

Rapport

Evaluatie Inkoop in de prijzen

Gemeente Leerdam

**Lokale Rekenkamer
van de gemeente Leerdam**



Januari 2011

Colofon

Uitgave **Lokale Rekenkamer Leerdam**

*Jos Buijserd
Martin Monkel
Rick Anderson
Karin van den Berg
Liselore Lommers*

Email griffie@leerdam.nl

Oplage 50 exemplaren

INHOUD

SAMENVATTING	3
1 OPZET VAN ONDERZOEK	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Criteria	7
1.3 Probleemstelling	8
1.4 Methoden en technieken van onderzoek	9
2 GRONDSLAGEN VAN HET ONDERZOEK UIT 2008	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Criteria en veronderstellingen	11
2.3 Aanbevelingen	13
3 HET HUIDIGE PROCES	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Beleid van inkoop en aanbesteding	15
3.3 Praktijk van inkoop en aanbesteding: algemeen	17
3.4 Praktijk van inkoop en aanbesteding: de case	211
4 ANALYSE	255
4.1 Inleiding	255
4.2 Reflectie op de aanbevelingen	255
4.3 Nadere analyse	28
5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	311
5.1 Inleiding	311
5.2 Conclusies	311
5.3 Aanbevelingen	322
6 HOOR EN WEDERHOOR	333
6.1 Nawoord rekenkamer	333
6.2 Reactie college	344
LIJST VAN BESTUDEERDE LITERATUUR	377

Samenvatting

In juli 2008 heeft de Rekenkamer van de gemeente Leerdam een rekenkameronderzoek uitgebracht naar de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van Leerdam. Om verschillende redenen is het raadzaam een dergelijk onderzoek na een aantal jaar te evalueren. Zo is het in termen van doelmatigheidsverbetering goed om te bezien in hoeverre de voorgestelde aanbevelingen daadwerkelijk zijn doorgevoerd en in hoeverre er nog doelmatigheidsverbeteringen mogelijk zijn. Uit het oogpunt van de effectiviteit van rekenkameronderzoek is het eveneens van belang om te bezien in hoeverre het rapport en de aanbevelingen verankerd zijn binnen de organisatie, met andere woorden: in hoeverre het rekenkameronderzoek enig effect heeft gehad. Daarom heeft de rekenkamer besloten het onderzoek “Inkoop in de Prijzen” in 2010 te evalueren. Het onderzoek heeft enerzijds tot doel het inkoop- en aanbestedingsproces te optimaliseren en anderzijds tot doel om de effectiviteit van rekenkameronderzoek te beoordelen.

De volgende centrale vraag is voor dit onderzoek geformuleerd:

Welk effect heeft het rapport “Inkoop in de Prijzen” gehad op het proces van inkoop en aanbesteding binnen de gemeente Leerdam?

Vanuit deze centrale onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke veronderstellingen worden in het onderzoek “Inkoop in de Prijzen” gehanteerd en welke aanbevelingen worden in dit onderzoek geformuleerd?
2. Zijn er vanaf 2008 aanpassingen doorgevoerd op het proces van inkoop en aanbesteding van de gemeente Leerdam?
3. Zijn de aanbevelingen uit het onderzoek “Inkoop in de Prijzen” doorgevoerd en zo nee, welke verklaringen kunnen hiervoor gevonden worden?
4. Welk effect kan toegerekend worden aan het onderzoek “Inkoop in de Prijzen”?

Het onderzoek maakt gebruik van een literatuurstudie (deelvraag 1) en van een documentenanalyse (deelvraag 1). Om het huidige procesverloop in beeld te brengen, maar ook om de effecten van het eerdere onderzoek te traceren, wordt op concernniveau gebruik gemaakt van interviews en documentenanalyses (deelvraag 2 en 3). Daarnaast wordt een beperkte casestudy uitgevoerd, waarbij een dossier wordt doorgelicht aan de hand van de opgestelde procescriteria en de aanbevelingen uit het eerdere onderzoek (deelvraag 2 en 3). Tijdens de analyse kan dan uiteindelijk een antwoord op de vierde deelvraag worden gegeven om op die manier de centrale vraagstelling te beantwoorden.

De conclusies van deze evaluatie zijn als volgt samen te vatten. Hoewel het rapport van de rekenkamer destijds is onderschreven door het college en de raad, zijn niet alle aanbevelingen doorgevoerd.

Nog steeds worden termen gehanteerd die voor verschillende interpretaties vatbaar zijn. Het gebruik van deze termen biedt soms teveel ruimte om af te wijken van de voorgeschreven vorm van inkoop en aanbesteding.

De casestudy, maar ook de rechtmatigheidscontrole, wijzen uit dat de dossiervorming nog steeds aandacht behoeft. Ook de evaluaties worden niet altijd adequaat uitgevoerd en geregistreerd. Ten aanzien van de evaluaties kan gesteld worden dat het geformuleerde beleid uit 2007 en de nota uit 2010 hier eveneens weinig aandacht aan besteden.

Van een periodieke evaluatie op concernniveau is geen sprake, hoewel goed inzicht bestaat in het jaarlijkse volume aan inkoop en aanbesteding en dit volume ook geanalyseerd wordt op concernniveau. Deze evaluatie wordt nog wel in het beleid van 2007 voorgeschreven, maar komt niet meer terug in de nota van 2010.

Het onafhankelijk toezicht is organisatorisch niet expliciet verankerd en eenzelfde conclusie betreft de inkoopfunctie. Hoewel het onafhankelijk toezicht beschreven wordt in het beleid van 2007, wordt dit toezicht niet meer expliciet vermeld in de nota van 2010.

Vanuit de positieve reacties op het eerder rekenkameronderzoek uit 2008, is het opmerkelijk dat een aantal aanbevelingen niet zijn doorgevoerd. Aangezien het veelal aanbevelingen betreft waarmee ambtelijke capaciteit is gemoeid, bestaat het vermoeden dat uit budgettaire overwegingen aanbevelingen soms niet worden doorgevoerd. Aan de andere kant is voor het aanpassen van meerduidige termen in een beleidsdocument zeer weinig extra capaciteit nodig, terwijl ook deze aanbeveling niet is doorgevoerd.

Enkele aanbevelingen zijn echter wel doorgevoerd en op sommige onderdelen is de gemeente zelfs verder gegaan. Zo is de professionalisering van de inkoopfunctie goed ter hand genomen: de gemeente zoekt actief samenwerking met andere gemeenten en heeft ook een inkooptool ontwikkeld om het proces van inkoop en aanbesteding te stroomlijnen. De gemeente hanteert een inkoopjaarplan en heeft ook desgevraagd op concernniveau een adequaat inzicht in het volume van inkoop en aanbesteding.

Gesteld kan worden, dat de aanbevelingen uit het rapport van de rekenkamer op sommige punten onduidelijk zijn. Zo bestaat het fenomeen “stroppenpot” niet officieel in Leerdam, terwijl hier wel een aanbeveling aan wordt gewijd.

Ook wordt geconcludeerd, dat de aanbevelingen in combinatie met elkaar vrij hoog inschieten. Zo worden vanuit de aanbevelingen een evaluatie per inkoop en aanbesteding voorgeschreven, een inkoopjaarplan, een jaarlijkse inkoopscan en een jaarlijkse evaluatie. Het zou raadzaam zijn als bij de formulering van toekomstige aanbevelingen een inschatting wordt gemaakt van de implementatiekosten. Daarbij zal rekening gehouden moeten worden met de schaal van de gemeente.

De rekenkamer beveelt aan, het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid op de volgende punten aan te vullen:

1. Het proces van inkoop en aanbesteding zal in termen van planning en control in ieder geval de volgende elementen moeten bevatten:
 - Een evaluatie van de geleverde prestatie (inclusief een adequate dossiervorming).
 - Een inkoopjaarplan.
 - Een periodieke onafhankelijke doorlichting van het proces op concernniveau.

De periodieke doorlichting zou in ieder geval richting het college gerapporteerd moeten worden en de nota uit 2010 zou op dit punt aangevuld kunnen worden.

2. De nota van 2010 zou expliciet moeten vermelden waar een evaluatie van de geleverde prestatie aan moet voldoen.

3. De nota van 2010 zou de organisatorische verankering van de inkoopfunctie en het onafhankelijke toezicht op het proces van inkoop en aanbesteding beter kunnen expliciteren. Daarbij kan worden ingegaan op de organisatorische positionering en op de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze functies.
4. De nota van 2010 zou gescreend kunnen worden op termen die voor meerdere interpretaties vatbaar zijn.

1 Opzet van Onderzoek

1.1 Inleiding

In juli 2008 heeft de Rekenkamer van de gemeente Leerdam een rekenkameronderzoek uitgebracht naar de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van Leerdam. Het onderzoek formuleert een aantal aanbevelingen om het proces van inkoop en aanbesteding te optimaliseren. Om verschillende redenen is het raadzaam een dergelijk onderzoek na een aantal jaar te evalueren. Zo is het in termen van doelmatigheidsverbetering goed om te bezien in hoeverre de voorgestelde aanbevelingen daadwerkelijk zijn doorgevoerd en in hoeverre er nog doelmatigheidsverbeteringen mogelijk zijn. Uit het oogpunt van de effectiviteit van rekenkameronderzoek is het eveneens van belang om te bezien in hoeverre het rapport en de aanbevelingen verankerd zijn binnen de organisatie, met andere woorden: in hoeverre het rekenkameronderzoek enig effect heeft gehad.

Daarom heeft de rekenkamer besloten het onderzoek “Inkoop in de Prijzen” in 2010 te evalueren. Het onderzoek heeft enerzijds tot doel het inkoop- en aanbestedingsproces te optimaliseren en anderzijds tot doel om de effectiviteit van rekenkameronderzoek te beoordelen.

Het rapport uit 2008 is destijds goed ontvangen door het college en door de gemeenteraad. In zijn reactie stelt het college zich op het standpunt zich goed te herkennen in het rapport en de aanbevelingen over te nemen. De rekenkamer heeft nadrukkelijk niet het vermoeden dat het proces van inkoop en aanbesteding tekortkomingen in termen van doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid zou kennen. Juist het feit dat geen negatieve aanleiding bestaat en dus geen gevoeligheden vooraf bestaan ten aanzien van dit proces, maakt, dat het onderzoek uit 2008 zich goed leent voor een evaluatie.

