

Rekenkamercommissie

Rekenkamerbrief over het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Tiel

Een onderzoek naar de doorwerking van de in 2009 uitgebrachte aanbevelingen van de Rekenkamercommissie aan de raad

Datum: november 2018
Uitgevoerd door: leden RKC gemeente Tiel
Versie: 7

Inhoudsopgave

Aanleiding	3
Onderzoeksvraag	3
Verantwoording	3
Normenkader	4
Bevindingen	4
Conclusies	8
Nawoord	13
Bijlage I: aanbevelingen uit het RKC-rapport van 2009	
Bijlage II: bestuurlijke reactie college van B&W	

Aanleiding

In 2017 vroeg de Rekenkamercommissie (verder RKC genoemd) zich af in hoeverre de door de Raad overgenomen aanbevelingen uit het rapport van de toenmalige RKC van 2009 inmiddels daadwerkelijk zijn geïmplementeerd. Direct kan nu de vraag gesteld worden waarom zo lang is gewacht met een onderzoek hiernaar. Het antwoord hierop is niet goed aan te geven, in ieder geval zijn de overwegingen van de vorige RKC om dit niet eerder na te gaan niet bekend.

Hoe het ook zij, de huidige RKC (in 2016 aangetreden) heeft zich bij deze voorgenomen om voortaan altijd, uiterlijk twee jaar na behandeling van een RKC-onderzoek door de gemeenteraad, na te gaan of en zo ja, in hoeverre, eventuele aanbevelingen daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

Het huidige onderzoek heeft de vorm gekregen van een Rekenkamerbrief. De belangrijkste verschillen tussen een Rekenkamerbrief en een Onderzoeksrapport zijn de diepgang, de zwaarte van het onderwerp en de omvang. Is het onderwerp relatief klein en overzichtelijk, dan heeft een Rekenkamerbrief de voorkeur, niet alleen gezien de benodigde tijdsinzet maar ook vanwege de kosten. Een Rekenkamerbrief kan veelal door de leden van de RKC zelf worden opgesteld, zo ook nu.

Onderzoeksvragen

De centrale vraag voor dit onderzoek luidt:

In welke mate en op welke wijze zijn de aanbevelingen uit het Rekenkameronderzoek van 2009 naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid geïmplementeerd en welke resultaten zijn daarmee bereikt?

Aangezien het eerder vermelde onderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid dateert uit 2009, zullen wijzigingen in landelijke en gemeentelijke wet- en regelgeving na die datum bij het huidige onderzoek ook worden betrokken.

Verantwoording

Het onderzoek is uitgevoerd door de leden van de Rekenkamercommissie zelf in de maanden mei t/m augustus 2018. Gebruik is gemaakt van verschillende documenten zoals:

- alle relevante gemeentelijke beleidsnota's, notities, evaluatieverslagen etc.
- de tussentijdse rapportages die 2x per jaar aan de raad worden aangeboden (en dan alleen gericht op het aanbestedingsbeleid)
- van toepassing zijnde raadsvoorstellen, raadsinformatiebrieven, relevante moties
- de accountantsverslagen vanaf 2013 t/m 2017, en dan alleen de passages over rechtmatigheid van aanbestedingen.

Normenkader

Het is gebruikelijk om bij rekenkameronderzoeken een normenkader te hanteren waar feiten en uitkomsten aan getoetst worden. In beleidsonderzoeken zijn dat meestal de door de raad vastgestelde beleidskaders die moeten leiden tot door de raad beoogde effecten. Beleid wordt immers niet zo maar vastgesteld, het dient een doel.

In dit geval gaat het niet specifiek om vastgesteld beleid maar om de doorwerking van aanbevelingen die elk op zich bijdragen aan het beschikbaar komen van adequate en relevante informatie aan de raad om de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid te kunnen beoordelen.

Wij hanteren het volgende normenkader:

1. De raad beschikt over een helder overzicht van de inhoud, planning en realisatie van alle aanbevelingen.
2. Over de voortgang en de resultaten van de implementatie is periodiek gerapporteerd aan de raad.
3. Substantiële afwijkingen in de uitvoering van de aanbevelingen zijn tijdig aan de raad voorgelegd.
4. Rapportage over substantiële afwijkingen heeft geleid tot aanvullende besluitvorming in de raad.
5. De invoering van de aanbevelingen heeft geleid tot duurzame verbeteringen in de aankoop- en aanbestedingspraktijk.

