

Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Koepelnotitie

1 december 2008

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Doelmatigheid	6
2.1.	Inleiding	6
2.2.	Hoofdpijnen in bevindingen	7
2.3.	Nadere analyse	12
3.	Doeltreffendheid	16
3.1.	Uitgavenanalyse	16
3.2.	Samenwerking tussen gemeenten	16
3.3.	Duurzaam inkopen	17
3.4.	Inzet voor doelstellingen op sociaal gebied	17
4.	Rechtmatigheid	19
4.1.	Borging in processen	19
4.2.	Interne controle	19
5.	Integriteit	21
5.1.	Richtlijnen, gedragscodes en communicatie	21
5.2.	Borging in processen	21
6.	Rol gemeenteraad	23
Bijlagen		
	Bijlage 1: Beoordelingen per gemeente.....	25
	Bijlage 2: Gemiddelde beoordeling vier gemeenten.....	26

1. Inleiding

aanleiding tot het onderzoek

De Rekenkamer West-Brabant heeft in 2008 in de gemeenten Geertruidenberg, Halderberge, Oosterhout, en Rucphen onderzoek gedaan naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Hiervoor waren verschillende aanleidingen.

Een aanzienlijk deel van de "productie" van gemeenten (bijvoorbeeld de aanleg van een weg, het onderhoud van groenvoorzieningen, etc.) komt tot stand door het verlenen van opdrachten aan derden. Uit een oogpunt van kwaliteit is het dus van belang dat het inkoop- en aanbestedingstraject zo beheerst wordt dat dit ook leidt tot het maatschappelijk gewenste resultaat.

Daarbij gaat het er uiteraard ook om dat dit gerealiseerd wordt tegen zo laag mogelijke kosten. Het totale bedrag van de verleende opdrachten maakt een substantieel deel uit van de begroting, en een prijsverschil van 1% komt overeen met een bedrag dat van beduidend belang kan zijn bij de vaststelling van belastingtarieven, of waarvoor in menig beleidsveld relevante voorzieningen mogelijk gemaakt kunnen worden.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid kan daarnaast ook worden ingezet voor het bereiken van maatschappelijke doelen. Een actueel aandachtspunt is de inzet voor milieudoelstellingen. Vanuit het Rijk wordt er op ingezet dat in 2010 bereikt wordt dat 50% van de inkoop van de overheid voldoen aan criteria van duurzaamheid. De gemeenten Halderberge, Oosterhout en Rucphen hebben in 2006 daartoe een Intentieverklaring Duurzaam inkopen ondertekend. De gemeente Geertruidenberg heeft deze verklaring niet getekend, maar in het Handboek Inkoopbeleid is wel aangegeven dat in voorkomende gevallen ook milieuaspecten in het programma van eisen worden opgenomen.

Ook vanuit het perspectief van rechtmatigheid worden hoge eisen gesteld aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Op inkoop- en aanbestedingstrajecten is de soms complexe Europese regelgeving van toepassing. Bij onjuiste toepassing kan de gemeente geconfronteerd worden met juridische procedures. Daarnaast kan dit, gezien de hierbij betrokken volumes, er toe leiden dat door de accountant op dit aspect geen goedkeurende verklaring kan worden verstrekt.

Tot slot raakt het inkoop- en aanbestedingsbeleid ook aan de integriteit. Bedrijven hebben groot belang bij het verwerven van opdrachten, en inkoop en aanbesteding is uit een oogpunt van borging van integriteit dan ook één van de belangrijkste aandachtsgebieden.

rapportages per gemeente en koepelnotitie

Vanuit deze overwegingen werd als volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Kan het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente evenals de uitvoering daarvan als doeltreffend, doelmatig, rechtmatig en integer worden aangemerkt?

De bevindingen zijn per gemeente weergegeven in afzonderlijke rapportages. In deze koepelnotitie zal in meer reflecterende zin worden ingegaan op de hoofdlijnen die uit de afzonderlijke rapportages naar voren komen. Dat maakt het mogelijk om de bevindingen per gemeente vanuit een breder perspectief te beoordelen, en op daarvoor in aanmerking komende onderdelen te leren van elkaars "best practices".

2. Doelmatigheid

2.1. Inleiding

Binnen het aspect "doelmatigheid" is getoetst of het inkoopbeleid zodanig is georganiseerd dat daarmee aan voorwaarden voor doelmatig functioneren wordt voldaan. Voor deze toets is gebruik gemaakt van een model waarin de verschillende onderdelen van het inkoopbeleid binnen een logisch samenhangend geheel worden geplaatst. Het model wordt weergegeven in onderstaande figuur 1.



Figuur 1

In het onderzoek is per gemeente de situatie beoordeeld op basis van een vooraf vastgesteld normen- en toetsingskader. Op basis van deze toetsing kon een score worden toegekend uiteenlopend van onvoldoende, redelijk tot goed. De resultaten zijn samengevat in bijlage 1.

De specifieke bevindingen per gemeente zijn beschreven in de betreffende rapportages. In dit hoofdstuk wordt op basis daarvan tot een overkoepelende analyse gekomen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- Algemeen : een analyse op hoofdlijnen.
- Specifiek : een analyse per onderdeel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

2.2. Hoofdpijnen in bevindingen

de organisatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid

In beginsel zijn er drie modellen op basis waarvan de inkooporganisatie vorm kan worden gegeven:

- a. Centraal model: dit is een model waarbij alle inkooptaken bij één organisatieonderdeel worden ondergebracht. Dit model wordt vooral toegepast bij organisaties waarin sprake is van inkoop van relatief homogene producten, en de resultaten op de inkoopfunctie in belangrijke mate medebepalend zijn voor het bedrijfsresultaat.
- b. Decentraal model: uitgangspunt in dit model is dat het management op decentraal niveau geheel zelf verantwoordelijk is voor de wijze waarop inkoop plaats vindt. Dit model is vooral toepasbaar bij organisaties met een zeer heterogene samenstelling, waarbij de doelmatigheid van de inkoopfunctie slechts in beperkte mate bijdraagt aan het bedrijfsresultaat.
- c. Het gecoördineerde inkoopmodel. Dit model gaat uit van een centrale inkoopafdeling of centrale inkoopcoördinator die verantwoordelijk is voor kaderstelling, advisering, coördinatie en informatievoorziening. De feitelijke inkoop valt, conform het principe van integraal management, onder verantwoordelijkheid van de leidinggevenden. Dit model vindt vooral toepassing in organisaties met een heterogene samenstelling, waarbij de doelmatigheid van de inkoopfunctie in sterke mate bij kan dragen aan het bedrijfsresultaat en de rechtmatigheid van inkooptrajecten een belangrijk punt van aandacht is.

