



Definitief (versie 2)

Signalement aanbestedingsonderzoek gemeente Zederik 2005

Aan
Gemeente Zederik

Van
Regionale Rekenkamer Alblasserwaard-Vijfheerenlanden

Vught, 15 maart 2007

Inhoud

1	Kern.....	1
2	Onderzoek.....	3
3	Resultaat.....	5
3.1	Beleid.....	5
3.2	Organisatie.....	6
3.3	Praktijk.....	7
Bijlage 1	Toetsingskader en samenvatting resultaten	9
Bijlage 2	Toetsingskader en beoordeling onderdeel beleid	10
Bijlage 3	Toetsingskader en beoordeling onderdeel organisatie	13
Bijlage 4	Toetsingskader en beoordeling onderdeel praktijk	16
Bijlage 5	Volledig overzicht van aanbevelingen.....	22
Bijlage 6	Gehanteerde bronnen.....	24
Bijlage 7	Bestuurlijke reactie.....	25
Bijlage 8	Nawoord.....	26

1 Kern

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

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

De gemeente Zederik is al behoorlijk op weg om professioneel aan te besteden. Aanbestedingen worden doelmatig uitgevoerd, de organisatie staat en wordt ondersteund met allerlei handzame methoden en checklists. Het beleid bevordert een doelmatige aanbestedingspraktijk maar is op een belangrijk punt niet rechtmatig. Dit punt betreft de richtlijn om 1/3 van de aanbieders uit het lokale bedrijfsleven afkomstig te laten zijn.

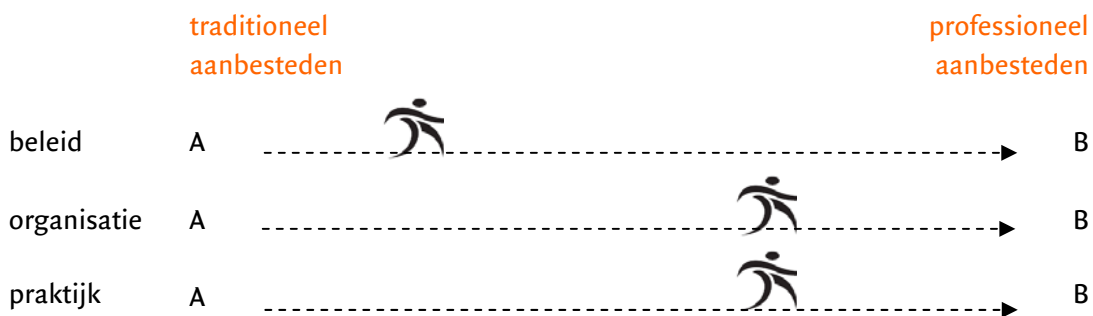


Het bestuur staat nu voor twee uitdagingen. Uitdagingen die vergeleken kunnen worden met die van een bezorgde ouder ten opzichte van zijn volwassen geworden kind; loslaten en ruimte geven.

In Zederik komt dit neer op het loslaten van de bescherming van lokale ondernemers en het ruimte geven aan budgethouders door het verhogen van de drempelwaarden.

Conclusie

In de gemeente Zederik is in 2005 in grote lijnen sprake van een rechtmatige en doelmatige aanbesteding van werken, diensten en leveringen. Aanbestedingen in de gemeente Zederik zijn hierdoor in grote lijnen 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 Zederik scoort het beste op de onderdelen organisatie en praktijk doordat het beleid goed is uitgewerkt in concrete en handzame hulpmiddelen voor de praktijk. Het slechtste resultaat haalt de gemeente Zederik op het onderdeel rechtmatigheid van het beleid.

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

Aanbestedingsvorm		werken	leveringen	diensten
Enkelvoudig	tot	€5.000	€5.000	€5.000
Meervoudig onderhands (niet ARW)	tot	€10.000	€70.000	€70.000
Meervoudig onderhands (wel ARW)	tot	€70.000	€100.000	€100.000
Openbaar	tot	€6.242.028	€249.681	€249.681
Europees	vanaf	€6.242.028	€249.681	€249.681

Aanbevelingen

De lijst met aanbevelingen is voor de gemeente Zederik niet erg lang; de meeste zaken zijn in Zederik goed op orde. Dit blijkt ook uit een goede eigen evaluatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid tot en met maart 2006 van de gemeente. De rekenkamer onderschrijft het merendeel van de aanbevelingen in dit rapport. De belangrijkste aanbevelingen worden hier vermeld:

- 1 Schrap de bepaling in het beleid dat een derde van de leveranciers uit het lokale bedrijfsleven afkomstig dient te zijn. Dit is ook de eerste aanbeveling uit de eigen evaluatie.
- 2 Blijf de goede wijze waarop de bepalingen en richtlijnen uit het beleid worden uitgevoerd de komende jaren handhaven.
- 3 Conformeer de drempelwaarden aan de norm van de rekenkamer. Op het punt van de drempelwaarden wijkt de norm van de rekenkamer af van de aanbeveling in de eigen gemeentelijke evaluatie. In bijlage 5 is de geactualiseerde norm van de rekenkamer weergegeven.
- 4 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.