Bevindingen

Om helder te krijgen wat er de afgelopen jaren allemaal gebeurd is m.b.t. het inkoop- en aanbestedingsbeleid (ook wel I & A-beleid genoemd) in de gemeente Tiel, welke stappen zijn gezet en welke activiteiten zijn verricht, is een tijdschema opgesteld. Deze beoogt alleen maar om in het kort een historisch overzicht te geven en pretendeert niet om volledig te zijn.

jaar	bron	toelichting
1995		Eerste vaststelling van een I&A-beleid door de raad.
2006		Aanpassing, m.n. dat opdrachtnemers een bijdrage kunnen leveren aan de werkgelegenheid.
2009	Juni: RKC-rapport	Bevat conclusies en aanbevelingen over het toenmalige beleid.
	Oktober: raadsagenda	Vaststelling rapport RKC door de raad; aanbevelingen worden overgenomen.
2013		Aanpassing beleid (verwerking conclusies en aanbevelingen van de RKC, introductie social return, aanpassingen aan Aanbestedingswet 2012 en afstemming met Regio).
2014	Accountantsverslag 2013	Naleving van Europese en interne aanbestedingsregels is onvoldoende gewaarborgd. M.b.t. de rechtmatigheid van inkopen en aanbestedingen wordt voor € 205.000,00 aan fouten en 55.000,00 aan onzekerheden geconstateerd. Accountant doet drie concrete aanbevelingen.
	Algemene inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten	Niet duidelijk is geworden wanneer en door wie dit is vastgesteld.

	1 ^e Voortgangsrapportage	Toezegging om verbeteringen versneld uit te voeren, niet alleen om inkooporganisatie te versterken maar ook om social return toe te passen.
	2 ^e Voortgangsrapportage	Toegezegde verbeteringen worden geïmplementeerd, meerdere zullen nog worden ingevoerd. Het nieuwe I & A-beleid (inclusief social return) is begin 2015 van kracht.
2015	Accountantsverslag 2014	Accountant constateert dat in een beperkt aantal gevallen de publicatieplicht niet is nageleefd. Het advies is om de interne controle op Europese aanbestedingen aan te scherpen.
	Nota I & A-beleid 2015-2019	Vastgesteld door de raad.
	1 ^e Voortgangsrapportage	Melding dat het nieuwe I & A-beleid voortaan een bevoegdheid van het College is.
	2 ^e Voortgangsrapportage	Geen opmerkingen over I & A-beleid en/of uitvoering.
2016	Accountantsverslag 2015	Geconstateerd wordt een rechtmatigheidsfout van ca € 1 mln waarbij een project ten onrechte niet Europees is aanbesteed. Omdat niet alle aanbestedingen zijn onderzocht op naleving van de aanbestedingsrichtlijnen, is de fout geëxtrapoleerd op 1.267.000,00.
		Nieuwe aanbestedingswet wordt van kracht.
	1 ^e Voortgangsrapportage	Focus op professionalisering van de inkoop-organisatie met centrale regie. Er wordt gestart met een analyse van risicovolle budgetten; coördinator SROI is operationeel.
	2 ^e Voortgangsrapportage	Vanaf 2017 zullen verplichtingen worden geregistreerd; in de loop van 2017 geldt dit ook voor contracten met derden.
2017	Accountantsverslag 2016	In een aantal gevallen blijken de Europese aanbestedingsrichtlijnen ten onrechte niet nageleefd; de onrechtmatigheidsfout is vastgesteld op € 825.000.
	Evaluatieverslag Inkoop en Aanbesteden 2016	Vastgesteld door het College en ter informatie toegezonden aan de Commissie Bestuur.
	1 ^e Voortgangsrapportage	Geen opmerkingen over I & A-beleid en/of uitvoering.
	2 ^e Voortgangsrapportage	De in 2016 toegezegde verplichtingenadministratie is gedeeltelijk in gebruik, op 1-1-2018 zal deze volledig zijn. Dit proces zal in 2018 gemonitord worden.
2018	Accountantsverslag 2017	Als onderdeel van de gerealiseerde lasten zijn in de jaarrekening 2017 voor een bedrag van € 871.000 aan lasten verantwoord waarvan de accountant niet heeft kunnen vaststellen of de inkopen in overeenstemming met de EU-aanbestedingsregels hebben plaatsgevonden. Dit levert een onzekerheid op van € 871.000 Daarnaast is vastgesteld dat voor een bedrag van € 824.000 inkopen ten onrechte niet Europees zijn aanbesteed.
	Nota I&A-beleid 2018-2021	Vastgesteld door het College (op 13/1/2018) en ter kennis gebracht aan de Commissie Bestuur op 7/3/2018.
	Evaluatieverslag Inkoop en Aanbesteden 2017	In procedure, wordt na vaststelling door B&W ter informatie aangeboden aan de Commissie Bestuur.
	1 ^e Voortgangsrapportage	Geen opmerkingen over I & A-beleid en/of uitvoering.

Accountantsverslagen

De constatering van de accountant over de jaren 2013 tot en met 2016 zijn in bovenstaand tijdschema opgenomen.

Evaluatieverslagen

De huidige inkoopcoördinator stelt jaarlijks een evaluatierapport inkoop en aanbesteden op. Het evaluatierapport over 2016 geeft inzicht in de resultaten die binnen de gemeente Tiel zijn bereikt op het terrein van inkoop en aanbesteden. Het is een helder verslag waarin naast de beschrijving van resultaten ook belangrijke ontwikkelingen worden geschetst alsmede de voorgenomen (en ambitieuze) acties om het inkoopbeleid nog verder te professionaliseren. Het verslag geeft geen inzicht in toekomstige belangrijke inkooptrajecten met bijbehorende mogelijke risico's en kansen voor samenwerking.