1.2 Criteria

Inkopen en aanbestedingen vormen een belangrijk gedeelte van het totale lastenpatroon binnen een gemeente en het is dan ook van belang dat het proces van inkoop en aanbesteding zo optimaal mogelijk verloopt. Bij inkoop en aanbesteding betekent optimaal dat de beste producten en diensten tegen de laagste prijs en economisch meest voordelige wijze dienen te worden aangeschaft.

Daarnaast dient Leerdam bij inkoop en aanbesteding te handelen in overeenstemming met de wet- en regelgeving op dat gebied, zowel op lokaal niveau als op Rijksniveau en Europees niveau. Ook zal het proces van inkoop en aanbesteding transparant en navolgbaar moeten zijn voor betrokken actoren.

De eerst in het oog springende criteria zijn dan ook te formuleren op het gebied van doelmatigheid en zuinigheid, juridische zorgvuldigheid, transparantie en objectiviteit.

1.3 Probleemstelling

De volgende centrale vraag is voor dit onderzoek geformuleerd:

Welk effect heeft het rapport “Inkoop in de Prijzen” gehad op het proces van inkoop en aanbesteding binnen de gemeente Leerdam?

Vanuit deze centrale onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke veronderstellingen worden in het onderzoek “Inkoop in de Prijzen” gehanteerd en welke aanbevelingen worden in dit onderzoek geformuleerd?
2. Zijn er vanaf 2008 aanpassingen doorgevoerd op het proces van inkoop en aanbesteding van de gemeente Leerdam?
3. Zijn de aanbevelingen uit het onderzoek “Inkoop in de Prijzen” doorgevoerd en zo nee, welke verklaringen kunnen hiervoor gevonden worden?
4. Welk effect kan toegerekend worden aan het onderzoek “Inkoop in de Prijzen”?

Dit onderzoek betreft een evaluatieonderzoek. Het gaat er dus om te bezien in hoeverre het eerder verrichte onderzoek effect heeft gehad. De deelvragen beogen echter expliciet het eerdere onderzoek zelf van reflectie te voorzien. Als aanbevelingen uit het onderzoek niet zijn overgenomen of zijn geïmplementeerd, kan dit immers ook aan de aanbevelingen zelf liggen. Daartoe moeten de veronderstellingen en de aanbevelingen uit het eerdere onderzoek in beeld worden gebracht (deelvraag 1). Uiteraard moet daarna bezien worden hoe het huidige proces in de praktijk verloopt en in hoeverre aanpassingen zijn doorgevoerd op dit proces (deelvraag 2). In de derde deelvraag vindt dan een confrontatie plaats tussen de aanbevelingen uit het eerdere onderzoek en het huidige verloop. Daarbij wordt ook gezocht naar verklaringen die mogelijk het niet doorvoeren van aanbevelingen kunnen verklaren. Deelvraag 4 kan dan uiteindelijk beantwoord worden, waarbij verwezen wordt naar de centrale vraag voor dit onderzoek.

De onderzoekslogica kan als volgt worden weergegeven. Door de veronderstellingen uit het eerdere onderzoek van een kritische reflectie te voorzien, kunnen ook de aanbevelingen van destijds tegen het licht gehouden worden. Vervolgens is het van belang dat niet alleen de implementatie van de aanbevelingen, maar ook de overige aanpassingen worden getraceerd. Niet valt uit te sluiten immers dat naast de aanbevolen aanpassingen ook andere verbeteringen zijn aangebracht in het proces. Als de aanbevelingen zelf van reflectie zijn voorzien en alle aanpassingen zijn getraceerd, kan het effect van het onderzoek “Inkoop in de Prijzen” worden bepaald.

Verklaringen voor het mogelijk niet doorvoeren van aanbevelingen kunnen overigens van verschillende aard zijn. Zo kan te weinig capaciteit beschikbaar zijn voor sommige aanbevelingen of kunnen zich andere organisatorische knelpunten voordoen. Het kan ook zijn dat sommige aanbevelingen niet goed zijn gecommuniceerd richting de betrokkenen of dat weerstand bestaat tegen sommige aanbevelingen. Het onderzoek sluit vooraf geen verklaringsrichting uit.

1.4 Methoden en technieken van onderzoek

Het onderzoek maakt gebruik van een literatuurstudie (deelvraag 1) en van een documentenanalyse (deelvraag 1). Om het huidige procesverloop in beeld te brengen, maar ook om de effecten van het eerdere onderzoek te traceren, wordt op concernniveau gebruik gemaakt van interviews en documentenanalyses (deelvraag 2 en 3). Daarnaast wordt een beperkte casestudy uitgevoerd, waarbij een dossier wordt doorgelicht aan de hand van de opgestelde procescriteria en de aanbevelingen uit het eerdere onderzoek (deelvraag 2 en 3). De casestudy heeft tot doel een mogelijke discrepantie tussen beleid en praktijk te traceren. Tijdens de analyse kan dan uiteindelijk een antwoord op de vierde deelvraag worden gegeven om op die manier de centrale vraagstelling te beantwoorden.

Het onderzoek is begin juni 2010 van start gegaan en is in december 2010 afgerond. De scope van het onderzoek beslaat 2007 tot en met augustus 2010.

2 Grondslagen van het onderzoek uit 2008

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de veronderstellingen en de aanbevelingen geduid die zijn gebruikt en geformuleerd bij het eerdere rekenkameronderzoek naar inkoop en aanbesteding.

2.2 Criteria en veronderstellingen

Het onderzoek uit 2008 formuleert een aantal normen waaraan het proces van inkoop en aanbesteding moet voldoen. Deze normen hebben enerzijds betrekking op de bevoegdheden van gemeenteraad en college, anderzijds op de inhoud van het proces van inkoop en aanbesteding. De eerste categorie wordt gevormd door criteria van beleidsmatige aard, de tweede door criteria van procesinhoudelijke aard.

Samengevat kunnen deze normen als volgt worden weergegeven:

Tabel 2.1 Criteria voor de beleidsformulering van raad en college			
Raad		College en organisatie	
1	Volledig en consistent ten opzichte van abstracter geformuleerd beleid	1	Passend binnen het door de raad geformuleerde beleid
2	Doelgericht en controleerbaar geformuleerd	2	Duidelijk geformuleerd (voor één uitleg vatbaar, expliciet over verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken)
3	In overeenstemming met wet- en regelgeving	3	De hele organisatie is bekend met het beleid
		4	Er is afgesproken hoe de naleving van het beleid wordt gecontroleerd

Tabel 2.2 Criteria voor de praktijk per fase	
Fase	Criteria
1. Probleemstelling en beleidsdoelstelling	- Formuleren probleem - Formuleren beleidsdoelstelling en vertalen daarvan in een eenduidige opdracht
2. De afweging om tot inkoop of aanbesteding over te gaan	- De uit te voeren opdracht is onbetwistbaar noodzakelijk voor een goede uitvoering van het beleid - Extern uitbesteden is goedkoper dan zelf doen of maken - De eigen organisatie beschikt over onvoldoende capaciteit of expertise om de gevraagde kwaliteit te leveren - Eventuele alternatieve oplossingen zijn minder aantrekkelijk - Het is niet persé noodzakelijk dat de organisatie de taak zelf uitvoert - De wijze van inkoop en aanbesteding is vooraf aangegeven en toegelicht
3. De selectie van de opdrachtnemer	De vijf stappen voor selectie worden doorlopen¹
4. Het verstrekken van een opdracht	De opdracht wordt gecontroleerd door een tweede persoon
5. De uitvoering van de opdracht	- De opdrachtgever ziet toe op het uitvoeren van de opdracht volgens de offerte - De opdrachtgever ziet er op toe dat de tussentijdse contactmomenten plaatsvinden - De opdrachtgever houdt de kwaliteit van de tussenproducten in de gaten

¹ Een zorgvuldige selectie van de opdrachtnemer bestaat uit vijf stappen:

1. Een oriëntatie op de markt van aanbieders: op basis van de geformuleerde probleemstelling worden inlichtingen ingewonnen over manieren om het probleem aan te pakken. Op basis van de geformuleerde doelstelling worden uitsluitings-, selectie- en gunningscriteria geformuleerd. Daarna worden potentiële aanbieders in kaart gebracht.
2. De aanvraag van offertes: bij een geselecteerd aantal bedrijven worden offertes aangevraagd.
3. De beoordeling van de offertes: aan de hand van de uitsluitings-, selectie- en gunningscriteria worden de offertes vergeleken.
4. De selectie van een aanbieder: de aanbieder die als beste uit de bus komt in termen van prijs-kwaliteit en prijs-kwantiteit verhoudingen en zijn opdracht overeenkomstig de doelstelling kan uitvoeren, wordt benaderd.
5. Het onderhandelen over de opdrachtvoorwaarden: het gebeurt zelden dat een offerte zo is geformuleerd dat een opdrachtnemer zich volledig in het aanbod kan vinden. Daarom is het zaak op de mogelijke punten van geschil nadere afspraken te maken alvorens tot gunning van de opdracht kan worden overgegaan.

