

REKENKAMERCOMMISSIE DALFSEN

Inkoop- en aanbestedingsbeleid in de gemeente Dalfsen 2006-2007

INHOUDSOPGAVE.

	Pagina
Erratum	3
Samenvatting	4
Hoofdstuk 1. Inleiding, vraagstelling en achtergronden	6
Hoofdstuk 2. De onderzoeksopzet	9
Hoofdstuk 3. Het normenkader	10
Hoofdstuk 4. Bevindingen	14
Hoofdstuk 5. Conclusies	30
Hoofdstuk 6. Aanbevelingen	32
Bijlagen	33

Erratum bij het onderzoek 2008 van de rekenkamercommissie naar het Inkoop- en aanbestedingsbeleid in de gemeente Dalfsen 2006 –2007.

Het betreft de gekaderde teksten op de bladzijden 16, 17,19, 20, 22, 24, 25. Daarin zijn stukken van de tekst weggefallen. Hieronder treft u de volledige tekst aan.

Met onze excuses dat een gedeelte van de tekst is weggefallen.

Blz 16:

Bijvoorbeeld is het onderscheid in de Europese richtlijn tussen een dienst en een werk voor budgethouders niet duidelijk. Regulier onderhoud wordt als een werk beschouwd, terwijl dit als een dienst moet worden aangemerkt. Slechts indien het onderhoud verder gaat dan het in stand houden van de functies van een weg of gebouw, kan onderhoud als een werk worden aangemerkt. Als gevolg hiervan dient alle onderhoud voor meer dan het drempelbedrag voor diensten volgens de Europese richtlijn te worden aanbesteed.

Blz 17:

Uit de interviews met de verantwoordelijke budgethouders is gebleken dat de medewerkers die op het decentrale niveau de inkoop uitvoeren, naast de inkoopregels ook onvoldoende kennis hebben van de mogelijkheden bij inkoop. Leveranciersmanagement en het volgen van marktontwikkelingen zijn onderbelicht. Zo raadplegen zij bijvoorbeeld niet systematisch het handelsregister, waardoor het mogelijk is dat zij twee dochterfirma's niet systematisch het handelsregister, waardoor het mogelijk is dat zij twee dochterfirma's van één bedrijf om een offerte vragen. Het doel van meerdere offertes aanvragen, namelijk bevordering van de concurrentie, wordt dan moeilijker gerealiseerd.

Blz 19:

In incidentele gevallen wordt externe deskundigheid ingeroepen voor juridische advisering. Richtlijnen daarvoor zijn niet gegeven. Van een structurele juridische ondersteuning is geen sprake.

Blz 20:

In 2007 is door de D(O)OORSZ-gemeenten opdracht gegeven voor een onderzoek naar de mogelijkheden van inkoop samenwerking door de deelnemende gemeenten.

Het doel van het onderzoek is als volgt beschreven: *"Onderzoeken wat de beste samenwerkingsvorm voor de D(O)ORSZ-gemeenten is, zodat de kwaliteit verbetert, de kwetsbaarheid van de afzonderlijke gemeenten minder wordt en de kosten gereduceerd worden"*.

Het onderzoeksrapport is in april 2008 aan de secretarissen van de betrokken gemeenten aangeboden. Een gezamenlijk standpunt is daar tot op heden nog niet over ingenomen.

Blz 22:

Bijvoorbeeld is het doel van de inkoop en het beoogde effect veelal niet terug te vinden en hierdoor kan geen beeld worden verkregen van de in het inkoopproces te onderscheiden fasen van specificeren, bewaken en nazorg.

Het aan de inadequate dossiervorming verbonden risico is dat gedane inkopen niet kunnen worden verantwoord en dat interne controle ernstig wordt bemoeilijkt, zo niet onmogelijk is.

Blz 22:

Omdat de eindbeoordelingen en evaluaties niet systematisch opgesteld en uitgevoerd worden, blijven de risico's die de organisatie loopt onderbelicht en kan de organisatie bovendien niet leren van eerdere ervaringen.

Blz 24:

"Ten gevolge van de door de rekenkamercommissie op onderdelen geconstateerde tekortkomingen in de dossiervorming, de procesinrichting van het aanbestedingsproces en de uitvoering van het inkoopbeleid in relatie tot (sommige delen van) de wet- en regelgeving, is de rekenkamercommissie benieuwd hoe en op basis waarvan de gemeentelijke accountant de rechtmatigheid van de met de inkopen gemoeide uitgaven heeft vastgesteld".

Blz 25:

Contractmanagement is bij de gemeente Dalfsen niet ingevuld. Leveranciersprestaties worden niet structureel gemeten en beoordeeld. Door het ontbrekende contractmanagement kunnen contracten stilzwijgend worden verlengd indien geen actie wordt ondernomen en is er geen informatie over leveranciersprestaties als input voor heraanbesteding van contracten. Samenvattend heeft de gemeente Dalfsen de risico's betrekking hebbend op de inkoop onvoldoende door beheersmaatregelen afgedekt.

Samenvatting.

De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar het inkoopbeleid in de gemeente Dalfsen.

Zij heeft dit onderwerp geselecteerd voor onderzoek omdat elk inkoop- en aanbestedingsbeleid risico's met zich meebrengt en onderworpen is aan complexe regelgeving. Anderzijds blijkt uit diverse onderzoeken dat met een professionele inkoop aanzienlijke besparingen op het inkoopvolume te behalen zijn.

Verder dient dit onderzoek leereffecten op te leveren voor het inkoopbeleid van de gemeente Dalfsen.

Het onderzoek is uitgevoerd door Onderzoeksbureau Decentrale Rekenkamers b.v.

Wij hebben een onderzoeksopzet gemaakt en vervolgens meerdere onderzoeksbureaus gevraagd een offerte uit te brengen en mondeling toe te lichten. Na deze gesprekken hebben wij het Onderzoeksbureau Decentrale Rekenkamers (ODR) de opdracht verleend.

Dit bureau heeft het beleid en de uitvoering van de gemeentelijke inkoop door een dossierstudie onderzocht en negen ambtenaren en bestuurders geïnterviewd.

De uitkomsten van de dossierstudie en de interviews zijn in een Nota van Bevindingen neergelegd. Een dergelijke nota bevat nog geen conclusies of aanbevelingen.

Deze nota is door ons voor ambtelijk wederhoor aan de gemeentesecretaris voorgelegd. Dit ambtelijk wederhoor is erop gericht, de feiten in de conceptnota te controleren, voordat het rapport openbaar gemaakt wordt.

In het bestuurlijk wederhoor hebben wij aan het College van B&W om een oordeel gevraagd over de nota van bevindingen en de eraan verbonden conclusies en aanbevelingen. De reactie van het college is integraal in het rapport opgenomen, voorzien van een nawoord door de rekenkamercommissie.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de gemeente Dalfsen het 'vak'inkoop niet als zelfstandig specialisme kent. Daardoor lijdt de organisatie onder een gebrek aan beleid, vakkennis en kennis van regelgeving.

Wat vooral naar voren komt in het onderzoek is dat de rechtmatigheid van de inkoop en de procesmatige waarborgen hiervoor onvoldoende zijn. De kennis en de naleving van (inter)nationale regels zijn gebrekkig. Het ontbreekt aan sturing in aanbestedingsmethoden, mogelijke inkoopbundeling, te voeren leveranciersbeleid en te betrachten kostenbeheersing. Daardoor loopt de gemeente risico's en mist het kansen op besparingen.

Op basis van het onderzoek komt de rekenkamercommissie tot 9 aanbevelingen. De aanbevelingen 1 en 2 zijn aan u, de raad, gericht. De aanbevelingen 3 tot en met 9 zijn via u aan het college en het management gericht.

De rekenkamercommissie heeft kennis genomen van de studie die in D(O)ORSZ-verband wordt verricht naar de mogelijkheden tot samenwerking op het terrein van de gemeentelijke inkoop. Over de omvang en de mate van samenwerking zal in de loop van 2009 meer duidelijkheid komen.

De aanbevelingen die de rekenkamercommissie de raad, het college en het management in overweging geeft zullen de besluitvorming over de samenwerking niet frustreren. De

rekenkamercommissie hoopt dat het rapport eerder een bijdrage zal leveren aan de standpuntbepaling over een mogelijke samenwerking.

De rekenkamercommissie Dalfsen:

- De heer G.D. Johans, voorzitter
- De heer A.H. van Drooge
- De heer R. Jonkman
- Mevrouw B. Goosselink, secretaris

1. Inleiding, vraagstelling en toelichting

1.1 Inleiding

In de jaren 2006 en 2007 gaf de gemeente Dalfsen een bedrag van circa € 42 miljoen (inclusief subsidies) per jaar uit voor het uitvoeren van werken en de inkoop van goederen en diensten. Dit bedrag kan worden aangemerkt als volume van beïnvloedbare inkoop.¹

In de onderzoeksperiode fluctueerden de uitgaven voor inkoop, voornamelijk als gevolg van uitgaven voor de nieuwbouw van het gemeentehuis.

Het is van groot belang dat de inkoop in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving, in overeenstemming met doelstellingen en in afstemming met de organisatiestructuur en besturingsfilosofie van de gemeente Dalfsen wordt ingericht en vervolgens als zodanig functioneert.

De ambtelijke en bestuurlijke organisatie zijn zich bewust van de risico's die de uitvoering van het inkoopbeleid met zich brengt en de mogelijkheden voor het behalen van inkoopvoordeel anderzijds. Met het oog daarop is in 2007 een onderzoek gestart naar de mogelijkheden tot inkoop samenwerking in D(O)ORSZ-verband. Het eindrapport is in februari 2008 aangeboden aan de stuurgroep van gemeentesecretarissen, maar heeft nog niet tot bekrachtiging door de afzonderlijke gemeenten geleid.

Dit inleidende hoofdstuk licht de gehanteerde kwaliteitsbegrippen toe, definieert het inkoopproces door het in stappen uit te werken en benoemt verder de risico's bij inkoop. Op basis van deze algemene noties werkt dit hoofdstuk aan het slot de vraagstelling van het onderzoek uit.