Tijdens dit onderzoek was het evaluatierapport over 2017 nog niet beschikbaar, ambtelijk is het afgerond en is nu in procedure. Toegezegd is dat vanaf 2017 in elk evaluatieverslag een hoofdstuk zal worden opgenomen over de aanbevelingen van de rekenkamercommissie en wat daarmee gedaan is.

Voortgangsrapportages

In de voortgangsrapportages vanaf 2014 wordt (zie ook het tijdschema) in de meeste gevallen aandacht besteed aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente. In het volgende overzicht laten we zien wat daar concreet over is opgemerkt:

Jaar		Tekst
2014	1e	Bij de jaarrekening 2013 is geconstateerd dat de procesbeheersing met betrekking tot aanbesteding en inkoop verbeterd moet worden. Een versnelde en versterkte aanpak van verbeteringen zullen in 2014 worden opgepakt. Deze noodzaak wordt des te groter naar aanleiding van de afspraak die in het Bloesemakkoord 2014-2018 is vastgelegd om de inkooporganisatie te versterken om een stimulerende rol te kunnen vervullen in het gehele pallet rond inkoop en aanbesteding met als doel social return te kunnen toepassen en de regionale en lokale werkgelegenheid te bevorderen.
2014	2e	<p>Bij de jaarrekening 2013 is door de accountant geconstateerd dat de procesbeheersing met betrekking tot aanbesteding en inkoop niet op orde is. In de 1^e voortgangsrapportage is al gemeld dat dit noodzaakt tot een versnelde en versterkte aanpak om verbeteringen aan te brengen. Deze verbeteringen zijn inmiddels geïnitieerd en worden geïmplementeerd in de organisatie. Ten behoeve van de rechtmatigheid worden alle inkoopdossiers gecontroleerd en zal er een verbijzonderde controle worden uitgevoerd.</p> <p>In 2014 worden meer veranderingen doorgevoerd in de kwaliteit van het inkoopproces; deze kwaliteitsslag zal niet alleen effect hebben op de rechtmatigheid van de procedures maar ook op de doelmatigheid waarmee bezuinigingen worden bewerkstelligd, onder andere op de bestekken voor onderhoud openbare ruimte.</p> <p>Doorvoeren van de verbetermaatregelen geeft ook de mogelijkheid om het inkoopbeleid te herzien en de afspraak te verwezenlijken, die in het Bloesemakkoord 2014-2018 is vastgelegd, om de inkooporganisatie te versterken om een stimulerende rol te kunnen vervullen in het gehele pallet rond inkoop en aanbesteding met als doel de regionale en lokale werkgelegenheid te bevorderen.</p> <p>Dit nieuwe inkoop en aanbestedingsbeleid (inclusief social return) is begin 2015 gereed en zal voor wensen en/of bedenkingen aan de raad worden voorgelegd.</p>

		In 2014 wordt ervoor gezorgd dat er enkele verbetermaatregelen in de vastlegging van de administratie alsnog met terugwerkende kracht worden doorgevoerd. Mede met het oog op de overwegingen bij de motie "Heroverweging inkoop- en aanbestedingsbeleid" zal nog in 2014 aan de raad een verschoningsbesluit worden voorgelegd om tegemoet te komen aan de wens van de raad om de drempelbedragen voor ondershandse aanbesteding naar boven bij te stellen, zodat ook in 2014 de administratieve lasten beperkt kunnen worden.
2015	1e	Het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid voorziet, conform advies van de accountant, in het mandaat bij het College. Tot 22 april 2015 lag het mandaat voor afwijken van het vigerende Inkoop en Aanbestedingsbeleid bij de Raad. Eventuele afwijkingen vanaf 01-01-2015 tot 22-04-2015 van het vigerende Inkoop en Aanbestedingsbeleid (tot 22-04-2015) zijn middels een verschoningsbesluit alsnog door de raad goedgekeurd.
2015	2e	Het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid voorziet, conform advies van de accountant, in het mandaat bij het College. Tot 22 april 2015 lag het mandaat voor afwijken van het vigerende Inkoop en Aanbestedingsbeleid bij de Raad. Eventuele afwijkingen vanaf 01-01-2015 tot 22-04-2015 van het vigerende Inkoop en Aanbestedingsbeleid (tot 22-04-2015) worden middels een verschoningsbesluit alsnog door u goedgekeurd. Afwijkingen op het nieuwe beleid worden aan het College voorgelegd en met de Raad gecommuniceerd.
2016	1e	Een belangrijk doel is het professionaliseren van de inkooporganisatie met een centrale regie op de inkoop. Dit vergt een gedragsverandering in de organisatie. In 2016 is gestart met de analyse van risicovolle budgetten: wat moet er gebeuren om te voorkomen dat budgetten niet goed beheerd worden en verplichtingen worden aangegaan die niet in de beschikbare budgetten passen. Een coördinator SROI is aan de slag gegaan om in het inkoop- en aanbestedingsbeleid SROI toe te passen.
2016	2e	Vanaf 1 januari 2017 wordt voor de 'Inhuur van derden' met een verplichtingenadministratie in de bestaande applicatie (Key2Financiën) gewerkt. Voor de opstart, het testen en het opleiden is maximaal € 5.000,- nodig. Dit komt ten laste van het budget Organisatie Ontwikkelingsfonds. Daarnaast wordt er in 2017 toegewerkt naar een contractadministratie, waarin de volledige inkoopstroom van contract en verplichting tot factuur wordt vastgelegd. Het doel hiervan is om beter op verplichtingen en contracten te kunnen sturen.
2017	1e	-
2017	2e	De verplichtingenadministratie is per 1 januari 2017 in gebruik voor de inhuur van derden. Er wordt toegewerkt naar een verplichtingenadministratie voor alle uitgaven per 1 januari 2018. In 2018 wordt dit proces gemonitord om het verder te verfijnen.
2018	1e	-