Uit het onderzoek blijkt dat in beginsel binnen elk van de vier de gemeenten de voorkeur uitgaat naar het gecoördineerde inkoopmodel. Gezien het uitgangspunt van integraal management, de heterogeniteit van de inkopen maar de toch ook substantiële betekenis van de inkoopfunctie voor het bedrijfsresultaat is dat ook een logische keuze.

In de gemeente Oosterhout hebben de omstandigheden echter geleid tot zodanige knelpunten in de bezetting van de centrale inkoopfunctie dat in de praktijk neigt naar een werking conform een decentraal model.

In de gemeente Halderberge heeft langdurig overleg met SIW niet tot overeenstemming geleid over enige vorm van deelname aan het SIW, en ook anderszins is geen capaciteit voor een centrale inkoopfunctie beschikbaar gesteld. De facto was in de onderzoeksperiode dus sprake van een decentraal model.

beoordeling van de werking

Uit het onderzoek blijkt dat het weerbarstig is om tot een goed werkende organisatie van het inkoopbeleid te komen:

- Bij twee van de vier onderzochte gemeenten werd (Halderberge, Oosterhout) op basis van het normenkader de organisatie per saldo als onvoldoende beoordeeld.
- Bij de gemeenten Geertruidenberg en Rucphen werd de organisatie per saldo als redelijk beoordeeld, waarbij uit de toevoeging "per saldo" mag worden begrepen dat ook in die gemeenten op belangrijke punten nog een verbetering noodzakelijk is.

Het aantal bij dit onderzoek betrokken gemeenten is te gering om op onderzoekstechnisch verantwoorde wijze tot representatieve verklaringen te kunnen komen. Toch kunnen op basis van de bevindingen wel enkele kritische succesfactoren worden aangegeven die in samenhang in belangrijke mate verklarend kunnen zijn voor de aangetroffen situaties.

inkoopfunctie in ontwikkeling

Bij de beoordeling van de situaties dient onderkend te worden dat de inkoopfunctie zich bij de meeste gemeenten nog in een ontwikkelingsfase bevindt. Daarbij kan, gezien de historische achtergronden, onderscheid gemaakt worden naar inkopen in de "harde" en "zachte" sectoren.

In de harde sectoren is er al een lange traditie in het aanbesteden van werken. De werkwijzen zijn, vooral voor opdrachten van grotere omvang, in de loop van de jaren sterk gereguleerd en gestandaardiseerd. De belangrijkste opgave in deze sectoren ligt in het verantwoord ontwikkelen van meer innovatieve vormen van aanbesteding, waarin een zo goed mogelijk gebruik gemaakt wordt van de kennis van marktpartijen en het benutten van de voordelen van marktwerking. De Regieraad voor de bouw speelt hierin een faciliterende en ontwikkelende rol.

In de zachte sectoren heeft langdurig het accent gelegen op opdrachten op het gebied van dienstverlening van een relatief beperkter omvang. Met de decentralisatie van taken op het gebied van de zorg (voorzieningen WVG), de decentralisatie van de sociale zekerheid (re-integratietrajecten) en last but not least de WMO is ook in deze sectoren het belang van een goede inkoopfunctie sterk toegenomen. Voor zowel de gemeenten als de hierbij betrokken marktpartijen is hier echter nog in belangrijke mate sprake van een leerproces.

beleid

Gezien het belang is de ontwikkeling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid één van de strategische hoofdlijnen in de ontwikkeling van de bedrijfsvoering. Om deze ontwikkeling goed te laten verlopen is het nodig dat de beleidsdoelen en kaders helder worden geformuleerd. Binnen de gemeenten Geertruidenberg, Oosterhout en Rucphen heeft dit gestalte gekregen in de vorm van het vaststellen van een beleidsnota Inkoop- en aanbestedingsbeleid. De gemeente Halderberge beschikt tot dusver alleen over een beleid met betrekking tot werken. Het beleid voor leveringen & diensten wordt (naar verwachting) op korte termijn vastgesteld

drempelbedragen

De gemeenten hanteren voor aanbestedingen met een contractwaarde beneden de Europese drempelbedragen verschillende aanbestedingsvormen en verschillende drempelbedragen.

Leveringen en diensten

De gemeente Halderberge heeft geen drempelbedragen voor leveringen en diensten geformuleerd. De gemeenten Geertruidenberg en Rucphen maken alleen gebruik van onderhandse aanbestedingsprocedures. Alleen de gemeente Oosterhout maakt gebruik van een nationale aanbestedingsprocedure (voor aanbestedingen > € 115.000).

Werken

De vier gemeenten hanteren bij werken naast onderhandse aanbestedingsprocedures ook nationale aanbestedingsprocedures. De drempelbedragen die hierbij worden gehanteerd zijn echter verschillend:

Gemeente	Drempelbedrag
Halderberge	€ 1.500.000
Oosterhout	€ 300.000
Geertruidenberg	€ 200.000
Rucphen	€ 300.000

inkoopdoelstellingen

Hiervoor werd ingegaan op het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid. De Rekenkamer onderschrijft uiteraard het belang van zo'n nota, maar tekent daarbij wel aan dat het éénmaal per ca. vier jaar vaststellen van een beleidsnota onvoldoende basis biedt voor een planmatig verloop en beheersing van het ontwikkelingstraject. In de nota's inkoop- en aanbestedingsbeleid van elk van de gemeenten worden wel een aantal doelstellingen geformuleerd maar deze zijn algemeen van aard en daardoor weinig concreet.

Om de ontwikkeling van de inkoopfunctie te kunnen sturen en monitoren is daarom nodig dat het inkoopbeleid voor elke volgende planperiode wordt geconcretiseerd in een inkoopplan. In dit inkoopplan worden inkoopdoelstellingen uitgewerkt naar concrete tactisch/operationele doelen, bijvoorbeeld gericht op:

- X- procent directe besparingen door gebruik te maken van concurrentie in de markt.
- X- procent reductie van het aantal facturen.
- X- procent van alle inkopen duurzaam in jaar 200.. en X- procent in jaar

Op basis van het onderzoek wordt echter geconstateerd dat in geen van de vier onderzochte gemeenten concrete inkoopdoelstellingen worden geformuleerd. Weliswaar stellen de gemeenten Geertruidenberg en Rucphen in samenspraak met de Stichting Inkoopbureau West-Brabant (SIW) jaarlijks een inkoopplan op, maar ook hierin worden niet het bovengenoemde type doelstellingen opgenomen.

De vier gemeenten beschikken allen over een systeem van interne controle. Ook de resultaten van deze controles worden echter nauwelijks omgezet in concrete inkoopdoelstellingen. Voorbeelden hiervan zouden kunnen zijn:

- Percentage niet gemandateerde goedkeuring factuur verlagen van X-% naar Y-%.
- Percentage vastlegging ontvangst goederen/diensten bij factuurcontrole verhogen van X-% naar Y-%.