1.2 Algemene begrippen en definities

De algemene **kwaliteitsbegrippen** die ook voor de doelstelling van inkoop gelden, zijn doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid.

- a. doeltreffendheid houdt in het bereiken respectievelijk bereikt hebben van de beoogde effecten van beleid
- b. doelmatigheid houdt in het met een optimale inzet van mensen en middelen voorbereiden en uitvoeren van beleid
- c. rechtmatigheid houdt in de correcte naleving van wettelijke kaders en regelgeving evenals van interne voorschriften.

Het **inkoopproces** wordt, in termen van begin en eind, gedefinieerd als: *alle processtappen vanaf het specificeren van de in te kopen goederen en diensten tot en met de nazorg na ontvangst van de levering.*

Het inkoopproces kan schematisch als volgt worden weergegeven:

Specificeren	Selecteren	Contracteren	Bestellen	Bewaken	Nazorg
Aanbesteden					

Omdat de aanbesteding een specifieke vorm van inkoop is, zal in het vervolg van deze notitie alleen worden gesproken over de inkoop. Inkoopervaktaal spreekt in het algemeen van de

¹ Rapportage ABC Pareto Analyse 2006 Gemeente Dalfsen.

inkoopfunctie, waarmee bedoeld wordt zowel het beleid voor inkoop en aanbesteding, als het beheer ervan door de organisatie. Dit rapport gebruikt omwille van de eenvoud het woord **inkoop** om al deze beleids- en beheersaspecten te benoemen.

Risico's die verbonden zijn aan de inkoop zijn:

- a. sancties en mogelijke claims vanwege het niet voldoen aan wettelijke bepalingen
- b. het aangaan van verplichtingen zonder dat financiële dekking aanwezig is
- c. het aangaan van verplichtingen zonder daartoe bevoegd te zijn
- d. het uitbetalen van onjuiste bedragen
- e. het uitbetalen aan niet-rechthebbenden
- f. het ontvangen van kwalitatief of kwantitatief ontoereikende goederenleveringen en diensten.
- g. belangenverstrengeling en functievermenging.

1.3 Vraagstelling onderzoek

De rekenkamercommissie wil graag inzicht krijgen in de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van de inkoop door de gemeente Dalfsen en aldus in het onderliggende inkoop- en aanbestedingsbeleid. Vanuit het onderzoek dienen aanbevelingen voor verbetering van het beleid en de uitvoering voor inkoop gedaan te kunnen worden.

De hoofdvraag voor dit onderzoek luidt dan ook:

In hoeverre heeft de inkoop door de gemeente Dalfsen in de jaren 2006 en 2007 rechtmatig, doelmatig en doeltreffend plaatsgevonden en in hoeverre heeft de gemeente hiervoor procesmatige waarborgen opgesteld?

Deze hoofdvraag valt uiteen in veertien deelvragen.

1. Welke wetgeving vormt het kader waarbinnen een rechtmatige inkoop plaatsvindt?
2. Heeft de gemeente Dalfsen, binnen het hierboven genoemde kader, eigen beleid voor inkoop geformuleerd?
3. Was dit inkoopbeleid SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) geformuleerd?
4. Heeft de gemeente Dalfsen algemene inkoopvoorwaarden vastgesteld en zo ja, zijn die valide?
5. Waren de hierboven genoemde regels voldoende bekend bij degenen die bevoegd waren tot inkoop?
6. Hoe is de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van inkoop?
7. In hoeverre zijn afspraken gemaakt over interne en externe coördinatie van de inkoop en in hoeverre zijn daartoe hulpmiddelen beschikbaar?
8. Bevatten de dossiers die informatie die nodig is om een verificatie van de stappen in het inkoopproces mogelijk te maken?
9. In hoeverre worden het inkoopproces en de resultaten van inkoop geëvalueerd?
10. Hoe wordt de rechtmatigheid van de inkoop vastgesteld?
11. Zijn de risico's die betrekking hebben op de inkoop door beheersmaatregelen afgedekt?
12. Op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd over inkoop en de resultaten hiervan?
13. Is deze informatie aan de gemeenteraad SMART geformuleerd?

Mede gebaseerd op deze procesmatige vragen zal de Rekenkamercommissie kunnen oordelen:

14. In hoeverre voert de gemeente Dalfsen de inkoop rechtmatig, doelmatig en doeltreffend uit?

Zoals uit deze veertien deelvragen blijkt, heeft de rekenkamercommissie zich in het onderzoek geconcentreerd op de procesmatige waarborgen voor rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

Het onderzoek is uitgevoerd door Onderzoeksbureau Decentrale Rekenkamers (ODR), onder eindverantwoordelijkheid van de rekenkamercommissie van de gemeente Dalfsen. Hierbij fungeerde het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie als leidraad.

2.1 De onderzoeksopzet

Bij het onderzoek zijn de volgende uitgangspunten en afbakeningen gehanteerd:

1. Dit rapport onderzoekt de werking van de inkoop in de jaren 2006 en 2007.
2. Een afgewogen oordeel over de rechtmatigheid van de betaalde bedragen is niet geformuleerd. Dit is voorbehouden aan de certificerende accountant.
3. De onderzoeksvragen worden beantwoord vanuit het normenkader voor inkoop, dat in het volgende hoofdstuk wordt uitgewerkt.

2.2 Werkwijze

In dit onderzoek is allereerst gekeken naar relevante wetgeving en gemeentelijke richtlijnen en instructies. Mede op basis van deze wet- en regelgeving is in een normenkader de gewenste situatie in beeld gebracht, dat wil zeggen van de wijze waarop de inkoopprocessen georganiseerd zouden moeten worden.

Vervolgens is aan de hand van acht door de rekenkamercommissie geselecteerde *cases* de praktijk aan de gewenste situatie getoetst. De dossiers zijn gekozen aan de hand van een selectie uit de crediteurenadministratie van de afdeling Financiën en Belastingen, die alle betalingen aan leveranciers gedurende de onderzoeksperiode 2006-2007 bevat.

Om een goed beeld te krijgen van het beleid en de praktijk heeft de rekenkamercommissie de te bestuderen dossiers gekozen op basis van soort inkoop en spreiding over de sectoren Dit heeft geleid tot de volgende selectie:

1. inhuur personeel derden (mantelovereenkomsten met Yacht, Sargas en Content)
2. adviezen derden (stedenbouwkundige diensten en training beïnvloedingsvaardigheden)
3. automatisering (advisering infrastructuur én aanleg en levering t.b.v. nieuwbouw gemeentehuis)
4. onderhoud groenvoorziening (onderhoud bermen)
5. schoonmaakkosten (contract nieuwe gemeentehuis)
6. leerlingenvervoer
7. inzameling huisvuil
8. onderhoud wegen. (asfalt en elementenverharding)

Aansluitend heeft het onderzoeksbureau ODR negen interviews gehouden met bestuurders, afdelingshoofden en budgethouders, om de inzichten uit deze *cases* en uit de documentstudie te verdiepen. Van elk van deze interviews is een gespreksverslag opgesteld, dat de geïnterviewde ter goedkeuring is voorgelegd.

3.Het normenkader

3.1 Inleiding

Het doel van het inkoopbeleid is middels doelstelling een kader te scheppen waarbinnen de organisatie haar inkoop professioneel vorm kan geven. Het is hierdoor voor de betrokkenen binnen en buiten het gemeentelijk apparaat duidelijk hoe de organisatie omgaat met inkoop.

De basisvoorwaarden voor de inkoop worden gewaarborgd door nationale en internationale wetgeving. Dergelijke voorwaarden zijn transparantie van de markt en, specifiek voor de inkoopende partij, objectiviteit en non-discriminatie.

Om de inkoop optimaal te laten verlopen, beschikt de inkoopende partij idealiter over kennis van zaken, teneinde snel en doelgericht te kunnen handelen en prijsvoordeel te realiseren. Dergelijke doelen voor de inkoop kunnen samengevat worden in een algemene doelstelling. Die zou bijvoorbeeld kunnen luiden: 'het effectief en efficiënt beheren en beheersen van inkoopstromen en het inkoopproces zodat bestedingen op een rechtmatige en doelmatige wijze worden uitgevoerd'. De inkoop kan hiermee een substantiële bijdrage aan het terugdringen van de bedrijfskosten van de gemeente leveren.

In de ideale situatie bereikt de inkoop al zijn doelen, door adequate beheersmaatregelen voor de organisatie te formuleren. Voor alle beheersmaatregelen geldt dat de verantwoordelijkheden benoemd en toegewezen zijn, zij toereikend zijn en actief beheerd worden, in documentatievorm beschikbaar zijn en in de praktijk daadwerkelijk door de organisatie toegepast worden. Het samenhangend geheel van deze beheersmaatregelen wordt in de organisatiekunde aangeduid met het begrip Managementcyclus. In onderstaand normenkader wordt die ideale positie nader beschreven, door alle op inkoop van toepassing zijnde beheersmaatregelen in de betekenis van norm weer te geven.

3.2 Normen

A: De wettelijke bepalingen

De gemeente Dalfsen moet bij de inkoop voldoen aan wettelijke voorschriften. Deze zijn vastgelegd in de Europese Richtlijn voor inkoop (nr. 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad) en in nationale wetgeving.

De voor inkoop en de uitvoering daarvan relevante wetgeving wordt hieronder weergegeven.

Europese Wetgeving

De overheid in het algemeen is een grote afnemer van werken, goederen en diensten. Er zijn speciale procedures voor het kiezen van organisaties die deze opdrachten uit mogen voeren, de zogenaamde aanbestedingsprocedures. Voor een deel zijn de aanbestedingsprocedures verplicht op basis van Europese wetgeving, zoals later in dit rapport zal blijken.

Het doel van de Europese regelgeving betreffende aanbestedingen is het openstellen van de markten van overheidsopdrachten voor alle organisaties gevestigd in de Europese Unie ongeacht hun nationaliteit. (In bijlage 3 is dit kort toegelicht.)