2.3 Aanbevelingen

In het rapport "Inkoop in de prijzen" formuleert de rekenkamer na een toetsing van het beleid en de praktijk aan de gestelde criteria, de volgende aanbevelingen:

- De redenen om af te wijken van een voorgeschreven aanbestedingsvorm moeten eenduidiger geformuleerd worden. De huidige nota laat teveel mogelijkheden open om af te wijken van de voorgeschreven procedures doordat de redenen die men mag opvoeren om af te wijken breed zijn geformuleerd en feitelijk op iedere situatie van toepassing kunnen zijn.
- Formuleer opdrachten zo concreet mogelijk om adequaat en periodiek toezicht mogelijk te maken. Werk daarbij zo mogelijk met checklijsten.
- Rapportages die door externen zelf zijn opgesteld, moeten (steekproefsgewijs) door de gemeente zelf worden getoetst op betrouwbaarheid.
- Meten blijft weten. Maak, om het inzicht in de doelmatigheid te vergroten en meetbaar te maken, jaarlijks een inkoopscan en een inkoopplan en voer jaarlijks de evaluatie van de inkopen en aanbestedingen uit en breng de uitkomsten ter kennisname aan de raad. De inkoopscan geeft inzicht in waar en door wie wordt ingekocht, wat de beheerslast is (aantal leveranciers en facturen) en voor welk doel wordt ingekocht. Het inkoopplan geeft de belangrijkste inkopen en aanbestedingen weer en geeft de diverse verantwoordelijkheden van de verschillende actoren aan. De evaluatie kan de volgende elementen bevatten: overzicht van inhuur ten behoeve van vervanging personeel en ten behoeve van inhuur voor een product. Daarnaast kan de evaluatie de algemene gang van zaken bevatten als ook de financiële resultaten ten opzichte van de begroting.
- Voorzie op korte termijn in een onafhankelijke controle op de naleving van het beleid, zoals dat is vastgelegd in de nota. Een en ander is tevens noodzakelijk om de vereiste rechtmatigheid te waarborgen.
- Handhaaf de stroppenpot. Het is naar de mening van de Rekenkamer van groot belang dat de gemeente naar de inwoner als slagvaardig wordt gezien.
- Professionaliseer de inkoop en aanbesteding bij de gemeente Leerdam verder. De invoering van een centraal inkooppunt of samenwerking met een inkoopbureau valt in het kader van "inkopen is een vak" en in een toenemende aanbiedersmarkt zeer te overwegen, maar moet zorgvuldig plaatsvinden. De rol die een dergelijk centraal punt moet hebben, is vooral faciliterend. De budgethouders blijven verantwoordelijk.
- Stel als raad uw controlerende functie op het gebied van inkoop en aanbesteding meer zeker door u te laten informeren via de rapportages van de periodieke rechtmatigheidcontroles en andere informatiebronnen (hoofdpijnenrapportages e.d.). Met inkoop en aanbesteding is een substantieel bedrag van de begroting gemoeid.

3 Het huidige proces

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gezien hoe het huidige proces van inkoop en aanbesteding binnen de gemeente verloopt en in hoeverre zich binnen dit proces veranderingen hebben voorgedaan. Daarbij zal een onderscheid worden gemaakt tussen formele beleidswijzigingen met betrekking tot inkoop en aanbestedingen en wijzigingen in het daadwerkelijke proces zelf. Niet valt uit te sluiten immers, dat zich verschillen kunnen voordoen tussen het gevoerde beleid en de gemeentelijke praktijk van inkoop. Het hoofdstuk begint met een beschrijving van het huidige beleid en de aanpassingen van dit beleid sinds 2008. Vervolgens wordt concernbreed een algemeen beeld van de inkopen en aanbestedingen gegeven. Het hoofdstuk sluit af met een korte casestudy om een illustratie uit de praktijk te geven.

3.2 Beleid van inkoop en aanbesteding

Het formele huidige beleid dat gevoerd wordt door de gemeente Leerdam dateert van 2007. De nota Aanbestedingsbeleid is in het eerdere onderzoek geëvalueerd en over het algemeen positief beoordeeld. Nadien zijn echter pogingen ondernomen om het proces van inkoop en aanbesteding nog doelmatiger in te richten.

Zo wordt gezien in hoeverre inkoop en aanbesteding samen met Giessenlanden en Zederik vormgegeven kan worden om op die manier schaalvoordelen te behalen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de inkoop van telefooncentrales, kantoorbenodigdheden en electriciteit. Door de inkoop en aanbestedingsfunctie samen vorm te geven, kan meer kennis geconcentreerd worden in het gezamenlijk inkoop en aanbestedingscentrum en kan het inkoop en aanbestedingsbeleid professioneler worden vormgegeven, zo is de gedachte. Hiertoe stellen de drie gemeenten in 2010 een nota op: de Nota gezamenlijk Inkoop- en Aanbestedingsbeleid. Deze nota is overigens in februari 2011 nog niet door het college en de raad van Leerdam vastgesteld.

Deze nota wijkt in haar uitgangspunten niet bijzonder veel af van het beleid dat de gemeente Leerdam sinds 2007 hanteert. Ook in de samenwerking blijven budgethouders verantwoordelijk voor een correcte wijze van inkoop en aanbesteding (Nota gezamenlijk inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2010, p. 3). De Europese wet- en regelgeving en het Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten (Bao) zijn verankerd in het aanbestedingsbeleid. Ten aanzien van de raming wordt bepaald, dat deze conform artikel 9 van het Bao plaatsvindt. Bij twijfel dient overleg met de inkoopfunctie plaats te vinden. Het splitsen van opdrachten om zo een andere 'lagere' aanbestedingsvorm te volgen of om niet Europees aan te besteden is verboden. Het opteren voor een lagere aanbestedingsvorm is enkel in uitzonderlijke situaties toegestaan (ibid, p. 8). Dit is niet toegestaan waar het Europese aanbestedingen betreft. Daarnaast dient een en ander gemotiveerd en gedocumenteerd te worden, terwijl enkel het college ontheffing kan verlenen. Ook dient de inkoopfunctie om advies te worden gevraagd.

De criteria die gebruikt kunnen worden om af te wijken zijn bijvoorbeeld:

- de complexiteit van het werk
- de uniformiteit van het werk, levering of dienst
- de mate van specialisatie
- het spoedeisende karakter (ibid, p. 10).

De Nota gezamenlijk Inkoop- en Aanbestedingsbeleid legt uiteraard een accent op samenwerking tussen de drie betrokken gemeenten. Zo wordt specifiek de mogelijkheid geboden om opdrachten te gunnen aan de sociale werkvoorziening of aan een gemeenschappelijke regeling. Logischerwijs wordt veel aandacht besteed aan de mogelijkheid om raamovereenkomsten aan te gaan (ibid, p. 11). Daarnaast houdt de samenwerking via de wet BIBOB de mogelijkheid open om tot een integriteitsbeoordeling over te gaan en besteedt de nota veel aandacht aan duurzaamheid. Ten aanzien van de gunningscriteria hanteert de samenwerking de criteria 'laagste prijs' of 'de economisch meest voordelige aanbieder'. Bij dit laatste criterium wordt het criterium prijs feitelijk aangevuld met andere criteria die eerder naar de kwaliteit verwijzen.

Vanaf het niveau meervoudig onderhandse aanbesteding dient een aanbestedingsdossier te worden bijgehouden. Een bijlage van de Nota geeft aan welke stukken moeten worden opgenomen in dit dossier. Nadere analyse van deze bijlage leert, dat de stukken met name betrekking hebben op het proces van inkoop en aanbesteding, maar minder op de evaluatie van de geleverde dienst of prestatie. De omschrijving in de checklist is in deze algemeen van aard: "Diverse documenten gedurende de contractperiode, zoals gespreksverslagen, evaluaties, opzeggingsbrieven, etc." (ibid, p. 19). Op dit punt verschillen het beleid van 2007 en de nota van 2010 niet bijzonder van elkaar.

Voorts dient iedere afdeling jaarlijks een inkoopactiejaarplan op te stellen, waarin de afdeling aangeeft welke inkopen of aanbestedingen zij voor het komende jaar verwacht. De inkoopfunctie voegt deze afdelingsplannen samen tot een gemeentebreed inkoopactiejaarplan.

Geen melding wordt gemaakt van een gemeentebrede jaarlijkse evaluatie en van een concernbrede inkoopscan van het totaal volume aan inkoop en aanbesteding. Hier wordt in het beleid van 2007 nog wel melding van gemaakt.

De nota van 2010 maakt tevens geen melding van de manier waarop het toezicht dient plaats te vinden op de naleving van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het beleid van 2007 belegt dit toezicht nog expliciet bij de afdeling Controlling.

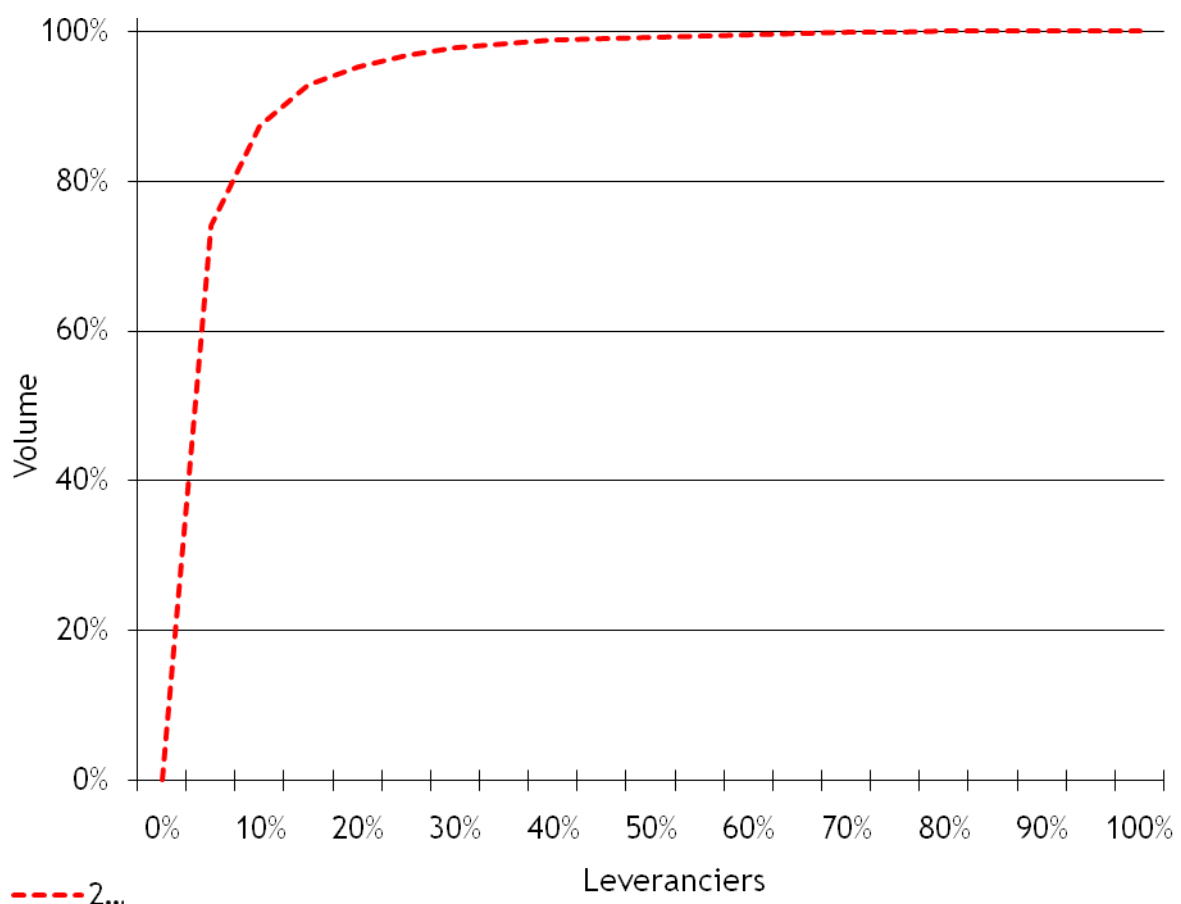
Overigens wordt in de Nota gezamenlijk Inkoop- en Aanbestedingsbeleid de inkoopfunctie verder niet organisatorisch uitgewerkt. Hoewel de nota melding maakt van het gebruik van groslijsten en een gemeentebrede contractendatabase, wordt niet expliciet vermeld, wie hiervoor verantwoordelijk is.