In elk van de onderzoeksrapporten is daarom het advies opgenomen om de regie van het college en het management op een systematische ontwikkeling van de inkoopfunctie te bevorderen door:

- In de jaarlijks op te stellen inkoopplannen concrete inkoopdoelen op te nemen.
- De voortgang te monitoren, analyseren en rapporteren.

rechtmatigheid en doelmatigheid

Het is op zich opmerkelijk dat in het normenkader het benoemen van concrete inkoopdoelstellingen als essentiële schakel is benoemd, terwijl in geen van de vier gemeenten hierin wordt voorzien.

Een mogelijke verklaring is dat in private organisaties de inkoopfunctie veelal primair benaderd wordt uit een perspectief van doelmatigheid. De kernvraag daarin is in welke mate de inkoopfunctie kan bijdragen aan (de verbetering van) het bedrijfsresultaat. Daarin passen concrete doelen m.b.t. te realiseren directe besparingen op inkopen, alsook indirecte besparingen door een doelmatiger inrichting van bijv. factuurstromen.

In gemeenten ligt, zeker na de introductie van de specifiek hierop toegespitste accountantsverklaring, een sterke nadruk op de rechtmatigheid van inkoop- en aanbestedingstrajecten. In deze benadering wordt een relatief zwaar accent gelegd op de wijze waarop het proces verloopt, met als risico dat minder aandacht

uitgaat naar de resultaten die op het gebied van doelmatigheid behaald kunnen worden.

kwantitatieve en kwalitatieve bezetting centrale inkoopfunctie

In het gecoördineerde inkoopmodel is de centrale inkoopfunctie verantwoordelijk voor de kaderstelling, advisering, coördinatie en informatievoorziening. Voor een goede ontwikkeling is daarom nodig dat de centrale inkoopfunctie kwalitatief en kwantitatief voldoende wordt ingevuld.

In verhouding tot deze essentiële taken is de kwalitatieve en kwantitatieve omvang van de bezetting echter toch vaak beperkt, en de organisatie is vanuit dat perspectief als kwetsbaar aan te merken.

Zowel in de gemeente Halderberge als in de gemeente Oosterhout is de ontwikkeling van de inkoopfunctie in de afgelopen periode geremd door knelpunten in de centrale bezetting van de inkoopfunctie.

In de gemeenten Geertruidenberg en Rucphen is de kwetsbaarheid in belangrijke mate ondervangen doordat zij zijn aangesloten bij de SIW. Dat heeft als voordeel dat in geval van ziekte etc. een achtervang mogelijk is om de continuïteit toch zoveel als mogelijk te borgen. In de gemeente Rucphen is daarbij gekozen voor een opzet waarbij de centrale inkoopfunctie wordt verzorgd door én een eigen medewerker van de gemeente én een medewerker van de SIW. Dit biedt extra waarborgen voor de continuïteit, en zorgt er tevens voor dat de externe inbreng van de SIW zo goed mogelijk aansluit op de interne behoeften. Vanuit de opzet en werking mag dit derhalve als een 'best practice' worden aangemerkt.

kennis en draagvlak

Omdat het inkopen door publieke organisaties aan steeds complexere wetgeving is gebonden en het niet rechtmatig inkopen kan leiden tot gerechtelijke procedures tegen de gemeente, is het belangrijk dat ook in trajecten waarbij geen centrale inkoopfunctionaris betrokken is, de rechtmatigheid wordt geborgd. Een goed hulpmiddel hierbij is het beschikbaar stellen van templates voor bijvoorbeeld onderhandse en nationale en Europese aanbestedingsprocedures. Daarnaast zou er ook een vast en gemeentebreed protocol opgesteld dienen te worden voor de selectie van de uit te nodigen leveranciers in een onderhandse aanbestedingsprocedure. Geadviseerd wordt om dit protocol te vertalen in bijvoorbeeld een inventarisatieformulier of, indien er een centrale inkoopfunctionaris benoemd is, dit op te nemen in een startformulier inkooptrajecten (zie ook §5.2).

overige aandachtspunten

Het is opvallend te noemen dat de invulling van de inkoopfunctie zich vooral richt op het inkoop- en aanbestedingsproces tot en met het contracteren van een leverancier. De nazorg is bij de vier gemeenten onvoldoende georganiseerd (zie scores op de punten leveranciersmanagement en evaluatie en beheer in bijlage 1). Een duidelijk voorbeeld hiervan is de mate waarin het contractbeheer is georganiseerd. Geen van de vier gemeenten was in het kader van het rekenkameronderzoek in staat op korte termijn een actueel en volledig overzicht van lopende contracten aan te leveren.

Op het onderdeel leveranciersmanagement hebben de vier gemeenten een score onvoldoende-redelijk gehaald. Er is nauwelijks of geen sprake van structureel en binnen de gemeente uniform leveranciersmanagement. Gesprekken met leveranciers vinden in de regel ad-hoc plaats naar aanleiding van problemen in de

uitvoering van een opdracht. Door ook structureel gesprekken te voeren met redelijk en goed presterende leveranciers kunnen de gemeenten actuele informatie over marktontwikkelingen verkrijgen en kan de dienstverlening van deze leveranciers steeds verder worden geoptimaliseerd.

2.3. Nadere analyse

inleiding

Zoals hiervoor werd aangegeven is in het onderzoek de feitelijke situatie getoetst op basis van een model dat bestaat uit vijftien samenhangende onderdelen van het inkoopbeleid.

In aansluiting op de hiervoor gemaakte analyse op hoofdlijnen wordt in deze paragraaf ingegaan op de bevindingen op deze onderdelen. Daarbij wordt, conform het model, onderscheid gemaakt naar strategische, tactische en operationele elementen.

Om tot een overkoepelende analyse te kunnen komen is per onderdeel van het normenkader een gemiddelde berekend. Om zo'n gemiddelde te kunnen berekenen zijn de volgende scores gehanteerd:

- Onvoldoende : 1
- Redelijk : 2
- Goed : 3

De resultaten zijn samengevat in bijlage 2. Een score ad 1,8 op het onderdeel inkoopmissie en -visie betekent dus dat aan het gemiddelde van de vier gemeenten net niet de kwalificatie "redelijk" kan worden toegekend.

Aan de tabel is ook een kolom "Hoog" toegevoegd. Deze geeft aan wat de hoogste score is die in deze vier onderzoeken aan het betreffende onderdeel werd toegekend. Een aantal hoge scores is behaald doordat de inrichting van het betreffende proces bij deze gemeente duidelijk onderscheidend is ten opzichte van hetzelfde proces bij de andere gemeenten. Deze "best practices" zijn beschreven in deze koepelnotitie (zie ook bijlage 2).

strategisch niveau

Onduidelijkheden op het strategisch niveau zullen leiden tot onduidelijkheden in met name het tactisch inkoopproces. Beslissingen op het strategisch niveau geven in belangrijke mate richting aan het tactisch inkoopproces. Door het vaststellen van een helder inkoop- en aanbestedingsbeleid en duidelijke inkoopdoelstellingen wordt richting gegeven aan inkoop- en aanbestedingsprocessen en worden deze processen meetbaar (d.m.v. de interne controle).

