

Onderzoek

Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Gemeente Rucphen

Rapportage

Datum: 8 september 2008

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

1. INLEIDING.....	5
2. DOELMATIGHEID.....	7
2.1 Algemeen	7
2.2 Strategische inkoop – Inkoopmissie en visie, wijze van inkoop.....	7
2.3 Strategische inkoop – Inkoop- en aanbestedingsbeleid	9
2.4 Strategische inkoop – Inkoopdoelstellingen	12
2.5 Strategische Inkoop – Plannen, budgetteren en monitoren.....	12
2.6 Strategische inkoop – Leveranciersmanagement	14
2.7 Tactische inkoop – Specificatie behoefte en marktonderzoek	14
2.8 Tactische inkoop – Leveranciersselectie	15
2.9 Tactische inkoop – (EU)-aanbesteden	15
2.10 Tactische inkoop – Contracteren	16
2.11 Tactische inkoop – Evaluatie en beheer.....	17
2.12 Operationele inkoop - Opstellen, autoriseren, plaatsen bestelaanvraag...	17
2.13 Operationele inkoop – Goederenontvangst en logistieke afhandeling	18
2.14 Operationele inkoop – Factuur afhandeling	19
2.15 Huidige status inkoopfunctie gemeente Rucphen	19
3. DOELTREFFENDHEID	24
4. RECHTMATIGHEID.....	26
4.1 Interne controle.....	26
4.2 Deskresearch (Europese) aanbestedingen	27
4.3 Bevindingen juridisch dossiercontrole	28
5 INTEGRITEIT	38
6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	40
6.1 Hoofdlijnen	40
6.2 Betrokkenheid van de raad	42
6.3 Doelmatigheid	43
6.4 Doeltreffendheid	46
6.5 Rechtmatigheid	46
6.6 Integriteit	47
7. REACTIE COLLEGE	48
8. NAWOORD	51
Bijlagen	
Bijlage 1: Overzicht interviews en geanalyseerde documenten	53
Bijlage 2: Gehanteerde normenkader	54
Bijlage 3: Uitgavenanalyse	59
Bijlage 4: Second opinion Loyens & Loeff m.b.t. beplanten en onderhouden groengebieden	69

1. INLEIDING

Inleiding tot het onderzoek

Zoals beschreven in het handboek Inkoop en Aanbestedingen (hierna te noemen: 'het handboek') is de gemeente Rucphen (hierna te noemen: 'de gemeente') zich steeds meer bewust van de waarde van een goed uitgevoerde inkoopfunctie voor het functioneren van de gehele organisatie. Dit is duidelijk wanneer beseft wordt dat de gemeente een zeer groot deel van de totale begroting inkoop bij, en dus afhankelijk is van, externe partijen.

Het is begrijpelijk dat een gemeente aan haar burgers, maar ook aan zichzelf, verplicht is de besteding van deze gelden zo efficiënt en zo effectief mogelijk uit te voeren. De inkoop- en aanbestedingsprocessen zullen professioneel uitgevoerd moeten worden.

De uitstraling van goed ingerichte gemeentelijke inkoopprocessen, als voorbeeldfunctie naar de eigen organisatie, het bedrijfsleven en de burgers speelt een essentiële rol in het ontwikkelen en vasthouden van vertrouwen in de wijze waarop gemeenschapsgeld wordt besteed.

De Rekenkamer West-Brabant heeft een onderzoek uitgevoerd naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid bij de gemeente. De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek is:

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

Deze centrale vraagstelling wordt uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingsbeleid qua opzet, bestaan en werking toereikend vanuit een oogpunt van doelmatigheid?
2. In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingsbeleid qua opzet, bestaan en werking toereikend vanuit een oogpunt van doeltreffendheid?
3. Wordt gewerkt conform wet- en regelgeving en de vastgestelde richtlijnen?
4. Zijn in het kader van het inkoop- en aanbestedingsbeleid voldoende maatregelen getroffen om de integriteit van het opdrachtgeverschap te borgen?

Aanpak en leeswijzer

Het onderzoek dat aan dit rapport ten grondslag ligt heeft enerzijds plaatsgevonden door het onderzoeken en bekijken van gemeentelijke documenten en anderzijds door het houden van interviews met een aantal betrokkenen. Daarnaast is het beïnvloedbare inkoopvolume van de gemeente ingedeeld in inkooppakketten aan de hand van de PIA-indeling (Professioneel en Innovatief Aanbesteden). De resultaten van deze analyse zijn opgenomen in bijlage 3.

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde medewerkers van de gemeente en de geanalyseerde gemeentelijke documenten.

In hoofdstuk 2 (doelmatigheid) is het gemeentebrede inkoopproces getoetst aan het gehanteerde normenkader (zie bijlage 2). Dit betreft een kwalitatieve analyse op basis van de interviews en aangeleverde documenten.

In hoofdstuk 3 (doeltreffendheid) wordt ingegaan op het totale inkoopvolume van de gemeente. Dit betreft een kwantitatieve analyse gebaseerd op de facturen van de jaren 2006 en 2007.

Op rechtmatigheid wordt ingegaan in hoofdstuk 4 en in hoofdstuk 5 komt integriteit aan de orde. In hoofdstuk 6 zijn de conclusies en verbeterpunten opgenomen.

Koepelnotitie

De Rekenkamer voert ook bij de gemeenten Halderberge, Geertruidenberg en Oosterhout een zelfde onderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid uit. Naast de afzonderlijke rapportages per gemeente zal ook een notitie worden opgesteld waarin nader wordt ingegaan op de belangrijkste bevindingen uit deze onderzoeken. Gezien het uitgangspunt dat Rekenkameronderzoek er is om van te leren is het de bedoeling dat in deze koepelnotitie ook ingegaan wordt op "best practices".

2. DOELMATIGHEID

2.1 Algemeen

In een doelmatig inkoopproces zijn de inkoopstrategie, het inkoopbeleid en de inkoopdoelstellingen afgestemd op de gemeentelijke strategie. Om het inkoop- en aanbestedingsproces van de gemeente te toetsen, is het inkoopproces beoordeeld aan de hand van de verschillende onderdelen van de inkoopdriehoek (figuur 1).



Figuur 1: De inkoopdriehoek

2.2 Strategische inkoop – Inkoopmissie en visie, wijze van inkoop

Visie

In 2005 is in het beleidskader P&O als algemene visie van de gemeente vastgesteld: 'De gemeente Rucphen biedt haar burgers optimale dienstverlening door een efficiënt en effectief functionerende organisatie'. Op basis van deze visie is de volgende missie geformuleerd: ' Rucphen.....daadkracht in service en dienstverlening'.

De overall visie is vertaald naar een specifieke inkoopvisie: 'Nastreven van uitmuntendheid op inkoopgebied in de meest brede zin des woords en service- en dienstverlening in het bijzonder'.

Organisatie inkoop

De inkoopfunctie wordt hierin vooral gezien als een ondersteunende faciliteit naar de lijnorganisatie en is georganiseerd volgens 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 verschillende sector- en afdelingshoofden. Inkoop vindt zijn bestaansrecht vooral in het leveren van toegevoegde waarde aan het (productie) proces van de gemeente (hoofdstuk 4 van het handboek).

De centrale inkooprol wordt ingevuld door een eigen centrale inkoper en een inkoopadviseur van de Stichting Inkoopbureau West-Brabant (hierna te noemen: 'SIW'). De inkoopadviseur van de SIW wordt voor 4 dagdelen per week ingehuurd. De centrale inkoper opereert als 'eerstelijns helpdesk' en adviseur voor de interne organisatie en voert daarnaast aanbestedingen uit. De inkoopadviseur van SIW voert voornamelijk aanbestedingen uit en dient als klankbord voor de centrale inkoper.

Betrokkenheid inkoop

Naar eigen zeggen van de centrale inkoper is de mate waarin inkoop wordt betrokken goed te noemen (zeker 80% van trajecten waarbij inkoop betrokken zou moeten worden volgens het handboek). De invoering van de rechtmatigheidscontrole heeft een positieve invloed op dit percentage (gehad). De centrale inkoper heeft zeker niet het gevoel dat inkoop bewust niet zou worden betrokken bij inkooptrajecten. Omdat niet wordt gewerkt met bijvoorbeeld een startformulier bij inkooptrajecten kan niet worden vastgesteld of het door de centrale inkoper genoemde percentage van 80% overeenkomt met de werkelijkheid. De vraag is echter welk percentage van het beïnvloedbare inkoopvolume wordt afgedekt door de 80% betrokkenheid van inkoop en onduidelijk is waarom inkoop bij 20% van de inkooptrajecten niet wordt betrokken terwijl dit volgens het handboek wel zou moeten.

Deelname aan Stichting Inkoopbureau West-Brabant

De SIW richt zich in principe op gemeenten die te klein zijn om eigen inkopers in dienst te nemen en daarnaast belang hebben bij gezamenlijke aanbestedingen met andere gemeenten. Als bovengrens wordt in principe een maximaal inwoneraantal van 50.000 gehanteerd. Voor grotere gemeenten wordt individueel bepaald of deze wel of niet gebruik kunnen maken van de diensten van de SIW.

Op dit moment maken naast de gemeente Rucphen, 18 andere gemeenten in de regio (Hoekse Waard, West Brabant en deel Zeeland) gebruik van de diensten van de SIW.

In 2000 is in eerste instantie besloten niet deel te nemen aan de SIW. In 2004 is alsnog besloten om (in eerste instantie als proefperiode) de samenwerking met de SIW aan te gaan. Contractueel was met de SIW overeengekomen dat indien de samenwerking naar wederzijdse tevredenheid zou worden ingevuld, de afname van het aantal dagdelen zou worden verhoogd van 2 naar 4 dagdelen per week. Op basis van een uitgevoerde evaluatie is door het management en college beoordeeld dat dit inderdaad het geval was. Met ingang van september 2007 is het aantal dagdelen dan ook verhoogd van 2 naar 4.

De verwachtingen met betrekking tot de samenwerking zijn vastgelegd in het 'verwachtingendocument in verband met de hernieuwde samenwerking tussen SIW en de gemeente Rucphen'. De in dit document gemaakte werkafspraken gelden vanaf 1 november 2007 en zullen in de 2^e helft van 2008 geëvalueerd worden.

De huidige overeenkomst met de SIW loopt tot 31 december 2008. Daarna wordt de overeenkomst in principe jaarlijks stilzwijgend verlengd voor een periode van één jaar. Per jaar wordt aangegeven hoeveel dagdelen inkoopondersteuning afgenomen zullen gaan worden.

Deelnameverklaring duurzaam inkopen

Het college heeft op 20 juni 2006 (besluitnr. 255) besloten de deelnameverklaring duurzaam inkopen (doelstelling voor lagere overheden om 50% duurzaam in te kopen in 2010) te ondertekenen. De deelnameverklaring is op 21 juni 2006 getekend. In bovengenoemd besluit is tevens opgenomen dat een checklist met selectiecriteria zal worden opgesteld en worden opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid, zodat structureel bij ieder inkooptraject in het programma van eisen aandacht wordt besteed aan het aspect duurzaamheid. In de inkoopplanning 2007 was deze activiteit opgenomen als actiepunt. Het actiepunt is echter niet uitgevoerd in 2007 en nu opgenomen in de inkoopplanning 2008.

2.3 Strategische inkoop – Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Eind 2005 is ter vervanging van het in 1998 door de raad vastgestelde aanbestedingsbeleid en het in 2001 vastgesteld inkoopbeleid, een nieuw inkoop- en aanbestedingsbeleid opgesteld. Dit geactualiseerde beleid is op 29 november 2006 vastgesteld door het college en met ingang van 1 april 2006 van kracht. Het oude aanbestedingsbeleid is door de raad ingetrokken middels de 2e bestuursrapportage 2005.

Het beleid is verder uitgewerkt in het handboek. Dit handboek is in april 2006 vastgesteld door het MT en ter kennisname gebracht van het college. Het bevat een uitgebreide uitwerking van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Zoals beschreven in §4.4 van het handboek dient het inkoopbeleid tenminste éénmaal per 4 jaar geëvalueerd te worden.

Alle zaken zoals beschreven in het inkoop- en aanbestedingsbeleid komen ook aan de orde in het handboek, met uitzondering van:

- De verwijzing naar het van toepassing zijn van het Besluit Aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) is uitsluitend opgenomen in het inkoopbeleid en niet in het handboek.
- Discrepantie met betrekking tot het hanteren van de inkoopvoorwaarden. In hoofdstuk 3 van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is vermeld dat als leveringsvoorwaarden altijd de inkoopvoorwaarden van de gemeente gehanteerd dienen te worden. Uitgezonderd zijn werken en technische dienstverlening. Hiervoor wordt het UAR of ARW 2005 van toepassing verklaard. Leveringsvoorwaarden van derden worden altijd uitgesloten. In sommige gevallen kan met een leverancier overeengekomen worden dat de inkoopvoorwaarden van de gemeente leidend zijn en dat aanvullend de leveringsvoorwaarden van leverancier van toepassing zijn. Ook kan ervoor worden gekozen om bepaalde artikelen uit de inkoopvoorwaarden van de gemeente niet van toepassing te verklaren. Indien ervoor wordt gekozen de leveringsvoorwaarden van een leverancier (gedeeltelijk) van toepassing te verklaren of artikelen uit de inkoopvoorwaarden van de gemeente niet van toepassing te verklaren, dient dit altijd in overleg met de inkoper te gebeuren. In §8.3 van het handboek wordt echter aangegeven dat bij strategische- en knelpuntproducten bij uitzondering kan worden gekozen tussen een evenwicht van de verkoopvoorwaarden van de externe partij en de inkoopvoorwaarden van de gemeente (maatwerk). De toevoeging dat dit altijd in overleg met de inkoper dient te gebeuren ontbreekt hierbij.

Omdat het handboek met uitzondering van bovengenoemde punten alle in het inkoop- en aanbestedingsbeleid genomen punten bevat, is in dit rapport uitgegaan van het handboek en de bijbehorende inkoopprocedure kaarten.

De inkoop procedure kaarten (voor werken en voor leveringen & diensten) worden als samenvatting van het handboek verspreid in de organisatie. Indien bijvoorbeeld de drempelbedragen voor Europese aanbestedingen wijzigen worden deze verwerkt in de kaarten. De geactualiseerde versie wordt vervolgens verspreid onder de medewerkers. De wijzigingen die door middel van de inkoopprocedure kaarten worden doorgevoerd, dienen voor verspreiding te worden goedgekeurd door het college.

Zoals in het handboek is beschreven is het inkoopbeleid gebaseerd op de volgende algemene beginselen van behoorlijk bestuur¹:

- **Openheid:** inkoopprocessen moeten transparant zijn (doch niet altijd openbaar) en moeten daardoor verantwoord kunnen worden.
- **Objectiviteit:** inkoopprocessen worden gebaseerd op feiten en zijn niet gebaseerd op het eigen gevoel en/of vooroordelen.
- **Zorgvuldigheid:** een professionele en inkooptechnisch verantwoorde wijze van werken.

Specifiek voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn de volgende beleidsuitgangspunten geformuleerd:

- Nastreven van transparantie, objectiviteit en non-discriminatie.
- Naleven van wet- en regelgeving.
- Ethische eisen aan leveranciers.
- Balans in beoordeling van prijs en kwaliteit.
- Beleid m.b.t. regionale of lokale aanbieders.

In het handboek en op de inkoopprocedure kaarten is vastgelegd wanneer en op welke wijze inkoop bij trajecten betrokken moet worden. Deze betrokkenheid is gebaseerd op de waarde van een te gunnen opdracht. De waarden zijn onderverdeeld in een viertal waardecategorieën (A t/m D) voor leveringen & diensten en vijf waardecategorieën (A t/m E) voor werken. Per categorie wordt aangegeven of en zo ja, in welke mate inkoop betrokken moet worden. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Vrij: betrekken van inkoop is niet noodzakelijk.
- Overeenstemming: er dient overeenstemming te bestaan tussen inkoop en de verantwoordelijke budgethouder over de te volgen inkoopstrategie.
- Verplicht: inkoop dient verplicht betrokken te worden bij het gehele inkoopproces.

Het is toegestaan om een hogere categorie (lees: uitgebreidere inkoopprocedure) toe te passen dan is voorgeschreven. Het toepassen van een lagere categorie of het toepassen van een aanbestedingsvorm voor geïntegreerde samenwerking (Bouwteam, Design & Construct en Turnkey) bij werken is uitsluitend toegestaan na voorafgaande toestemming van het college.

In het handboek is te lezen dat het niet is toegestaan een project in delen op te knippen of de raming aan te passen om een afwijkende categorie toe te passen. Optiejaren moeten meegenomen worden in de raming.

In de hoofdstukken 5, 6 en 7 van het handboek worden de inkoopprocedures voor leveringen, diensten en werken beschreven. Hierbij wordt conform de inkoopportfolio van Kraljic onderscheid gemaakt tussen routine producten, hefboom producten, knelpunt producten en strategische producten. Bij diensten wordt geen onderscheid gemaakt tussen 2A en 2B diensten. 2A diensten vallen onder de volledige werking van de richtlijn diensten, op 2B diensten is slechts een deel van deze richtlijn van toepassing.