Wetgeving per 1 december 2005: Besluit Bao als uitwerking van de Europese Richtlijn 2004/18/EG

Op 6 september 2005 heeft de Nederlandse regering het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) gepubliceerd. Dit besluit is een uitwerking van de Europese

Richtlijn 2004/18/EG en bevat regels voor het verstrekken van opdrachten door overheden. Deze besluiten zijn daarom ook van invloed op de gemeenten.

Burgerlijk Wetboek

In Nederland zijn in het Burgerlijk Wetboek (BW) bepalingen opgenomen om de samenleving in al zijn verschijningsvormen te reguleren. Zo zijn in Boek 7 "Bijzondere Overeenkomsten" bepalingen opgenomen ten aanzien van koop en ruil.

Archiefwet

De archiefwet 1995 biedt een formeel kader voor zorg en beheer van archiefbescheiden van overheidsorganen. Gemeenten vallen ook onder de reikwijdte van deze wet, te weten hoofdstuk 5: archiefbescheiden van gemeenten. Voor de inkoop betekent dit dat de documenten die gebruikt zijn bij de uitvoering van de inkoop volgens de richtlijnen van deze wet bewaard dienen te worden.

Gemeentewet

De gemeentewet is vanwege het in werking treden van de Wet dualisering gemeentebestuur (in werking getreden op 12 maart 2003) aangepast. In de gemeentewet gaat Titel IV over de financiën van de gemeente. Daarbinnen zijn voor de inkoop met name de hoofdstukken XIII (begroting en jaarrekening) en XIV (de administratie en de controle: artikelen 212 en 213) en de op grond daarvan vast te stellen verordeningen van belang.

Wet BIBOB (integriteitbevordering leveranciers)

Bibob staat voor Bevordering Integriteit Beoordelingen Openbaar Bestuur en beoogt te voorkomen dat onder meer door aanbesteding van een overheidsopdracht, de overheid onbedoeld criminele activiteiten faciliteert. De wet BIBOB is in werking getreden op 1 juni 2003 en is onder andere van toepassing voor overheidsopdrachten binnen de sectoren milieu, informatie- en communicatietechnologie (ICT) en bouw.

Met betrekking tot deze sectoren kan het Bureau Bibob, een onderdeel van het ministerie van Justitie, een gemeente adviseren over de aanwezigheid van feiten en omstandigheden die aanleiding zouden kunnen vormen de overheidsopdracht niet te gunnen aan een specifieke leverancier.

Naast bovengenoemde normen, waaraan de gemeente Dalfsen moet voldoen, dient de gemeente ook zichzelf normen op te leggen, om de eigen rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid te waarborgen. Die zijn in onderstaande norm B in zijn algemeenheid geformuleerd en in de deelnormen B1 tot en met B9 nader uitgewerkt.

B. De gemeentelijke inkoop

De gemeente Dalfsen hanteert van de eigen inkoopdoelstelling afgeleide richtlijnen betreffende de met (potentiële) leveranciers te maken afspraken (= inkoopvoorwaarden). Verder bepaalt zij de inrichting van de inkoop binnen de eigen organisatie.

Het inkoopbeleid wordt idealiter door de volgende beheersmaatregelen afgedekt:

B.1. De inrichting van de inkoop.

De gemeente Dalfsen stelt, met inachtneming van Europese en nationale wetgeving, eigen regels voor het behalen van de inkoopdoelstellingen.

B.2. De organisatie-inrichting

De verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van zowel besturende, als de uitvoerende en ondersteunende actoren bij de inkoop zijn benoemd, uitgewerkt en geïmplementeerd. Hierbij is voldoende aandacht voor de organisatorische inbedding van de interne controle.

B.3. de procesinrichting

Het inkoopproces, en de daaronder vallende processtappen, is ingericht. Hierbij is voldoende aandacht voor maatregelen van interne controle.

B.4. de ingezette hulpmiddelen

De voor de inkoop benodigde hulpmiddelen (zoals ICT, verplichtingenadministratie, etc.) zijn toereikend.

B.5. de planning

De in te kopen werken, goederen en diensten zijn ingepland in de financiële planningscyclus op meerjarig en jaarlijks niveau.

B.6. de uitvoering

De zich in de dossiers bevindende documenten bieden inzicht in de uitvoering van het inkoopbeleid.

B.7. de informatievoorziening

Ten behoeve van de uitvoering van de inkoop is informatie beschikbaar. Dit geldt naast de informatie voor de uitvoering ook voor de op verantwoording en beheersing gerichte informatie. Deze informatie is:

- relevant (voor het te nemen besluit)
- tijdig (om te kunnen gebruiken in het besluitvormingsproces)
- volledig (zodat alle relevante aspecten bij het besluit betrokken worden)
- betrouwbaar (zodat de besluiten op goede gronden genomen worden).

B.8. inkoopvoorwaarden

De gemeente hanteert inkoopvoorwaarden, om de juridische, financiële en commerciële uitgangspunten en voorwaarden te benoemen waartegen zij bereid is inkoopovereenkomsten te sluiten. Dit als tegenhanger van de door leveranciers gehanteerde leveranciersvoorwaarden.

B.9. SMART

De gemeente formuleert beleid en rapportage SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden).

Voor de beheersmaatregelen geldt dat de verantwoordelijkheden zijn benoemd en toegewezen, dat zij toereikend zijn, in documentatievorm zijn vastgelegd, in de praktijk als zodanig functioneren en actief worden beheerd.

Voor de begrippen doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid sluit de rekenkamercommissie aan op de definities die de Algemene Rekenkamer hanteert.

Doelmatigheid geldt of de effecten niet met minder middelen hadden kunnen worden bereikt dan wel of niet meer effecten of prestaties met dezelfde middelen hadden kunnen worden verwezenlijkt.

Doeltreffendheid betreft in hoeverre dankzij het beleid de gewenste beleidsresultaten worden bereikt. Resultaat geldt zowel de prestaties als de effecten.

Rechtmatigheid heeft betrekking op de naleving van wet- en regelgeving.
De beoordeling van de rechtmatigheid van de uitgaven blijft in dit onderzoek buiten beschouwing. Dit is een verantwoordelijkheid van de verifiërend accountant.

Dit normenkader vormt een van de pijlers van het onderzoek: de meetlat (= *soll*-positie) waarlangs de geconstateerde feiten worden gelegd (= *ist*-positie).

4. Bevindingen

Dit hoofdstuk stelt de bevindingen op, door antwoord te geven op de onderzoeksvragen die in het hoofdstuk Inleiding (§1.3) geformuleerd zijn. Het hoofdstuk is in het algemeen gestructureerd naar de volgende drieslag: de in hoofdstuk 1.3 genoemde deelvraag, de bij de deelvraag gehanteerde norm(en) (inclusief eventuele toelichting daarop) en de bevindingen over de stand van zaken in de gemeente Dalfsen.

De bij de deelvragen vermelde norm verwijst naar de normen die in hoofdstuk 3 (Normenkader) zijn vermeld.

4.1 Welke Europese en nationale wetgeving vormt het kader waarbinnen een rechtmatige inkoop plaatsvindt?

Het is voor zowel de kaderstelling als de uitvoering van de inkoop vereist dat rekening wordt gehouden met ter zake geldende wetgeving, die in hoofdstuk 3.2 onder A is geïnventariseerd. Aangezien dit een inventarisatie is van algemene regelgeving, kan hieraan geen bevinding voor de toestand in Dalfsen worden verbonden. Dit zal bij latere deelvragen aan de orde komen.

4.2 Heeft de gemeente Dalfsen, binnen het hierboven genoemde kader, eigen beleid voor inkoop geformuleerd?

Norm

A: De wettelijke bepalingen

De gemeente Dalfsen moet bij de inkoop voldoen aan wettelijke voorschriften. Deze zijn vastgelegd in de Europese Richtlijn voor inkoop (nr. 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad) en in nationale wetgeving

Normtoelichting

Zoals in het hoofdstuk Normenkader weergegeven, dient het doel van het inkoopbeleid te zijn om een beleidskader te scheppen waarbinnen de organisatie haar inkoop professioneel vorm kan geven. Dit beleidskader dient zowel intern (op de eigen medewerkers) gericht te zijn, als extern (op leveranciers van werken, goederen en diensten, waarover later in dit rapport meer).

Bevindingen

In artikel 26 van de "Financiële verordening gemeente Dalfsen" vastgesteld op 25 oktober 2004, is bepaald dat het college interne regels vastlegt voor de inkoop en aanbesteding, die waarborgen dat in overeenstemming met de Europese regelgeving wordt gehandeld. Een dergelijke regeling is nog niet vastgesteld.

De gemeente Dalfsen heeft twee beleidsnotities die op de inkoop van toepassing zijn, de Nota Aanbestedingsbeleid van de gemeente Dalfsen 1993 en de Regeling budgethouderschap. Over deze laatste regeling meer bij deelvraag 6.6.

De Nota aanbestedingsbeleid van de gemeente Dalfsen 1993, bij de herindeling in 2001 ongewijzigd vastgesteld, gaat, zoals de titel aangeeft, met name in op het onderwerp aanbesteden. Hierbij wordt geen relatie gelegd met de bovengenoemde Europese Richtlijn voor inkoop. Wel is een procedure opgenomen voor de aanbestedingsvormen. De notitie Aanbestedingsbeleid is beperkt qua inhoud (alleen aanbestedingen) en werking (openbare

werken). Andere inkoopvormen, zoals goederen, inhuur derden en overige diensten en hoe hiermee moet worden omgegaan, worden in de notitie niet onderkend. De gemeente Dalfsen heeft aldus geen regels voor diensten en leveringen van goederen.

Als we de criteria uit de nota Aanbestedingsbeleid in relatie brengen met de Europese regelgeving dan valt op dat in de nota geen bedragen zijn genoemd die voor de onderscheiden aanbestedingsvormen worden gehanteerd en dat overigens ten aanzien van onderhoudswerkzaamheden aan wegen en gebouwen (hoofdstuk 6) wordt gesteld dat die werkzaamheden zeer geschikt zijn voor onderhandse aanbesteding of een enkelvoudige uitnodiging. Op grond van de Europese regels moet 'onderhoud' in beginsel als een 'dienst'² worden aangemerkt. De drempelbedragen voor aanbesteding van werken en van diensten verschillen aanmerkelijk. Voor 2006 was het drempelbedrag voor werken € 5.923.624 en voor diensten € 236.945.