Bij analyse van de zo tot stand gekomen tabellen (zie bijlage 1 en 2) valt op dat:

- a. Aan de onderdelen op strategisch niveau gemiddeld een lagere score wordt toegekend dan aan de onderdelen op tactisch en operationeel niveau. Dat sluit op zich aan op de eerdere bevinding dat in gemeenten een relatief sterk accent ligt op rechtmatigheid c.q. een correct verloop van de processen.
- b. De toegekende scores in de gemeenten Halderberge en Oosterhout lager zijn dan in Geertruidenberg en Rucphen; hierin is het gemis van capaciteit voor de centrale inkoopcoördinatie merkbaar.
- c. De gemiddelde score van de vier gemeenten 1,7 bedraagt en hiermee geen volle score 'redelijk' wordt behaald.
- d. Met name op het punt inkoopdoelstelling duidelijk onvoldoende wordt gescoord. Het is aannemelijk dat door het ontbreken van concrete inkoopdoelstellingen de ontwikkeling van de inkoopfunctie vertraging oploopt.

- e. De verschillen tussen de behaalde scores op het punt inkoopmissie- en visie groot zijn (score 2,5 voor Geertruidenberg t.o.v. een score 1 van Halderberge).
- f. Gezien de bevindingen in elk van de gemeenten een onderscheid diende te worden aangebracht tussen de beoordeling van het inkoopbeleid in "harde" en "zachte" sectoren van de gemeente. Vanuit een langduriger traditie m.b.t. de aanbesteding van werken is de professionaliteit en kennis in "harde" sectoren beter verankerd dan in de "zachte" sectoren.
- g. Bij geen van de vier gemeenten sprake is van het gestructureerd managen van (strategische) leveranciers en contracten (contractbeheer). Wel is bij de gemeenten in meer of minder mate een start gemaakt met het opzetten van het contractbeheer.
- h. Best practice is te vinden bij de gemeente Geertruidenberg.
- i. De gemeenten Oosterhout en Geertruidenberg onderscheiden zich door de goede kwaliteit van de opzet en uitvoering van de interne controles.

Binnen de voorgaande paragraaf "hoofdpijnen" is al ingegaan op het opvallende gebrek aan concreet geformuleerde inkoopdoelstellingen bij elk van de vier gemeenten.

tactisch niveau

De op het strategisch niveau genomen beslissingen moeten worden vertaald in de processen op het tactisch niveau. De verschillende stappen in deze stappen zouden elkaar logisch moeten opvolgen (zie figuur 1 in §2.1). De kwaliteit van de ene stap bepaalt mede de kwaliteit van de volgende stap. Een voorbeeld hiervan zijn de stappen 'onderhandelen en contracteren' en 'evaluatie en beheer'. Als tijdens het contracteren geen duidelijk en sluitend contract wordt afgesloten zal dit leiden tot moeilijkheden en onduidelijkheden in de volgende stap. Immers, het evalueren en beheren van een onduidelijke of incompleet contract roept vragen en complexiteiten op in het beheer daarvan.

Het verbeteren van de scores op het tactisch niveau moet dus altijd bezien worden in de keten van activiteiten. Het is daarom belangrijk dat wordt voorkomen dat op één van de onderdelen uit de inkoopdriehoek (zie figuur 1 in §2.1) een score onvoldoende wordt behaald. Dit werkt immers door in de kwaliteit van het totale tactisch inkoopproces.

Bij de analyse van de tabellen (zie bijlage 1 en 2) valt op dat:

- a. De toegekende scores in de gemeenten Halderberge en Oosterhout lager zijn dan in Geertruidenberg en Rucphen. De toegekende scores kunnen bij de gemeenten Oosterhout en Halderberge worden verhoogd door meer capaciteit voor centrale inkoopcoördinatie en bij de gemeenten Geertruidenberg en Rucphen door een verhoging van de mate van betrokkenheid van de inkoopfunctionarissen.
- b. De gemiddelde score van de vier gemeenten 1,8 bedraagt en hiermee geen volle score 'redelijk' wordt behaald.
- c. Op de punten leveranciersselectie en evaluatie en beheer het laagst wordt gescoord. Dit onderstreept de eerder gedane constatering (zie 2.2 onder 'overige aandachtspunten') dat er weinig aandacht is voor het inkoopproces na contracteren.
- d. Het proces van (EU) aanbesteden bij alle vier de gemeenten moet worden aangescherpt om te voorkomen dat aanbestedingen in strijd met de Europese aanbestedingsrichtlijnen en/of het eigen beleid verlopen.
- e. Bij geen van de vier gemeenten een volle score 'goed' is behaald op één van de vijf punten uit de inkoopdriehoek (zie figuur 1).

operationeel niveau

Op operationeel niveau worden de afspraken zoals gemaakt op het tactisch niveau uitgevoerd en gecontroleerd. Een goed doorlopen tactisch inkoopproces maakt het operationele proces efficiënt en effectief. Prijzen liggen immer duidelijk vast en de operationele activiteiten zijn geminimaliseerd (bijv: een maandfactuur t.o.v. vele losse facturen per maand of bestellen volgens vooraf overeengekomen procedures).

Bij de analyse van de tabellen (zie bijlage 1 en 2) valt op dat:

- a. De gemiddelde score van de vier gemeenten 2,1 bedraagt en hiermee score 'redelijk' wordt behaald.
- b. Drie van de vier gemeenten op het punt 'ontvangst goederen of diensten en logistieke afhandeling' een slechte score behalen. Alleen de gemeente Geertruidenberg behaalt op dit punt een volle score 'redelijk'.
- c. De vier gemeenten op de 15 punten uit de inkoopdriehoek (zie figuur 1) gemiddeld de hoogste score behalen op de punten 'opstellen, autoriseren en plaatsen bestelaanvraag' (score 2,8) en 'factuurafhandeling' (score 2.3). Hieruit en uit hetgeen hierboven is aangegeven bij punt a, kan worden geconcludeerd dat de gemeenten zich bij de ontwikkeling van de inkoopfunctie vooral hebben gericht op het operationele inkoopproces.
- d. Geen van de vier gemeenten in het proces van factuurafhandeling werkt met automatische factuur-matching. Door de ontvangst van goederen en diensten te formaliseren en het verplicht voeren van een verplichtingenadministratie kan tot het automatisch matchen van facturen worden gekomen. Alleen binnen de gemeente Rucphen wordt een verplichte verplichtingenadministratie gevoerd (vanaf 2006 voor sector gemeente-werken, in 2008 organisatiebreed ingevoerd).

Het proces van factuurafhandeling bij de gemeente Rucphen wordt aangemerkt als een 'best practice'.