¹ Formeel zijn de beschreven begrippen geen beginselen van behoorlijk bestuur conform het bestuursrecht, maar kunnen wel als afgeleide daarvan worden beschouwd.

De gemeente voert aanbestedingen met een contractwaarde onder de Europese drempelbedragen uitsluitend uit door middel van (meervoudig) onderhandse aanbestedingen. Uitzondering hierop zijn hefboomwerken² met een contractwaarde > € 300.000. Hiervoor dient minimaal een (nationale) openbare procedure gevolgd te worden. Als standaard uitgangspunt voor het aanbesteden van werken wordt het ARW2005 gehanteerd.

De gemeente heeft op 21 juni 2006 de intentieverklaring duurzaam inkopen ondertekend (zie § 2.2), maar hieraan wordt slechts in algemene bewoordingen (§4.3 van het handboek onder het kopje 'ethische en milieu eisen aan de leveranciers') aandacht besteed in het handboek. Dit geldt ook voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. In het handboek wordt ook hieraan in algemene bewoordingen aandacht besteed. In het beleid komt dit echter niet aan de orde. Ook in het geactualiseerde inkoopbeleid zoals dat begin 2008 voorgelegd gaat worden aan het college zal hierop volgens de gemeente niet uitgebreider worden ingegaan. In 2008 zal daadwerkelijk beleid ontwikkeld gaan worden op dit gebied. Dit kan dus in het inkoopbeleid verwerkt worden bij de evaluatie over 2008 (begin 2009).

Zoals beschreven in §4.3 van het handboek bestaat er geen voorkeursbeleid voor lokale ondernemers. Naar aanleiding van nota 1551 (gunning vervoer schoolzwemmen) is door het college aan inkoop de vraag voorgelegd of het op basis van het inkoopbeleid mogelijk is, bij een gering prijsverschil te gunnen aan een lokale ondernemer. In de adviesnota van 26 juli 2007 wordt aangegeven dat dit niet mogelijk is en wordt geadviseerd hetgeen vermeld staat in het inkoopbeleid met betrekking tot lokale leveranciers te handhaven.

In het handboek wordt geen aandacht besteed aan de mogelijkheden voor het inzetten van personen met een handicap die wegens de aard of de ernst van hun handicaps geen beroepsactiviteit in normale omstandigheden kunnen uitoefenen. Ook de mogelijkheid om een aanbesteding voor te behouden aan WSW-bedrijven is niet beschreven.

In §8.1 van het handboek wordt per fase van het inkoopproces (totaal 7 fasen) de taak van de budgethouder en van de inkoper in het inkoopproces aangegeven in termen van 'uitvoerend', 'adviserend', 'fiattering' en 'geen'. De productverantwoordelijkheid ligt (conform het principe van integraal management) bij de budgethouder en deze is verantwoordelijk voor het op de juiste wijze doorlopen van de inkooptrajecten. Om de besteding van middelen tijdens de verschillende inkoop- en aanbestedingsprocessen zo doelmatig en efficiënt mogelijk te laten verlopen, worden budgethouders specialistisch ondersteund. Deze ondersteuning kan onder andere bestaan uit materiedeskundige, inkooptechnische, bedrijfseconomische of juridische ondersteuning. Wanneer wordt gesproken over 'uitvoerend', dan wordt hier met name 'leidend' bedoeld. Het wil niet zeggen dat de inkoper/budgethouder geen uitvoerende taken heeft wanneer zijn/haar taak adviserend is en andersom. Wanneer wordt gesproken over 'adviserend', dan wordt ook 'toetsend' bedoeld. Een budgethouder kan een taak delegeren aan een materiedeskundige.

Ondanks het principe van integraal management en de toepassing van het gecoördineerde inkoopmodel zijn aan de inkopers uitvoerende en daarmee leidende taken toebedeeld in een aantal inkoopfasen. Dit lijkt in strijd met de adviserende en ondersteunende rol die de inkoopadviseur volgens het gecoördineerde inkoopmodel zou moeten vervullen. In §8.1 fase 3 van het handboek wordt hierop een toelichting gegeven: 'De achterliggende gedachte hiervan is dat de inkoper als projectbegeleider het inkoopproces optimaal kan

² Hefboomwerken zijn werken met een hoge geschatte waarde van de inkoop maar een laag inkooprisico. Inkoopstrategie gericht op maximale concurrentie.

bewaken en de materiedeskundigen niet belast worden met administratieve taken. Hierdoor komt tijd vrij voor de kerntaken van de materiedeskundigen’.

In §8.6 worden de mogelijkheden voor het afsluiten van een raamcontract beschreven. De vraag is of hier geen raamovereenkomst bedoeld wordt³. Ook wordt niet aangegeven dat een raamcontract/overeenkomst in principe een maximale looptijd van 48 maanden mag hebben⁴. In §5.4 van het handboek is opgenomen dat onderhandelen in een Europese aanbestedingsprocedure meestal niet is toegestaan.

De geïnterviewden zijn allemaal goed op de hoogte van de inhoud van het handboek. Nieuwe medewerkers krijgen tijdens de introductie een individuele begeleider vanuit de organisatie. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid komt hierbij naar behoefte aan de orde maar is niet specifiek benoemd in de introductieleidraad.

2.4 Strategische inkoop – Inkoopdoelstellingen⁵

In de inkoopactieplannen 2007 en 2008 worden geen concrete inkoopdoelstellingen benoemd. In hoofdstuk 3 van het handboek wordt wel ingegaan op de algemene doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Als doelstelling is geformuleerd: ‘Het juridisch en inkooptechnisch verantwoord verkrijgen van noodzakelijke en kwalitatief gewenste producten (leveringen, diensten en werken) tegen de laagst mogelijke integrale kosten op langere termijn’.

Kwalitatief gewenst wil zeggen: optimaal geschikt voor de functionele behoefte, niet meer en niet minder. De juiste kwaliteit, in de ruimste zin van het woord, is altijd het uitgangspunt. Bij kwaliteit gaat het niet alleen om de kwaliteit van het product, dienst of werk, maar ook om de kwaliteit van direct daarmee samenhangende zaken, zoals service, logistiek, informatie, garantie, voorwaarden, enz. Lage integrale kosten houdt in dat alle kosten over de gehele levenscyclus die direct verband houden met de keuze voor een product, dienst of werk meegenomen worden in de financiële afweging. Met de bovengenoemde punten wordt gestreefd naar een optimale prijs-kwaliteit verhouding.

2.5 Strategische Inkoop – Plannen, budgetteren en monitoren

Inkoopplannen

Onder verantwoordelijkheid van het hoofd facilitaire zaken stelt de centrale inkoper in overleg met de inkoopadviseur van de SIW jaarlijks een inkoopactieplan op. Het inkoopactieplan is gebaseerd op gegevens uit de inkoopscan, de investeringsbegroting voor het aankomende jaar en suggesties vanuit de verschillende afdelingen.

In het inkoopactieplan wordt onderscheid gemaakt tussen gezamenlijke trajecten voor (een deel) van de aan de SIW deelnemende gemeenten en de individuele trajecten van de gemeente. Ook worden projectmatige activiteiten zoals het opstellen van de eindejaarsevaluatie in het inkoopactieplan opgenomen. De rolverdeling tussen de centrale inkoper en de inkoopadviseur van de SIW wordt per actiepunt aangegeven. Het inkoopplan vormt een dynamisch document waarin de planning en resultaten van de inkoopactiviteiten worden vastgelegd.

³ Een ‘raamcontract’ is een overeenkomst met een of meer partijen die zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer bindt. ‘Raamovereenkomsten’ zijn daarentegen geen contractueel bindende overeenkomsten.

⁴ Een langere periode is alleen toegestaan als hiervoor gegronde argumenten kunnen worden aangedragen.

⁵ Voorbeelden van inkoopdoelstellingen zijn: reductie van aantal leveranciers, reductie van aantal facturen, besparing op totale inkoopvolume van x-procent, verbeteren operationeel inkoopproces (bijv. aan de hand van resultaten interne controle).

De centrale inkoper coördineert de tijdige aanlevering van input vanuit de organisatie (individuele inkooptrajecten) en de SIW (gezamenlijke inkooptrajecten, inkoopscan e.d.).

Met ingang van 2008 rapporteert de centrale inkoper 2 keer per jaar, over de mate waarin het inkoopactieplan gerealiseerd is, door middel van een resultatenformulier aan het college. In deze rapportage wordt informatie opgenomen over de tijdsbesteding en de behaalde resultaten. De binnen de SIW verplichte (half)jaarlijkse rapportages worden verwerkt in het resultatenformulier.

Tot 2008 werd slechts één keer per jaar over de voortgang gerapporteerd. De belangrijkste punten uit de evaluatie over 2007 zijn:

- Van de 46 door de organisatie aangemelde trajecten zijn er 30 of vervallen of doorgeschoven naar 2008 of uitgevoerd door de afdeling zelf (al dan niet met externe begeleiding).
- Lopende het jaar 2007 zijn 28 ongeplande trajecten aan de planning toegevoegd.

Omdat bij veel trajecten geen bedrag geraamd is (of het geraamde bedrag niet is opgegeven) zijn geen exacte cijfers beschikbaar over het uiteindelijke totale verschil tussen de geraamde bedragen en de geïnvesteerde bedragen. Ook wordt geen inzicht verschaft in gerealiseerde besparingen.

Omdat de inkoopplanning met ingang van 2008 wordt afgeleid van concrete afdelingsplannen/activiteitenplanningen is de verwachting van de gemeente dat de inkoopplanning voor 2008 beter aan zal sluiten bij de werkelijkheid.

De gemeente beschikt over een workflow systeem in het Document Management Systeem (DMS). Dit workflow systeem zal in de toekomst mede gebruikt gaan worden om de inkoopplanning per jaar te monitoren. Bijvoorbeeld op het aantal ontvangen offertes.

Schuiven tussen budgetten en aanmaken nieuwe crediteur

Het plannen, budgetteren en monitoren van uitgaven zou beïnvloed kunnen worden door het principe van integraal management. Een budgethouder geeft aan op welke (sub)functie het bedrag van een factuur geboekt moet worden. Door dit punt vertroebelt mogelijk het inzicht in de inkoopvolumes per inkoopsegment waardoor deze segmenten niet nauwkeurig kunnen worden getoetst aan de geldende drempelbedragen voor aanbestedingen. Het is budgethouders toegestaan binnen functies/subfuncties te schuiven met budget.

In het financiële systeem onbekende crediteuren worden door de crediteurenadministratie aangemaakt op het moment dat een factuur is ontvangen en geregistreerd dient te worden.

Duurzaam inkopen

In het inkoopactieplan voor 2007 stond het opstellen van een paragraaf duurzaam inkopen als actiepunt voor het 1^e kwartaal van 2007 gepland. Het traject zou worden begeleid door de inkoopadviseur van de SIW. Het actiepunt is echter niet uitgevoerd en is opnieuw opgenomen in het inkoopactieplan 2008 voor het 2^e kwartaal. Begeleiding zal nu uitsluitend plaatsvinden door de centrale inkoper. Voortvloeiend uit de paragraaf zal ook de checklist met selectiecriteria conform het collegebesluit van 20 juni 2006 opgesteld gaan worden.

Aandacht raad

In de paragraaf bedrijfsvoering van de programma begroting 2006 wordt niet specifiek ingegaan op het onderwerp inkopen en aanbesteden. Wel is in §3.6.3. beschreven dat geselecteerde werkprocessen geanalyseerd en beschreven zullen worden en vervolgens in de organisatie worden geïmplementeerd.

In het workflow systeem in DMS zullen per werkproces (inkoopprocedures) de te doorlopen stappen beschreven gaan worden. Deze stappen zijn reeds op papier beschikbaar. Er wordt onder andere onderscheid gemaakt in werken, leveringen en diensten en soort procedure. Per werkproces (inkoopproces) zullen standaard documenten beschikbaar gesteld gaan worden. Aangemaakte documenten worden automatisch in het digitale dossier opgeslagen indien een medewerker hiervan gebruik maakt. In de loop van 2008 zal het workflow systeem verder geoptimaliseerd worden. Per nieuw te starten inkoopproces wordt een zaaknummer aangemaakt in het DMS. Dit is het referentienummer gedurende het gehele traject.

In §3.6.6. van de programmabegroting 2007 is beschreven dat in de afgelopen 2 jaren diep geïnvesteerd is in het voldoen aan de eisen op het gebied van rechtmatigheid. Dit heeft voor de jaren 2004 en 2005 geleid tot een goedkeurende verklaring op dit gebied⁶. Het definitief borgen binnen de gemeentelijke organisatie zou begin 2007 zijn eindbeslag krijgen. Geconstateerd is echter dat deze doelstelling niet volledig gerealiseerd is⁷. Volgens de gemeente zijn in 2007 nog geen steekproeven voor de rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsproces genomen. De controle over het jaar 2007 vindt net als in de vorige jaren achteraf plaats. In het voorwoord van de notitie rechtmatigheid 2006 van Deloitte is te lezen dat het de bedoeling van de gemeente is de interne controles en -vastleggingen steeds meer te gaan borgen "in de lijn" en dus gedurende het jaar te toetsen. Volgens de gemeente is de doelstelling nu om voor 2008 een intern controleplan op te stellen (inmiddels gereed) en deze in de organisatie te implementeren (start in tweede kwartaal 2008).

Het inkoopbeleid is op dit moment vanuit de raad geen expliciet aandachtspunt. De raad laat zich informeren en vraagt zelf niet actief geïnformeerd te worden. Door middel van de accountantscontrole wordt achteraf vastgesteld of het inkoop- en aanbestedingsbeleid rechtmatig is uitgevoerd.

De raad heeft, mede in het kader van het risicomanagement en controle op inkopen en aanbesteden, extra budget beschikbaar gesteld voor het werven van 1,3 fte extra controle capaciteit. Deze 1,3 fte zal worden ingevuld met een controller, een medewerker AO/IC en voor taken op het gebied van auditing (zoals 213a onderzoeken).

2.6 Strategische inkoop – Leveranciersmanagement

De prestaties van (strategische) leveranciers worden niet op een structurele wijze beoordeeld. Gesprekken met leveranciers vinden meestal op ad-hoc basis plaats in de meeste gevallen naar aanleiding van problemen die zijn ontstaan in de uitvoering van de dienstverlening door de leverancier. Bij deze gesprekken wordt de centrale inkoper in de meeste gevallen betrokken. De resultaten en gemaakte afspraken worden niet gestructureerd vastgelegd. Tijdens de uitvoering van 'werken' vinden wel regelmatig bouwteambesprekingen plaats om de voortgang van een project te monitoren. Het in bijlage 5 van het handboek opgenomen leveranciers evaluatieformulier wordt nauwelijks of niet gebruikt in de organisatie.

2.7 Tactische inkoop – Specificatie behoefte en marktonderzoek

In de specificatie van de behoefte wordt vooral uitgegaan van voortzetting van de huidige situatie. Algemeen bekende marktontwikkelingen en ontwikkelingen binnen de eigen organisatie worden in beperkte mate meegenomen.

⁶ Ook in 2006 is een goedkeurende verklaring ontvangen.

⁷ In het Plan van Aanpak Borging Rechtmatigheid staat dat de borging van een drietal processen, waaronder "inkoop" in 2007 gerealiseerd moest zijn. Het PvA is op 18 september 2007 door het college vastgesteld.

Inkoop wordt naar eigen zeggen van de centrale inkoper (vroegtijdig) betrokken bij minimaal 80% van de inkooptrajecten waarbij inkoop betrokken zou moeten worden volgens het handboek. Dit geeft de inkopers de mogelijkheid om kritische vragen te stellen richting de materiedeskundigen en budgethouders. De rolverdeling tussen de afdelingen (wat wil ik inkopen) en inkoop (hoe ga ik de gewenste specificaties inkopen) is vastgelegd in het handboek en op de inkoopprocedure kaarten en lijkt voor alle betrokkenen duidelijk.

2.8 Tactische inkoop – Leveranciersselectie

De leveranciersselectie bij onderhandse procedures is geformaliseerd in de paragrafen 5.4 (leveringen), 6.4 (diensten) en 7.4 (werken) van het handboek.

In hoofdstuk 3 van het inkoopbeleid is de volgende formulering opgenomen: '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 stuk functiescheiding gerealiseerd, hetgeen ook de accountant bepleit met betrekking tot de rechtmatigheid'.

In de paragrafen 5.4, 6.4 en 7.4 wordt beschreven dat in het selectieproces na de marktorientatie een shortlist met potentiële dienstverleners opgesteld dient 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 (§4.3) 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.

2.9 Tactische inkoop – (EU)-aanbesteden⁸

In de paragrafen 5.2 (leveringen), 6.2 (diensten) en 7.2 (werken) van het handboek zijn de inkoopstrategieën beschreven aan de hand van de inkoopportfolio van Kraljic. Door de portfolio methodiek ontstaan de volgende vier inkoopcategorieën:

1. Hefboomproducten : inkoopprocedure gericht op concurrentie.
2. Routineproducten : inkoopprocedure gericht op efficiency.
3. Strategische producten : inkoopprocedure gericht op samenwerking.
4. Knelpuntproducten : inkoopprocedure gericht op zekerstellen.

