

REKENKAMERCOMMISSIE COEVORDEN

INVESTEER IN INKOOP.

Inkoop- en aanbestedingsbeleid in de gemeente
Coevorden 2004-2006



Rekenkamercommissie Coevorden

Externe leden:

- W.A.M. ten Hove, voorzitter
- drs. A.A. Gross, plaatsvervangend voorzitter
- drs. Th.N.J. van Rijmenam

Interne leden:

- G.A. Zoons
- G. Roeles

Ambtelijke ondersteuning rekenkamercommissie:

- drs. C.H. Horstmeier

Contactgegevens:

Gemeente Coevorden
Rekenkamercommissie
Postbus 2
7740 AA Coevorden
T (0524) 598 724 b.g.g. 598 633
E rekenkamer@coevorden.nl
I www.coevorden.nl/rekenkamer

Coevorden, 2 juli 2007

Rekenkamercommissie

Postadres:

Postbus 2

7740 AA Coevorden

T 0524-598 724 b.g.g. 598 633

E rekenkamer@coevorden.nl

I www.coevorden.nl/rekenkamer

Aan:

De Gemeenteraad van Coevorden

Postbus 2

7740 AA Coevorden

Coevorden : 2 juli 2007 verz.:
Onderwerp : Onderzoeksrapport inkoop gemeente Coevorden

Geachte raad,

Hierbij bieden wij u het rapport aan van het onderzoek naar de gemeentelijke inkoop, getiteld: "Investeer in inkoop. Inkoop- en aanbestedingsbeleid in de gemeente Coevorden 2004-2006". In deze brief willen wij stilstaan bij de aanleiding tot het onderzoek, de aanpak en het proces en tot slot bij de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

1. Aanleiding onderzoek

In ons Onderzoeksplan 2006 – 2007 hebben wij dit onderwerp geselecteerd voor onderzoek omdat elk inkoop- en aanbestedingsbeleid risico's met zich meebrengt en onderworpen is aan complexe regelgeving. Verder diende dit onderzoek leereffecten op te leveren voor de aanbesteding van de grote projecten die de gemeente Coevorden op stapel heeft staan. Tot slot zagen wij mede aanleiding voor dit onderzoek, omdat uit uw midden de inkoop en aanbesteding als wenselijk onderwerp genoemd was.

2. Aanpak en proces

Wij hebben een onderzoeksopzet gemaakt en vervolgens drie 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 in samenwerking met leden van de rekenkamercommissie bovendien acht ambtenaren en bestuurders geïnterviewd.

ODR heeft verder het eerste concept van de Nota van Bevindingen geschreven. Een dergelijke nota bevat nog geen conclusies of aanbevelingen. Deze nota is, na bewerking door de rekenkamercommissie en ODR, door ons op 14 mei voor ambtelijk wederhoor aan de gemeentesecretaris voorgelegd. Dit ambtelijk wederhoor is erop gericht, de feiten in de concept-nota te controleren, voordat het rapport openbaar gemaakt wordt. Het heeft tot enige tekstuele aanpassingen geleid.

In het bestuurlijk wederhoor vragen wij aan het College van B&W om een oordeel 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. Hiermee is het rapport compleet en wordt het aan de gemeenteraad aangeboden.

3. Conclusies en aanbevelingen

Onze belangrijkste conclusie is dat de rechtmatigheid van de inkoop door de gemeente Coevorden onvoldoende is. De doelmatigheid (efficiency) is hoogstwaarschijnlijk eveneens onvoldoende, de doeltreffendheid (effectiviteit) is daarentegen waarschijnlijk voldoende. Rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid zijn procesmatig in onvoldoende mate gewaarborgd. Daarnaast bleek tijdens dit onderzoek de dossiervorming in zijn algemeenheid gebrekkig te zijn.

Wij hebben acht aanbevelingen opgesteld, die vooral aan het college gericht zijn. De aanbevelingen vier tot en met zes zijn echter mede aan u, de gemeenteraad, gericht. Daarin bevelen wij u aan, om het inkoop- en aanbestedingsbeleid te vernieuwen en om meer aandacht aan de rapportage daarover te besteden.

4. Tenslotte

Het onderzoek naar de inkoop is het tweede product dat wij u, als Rekenkamercommissie Coevorden, aanbieden.

Wij zijn uiteraard bereid dit rapport in een informatieve bijeenkomst toe te lichten en uw vragen te beantwoorden.