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 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 Zederik 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 Zederik in 2005 bevordert in sterke mate een doelmatige aanbestedingspraktijk en in beperkte mate een rechtmatige aanbestedingspraktijk.

In bijlage 1 wordt een globaal overzicht van de conclusies gegeven. Bijlage 2 bevat een uitgebreide beoordeling en de normen waaraan getoetst is.

Doelmatigheid

Op het merendeel van de onderzochte punten voor doelmatigheid voldoet het beleid van Zederik volledig aan de normen van de rekenkamer. Het aanbestedingsbeleid is door de raad goedgekeurd, de ingangsdatum is vastgesteld, de bestuurlijke verantwoordelijkheid is geregeld, de organisatie en verantwoordelijkheid is geregeld en de bestuurlijke control is vormgegeven. Op de overige punten wordt niet volledig aan de normen voldaan. De drempelwaarden zijn te laag en er zijn onvoldoende richtlijnen voor het niet splitsen en samenvoegen van aanbestedingen. Ook is de administratieve organisatie niet voldoende, er zijn geen procedurebeschrijvingen en de functiescheiding op het gebied van inkoopcoördinatie en inkoopevaluatie kan worden verbeterd.

Rechtmatigheid

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de beschikbare wettelijke ruimte voldoende is ingevuld zodat alle aanbestedingsmethoden van enkelvoudig onderhands tot Europees zijn opgenomen. Het beleid is echter niet volledig actueel omdat de nieuwste regelgeving niet is verwerkt en past slechts ten dele binnen de wettelijke kaders. De Europese wetgeving is gericht op openbaarheid, transparantie en niet discrimineren. De eerste twee criteria zijn voldoende ingebed in het Zederikse beleid. Echter, door de regel minimaal een derde van het aantal uit te nodigen bedrijven uit het lokale c.q. regionale bedrijfsleven te laten komen, faalt het beleid volledig op het derde punt. In het streven de lokale ondernemers te beschermen handelt de gemeente tegen de wet en wordt bovendien objectieve concurrentiestelling beperkt. Dit punt wordt door de gemeente onderkend.³

Hoogte drempelbedragen

In het beleid 2005 zijn de drempelbedragen lager gesteld dan de door de rekenkamer gehanteerde normbedragen. Dit betekent dat in Zederik voor elke aankoop vanaf €5.000,- meerdere offertes moeten worden aangevraagd. In theorie kan dit leiden tot kostenbesparingen of objectiviteit in de keuze van een aanbieder.

Administratieve handelingen bij concurrentiestelling blijven niet beperkt tot het simpelweg aanvragen van offertes. Ook het beoordelen van offertes, opmaken van een proces verbaal van

³ Zie de gemeentelijke evaluatie inkoop- en aanbestedingsbeleid tot en met maart 2006.

aanbesteding en het controleren en evalueren van het aanbestedingsproces zijn taken die uitgevoerd worden. Deze handelingen kosten tijd en hebben dus organisatorische kosten tot gevolg. Het mogelijke financiële voordeel op een aankoop van €10.000,- weegt hierdoor niet op tegen de kosten.

Over de bevoordeling van lokale ondernemers: “We [ambtelijke organisatie] zeggen dit mag niet. Maar de raad zegt dat het moet. Het gaat om bedrijven in Zederik. Het college heeft zonder slag of stoot het raadsamendement overgenomen” (ambtenaar van de gemeente Zederik).

3.2 Organisatie



De organisatie van de aanbestedingen van de gemeente Zederik in 2005 bevordert in beperkte mate een doelmatige aanbestedingspraktijk en in sterke mate 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 geeft op een deel van de beoordeelde punten sturing aan het gedrag in de gemeente. Het beleid is voldoende geconcretiseerd in diverse handreikingen voor de budgethouders. Richtlijnen voor coördinatie van aanbestedingen en samenvoeging van aanbestedingen zijn in mindere mate doorgevoerd. De coördinatie ten behoeve van het samenvoegen van opdrachten gebeurt op dit moment voornamelijk via kredietverstrekkingen. Het gevaar hierbij is dat diensten en leveringen buiten het blikveld vallen. De administratieve organisatie is nog niet geregeld.

Rechtmatigheid

De rekenkamer heeft in Zederik een grotendeels rechtmatige organisatie aangetroffen. Er is voldoende inzicht in de feitelijke werkwijze van aanbestedingen. Aanbesteding is ook onderwerp van interne control. Inzicht in geplande aanbestedingen is niet volledig en loopt via het investeringsprogramma en afdelingsplannen. Hierdoor kunnen diensten en leveringen buiten de boot vallen. Een ander minpunt is dat de gemeente Zederik geen objectieve kwaliteitscriteria hanteert voor de selectie van potentiële leveranciers. Ook gebruikt men geen groslijst voor leveranciers die aan bepaalde criteria voldoen.