Per categorie wordt een strategie en tactiek uitgewerkt op basis van de volgende twee factoren:

1. De geschatte waarde van de opdracht: het financiële risico voor de gemeente.
2. Het inkooprisico: zijn er alternatieven of is de gemeente, om welke reden dan ook strikt gebonden aan één of een zeer beperkt aantal leveranciers, dienstverleners of aannemers.

⁸ In deze paragraaf is uitsluitend gekeken naar het aanbestedingsproces.

Indien het inkoopsegment met de bijhorende inkoopstrategie niet bepaald kan worden, wordt de inkoopstrategie van routine- of van hefboomproducten toegepast (§4.2 handboek) De te volgen inkoopprocedure voor routine- en hefboomproducten is minimaal gelijk en voor een aantal waardecategorieën uitgebreider dan de voorgeschreven inkoopprocedures voor strategische- of knelpuntproducten. De drempelbedragen per inkoopcategorie zijn opgenomen in de hoofdstukken 5 (leveringen), 6 (diensten) en 7 (werken) van het handboek en deze worden via de inkoopprocedure kaarten beschikbaar gesteld aan alle medewerkers binnen de gemeente. In §4.1 en §8.1 van het handboek wordt van de volgende 7 fasen van het inkoopproces een korte beschrijving gegeven:

1. Identificeren.
2. Specificeren.
3. Selecteren.
4. Contracteren.
5. Afroepen.
6. Bewaken.
7. Nazorg.

In §4.1 van het handboek wordt meer inhoudelijk ingegaan op het inkoopproces terwijl in §8.1 vooral aandacht wordt besteed aan de taakverdeling tussen de verschillende betrokkenen per fase.

Het 4-ogen principe bij de beoordeling van offertes, aanbestedingsdocumenten en contracten wordt niet standaard toegepast. Dit is ook geen formele regel. Wel is inkoop naar eigen zeggen in veel inkooptrajecten bij de beoordeling betrokken.

In hoofdstuk 2 van het handboek wordt verwezen naar een checklist die gebruikt kan worden tijdens het doorlopen van het inkoop- en aanbestedingsproces. Van deze checklist wordt echter nauwelijks of geen gebruik gemaakt. Ook wordt tijdens inkoopprocessen slechts in beperkte mate gewerkt met standaard documenten. De gemeente is wel bezig dit verder te professionaliseren met behulp van het workflow systeem in DMS.

2.10 Tactische inkoop – Contracteren

In §8.3 van het handboek wordt aangegeven dat in principe de inkoopvoorwaarden van de gemeente (Algemene Inkoopvoorwaarden 2001 gemeente Rucphen) van toepassing verklaard dienen te worden. Bij strategische en knelpuntproducten kan bij uitzondering worden gekozen voor een evenwicht van de verkoopvoorwaarden van de externe partij en de inkoopvoorwaarden van de gemeente (maatwerk). In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is opgenomen dat dit altijd in overleg met de inkoper te gebeuren. In het handboek is deze vermelding echter niet opgenomen (zie ook §2.3).

In §8.1 van het handboek is in de beschrijving van fase 4 opgenomen dat de inkoper het (raam)contract zal opstellen. Dit contract zal grotendeels gebaseerd zijn op het eerder opgestelde programma van eisen of bestek. Volgens de gemeente wordt deze procedure alleen gevolgd in inkooptrajecten waarbij inkoop ook daadwerkelijk betrokken is.

Indien inkoop niet betrokken is voert ook het cluster algemene juridische zaken (AJZ) niet standaard een controle op aanbestedingsdocumenten uit. Dit gebeurt op verzoek van de budgethouders wel bij contracten. Er is echter geen sprake van een verplichte juridische controle ook niet boven een bepaald drempelbedrag. Indien gebruik wordt gemaakt van leveranciersvoorwaarden en leverancierscontracten laten budgethouders deze nauwelijks controleren door AJZ.

2.11 Tactische inkoop – Evaluatie en beheer

Het contractbeheer van gezamenlijke contracten wordt verzorgd door de SIW. De gemeente heeft voor dit Rekenkameronderzoek een beperkt overzicht van lopende contracten kunnen aanleveren. Het betreft een klein aantal contracten met een waarde > € 100.000.

Op dit moment is nog geen sprake van een structureel beheer van contracten voor de niet gemeenschappelijke contracten. De aanwezige contracten liggen verspreid over de verschillende vakafdelingen waarbij de afdelingen zelf verantwoordelijk zijn voor het beheer.

Doelstelling van de gemeente is om contracten in de toekomst in het DMS vast te leggen. De afdelingen blijven decentraal verantwoordelijk voor het beheer van de 'eigen' contracten. De afdeling facilitaire zaken is inmiddels gestart met de eerste opzet van het contract beheersysteem. Door middel van het systeem in DMS moet het voor alle medewerkers mogelijk worden om te raadplegen voor welke inkoopcategorieën er lopende raamovereenkomsten zijn afgesloten.

Afgeronde bouwprojecten worden geëvalueerd met de, in het kader van het bouwproject samengestelde projectgroep. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van een standaard evaluatierapport.

2.12 Operationele inkoop - Opstellen, autoriseren, plaatsen bestelaanvraag

De operationele inkoop (bestellen) wordt per afdeling uitgevoerd. Het op basis van een bestaande schriftelijke raamovereenkomst bestellen van goederen en diensten alsmede het uit laten voeren van werken op basis van een raamovereenkomst valt niet onder het inkoopbeleid.

Bij bestellingen kan gebruik gemaakt te worden van een standaard opdrachtbrief uit het financieel systeem maar dit is geen formele regel. Op deze brief wordt onder andere aangegeven welke voorwaarden van toepassing zijn, de kostenplaats, crediteurnummer, bedrag, soort levering, enz. Op de opdrachtbrief staat vermeld dat de leverancier deze gegevens ook op de factuur moet vermelden. De opdrachtbrief moet worden ondertekend door de bevoegde budgethouder. Alleen de sector gemeentewerken heeft intern de afspraak gemaakt dat bij opdrachten > € 1.000 gebruik wordt gemaakt van de standaard opdrachtbrief. Bij kleinere opdrachten hanteert gemeentewerken een bestelbon (uit een blocnote). In de notitie rechtmatigheid 2006 van Deloitte zijn geen afwijkingen ten aanzien van de schriftelijke vastlegging van inkoopopdrachten gebleken.

Uit dezelfde notitie wordt 1 geval van onbevoegde opdrachtverlening genoemd. Het betreft de opdrachtverlening (€ 1.972) voor het reinigen van een wegdek na een calamiteit. In de notitie wordt geadviseerd te beoordelen in hoeverre de mandaatregeling in dit soort gevallen (spoedopdracht) eventueel kan worden verruimd.

De sector gemeentewerken werkt vanaf 2006 in de vorm van een 'pilot' met een verplichtingenadministratie. Op basis van de resultaten uit de pilot gaat de verplichtingenadministratie in 2008 organisatiebreed ingevoerd worden. Alle verplichtingen > € 75 dienen dan te worden ingevoerd in de verplichtingenadministratie.

In het handboek, op de inkoopprocedure kaarten en in de algemene mandaatregeling (nota 5213, besluit 29 november 2005) is de mandatering per waardecategorie aangegeven. De mandatering voor opdracht verlenen/contracteren en de informatieplicht naar het college is per categorie aangegeven. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in:

Mandatering:

- Categorie A en B: Budgethouder verleent opdracht.
- Categorie C: Budgethouder verleent opdracht na informatieplicht naar college.
- Categorie D en E⁹: Opdrachtverstrekking door college na behandeling in college.

Informatieplicht college:

- Categorie A en B: Geen informatieplicht.
- Categorie C: Informatieplicht vooraf middels offertebeoordeling/-vergelijking.
- Categorie D¹⁰: Informatieplicht vooraf middels procesverbaal van aanbesteding.
- Categorie E³: Informatieplicht vooraf middels proces van aanbesteding verbaal met gunningadvies (zo mogelijk inclusief onderbouwing).

Indien een inkooptraject leidt tot een budgetoverschrijding dan dient dit altijd voorafgaand aan een opdrachtverlening aan het college te worden gemeld.

De geldende mandaatregeling is door het college vastgesteld op 30 januari 2006 en per 1 april 2006 in werking getreden. In de algemene mandaatregeling is per bevoegdheid aangegeven aan welke functionaris het mandaat is verleend en of ondermandaat en subondermandaat toegestaan zijn. Indien er sprake is van ondermandatering of subondermandatering dient in het algemene mandaatregister vastgelegd te worden aan welke functionaris dit (sub)ondermandaat verleend is.

2.13 Operationele inkoop – Goederenontvangst en logistieke afhandeling

Er is geen vaste procedure voor goederenontvangst en er zijn ook geen standaard ontvangst formulieren. Een budgethouder controleert via de ontvanger van een dienst of producten of het bestelde daadwerkelijk geleverd is.

In de notitie rechtmatigheid 2006 van Deloitte is te lezen dat bij 16 van de 49 beoordeelde facturen (33%) geen of geen getekende ontvangstbevestiging aanwezig blijkt te zijn voor de ontvangst van producten/diensten. Dit is een verbetering ten opzichte van de bevindingen uit 2005 (toen ontbrak deze vastlegging in 48% van de gevallen), maar is nog steeds als zeer hoog aan te merken. De controlecijfers over het jaar 2007 zijn op het moment van dit Rekenkameronderzoek nog niet beschikbaar.

⁹ Categorie E alleen voor werken.

¹⁰ Bij leveringen en diensten dient bij categorie D ook het gunningadvies toegevoegd te worden.

2.14 Operationele inkoop – Factuur afhandeling

Ontvangen facturen worden 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 worden 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. Automatische factuur matching is nog geen doelstelling.

Een factuur moet voor betaling (in het systeem) geaccordeerd worden door de ontvanger van een product of dienst. Daarna voert de factuurcontroleur de eindcontrole uit op boekingsregels, BTW bedrag, ECL-code, enz. In de notitie rechtmatigheid 2006 van Deloitte is vermeld dat de meeste beoordeelde facturen door de administratie zijn nagerekend. De omvang van het aantal facturen waarvan niet is aangegeven dat deze zijn nagerekend heeft Deloitte geen aanleiding gegeven hiertoe in de notitie een afzonderlijk advies te formuleren.

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

Uit de notitie rechtmatigheid 2006 van Deloitte blijkt dat bij 17 van de 49 beoordeelde facturen (35%) niet zichtbaar vast te stellen was of afstemming plaatsgevonden heeft tussen factuur, inkoopopdracht en de ontvangst. Dit is een forse verbetering ten opzichte van de bevindingen uit 2005 toen nagenoeg geen enkele zichtbare afstemming had plaatsgevonden maar wordt nog steeds als zeer hoog aangemerkt.

In de notitie is ook te lezen dat op de vraag of de beoordeelde facturen door de financiële administratie zijn nagerekend in de meeste gevallen bevestigend is geantwoord. Echter, geen van de onderzochte facturen is door de financiële administratie voor juistheid ondertekend. Hierbij wordt in de notitie van Deloitte wel opgemerkt dat de gemeente voornemens is over te gaan tot het inscannen van facturen. Bij Deloitte is niet bekend of de betreffende software voorziet in een mogelijkheid tot accordering zoals bedoeld in de notitie¹¹. De controle op het tekenen van de factuur op basis van de budgetregeling heeft geen bijzonderheden opgeleverd.

2.15 Huidige status inkoopfunctie gemeente Rucphen

Per onderdeel van de inkoopdriehoek zal op basis van de bevindingen zoals beschreven in paragraaf 2.2 tot en met 2.14 een oordeel over de huidige status van de inkoopfunctie worden gegeven. Op de volgende bladzijden (figuur 2) worden de volgende omschrijvingen gebruikt:

- Onvoldoende georganiseerd: er is weinig of niets georganiseerd.
- Redelijk georganiseerd: een aantal facetten is goed georganiseerd maar een aantal facetten moet nog worden opgestart of verder worden ontwikkeld om als goed gekwalificeerd te worden.
- Goed georganiseerd: organisatie is voor het overgrote deel in orde. Hier en daar nog een klein punt van aandacht.
- Combinaties onvoldoende-redelijk en redelijk-goed.

Het gehanteerde normenkader is opgenomen in bijlage 2 van dit rapport.

¹¹ Volgens de gemeente voorziet de software in deze mogelijkheid.

Omschrijving	Mate waarin georganiseerd	Toelichting
Inkoopmissie en visie	Redelijk	Per saldo is dit punt als redelijk gewaardeerd. De inkoopmissie en -visie zijn formeel vastgesteld en geven richting aan de organisatie m.b.t. tot inkopen en aanbesteden. De inkoopmissie en -visie zijn bij een groot deel van de medewerkers bekend. Aandachtspunt: · Doelstelling lagere overheid om 50% duurzaam in te kopen in 2010 niet geïmplementeerd in organisatie. · Inkoop niet betrokken in 20% van de gevallen waarin dit volgens het handboek wel zou moeten.
Inkoop- en aanbestedingsbeleid	Redelijk	Goed
		Het inkoopbeleid is formeel vastgesteld en geeft richting aan de organisatie m.b.t. inkopen en aanbesteden maar is gedateerd. De drempelbedragen worden actueel gehouden door middel van inkoopkaarten. Het inkoopbeleid is bij het grootste deel van de medewerkers bekend. Aandachtspunten: · Verschil 2A en 2B diensten. · Meer aandacht voor gunning aan WSW-bedrijven. · Meer aandacht voor duurzaam inkopen. · Besluiten of de gemeente wel of niet beleid wenst te formuleren op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen (nu wel in handboek maar niet in beleid). · Definitie raamovereenkomst · Discrepancies tussen inkoop- en aanbestedingsbeleid en handboek. · UAR of ARW 2005 zijn geen inkoopvoorwaarden maar reglement.

Omschrijving	Mate waarin georganiseerd	Toelichting
Inkoopdoelstellingen	Onvoldoende	Er zijn geen concrete inkoopdoelstellingen geformuleerd en dit is ook nog geen punt op de agenda van het management. Resultaten uit interne controle worden nauwelijks omgezet in inkoopplannen.
Plannen, budgetteren en monitoren	Redelijk	Door middel van interne controle wordt vastgesteld in welke mate het inkoopbeleid en andere procedures worden gevolgd. In de interne controle ontbreekt de controle op totale opdrachtwaarde bij doorlopende overeenkomsten. Er worden inkoopplannen opgesteld maar deze wijken sterk af van de praktijk.
Leveranciersmanagement	Onvoldoende Redelijk	Leveranciers worden niet beoordeeld op de geleverde prestaties. Incidenteel en op ad-hoc basis vinden gesprekken plaats met leveranciers maar de resultaten worden niet vastgelegd. Bij 'werken' worden leveranciers in beperkte mate beoordeeld tijdens bouwvergaderingen en evaluaties met projectteams na afronding van een project. Het standaard evaluatieformulier uit bijlage 5 van het handboek wordt niet of nauwelijks gebruikt.
Specificatie behoefte en marktonderzoek	Redelijk	In de specificatie van de behoefte wordt vooral uitgegaan van voortzetting van de huidige situatie. Algemeen bekende marktontwikkelingen en ontwikkelingen binnen de eigen organisatie worden in beperkte mate meegenomen in de specificatie van de behoefte. Nieuwe ontwikkelingen in de markt worden mogelijk niet volledig benut. Aandachtspunt: · Nog geen startformulier/checklist inkoop bij aanvang van een inkooptraject.

Omschrijving	Mate waarin georganiseerd		Toelichting
Leveranciersselectie	Redelijk	Goed	Leverancierskeuze in onderhandse procedures vindt plaats volgens een vast protocol in trajecten waarbij inkoop betrokken is. In samenspraak tussen de vakafdeling en inkoop wordt een short-list opgesteld. Vooral bekende leveranciers worden uitgenodigd om offerte uit te brengen. Er dient minimaal 1 leverancier van buiten de gemeente grenzen uitgenodigd te worden.
(EU) aanbesteden ¹²	Onvoldoende	Redelijk	Er zijn duidelijke drempels en procedures voor aanbesteden. De getoetste Europese aanbestedingsdossiers bevatten tekortkomingen. Eén getoetst dossier wordt aangemerkt als onrechtmatig.
Contracteren	Redelijk		Afspraken worden in de meeste gevallen wel vastgelegd in een contract maar hiervoor worden deels ook leverancierscontracten en leveranciersvoorwaarden gebruikt, zonder dat deze altijd juridisch getoetst worden.
Evaluatie en beheer	Onvoldoende voor individuele trajecten	Goed voor gezamenlijke trajecten	Individuele contracten worden niet op structurele wijze beheerd. In 2007 is wel gestart met het inventariseren van de contracten en het opzetten van een contractbeheer systeem. Van gezamenlijke trajecten worden contracten gestructureerd vastgelegd en expiratedata en verlengingsopties worden actief beheerd.
Opstellen, autoriseren en plaatsen bestelaanvraag	Goed		Opstellen en autoriseren verloopt via een gestructureerd proces. Het aantal medewerkers dat mag autoriseren is beperkt tot de gemandateerden. Er wordt gewerkt met een standaard opdrachtbrief. In de interne controle 2006 zijn geen afwijkingen geconstateerd.