Best practice factuurafhandeling gemeente Rucphen

Ontvangen facturen worden bij binnenkomst in het financiële systeem geregistreerd door de financiële administratie. In oktober 2007 is begonnen met het digitaliseren van de facturenstroom. Alle facturen worden gescand en zijn vervolgens digitaal te raadplegen en accorderen door de verantwoordelijke budgethouders. Tot begin 2008 werden de facturen ook nog fysiek de organisatie ingestuurd. Na kleine wijzigingen in de routing zal de fysieke facturenstroom in de loop van 2008 worden afgeschaft.

Een factuur moet voor betaling (in het systeem) ook geaccordeerd worden door de ontvanger van een product of dienst. Daarna voert de factuurcontroleur de eindcontrole uit op boekingsregels, BTW bedrag, ECL-code, enz.

Op de opdrachtbrieven is standaard opgenomen dat facturen die niet voorzien zijn van naam opdrachtgever, afdeling en referentienummer niet in behandeling kunnen worden genomen.

Verdere optimalisatie 'best practice' factuurafhandeling

Alhoewel de factuurafhandeling in de gemeente Rucphen als best practice wordt aangemerkt, is ook hier nog een verdere ontwikkeling haalbaar. Door de invoering van een verplichtingenadministratie voor verplichtingen > € 75 wordt het mogelijk om het proces van factuurafhandeling verder te optimaliseren door middel van automatische factuur-matching. Bij binnenkomst van een factuur wordt deze vergeleken met de opstaande verplichting. Als het gefactureerde bedrag overeenkomt met de verplichting en daarnaast de ontvangst van de goederen/diensten is bevestigd door de ontvanger van de goederen/diensten, kan de factuur direct betaald worden. Alleen afwijkende facturen en eventueel facturen boven een bepaald bedrag worden in dit geval nog door de budgethouder gecontroleerd.

3. Doeltreffendheid

3.1. Uitgavenanalyse

Waar binnen het aspect doelmatigheid de kwaliteit van de organisatie is getoetst, is er binnen het aspect doeltreffendheid naar gestreefd om inzicht te krijgen in de daarmee behaalde resultaten. Daartoe is voor elk van de gemeenten een uitgavenanalyse gemaakt. In dit kader zijn alle facturen uit de periode 2006/2007 geordend naar marktsegmenten. Op basis van:

- De totale opdrachtwaarde per marktsegment;
- Een analyse van de wijze waarop dat volume thans is verdeeld in afzonderlijke opdrachten (aantallen, opdrachtwaarden);
- Een analyse van de daarbij betrokken leveranciers (eveneens naar aantallen, en opdrachtwaarden).

is per marktsegment een theoretisch besparingspotentieel berekend.

Uitgangspunt daarbij is dat:

- Naarmate de totale opdrachtwaarde hoger is.
- Deze verdeeld is over grotere aantallen opdrachten.
- Daarbij grotere aantallen verschillende leveranciers zijn betrokken.

het verstandig is om te bezien of door een andere wijze van inkoop tot besparingen kan worden gekomen.

Alhoewel het uitdrukkelijk gaat om een theoretische berekening, geeft het totaal aantal situaties waarin een "hoog besparingspotentieel" werd berekend een duidelijke indicatie dat er binnen elk van de gemeenten nog aanzienlijke mogelijkheden tot kostenbesparing zijn.

3.2. Samenwerking tussen gemeenten

Behalve door professionalisering binnen de gemeente zelf kunnen ook kostenbesparingen gerealiseerd worden door samenwerking tussen gemeenten.

De deelname aan de Stichting Inkoopbureau West-Brabant is één van de wegen om tot zo'n kostenbesparing te komen. Binnen de nu uitgevoerde onderzoeken zijn er onvoldoende waarnemingen om op onderzoekstechnisch verantwoorde wijze tot een oordeel te kunnen komen over de vraag of en in hoeverre thans de mogelijkheden voldoende worden benut. Wel kan geconcludeerd worden dat de opzet als zodanig goede voorwaarden biedt voor een professioneel en doelmatige opzet van de inkoopfunctie, zeker indien dit zoals in de gemeente Rucphen gecombineerd wordt met een goede verankering binnen de gemeente zelf. Tevens kan geconstateerd worden dat de in dit onderzoek betrokken inkooptrajecten waarbij SIW was betrokken, zich onderscheiden door een beter dan gemiddelde kwaliteit van het inkooptraject.

Naast besparingen door samenwerking m.b.t. de inkoopfunctie als zodanig, kunnen in sommige marktsegmenten met name ook besparingen bereikt worden door gezamenlijke inkoop. In het periodiek overleg van directeuren bedrijfsvoering hebben een groot aantal gemeenten (waaronder de vier gemeenten uit dit Rekenkameronderzoek) uit de regio West-Brabant besloten hebben meer te gaan samenwerken op dit gebied. De gemeente Breda zal in deze samenwerking de coördinerende rol op zich nemen.

3.3. Duurzaam inkopen

Naast het bereiken van een optimale prijs-kwaliteitverhouding kan het inkoopbeleid ook worden ingezet voor beleidsinhoudelijke doelen. Het meest actuele voorbeeld is de ontwikkeling op het gebied van "Duurzaam inkopen".

De gemeenten Halderberge, Oosterhout en Rucphen hebben in 2006 elk de intentieverklaring duurzaam inkopen voor lagere overheden getekend. Met deze verklaring werd aangesloten op het landelijk geformuleerde doel dat in 2010 bij van de inkopen van de overheid wordt voldaan aan criteria m.b.t. duurzaamheid. De gemeente Geertruidenberg heeft de Intentieverklaring niet ondertekend, maar heeft in het Handboek Inkoopbeleid onder het aandachtsgebied "Ethische en milieueisen aan de leverancier" wel opgenomen dat in voorkomende gevallen ook milieuaspecten in het programma van eisen worden opgenomen.

In het voorgaande hoofdstuk werd reeds aangegeven dat het éénmaal per vier jaar uitbrengen van een Nota Inkoopbeleid onvoldoende basis biedt voor een goed gestuurde ontwikkeling van het inkoopbeleid. Een zelfde bevinding geldt m.b.t. het ondertekenen van een Intentieverklaring.

De Rekenkamer heeft in geen van de bij dit onderzoek betrokken gemeenten een concrete uitwerking van de voornemens op dit gebied aangetroffen waarin kenbaar werd gemaakt welke doelen werden gesteld, in welk tempo deze zouden moeten worden bereikt, binnen welke gemeentelijke producten aansluitend daarop concrete resultaten zouden moeten worden bereikt, of en op welke wijze rekening gehouden zou worden met mogelijke budgettaire consequenties etc. Het gevolg hiervan is dat tot dusver in de praktijk slechts in beperkte mate invulling is gegeven aan een systematische realisatie van deze voornemens.