Over de groslijst voor leveranciers: “Er wordt gewoon gekeken naar de ervaringen van de afgelopen jaren, wie er eerder werk heeft gedaan. De lijst zit in het hoofd. Als je alle aannemers op een lijst hebt staan, dan hebben ze verwachtingen. Verwachtingen die je creëert moet je ook waarmaken” (ambtenaar van de gemeente Zederik).

3.3 Praktijk



De aanbestedingspraktijk in 2005 van de onderzochte dossiers van de gemeente Zederik is grotendeels doelmatig en rechtmatig.

Zoals aangegeven in het toetsingskader wordt voor de beoordeling van rechtmatigheid alleen uitgegaan van de aanbestedingen die in 2005 zijn afgerond. De rekenkamer heeft een duidelijk verschil geconstateerd tussen de 10 dossiers die betrekking hadden op de situatie vóór 1 januari 2005 en na 1 januari 2005. De dossiers na 1 januari 2005 zijn duidelijk beter van opzet. De rekenkamer constateert dat het ingezette beleid in de gemeente Zederik effect heeft.

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 10 dossiers met aanbestedingen uitgevoerd in het jaar 2005.

Dossiers		Aantal
Groslijst		20
Uitval		0
Uitval vanwege	Aantal	
Meerdere selecties betrekking op één dossier	0	
Geen vragenlijst en bijlagen aangeleverd	0	
Totaal	10	
Totaal aantal dossiers in onderzoek		20
Waarvan: vragenlijsten betrekking op periode vóór inwerkingtreding huidig beleid: 1 januari 2005.		10

Tabel 3.1: Samenstelling steekproef

De beoordeling van de 10 dossiers is bemoeilijkt omdat niet in alle gevallen originele dossiers zijn aangeleverd maar kopieën. Hierdoor heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen of de aangeleverde kopieën het volledige dossier vormden. Indien geen stukken zijn aangetroffen is het oordeel niet verifieerbaar (NV) gegeven.

Doelmatigheid

Doelmatigheid is beoordeeld op de punten concrete interne opdrachtformulering, voldoende rekening houden met samenvoeging, concurrentie stellen, objectieve offerteselectie, duidelijke opdrachtverstrekking en evaluatie van de opdracht.

Van de tien dossiers die betrekking hebben op 2005 is in de ogen van de rekenkamer in zes gevallen concurrentie gesteld, in één geval slechts gedeeltelijk en in één situatie niet. In beide gevallen is hiervoor toestemming verleend door het college van B&W. Het niet stellen van concurrentie is hierdoor rechtmatig geweest. In zeven van de tien dossiers die betrekking hadden op de situatie in 2005 (waarvan er twee op dit punt niet verifieerbaar waren) is de selectie van de offertes op een objectieve manier uitgevoerd. In één situatie was de selectie niet objectief maar goedgekeurd door het college van B&W. In vijf van de tien gevallen is het aanbestedingsproces na afloop verifieerbaar geëvalueerd. Of er ook tussentijds evaluatie heeft plaatsgevonden, heeft de rekenkamer niet kunnen verifiëren. Zowel de interne opdrachtformuleringen als de externe opdrachtverstrekkingen waren niet in alle gevallen voorzien van een concrete opdrachtformulering, financiële randvoorwaarden en tijdspad.

Rechtmatigheid

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

In twee van de tien dossiers is afgeweken van de door de gemeente voorgeschreven methode van concurrentiestelling. In beide gevallen is een eenvoudigere werkwijze gehanteerd, namelijk meervoudig onderhandse aanbesteding in plaats van openbare aanbesteding. Motivatie voor het afwijken van de methode was voor één van de twee dossiers tijdgebrek en voor het andere de beperkte hoeveelheid geschikte aanbieders. In beide gevallen is voor deze afwijking toestemming is verleend door het college van B&W. De werkwijze was voor vier van de tien dossiers verifieerbaar en goed te volgen, in één geval was het proces gedeeltelijk volgbaar en in vijf van de tien gevallen beperkt tot niet te volgen. De selectie van offertes werd in vijf gevallen op basis van duidelijk vooraf vastgestelde criteria uitgevoerd. Voor vier dossiers was de vaststelling van criteria niet verifieerbaar. In één situatie werden de criteria vastgesteld nadat een offerte van een aanbieder was ontvangen.

Over het introduceren van het nieuwe beleid: “Iedereen vraagt: moet het? Het antwoord is dan simpel: ja het moet. Het werkt nu goed maar we zijn geen vrienden geworden.” (ambtenaar van de gemeente Zederik)

Bijlage 1 Toetsingskader en samenvatting resultaten

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

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

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

D = doelmatig; R = rechtmatig.⁴

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.