Voor het stellen van een inkoopdiagnose is het onderscheid tussen beide categorieën van wezenlijk belang. Een onjuiste toepassing kan aanzienlijke risico's met zich brengen. De in de nota genoemde selectie en gunningcriteria zijn niet in overeenstemming met de Europese regels.

Naast deze gemeentelijke Nota aanbestedingsbeleid hanteert de afdeling ROB (Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer) zogenaamde ARW-richtlijnen (Aanbestedings Reglement Werken), die landelijk gebruikelijk zijn bij aanbesteding.

Als belangrijkste aanbestedingscriterium geldt de "hoogste bestek kwaliteit tegen de laagste prijs".

Om te kunnen beoordelen, in welke aanbestedingsvorm inkoop dient te geschieden, moet een inkoopende partij en dus ook de gemeente Dalfsen een inkoopdiagnose uitvoeren. Het uitvoeren van een dergelijke diagnose is een van de eerste stappen voor verbetering van de inkoop. Een dergelijke diagnose heeft de gemeente nog niet structureel geregeld of ook eenmalig uitgevoerd. Wel is in 2005 en 2006 onderzoek gedaan naar het besparingspotentieel op de inkoop.

Met een inkoopdiagnose verkrijgt de inkoper inzicht in de omvang van in te kopen producten en diensten, verdeeld over leveranciers en inkooppakketten. Een inkooppakket is een verzameling van producten of productgroepen die bij één leverancier kunnen worden ingekocht. Dit is nodig om na te kunnen gaan of voldaan wordt aan de aggregatieplicht, zoals in de Europese Richtlijn voorgeschreven. De Europese aanbestedingsrichtlijnen gaan namelijk uit van het homogeniteitsprincipe: gelijksoortige inkoop moeten gemeentebreed worden samengenomen om te kunnen beoordelen of deze in totaliteit boven het drempelbedrag uitkomen. Daarom moet niet alleen op opdrachtniveau worden gekeken maar ook op het niveau van homogene inkooppakketten. Het is, anders geformuleerd, verplicht om gelijksoortige diensten en producten tot één inkooppakket te bundelen, ook als ze organisatorisch en in de tijd gesplitst hadden kunnen worden. Omdat de gemeente Dalfsen hierop niet consequent let, loopt zij het gevaar te handelen in strijd met de Europese richtlijn. Hierdoor zou zij een Europese boete opgelegd kunnen krijgen, of ook een claim van een benadeelde (potentiële) leverancier.

Samengevat is de bevinding voor de stand van zaken in de gemeente Dalfsen dan ook, dat een eigen beleid voor inkoop niet is geformuleerd en waar dit voor van aanbestedingen wel het

² Europa Decentraal / Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / Vereniging van Nederlandse Gemeenten: *Handreiking Europaproof Gemeenten* (2006) p.37

geval is (nota Aanbestedingen 1993), is dit niet in overeenstemming met de Europese Richtlijn.

Hierdoor is het inkoopbeleid niet toereikend en ontbreekt het aan beheersing van de inkoop.

Voor de goede orde wil de rekenkamercommissie opmerken dat het ontbreken van een overkoepelend beleidskader voor inkoop niet betekent dat er op afdelingsniveau niets zou zijn geregeld. Hier zijn wel degelijk initiatieven uitgewerkt.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat in 2007 een onderzoek is gestart naar de mogelijkheden voor inkoop samenwerking in D(O)ORSZ-verband. Het doel van het onderzoek is om na te gaan of er een basis van samenwerking kan worden gevonden, waardoor de kwaliteit wordt verbeterd, de kwetsbaarheid van de afzonderlijke gemeenten afneemt en kostenreductie gerealiseerd kan worden. Het eindrapport is in april 2008 aangeboden aan de stuurgroep van gemeentesecretarissen, maar heeft nog niet tot besluitvorming geleid.

4.3 Was dit inkoopbeleid SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) geformuleerd?

Norm

B9. SMART

De gemeente formuleert beleid en rapportage SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden).

Normtoelichting.

Het beleid moet duidelijke kaders en doelstellingen bevatten, die in lijn zijn met wetgeving en andere gemeentelijke beleidsprogramma's.

Bevindingen

Aangezien er geen overkoepelend inkoopbeleid is, is het ook niet SMART geformuleerd. Het specifiekere aanbestedingsbeleid dat de gemeente in 1993 geformuleerd heeft, is niet SMART.

4.4 Heeft de gemeente Dalfsen algemene inkoopvoorwaarden vastgesteld en zo ja, zijn die valide?

Norm

B8. inkoopvoorwaarden

De gemeente hanteert inkoopvoorwaarden om de juridische, financiële en commerciële uitgangspunten en voorwaarden te benoemen waartegen zij bereid is inkoopovereenkomsten te sluiten. Dit als tegenhanger van de door leveranciers gehanteerde leveranciersvoorwaarden.

Normtoelichting

Dergelijke inkoopvoorwaarden vormen het extern gerichte beleidskader, dat tegenwicht moet bieden aan de voorwaarden die leveranciers hanteren. Als de gemeente geen inkoopvoorwaarden hanteert, kan dit consequenties hebben voor met name de doelmatigheid

en de doeltreffendheid van de inkoop. Elke budgethouder, respectievelijk -beheerder moet namelijk het 'eigen wiel uitvinden' en zonodig de leveranciersvoorwaarden weerleggen.

Bevindingen

De gemeente Dalfsen hanteerde in de onderzoeksperiode geen inkoopvoorwaarden als tegenhanger van leveranciersvoorwaarden.

Opgemerkt wordt dat inkoopvoorwaarden in maart 2008 zijn vastgesteld naar het model dat in D(O)ORSZ-verband is gebruikt bij de offerteaanvraag Inhuur Extern Personeel in maart 2005..

4.5 Waren de hierboven genoemde regels voldoende bekend bij degenen die bevoegd waren tot inkoop?

Norm

B2. de organisatie-inrichting

De verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van zowel besturende, als de uitvoerende en ondersteunende actoren bij de inkoop zijn benoemd, uitgewerkt en geïmplementeerd. Hierbij is voldoende aandacht voor de organisatorische inbedding van de interne controle.

Normtoelichting.

Om verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor de uitvoering van het inkoopbeleid is een eerste vereiste dat de daarvoor vereiste kennis aanwezig is en op peil wordt gehouden.

Bevindingen

In de interviews met de verantwoordelijke budgethouders is naar voren gekomen dat de met inkoop belaste medewerkers onvoldoende bekend zijn met de inhoud en werking van de Europese aanbestedingsrichtlijn. Die richtlijn moet gevolgd worden voor alle inkopen en niet alleen voor inkopen boven de drempelbedragen. Bovendien leidt de gebrekkige regelkennis tot foutieve regeltoepassing en loopt de gemeente het risico te worden geconfronteerd met schadeclaims en boetes.

Bijvoorbeeld is het onderscheid in de Europese richtlijn tussen een dienst en een werk voor budgethouders niet duidelijk. Regulier onderhoud wordt als een werk beschouwd, terwijl dit als een dienst moet worden aangemerkt.

Kortweg: onderhoudswerk is in principe een dienst.³

4.6 Hoe is de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van inkoop?

Norm

B2. de organisatie-inrichting

De verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van zowel

³Europa Decentraal / Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / Vereniging van Nederlandse Gemeenten: *Handreiking Europaproof Gemeenten* (2006) p.37

besturende, als de uitvoerende en ondersteunende actoren bij de inkoop zijn benoemd, uitgewerkt en geïmplementeerd. Hierbij is voldoende aandacht voor maatregelen van interne controle.

B7. de informatievoorziening

Ten behoeve van de uitvoering van de inkoop is informatie beschikbaar. Dit geldt naast de informatie voor de uitvoering ook voor de op verantwoording en beheersing gerichte informatie. Deze informatie is betrouwbaar en wordt waar mogelijk gerelateerd aan gemaakte afspraken binnen de gemeente.

Normtoelichting.

Met organisatie-inrichting is bedoeld, hoe de inkoop in de organisatie is vormgegeven. We onderscheiden hierbij besturende, uitvoerende en ondersteunende functies.

Voor de uitvoering van inkoop is van belang dat de medewerkers op de hoogte zijn van de uitvoeringsregels en het te volgen proces.

Bevindingen

Het begrip 'integraal management' is binnen de gemeente Dalfsen het uitgangspunt bij de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden over afdelingen en over functionarissen en dus ook bij de organisatie-inrichting van de inkoop. Bij integraal management is het decentrale management in principe voor alle facetten van de bedrijfsvoering verantwoordelijk. Dat betekent dat de budgethouders binnen de afdelingen eindverantwoordelijk zijn voor de inkoop binnen hun eigen portefeuille, met andere woorden dat zij verantwoordelijk zijn voor het gehele proces.

De secretaris-directeur is eindverantwoordelijk voor de ambtelijke organisatie en is de schakel met het college van burgemeester en wethouders.

De inkoopkennis is verspreid over de organisatie als gevolg van integraal management. Elke afdeling voert zelfstandig inkooptrajecten uit. Dit verklaart de gebrekkige actuele kennis over de regels voor inkoop en aanbesteden, die het onderzoek in de vorige paragraaf geconstateerd heeft.

Uit de interviews met de verantwoordelijke budgethouders is gebleken dat de medewerkers die op het decentrale niveau de inkoop uitvoeren, naast de inkoopregels ook onvoldoende kennis hebben van de mogelijkheden bij inkoop.

controle.

4.6.1 De besturende functies.

Norm

B2. de organisatie-inrichting

De verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van zowel besturende, als de uitvoerende en ondersteunende actoren bij de inkoop zijn benoemd, uitgewerkt en geïmplementeerd. Hierbij is voldoende aandacht voor maatregelen van interne

Normtoelichting

Het bestuurlijk niveau (college van B&W en gemeenteraad) is verantwoordelijk voor de kaderstelling, de te treffen beheersmaatregelen, het (laten) toezien op de uitvoering van het inkoopbeleid en afsluitend voor het verstrekken van informatie daarover. Daarnaast kan de

gemeenteraad zelf bepalen, in hoeverre zij zichzelf een taak stelt voor de kaderstelling en de informatievoorziening bij de inkoop.