Met vriendelijke groet,

De Rekenkamercommissie Coevorden

W.A.M. ten Hove, voorzitter

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING, VRAAGSTELLING EN TOELICHTING	6
1.1	Inleiding	6
1.2	Algemene begrippen en definities.....	6
1.3	Vraagstelling onderzoek.....	7
2.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	9
2.1	Conclusies	9
2.2	Aanbevelingen	10
3.	DE ONDERZOEKSOPZET	11
4.	HET NORMENKADER.....	12
4.1	Inleiding	12
4.2	Normen	12
5.	BEVINDINGEN.....	14
5.1	Welke Europese en nationale wetgeving vormt het kader waarbinnen een rechtmatige inkoop plaatsvindt?.....	14
5.2	Heeft de gemeente Coevorden, binnen het hierboven genoemde kader, eigen beleid voor inkoop geformuleerd?.....	15
5.3	Was dit inkoopbeleid SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) geformuleerd?.....	17
5.4	Heeft de gemeente Coevorden algemene inkoopvoorwaarden vastgesteld en zo ja, zijn die valide?	17
5.5	Waren de hierboven genoemde regels voldoende bekend bij degenen die bevoegd waren tot inkoop?.....	17
5.6	Hoe is de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van inkoop?	18
5.7	In hoeverre zijn afspraken gemaakt over intern en extern gerichte coördinatie van de inkoop en in hoeverre zijn daartoe hulpmiddelen beschikbaar?.....	20
5.8	Bevatten de dossiers die informatie die nodig is om een verificatie van de stappen in het inkoopproces mogelijk te maken?.....	21
5.9	In hoeverre worden het inkoopproces en de resultaten van inkoop geëvalueerd?.....	22
5.10	Hoe wordt de rechtmatigheid van de inkoop vastgesteld?	23
5.11	Zijn de risico's die betrekking hebben op de inkoop door beheersmaatregelen afgedekt?	24
5.12	Op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd over inkoop en de resultaten hiervan?	25
5.13	Is deze informatie aan de gemeenteraad SMART geformuleerd?.....	26
5.14	In hoeverre voert de gemeente Coevorden de inkoop rechtmatig, doelmatig en doeltreffend uit?	27
6.	BESTUURLIJK WEDERHOOR.....	28
7.	NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE	30
	BIJLAGEN.....	31
7.1	Geïnterviewde personen	32
7.2	Bronnen en literatuur	33
7.3	Europese richtlijn voor inkoop, 2004/18/EG	34
7.4	Voorbeelden van aandachtspunten inkoopbeleid	35
7.5	Voorbeelden inkooppakketten	36

1. Inleiding, vraagstelling en toelichting

1.1 Inleiding

In de jaren 2004 en 2006 gaf de gemeente Coevorden een bedrag van circa €25 miljoen uit voor het uitvoeren van werken en de inkoop van goederen en diensten. Dat is ruwweg éénderde van het totale gemeentelijke budget. In het jaar 2005 bedroegen de uitgaven voor inkoop, met een uitschieter naar boven, € 32,5 miljoen. Het verschil werd voornamelijk veroorzaakt door uitgaven voor grondaankopen. De bedragen die met deze inkooptransacties gemoeid zijn, fluctueren tussen enkele tientallen en miljoenen euro's.

Het is daarom van groot belang dat de inkoop in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving, overeenkomstig doelstellingen en in afstemming met de organisatiestructuur en besturingsfilosofie van de gemeente Coevorden wordt ingericht en vervolgens als zodanig functioneert. De ambtelijke en bestuurlijke organisatie maakte zich na opmerkingen van de accountant zorgen om de kwaliteit van de inkoop en had, voorafgaand aan dit onderzoek van de Rekenkamercommissie Coevorden, al een "Plan van Aanpak inkoop- en aanbestedingsbeleid" opgesteld. Het Managementteam van de gemeentelijke organisatie heeft dit plan in oktober 2006 besproken, maar de uitvoering ervan opgeschort in afwachting van het voorliggende onderzoek door de rekenkamercommissie.

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.

- doeltreffendheid houdt in het bereiken respectievelijk bereikt hebben van de beoogde effecten van beleid
- doelmatigheid houdt in het met een optimale inzet van mensen en middelen voorbereiden en uitvoeren van beleid
- rechtmatigheid houdt in de correcte naleving van wettelijke kaders en regelgeving alsmede 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. Inkopersvaktaal spreekt in het algemeen van de 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:

- 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

Het doel dat de Rekenkamercommissie in haar onderzoeksplan 2006-2007 voor dit onderzoek gesteld heeft, is inzicht te krijgen in de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van de inkoop door de gemeente Coevorden 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 Coevorden in de jaren 2004 tot en met 2006 rechtmatig, doelmatig en doeltreffend plaatsgevonden en in hoeverre heeft de gemeente hiervoor procesmatige waarborgen opgesteld?

Deze hoofdvraag valt uiteen in veertien deelvragen.

Ten eerste dienen dertien procesmatige deelvragen te worden beantwoord:

1. Welke Europese en nationale wetgeving vormt het kader waarbinnen een rechtmatige inkoop plaatsvindt?
2. Heeft de gemeente Coevorden, 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 Coevorden 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 Coevorden 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 Coevorden. Hierbij fungeerde het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie als leidraad.

2. Conclusies en aanbevelingen

2.1 Conclusies

De hoofdvraag voor dit onderzoek luidde:

In hoeverre heeft de inkoop door de gemeente Coevorden in de jaren 2004 tot en met 2006 rechtmatig, doelmatig en doeltreffend plaatsgevonden en in hoeverre heeft de gemeente hiervoor procesmatige waarborgen opgesteld?