⁴ 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. Er is een raadsvoorstel van 30 juli 2004, uit het stuk blijkt niet of het al dan niet is goedgekeurd. Telefonisch heeft de heer P.den Adel van Zederik bevestigd, dat S1 t/m S4 als beleid voor 2005 door het bestuur zijn goedgekeurd. (Zie S1, pagina 1.)
A1b	In dit beleid is de ingangsdatum van het beleid vastgesteld.	Ja. Als datum inwerkingtreding wordt 1 november 2004 voorgesteld. De vaststelling blijkt niet uit het stuk. (Zie S1, pagina 2.)
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 S2, pagina 3.)
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.	Deels. Het in S2, pagina 8 aangegeven streven om tenminste een derde deel van het aantal uit te nodigen bedrijven uit het lokale c.q. regionale bedrijfsleven afkomstig te laten zijn is niet in de geest van de EG-regelgeving, die niet discriminatie voorschrijft. (Zie S2, pagina 2, 4, 7 en 8.)
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. (Zie S2, pagina 15 en het groepsgesprek 24/10.)
A3a	De voor de gemeente beschikbare wettelijke ruimte (onder de EU-drempelbedragen) wordt zowel op opdrachtsoort (werken, diensten, leveringen) als op basis van drempelwaarden (in €) naar aanbestedingsvorm (o.a. onderhands, openbaar) verdeeld.	Ja. (Zie S2, pagina 6 en 16.)

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.			Deels. Buiten de afwijkende Europese drempelbedragen (te hoog), vallen alle genoemde drempelwaarden binnen de door ons gehanteerde maximale drempelwaarden. De grenswaarden voor de onderhandse aanbestedingen zijn bedrijfseconomisch te laag gesteld. (Zie S2, pagina 16.)		
	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.			Nagenoeg. In het beleid wordt het verbod op splitsen uitgewerkt, de binnen de organisatie gewenste coördinatie(mechanismen) om tot daadwerkelijke bundeling te komen, worden niet benoemd. In de praktijk wordt de coördinatie (voor de kredieten) weliswaar door de controller vervuld (bron: groepsgesprek d.d. 24-10-2006), maar dit is niet in het beleid als zodanig benoemd. De vraag is verder of vanuit het oogpunt van functiescheiding de combinatie “coördinator” – “controller” gewenst is. (Zie S2, pagina 6.)		
A4b	De richtlijnen ten aanzien van het niet-splitsen zijn conform de gebruikelijke regels elders.			Nagenoeg. Het verbod op inhoudelijk en in de tijd splitsen wordt omstandig verwoord, het verbod op organisatorisch splitsen wordt nauwelijks uitgewerkt. Het verbod op organisatorisch splitsen verdient een nadere uitwerking.		
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.			Ja. In het beleid wordt per aanbestedingsvorm de beslissingsbevoegdheid benoemd. Door de centrale inrichting van een aanbestedingsregister voor alle aanbestedingen/ inkopen boven €5.000 en het beheer en toezicht van de controller hierop ontstaat een gecontroleerde gecoördineerde inkoop. De positionering van deze coördinatie/ samenvoegingsfunctie voor (gelijksoortige) opdrachten wordt (in het beleid) niet geconcretiseerd. De aansluiting met budgethouder en –verantwoordelijkheid wordt aangegeven. (Zie S2, pagina 4, S3, pagina 3, S4 pagina 8 en S10 pagina 1.)		

toetsingskader		uitkomsten/ resultaten
nr.	norm	
A6	<p>Er worden in het beleid duidelijke richtlijnen gegeven voor administratieve organisatie van aanbesteding en inkoop, dit blijkt uit een duidelijke positionering van:</p> <p>a opzet en onderhoud leveranciersbestand (o.a. richtlijnen voor de deelname of uitsluiting van 'nieuwe' aanbieders aan de (onderhandse) aanbestedingen);</p> <p>b het aanbestedingsregister;</p> <p>c het inkoopdossier.</p>	<p>Nagenoeg. Het aanbestedingsregister en het inkoopdossier worden duidelijk omschreven en gepositioneerd. Er wordt gewerkt met een impliciete groslijst (leveranciers, waar vanuit het verleden positieve ervaringen mee zijn opgedaan). Heldere en objectieve criteria voor plaatsing of verwijdering van leveranciers van deze "lijst" ontbreken.</p> <p>(Zie S2, pagina 5 en 14.)</p> <p>(Zie S2, pagina 4.)</p> <p>(Zie S2, pagina 2, 4, 5, 7, 8 en 9.)</p>
A7	<p>De (bestuurlijke) control op het beleid is vormgegeven, door een duidelijke rapportagestructuur, deze maakt expliciet wie rapporteert, waarover, wanneer en hoe over:</p> <p>- hantering gemeentelijke drempelwaarden: periodieke rapportage;</p> <p>- hantering splitsing van aanbestedingen: periodieke rapportage;</p> <p>- positionering verantwoordelijken inkoop: periodieke audit;</p> <p>- AO: periodieke audit.</p>	<p>Ja. De bestuurlijke control wordt geconcretiseerd door een reeds aanwezige evaluatie van het aanbestedingsbeleid aan B&W [S13]. De control op de naleving van aanbestedingsvorm/ drempelwaarden evenals het (niet) splitsen van opdrachten geschiedt door de controller. De positie van de coördinator/ controller is duidelijk, zowel bij de aanbesteding als bij de gunning. Er vinden steekproefsgewijs controles plaats op voorgeschreven proceshandelingen en vastlegging. (Zie S2, pagina 2 en 7.)</p> <p>(Zie S2, pagina 4 en 7.)</p> <p>(Zie S2, pagina 4.)</p> <p>(Zie S2, pagina 4.)</p> <p>(Zie S2, pagina 4 en 9.)</p>