¹² Hierbij is uitsluitend gekeken naar het aanbestedingsproces.

Omschrijving	Mate waarin georganiseerd		Toelichting
Ontvangst goederen of diensten en logistieke afhandeling	Onvoldoende	Redelijk	Er is geen formeel proces voor goederenontvangst en logistieke stromen. In principe kan iedere medewerker goederen in ontvangst nemen. De ontvanger moet de factuur voor ontvangst tekenen. Uit de interne controle 2006 blijkt dat in 33% van de steekproef geen getekende ontvangstbevestiging aanwezig is. In 2005 was dit percentage 48%.
Factuurafhandeling	Goed		Het (administratieve) proces is in vergaande mate gedigitaliseerd. Facturen worden gecontroleerd door de budgethouder. Elke factuur moet voorzien zijn van 2 handtekeningen voordat deze betaald wordt. Uit de interne controle 2006 blijkt dat de financiële administratie de facturen narekent maar hiervoor niet tekent. De controle op bevoegd tekenen facturen heeft geen bijzonderheden opgeleverd.

Figuur 2: Overzicht huidige status inkoopfunctie

3. DOELTREFFENDHEID

Indeling in inkoopcategorieën

Eén van de belangrijkste doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is uiteraard het bereiken van zo optimaal mogelijke prijs-kwaliteitverhouding. Om dat te bereiken is nodig dat de gemeente met het oog op schaalvoordelen opdrachten voor homogene producten of productgroepen zo mogelijk bundelt tot één opdracht, dan wel deze onderbrengt in raamcontracten.

Om te kunnen beoordelen of en in hoeverre de gemeente hier ook daadwerkelijk gebruik van maakt is een oriënterende toets uitgevoerd. In het kader hiervan zijn de door de gemeente verstrekte opdrachten geordend naar hoofd- en subcategorieën. Op verzoek van de Rekenkamer is daartoe door de gemeente een excel bestand aangeleverd met daarin alle facturen van de jaren 2006 en 2007. Alle facturen zijn per leverancier samengevoegd zodat een beeld ontstaat van de uitgaven bij de grotere leveranciers van de gemeente. De leveranciers met een totaal volume van meer dan € 5.000 zijn vervolgens ingedeeld in hoofd- en subcategorieën. De PIA-indeling is als basis voor de indeling gebruikt. Op deze wijze is inzicht verkregen in wat de grootste inkooppakketten van de gemeente zijn. Het overzicht van de indeling in categorieën en subcategorieën (uitgavenanalyse) is opgenomen in bijlage 3.

Bepaling rekenkundig besparingspotentieel

Per subcategorie is op rekenkundige wijze een besparingspotentieel aangegeven. Dat besparingspotentieel is hoger naarmate:

- Het een subcategorie betreft waarbij de totale gemeentelijke opdrachten financieel omvangrijk zijn (uitgangspunt is dat bij een opdrachtwaarde > € 50.000 de besparingen op inkopen hoger zijn dan de extra inspanning c.q. kosten die voor het clusteren van opdrachten nodig zijn).
- Het gaat om inkoopcategorieën waarin kennelijk nog weinig opdrachten zijn samengevoegd (de indicator is het aandeel dat de grootste leverancier heeft in het totale marktsegment, bij volledige clustering zou dat 100% zijn).

Het besparingspotentieel wordt per subcategorie bepaald aan de hand van de volgende rekenregels:

- Potentieel hoog: totaal inkoopvolume van inkoopcategorie > € 50.000 en de grootste leverancier heeft een inkoopvolume dat kleiner is dan 50% van het totale inkoopvolume.
- Potentieel gemiddeld: totaal inkoopvolume van inkoopcategorie > € 50.000 en de grootste leverancier heeft een inkoopvolume dat groter is dan 50% van het totale inkoopvolume.
- Potentieel laag: Alle categorieën met een inkoopvolume < € 50.000.
- Nader te bepalen (N.t.b.): Alle categorieën welke niet homogeen of zeer specialistisch zijn.

Handmatige correctie

Voor enkele subcategorieën is op basis van de nu beschikbare gegevens al zichtbaar dat de aanduiding van het besparingspotentieel bijstelling behoeft:

- Voor de subcategorie 'studie en opleiding' is het besparingspotentieel achteraf bijgesteld van hoog naar gemiddeld omdat het in deze categorie gaat om veel kleinere bedragen voor verschillende studies en opleidingen.
- De categorie 'archief' is achteraf bijgesteld van gemiddeld naar laag omdat het totale volume is ondergebracht bij 1 leverancier en het onderbrengen van het archief bij een andere leverancier geen echte optie is.

Pareto-analyse

Uit de analyse van het door de gemeente aangeleverde crediteurenoverzicht blijkt dat door 15% (53) van de leveranciers 80% (€ 19,6 miljoen) van het beïnvloedbare inkoopvolume wordt geleverd. Dezelfde vergelijking van het aantal facturen laat zien dat 24% (85) van de leveranciers zorgen voor 80% (6.095) van de facturenstroom.

Onderzoek naar concrete besparingsmogelijkheden

Het besparingspotentieel zoals genoemd in de uitgavenanalyse is gebaseerd op een rekenkundige benadering. De aanduiding "besparingspotentieel hoog" geeft aan dat er een indicatie is dat hier mogelijk een besparing kan worden behaald.

Om vast te stellen of dat ook werkelijk het geval is, is een goed inzicht in de lopende contracten en prijsafspraken noodzakelijk (contractbeheer). De gemeente was in het kader van dit Rekenkameronderzoek niet in staat hiervan op korte termijn een volledig en gedetailleerd overzicht te verstrekken.

Reductie administratieve kosten

Naast het realiseren van een zo goed mogelijke prijs-kwaliteitverhouding is het ook gewenst om de aan inkoop verbonden kosten van administratie etc. zoveel mogelijk te beperken. Uit de pareto-analyse (zie bijlage 3) blijkt dat 15% van de leveranciers verantwoordelijke zijn voor 80% van het beïnvloedbare inkoopvolume terwijl 80% van de facturen worden ontvangen van 24% van de leveranciers.

Duurzaam inkopen en maatschappelijk verantwoord ondernemen

In §4.3 van het handboek onder het kopje 'Ethische en milieu eisen aan de leverancier' wordt in algemene bewoordingen aandacht besteed aan duurzaam inkopen en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Aangegeven is dat in voorkomende gevallen ook milieuaspecten in het programma van eisen worden opgenomen. Onduidelijk is wat verstaan wordt onder 'voorkomende gevallen'. De criteria voor maatschappelijk verantwoord ondernemen zijn uitgebreider maar ook nog beperkt beschreven.

Er zijn geen duidelijke richtlijnen met betrekking tot duurzaam inkopen en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Niet aangegeven is welke criteria gehanteerd worden en ook zijn de afwegingen tussen duurzame en niet duurzame inkopen niet geconcretiseerd (bijv.: hoeveel % mag de prijs van een duurzame aanbidding hoger liggen voordat alsnog wordt gekozen voor de niet-duurzame aanbidding? Ook wordt de mogelijkheid om opdrachten voor te behouden aan WSW-bedrijven niet genoemd.

Europese drempelbedragen

De uitgavenanalyse geeft ook inzicht in de rechtmatigheid met betrekking tot de Europese Drempelbedragen. Niet alleen kan de rechtmatigheid van segmenten en leveranciers met een totaal gefactureerd jaarbedrag dat ligt boven de Europese drempelbedragen worden bewaakt, maar ook de rechtmatigheid van doorlopende raamovereenkomsten. De waarde van een raamovereenkomst wordt namelijk bepaald over een periode van 48 maanden. Door van de verschillende inkooppakketten met een jaarlijkse gefactureerd bedrag > 25% van de Europese drempelbedragen te bepalen of er sprake is van een homogene groep goederen of diensten kan worden vastgesteld of een inkooppakket Europees aanbesteed zou moeten worden (zie ook §4.1 in deze rapportage).

4. RECHTMATIGHEID

4.1 Interne controle

Vanaf 2004 is gestart met de interne controle op de rechtmatigheid van inkoop- en aanbestedingstrajecten. De gemeente wordt voor wat betreft het inkoop- en aanbestedingsbeleid steeds meer zelfcontrolerend. In de jaren 2004, 2005 en 2006 is een goedkeurende verklaring op het gebied van rechtmatigheid ontvangen. In §3.6.6. van de programmabegroting 2007 is beschreven dat het definitief borgen van rechtmatigheid binnen de gemeentelijke organisatie begin 2007 zijn eindbeslag zou moeten krijgen. Geconstateerd is echter dat deze doelstelling niet volledig gerealiseerd is. Volgens de gemeente zijn in 2007 nog geen steekproeven voor de rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsproces genomen. De controle over het jaar 2007 vindt net als in de vorige jaren achteraf plaats. In het voorwoord van de notitie rechtmatigheid 2006 van Deloitte is te lezen dat het de bedoeling van de gemeente is de interne controles en -vastleggingen steeds meer te gaan borgen "in de lijn" en dus gedurende het jaar te toetsen. Volgens de gemeente is de doelstelling nu om voor 2008 een intern controleplan op te stellen (inmiddels gereed) en deze in de organisatie te implementeren (start in tweede kwartaal 2008).

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 Algemene mandaatregeling.
 - o Regeling budgethouderschap.

Het controleprotocol en toetsingskader worden jaarlijks vastgesteld door de raad. De omvang van de te houden steekproef wordt in overleg met de accountant bepaald. Hiervoor zijn geen vaste richtlijnen opgesteld. De selectie betreft in ieder geval de grootste inkoopfacturen. De resultaten van de interne controle worden in eerste instantie aangeboden aan het MT en het college en vervolgens aan de raad.

Het gehanteerde toetsingskader is vertaald in de checklist investeringen en inkoop. In de checklist zijn de volgende toetsingsaspecten opgenomen:

- Soort investering en aanbestedingsprocedure:
 - o Om wat voor soort investering / inkoop gaat het (werk, levering, dienst)?
 - o Van wat voor soort product is sprake (hefboom, routine, strategisch, knelpunt)?
 - o Welk bedrag is met de inkoop/investering gemoeid?
 - o Welke aanbestedingsprocedure is voorgeschreven en is deze gevolgd?
 - o Is voldaan aan Europese richtlijnen (geen inhoudelijke toetsing aanbestedingsdossiers)?
 - o Zijn afwijkingen voorgelegd aan het college en zo ja, heeft het college ingestemd?
- Informatieplicht aan college:
 - o Bestaat er informatieplicht naar het college en zo ja, is dit op de voorgeschreven wijze uitgevoerd?
- Opdrachtverlening:
 - o Bevoegdheid opdrachtverlening.

- Aanvullende vragen inzake getrouwheid:
 - o Is de inkoopopdracht schriftelijk vastgelegd?
 - o Is de ontvangst van de levering vastgelegd?
 - o Is de factuur nagerekend?
 - o Is de levering c.q. dienst aanvaardbaar?
 - o Heeft zichtbare afstemming tussen factuur, inkoopopdracht en ontvangst plaatsgevonden?
 - o T.a.v. werken: nacalculatie en verschillenanalyse opgesteld?

Er vindt bij de interne controle geen toetsing plaats of doorlopende opdrachten Europees aanbesteed hadden moeten worden op basis van de opdrachtwaarde gerekend over 48 maanden. Ook vindt geen controle plaats op alle leveranciers met een gefactureerd bedrag hoger dan de Europese aanbestedingsdrempel. In trajecten waarbij inkoop betrokken is wordt dit voor betreffende trajecten wel (vooraf) gecontroleerd. Hetzelfde geldt voor het uitnodigen van minimaal 1 leverancier van buiten de gemeente grenzen bij meervoudig onderhandse aanbestedingen.

Uit de notitie rechtmatigheid 2006 van Deloitte blijkt dat bij alle 10 werken die zich binnen de selectie van inkopen en investeringen bevonden is aangegeven dat een nacalculatie (inclusief verschillenanalyse ten opzichte van het oorspronkelijke bestek en voorcalculatie) niet van toepassing is.

4.2 Deskresearch (Europese) aanbestedingen

Middels deskresearch op de TED-databank van de Europese Unie (hierna te noemen: 'TED') en op www.aanbestedingskalender.nl (hierna te noemen: 'AK') is gezocht naar door de gemeente, Europees en nationaal gepubliceerde aanbestedingen (al dan niet gezamenlijk met andere gemeenten) in 2006 en 2007. In onderstaande tabel (tabel 2) zijn de gevonden publicaties weergegeven.

Omschrijving	Ref.	Aan- kondi- ging	Bericht gunning	Op- merking- en	TED of AK
Bepplanten en onderhouden van groengebieden	7136-2007		X	Aangemerkt als IIB dienst	TED
Personenvervoer over land	60485-2006	X	X		TED
Reconstructie Onze Lieve Vrouwestraat te Zegge	06051	X			AK (nat)
Prijscodeboekbestek	34-2005	X			AK (nat)
Design & construct voor de renovatie rioolgemaal Noorderstraat, Bremstraat en Irenestraat.	Geen	X			AK (nat)
Het herstructureren van de Korte Hei	07167	X			AK (nat)
Boekhoudkundige, audit en fiscale diensten	142763-2007	X			TED
Verkeersborden	242954-2007	X	X		TED
Huishoudelijke diensten	135745-2006	X			TED

Tabel 2

4.3 Bevindingen juridisch dossiercontrole

4.3.1 Aanbesteding prijscodeboek

Algemene informatie

Type aanbesteding

Openbare aanbestedingsprocedure volgens het Aanbestedingsreglement werken (ARW2005).

Wijze aankondiging opdracht

Nationaal via Aanbestedingskalender op 1 februari 2007 en een rectificatie op 5 februari 2007.

Rectificaties:

- Afdeling IV punt 3.3: Prijs tegen betaling verkrijgbare documenten € 200 in plaats van € 1.
- Afdeling IV punt 3.8: Tijdstip opening toegevoegd.

In de offerte van Grontmij voor de begeleiding van de aanbesteding wordt ook aangegeven dat de aanbesteding zal worden gepubliceerd in een landelijk dagblad (Aanbestedingskrant). Een kopie van de advertentie is echter niet aangetroffen in het dossier¹³.

Onderwerp aanbesteding

Prijscodeboek.

Omschrijving opdracht

Het werk bestaat in hoofdzaak uit kleine werkzaamheden in de gemeente Rucphen zoals: het verrichten van grondwerk; het onderhouden, repareren en vervangen van rioleringen en leidingwerk; het herstellen en/of vervangen van funderingen; het herstellen en/of vervangen van elementen- en asfaltverhardingen; het herstellen en/of vervangen van kantopsluitingen; het onderhouden, vervangen, maaien van groenvoorzieningen; het onderhouden en/of vervangen van markeringen en verkeersborden.

Gunning op basis van

In de aankondiging op de aanbestedingskalender is onder afdeling IV punt 2.1 aangegeven dat gegund wordt op basis van economisch meest voordelige aanbidding. Zowel op aanbestedingskalender als in het bestek ontbreken echter naast de prijs de andere gunningcriteria. In het gunningadvies van Grontmij (28 maart 2007) wordt aangegeven dat de laagste inschrijver heeft voldaan aan de gunningcriteria. Het voldoen aan gunningcriteria kan echter niet in een aanbesteding. Voldaan moet worden aan bijvoorbeeld geschiktheideisen en minimum eisen. In het collegevoorstel met betrekking tot de voorgenomen gunning (akkoord 10 april 2007) worden alleen prijzen benoemd en ook geen scores op overige gunningcriteria. Ook hieruit lijkt te mogen worden afgeleid dat het gaat om gunning op basis van laagste prijs.

Uit de documenten lijkt dus op te maken dat het niet gaat om gunning op basis van economisch meest voordelige aanbidding (zoals aangegeven in IV.2.1 van de aankondiging) maar op basis van laagste prijs. Dat op basis van laagste prijs wordt gegund staat wel beschreven bij de overige inlichtingen punt 3.

Gehanteerde gunningcriteria

N.v.t. Gunning op basis van laagste prijs

¹³ In de ambtelijke reactie geeft Grontmij aan dat een kopie wel is aangeleverd bij de gemeente.

Aantal inschrijvers

10.

Dossier

In het dossier ontbreken:

- Afwijzingsbrieven aan afgewezen inschrijvers.
- Nota van inlichtingen (mogelijk geen vragen gesteld door geïnteresseerden)¹⁴.
- Kopie van bericht in landelijk dagblad betreffende de opdracht.

Overige opmerkingen

Grontmij geeft in haar offerte aan over ervaring en expertise op het gebied van duurzaamheid te beschikken en deze te willen delen met de gemeente. In het dossier zijn geen stukken aangetroffen waaruit blijkt dat dit is besproken. In het bestek komt duurzaamheid alleen duidelijk tot uitdrukking bij hfd 01, par 14. art 06 Gebruik hout en hardhout.

Beoordeling documenten

Vorbereiding aanbesteding

De opdracht aan Grontmij is bevestigd door middel van de standaard opdrachtbevestiging (d.d. 12-12-2006).

Aankondiging opdracht

Omdat in het bestek veel wordt verwezen naar beschrijvingen in de publicatie worden beide hier gezamenlijk beschreven.