Waar de Rekenkamer er in zijn algemeenheid voor pleit om de ontwikkeling van de inkoopfunctie te realiseren op basis van concreet te formuleren inkoopdoelstellingen, geldt dit in het bijzonder ook voor de ontwikkelingen op het gebied van Duurzaam Inkopen. Voor de gemeenten die de Intentieverklaring hebben ondertekend resteert nog slechts korte tijd om de intenties ook binnen de in deze verklaring aangegeven periode (2010) in daden om te zetten.

Opgemerkt wordt dat gemeenten ook hier van elkaar en van andere organisaties kunnen leren. De gemeenten zouden bijvoorbeeld als basis voor hun eigen uitwerking gebruik kunnen maken van de criteria zoals die zijn opgesteld door Center Novem.

3.4. Inzet voor doelstellingen op sociaal gebied

Behalve voor ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid kan het inkoopbeleid ook worden ingezet voor doeleinden op sociaal gebied. De vier betrokken gemeenten hebben elk in het kader van hun beleidsnota's Inkoop- en aanbestedingsbeleid op dit gebied ook ethische uitgangspunten geformuleerd. Voor zover dit type doelen – veelal onder de noemer Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen - nader zijn gespecificeerd, gaat het er dan vooral om dat opdrachtnemers van de gemeente zich moeten houden aan gangbare normen en waarden op gebied van arbeidsvoorwaarden, geen gebruik maken van kinderarbeid en niet discrimineren. Zoals hiervoor beschreven bij Duurzaam Inkopen, geldt ook hier dat geen concrete uitwerking is aangetroffen van de wijze waarop deze doelen dienen te worden bereikt, zijn er geen instructies opgesteld, en wordt geen verslag gedaan van de toepassing in de praktijk.

In het aanbestedingsbeleid werken van de gemeente Halderberge is opgenomen dat een aannemer verplicht is per € 350.000,- aanneemsom excl. BTW tenminste gedurende de periode van een half jaar een langdurig werkloze uit de gemeente in te zetten. Uit de interviews kwam naar voren dat dit in de praktijk recent éénmaal is voor gekomen, maar de gemeente kon in dit geval geen geschikte kandidaat leveren.

In de wet- en regelgeving is uitdrukkelijk een mogelijkheid opgenomen om in daartoe aangewezen situaties de opdrachtverlening voor te behouden aan SW-bedrijven. Een voorwaarde daarvoor is dat de meerderheid van de bij de uitvoering van de betreffende overheidsopdracht betrokken werknemers personen met een handicap zijn, die wegens de aard of de ernst van hun handicaps geen beroepsactiviteit in normale omstandigheden kunnen uitoefenen. Indien gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid betekent dat overigens wel dat niet alleen het "eigen" SW-bedrijven, maar ook andere SW-aanbieders op deze opdracht kunnen inschrijven.

De Rekenkamer heeft in geen van de betrokken gemeenten een analyse aangetroffen van situaties waarin aan deze voorwaarden wordt voldaan, c.q. beleid wordt geformuleerd met betrekking tot de dan te volgen handelwijze.

Aanbevolen wordt om duidelijke beleidsuitspraken te doen over welke inkoopsegmenten voorbehouden zullen worden aan WSW-bedrijven. Ook kan worden gekozen voor het formuleren van duidelijke criteria op basis waarvan per inkooptraject wordt bepaald of een voorbehoud aan WSW-bedrijven van toepassing is of kan zijn.

4. Rechtmatigheid

4.1. Borging in processen

Vanaf 2004 wordt bij de jaarlijkse accountantscontrole niet alleen een oordeel uitgesproken over de getrouwheid van de jaarrekening, maar ook ten aanzien van de rechtmatigheid. Gegeven het substantiële volume is een rechtmatig verloop van de inkoop- en aanbestedingstrajecten één van de belangrijkste risico- en aandachtsgebieden.

Bij de toets op de organisatie van de inkoopfunctie (zie hoofdstuk 2) werd reeds geconstateerd dat de naleving van de Europese regelgeving over het algemeen redelijk in de processen is geborgd. De regelgeving (en vooral de interpretatie daarvan) is echter complex, en het aantal aanbestede opdrachten is groot.

Mede op grond van de bevindingen in dit onderzoek kunnen enkele specifieke risico's worden benoemd:

- Doorlopende opdrachten, opdrachten welke jaarlijks terugkomen en opdrachten uit meerdere afdelingen en sectoren. Voor de toetsing aan de drempelbedragen is de waarde van een opdracht gerekend over een periode van 48 maanden bepalend. Bovendien moet deze waarde niet per inkoopende afdeling worden bepaald maar voor de gemeente als geheel (de gemeente is de aanbestedende dienst, niet de afzonderlijke afdelingen).
Voorbeeld: een levering heeft een totale opdrachtwaarde van € 75.000 per jaar. Voor de toetsing aan het Europese drempelbedrag voor leveringen (€ 206.000) moet dit bedrag worden bepaald over 48 maanden. In dit geval is de totale opdrachtwaarde dus € 300.000. De opdracht moet derhalve Europees worden aanbesteed.
- Voorbehouden opdrachten aan eigen SW-bedrijf. Artikel 19 van het Bao geeft gemeenten de mogelijkheid om bepaalde opdrachten voor te behouden aan de SW-sector. Dit betekent dat alleen bedrijven uit deze sector mogen meedingen naar de te vergeven opdrachten. Niet-SW-bedrijven zijn uitgesloten van deelname. In de aankondiging moet de verwijzing naar het van toepassing verklaren van artikel 19 duidelijk worden aangegeven.
- Archivering. Gemeenten dienen van aanbestedingen een volledig aanbestedingsdossier bij te houden. Dit dossier dient altijd overlegd te kunnen worden, met name in procedures waarbij één of meerdere inschrijvers door middel van een gerechtelijke procedure bezwaar maken tegen de voorgenomen gunningbeslissing. Bovendien zijn in het dossier de voorwaarden voor de uitvoering van de opdracht opgenomen (bijv. contract).

4.2. Interne controle

Door middel van een interne controle kan worden vastgesteld in welke mate de gemeenten uitvoering geven aan het eigen inkoop- en aanbestedingen en de Europese regels met betrekking tot aanbestedingen. De vier gemeenten beschikken allen over een systeem van interne controle. De wijze van controleren en de punten die in de controles worden betrokken zijn echter deels verschillend. De interne controle van de gemeente Geertruidenberg wordt aangemerkt als een 'best practice'

Best practice interne controle gemeente Geertruidenberg

In het kader van de rechtmatigheidstoets is de volgende wet- en regelgeving van belang:

- Externe wet- en regelgeving
 - o Europese aanbestedingsrichtlijnen.
- Interne regelgeving
 - o Handboek Inkoop en Aanbestedingen.
 - o Algemeen mandaat, volmacht en machtigingsbesluit en mandaatregister.