De Rekenkamercommissie Coevorden concludeert:

De rechtmatigheid van de inkoop door de gemeente Coevorden is onvoldoende. De doelmatigheid is hoogstwaarschijnlijk eveneens onvoldoende, de doeltreffendheid is daarentegen waarschijnlijk voldoende. Rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid zijn procesmatig in onvoldoende mate gewaarborgd.

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 en gemeentelijke regels zijn gebrekkig.
3. De dossiervorming is gebrekkig. Dit alles bemoeilijkt bovendien de Interne Controle.

De doelmatigheid heeft onder het gebrek aan coördinatie hoogstwaarschijnlijk geleden. Er moet hier ruimte zijn voor substantiële besparingen. De doeltreffendheid in de inkoop is daarentegen waarschijnlijk voldoende, omdat de inkopende vakafdelingen dit zelf organiseren. Over de doeltreffendheid (en in mindere mate over de doelmatigheid) kan de rekenkamercommissie Coevorden overigens moeilijk gefundeerde uitspraken doen, om een drietal redenen. Ten eerste heeft de gemeente Coevorden 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 rechtmatigheid en op de procesmatige waarborgen voor rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

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

1. De gemeente Coevorden 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 Coevorden 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, de informatieverstrekking aan raad en college niet aan de gemeentelijke regels voldoet en dat de naleving van internationale, nationale en lokale wet- en regelgeving onvoldoende is. Overigens is het betalingsproces en de betalingsorganisatie wel adequaat vastgelegd, net als de in te kopen goederen, diensten en werken zijn ingepland.

Door het gebrek aan beleid en beheer voor de inkoop, ontbreekt het aan sturing in aanbestedingsmethoden, mogelijke inkoopbundeling, inkoopvoorwaarden, te voeren

leveranciersbeleid en te betrachten kostenbeheersing. Verder is de organisatie er niet op ingericht, om voor inkoop systematisch leerervaringen op te doen. De inkooporganisatie is aldus ontoereikend. Daardoor heeft Coevorden hoogstwaarschijnlijk een zwakkere onderhandelingspositie en mist het kansen op besparingen.

Kortom, er is geen integraal inkoopbeleid en er zijn onvoldoende beheersmaatregelen. De gemeente Coevorden heeft onvoldoende aandacht voor inkoop. Er is amper beleid, amper vakkennis en amper organisatie voor de inkoop. Naleving van het (weinige) beleid krijgt weinig aandacht. Daardoor zijn de waarborgen voor rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid onvoldoende.

2.2 Aanbevelingen

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

- 1) Beperk op korte termijn de risico's in de rechtmatigheid van inkoop, vooruitlopend op een omvangrijker actieplan voor inkoop.
- 2) 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.
- 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) Formuleer een integraal en SMART beleidskader voor inkoop, door de Nota Aanbestedingsbeleid uit 1999 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.
- 5) Besteed op bestuurlijk niveau, zowel door college als raad, meer aandacht aan de risico's en kansen bij inkoop.
- 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 "Inkoopvoorwaarden Gemeente Coevorden" op;
 - c) stel een opleidingsprogramma samen voor de met inkoop belaste medewerkers;
 - d) stel een format op voor de adequate dossiervorming en archivering van de inkopen;
 - e) voer een contractenregister en een verplichtingenadministratie op concernniveau in;
 - f) voer een inkoopdiagnose uit, om inzicht te verkrijgen in de omvang van in te kopen producten en diensten, verdeeld over leveranciers en inkooppakketten.
- 8) Tot slot beveelt de rekenkamercommissie meer in het algemeen aan, aandacht te besteden aan de kwaliteit van de dossieropbouw.

3. De onderzoeksofzet

Bij het onderzoek zijn de volgende uitgangspunten en afbakeningen gehanteerd:

1. Dit rapport onderzoekt de werking van de inkoop in de jaren 2004, 2005 en 2006.
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.

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 veertien door de rekenkamercommissie geselecteerde *cases* is de praktijk aan de gewenste situatie getoetst. De dossiers zijn gekozen aan de hand van een selectie uit de crediteurenadministratie van de afdeling Financieel beheer binnen het Bedrijfsbureau. Deze selectie bevatte alle betalingen aan leveranciers boven de € 5.000, gedurende de onderzoeksperiode 2004-2006. Specifieker was voor deze afdeling slechts mogelijk geweest door een arbeidsintensieve handmatige selectie.

De rekenkamercommissie heeft de te bestuderen dossiers gekozen op basis van soort inkoop en spreiding over de afdelingen. Dit heeft geleid tot de volgende selectie:

1. inhuur personeel derden
2. adviezen derden
3. her- en bijscholing medewerkers
4. leasekosten
5. onderhoud groenvoorziening
6. bouwrijp maken
7. grootonderhoud gebouwen
8. schoonmaakkosten
9. leerlingenvervoer
10. inzameling huisvuil
11. uitvoering Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO)
12. aanbesteding WOZ-taxaties
13. uitvoering centrumplan Coevorden.
14. onderhoud wegen.

Aansluitend hebben het onderzoeksbureau ODR en de rekenkamercommissie acht interviews van gemiddeld anderhalf uur 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.