In de voortgangsrapportages is de focus sterk gericht op procesbeheersing m.b.t. inkoop en aanbesteding. Vaak wordt gereageerd op door de accountant gemaakte opmerkingen en/of bevindingen in het jaarverslag van het vorige jaar. Verbeteringen worden door het College van B&W toegezegd en geïmplementeerd. Social return krijgt (zeker in 2014) veel aandacht, net als het streven naar centrale regie op de inkoop, het opzetten van een verplichtingen- en een contractadministratie en het aanstellen van een inkoopcoördinator.

Allemaal terechte en noodzakelijke handelingen. Maar niet wordt ingegaan op het uitvoeren van de aanbevelingen uit het RKC-rapport van 2009.

Inkoopcoördinator

De functie van inkoopcoördinator wordt sinds 2013 ingevuld. Daarvoor was wel een inkoopadviseur aanwezig maar die functie wordt nu door de Regio behartigd. Uit overleg met de betrokken functionaris bleek dat een focus op het naleven van aanbevelingen uit een rekenkameronderzoek van 2009 tot 2017 geen deel uitmaakte van de overdracht van de werkzaamheden. Vanaf 2017 (In het inkoopverslag 2017) worden de aandachtspunten van de rekenkamercommissie echter wel expliciet genoemd.

Conclusies

De centrale onderzoeksvraag luidt: "in welke mate en op welke wijze zijn de aanbevelingen uit het Rekenkameronderzoek van 2009 naar het inkoop- en aanbevelingsbeleid geïmplementeerd en welke resultaten zijn daarmee bereikt". Bezien met een bril van nu, kan die vraag als volgt worden beantwoord aan de hand van de destijds uitgebrachte aanbevelingen.

Aanbeveling 1

Aanbevolen is dat de Raad op voorstel van het college van B&W een expliciete afweging maakt in de na te streven inkoop gerelateerde aspecten op basis van een discussie over de wenselijkheid van ethische en ideële uitgangspunten. Per na te streven inkoop gerelateerd aspect wordt een heldere doelstelling geformuleerd, zodat controle door de raad mogelijk is.

Stand van zaken:

In februari 2018 is het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld. Daarin zijn de inkoop gerelateerde aspecten nadrukkelijk aan bod gekomen met heldere kaders en concrete richtlijnen. Daarbij moet gedacht worden aan social return en duurzaamheid. Ook is aandacht geven aan circulair inkopen. Dat is nieuw waardoor het nu nog meer het karakter heeft van "uitproberen". Kaders hiervoor zijn echter in voorbereiding.

Analyse:

Uit de beleidsnota's 2015 – 2019 en 2018 - 2021 is af te leiden dat de resultaten van inkoopprocessen worden getoetst aan meetbare doelen inzake doelmatigheid, rechtmatigheid, duurzaamheid, sociaal inkopen en lokaal / regionaal inkopen. Inkoopprocessen worden planmatig uitgevoerd binnen de uitgangspunten op het gebied van ethiek, integriteit, (regionale) samenwerking met derden en risico management. In beide beleidsnota's wordt gesproken over de bestuurlijke en algemene uitgangspunten.

Vanaf april 2015 krijgt het college meer mandaten voor de uitvoering; de gemeenteraad kan wensen en bedenkingen aangeven (zie verslag gemeenteraad). De reden hiervoor ligt in het volgende: doordat de gemeenteraad het beleid expliciet vaststelt maakt alles onderdeel uit van de rechtmatigheidsverklaring van de accountant. Daarmee is ook iedere afwijking daarvan zonder verschoningsbesluit onrechtmatig. Wanneer het beleid door het college wordt vastgesteld valt het beleid op deze wijze buiten het toetsingskader van de accountant.

De gemeenteraad heeft het nu geldende Inkoop en aanbestedingsbeleid vastgesteld (de nota 2015 - 2019). Het college heeft binnen zijn nieuwe mandaat begin 2018 de Beleidsnota 2018-2021 vastgesteld.

Conclusie:

Door in te stemmen met de nota's waarin heldere uitgangspunten en doelstellingen zijn geformuleerd, kan de gemeenteraad zijn controlerende taak uitvoeren.