Het gehanteerde toetsingskader is vertaald in een checklist. In de toetsing wordt onderscheid gemaakt tussen drie rechtmatigheidsaspecten:

- Inkoop- en aanbestedingsbeleid.
- Bevoegdheden.
- Overige rechtmatigheidsaspecten en controlehandelingen.

Door middel van een a-selecte keuze van 25 boekingsregels (15 < € 10.000 en 10 > € 10.000) worden inkooptrajecten geselecteerd die gecontroleerd gaan worden. De totale waarde van de te controleren trajecten moeten bij benadering 10% van het totale inkoopvolume omvatten.

Naast de controle van 25 boekingsregels wordt met behulp van het financiële systeem (aan de hand van ECL-codes) naar kostenposten per crediteur > € 52.750 gezocht. Van deze posten wordt vastgesteld of er sprake had moeten zijn van een Europese aanbestedingsprocedure en indien dit het geval is wordt onderzocht of deze ook daadwerkelijk is uitgevoerd. In de analyse over het jaar 2006 worden als belangrijkste toelichtingen gegeven:

- Europees aanbesteed of wordt Europees aanbesteed.
- Afzonderlijke projecten (volgens verantwoordelijke budgethouder).
- Alleenrecht.
- Convenant.

De interne controle wordt uitgevoerd tot op detailniveau. Gecontroleerd wordt bijvoorbeeld of een handtekening van een gemandateerde functionaris is aanwezig is.

De resultaten van de interne controle worden per rechtmatigheidsaspect (Inkoop- en aanbestedingsbeleid, bevoegdheden en overige rechtmatigheidsaspecten en controlehandelingen) gerapporteerd in een overzichtelijke tabel. Een voorbeeld van deze tabel is hieronder opgenomen (tabel 1)

Omschrijving	Jaar	Jaar
Omvang steekproef		
Percentage van totale inkopen		
Bedrag fouten*		
Percentage fouten		
Bedrag onzeker**		
Percentage onzeker		
Totaal percentage fouten en onzeker		

Tabel 1

* 'Fouten' zijn vastgestelde afwijkingen ten opzichte van de voorgeschreven wijze van aanbesteden.

** 'Onzeker' wordt veroorzaakt door het ontbreken van informatie over het aantal aangevraagde offertes.

De resultaten van de interne controle worden in eerste instantie gerapporteerd aan het MT en daarna aan het college.

5. Integriteit

5.1. Richtlijnen, gedragscodes en communicatie

Bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn grote belangen betrokken, en uit een oogpunt van integriteit is dit dan ook aan te merken als één van de specifieke risico-, en dus aandachtsgebieden.

Een eerste aandachtspunt is of in de gemeenten richtlijnen zijn geformuleerd die bij inkoop- en aanbestedingstrajecten in acht genomen dienen te worden. Het gaat dan om eenvoudige, concreet te formuleren normen, zoals bijvoorbeeld het aannemen van relatiegeschenken. Geconstateerd wordt dat de vier gemeenten allen een gedragscode integriteit hebben vastgesteld.

Ook gedragscodes laten nog vragen open, en soms is ook er sprake van afweging van verschillende belangen. Voor een goed functionerend integriteitbeleid is daarom nodig dat in werkoverleggen etc. gecommuniceerd wordt over "hoe te handelen in grijs gebied". Geconstateerd wordt dat integriteit bij de gemeenten Rucphen en Oosterhout geen vast onderdeel uitmaakt van de functionerings- en beoordelingsgesprekken en het werkoverleg (bijv. aan de hand van casussen). Binnen de gemeente Halderberge wordt vanaf 1 januari 2006 in de periodieke voortgangs- en beoordelingsgesprekken aandacht geschonken aan het punt integriteit, maar alleen als hiertoe aanleiding is. De gemeente Geertruidenberg besteed concreet aandacht aan het onderwerp integriteit in het werkoverleg van de verschillende afdelingen. Daarnaast zal hieraan in de toekomst concreet aandacht besteed gaan worden in functionerings- en beoordelingsgesprekken en in opleidingsplannen. De implementatie bevindt zich echter nog in de informatiefase en een concrete planning is niet gemaakt.

5.2. Borging in processen

Niet alles laat zich concretiseren in richtlijnen voor specifieke situaties. Met het vaststellen van gedragscodes worden niet zozeer de werkwijzen in specifieke situaties benoemd, maar de uitgangspunten van gedrag die in alle situaties in acht genomen dienen te worden.

De werkwijze moeten zoveel mogelijk worden geborgd in de inkoopprocessen op met name tactisch en operationeel gebied. Op tactisch niveau zou hierbij kunnen worden gedacht aan het beschikbaar stellen aan de organisatie van templates voor onderhandse en nationale of Europese aanbestedingen. Daarnaast zou door de invoering van een startformulier voor inkooptrajecten kunnen worden voorkomen dat:

- Inkoop niet of niet op tijd wordt betrokken.
- Een foutieve aanbestedingsprocedure wordt gevolgd.
- Leveranciers in onderhandse aanbestedingsprocedures niet conform het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid worden geselecteerd om een offerte uit te brengen.

Het startformulier geeft dus richting aan het inkoopproces. Door dit formulier verplicht te laten ondertekenen door de centrale inkoopfunctionaris wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan de borging van de rechtmatigheid en integriteit van inkooptrajecten.

Opvallend is dat in geen van de vier gemeenten het 4-ogen principe bij de beoordeling van offertes, aanbestedingsdocumenten en contracten standaard wordt toegepast. Dit is ook geen formele regel. Met name in de inkooptrajecten waarbij inkoop niet betrokken is bestaat hierdoor een verhoogd risico op fouten in aanbestedingsprocedures. Bovendien is de integriteit in mindere mate geborgd.

De selectie van uit te nodigen leveranciers in (meervoudig) onderhandse aanbestedingen verloopt alleen bij de gemeente Rucphen volgens een vast protocol in trajecten waarbij inkoop betrokken is. Bij de trajecten waarbij inkoop niet betrokken is er geen sprake van een vast protocol. De drie andere gemeenten hebben het selectieproces niet geformaliseerd. Door dit proces uit te voeren volgens een vast protocol zal de integriteit in verdergaande mate worden geborgd. De wijze waarop uit te nodigen leveranciers worden geselecteerd binnen de gemeente Rucphen wordt aangemerkt als 'best practice'.

Best practice leveranciersselectie gemeente Rucphen

In het kader van de objectiviteit komen inkoper en de budgethouder samen de te benaderen partijen overeen waarbij de uitgangspunten zoals opgenomen in het inkoopbeleid in acht worden genomen. Door deze benadering wordt een functiescheiding gerealiseerd, hetgeen ook de accountant bepleit met betrekking tot de rechtmatigheid.