4. Het normenkader

4.1 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.

4.2 Normen

A: De wettelijke bepalingen

De gemeente Coevorden 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 Coevorder Nota Aanbestedingsbeleid uit 1999.

Naast bovengenoemde normen, waaraan de gemeente Coevorden 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 B6 nader uitgewerkt.

B. de gemeentelijke inkoop

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

B1. 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.

B2. de procesinrichting

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

B3. de ingezette hulpmiddelen

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

B4. de planning

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

B5. de uitvoering

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

B6. 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.

B7. 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.

B8. SMART

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

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

5. 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: deelvraag, norm (inclusief eventuele toelichting daarop) en bevindingen over de stand van zaken in de gemeente Coevorden.

5.1 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 onderstaand is geïnventariseerd. Aangezien dit een inventarisatie is van algemene regelgeving, kan hieraan geen bevinding voor de toestand in Coevorden worden verbonden. Dit zal bij latere deelvragen aan de orde komen.

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 omtrent de aanwezigheid van feiten en omstandigheden die aanleiding zouden kunnen vormen de overheidsopdracht niet te gunnen aan een specifieke leverancier.

5.2 Heeft de gemeente Coevorden, binnen het hierboven genoemde kader, eigen beleid voor inkoop geformuleerd?

Norm

A: De wettelijke bepalingen

De gemeente Coevorden 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 Coevorder Nota Aanbestedingsbeleid uit 1999.

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

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

De Nota aanbestedingsbeleid van de gemeente Coevorden 1999, gaat, zoals de titel aangeeft, met name in op het onderwerp aanbesteden. Hierbij wordt een relatie gelegd met de bovengenoemde Europese Richtlijn voor inkoop. Tevens 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 Coevorden heeft aldus geen regels voor diensten en leveringen van goederen, waardoor automatisch de Europese aanbestedingsrichtlijn geldt.

Als we de criteria uit de notitie Aanbestedingsbeleid in relatie brengen met de drempelbedragen voor Europees aanbesteden, dan geeft dat het volgende beeld. Aangezien de Nota Aanbestedingsbeleid uit 1999 stamt, zijn in deze tabel de originele bedragen in gulden omgerekend naar euro's. Bovendien vermeldt deze nota niets over leveringen en diensten, waardoor automatisch de drempelbedragen en de aanbestedingswijze uit de Europese Richtlijn voorgeschreven zijn. Omwille van het overzicht is deze categorie hieronder aan de tabel van de Coevorder Nota Aanbestedingsbeleid toegevoegd.

Type aanbesteding	Drempelbedrag (indicatief, excl. BTW)	Uit te nodigen aannemers
Europees	Leveringen en diensten > €236.945 ¹ Werken > €5.923.624	n.v.t.
Openbaar	Werken > €1.136.000	n.v.t.
Aanbesteding met voorafgaande selectie	Werken > €454.500 < €1.136.000	Min. 4 max. 10
Onderhandse aanbesteding	Werken > €45.450 < €454.000	Min. 4 max. 10
Onderhandse aanbesteding na selectie	Werken < €45.450	Min. 1 max. 3

Naast deze gemeentelijke Nota aanbestedingsbeleid hanteert de afdeling BOU (Beheer, Onderhoud & Uitvoering) zogenaamde ARW-richtlijnen (Aanbestedings Reglement Werken), die landelijk gebruikelijk zijn bij aanbesteding. Deze afdeling hanteert bovendien een groslijst van leveranciers. Hierin zijn de bedrijven vermeld die aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen. Naast bedrijven uit de eigen regio worden ook regelmatig bedrijven van buiten de regio verzocht een bieding te doen, om de concurrentie te bevorderen en aldus de gemeentelijke doelmatigheid te verhogen. 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 Coevorden 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.

Met een dergelijke diagnose verkrijgt de inkoop inzicht in de omvang van in te kopen producten en diensten, verdeeld over leveranciers en inkooppakketten. Een inkooppakket is een verzameling van producten en diensten die bij één leverancier kunnen worden ingekocht. Dit is nodig om te kunnen voldoen 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 Coevorden 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 Coevorden dan ook, dat een eigen beleid voor inkoop met uitzondering van aanbestedingen niet is geformuleerd. Hierdoor is het inkoopbeleid niet toereikend en ontbreekt het aan beheersing van de inkoop. De gemeente Coevorden is op dit beleidsonderdeel niet 'in control'.

¹ De hoogte van dit drempelbedrag heeft in de onderzoeksperiode van dit rapport (2004-2006) gefluctueerd. Sinds eind 2006 is het €236.945.

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.

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

Norm

B8. SMART

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

Bevindingen

Aangezien er geen overkoepelend inkoopbeleid is, is het ook niet SMART geformuleerd. Het specifiekere aanbestedingsbeleid dat de gemeente in 1999 geformuleerd heeft, is niet SMART opgesteld.

5.4 Heeft de gemeente Coevorden algemene inkoopvoorwaarden vastgesteld en zo ja, zijn die valide?

Norm

B7. 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 zonnig de leveranciersvoorwaarden weerleggen.