De gemeenteraad heeft in 2015 een expliciete afweging gemaakt over de uitgangspunten en mandatering aan het college. In de beleidsnota's die zijn vastgesteld, komen meetbare doelen terug waaraan getoetst wordt en waarmee de gemeenteraad zijn controlerende taak kan uitvoeren.

Aanbeveling 2

Geadviseerd is dat de ambtelijke organisatie zorgt voor een overzicht van belangrijke inkooptrajecten en dit verwerkt tot een beknopt inkoopplan dat ingaat op de realisatie van de doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de belangrijkste Tielse en regionale inkooptrajecten. De inkoopcoördinator gebruikt dit overzicht om nadere afspraken te maken over aanbestedingen die hij risicovol acht voor kansen op samenwerking, zowel intern als in regionaal verband.

Stand van zaken:

In 2015 en 2016 is er een evaluatieverslag opgesteld waarin wordt aangegeven of en zo ja, op welke wijze, de doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden gehaald. Zo'n evaluatieverslag voor 2017 is in voorbereiding. Er wordt nog geen planning opgesteld waarin wordt gedefinieerd welke trajecten gaan lopen met welke mogelijke risico's. Wanneer hier voldoende inzicht in is, kan overgegaan worden op analyse van risico's.

Wel wordt er "informeel" een planning opgesteld om te kunnen sturen op de inzet van uren.

Analyse:

In juli 2017 is een nieuwe inkoopcoördinator aangesteld. Deze heeft het inkoopbeleid geactualiseerd en dat heeft geresulteerd in de nieuwe beleidsnota 2018 – 2021. In de nieuwe nota wordt aandacht geschonken aan risicobeheersing en regionale inkoop samenwerking.

Mogelijkheden voor een inkoop en contractmanagement systeem, belangrijk voor de doelmatigheid, zijn in 2017 geïnventariseerd. Op dit moment vindt monitoring en controle vooral achteraf plaats via het facturatiesysteem, met het risico dat eventuele onrechtmatigheden niet of te laat worden gesignaleerd. Een centrale inkoopplanning is nog niet beschikbaar. Sommige teams werken al wel met een eigen inkoopplanning, de bedoeling is om dit uit te breiden tot alle teams, waarna een totaal overzicht kan worden opgesteld.

In 2017 zijn regionaal werkafspraken gemaakt tussen inkoop coördinator en inkoop bureau Regio Rivierenland.

Conclusie:

De aanbeveling om een inkoopplan te maken waarbij ingegaan wordt op de doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is opgepakt en krijgt steeds meer handen en voeten via de inkoopcoördinator.

Aanbeveling 3

Aanbevolen is dat het College het inkoopplan voorlegt aan de Raad en de Raad toetst of het inkoopplan past binnen de vastgestelde kaders.

Stand van zaken:

Een dergelijk inkoopplan wordt niet opgesteld en dus ook niet voorgelegd aan de raad. De afspraken tussen de gemeenteraad en het college zijn echter veranderd; er is namelijk gemandateerd aan het college (zie analyse aanbeveling 1). In het jaarlijkse evaluatieverslag wordt overigens ook ingegaan op de doelen en stappen voor het volgende jaar, waar impliciet een inkoopplan aan verbonden is.

Conclusie:

Het destijds aanbevolen jaarlijkse inkoopplan is er op zich niet maar de gewenste vooruitblik maakt impliciet deel uit van het evaluatieverslag.

Aanbeveling 4

Geadviseerd is dat de uitvoering van het inkoopplan ambtelijk wordt gevolgd. Daarbij is de suggestie gedaan om kennis en ervaring tussen de afdelingen uit te wisselen door een inkoopoverleg te organiseren. De uitvoering van het plan en de ervaringen met inkoopprocessen (zowel inhoudelijk als procesmatig) worden in het werkoverleg geëvalueerd.

Stand van zaken:

Het zogenaamde "inkoopoverleg" is vanaf 2017 in gewicht toegenomen omdat nu ook overleg wordt gevoerd met woordvoerders van de teams binnen de organisatie die zich bezig houden met inkoop. Dit overleg vindt 1 x per zes maanden plaats en indien noodzakelijk vaker.

Analyse:

Uit het evaluatieverslag 2016 blijkt dat er opnieuw structureel overleg is ingevoerd met een afvaardiging van de teams, inkoop coördinator en Regio Rivierenland.

Conclusie:

De aanbeveling is opgevolgd / overgenomen en uitgevoerd.

Aanbeveling 5

Aanbevolen is om de uitvoering te faciliteren door werkinstructies, formats, voorbeeldcontracten en dergelijke en deze centraal beschikbaar te stellen in het inkoophandboek. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de voorbeelden van andere gemeenten of regionale inkoopbureaus.

Stand van zaken:

Er is een inkoophandboek, waarin overigens niet alle formats, voorbeeldbrieven e.d. in zijn opgenomen. Werkinstructies, formats en dergelijke dienen steeds geactualiseerd te worden. De inkoopcoördinator focust (o.i. terecht) momenteel méér op het creëren van draagvlak voor de inkoop en het hanteren van de daarbij beschikbare formats e.d. Wel wordt een toenemend begrip voor zorgvuldige inkoop ervaren.