Naast de gezamenlijke vormgeving van de inkoop- en aanbestedingsfunctie wordt op dit moment binnen de gemeente Leerdam gewerkt aan een inkooptool. Hierbij wordt het besluitvormingsproces met betrekking tot inkoop en aanbesteding geautomatiseerd. Daarmee wordt voorkomen dat stappen in het proces worden overgeslagen, terwijl tevens de archivering wordt gewaarborgd. Ook worden de genomen besluiten tijdens het proces meer transparant en controleerbaar.

3.3 Praktijk van inkoop en aanbesteding: algemeen

Op het gebied van inkoop en aanbesteding kan voor 2008 het volgende beeld worden gegenereerd.

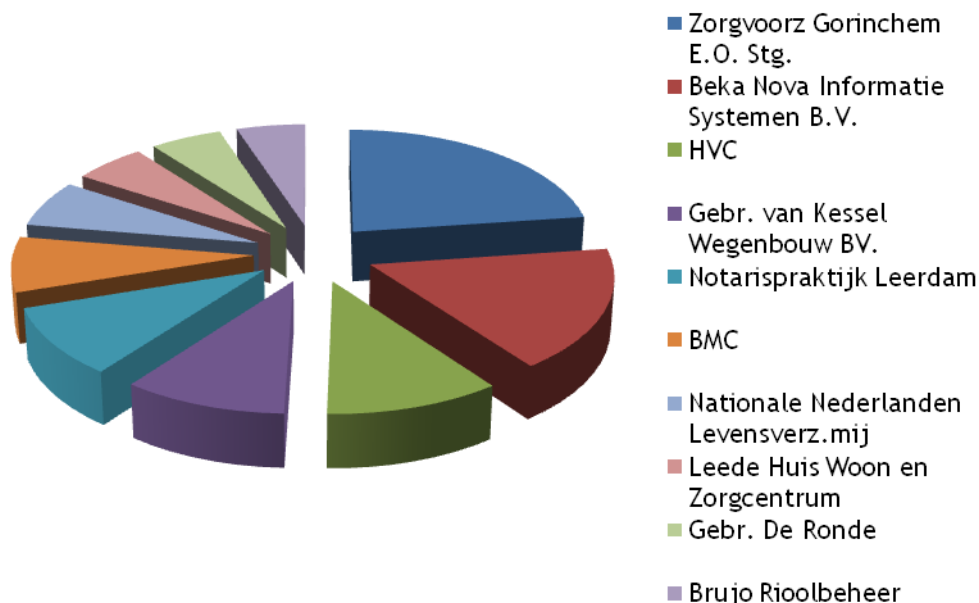
In 2008 heeft de gemeente € 43.122.541 uitgegeven. Hiervoor zijn 7.499 facturen ontvangen en geadmistreerd, terwijl zaken is gedaan met 1.432 leveranciers. Overigens betreft dit bedrag niet enkel inkopen en aanbestedingen, maar ook subsidies en dergelijke.



Figuur 3.1: Leveranciers versus Volume

De bovenstaande figuur maakt duidelijk dat een relatief bescheiden aantal leveranciers verantwoordelijk is voor een relatief hoog percentage van het inkoop- en aanbestedingsvolume.

De top 10 crediteuren kan als volgt worden weergegeven:



Figuur 3.2: De top 10 grootste crediteuren naar omzet

Het bovenstaande beeld heeft enige toelichting.

Zorgvoorziening Gorinchem is belast met de implementatie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO).

De notarispraktijk Leerdam ontvangt met name gelden die bedoeld zijn om over te maken aan derden in verband met de aankoop van gemeentelijk eigendom.

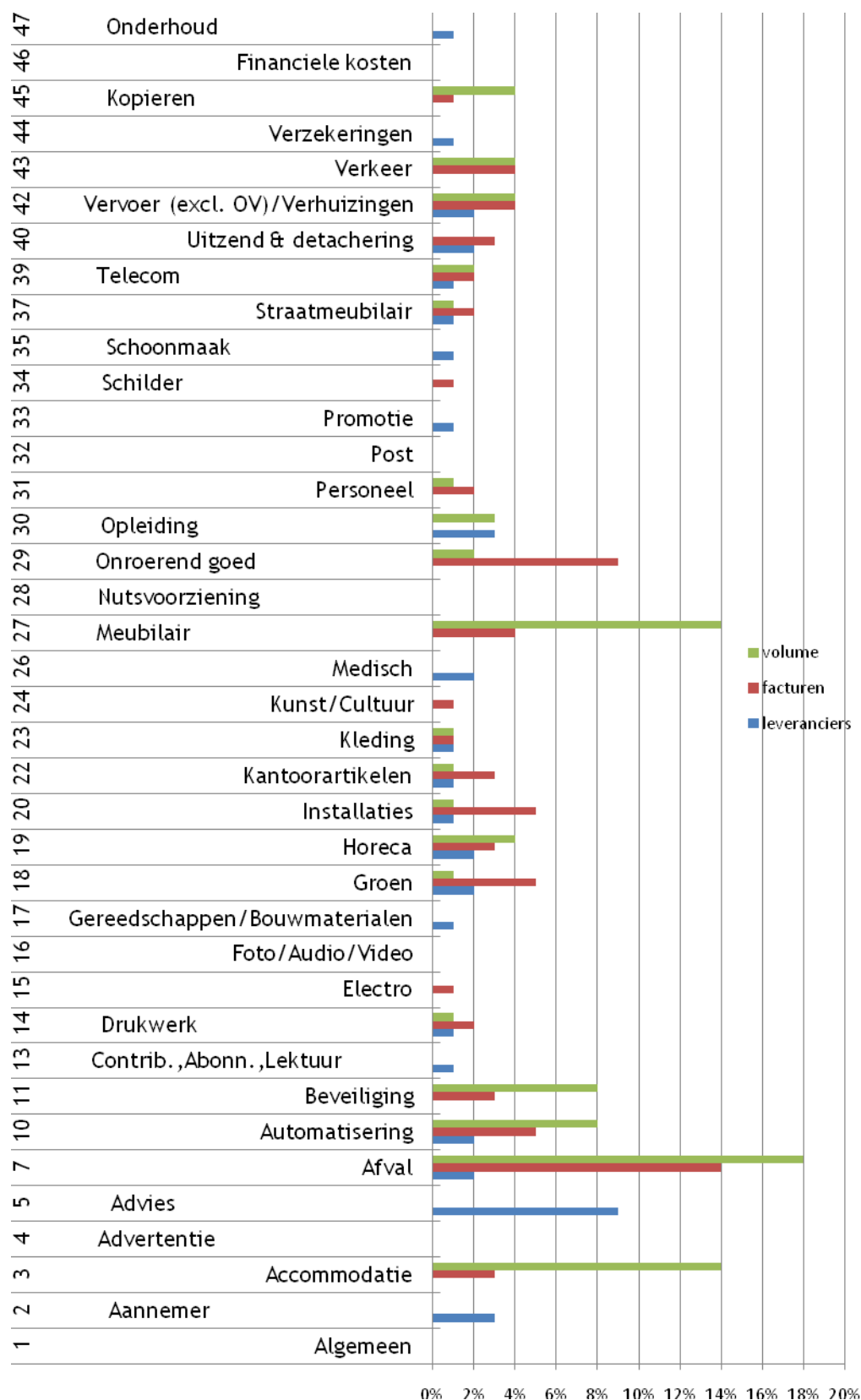
BMC betreft de inhuur van de gemeentesecretaris en het hoofd financiën op interim basis.

Nationale Nederlanden is belast met de betaling van gelden aan ex-wethouders.

Het Huis ter Leede betreft een subsidie in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Ten aanzien van Beka wordt desgevraagd het volgende gesteld: "Zo wordt Beka Nova als grote crediteur aangeduid. In de crediteurenadministratie van 2008 staan per abuis drie foutieve boekingen op naam van Beka Nova. Deze boekingen zijn middels de dagboeken wel onmiddellijk gecorrigeerd, maar dat is niet zichtbaar in de crediteurenadministratie. Dus het bedrag dat Leerdam in 2008 heeft uitgegeven aan BekaNova is niet € 1,1 miljoen, maar € 75.000,-" (reactie ambtelijke organisatie, januari 2011).

Het beeld moet uiteraard met de nodige voorzichtigheid worden betracht. Zo wisselt het beeld van jaar tot jaar en hebben de bedragen betrekking op zeer verschillende zaken (ook soms per crediteur).