Bevindingen

Het college van B&W heeft, zo blijkt uit de portefeuillevreiding en de interviews, niet vastgelegd hoe het de verantwoordelijkheden voor inkoop onderling verdeelt. Daarnaast heeft gemeenteraad voor zover bekend geen initiatieven ontplooid om te besluiten, in hoeverre zij voor de uitvoering en rapportage over de gehele inkoop kaders wil stellen. Richtlijnen voor informatievoorziening aan de raad zijn in Dalfsen niet gegeven.

Het college voelt inmiddels zelf ook de behoefte aan een expliciete verdeling van verantwoordelijkheden binnen B&W voor inkoop, zo blijkt uit de interviews. Dit kan de inkoopprestaties in het verleden echter niet meer verbeteren. Voor de volledigheid, een dergelijke taakverdeling binnen B&W staat los van de politieke verantwoordelijkheid van de portefeuillehouders voor onderdelen uit het beleidsprogramma, waarvoor ingekocht moet worden.

4.6.2 De uitvoerende functies.

Norm

B2. de organisatie-inrichting

De verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van zowel besturende, als de uitvoerende en ondersteunende actoren bij de inkoop zijn benoemd, uitgewerkt en geïmplementeerd. Hierbij is voldoende aandacht voor maatregelen van interne controle.

B7. de informatievoorziening

Ten behoeve van de uitvoering van de inkoop is informatie beschikbaar. Dit geldt naast de informatie voor de uitvoering ook voor de op verantwoording en beheersing gerichte informatie. Deze informatie is betrouwbaar en wordt waar mogelijk gerelateerd aan gemaakte afspraken binnen de gemeente.

Normtoelichting

Met de uitvoerende functies zijn bedoeld de afdelingen die namens de gemeente Dalfsen direct betrokken zijn bij de inkoop van werken, goederen en diensten.

Bevindingen

De verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken voor de uitvoerders van de inkoop zijn in Dalfsen vastgelegd in de "Regeling budgethouderschap". Dit besluit regelt in het kader van mandatering de aanwijzing van budgethouders. Dit zijn de afdelingshoofden. Deze budgethouders kunnen op hun beurt weer een of meerdere deelbudgethouders mandateren. Naast de bevoegdheden en verantwoordelijkheden en de taken van de budgethouder zijn ook de voorwaarden en regels daarbij onderdeel van de regeling.

Bij de afdeling Financiën en Belastingen is een van mandaten afgeleide parafenlijst aanwezig.

4.6.3 De ondersteunende functies.

Norm

B2. de organisatie-inrichting

De verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van zowel besturende, als de uitvoerende en ondersteunende actoren bij de inkoop zijn benoemd, uitgewerkt en geïmplementeerd. Hierbij is voldoende aandacht voor maatregelen van interne controle.

Normtoelichting

Dergelijke functies, die zowel van binnen of van buiten de organisatie ingeschakeld kunnen worden, ondersteunen de uitvoering. Op het gebied van inkoop kan worden gedacht aan ondersteuning op het terrein van archivering, dossiervorming, financiën (toezicht) en interpretatie van wetgeving.

Bevindingen

Ondersteunende functies voor inkoop zijn in de gemeente Dalfsen, met uitzondering van de financieel consultants, niet specifiek benoemd. Dat impliceert dat ondersteuning, advisering en toetsing geen structurele inbedding hebben gevonden.

De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de financieel consultants zijn globaal af te leiden uit de functiebeschrijving en de budgethoudersregeling. Van een taakhoudelijke beschrijving is geen sprake.

Ondersteuning in de vorm van controle op de rechtmatigheid wordt uitgevoerd middels audits en bij accountantscontroles.

In incidentele gevallen wordt externe deskundigheid ingeroepen voor juridische advisering. Richtlijnen daarvoor zijn niet gegeven. Van een structurele juridische ondersteuning is geen sprake.

4.7 In hoeverre zijn afspraken gemaakt over intern en extern gerichte coördinatie van de inkoop en in hoeverre zijn daartoe hulpmiddelen beschikbaar?

Norm

B2. de organisatie-inrichting

De verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van zowel besturende, als de uitvoerende en ondersteunende actoren bij de inkoop zijn benoemd, uitgewerkt en geïmplementeerd. Hierbij is voldoende aandacht voor de organisatorische inbedding van de interne controle.

Normtoelichting.

Het inkoopproces dient eenduidig en transparant te zijn. Dat uitgangspunt dient zowel de organisatie als de leverancier of dienstverlener.

Interne controle op de inkoop beoogt inefficiency te voorkomen en risico's uit te sluiten.

Bevindingen

De taak om inkopen centraal te coördineren is binnen Dalfsen niet belegd. Als gevolg zijn inkoopprocessen niet voorgeschreven, vindt geen coördinatie tussen inkoopactiviteiten plaats

en worden functionarissen die inkopen, niet inkooptechnisch begeleid. Dit gebrek aan interne coördinatie verzwakt de doelmatigheid van de gemeente. Door interne bundeling van inkoop zou kostenvoordeel behaald kunnen worden. Bovendien bemoeilijkt dit de extern gerichte coördinatie, die eveneens vanuit het oogpunt van efficiency interessant is. Met externe coördinatie is bedoeld de op de markt gerichte activiteit. Dit is bijvoorbeeld het volgen van marktontwikkelingen, het raadplegen van registers, screening, of het onderzoeken van mogelijkheden tot inkoop samenwerking met buurgemeenten. In de onderzochte dossiers heeft de gemeente Dalfsen samengewerkt met andere organisaties ten behoeve van de inzameling van huisvuil, inhuur personeel derden en voor het leerlingenvervoer. Van een systematische samenwerking was in de onderzochte periode (2006-2007) echter nog geen sprake.

In 2007 is door de D(O)ORSZ-gemeenten opdracht gegeven voor een onderzoek naar de mogelijkheden van inkoop samenwerking door de deelnemende gemeenten.

Het doel van het

Norm

B4. de ingezette hulpmiddelen

De voor de inkoop benodigde hulpmiddelen (zoals ICT, verplichtingenadministratie, etc.) zijn toereikend.

Normtoelichting

Een gemeente kan als hulpmiddelen voor de inkoop inzetten: een contractenregister, een verplichtingenadministratie en tenslotte dossiers, waarover meer in deelvraag 4.8.

Een contractenregister, als onderdeel van contractmanagement, geeft inzicht in de lopende contracten, de voorwaarden en de aflooptdatum. Informatie uit dit register biedt de mogelijkheid om tijdig hierop in te spelen en voorkomt dat bijvoorbeeld contracten stilzwijgend aflopen of juist stilzwijgend worden verlengd. Ook biedt een contractenregister, eventueel in combinatie met een verplichtingenadministratie (zie hierna), de mogelijkheid toekomstige verplichtingen krachtens de daarin opgenomen contracten te registreren en ze daarmee zichtbaar te maken.

Een verplichtingenadministratie is een onderdeel van financieel beheer (treasury). Het geeft inzicht in toekomstig te betalen gelden, die gereserveerd zijn voor verplichtingen die de gemeente al is aangegaan.

Bevindingen

De gemeente Dalfsen hanteert noch een contractenregister, noch een gemeentebrede verplichtingenadministratie. Daarmee loopt de gemeente het risico dat niet tijdig wordt geanticipeerd op aflopende contracten en de financiële consequenties daarvan.

4.8 Bevatten de dossiers die informatie die nodig is om een verificatie van de stappen in het inkoopproces mogelijk te maken?

Norm

B6. de uitvoering

De zich in de dossiers bevindende documenten bieden inzicht in de uitvoering van het inkoopbeleid.

Normtoelichting

Een dossier dient, zeker achteraf maar ook tijdens het inkoopproces, inzicht in het gevolgde inkooptraject en de daarin genomen beslissingen te geven. Een dossier kan bijvoorbeeld de volgende documentatie bevatten:

- contacten met (potentiële) leveranciers
- gespreksverslagen en relevante stukken (folders, brochures etc.)
- instemming college / gemeenteraad met kredietaanvraag
- e-mails
- bankgaranties
- offertes
- bestellingen
- evaluatie van het inkoopproces (eventueel in combinatie met een leveranciersbeoordeling / -documentatie)

Bevindingen

De inhoud van de bestudeerde inkoopdossiers geeft een zeer divers beeld. Een aantal dossiers bevat alle documenten, die nodig zijn om de stappen in het proces te verifiëren. Andere dossiers bevatten uitsluitend de offerte / overeenkomst. In die gevallen waarin de dossiers niet volledig zijn valt niet na te gaan of de inkoop rechtmatig, doelmatig en doeltreffend is geweest.

Een standaard voor wat betreft de dossierinhoud en de dossierindeling voor inkoopprocessen wordt niet gehanteerd. Verder worden in enkele gevallen van de leverancier rapportages verlangd, maar op de naleving daarvan wordt niet consequent toegezien, althans is daarvan uit het onderzoek niet gebleken.

Slechts drie van de onderzochte dossiers zijn compleet (Inhuur personeel derden, nieuwbouw gemeentehuis en Automatisering) en voldoen aan de eisen van inzichtelijkheid. De twee complete dossiers betreffen beide grote projecten die extern begeleid zijn. De meeste dossiers zijn incompleet en van enkele onderwerpen kon in het geheel geen dossier worden aangereikt. Hierdoor is het doorlopen traject en de keuze voor een leverancier niet herleidbaar uit de dossiers.

Bijvoorbeeld is het doel van de inkoop en het beoogde effect veelal niet terug te vinden en Hierdoor kan geen beeld worden verkregen van de in het inkoopproces te onderscheiden fasen van specificeren, bewaken en nazorg.