Analyse:

Het handboek is een intern uitvoeringsinstrument en wordt in het algemeen als niet-gebruiksvriendelijk ervaren. Dit heeft tot gevolg dat het onvoldoende wordt nageslagen. Het handboek wordt dit jaar herzien en steeds vaker aangepast aan de ervaringen in de praktijk. Hiermee wordt de aanbeveling opgevolgd. T.z.t. zal het handboek niet meer

een "papieren" boekwerk zijn maar worden aangeboden op intranet. Ten aanzien van format en standaardteksten wordt gebruik gemaakt van diverse sjablonen.

Om onrechtmatigheden te voorkomen is bepaald (in de Nota Inkoop- en Aanbestedingsbeleid 2018-2021) dat alle aanbestedingen en/of voorstellen en eventuele beleidsafwijkingen eerst worden voorgelegd aan de inkoopcoördinator ter toetsing alvorens het college om besluitvorming wordt gevraagd. De manier om dit te borgen zal worden opgenomen in het collegevoorstel, in het nog te actualiseren handboek Inkoop en in het Inkoopformulier.

Conclusie:

In elk voorstel aan het College over aanbestedingen moet worden opgenomen of afstemming met de inkoopcoördinator heeft plaats gevonden. Hiermee wordt op verschillende aspecten voldaan aan de aanbeveling, wordt de uitvoering gefaciliteerd en wordt tevens toegezien op (mogelijkheid van) controle en toetsing.

Aanbeveling 6:

Aanbevolen is dat inkooptrajecten op een gestandaardiseerde wijze in een dossier worden gearchiveerd.

Stand van zaken en analyse in één:

Dit blijkt nog niet te gebeuren. Onderkend wordt dat centrale administratie noodzakelijk is waarin alles gestandaardiseerd is opgenomen teneinde ook de rechtmatigheid te bevorderen. Dit verdient prioriteit.

Conclusie:

Deze aanbeveling is nog niet uitgevoerd, er wordt echter aan gewerkt.

Aanbeveling 7

Aanbevolen wordt dat de rolverdeling tussen de inkoopcoördinator en de inkopende afdeling verder wordt uitgewerkt en gecommuniceerd binnen de organisatie.

Stand van zaken en analyse in één:

Dit is vastgelegd in het Handboek Informatienota herziene inkoop en is daarmee overgenomen. Hierin wordt tevens benoemd dat efficiënt contractmanagement een belangrijk onderdeel vormt in het realiseren, beheersen en kunnen monitoren van de doelen. Waarbij dus tevens aspecten van aanbeveling 1 (doelen) en aanbeveling 3 (toetsen van inkoopbeleid / inkoopplan door de gemeenteraad) opgenomen zijn.

Conclusie:

Deze aanbeveling is uitgevoerd.

Aanbeveling 8

Aanbevolen is dat de uitgaven voor de inhuur van derden zó worden geadministreerd dat de financiële administratie sturingsinformatie kan leveren aan de integrale managers over gebudgetteerde en werkelijke uitgaven.

Stand van zaken en analyse in één:

Over de externe inhuur zijn inkoopafspraken gemaakt, maar het blijft een heet hangijzer, ook voor de accountant. Er is een VNG model beschikbaar als raamwerk voor meer uniformiteit en om verdere professionalisering te ondersteunen.

Uit het evaluatie verslag 2016 blijkt dat er een spendanalyse is opgesteld om de uitgaven van voorgaande jaren inzichtelijk te maken hetgeen nodig is om de kosten er van te beoordelen. Onderzocht moet worden op welk niveau een heldere relatie tussen facturen en de oorspronkelijk overeenkomst mogelijk is, waarmee snel inzicht wordt gegeven aan inkoopers en de inkoopcoördinator. Er wordt onderzocht hoe aanvullend relevante gegevens voor de spendanalyse zo efficiënt mogelijk kunnen worden geadministreerd en gelabeld. Er wordt naar gestreefd om de tijdsinvestering voor het opstellen van de spendanalyse de komende jaren terug te brengen.

Conclusie:

De administratie, verwerking van gegevens en sturing op de uitgaven voor inhuur van derden vraagt nog steeds bijzondere aandacht en er wordt blijvend aan gewerkt.

Aanbeveling 9

Geadviseerd is dat jaarlijks een nieuw/ geactualiseerd inkoopplan aangeboden wordt aan het College, waarin ook wordt gerapporteerd over de uitvoering van het vorige inkoopplan. De leer- en verbeterpunten worden in deze rapportage specifiek genoemd en dienen mede als basis voor het inkoopplan voor het daaropvolgende jaar.

Stand van zaken en analyse in één:

Een toekomstgericht inkoopplan wordt op zich niet opgesteld maar de jaarlijkse evaluatieverslagen (vanaf 2015) kijken, ondanks de naamgeving, ook vooruit.

Conclusie:

Een jaarlijks inkoopplan is er niet, het doel wordt wel bereikt. In de jaarlijkse evaluatieverslagen kunnen ontwikkelingen en afwijkingen gevolgd worden zodat leer- en verbeterpunten kunnen worden opgesteld.