Bijlage 3 Toetsingskader en beoordeling onderdeel organisatie

toetsingskader		uitkomsten/ resultaten
nr.	norm	
B1	Het beleid is geconcretiseerd in een checklist of bruikbare handreiking voor budgethouders om feitelijke aanbesteding conform het beleid te laten verlopen.	<p>Zederik: “Het nieuwe beleid is geïntroduceerd door het toe te lichten in het afdelingsoverleg van alle afdelingen. In het begin “liep er wel eens iemand tussen door, maar nu loop het goed”. Iedereen vraagt wel “moet het?” Antwoord is dan simpel: “ja het moet”. Het werkt nu goed maar “we zijn geen vrienden geworden”. Dit moest goed op orde komen, omdat we van beheer naar ontwikkelgemeente zijn gegaan.” Bron: groepsgesprek 24/10/06. Verifieerbaar: ja: Handleiding inkoop en aanbestedingsbeleid in de praktijk.</p> <p>Oordeel rekenkamer: ja</p>
B2	Er zijn richtlijnen voor coördinatie en samenvoeging bij de aanbesteding van overeenkomstige werken, goederen of diensten, voor meerdere afdelingen/ gemeentelijke diensten.	<p>Zederik: ja: de coördinatie loopt via de controller. Een jaaroverzicht van investeringen (= werken) is opgenomen in de begroting. Een overzicht van diensten en leveringen is opgenomen in de productramingen. De controller zorgt voor de coördinatie tussen de diensten. “Als budgethouder wil inkopen, moet hij bij ons langs.” Maar: “als iemand in januari komt en de ander in december dan zien we het echter niet”. Samenvoeging wordt bevorderd door het opstellen van mantelcontracten. Combineren van werk voor één project is gemakkelijk omdat het een afgerond product betreft. Het combineren van zaken voor de gehele organisatie voor werken en leveringen is moeilijker, omdat je dan de hele organisatie moet kunnen sturen. “Bron: groepsgesprek 24/10/06. Niet geverifieerd met concrete bewijsstukken. Bron: groepsgesprek 24/10/06. Niet geverifieerd met concrete bewijsstukken.</p> <p>Oordeel rekenkamer: nagenoeg. De coördinatie verloopt via investeringen en betreft daardoor vooral werken. Diensten en leveringen blijven hierdoor onderbelicht. Samenvoeging heeft vaker betrekking op diensten en leveringen, maar wordt ad hoc, op aangeven van betreffende budgethouder opgepakt.</p>
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) 	<p>Zederik: Er is een aanbestedingsdossier voor elke aankoop boven de €5.000. Een aanbesteding(sdossier) kan slechts geopend worden als deze aankoop vooraf is aangemeld en opgenomen is in het aanbestedingsregister. Iedereen krijgt dan ook handleiding inkoop. Bron: groepsgesprek 24/10/06. Verifieerbaar: ja: “Vereisten aanbesteding werk, dienst of levering” en “Totaaloverzicht aanbestedingsdossiers”.</p> <p>Oordeel rekenkamer: ja</p>

toetsingskader		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.	Zederik: in begroting en afdelingsplannen. "Afdelingsplannen zijn in maart of april klaar, voor perspectiefnota (voorjaarsnota) als basis voor begroting. Als iemand later iets bedenkt, dan naar de raad". Bron: groepsgesprek 24/10/06. Niet geverifieerd. Oordeel rekenkamer: deels . In begrotingen en afdelingsplannen betreft het wederom voornamelijk investeringen.
B4b	Bij het opzetten van het aanbestedings- en inkoopprogramma is expliciet stilgestaan bij (in- of externe) samenvoeging.	Zederik: Ja. Bron: groepsgesprek 24/10/06. Niet geverifieerd. Oordeel rekenkamer: deels . Het betreft wederom voornamelijk investeringen.
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.	Zederik: aan de AO wordt nog gewerkt. Project PIET (project inventariseren en toetsen) is van start gegaan. Hier wordt ook de juridische controle aangehangen. Bron: groepsgesprek 24/10/06. Oordeel rekenkamer: nee
B5b	De AO van het aanbestedingsbeleid sluit aan op het vigerende beleid van 2005.	Nee