De problematiek met betrekking tot de dossiervorming wordt op verantwoordelijk managementniveau onderschreven. Het feit dat dossiers incompleet zijn, betekent dat de dossiervorming in de gemeente Dalfsen niet adequaat is.

4.9 In hoeverre worden het inkoopproces en de resultaten van inkoop geëvalueerd?

Norm

B3. de procesinrichting

Het inkoopproces, en de daaronder vallende processtappen, is ingericht. Hierbij is voldoende aandacht voor maatregelen van interne controle.

Normtoelichting

Om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het inkoopproces en de resultaten van inkoop vast te kunnen stellen is een evaluatie op afdelings- en concernniveau noodzakelijk.

Bevindingen

Voor zover wij hebben kunnen vaststellen is van een systematische evaluatie van het inkoopproces en van de resultaten van inkoop geen sprake, noch op concernniveau, noch op afdelingsniveau.

Uit de crediteurenadministratie valt af te leiden dat het aantal leveranciers en het aantal facturen bovengemiddeld is. Veel facturen bevatten kleinere bedragen en gelden afzonderlijke rekeningen voor elke levering. De verwerking van facturen is relatief kostbaar. Met het terugdringen van het aantal facturen kan een efficiëncyslag gemaakt worden, die een behoorlijk rendement oplevert.

Omdat eindbeoordelingen en evaluaties niet systematisch opgesteld en uitgevoerd worden, blijven de risico's die de organisatie loopt onderbelicht en kan de organisatie bovendien niet leren van eerdere ervaringen.

4.10 Hoe wordt de rechtmatigheid van de inkoop vastgesteld?

B2. de organisatie-inrichting

De verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van zowel besturende, als de uitvoerende en ondersteunende actoren bij de inkoop zijn benoemd, uitgewerkt en geïmplementeerd. Hierbij is voldoende aandacht voor de organisatorische inbedding van de interne controle.

B3. de procesinrichting

Het inkoopproces, en de daaronder vallende processtappen, is ingericht. Hierbij is voldoende aandacht voor maatregelen van interne controle.

B6. de uitvoering

De zich in de dossiers bevindende documenten bieden inzicht in de uitvoering van het inkoopbeleid.

Normtoelichting

Om de rechtmatigheid van de inkoop vast te kunnen stellen, zal binnen de procesinrichting aandacht besteed moeten worden aan de structuur van de rapportage, de interne controle en de zelfcontrole door de inkoopende afdeling.

Bevindingen

Binnen Dalfsen is nog geen aanvang gemaakt met het beschrijven van processen en bijbehorende instructies voor inkoop. Wel is er de controle op rechtmatigheid door de afdeling Financiën en Belastingen en de accountant.

De organisatie van de betalingen aan leveranciers is binnen de afdeling Financiën en Belastingen al overwegend goed geregeld. De werkwijze voor het betalingsverkeer en de functiescheiding zijn in een procesbeschrijving vastgelegd. Facturen worden, nadat zij door de afdeling Financiën en Belastingen zijn geregistreerd in een zogenaamd factuurregister, doorgezonden naar de betreffende inkoopende afdelingen en daar inhoudelijk gecontroleerd door de budgethouders en budgetbeheerders. Zij paraferen hiervoor. Hierop wordt toegezien

door de kassier, onder andere aan de hand van een parafenlijst. Van alle budgethouders en deelbudgethouders zijn op de afdeling handtekeningen en parafen beschikbaar.

Binnen de afdeling Financiën en Belastingen zijn er medewerkers die belast zijn met de kassiersfunctie en de functie van comptabele, belast met het toezicht op het betaaltraject.

De aanwijzing van zowel kassiers, comptabele en hun plaatsvervangers, is formeel vastgelegd.

De machtigingen zijn aan de verschillende bankinstellingen toegestuurd. Vastgesteld is dat personele mutaties niet zijn doorgegeven, waardoor functionarissen als gemachtigde staan geregistreerd, terwijl zij niet meer in functie zijn bij de gemeente Dalfsen.

Daarnaast stelt binnen de gemeente Dalfsen de certificerend accountant de rechtmatigheid vast. Deze controle is echter beperkt tot die transacties, die leiden tot mutaties in de resultatenrekening of de balans en de kaders die in de controleprotocollen van 2006 en 2007 zijn gesteld. De accountant heeft eerder al eens opgemerkt dat de Nota Aanbestedingsbeleid 1993, herbevestigd bij de herindeling in 2001, dringend geactualiseerd moet worden. Bij de controle van de jaarrekening 2007 is bijzondere aandacht gevraagd voor het gemeentebreed bijhouden van een contractenregister en voor de dossiervorming van aanbestedingsprocedures.

“Ten gevolge van de door de rekenkamercommissie op onderdelen geconstateerde tekortkomingen in de dossiervorming, de procesinrichting van het aanbestedingsproces en de uitvoering van het inkoopbeleid in relatie tot

4.11 Zijn de risico's die betrekking hebben op de inkoop door beheersmaatregelen afgedekt?

Norm

B3. de procesinrichting

Het inkoopproces, en de daaronder vallende processtappen, is ingericht. Hierbij is voldoende aandacht voor maatregelen van interne controle.

Normtoelichting

Om de risico's (zoals genoemd in 2.2) rondom inkoop te beperken en te voorkomen zijn maatregelen nodig. Deze beheersmaatregelen dienen te waarborgen:

- dat de vereiste kennis en informatie aan betrokkenen wordt aangeboden en door hen wordt gebruikt;
- dat processen zodanig zijn georganiseerd dat geen opdrachten worden verleend of betalingen worden verricht voordat is zeker gesteld dat de vereiste controles hebben plaatsgevonden en goedkeuringen zijn gegeven;
- dat kennis over mogelijke functievermenging aan betrokkenen wordt aangeboden en dat gevaren tijdig worden gesignaleerd;
- dat interne controles systematische tekortkomingen in voornoemde processen en de informatievoorziening aan het licht kunnen brengen.

Bevindingen

Kennis van regelgeving op het gebied van inkoop en inkoopvakkennis worden niet systematisch aangeboden aan de functionarissen die inkooptaken vervullen. Informatie over beschikbare kredieten wordt aan betrokkenen ter beschikking gesteld.

Bevoegdheden voor het aangaan van verplichtingen of het doen van betalingen zijn goed omschreven en alom in de organisatie gecommuniceerd. De gemeente Dalfsen heeft de betalingsprocessen doeltreffend ingericht. Hierdoor is aannemelijk dat onjuiste betalingen -

hetzij een onjuist bedrag hetzij betaling aan een niet-rechthebbende - niet voorkomen. Gebrekkige dossiers bemoeilijken echter (interne) controle op rechtmatigheid aanzienlijk.

Verder zijn als gevolg van het ontbreken van een duidelijke kaderstelling in het beleid en in de organisatie van de inkoop onvoldoende borgingsmaatregelen opgenomen voor het gemeentebreed naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijn. Hiermee loopt de gemeente een doelmatigheids- en rechtmatigheidsrisico.

Het grootste risico daarbij ligt, verwijzend naar de Europese richtlijn, op het terrein van de rechtmatigheid. Ten eerste kan niet-naleving van de aanbestedingsregels er toe leiden dat de accountant geen goedkeurende verklaring kan afgeven. Ten tweede is het denkbaar dat een aanbieder die meent in zijn rechten te zijn geschaad, met een beroep op de richtlijn bij de civiele rechter vordert dat de procedure wordt gestopt, wordt opgeschort of dat hij alsnog wordt toegelaten tot de procedure. In het geval de opdracht al is gegund, is het denkbaar dat de betreffende aanbieder een eis tot schadevergoeding indient vanwege onrechtmatig handelen van de aanbestedende dienst. Ook kan een klacht worden ingediend bij de Europese Commissie, die de kwestie zal voorleggen aan het Europese Hof van Justitie.

De financiële risico's in dit verband vloeien direct voort uit de hiervoor geschetste juridische risico's. Indien bij een overheidsopdracht ten onrechte de Europese aanbestedingsregels niet worden gevolgd, dan kan dat grote financiële consequenties hebben. Denkbaar is dat de rechter bepaalt dat de opdracht opnieuw moet worden aanbesteed (met alle extra kosten van dien) of dat de gemeente een schadevergoeding moet betalen. Het Europese Hof van Justitie kan tot slot een dwangsom opleggen.

Contractmanagement is bij de gemeente Dalfsen niet ingevuld. Leveranciersprestaties worden niet structureel gemeten en beoordeeld. Door het ontbrekende contractmanagement kunnen contracten stilzwijgend worden
--

Verklaring Omtrent het Gedrag Normtoelichting

De wet op de justitiële documentatie is in november 2002 gewijzigd in de Wet justitiële gegevens. In deze wet is een regeling opgenomen voor het afgeven van de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG), in de volksmond ook wel bekend als 'bewijs van goed gedrag'.

Bevindingen

De gemeente Dalfsen controleert bij inkoop in de vorm van inhuur van derden, niet het ingehuurde personeel door een Verklaring Omtrent het Gedrag te vragen. Uit de dossiers is evenmin af te leiden dat geselecteerde partijen vooraf worden gescreend. In de raamcontracten, die ten behoeve van de inhuur van tijdelijk personeel zijn gesloten, wordt aan dit aspect geen aandacht gegeven.

4.12 Op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd over inkoop en de resultaten hiervan?

Norm

A: De wettelijke bepalingen

De gemeente Dalfsen moet bij de inkoop voldoen aan wettelijke voorschriften. Deze zijn vastgelegd in de Europese Richtlijn voor inkoop (nr. 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad) en in nationale wetgeving, maar ook in de Nota Aanbestedingsbeleid uit 1993.

B5. de planning

De in te kopen werken, goederen en diensten zijn ingepland in de financiële planningscyclus op meerjarig en jaarlijks niveau.

B7. de informatievoorziening

Ten behoeve van de uitvoering van de inkoop is informatie beschikbaar. Dit geldt naast de informatie voor de uitvoering ook voor de op verantwoording en beheersing gerichte informatie. Deze informatie is betrouwbaar en wordt waar mogelijk gerelateerd aan gemaakte afspraken binnen de gemeente.