- Afdeling I punt 1: Bij internetadressen een adres opgegeven dat bestaat uit een combinatie van een e-mail adres en een internetadres.
- Afdeling II punt 1.4: Het gaat in deze aanbesteding om een raamovereenkomst. Bij dit punt worden echter geen inlichtingen met betrekking tot de raamovereenkomst genomen.
- Afdeling II punt 1.7: In de publicatie is aangegeven 'nee'. Dit moet echter 'ja' zijn.
- Afdeling II punt 1.8: Aangegeven wordt dat de opdracht in percelen is verdeeld. Bij dit punt wordt geen inzicht gegeven in het aantal percelen. Ook ontbreekt een korte aanduiding. In het bestek is de onderverdeling wel aangegeven.
- Afdeling II punt 2.1: Geen onderverdeling in percelen aangebracht.
- Afdeling III punt 2.1: Aangegeven wordt dat de bij het bestek gevoegde Eigen verklaring (bijlage 2 bij het bestek) ondertekend moet worden. In de publicatie wordt echter niet gevraagd naar de Model K verklaring. Deze verklaring is wel opgenomen als bijlage 3 in het bestek¹⁵.
- Afdeling III punt 2.2: De gestelde omzeteis aan een combinatie van 2 aannemers (€ 5.000.000) is disproportioneel. Bovendien is niet aangegeven wat de eis is bij een combinatie van meer dan 2 aannemers.

¹⁴ In de ambtelijke reactie geeft Grontmij aan dat de nota van inlichtingen ook naar de gemeente is verstuurd. Er zijn wel vragen gesteld.

¹⁵ Grontmij vraagt in de publicatie niet specifiek naar de Model K verklaring omdat deze volgens het ARW2005 verplicht is.

- Afdeling IV punt 2.1: Gesproken wordt over gunning op basis van economisch meest voordelige aanbidding. Uit andere documenten lijkt echter geconstateerd te mogen worden dat het gaat om gunning op basis van laagste prijs. In geval van gunning op basis van economisch meest voordelige aanbidding ontbreken in de publicatie de criteria met bijbehorende wegingsfactoren.
- Afdeling IV punt 3.1: Als projectnummer wordt genoemd 193452. Bij afdeling IV punt 3.3 wordt een ander projectnummer genoemd (219772).

Gehanteerde minimale wettelijk termijnen

Geen opmerkingen.

Nota van inlichtingen

De nota van inlichtingen is niet aangetroffen in het dossier en derhalve niet getoetst. Mogelijk zijn er geen vragen gesteld door geïnteresseerden.

Proces-verbaal van offerte opening

Geen opmerkingen.

Gunning- en afwijzingsbrieven en overeenkomst

In het dossier zijn alleen de brieven met betrekking tot de voorgenomen gunning (13 april 2007) en definitieve gunning (11 mei 2007) aan de winnaar van de aanbesteding aangetroffen. In het schrijven met betrekking tot de voorgenomen gunning wordt wel aangegeven dat alle inschrijvers het bericht van voorgenomen gunning ontvangen. De brieven aan de afgewezen leveranciers zijn echter niet aangetroffen in het dossier.

Publicatie gunning opdracht

De gunning van de opdracht is niet gepubliceerd. Dit is ook niet verplicht in deze aanbestedingsprocedure.

4.3.2 Aanbesteding beplanten en onderhouden groengebieden

Algemene informatie

Toe te passen regelgeving

In de adviesnota aan het college (d.d. 12 juli 2006) wordt in § 2 aangegeven dat het onderhouden van de openbare groenvoorziening wordt aangemerkt als een dienst (dus geen werk). In het bestek in artikel 0.02 lid 1 wordt evenwel aangegeven dat enkelvoudig onderhands wordt aanbesteed volgens het ARW2005. Het ARW2005 heeft echter betrekking op het aanbesteden van werken en niet op het aanbesteden van diensten.

In het vervolg van deze toets is er van uitgegaan dat het hier een aanbesteding van een dienst betreft.

Advisering en besluitvorming m.b.t. wijze van aanbesteding

Uit het dossier blijkt dat zowel aan de SIW als aan de heer Verberne (Advocaat bij Van Doorne advocaten, notarissen en fiscalisten) advies is gevraagd hoe om te gaan met de aanbesteding. De heer Verberne is niet betrokken geweest bij de daadwerkelijke uitvoering van de procedure. Mede op grond daarvan is vanuit de ambtelijke organisatie de hiervoor al genoemde adviesnota aan het College opgesteld. In deze nota worden in §7 een drietal opties beschreven:

1. Europees aanbesteden zonder toepassing van artikel 19 van het Bao.
2. Europees aanbesteden met toepassing van artikel 19 van het Bao
3. De dienst aanmerken als een IIB dienst, waarbij alleen offerte wordt opgevraagd bij de WVS-groep

Een kernvraag is daarbij of deze opdracht mag worden aangemerkt als een IIB dienst. Uit § 6 punt G van de notitie blijkt dat de adviezen op dit punt niet eensluidend waren:

- Directeur SIW: deze dienst mag niet worden aangemerkt als een IIB dienst. Ook niet op basis van de jurisprudentie inzake de zaak Krinkels vs gemeente Moerdijk.
- De heer Verberne: deze dienst mag wel worden aangemerkt als een IIB dienst op basis van de jurisprudentie inzake de zaak Krinkels vs gemeente Moerdijk.

Geconstateerd wordt dat hetzelfde arrest kennelijk door twee deskundigen verschillend wordt geïnterpreteerd.

In de adviesnota wordt geadviseerd te kiezen voor optie 3. Als argument om voor deze variant te kiezen wordt aangegeven dat de gemeente hierbij belang heeft en er zelfs verantwoordelijk voor is dat de WVS-groep zijn werk kan doen.

Daarbij wordt als werkwijze voorgesteld dat ruim van te voren via de website van de gemeente zal worden gepubliceerd dat de gemeente voornemens is een IIB procedure te volgen waarbij alleen de WVS-groep zal worden uitgenodigd een offerte uit te brengen.

In de adviesnota wordt wel aangegeven dat deze variant risico's met zich meebrengt. Geconstateerd wordt dat de wetgeving en jurisprudentie multi-interpretabel zijn, zodat de keuze gemaakt moet worden op basis van een risicoafweging. Als een risico bij toepassing van optie 3 wordt beschreven dat, indien marktpartijen van mening zijn dat zij in strijd met de Europese richtlijnen geen kans hebben gehad om in te schrijven op de werkzaamheden, een juridische procedure kunnen instellen.

In verband hiermee zal in de overeenkomst met de WVS-groep worden opgenomen dat in geval een partij bezwaar maakt en dit bezwaar gegrond wordt verklaard, de overeenkomst per direct kan worden ontbonden waarbij geen der contractpartijen recht heeft op schadevergoeding.

Het college besluit op 18 augustus 2006 om overeenkomstig dit advies een procedure zoals beschreven in optie 3 (aangeboden als IIB dienst) te volgen.

De gemeente heeft de gunning van de opdracht gepubliceerd op Tenders Electronic Daily (TED) onder nummer 7136-2007. Omdat de gemeente de opdracht heeft aangemerkt als een IIB dienst is alleen de gunning gepubliceerd.

Beoordeling

Uit het dossier blijkt dat de gemeente heeft gezocht naar een mogelijkheid om binnen de kaders van wetgeving en jurisprudentie de opdracht voor het beplanten en onderhouden van groengebieden één-op-één te gunnen aan de WVS-groep.

De wetgeving biedt op zich mogelijkheden om, door te kiezen voor Europees aanbesteding met toepassing van artikel 19 van het Bao, een opdracht voor te behouden aan de WSW-sector. Kenmerk van deze procedure is dan wel dat de opdracht niet aan één-op-één aan één organisatie uit deze sector wordt verleend, maar alle WSW-bedrijven in de gelegenheid worden gesteld mee te dingen naar de opdracht. In de advisering en in de besluitvorming van het college is niet voor deze weg gekozen.

De gemeente heeft de opdracht aanbesteed als een IIB-dienst. Hierbij is de Europese procedure slechts beperkt van toepassing, hetgeen het naar de mening van de gemeente mogelijk maakt om een werkwijze te volgen waarbij ruim van te voren via de website van de gemeente zal worden gepubliceerd dat de gemeente voornemens is een IIB procedure te volgen, waarbij alleen de WVS-groep zal worden uitgenodigd een offerte uit te brengen.

Gezien de aard van de werkzaamheden c.q. de omstandigheid dat meerdere aanbieders zouden kunnen meedingen naar dit type opdracht en dat deze opdracht mogelijk belang zal hebben voor ondernemingen gevestigd in andere lidstaten, past niet dat besloten werd om slechts één aanbieder uit te nodigen tot het indienen van een offerte.

Opgemerkt wordt nog dat bij een IIB-procedure geen publicatie verplicht is gesteld. Nu de gemeente daarvoor wel gekozen heeft, is het een vereiste dat de aankondiging genoeg informatie bevat voor een onderneming om te beslissen of zij wil meedingen naar de opdracht. Uit de inhoud van de advertentie blijkt dat de gemeente andere aanbieders niet uitnodigt tot deelname, maar deze daarvan juist wenst uit te sluiten. Er is dus sprake van een 'passieve' publicatie waarbij (een voornemen tot) een gunningsbeslissing als voldongen feit wordt medegedeeld in plaats van een 'actieve' publicatie op basis waarvan potentiële opdrachtnemers de kans krijgen te reageren en de gelegenheid krijgen mee te dingen naar de opdracht.

De IIB procedure wordt op deze wijze dus niet volgens de richtlijn uitgevoerd en moet alleen al op grond daarvan als onrechtmatig worden aangemerkt.

Het dossier is aan Loyens & Loeff Advocaten aangeboden voor een second opinion. De beoordeling van Loyens & Loeff is opgenomen in bijlage 4 van deze rapportage.

4.3.3 Aanbesteding WMO hulp bij het huishouden

Algemene informatie

Type aanbesteding

Openbare Europese aanbestedingsprocedure op basis van de richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (PbEG L 134) en de artikelen 2 en 3 van de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen, alsmede het Besluit aanbestedingsregels overheidsopdrachten (Bao).

Aanbesteding vindt plaats in meerdere percelen waarbij belangstellende inschrijvers de mogelijkheid hebben om op één of meerdere percelen in te schrijven.

Wijze aankondiging opdracht

Europees via Tenders Electronic Daily (TED) onder nummer 2006/S 127-135745.

Onderwerp aanbesteding

Hulp bij het huishouden in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO).

Omschrijving opdracht

Het betreft hulp bij het huishouden bij geïndiceerde hulpbehoevende woonachtig binnen de gemeentegrenzen van de deelnemende gemeenten.

Gunning op basis van

Economisch meest voordelige aanbieding.

Gehanteerde gunningcriteria

- 1) De wijze van beantwoording op wensenlijst 15%
- 2) Inbedding in lokale en regionale zorgketen 5%
- 3) Bereikbaarheid 5%
- 4) Lokale en regionale bekendheid 10%
- 5) Klanttevredenheid(onderzoek) 5%
- 6) De visie op enkele bijzondere onderwerpen binnen de WMO 10%
- 7) Prijs 30%
- 8) Innovatiebereidheid en -kracht 10%
- 9) Doelgroepenbeleid 10%

Aantal inschrijvers

Voor de 10 gemeenten in totaal 22 op één of meerdere percelen.

Dossier

In het aangeleverde dossier ontbreken:

- Geluidsopname beantwoording vragen.
- Proces verbaal van offerteopening.

Overige opmerkingen

- De aanbesteding is uitgevoerd in samenwerking met de gemeenten Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Drimmelen, Etten-Leur, Geertruidenberg, Halderberge, Moerdijk, Roosendaal, Zundert.
- Het getoetste dossier is alleen opgevraagd bij de gemeente Geertruidenberg en afkomstig van de SIW.

Beoordeling documenten

Vorbereiding aanbesteding

Op 23 mei 2006 stemde het college in met de kadernotitie hulp bij het huishouden en de daarbij behorende keuzes. Eén van deze keuzes betrof de aanbesteding van de huishoudelijke verzorging. De kadernotitie moest volgens wettelijk voorschrift minimaal 3 maanden voor aanvang van de dienstverlening (1 januari 2007) aangenomen zijn. De kadernota is niet aangeleverd in het kader van het Rekenkameronderzoek en derhalve niet inhoudelijk bekeken.

De aanbesteding stond onder leiding van een stuurgroep en is uitgevoerd door de SIW in samenwerking met een aantal materiedeskundigen van de deelnemende gemeenten.

Aankondiging opdracht

In de publicatie op TED (7-7-2006) wordt bij afdeling II punt 2.1 een totale waarde van de opdracht van € 39.700.000 genoemd. Dit is de waarde die hoort bij de contractduur van 2 jaar. Bij de inlichtingen over de percelen is per perceel echter de waarde per jaar genoemd. Dit is juridisch niet incorrect maar mogelijk levert dit onduidelijkheid op bij potentiële inschrijvers.

In afdeling VI punt 3 is vermeld: 'Raamovereenkomst met verschillende ondernemingen: Aantal 3'. In het bestek in §2.1 is echter aangegeven dat het aantal overeenkomsten per perceel minimaal 3 en maximaal 10 bedraagt.

Gehanteerde minimale wettelijk termijnen

Geen opmerkingen.

Nota van inlichtingen

De door belangstellende ingediende vragen zijn mondeling beantwoord in een bijeenkomst op 28 juli 2006. De integrale geluidsopname van deze bijeenkomst is aan alle belangstellende digitaal verstuurd. De geluidsopname is niet ontvangen in het kader van dit Rekenkamer onderzoek en derhalve niet getoetst.

Bestek

In §6.2 staat beschreven dat inschrijver moet aangeven in welke mate voldaan kan worden aan de wensenlijst in bijlage 13. De wijze van beoordeling ontbreekt echter (bijv. X-aantal punten per wens waaraan voldaan kan worden).

In het bestek wordt niet aangegeven op welke wijze de prijzen zoals opgegeven in bijlage 21.1 tot en met 21.10 onderling worden gewogen¹⁶.

In §4.2.2 staat beschreven dat inschrijver moet aantonen dat deze voldoende financieel draagkrachtig is om tijdens de duur van de overeenkomst de gemeenten te verzekeren van de uitvoering van de hulp bij het huishouden. Er wordt echter niet aangegeven op welke wijze dit beoordeeld wordt. In principe is de passage niet foutief, alleen is niet duidelijk wanneer een inschrijver aangemerkt wordt als wel of niet financieel draagkrachtig.

¹⁶ In de ambtelijke hoor- en wederhoor heeft de SIW aangegeven dat de wegingsfactoren en beoordelingswijze zijn opgenomen in de nota van inlichtingen. Omdat de geluidsopname hiervan niet is aangeleverd, heeft de Rekenkamer niet feitelijk kunnen vaststellen of dit ook daadwerkelijk het geval is.

Het bestek bevat verder alle relevante beschrijvingen zoals uitsluitinggronden, selectiecriteria, programma van eisen, gunningcriteria en een beschrijving van de aanbestedingsprocedure en de vormvereisten.

Leveranciersvoorwaarden worden uitdrukkelijk van de hand gewezen en de eigen voorwaarden worden van toepassing verklaard. De bezwaarperiode van 15 dagen voor definitieve gunning is opgenomen. Met uitzondering van bovengenoemde punten wordt per te beoordelen punt aangegeven op welke wijze beoordeling plaats zal vinden.

Proces-verbaal van offerte opening

Het proces verbaal van offerte opening is niet ontvangen in het kader van dit Rekenkameronderzoek en derhalve niet getoetst.

Gunning- en afwijzingsbrieven en overeenkomst

Geen opmerkingen.

Publicatie gunning opdracht

Er heeft een kort geding gediend dat door de aanspannende partij is verloren. Na dit kort geding is de gunning gepubliceerd. In deze publicatie is bij datum gunning echter de datum van de voorlopige gunningbeslissing vermeld in plaats van de datum van definitieve gunning. De datum van definitieve gunning ligt na de uitspraak in het kort geding.

4.3.4 Aanbesteding verkeersborden

Algemene informatie

Type aanbesteding

Openbare procedure volgens de richtlijn nr. 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (PbEG L 134) en de artikelen 2 en 3 van de Raamwet EG-voorschriften aanbestedingen, alsmede het Besluit aanbestedingsregels overheidsopdrachten.

Wijze aankondiging opdracht

Tenders Electronic Daily (TED) onder nummer 2007/S 200-242954.

Onderwerp aanbesteding

Verkeers- en straatnaamborden.

Omschrijving opdracht

Het leveren van verkeersborden, straatnaamborden, palen, beugels en bevestigingsmiddelen.

Gunning op basis van

Economisch meest voordelige aanbidding.

Gehanteerde gunningcriteria

- 1) Kwaliteit en functionaliteit van het product 15%
- 2) Prijs 85%
 - Verkeersborden 25%
 - Straatnaamborden 20%
 - Palen 20%
 - Beugels en bevestigingsmaterialen 10%
 - Overige producten 10%

Aantal inschrijvers

6 (volgens publicatie gunning).

Dossier

In het aangeleverde dossier ontbreekt:

- Het proces-verbaal van offerte opening.

