



Concept

Signalement aanbestedingsonderzoek gemeente Nieuw-Lekkerland 2005

Aan
Gemeente Nieuw-Lekkerland

Van
Igno Pröpper,
directeur Regionale Rekenkamer Alblasserwaard-Vijfheerenlanden

Vught, 1 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	18
Bijlage 5	Volledig overzicht van aanbevelingen	24
Bijlage 6	Gehanteerde bronnen	27
Bijlage 7	Bestuurlijke reactie	29
Bijlage 8	Nawoord	32

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 aankoop. Eerder onderzoek wijst ook uit dat bij veel gemeenten nog geen sprake is van professioneel aanbesteden.

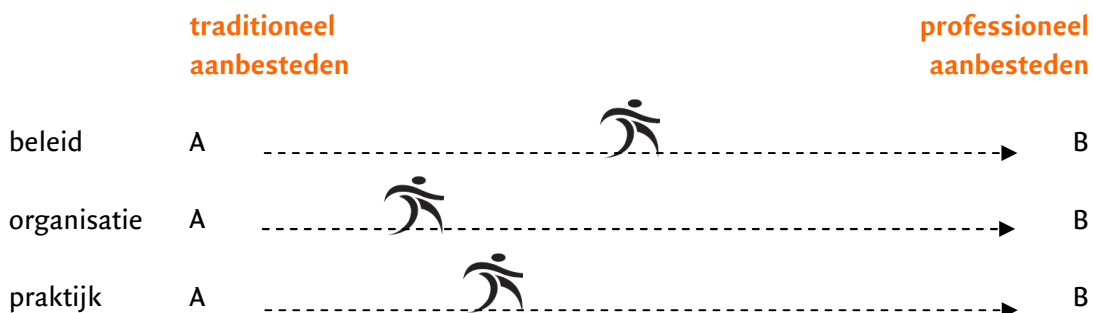
De gemeente Nieuw-Lekkerland heeft al een aantal stappen ondernomen op de weg naar professioneel aanbesteden. Alle drie onderzochte onderdelen lopen ongeveer gelijk met elkaar op. Het beleid is redelijk op orde, maar verdient nog wat aandacht voor wat betreft de actualiteit en de drempelwaarden. De organisatie is ten dele aanwezig maar wacht op verdere uitwerking. De mensen in de praktijk doen hun best, maar kunnen duidelijke sturing gebruiken. De mogelijkheden tot besparing zijn dus aanwezig.



Het beleid, de organisatie en de praktijk zijn in de gemeente Nieuw-Lekkerland gebaseerd op kleinschaligheid. Vanuit dit oogpunt is ook aansluiting gezocht bij het grote Drechtsteden. Dit alleen is niet voldoende om professioneel aan te besteden, zeker niet met de blik op de toekomst. De gemeente moet dus nog even doorzetten.

Conclusie

In de gemeente Nieuw-Lekkerland is in 2005 ten dele sprake van een rechtmatige en doelgerichte aanbesteding van werken, diensten en leveringen. Aanbestedingen in Nieuw-Lekkerland zijn hierdoor ten dele 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.

De gemeente Nieuw-Lekkerland scoort het beste op het onderdeel beleid. Het slechtste resultaat haalt de gemeente Nieuw-Lekkerland 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 Nieuw-Lekkerland is deze tabel in 2005 als volgt:

Aanbestedingsvorm		werken	Leveringen/ diensten
Enkelvoudig	tot	€ 50.000	€ 50.000
Meervoudig	tot	€ 5.932.624	€ 236.945
Europees	vanaf	€ 5.932.624	€ 236.945

Aanbevelingen



Aanbestedingen in de gemeente Nieuw-Lekkerland verlopen nog redelijk traditioneel. Hierdoor is het aantal aanbevelingen om tot een professioneel aanbestedende organisatie te komen behoorlijk. 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 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.

De volledige lijst van 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 aanbestedings*beleid* 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 aanbestedings*praktijk* 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?

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

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

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 Nieuw-Lekkerland drie 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 Nieuw-Lekkerland 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 vier van de negen beoordeelde punten wordt het beleid van de gemeente Nieuw-Lekkerland als goed beoordeeld. Het aanbestedingsbeleid is goedgekeurd door de gemeenteraad op 28 juni 2005 en is op 1 juli 2005 in werking getreden. De bestuurlijke verantwoordelijkheid is geregeld zodat duidelijk is tot waar de ambtelijke organisatie verantwoordelijk is en wanneer beslissingen tot de bevoegdheid van het college behoren. De richtlijnen voor niet-splitsen zijn helder doordat alle vormen van splitsen worden benoemd en vervolgens uitgesloten.

Op één punt voldoet het beleid nagenoeg aan de normen van de rekenkamer. In het beleid worden geen richtlijnen bepaald die bundeling of splitsing bevorderen en mogelijk maken.

Op één punt komt het beleid beperkt overeen met de normen. Er zijn richtlijnen voor de administratieve organisatie zoals het vastleggen en archiveren van offertes, -aanvragen en de motivering van de uiteindelijke keuze. Richtlijnen ontbreken voor het aanleggen van een leveranciersbestand in een groslijst, een aanbestedingsregister en de inrichting van het inkoopdossier.

Voor drie punten heeft de rekenkamer geoordeeld dat het beleid niet overeen komt met de normen. De drempelwaarden die de gemeente hanteert liggen allemaal boven de normbedragen van de rekenkamer. Hierdoor haalt de gemeente onvoldoende voordeel uit concurrentiestelling. De organisatie en verantwoordelijkheden zijn niet geregeld ten aanzien van de coördinatie van aanbestedingen. Dit heeft als gevolg dat de samenvoeging van gelijksoortige opdrachten in het nauw komt en de aansluiting met de al bestaande budgethoudersregeling onduidelijk is. In het beleid zijn geen richtlijnen voor bestuurlijke control opgenomen.