Bevindingen

De gemeente Coevorden hanteert geen inkoopvoorwaarden als tegenhanger van leveranciersvoorwaarden.

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

Norm

B1. 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.

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. Bijvoorbeeld interpreteert de afdeling BOU het onderscheid in de Europese richtlijn tussen een dienst en een werk fout. Zij ziet regulier onderhoud aan een bestaand werk als een nieuw werk, terwijl dit een dienst is. Slechts indien het onderhoud verder gaat dan het instandhouden van de functies van een weg of gebouw, kan onderhoud als een werk worden aangemerkt. Kortweg: onderhoudswerk is in principe een dienst.²

Hierdoor valt alle onderhoud voor meer dan het drempelbedrag onder de Europese richtlijn voor aanbesteding van diensten. De hoogte van dit drempelbedrag heeft in de onderzoeksperiode van dit rapport (2004-2006) gefluctueerd. Het huidige drempelbedrag is € 211.000.

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

Norm

B1. 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.

B6. 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.

Bevindingen

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

Het begrip 'integraal management' is binnen de gemeente Coevorden 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. Het managementteam 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

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

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 op het decentrale niveau, die de inkoop uitvoeren, naast de inkoopregels ook onvoldoende kennis hebben van de mogelijkheden bij inkoop. Zo raadplegen zij bijvoorbeeld niet het handelsregister, waardoor het mogelijk is dat zij twee dochterfirma's van één bedrijf om een offerte vraagt. Het doel van meerdere offertes aanvragen, namelijk bevordering van de concurrentie, wordt dan moeilijker gerealiseerd.

De besturende functies

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 Coevorder college heeft 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 Coevorden in 1999 uitsluitend vastgesteld voor aanbestedingen van werken. Aan deze richtlijnen heeft het college echter totnogtoe niet voldaan.

Het college en de ambtelijke organisatie voelen inmiddels zelf ook de behoefte aan een expliciete verdeling van verantwoordelijkheden binnen B&W voor inkoop. 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.

De uitvoerende functies

Normtoelichting

Dit zijn de afdelingen die namens de gemeente Coevorden 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 Coevorden 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 en budgetbeheerders mandateren. Naast de bevoegdheden en verantwoordelijkheden en taken van de budgethouder zijn ook de voorwaarden en regels daarbij onderdeel van deze notitie. Bij de afdeling Financieel beheer is een van mandaten afgeleide parafenlijst aanwezig.

Alhoewel de "Regeling budgethouderschap" op zich helder is, geeft de praktijk in een enkel geval een ander beeld. Dat geldt in het bijzonder voor werkzaamheden die door de afdeling BOU (Beheer, Onderhoud & Uitvoering) voor andere afdelingen worden uitgevoerd. Uit het onderzoek is gebleken dat de afdeling BOU op het terrein van andere budgethouders voor onderhoud en nieuwe werken het voortouw neemt. Een interne opdrachtverlening aan de afdeling BOU is daarbij uit de dossiers niet gebleken. In het onderzoek zijn bovendien

concrete gevallen gevonden dat BOU-ambtenaren opdrachten verstrekken door nota's te parafieren, zonder budgethouder voor deze opdracht te zijn. Daardoor komt de scheiding van functies in het gedrang en komt de budgetverantwoordelijkheid onder druk te staan. Dergelijke functievermenging leidt tot formeel onrechtmatige verstrekking van opdrachten en vergemakkelijkt fraude.

De ondersteunende functies

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 Coevorden niet specifiek benoemd. Dat impliceert dat ondersteuning, advisering en toetsing geen structurele inbedding hebben gevonden. Ondersteuning in de vorm van controle op de rechtmatigheid wordt uitgevoerd middels audits en bij accountantscontroles.

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 Coevorden controleert bij inkoop in de vorm van inhuur van derden, niet het ingehuurde personeel door een Verklaring Omtrent het Gedrag aan te vragen. Uit de dossiers is evenmin af te leiden dat geselecteerde partijen vooraf worden gescreend.

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

Norm

B1. 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.

Bevindingen

De taak om inkopen centraal te coördineren is binnen Coevorden niet belegd. Als gevolg zijn inkoopprocessen niet voorgeschreven, vindt geen coördinatie tussen inkoopactiviteiten plaats en worden functionarissen die inkopen niet inkooptechnisch begeleiden. 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 Coevorden in ongeveer de helft van de gevallen regionaal samengewerkt met andere organisaties. Van een systematische samenwerking was in de onderzochte periode (2004-2006) echter nog geen sprake. De bevindingen over de interne controle zijn opgenomen in de volgende paragrafen, onder andere bij deelvraag 11.

Norm

B3. 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 de deelvraag hieronder.

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 Coevorden hanteert noch een dergelijk contractenregister, noch een gemeentebrede verplichtingenadministratie.

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

Norm

B5. 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

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.