Overige opmerkingen

- De aanbesteding is uitgevoerd in samenwerking met de gemeenten Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Binnenmaas, Cromstrijen, Etten-Leur, Geertruidenberg, Gilze en Rijen, Kapelle, Moerdijk, Oud-Beijerland, Reimerswaal, Strijen, Tholen, Werkendam, Woensdrecht, Woudrichem, Zundert.

Beoordeling documenten

Vorbereiding aanbesteding

In de bijeenkomst van 25 juni 2007 wordt aan de deelnemende gemeenten gevraagd naar de ervaringen met de huidige leverancier en worden algemene opmerkingen met betrekking tot het te formuleren PvE besproken.

Aankondiging opdracht

De aanbesteding is op 17 oktober 2007 gepubliceerd op TED. Verzending van de aankondiging op 12 oktober 2007. Bij afdeling II punt 2 ontbreekt een indicatie van de hoeveelheid of omvang van de opdracht.

Gehanteerde minimale wettelijk termijnen

De gehanteerde minimale wettelijke termijnen zijn gehanteerd.

Nota van inlichtingen

Geen opmerkingen.

Bestek

In §4.2 wordt gevraagd naar een recent en accuraat uittreksel van handelsregister bij de KvK of gelijkwaardig. Niet gespecificeerd is wat als recent uittreksel wordt aangemerkt.

In §4.2 is aangegeven dat een aanbieder minimaal 3 referenties moet hebben van vergelijkbare opdrachten. Niet gedefinieerd is wat verstaan wordt onder vergelijkbare opdrachten.

Proces-verbaal van offerte opening

Het proces-verbaal van offerte opening is niet ontvangen in het kader van dit Rekenkameronderzoek en derhalve niet getoetst.

Gunning- en afwijzingsbrieven en overeenkomst

Geen opmerkingen.

Publicatie gunning opdracht

De gunning is binnen 48 dagen gepubliceerd op Tenders Electronic Daily (TED) onder nummer 2008/S 44-060322.

5 INTEGRITEIT

In §4.3 van het handboek onder het kopje 'nastreven van transparantie, objectiviteit en non-discriminatie' is de volgende beschrijving opgenomen: 'Van belang is dat de betrokken personen bij een inkoop- of aanbestedingsproces een zakelijke relatie onderhouden met (potentiële) leveranciers, dienstverleners en aannemers. Functiescheiding bij de verschillende taken in het inkoopproces is daarom zeer belangrijk. Van belang hierbij is ook het bij de gemeente in ontwikkeling zijnde integriteitbeleid'.

In het algemeen kan gesteld worden dat iedere medewerker zich met betrekking tot integriteit moet gedragen conform artikel 15 van de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling/Uitwerkingsovereenkomst (CAR/UWO).

De raad heeft op 3 juni 2004 de gedragscode bestuurlijke integriteit vastgesteld. Op 19 december 2006 heeft het college de ambtelijke gedragscode vastgesteld. Deze code is per 1 maart 2007 in werking getreden en bevat de volgende hoofdpunten:

1. Goed ambtenaarschap.
2. Vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie.
3. Nevenfuncties en andere privé-activiteiten.
4. Geschenken, aanbiedingen en incidentele vergoedingen.
5. Uitnodigingen voor reizen, congressen, evenementen en diners.
6. Verantwoord omgaan met gemeentelijke voorzieningen en personeelsregelingen.
7. Belangen van familieleden, vrienden en ex-collega's.
8. Reageren op niet-integere zaken.
9. De leidinggevende draagt het integriteitbeleid uit.

Het college legt ieder jaar over de door de organisatie getroffen integriteitmaatregelen en -voorzieningen verantwoording af aan de raad. In de notitie 'stand van zaken implementatie integriteitbeleid gemeente Rucphen' zoals door het college vastgesteld op 5 februari 2008 en ter kennisgeving gestuurd aan de raad is in kaart gebracht waar de gemeente op dit moment staat met het vastleggen en inbedden van integriteit binnen de organisatie. Per basisnorm is aangegeven in hoeverre het instrument inmiddels is ontwikkeld in de organisatie. De volgende basisnormen worden onderscheiden:

1. Aandacht voor integriteit (3 van 4 subnormen geregeld volgens bovengenoemde notitie).
2. Gedragscodes (geregeld volgens bovengenoemde notitie).
3. Onderzoeken bij werving en selectie (geregeld volgens bovengenoemde notitie).
4. Kwetsbare functie (16 april 2008 themadag voor leidinggevende).
5. Het afleggen van de eed of de belofte (geregeld volgens bovengenoemde notitie).
6. Nevenwerkzaamheden (1 van 3 subnormen geregeld volgens bovengenoemde notitie).
7. Financiële belangen (16 april 2008 themadag voor leidinggevende).
8. Maatregelen gericht op informatiebescherming (geregeld volgens bovengenoemde notitie).
9. Relatiegeschenken (geregeld volgens bovengenoemde notitie).
10. Inkoop- en aanbestedingsprocedure (geregeld volgens bovengenoemde notitie).
11. Vertrouwenspersoon voor integriteit (geregeld volgens bovengenoemde notitie).
12. Meldingsplicht bij het vermoeden van een misstand (geregeld volgens bovengenoemde notitie).
13. Handelwijze bij aantasting integriteit of vermoedens daarvan (geregeld volgens bovengenoemde notitie).

Iedere medewerker is in 2007 gevraagd een verklaring integriteit te tekenen. Geïventariseerd moet nog worden of er nog medewerkers zijn die de verklaring niet getekend retour gestuurd hebben. Er worden geen specifieke controles uitgevoerd op het gebied van integriteit. Integriteit maakt geen vast onderdeel uit van de functionerings- en beoordelingsgesprekken en het werkoverleg. In de inductielijst voor nieuwe medewerkers is integriteit niet specifiek benoemd.

In de ambtelijke gedragscode (artikel 4 lid 3) is vastgelegd dat geschenken die een ambtenaar accepteert moeten worden gemeld bij de leidinggevende. Geschenken die naar schatting meer dan € 75 waard zijn worden niet geaccepteerd.

Begin 2008 is gestart met het inzichtelijk maken van kwetsbare functies en het inzichtelijk en openbaar maken van nevenfuncties. Tevens wordt de gedragscode begin 2008 opnieuw onder de aandacht van de medewerkers gebracht. Alle informatie met betrekking tot integriteit is voor alle medewerkers te raadplegen via de I-directory. De I-directory is specifiek benoemd in de inductieleidraad voor nieuwe medewerkers en ook de goede gewoonten en gebruiken komen in de leidraad aan de orde.

Op het gebied van integriteit vertrouwt de gemeente in ruime mate op het besef van normen en waarden bij de medewerkers en de onderlinge sociale controle. Hierdoor is er een hoge mate van sociale controle (medewerkers kennen elkaar vaak ook privé).

Omdat een factuur voor betaling van minimaal 2 handtekeningen (ontvanger van goederen/diensten en budgethouder) voorzien moet zijn, is functiescheiding in opzet geborgd.

Tijdens het onderzoek zijn er geen zaken naar voren gekomen die erop wijzen dat de integriteit in het geding zou zijn. Ondanks dat het risico door de interne controle methodiek beperkt is, is het risico van niet integer handelen wel aanwezig. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn:

1. De inkoopadviseur wordt nog niet in alle voorgeschreven gevallen betrokken bij het inkooptraject.
2. Het 4-ogen principe bij de beoordeling van offertes wordt niet standaard toegepast. Dit is ook geen formele regel.
3. Uit de notitie rechtmatigheid 2006 van Deloitte blijkt dat bij 16 van de 49 beoordeelde facturen (33%) geen of geen getekende ontvangstbevestiging aanwezig te zijn en bij 17 van de 49 beoordeelde facturen (35%) is niet zichtbaar vast te stellen of afstemming heeft plaatsgevonden tussen factuur, inkoopopdracht en de ontvangst. Binnen de selectie van inkopen en investeringen bevonden zich 10 werken. In de checklists is in alle gevallen aangegeven dat een nacalculatie (inclusief verschillenanalyse ten opzichte van het oorspronkelijke bestek en voorcalculatie) niet van toepassing is.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Hoofdlijnen

De Rekenkamer West-Brabant heeft een onderzoek uitgevoerd naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid bij de gemeente Rucphen. De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek is:

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

In hoofdlijnen worden de volgende conclusies getrokken:

- a. Binnen het perspectief "doelmatigheid" is de kwaliteit van het inkoopproces getoetst. Geconcludeerd wordt dat het inkoopproces per saldo redelijk is georganiseerd. De belangrijkste verbeterpunten hebben betrekking op:
 - Het formuleren van concrete inkoopdoelstellingen.
 - Het invoeren van systematisch leveranciersmanagement.
 - De kwaliteit van het proces van Europese aanbestedingen.
 - Het verder vergroten van de betrokkenheid van het inkoopspecialisme.
 - Het opzetten van contractbeheer (kwaliteit deelproces evaluatie en beheer).
 - De kwaliteit van het deelproces m.b.t. de ontvangst goederen en diensten.
- b. Voor de beoordeling van de doeltreffendheid is op basis van een uitgavenanalyse getoetst of het inkoopproces er toe leidt dat door bundeling van inkoopstromen potentiële besparingsmogelijkheden zo goed mogelijk worden benut. De analyse geeft indicaties dat bij een aantal marktsegmenten nog besparingen mogelijk zijn. Daarnaast kan ook een efficiëntere inrichting van de facturenstroom tot besparing leiden.
- c. Omdat:
 - In het Handboek Inkoopbeleid ook uitgangspunten zijn geformuleerd m.b.t. inhoudelijke doelstellingen op het gebied van duurzaam inkopen en maatschappelijk verantwoord ondernemen.
 - De gemeente in 2006 de intentieverklaring Duurzaam Inkopen heeft ondertekend.is binnen het aspect doeltreffendheid ook onderzocht welke maatregelen zijn getroffen om deze doelen daadwerkelijk te bereiken. Geconstateerd wordt dat weliswaar uitgangspunten zijn geformuleerd, maar dat daar in de praktijk niet op systematische wijze uitwerking aan wordt gegeven.
- d. De rechtmatigheid is voor trajecten waarbij de inkoopadviseur betrokken is (vooral Europese aanbestedingen en grote projecten) redelijk tot goed geborgd. Bij één van de onderzochte aanbestedingen (beplanten en onderhoud groengebieden) wordt geconcludeerd dat hier gestreefd is naar een zodanige beperking van de concurrentiestelling dat deze aanbesteding als onrechtmatig moet worden aangemerkt.
- e. In het onderzoek zijn geen feiten geconstateerd die aanleiding geven tot twijfels omtrent de integriteit. Wel wordt geadviseerd om met het oog op de borging van integriteit enkele aanvullende afspraken op te nemen in de opzet van het inkoopproces.

Aanbevelingen

- a. Geadviseerd wordt 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 m.b.t. te realiseren besparingen op het inkoopvolume, verbeteringen in het inkoopproces, reductie van het aantal leveranciers, reductie van het aantal facturen.
 - De voortgang te monitoren, analyseren en rapporteren.
- b. De opzet en werking van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is één van de kernpunten in de bedrijfsvoering van de gemeente. Met het oog op de kaderstellende en controlerende rol van de raad wordt geadviseerd 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 in hoofdlijnen verslag te doen van de realisatie.
- c. Geadviseerd wordt in het inkoopproces verbeteringen door te voeren m.b.t.:
 - Het invoeren van systematisch leveranciersmanagement.
 - De kwaliteit van het proces van Europese aanbestedingen.
 - Het verder vergroten van de betrokkenheid van het inkoopspecialisme.
 - Het opzetten contractbeheer (kwaliteit deelproces evaluatie en beheer)
 - De kwaliteit van het deelproces m.b.t. de ontvangst goederen en diensten.
- d. Met het oog op het realiseren van mogelijke besparingen wordt geadviseerd om van alle marktsegmenten waaraan de indicatie "hoog besparingspotentieel" is toegekend (zie bijlage 3) vast te stellen of opdrachten doelmatig zijn geclusterd, c.q. overeenkomsten na voldoende marktwerking tot stand zijn gekomen. Tevens wordt geadviseerd om te onderzoeken of en op welke wijze een efficiëntere inrichting van de facturenstroom tot besparing kan leiden.
- e. Geadviseerd wordt om de doelstellingen met betrekking tot duurzaam inkopen en maatschappelijk verantwoord ondernemen te vertalen naar concrete criteria en zorg te dragen voor implementatie in de organisatie.
- f. Ter verdere borging van de integriteit wordt geadviseerd om:
 - Het onderwerp integriteit (waaronder integriteit in relatie tot opdrachtgeverschap) structureel op te nemen in de functionerings- en beoordelingsgesprekken en het werkoverleg.
 - Processen zodanig in te richten dat steeds invulling wordt gegeven aan het "4-ogen" principe.

De bevindingen worden onderstaand verder uitgewerkt en onderbouwd. In paragraaf 6.2 zal in eerste instantie worden ingegaan op de betrokkenheid van de raad. In paragraaf 6.3 tot en met 6.6 zijn vervolgens conclusies en aanbevelingen opgenomen met betrekking tot doelmatigheid, doeltreffendheid, rechtmatigheid en integriteit.

6.2 Betrokkenheid van de raad

Tijdens het onderzoek is aandacht besteed aan de positie van de raad met het oog op de ontwikkeling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Niet alleen in interviews maar ook door bestudering van de paragraaf bedrijfsvoering uit de programmabegroting.

Volgens de gemeente is het inkoopbeleid op dit moment geen expliciet aandachtspunt vanuit de raad. De raad laat zich informeren en vraagt zelf niet actief geïnformeerd te worden. Door middel van de accountantscontrole en met name de interne controle wordt achteraf vastgesteld of het inkoop- en aanbestedingsbeleid rechtmatig is uitgevoerd.

Zoals beschreven in §2.3 van dit rapport is het inkoop- en aanbestedingsbeleid met ingang van 29 november 2006 een primair aandachtspunt voor het college geworden. Vanuit de kaderstellende rol van de raad zouden in de paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegroting de hoofdlijnen van het beleid, de ontwikkeling van de inkoopfunctie c.q. de (SMART) geformuleerde doelen benoemd dienen te worden.

In de paragraaf bedrijfsvoering van de programma begroting 2006 wordt niet specifiek ingegaan op het onderwerp inkopen en aanbesteden. Wel is in §3.6.3. beschreven dat geselecteerde werkprocessen geanalyseerd en beschreven zullen worden en vervolgens in de organisatie worden geïmplementeerd.

In §3.6.6. van de programmabegroting 2007 is beschreven dat in de afgelopen 2 jaren diep geïnvesteerd is in het voldoen aan de eisen op het gebied van rechtmatigheid. Dit heeft voor de jaren 2004 en 2005 geleid tot een goedkeurende verklaring op dit gebied. Het definitief borgen binnen de gemeentelijke organisatie zou begin 2007 zijn eindbeslag krijgen. Geconstateerd is echter dat deze doelstelling niet volledig gerealiseerd is. Volgens de gemeente zijn in 2007 nog geen steekproeven voor de rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsproces genomen. De controle over het jaar 2007 vindt net als in de vorige jaren achteraf plaats. Doelstelling is om in de loop van 2008 gedurende het jaar steekproeven te gaan uitvoeren en deze meer in de 'lijn' te borgen. In het Plan van Aanpak Borging Rechtmatigheid staat dat de borging van een drietal processen, waaronder "inkoop" in 2007 gerealiseerd moest zijn. Het PvA is op 18 september 2007 door het college vastgesteld.

De raad heeft, mede in het kader van het risicomanagement en controle op inkopen en aanbesteden, extra budget beschikbaar gesteld voor het werven van 1,3 fte extra controle capaciteit. Deze 1,3 fte zal worden ingevuld met een controller en een medewerker AO/IC.

Het college heeft op 20 juni 2006 (besluitnr. 255) besloten de deelnameverklaring duurzaam inkopen (doelstelling voor lagere overheden om 50% duurzaam in te kopen in 2010) te ondertekenen. De deelnameverklaring is op 21 juni 2006 getekend. In bovengenoemd besluit is tevens opgenomen dat een checklist met selectiecriteria zal worden opgesteld en worden opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid, zodat structureel bij ieder inkooptraject in het programma van eisen aandacht wordt besteed aan het aspect duurzaamheid. In de inkoopplanning 2007 was deze activiteit opgenomen als actiepoint. Het actiepoint is echter niet uitgevoerd in 2007 en nu opgenomen in de inkoopplanning 2008.

Door het opstellen van inkoopdoelstellingen en te monitoren in welke mate deze inkoopdoelstellingen worden gerealiseerd wordt een beeld gekregen van de ontwikkelingen die de gemeente doormaakt. De doelstellingen zouden opgenomen kunnen worden in de paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegrotingen. De raad zou zich hierbij periodiek kunnen laten informeren over de mate waarin de in de programmabegroting geformuleerde doelstellingen en verbeterpunten ook daadwerkelijk gerealiseerd worden/zijn.