Rechtmatigheid

Op één van de drie punten is het beleid van de gemeente Nieuw-Lekkerland voldoende rechtmatig. Het beleid past binnen de geldende wettelijke kaders. Op één punt is het beleid nagenoeg rechtmatig. De wettelijke ruimte is verdeeld over een aantal aanbestedingsmethoden, maar hierin is openbaar aanbesteden niet opgenomen. Het beleid

komt hiermee in conflict met de gewenste mate van openbaarheid. Op één punt komt het beleid niet overeen met de normen van de rekenkamer. Het beleid is niet actueel omdat de nieuwe wetgeving, zoals AWR 2005 en BAO niet zijn opgenomen.

Over de totstandkoming van het beleid: “Je kunt heel ingewikkeld gaan doen met aanbestedingen, of je kunt kijken naar de schaal. We zijn een kleine gemeente waar weinig spectaculaire dingen gebeuren. We hebben gekeken of de werkwijze op dit moment prettig is en hoe dit zich verhoudt tot de wetgeving. Daarom is gekozen om ook het beleid op die manier in te steken.” (ambtenaar van de gemeente Nieuw-Lekkerland)

3.2 Organisatie



De organisatie van de aanbestedingen van de gemeente Nieuw-Lekkerland in 2005 is beperkt bevorderlijk voor een doelmatige aanbestedingspraktijk en niet 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

Op drie van de vijf onderzochte punten voldoet de organisatie beperkt aan de normen van de rekenkamer. Er is alleen een handreiking gemaakt voor Europees aanbesteden, iets dat in de gemeente weinig voorkomt. Er zijn geen richtlijnen voor coördinatie maar vanuit inkoopcoördinatie worden wel initiatieven hiertoe ontplooid. In de gemeente is geen inkoopprogramma voor het gehele jaar, maar samenvoeging wordt wel nagestreefd, wederom in samenwerking met de Drechtsteden.

Op twee van de vijf punten voldoet de organisatie van de gemeente Nieuw-Lekkerland niet aan de normen. De administratieve organisatie is niet vastgelegd in procedurebeschrijvingen en past daardoor ook niet bij het beleid. Functiescheiding is wel de dagelijkse praktijk binnen de organisatie.

Rechtmatigheid

Slechts op één van de vier punten voldoet de organisatie beperkt aan de normen. In de gemeente ontbreekt een eigen groslijst voor leveranciers, maar dankzij de Drechtsteden is er wel een lijst van preferente leveranciers die beperkt gebruikt wordt. In de organisatie ontbreekt inzicht in de feitelijke wijze van aanbesteden doordat er geen inkoopregister is. Inzicht in geplande aanbestedingen ontbreekt doordat er geen jaarplanning wordt gemaakt. Interne control op de wijze van aanbesteden wordt ook niet uitgevoerd.

3.3 Praktijk



De aanbestedingspraktijk in 2005 van de onderzochte dossiers van de gemeente Nieuw-Lekkerland is in beperkte mate doelgericht en ten dele 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 vijftien dossiers met aanbestedingen uitgevoerd in het jaar 2005.

Dossiers		Aantal
Groslijst		19
Uitval		4
Uitval vanwege	Aantal	
Geen inkoop maar subsidie	1	
Geen inkoop maar exploitatiekosten BV	1	
Geen inkoop maar bijdrage gemeenschappelijke regeling	1	
Vragenlijst en dossier onduidelijk	1	
Totaal		
Totaal aantal dossiers in onderzoek		15

Tabel 3.1: Samenstelling steekproef.

De beoordeling van de vijftien 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. Onvoldoende informatie is in de dossiers aangetroffen om een oordeel te kunnen geven over de mate van samenvoeging en de evaluatie.

Van de vier beoordeelde punten voor doelmatigheid voldoet de praktijk op één punt ten dele aan de normen van de rekenkamer. In twaalf van de vijftien dossiers is een opdrachtverstrekking aangetroffen die in acht gevallen voldeed aan de normen. In vier dossiers ontbrak een vermelding van het tijdpad.

Op drie van de vier beoordeelde punten voldoet de praktijk beperkt aan de normen van de rekenkamer. Een voldoende concrete interne opdrachtformulering is in drie van de vijftien

dossiers aangetroffen. In acht dossiers is niets aangetroffen en uit vier dossiers werd duidelijk dat geen interne opdrachtformulering was opgesteld. Concurrentiestelling, het opvragen van offertes bij meerdere leveranciers, heeft in vier van de vijftien dossiers plaatsgevonden, terwijl uit tien dossiers bleek dat dit niet het geval was geweest. Uit één dossier was de werkwijze niet op te maken. In de dossiers met concurrentiestelling is een voldoende duidelijke offerte aanvraag aangetroffen. De overige dossiers bevatten geen of geen duidelijke offerte aanvraag. Of een objectieve offerteselectie heeft plaatsgevonden is alleen beoordeeld voor de vier dossiers waarin concurrentie is gesteld. In drie van de vier dossiers is geverifieerd dat de selectie objectief is geweest, in één dossier is dit niet het geval geweest.

Rechtmatigheid

Rechtmatigheid is beoordeeld op de punten samenvoeging conform gemeentelijk beleid, concurrentiestelling conform gemeentelijk beleid en verifieerbare werkwijze. In de dossiers is niet voldoende informatie aangetroffen om te beoordelen of de offerte selectie op basis van vooraf vastgestelde criteria heeft plaatsgevonden. In Nieuw-Lekkerland is op basis van de door de budgethouders aangeleverde informatie bepaald dat vier van de geselecteerde dossiers aanbestedingen bevatten die zijn opgestart nadat het beleid in is gegaan.