Slechts twee van de onderzochte dossiers zijn compleet (WMO en Masterplan Centrum) en voldoen aan de eisen van inzichtelijkheid. De twee complete dossiers betreffen beide grote projecten. De meeste dossiers zijn namelijk incompleet en van enkele onderwerpen kon in het geheel geen dossier worden aangereikt. Hierdoor is het doorlopen traject in de keuze voor een leverancier niet herleidbaar uit de dossiers. Het aan de inadequate dossiervorming verbonden risico is dat gedane inkopen niet kunnen verantwoord en dat interne controle ernstig wordt bemoeilijkt. De problematiek met betrekking tot de dossiervorming wordt op verantwoordelijk managementniveau onderschreven. Het feit dat twaalf van de veertien dossiers incompleet zijn, bevestigt eens te meer dat de dossiervorming door de gemeente Coevorden niet adequaat is.

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

Norm

B2. de procesinrichting

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

Normtoelichting

De beleidsnota Aanbestedingen uit 1999 schrijft voor dat binnen een half jaar na afloop van het begrotingsjaar aan het college (en de raadscommissie) wordt gerapporteerd welke aanbestedingen zijn gehouden en wat de financiële resultaten zijn geweest. Daarnaast schrijft deze nota voor dat de wijze van aanbesteding, de uitgenodigde partijen en de tijdsplanning en budgetverantwoording gerapporteerd worden en dat de accountant twee of drie werken nader controleert.

Bevindingen

Voor zover wij hebben kunnen vaststellen is van een jaarlijkse rapportering aan het college (en de raadscommissie) geen sprake geweest. Evenmin zijn wij in de dossiers enige accountantscontrole van specifieke werken tegengekomen, noch is daar in interviews naar verwezen.

Naast deze specifieke bevindingen over de voorgeschreven evaluatie voor aanbestedingen, moet geconstateerd worden dat het gehele inkoopproces en de resultaten van inkoop op concernniveau niet systematisch worden geëvalueerd. Enige uitzondering hierop vormt de afdeling BOU, waar inkoop wel wordt geëvalueerd, door na afloop van een werk een nacalculatie op te stellen. Hierbij blijft het aandachtspunt 'opdoen van leerervaringen'

doorgaans wat onderbelicht. Bij andere afdelingen is inkoopevaluatie niet dwingend geregeld en gebeurt het dus slechts sporadisch.

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.

5.10 Hoe wordt de rechtmatigheid van de inkoop vastgesteld?

B1. 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.

B2. de procesinrichting

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

B5. 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 door de controller en de zelfcontrole door de inkopende afdeling.

Bevindingen

Binnen Coevorden is een aanvang gemaakt met het beschrijven van processen en bijbehorende instructies voor inkoop. De zelfcontrole door de inkopende afdeling is daarbij niet vastgelegd. Wel is er de controle op rechtmatigheid door derden: vanuit de financiële afdeling van de gemeente, door de concerncontroller en de accountant.

De organisatie van de betalingen aan leveranciers is binnen de afdeling Financieel beheer al overwegend goed geregeld. De werkwijze voor het betalingsverkeer en de functiescheiding zijn in een procesbeschrijving vastgelegd. Facturen worden, nadat zij door Financieel beheer zijn geregistreerd in een zogenaamd factuurregister, doorgezonden naar de betreffende inkopende 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 Financieel Beheer handtekeningen en parafen beschikbaar.

Binnen de afdeling Financieel Beheer zijn er twee medewerkers die belast zijn met de kassiersfunctie en een medewerker die als comptabele optreedt, belast met het toezicht op het betaaltraject. Voor de kassiers zijn er twee plaatsvervangers, voor de comptabele drie.

De aanwijzing van zowel kassiers, comptabele en hun plaatsvervangers, is echter tot op heden niet formeel vastgelegd. Dit betekent dat alle betalingen die zij doen, formeel niet rechtmatig zijn. Het betalingsproces is kortom wel doeltreffend maar niet rechtmatig ingericht.

Daarnaast stelt binnen de gemeente Coevorden de certificerend accountant de rechtmatigheid vast. Deze controle is echter beperkt tot die transacties, die leiden tot mutaties in de resultatenrekening of de balans. Verder voert de concerncontroller, vooral sinds 2006, steekproefsgewijs middels audits de interne controle uit. Ten gevolge van de tekortkomingen in de dossiervorming, de beperkingen van de accountantscontrole en de beperkte omvang van

de interne controles in de jaren 2004-2005, kon de rechtmatigheid van de inkoop in de periode 2004-2006 niet goed worden vastgesteld.

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

Norm

B2. 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 signaleerd;
- dat interne controles in staat zijn om systematische tekortkomingen in voornoemde processen en de informatievoorziening aan het licht 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. Het komt echter in de praktijk regelmatig voor dat opdrachten worden verstrekt door functionarissen die daarvoor niet de budgetbevoegdheid bezitten (zie de bevindingen in dit hoofdstuk bij deelvraag 6, uitvoerende functies). De betrokkenen zijn zich onvoldoende bewust dat dit handelen onrechtmatig is.

De gemeente Coevorden 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 de organisatie 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 Coevorden 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. Die constatering is onder meer gedaan bij de inhuur van derden.