Algemene bevindingen n.a.v. de analyses en aanbevelingen in het perspectief van het normenkader

Ten aanzien van de onderdelen 1 tot en met 4 van het normenkader hebben wij niet kunnen vaststellen of aan de raad stelselmatig en periodiek is gerapporteerd over de voortgang en realisatie van de aanbevelingen en over mogelijke afwijkingen daarbij. Wel kan worden vastgesteld dat invoering van de meeste aanbevelingen heeft geleid tot verbeteringen in de inkoop- en aanbestedingspraktijk. (onderdeel 5 van het normenkader).

Overall is er veel gebeurd binnen de gemeente Tiel en de regio Rivierenland op het gebied van de inkoop. In de documenten en met name de laatste beleidsnota's zijn de aanbevelingen vanuit het toenmalige rekenkameronderzoek zeker terug te vinden. Ook in de

ambtelijke organisatie zijn qua inbedding, standaardisatie en verduidelijking stappen gezet met betrekking tot het inkoopbeleid.

Besluitvorming in 2015 heeft er toe geleid dat de gemeenteraad door de mandatering aan het college meer op afstand staat. De gemeenteraad blijft geïnformeerd, maar is niet betrokken bij het opstellen of toetsen van (nieuwe) kaders op dit moment; de vraag is of dit voldoende is.

Er lijkt consensus te zijn over het besluit om het inkoopbeleid binnen de ambtelijke organisatie verder uit te werken en door het college vast te stellen. De meeste aanbevelingen van toen zijn inmiddels opgevolgd. Op regionaal niveau wordt samen gewerkt bij het opstellen van werkwijzen, inkoop handboeken en dergelijke. Een belangrijk punt is nog het jaarlijks actualiseren van het inkoopplan richting het college; dit is niet letterlijk opgevolgd maar de evaluatieverslagen maken dat voor zowel gemeenteraad als college de lijnen, de doelen en keuzes wel te volgen zijn.

Nawoord

Het College van B&W heeft op ons verzoek gereageerd op dit onderzoek. De reactie van het college is in bijlage II opgenomen. De Rekenkamercommissie is verheugd over de positieve reactie van het College van B & W en de specifieke toezeggingen naar aanleiding van onze bevindingen.

Regelmatig overleg met de raad over resultaten en terugkoppeling m.b.t. het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid achten wij noodzakelijk om, gegeven de verstrekte mandaten, de raad adequaat te informeren.

Alleen dan kan, indien noodzakelijk, de raad echt bij sturen.

De reactie van het college geeft ons geen aanleiding om onze bevindingen aan te passen.

Bijlage I: aanbevelingen uit het RKC-rapport van 2009

Doelen inkoop- en aanbestedingsbeleid

Aanbeveling 1: Aanbevolen wordt dat de Raad op voorstel van het College van B&W een expliciete afweging maakt in de na te streven inkoop gerelateerde aspecten, op basis van een discussie over de wenselijkheid van ethische en ideële uitgangspunten. Per na te streven inkoop gerelateerd aspect wordt een heldere doelstelling geformuleerd, zodat controle door de Raad mogelijk is.

Jaarlijks inkoopplan

Aanbeveling 2: Geadviseerd wordt dat de ambtelijke organisatie zorgt voor een overzicht van belangrijke inkooptrajecten en dit verwerkt tot een beknopt inkoopplan dat ingaat op de realisatie van de doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de belangrijkste Tielse en regionale inkooptrajecten. De inkoopcoördinator gebruikt dit overzicht om nadere afspraken te maken over aanbestedingen die hij risicovol acht en om kansen voor samenwerking te identificeren tussen afdelingen of in regionaal verband.

College stelt inkoopplan vast, Raad toetst kaders

Aanbeveling 3: Aanbevolen wordt dat het College het inkoopplan voorlegt aan de Raad en de Raad toetst of het inkoopplan past binnen de vastgestelde kaders.

Uitvoering

Aanbeveling 4: Geadviseerd wordt dat de uitvoering van het inkoopplan ambtelijk wordt gevolgd. Wij doen daarbij de suggestie kennis en ervaringen tussen de afdelingen uit te wisselen door een inkoopoverleg te organiseren. De uitvoering van het plan en de ervaringen met inkoopprocessen (zowel inhoudelijk als procesmatig) worden in het werkoverleg geëvalueerd.

Aanbeveling 5: Aanbevolen wordt de uitvoering te faciliteren door werkinstructies, formats, voorbeeldcontracten en dergelijke en deze centraal beschikbaar te stellen in het Inkoophandboek. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van de voorbeelden van werkinstructies, beoordelingsmatrices, standaardbrieven en andere documenten van andere gemeenten of regionale inkoopbureaus.

Aanbeveling 6: Aanbevolen wordt dat inkooptrajecten op een gestandaardiseerde wijze in een dossier worden gearchiveerd.

Aanbeveling 7: Aanbevolen wordt dat de rolverdeling tussen de inkoopcoördinator en de inkoopende afdeling verder wordt uitgewerkt en gecommuniceerd binnen de organisatie.