6.3 Doelmatigheid

Door aan te sluiten bij de SIW worden volumevoordelen benut. De centrale inkoper en de inkoopadviseur van de SIW worden naar eigen zeggen van de centrale inkoper bij veel inkooptrajecten (voldoende) betrokken (in zeker 80% van de gevallen waarbij inkoop betrokken zou moeten worden). Vraag is echter of deze 80% betrokkenheid ook betrekking heeft op 80% van het beïnvloedbare inkoopvolume waarbij inkoop volgens het handboek betrokken zou moeten worden. Mogelijk heeft de 20% waarbij inkoop niet wordt betrokken betrekking op een groot deel (> 20%) van het beïnvloedbare inkoopvolume. Ook is onduidelijk waarom inkoop bij 20% van de inkooptrajecten niet wordt betrokken. Mogelijk zijn dit juist de 'risicovolle' inkooptrajecten.

De gemeente is al gestart met een aantal verbeteracties. De 2 belangrijkste voorbeelden hiervan zijn.

- Herzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Hierin zou in ieder geval dienen te worden opgenomen:
 - ARW2005 duidelijk wel of niet van toepassing verklaren.
 - Verschil 2A en 2B diensten beschrijven.
 - Drempelbedragen voor grotere bedragen kritisch bekijken.
 - Mogelijkheden voor voorbehouden opdracht aan WSW-bedrijven en benoemen welke criteria gehanteerd worden.
 - Duurzaam inkopen en maatschappelijk verantwoord ondernemen: benoemen welke criteria wanneer worden gehanteerd (bijv. verwijzing naar criteria zoals geformuleerd door SenterNovem voor duurzaam inkopen en hoeveel procent mag een duurzame aanbieder duurder zijn dan een niet-duurzame aanbieder alvorens wordt gekozen voor de niet-duurzame aanbieder op basis van de prijs).
 - Begrip raamovereenkomst omschrijven.
 - Discrepanties tussen inkoop- en aanbestedingsbeleid en handboek wegnemen.
 - In hoofdstuk 3 van het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt aangegeven dat bij werken en technische dienstverlening het UAR of ARW 2005 van toepassing wordt verklaard als leveringsvoorwaarden. Het UAR en ARW2005 zijn echter geen leveringsvoorwaarden maar reglementen.
- Opzetten contractbeheer
Hiermee is al een aanvang gemaakt door de afdeling facilitaire zaken. Doelstelling van de gemeente is om contracten in de toekomst in het DMS vast te leggen. De afdelingen blijven decentraal verantwoordelijk voor het beheer van de 'eigen' contracten. De afdeling facilitaire zaken is inmiddels gestart met de eerste opzet van het contract beheersysteem. Door middel van het systeem in DMS moet het voor alle medewerkers mogelijk worden om te raadplegen voor welke inkoopcategorieën er lopende raamovereenkomsten zijn afgesloten. Op basis van het rekenkundige besparingspotentieel zoals opgenomen in bijlage 3 en het inzicht in de lopende contracten kan per inkoopcategorie een prioritering worden aangebracht. Inkoopcategorieën met een hoge prioriteit worden hierbij als eerste getoetst aan de markt.

Door de betrokkenheid van inkoop te verhogen van 80 naar 100% zal de score op de volgende punten uit figuur 2 in §2.15 verbeteren:

- Aanbestedingen.
De inkoopadviseur kan toezien op het rechtmatig, transparant (en daarmee het integer) verloop van de inkoopprocedure. Het gebruik van standaard documenten kan hierbij helpen.
- Contracteren.
Zoveel mogelijk voorkomen dat leveranciersvoorwaarden en –contracten worden geaccepteerd. Eventueel kunnen deze voorwaarden in uitzonderingsgevallen na toetsing door de inkoopadviseur wel worden geaccepteerd.
- Inkoop kan ook indirect betrokken worden door het gebruik van standaard documenten, checklisten en inkoopvoorwaarden. Door de verdere optimalisatie van het work-flow systeem en de verplichting voor de totale organisatie om hiervan gebruik te maken kan het inkoop- en aanbestedingsproces in verdergaande mate geborgd worden binnen de organisatie.

Door de invoering van een startformulier bij aanvang van inkooptrajecten kan achteraf vastgesteld gaan worden in welke mate de inkoopadviseur betrokken wordt bij inkooptrajecten. Geadviseerd wordt om deze meting op te nemen in de interne controle.

Door het opzetten van het contractbeheer zal de score op de volgende punten uit figuur 2 in §2.15 verbeteren:

- Evaluatie en beheer.
Voorkomen wordt dat contracten stilzwijgend doorlopen of dat contracten niet optimaal benut worden doordat zaken niet onder het bestaande contract worden ingekocht. Dit wordt in inkoopjargon aangeduid met 'maverick buying'.
- Leveranciersmanagement.
In het verlengde van het contractbeheer kan ook de beoordeling van leveranciers worden verbeterd. In het contractbeheer systeem worden evaluatiepunten opgenomen. Aanbevolen wordt op een uniforme wijze resultaten van de beoordelingen en gesprekken vast te leggen en te koppelen aan het bijbehorende contract.
- (EU) aanbesteden.
Door een actief beheer van contracten kunnen acties tijdig worden gestart. Zo kan al in een vroeg stadium worden begonnen met de voorbereiding van een nieuwe (Europese) aanbesteding of kan de interne besluitvorming over het wel of niet gebruik maken van een optiejaar in een raamovereenkomst op tijd worden gestart.

De centrale inkoop stelt jaarlijks een inkoopplanning op. Uit de evaluatie over 2007 blijkt dat de gemaakte planning sterk afwijkt van de werkelijkheid:

- Van de 46 door de organisatie aangemelde trajecten zijn er 30 of vervallen of doorgeschoven naar 2008 of uitgevoerd door de afdeling zelf (al dan niet met externe begeleiding).
- Lopende het jaar 2007 zijn 28 ongeplande trajecten aan de planning toegevoegd.

Een betere score op het punt plannen, budgetteren en monitoren uit figuur 2 in §2.15 zal/kan behaald worden door:

Met ingang van 2008 rapporteert inkoop 2 keer per jaar over de voortgang van de inkoopplanning. Tot 2008 was dit slechts één maal per jaar. Omdat de inkoopplanning met ingang van 2008 wordt afgeleid van concrete afdelingsplannen/activiteitenplanningen is de verwachting van de gemeente dat de inkoopplanning voor 2008 beter aan zal sluiten bij de werkelijkheid. Gezien de grote afwijkingen van de werkelijkheid ten opzichte van de planning in 2007 wordt aanbevolen de rapportagefrequentie niet op te voeren naar 1 maal per jaar maar

naar minimaal 4 maal per jaar. Dit geeft het college de mogelijkheden om sneller bij te sturen indien planningen niet worden gehaald of de werkelijke situatie sterk gaat afwijken van de geplande situatie.

In de rapportage zouden ook gerealiseerde besparingen inzichtelijk gemaakt dienen te worden. Voorgesteld wordt om bij aanvang van een inkooptraject van grote omvang de volgende punten te benoemen en op basis hiervan per traject te definiëren wat als besparingen wordt aangemerkt:

- Huidige inkoopcondities.
- Huidig niveau van dienstverlening.
- Ontwikkelingen in de betreffende markt.
- Reductie van operationele kosten (bijv. vermindering van aantal facturen).

Bovengenoemde punten zouden opgenomen kunnen worden op bijvoorbeeld een (in te voeren) startformulier. In een markt met sterk gestegen prijzen zou bijvoorbeeld het 'minder meer betalen' aangemerkt kunnen worden als een besparing.

De gemeente wil door het digitaal vastleggen van alle uitgaande en binnenkomende documenten in combinatie met het workflowsysteem in DMS, de mogelijkheden voor het monitoren van inkoopprocessen vergroten. Inkoop krijgt de mogelijkheid om via het systeem bijvoorbeeld te controleren hoeveel offertes zijn ontvangen in een bepaalde procedure. Doordat in het workflowsysteem ook standaard documenten worden opgenomen neemt het risico op een niet rechtmatig verloop van inkoopprocedures af en worden tactische inkoopkosten gereduceerd. De verdere ontwikkeling en invulling van het systeem zou hoge prioriteit dienen te hebben.

De interne controle van de naleving van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is redelijk tot goed georganiseerd. In de interne controle vindt geen toetsing plaats of doorlopende opdrachten Europees aanbesteed hadden moeten worden op basis van de opdrachtwaarde gerekend over 48 maanden. Ook vindt geen controle plaats op alle leveranciers met een gefactureerd bedrag hoger dan de Europese aanbestedingsdrempel. In trajecten waarbij inkoop betrokken is wordt dit voor het betreffende traject wel (vooraf) gecontroleerd. Hetzelfde geldt voor het uitnodigen van minimaal 1 leverancier van buiten de gemeente grenzen bij meervoudig onderhandse aanbestedingen. Geadviseerd wordt om deze punten op te nemen in de interne controle.

Op het punt 'inkoopdoelstellingen' in figuur 2 (§2.15) zou een betere score behaald kunnen worden door de bevindingen uit de interne controle om te zetten inkoopplannen en op deze punten concrete inkoopdoelstellingen te formuleren. Door te monitoren in welke mate de gestelde inkoopdoelstellingen worden gerealiseerd wordt een beeld gekregen van de ontwikkelingen die de gemeente doormaakt.

Een betere score op het punt ontvangst goederen of diensten en logistieke afhandeling kan worden behaald door actiever te controleren of het ontvangstbewijs (bijv. pakbon). Hieraan zou het workflow systeem in DMS een belangrijke bijdrage kunnen leveren. Door alle pakbonnen of afleverbewijzen in het workflow systeem op te slaan zal een betere score op dit punten worden gehaald. Bovendien wordt geadviseerd om een standaard ontvangst formulier in het workflow systeem in DMS op te nemen.

6.4 Doeltreffendheid

Door een detailanalyse van de uitgaven per inkoop(sub)categorie kan worden bepaald of het pakket daadwerkelijk mogelijkheden in de markt biedt. Kennis van ontwikkelingen in deze markten is hierbij noodzakelijk.

De uitgavenanalyse zal een bijdrage aan inkoopplannen en een inkoopkalender leveren. Aan de hand van de detailanalyse kan vastgesteld worden welke inkoop(sub)categorieën de grootste besparingsmogelijkheden bieden. Op basis van deze analyse kunnen vervolgens prioriteiten toegekend worden. De Rekenkamer adviseert om als vervolg op dit onderzoek met name voor de subcategorieën die zijn aangemerkt als 'Besparingspotentieel Hoog' (zie bijlage 3) nader onderzoek te doen naar concrete besparingsmogelijkheden. Hierbij dient bijvoorbeeld bekeken te worden of er voor de betreffende subcategorie een lopende overeenkomst bestaat (contractbeheer) en of deze overeenkomst na voldoende marktwerking tot stand is gekomen, De subcategorieën met het grootste volume zouden hierbij prioriteit dienen te krijgen.

Door het instellen van inkoopteams voor de belangrijkste inkooppakketten kan een grondige analyse van de behoefte van de eigen organisatie en de mogelijkheden in de markt worden gemaakt. Dit zal leiden tot een betere score op de punten specificatie behoefte en marktonderzoek en leveranciersselectie uit §2.15 maar belangrijker nog: de mogelijkheden die de markt biedt worden optimaal benut (directe besparingen) en interne processen bij de gemeente worden (verder) geoptimaliseerd (indirecte besparingen).

Door van alle inkooppakketten met potentieel 'hoog' uit bijlage 3 vast te stellen of er sprake is van een overeenkomst en of deze overeenkomst na voldoende marktwerking tot stand is gekomen, kunnen directe besparingsmogelijkheden worden gesignaleerd en kan aan deze pakketten hoge inkoopprioriteit worden gegeven.

Een voorbeeld van een indirecte besparing is het (daar waar mogelijk) reduceren van het aantal facturen per inkooppakket en per leverancier. Uit de pareto analyse (zie bijlage 3) blijkt dat 15% van de leveranciers verantwoordelijk zijn voor 80% van het beïnvloedbare inkoopvolume terwijl 80% van de facturen worden ontvangen van 24% van de leveranciers. Aanbevolen wordt om bij de (sub)categorieën waarbij de grootste leverancier qua volume niet gelijk is aan de grootste leverancier qua aantal facturen direct een verdere analyse te maken van de facturenstroom en met de leverancier te bespreken op welke wijze deze stroom gereduceerd kan worden.

6.5 Rechtmatigheid

De rechtmatigheid van de inkoopprocessen is voor trajecten waarbij de inkoopadviseur betrokken is (vooral Europese aanbestedingen en grotere onderhandse aanbestedingen) redelijk tot goed geborgd. Door de implementatie van een contractbeheer systeem en het beschikbaar stellen van standaard documenten via het workflowsysteem in DMS vindt verdere borging plaats.

Bij het dossier beplanten en onderhouden groengebieden wordt geconcludeerd dat hier gestreefd is naar een zodanige beperking van de concurrentiestelling dat deze aanbesteding als onrechtmatig moet worden aangemerkt. Dit oordeel is gebaseerd op de inhoud van de publicatie op de eigen website van de gemeente en het mogelijke belang bij de opdracht van de ondernemingen gevestigd in andere lidstaten. Gezien de aard van de opdracht is het niet onaannemelijk dat dit belang aanwezig is.

Door het beperkte verschil in mededingingsmogelijkheden voor andere geïnteresseerden tussen de IIB variant en de variant waarin wordt aanbesteed met toepassing van art 19 van het Bao is de Rekenkamer van mening dat in deze procedure geen goede risicoafweging is gemaakt. De indruk zou kunnen ontstaan dat de gemeente bewust heeft geprobeerd de mate van concurrentiestelling te beperken. Dit is in strijd met de richtlijn.

6.6 Integriteit

De integriteit heeft duidelijke aandacht binnen de gemeente. Iedere medewerker is in 2007 gevraagd een verklaring integriteit te tekenen. Geïnterviewd moet nog worden of er nog medewerkers zijn die de verklaring niet getekend retour gestuurd hebben. Geadviseerd wordt deze inventarisatie zo snel mogelijk uit te voeren. Het college legt ieder jaar over de door de organisatie getroffen integriteitmaatregelen en -voorzieningen verantwoording af aan de raad. In de notitie 'stand van zaken implementatie integriteitbeleid gemeente Rucphen' is in kaart gebracht waar de gemeente op dit moment staat met het vastleggen en inbedden van integriteit binnen de organisatie.

Er worden geen specifieke controles uitgevoerd op het gebied van integriteit. Integriteit maakt geen vast onderdeel uit van de functionerings- en beoordelingsgesprekken en het werkoverleg (bijv. aan de hand van casussen). In de introductielijst voor nieuwe medewerkers wordt integriteit niet specifiek benoemd. Aanbevolen wordt om het onderwerp integriteit structureel op te nemen in beide hierboven genoemde punten.

Volgens de gemeente wordt de integriteit mede geborgd door de relatief kleine omvang van de gemeente en het werken vanuit 2 locaties. De medewerkers kennen elkaar vaak ook privé en men vertrouwt in belangrijke mate op de sociale controle. Dit zou echter ook een bedreiging kunnen zijn. Doordat mensen elkaar ook privé kennen zouden medewerkers makkelijker 'onder één hoedje kunnen spelen' met als doel eigen gewin.

Omdat een factuur voor betaling van minimaal 2 handtekeningen (ontvanger van goederen/diensten en budgethouder) voorzien moet zijn, is functiescheiding in opzet geborgd. Uit de notitie rechtmatigheid 2006 van Deloitte komen een aantal punten naar voren waarbij een risico op niet integer handelen aanwezig is. Bij 16 van de 49 beoordeelde facturen (33%) blijkt geen of geen getekende ontvangstbevestiging aanwezig te zijn en bij 17 van de 49 beoordeelde facturen (35%) is niet zichtbaar vast te stellen of afstemming heeft plaatsgevonden tussen factuur, inkoopopdracht en de ontvangst. In laatst genoemd geval wordt door de accountant opgemerkt dat dit een duidelijke verbetering is ten opzichte van 2005. Binnen de selectie van inkopen en investeringen bevonden zich 10 werken. In de checklists is in alle gevallen aangegeven dat een nacalculatie (inclusief verschillenanalyse ten opzichte van het oorspronkelijke bestek en voorcalculatie) niet van toepassing is. De genoemde punten verdienen blijvend aandacht.

Het 4-ogen principe bij de beoordeling van offertes, aanbestedingsdocumenten en contracten wordt niet standaard toegepast. Dit is ook geen formele regel. Met name in de 20% van de inkooptrajecten waarbij inkoop niet betrokken is bestaat hierdoor een verhoogd risico op fouten in aanbestedingsprocedures. Bovendien is de integriteit in mindere mate geborgd.

Tijdens het onderzoek zijn geen zaken aan het licht gekomen waarbij de integriteit aanwijsbaar in het geding is.

7. REACTIE COLLEGE

In het kader van de procedure van hoor en wederhoor is de conceptrapportage op 23 juni 2008 ter commentaar voorgelegd aan het college van Burgemeester en Wethouders. Op 8 juli 2008 hebben wij de reactie van het college ontvangen. De reactie is onderstaand integraal opgenomen.