Op één van de drie beoordeelde punten voldoet de praktijk na ingang van het nieuwe beleid nagenoeg aan de normen van de rekenkamer. In drie van de vier dossiers is concurrentie conform de geldende wetgeving gesteld. Dit betekende in de praktijk dat geen concurrentiestelling nodig was omdat het bedrag lager was dan € 50.000,-. In één dossier had wel concurrentie gesteld moeten worden, maar is enkelvoudig aanbesteed.

De praktijk voldoet deels aan de normen van de rekenkamer voor het punt verifieerbaarheid. In zeven dossiers was de werkwijze ten aanzien van de aanbesteding gedeeltelijk tot goed te volgen. In het dossier waarin is afgeweken van de regelgeving is echter niet terug te vinden waarom dit is gebeurd. Uit de toelichting van de budgethouder was op te maken dat de opdracht betrekking had op het samenvoegen van de aankoop van een aantal databronnen met drie andere gemeenten.

Op één punt komt de praktijk maar beperkt overeen met de normen van de rekenkamer. In vier van de vijftien dossier heeft de rekenkamer kunnen verifiëren dat samenvoeging conform het gemeentelijke beleid heeft plaatsgevonden. In acht dossiers is onvoldoende informatie aangetroffen.

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	nagenoeg		X
A3b	Drempelwaarden niet te hoog of te laag	nee	X	
A4a	Bindende richtlijnen t.a.v bundelen/ splitsen	nagenoeg	X	
A4b	Richtlijnen t.a.v. niet-splitsen conform gebruikelijke regels	ja	X	
A5	Organisatie en verantwoordelijkheid geregeld	nee	X	
A6	Richtlijnen administratieve organisatie	beperkt	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	beperkt	X	
B3	Inzicht in feitelijke werkwijze aanbestedingen	nee		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	beperkt		X
B7	Aanbesteding 1x per jaar onderwerp interne control	nee		X

Toetsingskader onderdeel praktijk		Resultaat	D	R
C1	Concrete interne opdrachtformulering	beperkt	X	
C2a	Voldoende rekening gehouden met samenvoeging	NV	X	
C2b	Samenvoeging conform gemeentelijke beleid	beperkt		X
C3	Concurrentiestelling	beperkt	X	
C4	Concurrentiestelling conform gemeentelijk beleid	nagenoeg		X
C5a	Objectieve offerteselectie	beperkt	X	
C5b	Selectie o.b.v. vooraf vastgestelde criteria	NV		X
C6	Duidelijke opdrachtverstrekking	deels	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 , over het “Besluit inkoop- en aanbestedingsbeleid” van 28 juni 2005, (S10/ S 11) per mail d.d. 17-10-2006 heeft de heer P. Struik desgevraagd bevestigd, dat: dit advies (door college en raad) [S8 en daarmee S9 t/m S12] conform is vastgesteld. Het “Besluit inkoop- en aanbestedingsbeleid” van 28 juni 2005 moet aldus de heer P. Struik wél beschouwd worden als het vigerend beleid voor 2005, omdat de geselecteerde dossiers hoofdzakelijk op de periode 2005-12 betrekking hadden.
A1b	In dit beleid is de ingangsdatum van het beleid vastgesteld.	Ja . De ingangsdatum van het beleid is (zoals door de heer P. Struik per mail aangegeven) 1 juli 2005. Vóór deze datum beschikte de gemeente Nieuw-Lekkerland (hoewel er in S8, pagina 2 sprake is van “het vorige inkoop- en aanbestedingsbeleid Van 11 november 1992) aldus de heer Struik (mail 17-10-2006) niet over een goedgekeurd aanbestedings- of inkoopbeleid. Op 18-10 is per e-mail door P. Struik aangegeven dat uit onderzoek is gebleken dat het ‘besluit aanwijzing budgethouders’ abusievelijk als ‘inkoopbesluit van de gemeente Nieuw-Lekkerland (10 november 1992)’ is aangehaald.
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 S11, pagina 2 en 8.)
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 . (Zie S10, pagina 2 en S11, pagina 2 en 10.)