Aanbeveling 8: Aanbevolen wordt dat de uitgaven voor de inhuur van derden zo worden geadmistreerd dat de financiële administratie sturingsinformatie kan opleveren voor de integrale managers over gebudgetteerde en werkelijke uitgaven.

Leer- en verbeterpunten, nieuw inkoopplan

Aanbeveling 9: Geadviseerd wordt dat jaarlijks een nieuw/ geactualiseerd inkoopplan aangeboden wordt aan het College, daarin wordt ook gerapporteerd over de uitvoering van het vorige inkoopplan. De leer- en verbeterpunten worden in deze rapportage specifiek genoemd en dienen mede als basis voor het inkoopplan voor het daarop volgende jaar (zie aanbeveling 2).

Bijlage II: bestuurlijke reactie van het college van B&W

Achterweg 2, 4001 MV Tiel

Postbus 6325, 4000 HH Tiel

Telefoon: (0344) 637 111

Telefax: (0344) 637 299

E-mail: gemeente@tiel.nl

Internet: www.tiel.nl

Aan de voorzitter van de Rekenkamercommissie

Tiel : 21-11-2018

Kenmerk : RK I&A-IS

Onderwerp : Bestuurlijke reactie Rekenkamerbrief aangaande Inkoop- en Aanbestedingsbeleid

Weledelgeleerde heer van Unen,

Het College heeft kennis genomen van uw Rekenkamerbrief met betrekking tot het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid. De gemeente Tiel is continu bezig met het optimaliseren van haar inkoopprocessen. Wij zijn dan ook dankbaar voor uw actuele analyse.

In 2009 heeft de Rekenkamer aanbevelingen gedaan rondom het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Wij zijn verheugd dat u heeft kunnen concluderen dat het merendeel van de aanbevelingen is opgevolgd en dat er zichtbare verbeteringen hebben plaatsgevonden in de inkooppraktijk.

Wij willen hierbij desondanks de gelegenheid nemen om nader in te gaan op uw algemene bevindingen:

U stelt: "Ten aanzien van de onderdelen 1 tot en met 4 van het normenkader hebben wij niet kunnen vaststellen of aan de raad stelselmatig en periodiek is gerapporteerd over de voortgang en realisatie van de aanbevelingen en over mogelijke afwijkingen daarbij."

Hieruit concluderen wij dat het wenselijk is om uitdrukkelijker in te gaan op de aanbevelingen van de Rekenkamer, alsmede uitdrukkelijker informatie rondom de voortgang, realisatie en afwijkingen te delen. Wij hebben besloten in de jaarlijkse verslaglegging daarom prominenter in te gaan op uw aanbevelingen en de hieruit voortgekomen acties. Hiertoe is in het jaarverslag Inkoop en Aanbesteden 2017 al een afzonderlijk hoofdstuk opgenomen. Dit verslag wordt ter informatie aangeboden aan de raad.

U stelt: "Een belangrijk punt is nog het jaarlijks actualiseren van het inkoopplan richting het college; dit is niet letterlijk opgevolgd, maar de evaluatieverslagen maken dat voor zowel gemeenteraad als college de lijnen, de doelen en keuzes wel te volgen zijn."

Ook in uw conclusie met betrekking tot aanbeveling 3 en 9 refereert u aan een inkoopplan. Het huidige inkoopjaarverslag gaat, ondanks de naam, ook in op te nemen toekomstige acties. Uit

uw bevindingen concluderen wij dat een explicieter onderscheid tussen uitgevoerde acties en toekomstige acties wenselijk is.

Wij hebben daarom besloten dit jaar nog een afzonderlijk inkoopplan met betrekking tot de uitvoering van inkoop op te stellen. Deze zal door ons worden vastgesteld. Er zal hierdoor naar verwachting een explicieter onderscheid optreden tussen retrospectieve en prospectieve verrichtingen. Dit plan zal ter informatie worden aangeboden aan de raad.

U stelt: *“Besluitvorming in 2015 heeft er toe geleid dat de gemeenteraad door de mandatering aan het college meer op afstand staat. De gemeenteraad blijft geïnformeerd, maar is niet betrokken bij het opstellen of toetsen van (nieuwe) kaders op dit moment; de vraag is of dit voldoende is.”*

Er is bewust voor gekozen dit mandaat neer te leggen bij het College. De gemeenteraad wordt door middel van de verslaglegging en voortgangsrapportages minimaal eens per jaar op de hoogte gehouden van de voortgang en actuele zaken rondom inkoop. Daarnaast heeft de raad altijd de vrijheid om wensen en bedenkingen aan te geven. Wij zijn van mening dat op deze wijze het inkoopbeleid zo efficiënt mogelijk handen en voeten is gegeven en wij de raad voldoende betrekken.

Dit gezegd hebbende, zien wij uw brief als goede aanleiding om op regelmatige basis met de raad in gesprek te blijven over de vraag op welke wijze, welke resultaten rondom inkoop op welke momenten worden teruggekoppeld.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en Wethouders,

de secretaris

de burgemeester,

drs. I van der Valk

ir. J. Beenakker