toetsingskader		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>Zederik: nee, er is geen groslijst voor vaste leveranciers. “Er wordt gewoon gekeken naar ervaringen afgelopen jaren, wie heeft eerder werk gedaan”. In de praktijk werken we met vaste aannemers”. De lijst zit in het hoofd. “Je hebt groot nadeel als je groslijst hanteert. Als je alle aannemers op lijst hebt, dan hebben ze verwachting. Bij werk 1/3 dakdekker en 2/3 aannemer. Dan zegt aannemer, dat is bouwkundig werk en dan moet ik het toch weer splitsen”. Je kunt wel zelf bepalen wie je kiest, “maar verwachtingen die je creëert moet je ook waarmaken”. Bron: groepsgesprek 24/10/06.</p> <p>Oordeel rekenkamer: nee</p>
B7	<p>Aanbesteding/ inkoop is minimaal eens per jaar onderwerp van interne control. Dit ongeacht het vastgestelde beleid.</p>	<p>Zederik: Ja. Bron: groepsgesprek 24/10/06. Niet geverifieerd.</p> <p>Oordeel rekenkamer: nagenoeg, enige reserve wordt aangehouden vanwege niet verifieerbaarheid.</p>

Bijlage 4 Toetsingskader en beoordeling onderdeel praktijk

A: Geselecteerde aanbestedingsdossiers (1 van 2)

Dossier-nummer	Afdeling*	Omschrijving*	Bedrag *	Werk/dienst/levering	Valt binnen het onderzoek	Reden waarom niet	Zelfevaluatie ingevuld
1	Interne Zaken en Automatisering	Levering hard en software	31.414	levering	ja		Ja
2	Civiele Werken en Bouwkunde	Het plaatsen en leveren van 16 lichtmasten aan Hazelaarsingel	10.673	levering	ja		Ja
3	P&O	Salarisverkering maandelijks in dit geval de 2 ^e run van december	1.327	dienst	--		Ja
4	Diversen	Levering gas en elektra	6.031,00 per maand	dienst	nee	Aanbesteding o.b.v. oud beleid (vóór 2005)	Ja
5	Interne Zaken en Automatisering	Schoonmaakwerkzaamheden	38.530	dienst	nee	Aanbesteding o.b.v. oud beleid (vóór 2005)	Ja
6	Civiele Werken en Bouwkunde	Herstraten vrijliggende voetpaden	38.696	werk	nee	Aanbesteding o.b.v. oud beleid (vóór 2005)	Ja
7	Buurtbeheer	Diversen, voornamelijk n.a.v. vandalisme/schadezaken	3.810	levering	nee	Aanbesteding o.b.v. oud beleid (vóór 2005)	Ja
8	BMO	Adviesondersteuning RO dmv inhuur personeel	22.000	dienst	ja		Ja
9	Maatschappelijke Zaken	Bijdrage aan Avelingen Groep ter uitvoering en organisatie sociale werkvoorziening			nee	Betreft geen inkoop maar bijdrage aan gemeenschappelijke regeling.	Ja
10	Interne Zaken en Automatisering	Telefoonverkeer over het vaste net	niet ingevuld	dienst	nee	Aanbesteding o.b.v. oud beleid (vóór 2005)	Ja
11	Maatschappelijke Zaken	Kunstgras voetbalveld	348.000	werk	ja		Ja

A: Geselecteerde aanbestedingsdossiers (2 van 2)

Dossier-nummer	Afdeling*	Omschrijving*	Bedrag *	Werk/dienst/levering	Valt binnen het onderzoek	Reden waarom niet	Zelfevaluatie ingevuld
12	Civiele Werken en Bouwkunde	Leverantie van pompgemaal en pompput uitbreiding bedrijventerrein	38.125	levering	ja		Ja
13	Civiele Werken en Bouwkunde	Transport energie openbare verlichting	3.575	levering	nee	Aanbesteding o.b.v. oud beleid (vóór 2005)	Ja
14	Maatschappelijke Zaken	Inkoop leerlingenvervoer naar speciale school voor basisonderwijs	57.523	dienst	nee	Aanbesteding o.b.v. oud beleid (vóór 2005)	Ja
15	Civiele Werken en Bouwkunde	Aanbouw zorgruimte/ lokaal openbare basisschool	92.350	werk	ja		Ja
16	Buurtbeheer	Aanschaf 2 IVECO's	70.000	levering	ja		Ja
17	CW&BK	Reconstructie Gorinchemsestraat	264.350	werk	ja		Ja
18	Maatschappelijke Zaken	Stoelen voor Dorpshuis De Linde en Brandpunt	37.500	levering	ja		Ja
19	Maatschappelijke Zaken	Inkoop schoonmaakonderhoud obs	17.381	dienst	nee	Aanbesteding o.b.v. oud beleid (vóór 2005)	Ja
20	PCF	Taxatiewerkzaamheden in het kader van de wet WOZ	62.160	dienst	ja		Ja

* Op basis van informatie in zelfevaluatie respondent

B: Toetsingskader en beoordeling (1 van 3)