De relatie tussen inkoopvolume, aantal facturen en aantal leveranciers kan als volgt per kostencategorie worden weergegeven, waarbij duidelijk wordt dat inkoopvolume, aantal facturen en aantal leveranciers niet altijd in gelijke verhouding staan tot elkaar:



Figuur 3.3: Relatie volume, aantal leveranciers en aantal facturen

Gesteld wordt door de respondenten dat momenteel wel een toetsing plaatsvindt van rapportages welke zijn opgesteld door externen, zij het dat de toetsing ook weer door externen plaatsvindt. Een inkoopscan wordt niet volledig jaarlijks uitgevoerd. Wel is in 2008 het crediteurenbestand geanalyseerd. Daaruit bleek dat het aantal facturen zeer groot was (7.000), terwijl ook sprake was van veel leveranciers (1.200). Mede in het kader van de verbetering van de financiële functie wordt naar mogelijkheden gezocht om het aantal facturen en leveranciers terug te dringen.

De controllers voeren niet jaarlijks een controle uit op het proces van inkoop en aanbesteding, maar in het kader van rechtmatigheidsonderzoek is dit in 2009 wel gebeurd. De conclusies uit dit onderzoek zijn volgens de respondenten overwegend positief en ook de accountant heeft geen opmerkingen bij het proces geplaatst.

De vraagstelling voor deze doorlichting betrof: *“Wordt op een rechtmatige wijze uitvoering gegeven aan het proces van de inkoop en aanbesteding?”* (Rapportage interne controle inkoop en aanbesteding, 2009, p. 3). De focus van de controle lag op de vraagstelling of de geldende wet- en regelgevingen ook daadwerkelijk worden toegepast en dat de legesmutaties in de administratie van de gemeente Leerdam op een rechtmatige wijze tot stand zijn gekomen en als zodanig zijn geadministreerd. Op basis van de lijst met geboekte inkoopfacturen tot en met september 2009 is een steekproef genomen uit de facturen met een bedrag groter dan € 10.000. De steekproef betrof een willekeurige selectie van 25 factuurnummers uit deze groep.

“Uit de controle bleek dat in nagenoeg alle gevallen de parafering op orde was, factuurbedrag en bankrekeningnummers waren controleerbaar juist en het budget was in alle gecontroleerde gevallen op het moment van boeken van de factuur toereikend. Twee zaken die opvallend minder goed scoorden waren de aanwezigheid van zichtbare toepassing van het aanbestedingsbeleid en eventuele documentatie. Vaak was dit wel aanwezig, bijvoorbeeld bij een betaling van een eerdere termijn, maar in een aantal gevallen was niet in één oogopslag vast te stellen dat de vastgelegde procedure op dit gebied gevolgd was. Verder bleek bij het lezen van de Nota aanbestedingsbeleid 2007 dat de genoemde drempelbedragen achterhaald waren. De nieuwe normbedragen, vastgesteld door de Europese Unie, worden niet automatisch verwerkt in de Leerdamse procedure”
(Rapportage interne controle inkoop en aanbesteding, 2009, p. 8).

De controle trok de volgende conclusies:

- “Er is sprake van functiescheiding tussen opstellen voorstel betaling (betaaladvieslijst) en uiteindelijke betaling;
- Autorisatie van inkoopfacturen door budgethouders vindt zichtbaar plaats door parafering in het blokstempel of op het mutatieformulier;
- De parafenlijst was op het moment van controle niet geheel actueel;
- Betaalopdrachten worden gecontroleerd door twee medewerkers en voorzien van beide handtekeningen/parafen;
- Er is niet vast te stellen dat het aanbestedingsbeleid, zoals vastgelegd in de ‘Nota Aanbestedingsbeleid Leerdam 2007’, in alle gevallen wordt gevolgd;
- De drempelbedragen voor Europees aanbestedingsbeleid worden tweejaarlijks door de Europese Commissie vastgesteld. Deze gewijzigde drempelbedragen worden niet zichtbaar gewijzigd in het aanbestedingsbeleid van de gemeente Leerdam; de ‘Nota Aanbestedingsbeleid Leerdam 2007’ bevat daarom verouderde drempelbedragen met betrekking tot aanbesteden.”

Gebaseerd op de bevindingen werd geadviseerd:

- "De parafenlijst te actualiseren;
- De transparantie van het aanbestedingsproces te vergroten om duidelijkheid te creëren of het geformuleerde beleid ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd;
- Bij een volgende vaststelling van een nota Aanbestedingsbeleid de geldende normbedragen voor Europese aanbesteding niet als absolute bedragen vast te stellen, maar te verwijzen naar de verordening van de Europese Commissie" (ibid, p. 8).

Desgevraagd wordt door de respondenten aangegeven dat de aanbeveling uit het eerdere rapport met betrekking tot de stroppenpot² niet begrepen is. Om de inkoopfunctie verder te professionaliseren wordt naar mogelijkheden gezocht om met twee andere gemeenten samen te werken op het gebied van inkoop en aanbesteding. Mocht dit onverhoopt niet lukken, dan zal worden bezien in hoeverre aansluiting bij regionale verbanden mogelijk is. Als inkoop en aanbesteding object is geweest van rechtmatigheidsonderzoek (zoals in 2009), dan wordt een en ander via de jaarverantwoording gerapporteerd richting de gemeenteraad, anders niet, aldus de respons.

3.4 Praktijk van inkoop en aanbesteding: de case

In het kader van deze evaluatie is een beperkte casestudy uitgevoerd. Het betreft de reconstructie van de Industrieweg. De case is "ad random" gekozen, maar moet aan een aantal voorwaarden voldoen. Zo moet het bedrag dat met de inkoop of aanbesteding gemoeid is, niet te groot zijn. De ervaring leert dat aanbestedingen van grotere bedragen niet illustratief zijn voor de reguliere praktijk. Aan de andere kant mogen om dezelfde reden de bedragen ook weer niet al te klein zijn. In deze evaluatie wordt daarom een minimum van € 500.000 en een maximum van € 1.000.000 gesteld. Daarnaast moet de case doorlopen tot minimaal 2009. Het rapport van de rekenkamer kwam immers pas in 2008 uit. Het doorvoeren van de aanbevelingen (één van de objecten van dit onderzoek) uit dat rapport is dan uiteraard niet mogelijk bij cases die medio 2008 zijn afgesloten.

De reconstructie van de Industrieweg voldoet aan beide voorwaarden. Het budget is gesteld op € 850.000, terwijl de reconstructie (inclusief de evaluatie) doorloopt tot in 2009. Hoewel de besluitvorming met betrekking tot de reconstructie dateert van 1999, loopt de case door tot medio 2009, zodat de gemeente voldoende tijd had om de aanbevelingen van het eerdere onderzoeksrapport van de rekenkamer waar van toepassing, door te voeren.

De procedure met betrekking tot de reconstructie van de Industrieweg is als volgt verlopen. In 1999 ontvangt de gemeente van de bewoners aan de Industrieweg klachten omtrent de verkeersintensiteit en de overlast die dat veroorzaakt. Daarop doet de gemeente onderzoek naar deze klachten, onder andere door verkeersmetingen uit te voeren. De resultaten daarvan worden besproken met de omwonenden van de Industrieweg. De verslagen van deze gesprekken worden vastgelegd in het projectdossier. Vervolgens besluit het college

² Het bestellen en laten leveren van kleine orders op het gebied van groen werd in 2007 nog gedekt via de "stropenpot". Dit is een relatief klein budget, met als bijzonder kenmerk, dat de inwoners zelf wensen kenbaar kunnen maken ten aanzien van datgene wat besteld wordt. Aangezien de inwoners bij de leverancier ter plekke hun keuze kunnen maken, zal de leverancier dus dicht bij Leerdam gehuisvest moeten zijn. Dit criterium is belangrijker dan de prijs. Hoewel de bestellingen naar inschatting duurder zijn, zorgt het feit dat de inwoners zelf mogen kiezen ervoor dat het aantal klachten nadien minimaal is.

van de gemeente Leerdam tot reconstructie van de Industrieweg. Daarbij wordt tevens besloten tot het aansluiten op het gemeentelijk rioleringsplan.

De totaal begrote waarde van het project is € 850.000. Een en ander staat beschreven in het document uitgangspunten t.b.v. de reconstructie Industrieweg; fase 1. Een tijdspad voor het uitvoeren van de opdracht wordt vermeld in het voorstel aan het college. De uitvoering zal plaatsvinden van februari 2008 tot juni 2008. Hiermee is het proces van het specificeren van probleemstelling en beleidsdoelstelling afgerond. Voor het schrijven van het bestek van de werkzaamheden en voor nader advies bij de selectieprocedure besluit de gemeente om een externe adviseur in de schakelen, het bureau Adcim BV. Uit het dossier blijkt niet of voor deze werkzaamheden ook bij andere partijen offerte is gevraagd. Bureau Adcim schrijft vervolgens het bestek. De waarde van deze opdracht is € 14.850. Er wordt gekozen voor een openbare aanbesteding van de reconstructie van de Industrieweg, fase 1, op grond van de omvang van de opdracht conform artikel 3.12 van de Nota Aanbestedingsbeleid Leerdam 2007.

Er schrijven 15 partijen in op de openbare aanbesteding. Daaruit wordt Gebr. Van Kessel, op basis van de geoffreerde prijs van € 548.000, gekozen als uitvoerder van de opdracht. Dit blijkt uit het "Proces-verbaal van aanbesteding" dat bureau Adcim BV opstelt naar aanleiding van de ingezonden offertes van de 15 inschrijvende partijen. Het feit dat de prijs bepalend is voor de gunning van de opdracht is conform het criterium 'meest gunstige prijs', aldus het proces-verbaal. Op 21 januari 2008 geeft het college van de gemeente Leerdam schriftelijk opdracht aan Gebr. Van Kessel de opdracht uit te voeren. Daarbij worden twee personen aangewezen die namens de gemeente toezicht houden op de uitvoering van de opdracht. Gedurende de uitvoering van de opdracht worden er medio 2008 twee aanvullende opdrachten verstrekt. Het is in het dossier niet na te gaan of deze opdrachten aanvullend zijn of het gevolg zijn van een minder volledig bestek. Er wordt een enkelvoudige onderhandse opdracht gegund aan Gumatec/Gimacon voor de levering van drempels (snelheidsremmers) voor de Industrieweg. De waarde van deze opdracht is maximaal € 15.220. Er zijn geen andere offertes aangetroffen in het dossier. Daarnaast wordt aan Facet Industrial BV opdracht gegeven voor levering van waterzuiveringsvoorzieningen. De waarde van deze opdracht is € 13.234. Er is hiervoor geen offerte van Facet aangetroffen in het dossier en evenmin van andere partijen.