toetsingskader				uitkomsten/ resultaten																																							
nr.	norm																																										
A2b	Het beleid is actueel. Dit blijkt uit de intussen doorgevoerde aanpassingen van het beleid uit 2005 aan de laatste richtlijnen (ARW 2005/ BAO).			Nee. Nieuwe wetgeving BAO is wel bekend, “maar nog niets mee gedaan.” (Zie groeps gesprek 14 november 2006 en S11, pagina 8.)																																							
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. Er is geen ruimte voor openbare aanbesteding onder de Europese drempelwaarde en hierdoor wordt niet voldaan aan de gewenste mate van openbaarheid door de Europese Commissie (zie: “Handreiking”). (Zie S10, pagina 2 en S11, pagina 8.)																																							
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.			Nee, de door de gemeente Nieuw-Lekkerland gehanteerde drempelwaarden liggen alle boven de door ons gehanteerde maximale grens.																																							
	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Aanbestedingsvorm</th> <th>werken</th> <th>Leveringen/ diensten</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Enkelvoudig</td> <td>tot</td> <td>€ 30.000</td> <td>€ 20.000</td> </tr> <tr> <td>Meervoudig</td> <td>tot</td> <td>€ 330.000</td> <td>€ 125.000</td> </tr> <tr> <td>Openbaar</td> <td>tot</td> <td>€ 5.932.624</td> <td>€ 236.945</td> </tr> <tr> <td>Europees</td> <td>vanaf</td> <td>€ 5.932.624</td> <td>€ 236.945</td> </tr> </tbody> </table>			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	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Aanbestedingsvorm</th> <th>werken</th> <th>Leveringen/ diensten</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Enkelvoudig</td> <td>tot</td> <td>€ 50.000</td> <td>€ 50.000</td> </tr> <tr> <td>Meervoudig</td> <td>tot</td> <td>€ 5.932.624</td> <td>€ 236.945</td> </tr> <tr> <td>Europees</td> <td>vanaf</td> <td>€ 5.932.624</td> <td>€ 236.945</td> </tr> </tbody> </table>				Aanbestedingsvorm		werken	Leveringen/ diensten	Enkelvoudig	tot	€ 50.000	€ 50.000	Meervoudig	tot	€ 5.932.624	€ 236.945	Europees	vanaf	€ 5.932.624	€ 236.945
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																																								
Aanbestedingsvorm		werken	Leveringen/ diensten																																								
Enkelvoudig	tot	€ 50.000	€ 50.000																																								
Meervoudig	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.			Nagenoeg, Alle vormen van splitsen worden benoemd en verboden, er worden echter geen richtlijnen of organisatorische maatregelen zichtbaar gemaakt, die de daartoe benodigde bundeling bevorderen en mogelijk maken. (Zie S10, pagina 2 en S11, pagina 9.)																																							
A4b	De richtlijnen ten aanzien van het niet-splitsen zijn conform de gebruikelijke regels elders.			Ja. Alle vormen van splitsen worden benoemd en uitgesloten. Het zou de voorkeur verdienen deze uitsluiting niet alleen voor het Europese drempelbedrag, maar voor alle aanbestedingen van toepassing te verklaren.																																							
A5	Binnen het beleid wordt de organisatie en verantwoordelijkheid voor aanbesteding en inkoop eenduidig gepositioneerd. Dit gebeurt door bindende richtlijnen voor de organisatorische inrichting (centralisatie, coördinatie) en de aanbesteding per dienst en per budgethouder te geven.			Nee, buiten de bevestiging van de geldende verantwoordelijkheid van de budgethouder, worden geen verantwoordelijkheden en bevoegdheden benoemd, organisatorische maatregelen of inrichting voorgesteld. Er wordt geen coördinatiefunctie ingericht en bijgevolg is de positionering van coördinatie/ samenvoeging van (gelijksoortige) opdrachten niet geconcretiseerd. De aansluiting met budgethouder en –verantwoordelijkheid blijft ongewijzigd en dus duidelijk.																																							

toetsingskader		uitkomsten/ resultaten
nr.	norm	
A6	Er worden in het beleid duidelijke richtlijnen gegeven voor administratieve organisatie van aanbesteding en inkoop, dit blijkt uit een duidelijke positionering van:	Bepikt , buiten het vastleggen en archiveren van offertes, -aanvragen en de motivering van de uiteindelijke keuze, worden geen richtlijnen voor het leveranciersbestand (groslijst(en), het aanbestedingsregister of het inkoopdossier gegeven. (Zie Sg, pagina 2.)
	a opzet en onderhoud leveranciersbestand (o.a. richtlijnen voor de deelname of uitsluiting van 'nieuwe' aanbieders aan de (onderhandse) aanbestedingen);	Nee , niet vast te stellen o.b.v. beschikbare informatie.
	b het aanbestedingsregister;	Nee , niet vast te stellen o.b.v. beschikbare informatie.
	c het inkoopdossier.	Nee , niet vast te stellen o.b.v. beschikbare informatie.
A7	De (bestuurlijke) control op het beleid is vormgegeven, door een duidelijke rapportagestructuur, deze maakt expliciet wie rapporteert, waarover, wanneer en hoe over:	Nee , niet vast te stellen o.b.v. beschikbare informatie.
	- hantering gemeentelijke drempelwaarden: periodieke rapportage;	Nee , niet vast te stellen o.b.v. beschikbare informatie.
	- hantering splitsing van aanbestedingen: periodieke rapportage;	Nee , niet vast te stellen o.b.v. beschikbare informatie.
	- positionering verantwoordelijken inkoop: periodieke audit;	Nee , niet vast te stellen o.b.v. beschikbare informatie.
	- AO: periodieke audit.	Nee , niet vast te stellen o.b.v. beschikbare informatie.

Bijlage 3 Toetsingskader en beoordeling onderdeel organisatie

toetsingskader		uitkomsten/ resultaten
nr.	norm	
B1	Het beleid is geconcretiseerd in een checklist of bruikbare handreiking voor budgethouders om feitelijke aanbesteding conform het beleid te laten verlopen.	Nieuw-Lekkerland: Ja, “er is een notitie inzake budgethoudersregeling. Daar zit ook een checklist voor Europese aanbesteding bij. Vervolgens werken we met financiële consultants die de budgethouders op allerlei gebieden bijstaan.” (bron: groepsgesprek Liesveld - Nieuw-lekkerland 14 november 2006) 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.	Nieuw-Lekkerland: Nee, “de rol van inkoopcoördinator is beperkt. Je probeert initiatieven vanuit de Drechtsteden intern bekend te maken. Het is geen actieve rol om vanuit de gemeente zelf initiatieven te ontplooiën. Binnen de gemeente wordt samenvoeging meestal vanuit de positieve kant bekeken, om de hoeveelheid werk te beperken.” (bron: groepsgesprek Liesveld - Nieuw-lekkerland 14 november 2006) Oordeel rekenkamer: beperkt .
B3	Er is een adequaat register van aanbesteding dat een goede weergave biedt van de feitelijke aanbesteding, met vermelding van: <ul style="list-style-type: none"> - datum van aanbesteding; - budgethouder; - omvang aanbesteding; - onderwerp en type (werk, levering, dienst); - wijze van aanbesteding. - ondernemer(s) aan wie de opdracht gegund is. 	Nieuw-Lekkerland: nee (bron: groepsgesprek Liesveld - Nieuw-lekkerland 14 november 2006) Oordeel rekenkamer: nee .
B4a	Er is een aanbestedings- en inkoopprogramma voor 2005 dat inzicht gaf in de ‘geplande’ aanbestedingen voor dat jaar.	Nieuw-Lekkerland: nee (bron: groepsgesprek Liesveld - Nieuw-lekkerland 14 november 2006) Oordeel rekenkamer: nee .
B4b	Bij het opzetten van het aanbestedings- en inkoopprogramma is expliciet stilgestaan bij (in- of externe) samenvoeging.	Nieuw-Lekkerland: nee (bron: groepsgesprek Liesveld - Nieuw-lekkerland 14 november 2006) Oordeel rekenkamer: beperkt, zie ook toelichting bij B2 .