Normtoelichting

De raad bepaalt de kaders voor het inkoopbeleid en is eindverantwoordelijk voor een doelmatige besteding van publieke middelen. Om controle te kunnen uitoefenen zal de raad geïnformeerd moeten worden over onder- en overschrijdingen van de budgetten, maar evenzeer over de wijze waarop de inkoop wordt vorm gegeven en uitgevoerd en de hieraan verbonden risico's. Het is uiteindelijk de raad die bepaalt op welk niveau dat moet geschieden.

Bevindingen

De raad heeft geen kaders gegeven voor het inkoopbeleid, anders dan in de nota Aanbestedingsbeleid 1993. In de Nota Aanbestedingsbeleid 1993 zijn geen rapportageverplichtingen opgenomen. Als gevolg ontbreekt het aan op inkoop(beleid) gerichte informatie.

Wel wordt in het kader van de planning&controlcyclus informatie over de resultaten van inkoop op verschillende momenten en op verschillende wijze verstrekt aan de raad. Het betreft dan onderwerpen die een substantiële over- of onderschrijding van de raming vertonen. Dat gebeurt in de voorjaarsnota, (en daaruit volgend) de begroting, de najaarsnota en de jaarrekening.

De hierin genoemde inkopen hebben, kijkend naar de bedragen, doorgaans een cyclisch karakter, en zijn in een meerjarig onderhoudsplan opgenomen.

4.13 Is deze informatie aan de gemeenteraad SMART geformuleerd?

Norm

B9. SMART

De gemeente formuleert beleid en rapportage SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden).

Normtoelichting.

Het beleid moet duidelijke kaders en doelstellingen bevatten, die in lijn zijn met wetgeving en andere gemeentelijke beleidsprogramma's en de verantwoording dient daarop te worden afgestemd.

Bevindingen

In de loop van dit onderzoek is uit consultatie van de raadsagenda's niet gebleken dat de raad geïnformeerd is over inkoop in het algemeen, noch over aanbestedingen in het bijzonder. Het inkoopbeleid is niet aan de orde gesteld.

4.14 In hoeverre voert de gemeente Dalfsen de inkoop rechtmatig, doelmatig en doeltreffend uit?

Norm

A: De wettelijke bepalingen

De gemeente Dalfsen moet bij de inkoop voldoen aan wettelijke voorschriften. Deze zijn vastgelegd in de Europese Richtlijn voor inkoop (nr. 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad) en in nationale wetgeving.

B.2. De organisatie-inrichting

De verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van zowel besturende, als de uitvoerende en ondersteunende actoren bij de inkoop zijn benoemd, uitgewerkt en geïmplementeerd. Hierbij is voldoende aandacht voor de organisatorische inbedding van de interne controle.

B.3. de procesinrichting

Het inkoopproces, en de daaronder vallende processtappen, is ingericht. Hierbij is voldoende aandacht voor maatregelen van interne controle.

Normtoelichting.

Om rechtmatig, doelmatig en doeltreffend te kunnen optreden dienen waarborgen te worden gecreëerd dat binnen de wettelijke kaders wordt gehandeld. De doelstellingen moeten helder geformuleerd zijn en het proces moet eenduidig zijn ingericht.

Bevindingen

Overkoepelend inkoopbeleid ontbreekt en het specifiekere aanbestedingsbeleid is gedateerd en beperkt tot de aanbesteding van werken. Er zijn geen duidelijke kaders gegeven voor het uitvoeren van inkooptrajecten. Uit de interviews blijkt dat ook op bestuurlijk en ambtelijk niveau de ontbrekende kaderstelling als een ernstig gemis wordt ervaren.

Inkoop is niet als proces beschreven, er zijn geen of fragmentarisch doelstellingen voor geformuleerd en begeleiding op het gebied van regelgeving vindt niet systematisch plaats. Uitwisseling van kennis en ervaring vindt beperkt plaats.

Op het gebied van rechtmatigheid worden risico's gelopen (gebrek aan aggregatie, beperkte interne controle).

Gelijksoortige inkopen die bij één aanbieder kunnen worden ingekocht, worden niet stelselmatig tot een inkooppakket samengevoegd.⁴ Als gevolg daarvan wordt niet zichtbaar of, en zo ja welke, inkopen boven de drempel voor Europese aanbesteding komen.

Het ontbreken van gemeentebrede inkooppakketten heeft tot gevolg dat geen bundeling van inkoopvolumes plaatsvindt. Het gevolg daarvan is dat het aantal leveranciers, contracten en facturen bovengemiddeld is en dus de administratieve verwerkingskosten voor de gemeente eveneens hoger zijn dan nodig. Uit eerder onderzoek⁵ blijkt dat de verwerking van een factuur

⁴ Voorbeelden van inkooppakketten zijn in bijlage 5 gegeven

⁵ ABC Pareto Analyse 2006 Gemeente Dalfsen

gemiddeld zo'n € 50 kost. Uit een oogpunt van doelmatigheid ligt het voor de hand om met leveranciers afspraken te maken over verzamelfacturen (maandfacturen).

De inhoud van de inkoopdossiers is erg wisselend en in een aantal gevallen volstrekt onvoldoende om de uitvoering van de inkoop te verantwoorden en controle daarop uit te voeren. Er is geen standaard voor te archiveren stukken.

Coördinatie van inkopen is binnen Dalfsen niet centraal belegd. Inkoopprocessen zijn niet beschreven en inkooptechnische begeleiding heeft geen inbedding gekregen. Aggregatie van inkopen vindt niet plaats. Van een systematische evaluatie van inkoopprocessen en van de resultaten van inkoop is geen sprake.

Het gebrek aan centrale coördinatie en begeleiding leidt er toe dat elke inkoper telkenmale zelf de vereiste kennis over de verschillende aspecten van de inkoop zal moeten vergaren.

Vanwege dergelijke risico's op ondoelmatigheid kan de efficiëntie van de inkoop hoogstwaarschijnlijk sterk worden verbeterd.

De rekenkamercommissie heeft niet kunnen waarnemen dat doelformulering, organisatie en processen zodanig zijn ingericht dat daaruit de doeltreffendheid van het beleid en de inkoop zijn af te leiden. De doeltreffendheid van de inkoop is waarschijnlijk wel voldoende, omdat de vakafdelingen zelf hun inkoop organiseren en daardoor zelf kunnen beoordelen, of een in te kopen product aan hun vereisten voldoet. Uit de dossiers is dit echter niet af te leiden omdat evaluaties ontbreken. Het is aannemelijk, dat ook de doeltreffendheid door evaluatie en coördinatie verbeterd kan worden.

Op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid worden kortom kansen gemist.

5. Conclusies

De hoofdvraag voor dit onderzoek luidde:

In hoeverre heeft de inkoop door de gemeente Dalfsen in de jaren 2006 en 2007 rechtmatig, doelmatig en doeltreffend plaatsgevonden en in hoeverre heeft de gemeente hiervoor procesmatige waarborgen opgesteld?

De Rekenkamercommissie Dalfsen concludeert:

De rechtmatigheid van de inkoop en de procesmatige waarborgen hiervoor zijn onvoldoende.

Dit uit zich in een aantal zaken:

1. Inkopen zijn herhaaldelijk niet geaggregeerd (tot één inkooppakket samengevoegd), waar de Europese richtlijn dit wel voorschrijft.
2. De kennis en de naleving van (inter)nationale regels zijn gebrekkig.
3. De dossiervorming is gebrekkig. Dit bemoeilijkt de Interne Controle.

De doelmatigheid heeft onder het gebrek aan coördinatie geleden. Er moet hier ruimte zijn voor substantiële besparingen.

Over de doeltreffendheid (en in mindere mate over de doelmatigheid) kan de rekenkamercommissie Dalfsen overigens moeilijk gefundeerde uitspraken doen, om een drietal redenen. Ten eerste heeft de gemeente Dalfsen amper inkoopbeleid en dus amper beleidsdoelen geformuleerd, waarvan de rekenkamercommissie de mate van doelbereiking kon bepalen. Ten tweede is het merendeel van de dossiers incompleet en is dus de basis voor uitspraken door de rekenkamercommissie gebrekkig. Ten derde, mede als gevolg hiervan, heeft de rekenkamercommissie zich in het onderzoek geconcentreerd op de gerealiseerde mate van rechtmatigheid en op de procesmatige waarborgen voor rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

Daaruit volgend trekt de rekenkamercommissie - naast bovenstaande conclusies over de mate van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid - twee hoofdconclusies over de mate waarin de gemeente Dalfsen procesmatige waarborgen en regels voor inkoop heeft geformuleerd:

1. De gemeente Dalfsen kent het 'vak' inkoop niet als zelfstandig specialisme. Daardoor lijdt de organisatie onder een gebrek aan beleid, vakkennis en kennis van regelgeving.
2. De gemeente Dalfsen kent een gebrekkig beheer van de inkoop. Dit uit zich daarin, dat de inkoop onvoldoende georganiseerd is, de controle op de rechtmatigheid niet toereikend is en dat de naleving van wet- en regelgeving onvoldoende is.

Doelmatigheid en doeltreffendheid zijn niet vaststelbaar vanwege het ontbreken van heldere doelen, tekortschietende organisatie en procesinrichting. De gemeente loopt daardoor risico's op het vlak van een goede en rechtmatige uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsproces. Dientengevolge worden de voor het beleid ingezette middelen (geld en menskracht) niet doelmatig gebruikt. Het formuleren van heldere doelen en het verbeteren van de organisatie en procesinrichting van de inkoop kan tot besparingen en andere voordelen leiden, die vervolgens op andere wijze nuttig gebruikt kunnen worden.

Overigens is het betalingsproces en de betalingsorganisatie wel adequaat vastgelegd, net als de in te kopen goederen, diensten en werken zijn ingepland.

Kortom, er is geen integraal inkoopbeleid en er zijn onvoldoende beheersmaatregelen. De gemeente Dalfsen heeft onvoldoende aandacht voor inkoop. Er is amper beleid en amper organisatie voor de inkoop. Daardoor zijn de waarborgen voor rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid onvoldoende.