Er is geen documentatie in het dossier aangetroffen waaruit kan worden opgemaakt hoe het uitvoeringsproces verloopt. Gespreksverslagen van tussentijdse contactmomenten tussen opdrachtgever en opdrachtnemer ontbreken. Evenmin zijn er documenten aangetroffen waaruit blijkt dat een budgetcontrole wordt uitgevoerd. Wel kan gesteld worden dat de uiteindelijk kosten binnen de begroting blijven. De oorspronkelijke raming bedraagt € 850.000, terwijl de werkelijke kosten uitkomen op € 591.304.

In juni 2008 wordt het project door Gebr. Van Kessel opgeleverd. Er zijn geen documenten in het dossier aangetroffen die informatie verschaffen hoe het proces van oplevering verloopt, zoals bijvoorbeeld een proces-verbaal van de oplevering. Evenmin is in het dossier vastgelegd welke functionarissen de oplevering goedkeuren. Wel is een evaluatieformulier aangetroffen waarin de directie en toezichthouder namens de gemeente Leerdam door Gebr. Van Kessel geïnterviewd worden over de uitvoering en oplevering van het project. Dit vormt in algemene zin een beoordeling van Gebr. van Kessel. Op 12 juni 2009 wordt door de gemeente Leerdam een getuigschrift aan Gebr. van Kessel gestuurd waarin tevredenheid wordt uitgesproken over het geleverde werk. Het getuigschrift is gebaseerd op het hiervoor genoemde evaluatieformulier.

Chronologisch kan de case als volgt worden weergegeven:

Datum	Omschrijving	Aard
07-04-1999	Startnotitie verkeersvisie Industrierweg	Probleemanalyse en plan van aanpak
21-05-2001	Meting verkeersintensiteit	Onderzoek
25-01-2001	Gesprek met bewoners Industrierweg	Burgerraadpleging
16-03-2006	Uitgangspunten reconstructie Industrierweg incl. aansluiting op gemeentelijk Rioleringsplan. Opgenomen is een situatie- en probleemanalyse van de riolering aan de Industrierweg	
20-06-2007	Adcim bv brengt op verzoek van de gemeente offerte uit voor werkzaamheden benodigd voor het bestek van de reconstructie van de Industrierweg, fase 1. De waarde van de offerte is € 14.850 De opdracht voor het tekenen van bestek wordt gegund aan Adcim bv.	
02-11-2007	Adcim bv brengt het bestek A/17/2007 uit aan de gemeente Leerdam op basis waarvan de openbare aanbesteding zal plaatsvinden. In het bestek worden criteria gesteld aan de inschrijvende partijen. Deze worden omschreven in onderdeel 0.04 van het bestek, "inschrijving".	Vormt basis en criteria voor inschrijvende partijen. Dit bestek geeft de beleidsdoelstelling en de opdracht weer.
11-12-2007	Proces-verbaal van aanbesteding Namens de gemeente Leerdam zijn twee medewerkers aanwezig bij het openen van de inschrijfbiljetten	
21-01-2008	De gemeente Leerdam verstrekt opdracht aan Gebr. Van Kessel B.V. voor de reconstructie van de Industrierweg, fase 1. Er zullen twee personen namens de Gemeente in de uitvoering van het project optreden, namelijk de projectleider en de directievoerder/toezichthouder Controle op uitvoering van het werk	

Datum	Omschrijving	Aard
(vervolg)		
12-06-2008	Offerte van Intercodam voor Gumatec/Gumacon drempels (snelheidsremmers). Waarde van de opdracht maximaal € 15.220	Dit is een bijkomende opdracht die niet door de aannemer van Kessel wordt ingekocht maar door de gemeente wordt ingekocht
11-08-2008	Nota van Facet Industrial B.V. voor levering van waterzuiveringsvoorzieningen Oplevering van het werk	Nota
12-06-2009	Evaluatie van het proces	
12-06-2009	Getuigschrift voor Gebr. van Kessel waarin tevredenheid wordt betuigd over het geleverde werk. Dit naar aanleiding van een klanttevredenheidonderzoek dat ingevuld is door een medewerker van de gemeente. Dit formulier fungeert als een rapportage/evaluatie van het uitgevoerde werk	

4 Analyse

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gezien in hoeverre de aanbevelingen uit het eerdere rekenkamerrapport "Inkoop in de prijzen" overgenomen zijn door de gemeente Leerdam. Daarbij wordt zowel gebruik gemaakt van de dossiers die betrekking hebben op de voorgenomen samenwerking op het gebied van inkoop en aanbesteding als van de inzichten die de casestudy³ en de analyse van de praktijk op concernniveau bieden.

In de volgende paragraaf wordt per aanbeveling gezien hoe de aanbeveling is geïmplementeerd door de gemeentelijke organisatie. Het hoofdstuk sluit af met een nadere analyse, waarbij ook de aanbevelingen zelf aan de orde zullen komen.

4.2 Reflectie op de aanbevelingen

Aanbeveling:

De redenen om af te wijken van een voorgeschreven aanbestedingsvorm moeten eenduidiger geformuleerd worden. De huidige nota laat teveel mogelijkheden open om af te wijken van de voorgeschreven procedures doordat de redenen die men mag opvoeren om af te wijken breed zijn geformuleerd en feitelijk op iedere situatie van toepassing kunnen zijn.

Reflectie:

Ook in de nieuwe nota van 2010 komen termen voor, welke voor verschillende interpretaties vatbaar zijn. Zo kan op grond van de volgende criteria worden afgeweken van de voorgeschreven aanbestedingsvorm:

- de complexiteit van het werk
- de uniformiteit van het werk, levering of dienst
- de mate van specialisatie
- het spoedeisende karakter.

Deze criteria komen deels overeen met de criteria uit 2007, waar de bovenstaande aanbeveling op is gebaseerd. Hoewel de noodzaak om in sommige gevallen flexibel te handelen erkend wordt, rijst de vraag in hoeverre het opnemen van bovenstaande termen de deur naar vrijblijvendheid kan openzetten.

Aanbeveling:

Formuleer opdrachten zo concreet mogelijk om adequaat en periodiek toezicht mogelijk te maken. Werk daarbij zo mogelijk met checklijsten.

³ Het eerdere onderzoek van de rekenkamer dateert uit 2008. Aangezien de case doorloopt tot medio 2009 geeft de case een voldoende inzicht in de praktijk vanaf 2008.

Reflectie:

De casestudy illustreert dat opdrachten binnen de gemeente Leerdam zeer concreet kunnen worden geformuleerd. De dossiervorming behoeft echter verbetering, zo wijzen de casestudy en het rechtmatigheidsonderzoek uit, hoewel in het beleid van 2007 en de nota uit 2010 vrij eenduidig staat omschreven uit welke stukken het dossier moet bestaan.

Ook maakt de case duidelijk dat tussentijdse evaluatie niet adequaat wordt geregistreerd (als zij al plaatsvindt). De nota van 2010 werkt tussentijdse evaluatie van geleverde prestaties en diensten eveneens niet verder uit (net als het beleid van 2007).

De checklijsten uit de bijlagen zouden op dit punt concreter geformuleerd moeten worden.

Aanbeveling:

Rapportages die door externen zelf zijn opgesteld, moeten (steekproefsgewijs) door de gemeente zelf worden getoetst op betrouwbaarheid.

Reflectie:

Tussentijdse toetsing op rapportages van externen wordt niet altijd geregistreerd, zodat het onduidelijk is in hoeverre deze toetsing daadwerkelijk plaatsvindt. Gesteld wordt door de respondenten dat in sommige gevallen deze rapportages van externen door andere externen worden getoetst, hetgeen met het oog op de noodzakelijke onafhankelijkheid van de gemeente niet aanbevelingswaardig is.

Aanbeveling:

Metten blijft weten. Maak, om het inzicht in de doelmatigheid te vergroten en meetbaar te maken, jaarlijks een inkoopscan en een inkoopplan en voer jaarlijks de evaluatie van de inkopen en aanbestedingen uit en breng de uitkomsten ter kennisname aan de raad. De inkoopscan geeft inzicht in waar en door wie wordt ingekocht, wat de beheerslast is (aantal leveranciers en facturen) en voor welk doel wordt ingekocht. Het inkoopplan geeft de belangrijkste inkopen en aanbestedingen weer en geeft de diverse verantwoordelijkheden van de verschillende actoren aan. De evaluatie kan de volgende elementen bevatten: overzicht van inhuur ten behoeve van vervanging personeel en ten behoeve van inhuur voor een product. Daarnaast kan de evaluatie de algemene gang van zaken bevatten als ook de financiële resultaten ten opzichte van de begroting.

Reflectie:

Deze aanbeveling richt zich op drie elementen: een jaarlijkse organisatiebrede kwantitatieve inkoopscan, een organisatiebreed inkoopplan en een evaluatie welke als aanvulling op de inkoopscan gezien kan worden. De gemeente kan op organisatiebreed niveau inzicht bieden in de vraag hoeveel en voor welk doel wordt ingekocht en in die zin kan gesproken worden van een inkoopscan. De nota uit 2010 maakt melding van een inkoopactieplan en vermeldt ook hoe dit plan vormgegeven moet worden. Hoewel de nota uit 2010 melding maakt van een contractendatabase, gaat het beleid niet concreet in op de manier waarop organisatiebreed evaluaties moeten worden aangelegd. Een jaarlijkse evaluatie van het totale inkoop en aanbestedingsbeleid is niet meer voorgeschreven in het nieuwe beleid.

Aanbeveling:

Voorzie op korte termijn in een onafhankelijke controle op de naleving van het beleid, zoals dat is vastgelegd in de nota. Een en ander is tevens noodzakelijk om de vereiste rechtmatigheid te waarborgen.