toetsingskader		uitkomsten/ resultaten
nr.	norm	
B5a	De AO van het aanbestedingsproces is vastgelegd in procesbeschrijvingen, procedures en instructies. Hierin wordt o.a. de functiescheiding tussen opdrachtgever (initiator, stelt de functionele eisen), projectleider (uitvoerder, bepaalt aanbestedingsvorm en aanbieders) en gunner (inkoper, stelt vast of de procedure conform het beleid is uitgevoerd én tekent het contract) geregeld.	Nieuw-Lekkerland: Nee (bron: groepsgesprek Liesveld - Nieuw-lekkerland 14 november 2006) Oordeel rekenkamer: nee .
B5b	De AO van het aanbestedingsbeleid sluit aan op het vigerende beleid van 2005.	Nieuw-Lekkerland: Nee (bron: groepsgesprek Liesveld - Nieuw-lekkerland 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.	Nieuw-Lekkerland: Nee, er zijn geen criteria vastgesteld. “Bij werken hebben we een lijst in het hoofd. Per werk wordt bekeken welke aanbieder in aanmerking komt. Er wordt gekeken naar de aard van het werk en dat past niet in de setting van een groslijst. Er wordt gestreefd naar het selecteren van een nieuwe aanbieder.” De lijst met voorkeursleveranciers vanuit de Drechtsteden is wel uitgezet binnen de gemeente maar wordt nauwelijks gebruikt. (bron: groepsgesprek Liesveld - Nieuw-lekkerland 14 november 2006) Oordeel rekenkamer: beperkt .

toetsingskader		uitkomsten/ resultaten
nr.	norm	
B7	Aanbesteding/ inkoop is minimaal eens per jaar onderwerp van interne control. Dit ongeacht het vastgestelde beleid.	Nieuw-Lekkerland: Nee. "Er is geen echte interne control waarbij iemand bij een andere afdeling gaat controleren. We hebben daar bewust voor gekozen. We proberen dat door de afdelingen zelf te laten uitvoeren. Het vier-ogen-principe. Er is niemand die in zijn eentje een bestek maakt, dat gebeurt altijd door meerdere mensen. Dat geldt ook voor de rest van de procedure. Manco ook waar accountant tegenaan loopt. Er is op een afdeling altijd zo geregeld dat er meerdere mensen ergens voor verantwoordelijk zijn. Vraagstuk is in hoeverre je dat met beleidsstukken kunt aantonen. het is een zoektocht hoe je dit kunt realiseren." (bron: groepsgesprek Liesveld - Nieuw-lekkerland 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	Civiele Techniek	Rioolreiniging en inspectiewerkzaamheden	20.016	werk/ dienst	ja		ja
2	Civiele Techniek	Juridische advisering project Dorpslaan	31.069	dienst	ja		ja
3	Civiele Techniek	Opdracht brug Middelweg over Bakwetering	193.400	werk	ja		ja
4	Beleidscoördinatie en ondersteuning	Schoolbegeleiding (systeem en leerling begeleiding)	Jaarlijkse vaststelling subsidie	dienst	nee	Geen aanbesteding maar subsidieverlening	ja
5	Civiele Techniek	Openbare verlichting in Dorpslaan	51.375	werk	ja		ja
6	Gemeentewerken	Herstraten van enige voetpaden	2.202	werk	ja		ja
7	Civiele Techniek	Uitvoering bestek project Dorpslaan	1.582.000	werk	ja		ja
8	Civiele Techniek	Aanleggen drukriolering	31.975	werk	ja		ja
9	Gemeentewerken	Leveren en plaatsen van houten beschoeiing	44.551	levering/ werk	ja		ja

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	Beleidscoördinatie en ondersteuning	Advies en ondersteuning bij de uitvoering van de Drank- en horecawetgeving	21.840	dienst	ja		ja
11	Civiele Techniek	Toezicht project Dorpslaan	27.264	dienst	ja		ja
12					nee	Zelfevaluatie en bijlagen (dossier) onduidelijk	ja
13	Civiele Techniek	Revisie tekening vrijverval riool	2.576	werk	ja		ja
14	B&B				nee	Geen aanbesteding maar gemeenschappelijke regeling	ja
15	Beleidscoördinatie en ondersteuning	Onderzoeksrapport	11.250	dienst	ja		ja
16	Financiën	Exploitatiebijdrage voor sporthal en zwembad	363.799		nee	Geen aanbesteding maar exploitatiebijdrage	ja
17	Beleidscoördinatie en ondersteuning	Kosten inzet advocaat	25.000	dienst	ja		ja
18	Civiele Techniek	Directievoering project Dorpslaan	27.611	dienst	ja		ja
19	Facilitaire Zaken	Integratie content management systemen van de gemeente Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland	Eenmalig: 35.595 Jaarlijks: 20.000	dienst	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	deels	NV	nee	NV	NV	--	nee
2	nee	nee	ja	NV	NV	nee	nee
3	ja	ja	ja	NV	NV	ja	ja
5	deels	NV	nee	NV	NV	nee	NV
6	ja	nee	nee	nee	nee	nee	nee
7	ja	ja	ja	NV	NV	ja	ja
8	ja	NV	nee	NV	NV	nee	nee
9	ja	nee	ja	nee	ja	ja	ja
10	ja	NV	nee	NV	ja	nee	nee
11	deels	NV	nee	NV	NV	nee	nee
13	deels	NV	nee	NV	NV	nee	nee
15	ja	ja	ja	ja	ja	nee	ja
17	--	nee	--	nee	nee	nee	nee
18	deels	NV	nee	NV	NV	nee	nee
19	deels	NV	ja	ja	ja	n.v.t.	nee
Aantal ja	7	3	6	2	4	3	4
Aantal nee	1	4	8	3	2	10	10
Aantal deels	6	0	0	0	0	0	0
Aantal n.v.t.	0	0	0	0	0	1	0
Aantal - - (niet ingevuld)	1	0	1	0	0	1	0
Aantal NV (niet verifieerbaar)	0	8	0	10	9	0	1
Totaal	15	15	15	15	15	15	15
Resultaat	deels	beperkt	deels	NV	beperkt	nee	beperkt