Dossinummer	Concrete interne opdracht formulering (i)	Concrete interne opdracht formulering (r)	samenvoeging onderzocht (i)	voldoende samenvoeging (r)	samenvoeging conform beleid (r)	concurrentie gesteld (i)	concurrentie gesteld (r)
1	ja	ja	ja	N V	--	ja	ja
2	ja	deels	ja	nee	nee	ja	deels
8	ja	N V	--	N V	--	nee	N V
11	ja	ja	nee	N V	--	ja	ja
12	ja	N V	ja	N V	--	--	nee
15	ja	ja	nee	N V	--	ja	ja
16	ja	ja	ja	ja	--	ja	ja
17	ja	N V	ja	N V	--	ja	N V
18	ja	deels	--	N V	--	ja	ja
20	ja	ja	ja	ja	--	ja	ja
Aantal ja	10	5	6	2	0	8	6
Aantal nee	0	0	2	1	1	1	1
Aantal deels	0	2	0	0	0	0	1
Aantal n.v.t.	0	0	0	0	0	0	0
Aantal -- (niet ingevuld)	0	0	2	0	9	1	0
Aantal NV (niet verifieerbaar)	0	3	0	7	0	0	2
totaal	10	10	10	10	10	10	10
Resultaat	ja	nagenoeg	nagenoeg	NV	NV	ja	nagenoeg

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

B: Toetsingskader en beoordeling (3 van 3)

Dossiernummer	duidelijke opdracht-verstrekking (i)	duidelijke opdracht-verstrekking (r)	evaluatie van de opdracht (i)	evaluatie van de opdracht (r)	werkwijze verifieerbaar (r)	afwijkingen onderbouwd (r)
1	ja	ja	ja	deels	ja	ja
2	ja	deels	ja	deels	ja	ja
8	ja	N V	ja	N V	nee	N V
11	ja	ja	ja	deels	deels	ja
12	--	N V	--	N V	nee	N V
15	ja	ja	ja	deels	ja	ja
16	ja	--	ja	N V	nee	N V
17	ja	N V	--	deels	nee	N V
18	ja	ja	nee	N V	ja	n.v.t.
20	ja	nee	ja	N V	nee	n.v.t.
Aantal ja	9	4	7	0	4	4
Aantal nee	0	1	1	0	5	0
Aantal deels	0	1	0	5	1	0
Aantal n.v.t.	0	0	0	0	0	2
Aantal -- (niet ingevuld)	1	1	2	0	0	0
Aantal NV (niet verifieerbaar)	0	3	0	5	0	4
totaal	10	10	10	10	10	10
Resultaat	ja	deels	nagenoeg	deels	deels	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 tijdspad 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.) a) dossiers van aanbestedingen zijn zodanig gearchiveerd dat alle onderdelen van het proces navolgbaar en transparant zijn; b) afwijkingen van de geldende regelgeving worden expliciet onderbouwd en vastgelegd in het dossier.

Bijlage 5 Volledig overzicht van aanbevelingen

Met het uitvoeren van al deze aanbevelingen wordt bereikt dat de gemeente op een professionele wijze werken, diensten en leveringen aanbesteedt. De aanbevelingen voor het beleid hebben als uitgangssituatie de evaluatie van de aanbestedingen t/m maart 2005. De nummering is opgenomen ter identificatie van de aanbeveling en weerspiegelt niet een bepaalde mate van belang.

Zoals eerder vermeld in het rapport:

- 1 Schrap de bepaling in het beleid dat een derde van de leveranciers uit het lokale bedrijfsleven afkomstig dient te zijn. Dit is ook de eerste aanbeveling uit de eigen evaluatie.
- 2 Blijf de goede wijze waarop de bepalingen en richtlijnen uit het beleid worden uitgevoerd de komende jaren handhaven.
- 3 Conformeer de drempelwaarden aan de norm van de rekenkamer. Op het punt van de drempelwaarden wijkt de norm van de rekenkamer af van de aanbeveling in de eigen gemeentelijke evaluatie.

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

- 4 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.

Overige aanbevelingen:

- 5 Zorg voor coördinatie van samenvoeging van gelijksoortige werken, diensten en leveringen tussen meerdere afdelingen/ gemeentelijke diensten. Werk het verbod op niet-splitsen nader uit, evenals de aansluiting op deze punten met de verantwoordelijkheid van de budgethouders. Een van de aanbevelingen in de eigen evaluatie van de gemeente betreft het zoeken van samenwerking met andere gemeenten. De aanbeveling van de rekenkamer heeft echter ook betrekking op activiteiten om het samenvoegen van gelijksoortige opdrachten binnen de eigen organisatie te bevorderen.
- 6 Stel 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. Criteria kunnen zijn ISO-certificering of kwaliteitscriteria van een branchevereniging.