Samenvattend heeft de gemeente Coevorden de risico's betrekking hebbend op de inkoop onvoldoende door beheersmaatregelen afgedekt.

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

Norm

A: De wettelijke bepalingen

De gemeente Coevorden 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 Coevorder Nota Aanbestedingsbeleid uit 1999.

B4. de planning

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

B6. 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. De beleidsnota Aanbestedingen uit 1999 schrijft in paragraaf 6.0 voor dat binnen een half jaar na afloop van het begrotingsjaar aan de raad wordt gerapporteerd welke aanbestedingen zijn gehouden en wat de financiële resultaten zijn geweest. Daarnaast schrijft deze nota voor dat de wijze van aanbesteding, de uitgenodigde partijen, de tijdsplanning en de budgetverantwoording gerapporteerd worden en dat de accountant twee of drie werken nader controleert.

Bevindingen

Aan deze afspraken tot jaarlijkse rapportage wordt geen invulling gegeven. Evenmin wordt aan de raad gerapporteerd, welke risico's de gemeente Coevorden loopt bij de inkoop.

Wel wordt informatie over inkoop en de resultaten daarvan op verschillende momenten en op verschillende wijze verstrekt aan de raad. Dat gebeurt in de Kadernota, (en daaruit volgend) de begroting, de jaarrekening en de Management- of Bestuursrapportage (Marap / Berap). Over grote projecten wordt de raad separaat geïnformeerd. Er wordt echter slechts op *ad hoc* basis besloten, welke informatie over inkoop bijvoorbeeld via de Marap of Berap aan de raad verstrekt wordt, in plaats van structureel, zoals de Nota Aanbestedingsbeleid voorschrijft. Tenslotte wordt in de Jaarrekening verantwoording afgelegd. Informatie over de inkooprisico's die de gemeente loopt, ontbreekt echter.

In de plan- en controlcyclus volgt bovengenoemde rapportage op de planning. Aan deze informatievoorziening voor de ambtelijke organisatie planning van de inkoop ten bate van de uitvoering wordt aandacht geschonken in:

- a. meerjarige (onderhouds)plannen, die hun weerslag vinden in de meerjarenbegroting;
- b. jaar(onderhouds)plannen, uitmondend in de jaarbegroting.

Verder is er de Kadernota waarin de beleidsvoornemens voor het betreffende jaar zijn aangegeven. Hieruit worden de onder a en b genoemde plannen afgeleid. Afsluitend is er een indicatieve vooruitblik van de toekomstige begrotingsuitkomsten. De Kadernota wordt vervolgens ter vaststelling aangeboden aan de gemeenteraad. In deze kadernota worden, mede terug blikkend, voor het betreffende jaar de ambities en de consequenties hiervan vermeld op de diverse (primaire en ondersteunende) beleidsterreinen. Zo mogelijk zijn ook lange(re) termijnontwikkelingen aangegeven.

De hierin genoemde inkoop hebben, kijkend naar de bedragen, doorgaans een cyclisch karakter, en zijn in een meerjarig onderhoudsplan opgenomen. Jaarlijks wordt het jaar(onderhoud)plan ter kennisname aan de gemeenteraad gezonden. Met betrekking tot de inkoop van goederen en diensten wordt bij enkele terreinen (fragmentarisch) hierop ingegaan: bijvoorbeeld de inkoop van energie.

In voorkomende gevallen wordt de raad betrokken bij de voorbereiding van grote projecten. Hierbij worden op meetpunten beslissingen gevraagd op het punt van go / no go, aangevuld met de eventueel daarbij benodigde middelen.

5.13 Is deze informatie aan de gemeenteraad SMART geformuleerd?

Norm

B8. SMART

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

Bevindingen

In de loop van dit onderzoek is niet gebleken dat de rapportage aan de raad SMART is geformuleerd, noch over inkoop in het algemeen, noch over aanbestedingen in het bijzonder.

5.14 In hoeverre voert de gemeente Coevorden de inkoop rechtmatig, doelmatig en doeltreffend uit?

Norm

A: De wettelijke bepalingen

De gemeente Coevorden 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 Coevorder Nota Aanbestedingsbeleid uit 1999.

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 het bestuurlijk en ambtelijk apparaat de ontbrekende kaderstelling als een ernstig gemis ervaart.

Inkoop is niet als proces beschreven, er zijn geen doelstellingen voor geformuleerd, vaktechnische opleidingen en coaching worden niet aangeboden en begeleiding op het gebied van regelgeving vindt niet plaats. Uitwisseling van kennis en ervaring vindt beperkt plaats. Rapportage-afspraken met de raad (op het specifieke gebied van aanbestedingen) worden niet nagekomen.

Op het gebied van rechtmatigheid worden risico's gelopen (gebrek aan aggregatie, onrechtmatige opdrachten, beperkte interne controle). Geconstateerd is namelijk dat in enkele gevallen onrechtmatig is ingekocht. Uit het dossier 'aanbesteding openbaar groen' blijkt dat geen aggregatie heeft plaatsgevonden en dat de werkzaamheden in delen zijn aanbesteed. Het totaalbedrag van de aanbestedingen komt echter uit boven het drempelbedrag voor diensten en had dus Europees aanbesteed moeten worden. Een zelfde conclusie kan worden getrokken voor het onderhoud van gebouwen. Het onderhoud is versnipperd en dus, naast onrechtmatig, hoogstwaarschijnlijk ook ondoelmatig ingekocht.