(i) = informatie afkomstig van ingevulde zelfevaluatie informant; (r) = informatie afkomstig van beoordeling rekenkamer
 Een volledige omschrijving van de normen is te vinden op de laatste bladzijde van deze bijlage.

B: Toetsingskader en beoordeling (2 van 3)

Dossiernummer	duidelijke offerte aanvraag (i)	duidelijke offerte aanvraag (r)	concurrentie conform beleid (i)	concurrentie conform beleid (r)	objectieve offerte selectie (i)	objectieve offerte selectie (r)	selectie o.b.v. vastgestelde criteria (i)	selectie o.b.v. vastgestelde criteria (r)
1	ja	NV	ja	n.v.t.	ja	n.v.t.	nee	NV
2	n.v.t.	NV	ja	ja	ja	n.v.t.	nee	NV
3	ja	ja	ja	n.v.t.	ja	NV	ja	NV
5	ja	NV	nee	n.v.t.	ja	NV	nee	NV
6	n.v.t.	nee	ja	n.v.t.	nee	n.v.t.	nee	n.v.t.
7	ja	ja	ja	n.v.t.	ja	NV	ja	NV
8	ja	ja	ja	ja	ja	n.v.t.	nee	NV
9	ja	deels	ja	n.v.t.	ja	NV	ja	NV
10	--	NV	n.v.t.	ja	n.v.t.	n.v.t.	--	n.v.t.
11	ja	NV	ja	n.v.t.	ja	n.v.t.	nee	NV
13	ja	NV	ja	n.v.t.	ja	n.v.t.	nee	NV
15	--	ja	ja	ja	n.v.t.	ja	--	ja
17	n.v.t.	NV	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	nee
18	ja	NV	ja	n.v.t.	ja	n.v.t.	nee	NV
19	ja	NV	n.v.t.	nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Aantal ja	10	4	11	4	10	1	3	1
Aantal nee	0	1	1	1	1	0	8	1
Aantal deels	0	1	0	0	0	0	0	0
Aantal n.v.t.	3	0	3	10	4	9	2	3
Aantal - - (niet ingevuld)	2	0	0	0	0	0	2	0
Aantal NV (niet verifieerbaar)	0	9	0	0	0	4	0	10
Totaal	15	15	15	15	15	14	15	15
Resultaat	nagenoeg	beperkt	nagenoeg	nagenoeg	nagenoeg	beperkt	beperkt	NV

(i) = informatie afkomstig van ingevulde zelfevaluatie informant; (r) = informatie afkomstig van beoordeling rekenkamer
 Een volledige omschrijving van de normen is te vinden op de laatste bladzijde van deze bijlage.

B: Toetsingskader en beoordeling (3 van 3)

Dossiernummer	duidelijke opdracht-verstreking (i)	duidelijke opdracht-verstreking (r)	evaluatie van de opdracht (i)	evaluatie van de opdracht (r)	werkwijze verifieerbaar (r)	afwijkingen onderbouwd (r)
1	deels	ja	nee	NV	NV	n.v.t.
2	deels	NV	nee	NV	NV	n.v.t.
3	ja	ja	ja	--	deels	n.v.t.
5	ja	deels	nee	--	deels	n.v.t.
6	nee	NV	nee	NV	nee	n.v.t.
7	ja	deels	ja	--	deels	n.v.t.
8	deels	ja	nee	NV	ja	n.v.t.
9	ja	deels	ja	--	deels	n.v.t.
10	ja	ja	ja	deels	ja	n.v.t.
11	ja	ja	nee	NV	deels	n.v.t.
13	deels	ja	nee	NV	deels	n.v.t.
15	ja	ja	ja	deels	ja	n.v.t.
17	n.v.t.	NV	nee	NV	NV	n.v.t.
18	ja	ja	nee	NV	deels	n.v.t.
19	nee	deels	ja	NV	nee	nee
Aantal ja	8	8	6	0	3	0
Aantal nee	2	0	9	0	2	1
Aantal deels	4	4	0	2	7	0
Aantal n.v.t.	1	0	0	0	0	14
Aantal - - (niet ingevuld)	0	0	0	4	0	0
Aantal NV (niet verifieerbaar)	0	3	0	9	3	0
Totaal	15	15	15	15	15	15
Resultaat	deels	deels	deels	NV	beperkt	deels

(i) = informatie afkomstig van ingevulde zelfevaluatie informant; (r) = informatie afkomstig van beoordeling rekenkamer
 Een volledige omschrijving van de normen is te vinden op de laatste bladzijde van deze bijlage.

C: Volledig toetsingskader onderdeel praktijk

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

Bijlage 5 Volledig overzicht van aanbevelingen

Zoals eerder vermeld in het rapport:

- 1 Neem organisatorische maatregelen om de uitvoering van 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 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

- 6 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.
- 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 ten aanzien van het 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.
- 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 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.
 - 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.