In het selectieproces dient na de marktoriëntatie een shortlist met potentiële dienstverleners opgesteld te worden. Deze shortlist is geen vaste lijst, maar altijd maatwerk per project. Uit deze lijst worden in een onderhandse procedure door de vakafdeling in nauwe samenspraak met inkoop de definitief uit te nodigen partijen gekozen. Hiervoor geldt dat zowel de materiedeskundige als inkoop één of meer mogelijke leveranciers kunnen aandragen op basis van opgedane kennis en ervaringen.

In het handboek Inkoop en Aanbestedingen wordt specifiek aandacht besteed aan de selectie van lokale leveranciers. Er bestaat geen voorkeursbeleid voor het inkopen bij lokale leveranciers. Indien er in een procedure meerdere partijen worden uitgenodigd dient er minimaal 1 leverancier van buiten de gemeente grenzen te worden benaderd.

Functiescheiding bij de betaling van facturen is in opzet geborgd. Bij de gemeente Halderberge en Oosterhout wordt echter niet of nauwelijks gecontroleerd op de aanwezigheid van een handtekening van de ontvanger van de goederen/diensten. Bij de gemeenten Geertruidenberg en Rucphen vindt deze controle wel plaats. Uit de resultaten van de interne controle komt echter naar voren dat ook bij deze twee laatst genoemde gemeenten een aantal afwijkingen is geconstateerd.

6. Rol gemeenteraad

belang voor de gemeenteraad

Het is voor gemeenteraden van groot belang dat zij zich er van vergewissen dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid binnen de gemeente goed functioneert. De gemeenteraad moet er op grond van de uitoefening van haar kaderstellende en controlerende taken van overtuigd kunnen zijn dat:

- inkoopvoordelen maximaal worden benut,
- de processen rechtmatig en integer verlopen, en
- afspraken over de inzet voor inhoudelijke doelen worden nagekomen.

Dat geldt nog temeer omdat het inkoop- en aanbestedingsbeleid zich bij de meeste gemeenten nog in een ontwikkelingsfase bevindt. Vanuit de kaderstellende rol van de raad is daarom nodig dat afspraken met het College worden gemaakt over de (verdere) ontwikkeling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, en er vervolgens een zodanige informatievoorziening is dat de raad kan vaststellen of de afgesproken ontwikkeling ook feitelijk gerealiseerd worden.

opzet kaderstellende en controlerende rol

In de gemeenten Geertruidenberg, Halderberge, Rucphen krijgt de kaderstellende rol van de gemeenteraad vorm en inhoud door het vaststellen van de Nota inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Bij de invoering van het dualistisch stelsel is de Gemeentewet zodanig herzien dat deze bevoegdheid ook aan het College kan worden toegekend. In de gemeente Oosterhout is daar ook voor gekozen.

Vanuit de bevindingen van dit onderzoek wordt geadviseerd de aandacht niet primair op de vorm, maar vooral op de inhoud te richten. Vanuit die inhoud bezien is dan vooral van belang dat tussen raad en College afspraken worden vastgelegd over de gewenste ontwikkeling van de inkoopfunctie. Dat kan, maar hoeft niet in de vorm van het vaststellen van een Nota inkoop- en aanbestedingsbeleid. Functioneel bezien kan hieraan ook invulling worden gegeven door het opnemen van zulke afspraken in de paragraaf Bedrijfsvoering in de Programmabegroting. Een voorwaarde is dan wel dat de het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt uitgewerkt in concrete inkoopdoelen, en in bestuursrapportages en jaarverslag inzicht wordt gegeven in de realisatie daarvan. Binnen zo'n context kan het vaststellen van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid dan op verantwoorde wijze als een uitvoerende bevoegdheid van het College worden aangemerkt.

werking en verbeterpunten

Op grond van de bevindingen in dit onderzoek wordt geconstateerd dat in de huidige situatie in geen van de betrokken gemeenten nog aan deze voorwaarden wordt voldaan:

- in de programmabegrotingen is nog niet of slechts in beperkte mate aandacht voor de (ontwikkeling van de) inkoopfunctie;
- de beoogde ontwikkeling van het inkoopbeleid wordt nog niet uitgewerkt naar concrete inkoopdoelen;
- in bestuursrapportages en jaarverslagen wordt nog niet of slechts in beperkte mate ingegaan op de feitelijke ontwikkelingen.

In elk van de rapportages is daarom de aanbeveling opgenomen om:

- in de paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegroting de hoofdlijnen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, de ontwikkeling van de inkoopfunctie c.q. de (SMART) geformuleerde doelen te benoemen, en
- in de bestuursrapportages en het jaarverslag verslag te doen van de realisatie.

Bijlage 1: Beoordelingen per gemeente

Omschrijving	Geertruidenberg	Halderberge	Oosterhout	Rucphen	Totaal scores	Gemiddeld
Strategisch						
Inkoopmissie- en visie	2,5	1,0	1,5	2,0	7,0	1,8
Inkoop- en aanbestedings-beleid	2,5	1,5	2,0	2,5	8,5	2,1
Inkoopdoelstellingen	1,0	1,0	1,0	1,0	4,0	1,0
Plannen, budgetteren, monitoren	3,0	1,5	2,0	2,0	8,5	2,1
Leveranciers-management	1,5	1,5	1,5	1,5	6,0	1,5
Tactisch						
Specificatie behoefte, marktonderzoek	1,5	2,0	1,5	2,0	7,0	1,8
Leveranciersselectie	1,5	1,5	1,0	2,5	6,5	1,6
(EU) aanbesteden	2,5	1,5	2,0	1,5	7,5	1,9
Contracteren	2,0	2,0	2,0	2,0	8,0	2,0
Evaluatie en beheer	2,5	1,0	1,0	2,0	6,5	1,6
Operationeel						
Opstellen, autoriseren en plaatsen bestelaanvraag	2,5	2,5	3,0	3,0	11,0	2,8
Ontvangst goederen of diensten en logistieke afhandeling	2,0	1,0	1,0	1,5	5,5	1,4
Factuurafhandeling	2,0	2,0	2,0	3,0	9,0	2,3
Totaal scores	27,0	20,0	21,5	26,5		

Bijlage 2: Gemiddelde beoordeling vier gemeenten

Omschrijving	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0	Hoogste score	
Strategisch																							
Inkoopmissie- en visie																							2,5
Inkoop- en aanbestedings-beleid																							2,5
Inkoopdoelstellingen																							1,0
Plannen, budgetteren, monitoren*																							3,0
Leveranciers-management																							1,5
Tactisch																							
Specificatie behoefte, marktonderzoek																							2,0
Leveranciersselectie*																							2,5
(EU) aanbesteden																							2,5
Contracteren																							2,0
Evaluatie en beheer																							2,5
Operationeel																							
Opstellen, autoriseren en plaatsen bestelaanvraag																							3,0
Ontvangst goederen of diensten en logistieke afhandeling																							2,0
Factuurafhandeling*																							3,0

* In koepelnotitie beschreven als 'best practice'