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

De doeltreffendheid van de inkoop is daarentegen 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. Het is echter aannemelijk, dat ook de doeltreffendheid door coördinatie verbeterd kan worden. Op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid worden kortom kansen gemist.

6. Bestuurlijk wederhoor

Ontvangen van het college van burgemeester en wethouders, gemeente Coevorden:

Aan de Rekenkamercommissie Coevorden
t.a.v. de voorzitter W.A.M. ten Hove
Postbus 2
7740 AA Coevorden

Uw brief : 6 juni 2007
Afdeling : Concerncontroller
Behandeld door: J.B. Soppe tel. (0524) 598325
Kenmerk : 07.4247
Bijlage(n) :
Coevorden : 19 juni 2007 verz.: 20 juni 2007
Onderwerp : Bestuurlijk wederhoor onderzoek inkoop en aanbestedingen

Geachte heer Ten Hove,

Op 6 juni 2007 hebben wij kennis kunnen nemen van uw conceptnota "Investeer in inkoop". Deze nota is ons aangeboden voor bestuurlijk wederhoor. Bij deze willen wij gebruik maken van de mogelijkheid hierop een reactie te geven.

In eerste instantie willen wij opmerken dat de door u gedane constatering ons niet vreemd voorkomen. Al eerder is door ons geconstateerd dat het ontbreken van inkoopbeleid de kwaliteit van de bedrijfsvoering niet ten goede komt. Om deze tekortkoming te herstellen hebben wij in 2006 actie ondernomen. Dit heeft geresulteerd in het door u al gememoreerde plan van aanpak. De uitvoering hiervan hebben wij opgeschort in afwachting van uw rapport.

De door u gedane aanbevelingen gaan wij opnemen in ons plan van aanpak. Hierin zullen wij acties vertalen voor zowel de korte als de lange termijn. Op dit moment gaat onze organisatie een nieuwe fase in. Bij het invullen van onze nieuwe organisatie willen wij invulling geven aan de inkoopfunctie. Dit betekent dat wij op 1 oktober duidelijkheid hebben over de wijze waarop de inkoopfunctie wordt gepositioneerd in de nieuwe organisatie, inclusief de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Ook zullen wij uw aanbeveling met betrekking tot dossiervorming oppakken en een verbeterplan opstellen.

Daarnaast wordt samen met de gemeente Emmen en Borger/Odoorn gekeken naar de mogelijkheden om te komen tot samenwerking op tal van terreinen. Eén van de onderwerpen waarover wij in gesprek zijn is de inkoopfunctie. Naast efficiencyvoordelen zijn kwaliteit en continuïteit voor ons belangrijke overwegingen om hierin gezamenlijk op te trekken.

Wij hebben er kennis van genomen dat tussen u als rekenkamer en de ambtelijke organisatie nog verschil van inzicht bestaat over de begrippen werken en diensten gezien vanuit de Europese regelgeving. Om niet verder in deze discussie te treden willen wij hier volstaan met

de opmerking dat wij overtuigd zijn dat het hier specialistisch kennis betreft en wij maatregelen zullen treffen om ons hierover voldoende te laten informeren.

Als u nog vragen heeft dan kunt u contact opnemen met de heer J.B. Soppe. Hij is te bereiken op telefoonnummer 0524-598325.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Coevorden,

de secretaris,
M.N.J. Broers

de loco-burgemeester,
T. Pot-Eland

7. Nawoord Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie Coevorden is verheugd dat het College van Burgemeester & Wethouders de noodzaak onderschrijft om de inkoop te verbeteren. In de laatste alinea van het bestuurlijk wederhoor constateert het college een verschil van inzicht tussen de rekenkamercommissie en het ambtelijk apparaat over de exacte definitie van werken en diensten in de Europese regelgeving. Het college meldt dat het hierover specialistisch advies zal inwinnen. De rekenkamer vindt dit een goed besluit.

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

- | | | |
|----|-------------------|---|
| 1. | mw. J. Remmelts | wethouder Sport en Financiën |
| 2. | mw. C. Heesbeen | interim hoofd afdeling Educatie en Welzijn |
| 3. | mw. B. Romani | hoofd Bedrijfsbureau |
| 4. | dhr. G. Braam | wethouder Ruimte en Wonen |
| 5. | dhr. M. Broers | gemeentesecretaris |
| 6. | dhr. P. Leeuw | afdelingshoofd Ruimtelijke Zaken |
| 7. | dhr. E. Hagenauw | afdelingshoofd Beheer, Onderhoud & Uitvoering |
| 8. | dhr. H. Schulting | afdelingshoofd Werk, Inkomen en Zorg |

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 behoeftestelling 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 aanbieder'. 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&C-cyclus, 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



gemeente

COEVORDEN