Bijlage 6 Gehanteerde bronnen

Schriftelijke bronnen:

Volgnr.	Titelbeschrijving
S1	Gemeente Nieuw-Lekkerland, Managementletter 2005, 21 maart 2006.
S2	Gemeente Nieuw-Lekkerland, Accountantsverklaring jaarrekening 2005, 2 mei 2006.
S3	Gemeente Nieuw-Lekkerland, Rapport controle jaarrekening 2005, 17 mei 2006.
S4	Gemeente Nieuw-Lekkerland, Omzetten per crediteur, 15 augustus 2006.
S5	Gemeente Nieuw-Lekkerland, Journaalposten kostenplaats/ grootboek: balans, 15 augustus 2006.
S6	Gemeente Nieuw-Lekkerland, Journaalposten kostenplaats/ grootboek: jaarlijkse exploitatie, 15 augustus 2006.
S7	Gemeente Nieuw-Lekkerland, Lastencategorieën, datum onbekend.
S8	Gemeente Nieuw-Lekkerland, Nota/ advies met betrekking tot Besluit Regeling inzake budgethouders van de gemeente Nieuw-Lekkerland, en Besluit inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Nieuw-Lekkerland, 1 september 2005.
S9	Gemeente Nieuw-Lekkerland, Regeling inzake budgethouders van de gemeente Nieuw-Lekkerland, 28 juni 2005.
S10	Gemeente Nieuw-Lekkerland, Besluit inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Nieuw-Lekkerland, 28 juni 2005.
S11	Gemeente Nieuw-Lekkerland, Notitie inzake de budgethoudersregeling, het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de Europese regelgeving over staatssteun, datum onbekend.
S12	Gemeente Nieuw-Lekkerland, Samenvatting van de notitie inzake de budgethoudersregeling en het inkoop- en aanbestedingsbeleid, datum onbekend.
S13	Gemeente Nieuw-Lekkerland, Collegeadvies met betrekking tot Inkoop- en aanbestedingsbeleid binnen ICTSAV/ Samen meer Waard, 9 mei 2006.
S14	Gemeente Nieuw-Lekkerland, Memo betreffende Inkoop- en aanbesteding binnen ICTSAV/ Samen meer Waard, 1 mei 2006.
S15	Gemeente Nieuw-Lekkerland, Paragraaf bedrijfsvoering 2006 (behorend bij productenbegroting 2006), 2006.
S16	Gemeente Nieuw-Lekkerland, Organisatieverordening 1996, 28 november 1995.
S17	Gemeente Nieuw-Lekkerland, Mandaatregeling gemeente Nieuw-Lekkerland 2006, 2006.
S18	Gemeente Nieuw-Lekkerland, Overzicht van delegatie- en mandaatbesluiten genomen ná de mandaatregeling 2006, datum onbekend.

Volgnr.	Titelbeschrijving
S19	Gemeente Nieuw-Lekkerland, Vaststelling mandaatbesluit huisvesting vergunninghouders 2006, 22 augustus 2006.
S20	Gemeente Nieuw-Lekkerland, Notitie betreffende aanbestedingsbeleid, juni 1981.
S21	Gemeente Nieuw-Lekkerland, Besluit B&W regeling budgethouders, januari 1993.

Interviews:

Op 14 november 2006 heeft een groepsgesprek plaatsgevonden met de gemeenten Liesveld en Nieuw-Lekkerland. De deelnemers namens de gemeente Nieuw-Lekkerland waren:

Naam	Functie
dhr. P. Struik	Coördinator facilitaire zaken
dhr. B. Pelikaan	Coördinator civiele techniek
dhr. E. Flier	Hoofd financiën

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 Nieuw-Lekkerland.

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 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 Nieuw-Lekkerland d.d. 10 januari 2007 is op 10 januari 2007, samen met een aanbiedingsbrief per mail aan het college van B&W verzonden, met het verzoek voor 24 januari 2007 te reageren. De schriftelijke reactie van de gemeente Nieuw-Lekkerland is op 19 februari 2007 ontvangen.

Regionale rekenkamer Alblasserwaard-Vijfheerenlanden
t.a.v. de heer I. Pröpper
Postbus 115
5260 AC VUGHT

Uw kenmerk :	Datum :	14 februari 2007	Verzonden :
Uw brief van :	10 januari 2007	Ons kenmerk :	Bijlagen :
Beh. door :	P.A. Struik (Team Facilitaire Zaken)		Doorkiesnr. : 0184 688 562
Onderwerp :	Bestuurlijke reactie signalement aanbestedingsonderzoek gemeente Nieuw-Lekkerland 2005		

Geachte heer Pröpper,

Naar aanleiding van uw verzoek om een bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen in het “(concept) signalement aanbestedingsonderzoek gemeente Nieuw-Lekkerland 2005” delen wij u het volgende mede.

In het collegeprogramma 2006 – 2010 hebben wij ons tot doel gesteld inkoop en aanbesteding meer professioneel te gaan positioneren. In de aanbevelingen die door u in hoofdstuk 1 op bladzijde 4 zijn gedaan kunnen wij ons dan in grote lijnen ook vinden, omdat deze passen binnen het doel dat wij voor ogen hebben. Toch zijn wij van mening dat hiermee een ideaalbeeld wordt geschapen dat moeilijk te realiseren is bij een gemeente van onze huidige omvang. Voor 2007 ligt het dan ook voor de hand dat wij slechts aanbevelingen door kunnen voeren die nauwelijks beslag leggen op de beperkte capaciteit van de organisatie. Het ambtelijke fusieproces Samen meer Waard, waarin de ambtelijke organisaties van de gemeenten Giessenlanden, Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland in 2008 zullen integreren, benutten wij om inkoop en aanbesteding op een verantwoorde en professionele manier in te bedden in de nieuw te vormen organisatie. Dit zowel qua formatie, afgestemd op de nieuwe schaalgrootte, als ook in afstemming van beleid.