6.Aanbevelingen

Gelet op bovenstaande conclusies, geeft de Rekenkamer de volgende aanbevelingen in overweging.

Voor de gemeenteraad:

1. Formuleer een integraal en SMART beleidskader voor inkoop, door de 'Nota Aanbestedingsbeleid 1993' te actualiseren en te verbreden. Dit beleidskader zal niet alleen de belangrijkste doelstellingen en regels dienen te bevatten, maar ook concrete handvatten voor de inkoop.
2. Besteed op bestuurlijk niveau, zowel door college als raad, meer aandacht aan de risico's en kansen bij inkoop.

Voor college van B&W en management:

3. Stel zo spoedig mogelijk een actieplan op, met als doel (vooruitlopend op de formulering van een beleidskader voor inkoop) de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van inkoop structureel te verbeteren.
4. Beperk op korte termijn de risico's in de rechtmatigheid van inkoop, vooruitlopend op een omvangrijker actieplan voor inkoop.
5. Stel een inkoopcoördinator aan. Maak deze verantwoordelijk voor:
 - a) de opzet en uitvoering van een actieplan voor inkoop en de voorbereiding van de formulering van nieuw beleid;
 - b) het organiseren van de inkoopprocessen gericht op doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid;
 - c) de verankering van de inkoop in de organisatie.
- 6) Zie er regelmatig op toe in hoeverre de door de raad geformuleerde doelstellingen en rapportageverplichtingen voor de inkoop zijn gerealiseerd.
7. Draag zorg voor de uitvoering van de volgende concrete punten:
 - a) onderzoek op welke gebieden het zinvol is om, uit oogpunt van efficiency en inkoopvoordelen, met andere organisaties samen te werken;
 - b) stel een opleidingsprogramma samen voor de met inkoop belaste medewerkers;
 - c) stel een format op voor de adequate dossiervorming en archivering van de inkopen;
 - d) voer een contractenregister en een verplichtingenadministratie op concernniveau in;
 - e) voer een inkoopdiagnose uit, om inzicht te verkrijgen in de omvang van in te kopen producten en diensten, verdeeld over leveranciers en inkooppakketten.
8. De rekenkamercommissie beveelt nadrukkelijk aan om werk te maken van de beschrijving en vastlegging van de administratieve organisatie en interne controle rond het inkoopbeleid, waardoor de transparantie en controleerbaarheid kunnen worden vergroot.
9. Tot slot beveelt de rekenkamercommissie meer in het algemeen aan, aandacht te besteden

aan de kwaliteit van de dossieropbouw.

Bijlagen

1. Geïnterviewde personen
2. Bronnen en literatuur
3. Europese richtlijn voor inkoop, 2004/18/EG
4. Voorbeelden van aandachtspunten inkoopbeleid
 - a. intern gericht inkoopbeleid
 - b. extern gerichte inkoopvoorwaarden
5. Voorbeelden inkooppakketten

7.1 Geïnterviewde personen

- T. de Vries, wethouder
- E. Golsteen, wethouder
- H. Zwart, secretaris-directeur
- A. Scheper (directeur Bestuur en Middelen)
- A. Goeree (directeur Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer)
- H. Berends (directeur Maatschappelijke Ontwikkeling en Publiek)
- W. Guldemond (hoofd Facilitaire Zaken)
- B. Spiess (hoofd Ontwikkeling en Beheer)
- C. Westhuis (hoofd afdeling Onderhoud en Beheer)

7.2 Bronnen en literatuur

- Europa Decentraal: *Beleidsdossier Aanbestedingen* (www.europadecentraal.nl, laatst geactualiseerd 28 maart 2007)
- Europa Decentraal / Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / Vereniging van Nederlandse Gemeenten: *Handreiking Europaproof Gemeenten* (www.europadecentraal.nl, 2006)
- Europees Parlement en de Europese Raad: *Richtlijn 2004/18/EG, betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten* (www.europa.eu, 31 maart 2004)
- SGBO: *"Goed besteed". Checklist voor inkopen en aanbesteden. Een hulpmiddel voor gemeentebestuurders* (Den Haag, april 2006)
- Schotanus, F/ M. van der Lans/ J. Telgen: *Inkoopsamenwerking, van theorie naar praktijk* (www.nevi.nl, 2004)
- VNG: *Handreiking Verdien aan besteden. Naar een beleid voor efficiënt inkopen en aanbesteden voor lokale overheden* (Den Haag, 2003)

7.3 Europese richtlijn voor inkoop, 2004/18/EG

Hieronder volgt een korte toelichting op de Europese Richtlijn voor inkoop, Richtlijn 2004/18/EG.

Om te kunnen bepalen op welke wijze aanbesteed moet worden, moet allereerst de aanbestedingsvorm worden bepaald. Voorgenomen opdrachten worden in drie hoofdcategorieën ingedeeld namelijk leveringen, diensten en werken.

Onder leveringen verstaat de Richtlijn: contracten voor de aankoop, het leasen, huren of in huurkoop nemen van producten. Onder diensten worden verstaan alle overeenkomsten op het gebied van dienstverlening die niet beschouwd kunnen worden als opdrachten voor leveringen of werken. Onder werken vallen alle overeenkomsten op het gebied van de bouwnijverheid, zoals gebouwen, bruggen, wegen en tunnels.

Nadat de aanbestedingsvorm is vastgesteld dient vervolgens naar de totale (geraamde) waarde te worden gekeken. Aan de hand van de kostenraming die getoetst wordt aan de vastgestelde drempelbedragen, kan worden vastgesteld welke aanbestedingsprocedure van toepassing is. Bij het bepalen van de opdracht, dient de volledige omvang van de behoefte van de aanbestedende dienst (gemeente) als uitgangspunt te worden genomen. Dit betekent dat de opdracht niet in onderdelen mag worden opgesplitst en niet in de tijd beperkt mag worden. Wanneer de opdracht Europees aanbesteed moet worden, wordt de opdracht gemeld bij de Europese Gemeenschap, die voor publicatie zorgt. Het is mogelijk een vooraankondiging te publiceren. Dit verplicht niet tot het doen van een feitelijke aanbesteding, maar heeft als voordeel dat in het kader van de Richtlijn Diensten en Werken de termijnen van de aanbestedingsprocedure mogen worden verkort.

Voor Europees aanbesteden is het advies van de "Centrale adviesfunctie aanbesteden" verplicht.

Europees aanbesteden kan via een openbare procedure, een niet-openbare procedure en volgens een procedure van gunning via onderhandelingen. In de openbare procedure vinden selectie en gunning in een stap plaats. In de niet-openbare procedure vinden selectie en gunning in twee afzonderlijke stappen plaats. In de eerste stap kunnen alle belanghebbenden zich aanmelden voor de voorselectie, waarbij wordt beoordeeld welke gegadigden geschikt zijn. Vervolgens worden de gegadigden die door de voorselectie zijn gekomen voor inschrijving in aanmerking komen. De procedure van gunning via onderhandeling mag slechts plaats vinden in bepaalde expliciet in de richtlijnen omschreven uitzonderingsgevallen.

Wanneer wordt gekozen voor een niet-openbare procedure zullen vooraf heldere selectie en gunningcriteria moeten worden opgesteld. Gunning kan plaats vinden op basis van het criterium 'laagste prijs' of 'economisch voordeligste aanbieding'. De gunning van de opdracht dient gepubliceerd te worden in het Supplement op het Publicatieblad van de EG. Van de preselectie en de gunning dient een procesverbaal te worden opgemaakt. Daarin moet onder meer de motivering van de gunning vermeld zijn.

7.4 Voorbeelden van aandachtspunten inkoopbeleid

a. intern gericht inkoopbeleid

- definities van begrippen
- de gestelde eisen, bijv. handelen overeenkomstig wet- en regelgeving, kennis van zaken, snelheid van handelen, transparante procesgang, doelgerichtheid,
- realiseren van prijsvoordeel
- uitgangspunten en kaders bijv. integraal management, transparantie inkoopproces, bundeling van opdrachten, relatie met Kadernota, samenwerking met andere inkoopende organisaties, inkoopdiagnose in combinatie met inkooppakketten
- interne uitgangspunten en kaders, onder andere verantwoordelijkheden, bevoegdheden, taken, mandatering, begroting, betaaltermijn en vrijheidsgraden, verankering in de P&Ccyclus, werkwijze bij grote projecten,
- leveranciers(voorkeurs)beleid, daaronder ook begrepen de sociale werkvoorzieningschappen, uitbesteden
- (externe leveranciers) of zelf doen (interne aannemers), contractenbeleid, soorten overeenkomsten,
- verplichtingenadministratie, nacalculatie en evaluatie, dossiervorming, integriteit, duurzaamheid
- prestatie-indicatoren
- bedrijfskritische leveranciers

b. extern gerichte inkoopvoorwaarden

De aandachtspunten kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op:

- garantiebepalingen
- verpakking en verzending
- bijkomende kosten
- informatie- en waarschuwingsplicht
- onderaanneming
- risico- en eigendomsovergang
- beveiliging en geheimhouding
- integriteit
- duurzaamheid: bijv. eisen op het terrein van milieu
- toetsing
- tekortkoming in de nakoming
- boete
- verzekering, (bank)garantie
- relatie met leveranciersvoorwaarden

Dit uiteraard in relatie tot de in het Burgerlijk Wetboek genoemde bepalingen.

Voorbeelden van recent vastgestelde beleidsnota's inkoop en aanbesteden zijn te downloaden van de websites van onder meer de gemeenten Almere, Steenwijkerland en Zaanstad.

7.5 Voorbeelden inkooppakketten

Voorbeelden van inkooppakketten zijn:

- accountantsdiensten
- adviesdiensten
- beveiliging
- catering
- drukwerk
- energie
- flexibele arbeid
- groenvoorziening
- ICT: hardware, netwerken en infrastructuur
- kantoorapparatuur, -artikelen, -inrichting
- milieu en afvalzorg
- schoonmaak
- studie en opleiding
- technisch facilitair
- verzekeringen
- wagenpark
- webdiensten