Reflectie:

Los van de rechtmatigheidscontrole die soms het inkoop- en aanbestedingsbeleid tot object heeft, is een periodieke onafhankelijke toetsing niet opgenomen in de nota van 2010. Dit is opmerkelijk, aangezien het beleid uit 2007 de afdeling Controlling nog expliciet belast met de onafhankelijke controle op de naleving van het beleid (Nota Aanbestedingsbeleid, 2007, p. 11). Ook de jaarlijkse evaluatie en het verslag aan het college is niet meer opgenomen in het nieuwe beleid, terwijl zij nog wel wordt vermeld in het beleid van 2007 (Nota Aanbestedingsbeleid, 2007, p. 24).

De rechtmatigheidscontrole stelt in dit verband dat niet in alle gevallen kan worden vastgesteld dat het beleid wordt gevolgd, hoewel dit ook samen kan hangen met de gebrekkige documentatie (zie verder).

Aanbeveling:

Handhaaf de stroppenpot. Het is naar de mening van de Rekenkamer van groot belang dat de gemeente naar de inwoner als slagvaardig wordt gezien.

Reflectie:

Aangegeven wordt, dat deze aanbeveling niet begrepen wordt. De meeste respondenten zijn onbekend met dit fenomeen.

Aanbeveling:

Professionaliseer de inkoop en aanbesteding bij de gemeente Leerdam verder. De invoering van een centraal inkooppunt of samenwerking met een inkoopbureau valt in het kader van "inkopen is een vak" en in een toenemende aanbiedersmarkt zeer te overwegen, maar moet zorgvuldig plaatsvinden. De rol die een dergelijk centraal punt moet hebben, is vooral faciliterend. De budgethouders blijven verantwoordelijk.

Reflectie:

Deze aanbeveling is bijna letterlijk terug te vinden in de nota van 2010. Daarin wordt een facilitaire inkoopfunctie opgevoerd, terwijl de budgethouders verantwoordelijk blijven. Waar het beleid van 2007 nog stelt dat: "de diversiteit binnen de gemeente veel te groot is om een centrale inkoopfunctie te bemensen" (Nota Aanbestedingsbeleid, 2007, p.7), wordt in de nota van 2010 melding gemaakt van een inkoopfunctie welke kan worden ingeschakeld (Nota gezamenlijk inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2010, p. 10). Overigens wordt deze inkoopfunctie niet organisatorisch verder uitgewerkt. Ook de ontwikkeling van de geautomatiseerde inkooptool levert zonder meer een bijdrage aan de professionalisering van de inkoopfunctie. Deze tool kan ervoor zorgen dat het beleid stapsgewijs wordt gevolgd en ook nadien beter te traceren is. Tot slot kan de samenwerking die gezocht wordt met andere gemeenten een positieve impuls geven aan de kwaliteit van het gevoerde inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Aanbeveling:

Stel als raad uw controlerende functie op het gebied van inkoop en aanbesteding meer zeker door u te laten informeren via de rapportages van de periodieke rechtmatigheidcontroles en andere informatiebronnen (hoofdpijnenrapportages e.d.). Met inkoop en aanbesteding is een substantieel bedrag van de begroting gemoeid.

Reflectie:

De rechtmatigheidscontroles zijn weliswaar aangetroffen, maar de interesse vanuit de raad hiervoor is niet geregistreerd.

4.3 Nadere analyse

Het kader op basis waarvan de rekenkamer haar aanbevelingen heeft geformuleerd is nog steeds valide. Dit kader onderscheidt een aantal stappen in het inkoop- en aanbestedingsproces en formuleert per stap een aantal criteria. De stappen en de criteria zijn voor een groot deel terug te vinden in de nota van 2010 die de gemeente Leerdam wil hanteren ten aanzien van het proces van inkoop en aanbesteding.

Het kader is echter niet geheel volledig ten opzichte van de aanbevelingen. Zo maakt het kader nog geen melding van een inkoopscan en een periodieke evaluatie op concernniveau, hoewel hier wel in de aanbevelingen naar verwezen wordt. Ook de aanbeveling gericht op het inkoopjaarplan is niet direct terug te leiden tot het gehanteerde kader.

Wel wordt in het kader melding gemaakt van de noodzaak voor onafhankelijke controle op de naleving van beleid en op de individuele evaluatie op budgethoudersniveau. De aanbevelingen van de rekenkamer destijds gaan hier ook op in.

Gesteld kan worden dat de documentatie op sommige dossiers te wensen overlaat. Deze constatering wordt niet alleen door de casestudy, maar ook door de rechtmatigheidscontrole bevestigd. Op zich is dit opmerkelijk aangezien zowel het beleid uit 2007 als de nota uit 2010 hier zeer gedetailleerd aandacht aan besteden.

Verder ontbreekt het volgens de respons aan een systematische tussentijdse evaluatie welke door de budgethouder kan worden uitgevoerd. Hier besteedt de nota uit 2010 betrekkelijk weinig aandacht aan, terwijl ook het beleid uit 2007 zich niet expliciet hierover uitlaat.

Hoewel de organisatie werkt met inkoopactieplannen en ook een goed kwantitatief overzicht heeft op concernniveau, vindt geen jaarlijkse evaluatie plaats op concernniveau en wordt ook niet jaarlijks gerapporteerd richting het college en/of de raad. Een en ander is ook niet meer opgenomen in de nota van 2010. Ook het onafhankelijk toezicht is niet meer in de nota van 2010 verankerd.

Aan de andere kant zijn zeer veel positieve punten te vermelden die bijdragen aan de professionalisering van het proces van inkoop en aanbesteding. Vermeld kan worden de verdere ontwikkeling van de inkooptool, de samenwerking die met andere gemeenten gezocht wordt en de wording van de inkoopfunctie. Een punt van aandacht is de constatering dat relatief veel leveranciers en dienstverleners worden aangezocht voor relatief kleine bedragen. In 2008 was 90% van de leveranciers en dienstverleners verantwoordelijk voor minder dan 10% van het totale bedrag aan inkoop en aanbesteding. Dit verhoogt de administratieve lastendruk, terwijl geopteerde schaalvoordelen doorgaans achterwege blijven.

Als alle aanbevelingen nu worden gecombineerd met elkaar, ontstaat een redelijk "dichtgetimmerd" beeld. Zo zal op budgethoudersniveau een evaluatie moeten worden aangelegd, terwijl ook dossiers moeten worden bijgehouden.

Daarnaast dient een inkoopjaarplan te worden vormgegeven, een jaarlijkse inkoopscan uitgevoerd te worden en dient daarnaast een concernbrede evaluatie te worden uitgevoerd.

Tot slot zal een en ander voorzien moeten worden van een onafhankelijke controle. De vraag rijst, of de aanbevelingen van destijds niet wat “overdone” waren. Controlemaatregelen zullen periodiek immers zelf ook voorzien moeten worden van een kosten-baten analyse. Een lijn die wellicht meer werkbaar is, bestaat uit een inkoopjaarplan en een dossier op budgethoudersniveau, terwijl onafhankelijk en periodiek een doorlichting op concernniveau plaatsvindt. De organisatie voldoet aan de meeste punten in deze op het gebied van inkoop en aanbesteding, zij het dat dossiervorming en onafhankelijk toezicht beter verankerd kunnen worden.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn in het kort enkele conclusies en aanbevelingen verwoord welke op basis van de evaluatie geformuleerd kunnen worden. Sommige conclusies richten zich meer op de manier waarop de aanbevelingen van destijds zijn geformuleerd en zijn dan ook geadresseerd aan de rekenkamer, andere conclusies gaan over de manier waarop de aanbevelingen zijn geïmplementeerd en richten zich dan ook eerder op de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van de gemeente.

5.2 Conclusies

Hoewel het rapport van de rekenkamer destijds is onderschreven door het college en de raad⁴, zijn niet alle aanbevelingen doorgevoerd.

Niet doorgevoerd:

Nog steeds worden termen gehanteerd die voor verschillende interpretaties vatbaar zijn. Het gebruik van deze termen biedt soms teveel ruimte om af te wijken van de voorgeschreven vorm van inkoop en aanbesteding.

De casestudy, maar ook de rechtmatigheidscontrole, wijzen uit dat de dossiervorming nog steeds aandacht behoeft. Ook de evaluaties worden niet altijd adequaat uitgevoerd en geregistreerd. Ten aanzien van de evaluaties kan gesteld worden dat het geformuleerde beleid uit 2007 en de nota uit 2010 hier eveneens weinig aandacht aan besteden.

Geen sprake is van een periodieke evaluatie op concernniveau, hoewel goed inzicht bestaat in het jaarlijkse volume aan inkoop en aanbesteding en dit volume ook geanalyseerd wordt op concernniveau. Deze evaluatie wordt nog wel in het beleid van 2007 voorgeschreven, maar komt niet meer terug in de nota van 2010.

Het onafhankelijk toezicht is organisatorisch niet expliciet verankerd en eenzelfde conclusie betreft de inkoopfunctie. Hoewel het onafhankelijk toezicht beschreven wordt in het beleid van 2007, wordt dit toezicht niet meer expliciet vermeld in de nota van 2010.

Vanuit de positieve reacties op het eerder rekenkameronderzoek uit 2008, is het opmerkelijk dat een aantal aanbevelingen niet zijn doorgevoerd. Aangezien het veelal aanbevelingen betreft waarmee ambtelijke capaciteit is gemoeid, bestaat het vermoeden dat uit budgettaire overwegingen aanbevelingen soms niet worden doorgevoerd. Aan de andere kant is voor het aanpassen van meerduidige termen in een beleidsdocument zeer weinig extra capaciteit nodig, terwijl ook deze aanbeveling niet is doorgevoerd.

⁴ Het college heeft een schrijven gericht aan de rekenkamer, waarin zij de aanbevelingen onderschrijft, terwijl de raad een besluit heeft genomen de aanbevelingen over te nemen.

Wel doorgevoerd:

Sommige aanbevelingen zijn echter wel doorgevoerd en op sommige onderdelen is de gemeente zelfs verder gegaan. Zo is de professionalisering van de inkoopfunctie goed ter hand genomen: de gemeente zoekt actief samenwerking met andere gemeenten en heeft ook een inkooptool ontwikkeld om het proces van inkoop en aanbesteding te stroomlijnen. De gemeente hanteert een inkoopjaarplan en heeft ook desgevraagd op concernniveau een adequaat inzicht in het volume van inkoop en aanbesteding.