Bovenstaande neemt niet weg dat wij een aantal kritische kanttekeningen plaatsen bij zowel de inhoud van het rapport als de wijze waarop deze tot stand is gekomen. Zo valt het ons in algemene zin op dat getoetst wordt aan de normen van de rekenkamer, hetgeen ons inziens geen correct uitgangspunt is. Geldende wetgeving (periode 2005, waar het onderzoek betrekking op heeft) dient in onze optiek te prevaleren, waar het gemeentelijke beleid in eerste instantie aan getoetst dient te worden. Vervolgens kan getoetst worden of de uitvoeringspraktijk in lijn is met dit beleid. Dit heeft niet als zodanig plaatsgevonden, waardoor de resultaten van het onderzoek op zijn minst discutabel zijn.

Het levert in ieder geval een negatiever beeld op dan het werkelijke beeld. Dit geldt zowel voor doelmatigheid als rechtmatigheid. Met betrekking tot het laatste constateert u op bladzijde 7 overigens dat het beleid past binnen de geldende wettelijke kaders. Op bladzijde 8 constateert u echter dat het beleid niet actueel is omdat nieuwe wetgeving, zoals ARW 2005 en BAO, daarin niet is opgenomen. Wij merken hierbij op dat deze wetgeving pas van kracht is geworden nadat

het gemeentelijk beleid medio 2005 is vastgesteld, terwijl het onderzoek is gebaseerd op het jaar 2005.

U constateert verder dat de gehanteerde drempelwaarden allemaal boven de normbedragen van de rekenkamer liggen en verbindt daaraan de conclusie dat de gemeente onvoldoende voordeel uit concurrentiestelling haalt. Wij hebben ons beleid echter bewust afgestemd op de schaal van de huidige organisatie, hetgeen voor ons een bevredigend resultaat oplevert daar waar het concurrentiestelling betreft. Let wel; bij schaalvergroting ontstaat er een andere situatie en ligt het in de lijn om het beleid daar ook op af te stemmen.

In uw rapport geeft u aan dat het onderzoek bemoeilijkt is omdat voor het dossieronderzoek niet in alle gevallen originele dossiers zijn aangeleverd maar kopieën. Dit bevreemdt ons, omdat deze afspraak zo met uw onderzoekers is gemaakt. Dit vanwege het feit dat het ondoenlijk zou zijn om alle relevante dossiers op een centrale plaats te verzamelen binnen het korte tijdbestek dat voor beide partijen beschikbaar was. Grondig onderzoek vraagt in onze optiek meer inspanning van zowel de rekenkamer als de gemeente. Wellicht kan dit als aandachtspunt voor toekomstige onderzoeken worden meegenomen.

Met het vertrouwen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Nieuw-Lekkerland,
De secretaris, De burgemeester,

C. van Haaren

O. Sierksma

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 Nieuw-Lekkerland aangeeft zich in grote lijnen te kunnen vinden in de aanbevelingen van het rapport. Door het oppakken van de aanbevelingen in de gezamenlijke organisatie Samen meer Waard vervolgt de gemeente Nieuw-Lekkerland haar weg naar een professioneel aanbestedende organisatie.

Het college maakt ook een aantal opmerkingen bij de inhoud van het rapport en de wijze waarop het tot stand is gekomen. Op enkele punten wil de rekenkamer reageren.

- Het college stelt dat de resultaten van het onderzoek een negatiever beeld opleveren dan de werkelijkheid vanwege de door de rekenkamer gehanteerde normen. De argumentatie van het college heeft betrekking op de rechtmatigheid van aanbestedingen. Inderdaad vormt de wet voor het toetsen van rechtmatigheid het toetsingskader voor het beleid, en het gemeentelijke beleid het toetsingskader voor de praktijk. Naast onderzoek naar de rechtmatigheid heeft dit onderzoek ook betrekking op de doelmatigheid van aanbestedingen. De onafhankelijke positie van de rekenkamer stelt de rekenkamer in staat voor dit onderdeel zelf een toetsingskader op te stellen.
- Het college maakt de opmerking dat nieuwe wetgeving (ARW2005 en BAO) is meegenomen in het toetsingskader terwijl deze wetgeving pas van kracht geworden is nadat het gemeentelijke beleid (medio 2005) is vastgesteld. De hier bedoelde nieuwe wetgeving is ingegaan in december 2005 en valt daarmee in het peiljaar 2005. Dit onderstreept het belang van het vaststellen van een ‘compact’ beleid op hoofdlijnen dat flexibel genoeg is om snel aangepast te worden aan de voortdurend wijzigende wetgeving. Meer hierover is te vinden in het ‘Totaalrapport’ dat gelijktijdig met het definitieve signalement Nieuw-Lekkerland ter beschikking wordt gesteld.
- Het college stelt dat grondig onderzoek meer inspanning van de rekenkamer en de gemeente vraagt. De rekenkamer is het met deze constatering van harte eens. Een grondig onderzoek, in de terminologie van de rekenkamer een ‘studie’ genoemd, vraagt inderdaad meer inspanning. Het onderzoek naar aanbestedingen is uitgevoerd in de vorm van een signalement. Het doel van een signalement is het geven van een indicatie door het onderzoeken van een beperkt aantal dossiers. De bevindingen van het onderzoek kunnen vervolgens voor de raad of het college aanleiding zijn een nader onderzoek in te stellen.
- Vervolgens maakt het college een opmerking over de in het rapport opgenomen opmerking over de beperkte informatie als gevolg van gebruikmaking van kopieën. Inderdaad is tot deze werkwijze besloten in overleg met de gemeente. De opmerking is opgenomen in het rapport omdat dit, in de visie van de rekenkamer, hoort bij het afleggen van verantwoording over de beperkingen van het onderzoek.

De rekenkamer bedankt het college voor haar reactie.

Dr. Igno Pröpper,
Directeur Regionale Rekenkamer Alblasserwaard-Vijfheerenlanden