- 7 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.
- 8 Stel ieder jaar een aanbestedings-en inkoopprogramma vast waarin alle geplande inkopen en aanbestedingen (ook niet zijnde investeringen) worden meegenomen en hierin duidelijk aangeven of en waarom in- of externe samenvoeging wel of niet aan de orde is.
- 9 Pas bij elke aanpassing van het beleid de checklist of handreiking op dit punt aan en controleer periodiek of de handreiking/ checklist aansluit bij het beleid. Vul de handreiking aan met bepalingen over samenvoeging.
- 10 Handhaaf de bepalingen over het aanleggen van een inkoopdossier voor elke inkoop vanaf €5.000, ook als het bedrag waarop concurrentiestelling nodig is, wordt verhoogd conform de normen van de rekenkamer. Dit kan een afgeslankte versie van het nu gehanteerde standaard dossier zijn. Belangrijkste doel is het handhaven van de kwaliteitseisen van dossieropbouw en wijze van opstellen van offerte-aanvragen en opdrachtbevestigingen.
- 11 Laat het aanbestedingsbeleid volledig aansluiten bij de geest van de EG-regelgeving. Dit betekent dat het beleid wordt geactualiseerd aan de nieuwe geldende regelgeving (in 2005: Raamwet EG-voorschriften; Besluit Overheidsaanbestedingen, AWR 2005 en BAO) en dat “het streven om tenminste een derde deel van het aantal uit te nodigen bedrijven uit het lokale c.q. regionale bedrijfsleven afkomstig te laten zijn” wordt geschrapt. Stel richtlijnen vast voor periodieke actualisatie van het beleid.
- 12 Zorg bij alle aanbestedingen voor een zodanige archivering dat alle onderdelen van het proces navolgbaar en transparant zijn en dat bij alle aanbestedingen afwijkingen van de geldende regelgeving expliciet worden onderbouwd en vastgelegd in het dossier.
- 13 De aanbestedingspraktijk in alle gevallen laten verlopen conform de vastgestelde regels en geldende wettelijke richtlijnen.

Bijlage 6 Gehanteerde bronnen

Schriftelijke bronnen:

Volgnr.	Titelbeschrijving
S1	Gemeente Zederik, Raadsvoorstel Inkoop- en aanbestedingsbeleid, 30 juli 2004.
S2	Gemeente Zederik, Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Zederik 2004, 23 augustus 2004.
S3	Gemeente Zederik, Mandaatbesluit 2005 gemeente Zederik, 15 februari 2005.
S4	Gemeente Zederik, Organisatiebesluit bij de invoering van het directiemodel, 26 augustus 2005.
S5	Gemeente Zederik, Rapport betalingen gemeente Zederik 2005, 2005.
S6	Gemeente Zederik, Totaaloverzicht aanbestedingsdossiers, 2005.
S7	Gemeente Zederik, Accountantsverklaring, 7 maart 2006.
S8	Gemeente Zederik, Uitkomsten controle van de jaarrekening 2005: verslag van bevindingen aan de Gemeenteraad, 17 maart 2006.
S9	Gemeente Zederik, Evaluatie Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Zederik tot en met maart 2006, 1 mei 2006.
S10	Gemeente Zederik, Besluitenlijst evaluatie Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Zederik 2004, 20 juni 2006.
S11	Gemeente Zederik, Overzicht kredietbeheerders aanbestedingen, oktober 2006.
S12	Gemeente Zederik, verslag bespreking over commissie bestuur, veiligheid en leefbaarheid, september 2004.
S13	Gemeente Zederik, evaluatie inkoop- en aanbestedingsbeleid, juni 2006.

Interviews:

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

Naam	Functie
Dhr. J. Mijster	Bouwkundige
Dhr. P. den Adel	Afdelingshoofd planning, control en financiën, controller

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 Zederik.

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 Zederik d.d. 3 januari 2007 is op 3 januari 2007, samen met een aanbiedingsbrief per mail aan het college van B&W verzonden, met het verzoek voor 18 januari 2007 te reageren. De bestuurlijke reactie van de gemeente Zederik d.d. 18 januari 2007 is digitaal ontvangen via een mail van de heer F. de Lange, griffier van de gemeente Zederik.

Geachte heer Pröpper,

Bij deze deel ik namens de gemeentesecretaris van de gemeente Zederik mede dat het college van Zederik in de vergadering op 16 januari 2007 heeft besloten om geen inhoudelijke reactie te geven op de concept-rapportage aanbestedingsonderzoek gemeente Zederik 2005.

Met vriendelijke groet,
Floor de Lange.

Griffier Gemeente Zederik

Bijlage 8 Nawoord

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

In de mail van 18 januari 2007 geeft de griffier aan dat het college van B&W van de gemeente Zedrik geen inhoudelijke reactie te geven op het rapport van de regionale rekenkamer. De rekenkamer concludeert hieruit dat het college het eens is met de conclusies van het rapport en de aanbevelingen zal opvolgen.

Dr. Igno Pröpper,
Directeur Regionale Rekenkamer Alblasserwaard-Vijfheerenlanden