Formulering van de aanbevelingen door de rekenkamer:

Gesteld kan worden, dat de aanbevelingen uit het rapport van de rekenkamer op sommige punten onduidelijk zijn. Zo bestaat het fenomeen “stroppenpot” niet officieel in Leerdam, terwijl hier wel een aanbeveling aan wordt gewijd.

Ook kan worden geconcludeerd, dat de aanbevelingen in combinatie met elkaar vrij hoog inschieten. Zo worden vanuit de aanbevelingen een evaluatie per inkoop en aanbesteding voorgeschreven, een inkoopjaarplan, een jaarlijkse inkoopscan en een jaarlijkse evaluatie. Het zou raadzaam zijn als bij de formulering van toekomstige aanbevelingen een inschatting wordt gemaakt van de implementatiekosten. Daarbij zal rekening gehouden moeten worden met de schaal van de gemeente.

5.3 Aanbevelingen

De rekenkamer beveelt aan, het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid op de volgende punten aan te vullen.

1. Het proces van inkoop en aanbesteding zal in termen van planning en control in ieder geval de volgende elementen moeten bevatten:
 - Een evaluatie van de geleverde prestatie (inclusief een adequate dossiervorming).
 - Een inkoopjaarplan.
 - Een periodieke onafhankelijke doorlichting van het proces op concernniveau.

De periodieke doorlichting zou in ieder geval richting het college gerapporteerd moeten worden en de nota uit 2010 zou op dit punt aangevuld kunnen worden.

2. De nota van 2010 zou expliciet moeten vermelden waar een evaluatie van de geleverde prestatie aan moet voldoen.
3. De nota van 2010 zou de organisatorische verankering van de inkoopfunctie en het onafhankelijke toezicht op het proces van inkoop en aanbesteding beter kunnen expliciteren. Daarbij kan worden ingegaan op de organisatorische positionering en op de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze functies.
4. De nota van 2010 zou gescreend kunnen worden op termen die voor meerdere interpretaties vatbaar zijn.

6 Hoor en wederhoor

De rekenkamer heeft het Evaluatierapport Inkoop in de prijzen overeenkomstig het gesteld in haar reglement op 4 januari 2011 aangeboden aan het College met het verzoek te reageren op het onderzoeksrapport. De van het college ontvangen reactie is verderop in dit hoofdstuk opgenomen.

6.1 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer van de gemeente Leerdam heeft het evaluatie onderzoek naar de inkoopfunctie binnen de gemeente wederom met plezier en in goede samenwerking met de ambtelijke organisatie verricht.

De rekenkamer is verheugd dat de aanbevelingen uit het rapport worden overgenomen en ziet de implementatie van deze aanbevelingen in 2011 in vertrouwen tegemoet. Uiteraard realiseert de rekenkamer zich, dat met het doorvoeren van aanbevelingen doorgaans budget en capaciteit is gemoeid en dat daarom altijd een juiste balans tussen de inzet van extra middelen en het genereren van positieve effecten gevonden zal moeten worden. Wij wijzen er daarbij wel op, dat doorgaans niet alle positieve effecten in monetaire termen zijn uit te drukken, hetgeen soms een wissel trekt op het vinden van de juiste balans. In dit verband merkt de rekenkamer overigens op, dat het rapport eveneens kritische kanttekeningen plaatst bij eerdere aanbevelingen van de rekenkamer zelf.

Waar het de regionale samenwerking betreft, onderschrijven wij de stelling van het college dat de inkoopfunctie een verdere professionalisering kan ondergaan door regionale samenwerking. Ook deze ontwikkeling juicht de rekenkamer toe.

Met betrekking tot de afstemming met het ambtelijk apparaat tijdens dit onderzoek, merkt de rekenkamer op dat er, op verzoek van het college, een tweede ronde van ambtelijk wederhoor plaatsvond.

Na verwerking van de opmerkingen uit de eerste ronde van ambtelijk wederhoor bleek het feiten materiaal niet volledig te zijn. Naar aanleiding van de ambtelijke reactie in tweede termijn hebben wij naar onze mening alle opmerkingen en aanvullingen ten aanzien van het feitelijk materiaal in het rapport verwerkt.

De opzet van het onderzoek, de analyse van het feitencomplex, het trekken van conclusies en het doen van aanbevelingen, is evenwel een verantwoordelijkheid van de rekenkamer.

6.2 Reactie college



Stadskantoor Dokter Reilinghplein 1, 4141 DA Leerdam

Postadres Postbus 15, 4140 AA Leerdam

Telefoon (0345) 636363

Telefax (0345) 613643

VERZONDEN - 3 MRT 2011

Leerdam,
1 maart 2011
Behandeld door
L.J.C. Huberts
Doorkiesnummer
0345 - 636282
Uw kenmerk

Lokale Rekenkamer
De heer J. Buijserd
Postbus 15
4140 AA LEERDAM

Uw brief d.d.

Ons kenmerk
A/UIT - 1108647
Bijlage(n)

Onderwerp
Reactie op rapport "evaluatie inkoop in de prijzen"

Geachte heer Buijserd,

Wij willen u dank zeggen voor uw rapport "Evaluatie inkoop in de prijzen". Wij waarderen het feit dat u in uw onderzoeksplanning ook aandacht besteedt aan de evaluatie van eerdere rapporten en daarin gedane aanbevelingen. Wij zijn voortdurend bezig met het verder verbeteren van processen binnen de gemeente Leerdam. Uw betrokken blik helpt daarbij.

In de conclusies van uw rapport constateert u dat een aantal aanbevelingen uit 2008 inmiddels is doorgevoerd en een aantal niet. Dat klopt. Wij hebben de aanbevelingen uit uw eerste rapport opgepakt in het kader van de GLZ samenwerking. Deze samenwerking is voor ons het middel om te komen tot professionalisering van inkoop. De GLZ samenwerking biedt ook op inkoopgebied voordelen. De toegenomen mogelijkheden om planmatig tot gemeenschappelijke inkoop over te gaan verlaagt de gemeenschappelijke inkoopkosten, verhoogt de inkoopvoordelen en versterkt de professionaliteit van de inkoopende organisatie. Basis voor deze voordelen is een gemeenschappelijk inkoopbeleid. Een ambtelijk concept voor dit inkoopbeleid heeft u in uw onderzoek kunnen beoordelen.

Samenwerking op inkoopgebied binnen de GLZ gebied biedt vele voordelen. Het nadeel is echter dat de voortgang van de samenwerking op inkoopgebied daardoor tot nu toe wel gekoppeld is geweest aan de voortgang van de algehele samenwerking op GLZ gebied. Het was de bedoeling om per 1 januari 2010 formeel van start te gaan met de GLZ samenwerking. Als gevolg van extra benodigde voorbereidingstijd (onder meer ten behoeve van bestuurlijke besluitvorming) is het startmoment in de praktijk echter verschoven naar 1 januari 2011. Dat betekent ook dat daarmee de implementatie van uw aanbevelingen vertraging heeft opgelopen. Nu de samenwerking op inkoopgebied inmiddels van start is gegaan zullen uw aanbevelingen in 2011 dan ook in beleid vertaald gaan worden. De beleidsmatige aanbevelingen 1, 2 en 4 worden uitgewerkt in het in 2011 bestuurlijk nog vast te stellen gemeenschappelijk inkoopbeleid voor de GLZ gemeenten. Vooruitlopend daarop zijn wij bijvoorbeeld nu al bezig om een gemeenschappelijk inkoopjaarplan 2011 voor de GLZ gemeenten op te stellen. Aanbeveling 3 (de organisatorische verankering) zal in 2011 worden uitgewerkt bij de inrichting van de gemeenschappelijke inkoopfunctie binnen de gemeente Zederik.

Bij de implementatie van uw aanbevelingen zullen wij wel de efficiency van het inkoopproces als randvoorwaarde hanteren. Uit rechtmatigheidoverwegingen moet de inrichting van het inkoopproces al aan harde voorwaarden voldoen. Zeker daar waar u in uw rapport aanvullende eisen stelt aan het inkoopproces (zoals het verplicht uitvoeren van een evaluatie van de geleverde prestatie) moeten deze wel zinvol zijn en op efficiënte wijze kunnen worden doorgevoerd. Wij



Bankrelatie n.v. Bank Nederlandse Gemeenten, rek. nr. 28.50.04.840
ING, rek. nr. 60407



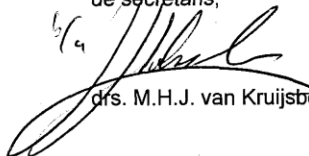
willen er u bijvoorbeeld op wijzen dat door het plaatsen van zijn paraaf op het voorblad van elke factuur, de budgethouder verklaart in te stemmen met het feit dat de factuur overeenkomt met de geleverde prestatie en de daaromtrent vooraf afgesproken financiële randvoorwaarden. Ook deze paraaf is dus al te beschouwen als een vorm van evaluatie.

Wij willen ook nog een kleine kanttekening maken. Wij hebben namelijk het gevoel dat bij dit onderzoek de afstemming met onze ambtelijke organisatie niet optimaal is geweest. Dit heeft er toe geleid dat in uw rapport niet alle ambtelijke opmerkingen over feitelijke onjuistheden zijn verwerkt. Wij hopen dat bij volgende onderzoeken van uw Rekenkamer feitelijke onjuistheden in uw rapport wel allemaal kunnen worden gecorrigeerd.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Leerdam,
de secretaris,

de burgemeester,


drs. M.H.J. van Kruijsbergen


V.J.H. Molenboer

Lijst van bestudeerde literatuur

- Gemeente Leerdam, Oplegnotitie Duurzaam Aanbesteden, 2007.
- Gemeente Leerdam, Rapportage interne controle inkoop en aanbesteding, 2009.
- Gemeente Leerdam, Nota Aanbestedingsbeleid, 2007.
- Rekenkamer Leerdam, Inkoop in de Prijzen, Onderzoeksrapport, 2008.
- Samenwerking GLZ gemeenten, Nota gezamenlijk Inkoop- en Aanbestedingsbeleid, 2010.