Geachte heer De Schipper,

Hierbij delen wij u mede dat de concept rapportage omtrent het Inkoop- en aanbestedingsbeleid in de gemeente Rucphen in goede orde is ontvangen. Wij zijn blij dat u ons omtrent dit belangrijke beleidsveld op veel punten als redelijk tot goed beoordeelt en dat u ons nuttige tips en aanbevelingen heeft kunnen doen. De contacten, ook in het ambtelijke voortraject, hebben wij als nuttig en aangenaam ervaren.

Wij kunnen ons dan ook grotendeels vinden in de gemaakte conclusies en aanbevelingen. Bij de periodieke actualisatie van het inkoopbeleid zullen we daaraan gepaste aandacht besteden. Eén van deze aandachtspunten is bijvoorbeeld het duurzaam inkopen. Doelstellingen omtrent het duurzaam inkopen zijn weliswaar in het inkoopbeleid van de gemeente Rucphen geformuleerd maar daar wordt in de praktijk nog niet op systematische wijze uitwerking aan gegeven. Wij zullen dit beleid op korte termijn zeker gaan effectueren.

Wij zijn het absoluut niet eens met uw conclusie onder 6.1.d waarbij wordt aangegeven dat één van de onderzochte aanbestedingen als onrechtmatig moet worden aangemerkt. Wij verwijzen u hiervoor naar bijlage 1 bij deze brief. Deze bijlage 1 maakt daarmee onderdeel uit van deze bestuurlijke reactie.

Wij vertrouwen erop u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Rucphen,
de secretaris,

de burgemeester,

C.F.J. Verheijen

M.L. Everaers

Bijlagen:

1. inhoudelijke reactie naar aanleiding van de conclusie onder 6.1.d op pagina 39 van de concept rapportage.

Bijlage 1: inhoudelijke reactie naar aanleiding van de conclusie onder 6.1.d op pagina 39 van de concept rapportage *(maakt onderdeel uit van de bestuurlijke reactie)*

In hoofdstuk 6, conclusies en aanbevelingen van het rapport is de volgende tekst opgenomen:

De rechtmatigheid is voor trajecten waarbij de inkoopadviseur betrokken is (vooral Europese aanbestedingen en grote projecten) redelijk tot goed geborgd. Bij één van de onderzochte aanbestedingen (beplanten en onderhoud groengebieden) wordt geconcludeerd dat hier gestreefd is naar een zodanige beperking van de concurrentiestelling dat deze aanbesteding als onrechtmatig moet worden aangemerkt.

Reactie:

Door de rekenkamer is ter onderbouwing van deze stelling juridisch advies gevraagd bij Loyens en Loeff Advocaten en Notarissen. Deze deskundige komt tot de conclusie dat gelet op de aard van de opdracht deze door Rucphen terecht als zogenaamde IIB-dienst is aangemerkt. Daarmee is het verlichte regime van de Bao (Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten) van toepassing en behoeft geen Europese aanbesteding te worden georganiseerd. Wel zou bij de gunning van deze opdracht rekening moeten worden gehouden met de aanbestedingsbeginselen. Dit houdt in dat de opdracht voorafgaand aan de gunning gepubliceerd moet worden, zodat potentiële opdrachtnemers de gelegenheid krijgen mee te dingen naar de opdracht. In zijn arrest van 13 november 2007 heeft het Hof van Justitie als uitgangspunt genomen dat een opdracht voor B-diensten in beginsel geen grensoverschrijdend belang hebben en dat daarom de verdragsregels (terzake transparantie en gelijke behandeling) niet van toepassing zijn. Het Hof legt een bewijslast om aan te tonen dat een bepaalde opdracht voor B-diensten wel grensoverschrijdend belang heeft, neer bij de klagende partij.

Aan de voorwaarde tot publicatie is naar onze mening voldaan door de publicatie op de website van de gemeente. In eerste instantie concludeert Loyens en Loeff dat de gemeente heeft voldaan aan een door het Hof van Justitie geformuleerde transparantieplichting. Dit is dan gebaseerd op de uitleg die de Europese commissie in een interpretatieve mededeling aan de uitspraken van het Hof heeft gegeven (het Hof heeft niet nader aangeduid welk publicatiemiddel gehanteerd moet worden).

Vervolgens acht Loyens en Loeff het aannemelijk dat de inhoud van het bericht op de website niet voldoet aan de door het Hof en de Europese Commissie gestelde eisen. Deze eisen namelijk dat er sprake dient te zijn van een actieve publicatie, op basis waarvan potentiële opdrachtnemers de kans krijgen te reageren. Men is van mening dat het bericht op de website slechts een "passieve" publicatie is, waarbij een voornemen tot gunningsbeslissing als voldongen feit wordt medegedeeld.

Wij zijn van mening dat er geen sprake is van een voldongen feit. Andere opdrachtnemers hebben immers de mogelijkheid om alsnog mee te dingen naar de opdracht. Wij hebben tevens het voornemen tot gunnen gepubliceerd op onze website, en er heeft niemand op gereageerd. De gunning is op de Europese website gepubliceerd en ook daar heeft niemand bezwaar tegen aangetekend.

Gelet op het arrest van het Hof van Justitie hebben wij de werkzaamheden terecht aangemerkt als zijnde niet van grensoverschrijdend belang.

Loyens en Loeff spreekt voortdurend in termen als "aannemelijk", "naar mijn inschatting" en "naar mijn mening". Dat duidt name op interpretaties van de Europese wetgeving. Er is geen duidelijke jurisprudentie op dit gebied.

Bij de aanbestedingsprocedure is ook door ons juridisch advies ingewonnen bij een terzake deskundige (Van Doorne advocaten, notarissen en fiscalisten). Op basis van adviezen van deze deskundige hebben wij voor de gevolgde procedure gekozen.

Uit het bovenstaande blijkt dat de verschillende deskundigen het niet eens zijn over de te volgen procedure. Door ons is naar beste weten en op basis van verkregen deskundig advies gehandeld. Slechts een uitspraak door het Hof van Justitie op dit gebied zal duidelijkheid van zaken kunnen verschaffen.

Door de rekenkamer wordt vermeld dat de aanbesteding als "onrechtmatig" moet worden aangemerkt. Op grond van bovenstaande zijn wij het hiermee niet eens. Van belang is verder hoe het begrip "onrechtmatigheid" hier moet worden uitgelegd. Sinds 2004 wordt bij deze term steeds de link gelegd naar de rechtmatigheidsverklaring die de raad van de accountants vraagt bij de jaarrekening. Mocht de aanbesteding in tegenstelling tot wat wij van mening zijn, niet rechtmatig zijn verlopen dan heeft dit desondanks geen gevolgen voor de rechtmatigheidsverklaring bij de jaarrekening. In de Kadernota van het Platform rechtmatigheid (de leidraad voor gemeenten en accountants) is namelijk aangegeven dat zogenaamde vormfouten (als voorbeeld wordt in de Kadernota genoemd dat een gemeente het bekend maken van een gunning geheel achterwege heeft gelaten) niet dienen te worden meegenomen in de rechtmatigheidstoets.

Overigens is bij het selecteren van de gewenste aanbestedingsprocedure, terzake overleg gevoerd met onze huisaccountant, waarbij deze heeft verklaard geen problemen te zien m.b.t. de voorgestelde procedure.

8. NAWOORD

De Rekenkamer West-Brabant neemt er met tevredenheid kennis van dat het College van burgemeester en wethouders de rapportage onderschrijft, en dat de aanbevelingen bij de periodieke actualisatie zullen worden meegenomen. Zeker de implementatie van de doelstellingen inzake duurzaam inkopen in het inkoopbeleid zal een verdere maatschappelijke verbetering van het inkoopbeleid in Rucphen tot gevolg kunnen hebben. De huidige redelijke basis van de inkoopfunctie kan hiermee worden versterkt.

Omdat in de reactie van het College met name wordt ingegaan op één onderdeel van de rapportage (de aanbesteding van het bestek "Beplanten en onderhoud groengebieden") wil de Rekenkamer in het nawoord hierop nader ingaan.

Naast ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid kan het inkoopbeleid ook worden ingezet voor doeleinden op sociaal gebied. In de Europese regelgeving is in dat kader voor bijzondere opdrachten een uitzonderingspositie mogelijk gemaakt voor SW-bedrijven. De gemeente Rucphen heeft hiervoor niet gekozen, zodat op deze opdracht het reguliere Europese aanbestedingsrecht van toepassing is.

Dit betekent dat bij elke stap in het aanbestedingstraject de uitgangspunten met betrekking tot transparantie, objectiviteit en non-discriminatie in acht moeten worden genomen. Deze uitgangspunten zijn gebaseerd op het EU-Verdrag, en zijn daarmee onderdeel van zogenaamd primair recht. Gemeenten moeten er bij het verlenen van een opdracht dus te allen tijde rekening mee houden. Dit is als zodanig daarom ook verwerkt in het normenkader van de Rekenkamer West-Brabant.

Het niet, of niet voldoende tot uitdrukking brengen van deze uitgangspunten in het aanbestedingstraject leidt tot risico's m.b.t. de rechtmatigheid. Indien de betreffende aanbesteding vanuit dit perspectief wordt beoordeeld acht de Rekenkamer West-Brabant het risico van onrechtmatigheid dat de gemeente Rucphen heeft genomen in de wijze waarop zij de betreffende aanbesteding heeft verricht feitelijk te groot. Dit verklaart de in de rapportage opgenomen tekst, waarbij strikt getoetst is aan het normenkader.

Daarom beveelt de Rekenkamer nadrukkelijk aan om de uitgangspunten van de Europese Aanbestedingsregels te hanteren bij alle aanbestedingstrajecten om de risico's van onrechtmatigheid te voorkomen.

Bijlage 1: Overzicht interviews en geanalyseerde documenten

Overzicht interviews

Dinsdag 12 februari 2008	Naam	Functie
09.00 uur	Mary Geleijnse en Karel van Rijckevorsel	Afdelingshoofd FCB/Senior financieel beleidsmedewerker
10.30 uur	Fred Buermans,	Afdelingshoofd BE
11.15 uur	Renson van der Heijden	Centrale Inkoper
13.30 uur	Kees Konings	Sectorhoofd Middelen/plaatsvervangend gemeentesecretaris
14.45 uur	Ton van Dam	Sectorhoofd Bestuur en Ruimte
Donderdag 14 februari 2008	Naam	Functie
09.30 uur	Jac de Bruijn,	Afdelingshoofd FZ
11.30 uur	Roland van Pareren,	Griffier
12.15 uur	John Morsink:	Afdelingshoofd VB
14.45 uur	Edwin van Steen	Wvd afdelingshoofd P&O

Overzicht belangrijkste geanalyseerde documenten

- Inkoop- en aanbestedingsbeleid.
- Handboek inkoop en aanbestedingen (inclusief budgethoudersregeling).
- Notitie rechtmatigheid 2006 Deloitte.
- Inkoopactieplannen (2007 en 2008) en inkoopbeoordelingen (2007).
- Verwachtingendocument in verband met de hernieuwde samenwerking tussen SIW en gemeente Rucphen.
- Mandaatregeling.
- Bevestigingsbrief intentieverklaring duurzaam inkopen.

Bijlage 2: Gehanteerde normenkader

Let op: de waardering van de mate waarin georganiseerd kan worden uitgedrukt in onvoldoende, redelijk of goed en in de combinaties onvoldoende-redelijk en redelijk-goed.

Omschrijving	Mate waarin georganiseerd	Normenkader
Inkoopmissie en -visie	Onvoldoende	De inkoopmissie en -visie zijn niet beschreven en ook nog geen punt op de agenda van het management.
	Redelijk	De inkoopmissie en -visie zijn nog niet vastgesteld maar zijn wel in ontwikkeling. <u>Of:</u> De inkoopmissie en -visie zijn formeel vastgesteld maar geven nog slechts beperkt richting aan de organisatie m.b.t. inkopen en aanbesteden. <u>Of:</u> De inkoopmissie en -visie zijn formeel vastgesteld maar dit is slechts bij een klein deel van de medewerkers bekend.
	Goed	De inkoopmissie en -visie zijn formeel vastgesteld en geven richting aan de organisatie m.b.t. tot inkopen en aanbesteden. De inkoopmissie en -visie zijn bij een groot deel van de medewerkers bekend.
Inkoopbeleid	Onvoldoende	Het inkoopbeleid is niet beschreven en ook nog geen punt op de agenda van het management.
	Redelijk	Het inkoopbeleid is nog niet vastgesteld maar wel in ontwikkeling. <u>Of:</u> Het inkoopbeleid is formeel vastgesteld maar geeft nog slechts beperkt richting aan de organisatie m.b.t. inkopen en aanbesteden. <u>Of:</u> Het inkoopbeleid is formeel vastgesteld maar is slechts bij een klein deel van de medewerkers bekend.
	Goed	Het inkoopbeleid is formeel vastgesteld en geeft richting aan de organisatie m.b.t. tot inkopen en aanbesteden. Het inkoopbeleid is bij een groot deel van de medewerkers bekend.

Omschrijving	Mate waarin georganiseerd	Normenkader
Inkoopdoelstellingen	Onvoldoende	Er zijn geen inkoopdoelstellingen geformuleerd en dit is ook nog geen punt op de agenda van het management.
	Redelijk	Er zijn wel inkoopdoelstellingen geformuleerd maar verantwoordelijke medewerkers worden hierop niet beoordeeld. <u>Of:</u> Er zijn wel inkoopdoelstellingen geformuleerd maar de mate van realisatie wordt niet gemeten.
	Goed	Inkoopdoelstellingen zijn geformuleerd en maken onderdeel uit van de beoordeling van de verantwoordelijke medewerkers.
Plannen, budgetteren en monitoren	Onvoldoende	Er worden geen inkoopplannen opgesteld. <u>Of:</u> Er is geen mandaatregeling.
	Redelijk	Er worden inkoopplannen opgesteld maar deze worden uitsluitend voor inkoop en aanbestedingsdoeleinden gebruikt. De inkoopplannen worden niet of nauwelijks meegenomen in budgetrondes. <u>En:</u> Er is wel een mandaatregeling vastgesteld maar deze wordt niet of nauwelijks gecontroleerd.
	Goed	Inkoopplannen maken onderdeel uit van de budgetrondes en de mandaatregeling wordt op structurele wijze en volgens een vast protocol gecontroleerd.
Leveranciersmanagement	Onvoldoende	Leveranciers worden niet beoordeeld op de geleverde prestaties. Incidenteel en op ad-hoc basis vinden gesprekken plaats met leveranciers maar de resultaten worden niet vastgelegd.
	Redelijk	Een beperkt aantal leveranciers wordt beoordeeld, maar beoordeling vindt niet plaats volgens een gestructureerd proces. <u>Of:</u> Het presteren van een groot deel van de leveranciers wordt beoordeeld maar beoordeling vindt niet plaats volgens een gestructureerd proces.
	Goed	Leveranciers worden volgens een gestructureerd proces beoordeeld. De resultaten worden volgens een standaard methodiek vastgelegd en gearchiveerd.

Omschrijving	Mate waarin georganiseerd	Normenkader
Specificatie behoefte	Onvoldoende	In de specificatie van de behoefte wordt uitsluitend uitgegaan van voortzetting van de huidige situatie. Nieuwe ontwikkeling in de markt dan wel in de eigen organisatie worden niet meegenomen.
	Redelijk	In de specificatie van de behoefte wordt vooral uitgegaan van voortzetting van de huidige situatie. Algemeen bekende marktontwikkelingen en ontwikkelingen binnen de eigen organisatie worden (in beperkte) meegenomen in de specificatie van de behoefte.
	Goed	Specificatie van de behoefte vindt plaats door een gestructureerde analyse van ontwikkelingen in de markt en binnen de eigen organisatie. Out-of-the-box denken.
Leveranciersselectie	Onvoldoende	Leverancierskeuze is niet gebaseerd op een marktonderzoek. Alleen bekende leveranciers worden uitgenodigd om offerte uit te brengen.
	Redelijk	Er worden niet alleen bekende maar ook (voor de gemeente) onbekende leveranciers uitgenodigd om offerte uit te brengen. Selectie van de leveranciers vindt echter niet plaats volgens een vast protocol.
	Goed	Leveranciers worden uitsluitend op basis van een verkenning van de markt en volgens een vast protocol uitgenodigd offerte uit te brengen.
(EU) aanbesteden	Onvoldoende	(EU) aanbesteden heeft geen aandacht. Er wordt ingekocht volgens niet-éénduidige inkoopprocedures. Geen controle op rechtmatigheid.
	Redelijk	Er zijn duidelijke drempels en procedures voor aanbesteden maar procedures worden niet of nauwelijks gecontroleerd en geëvalueerd.
	Goed	Er zijn duidelijke drempels en procedures voor aanbesteden. Bewaking van de procedures en rechtmatigheid is geborgd in de organisatie.

Omschrijving	Mate waarin georganiseerd	Normenkader
Contracteren	Onvoldoende	Afspraken worden niet schriftelijk vastgelegd of niet vastgelegd in een door alle betrokken partijen getekend contract. Er is geen mandaatregeling
	Redelijk	Afspraken worden vastgelegd in een contract maar het contract wordt niet juridisch getoetst. Of: Afspraken worden wel vastgelegd in een contract maar hiervoor worden veelal leverancierscontracten en leveranciersvoorwaarden gebruikt.
	Goed	Afspraken worden juridisch getoetst en in een door alle betrokken partijen getekend contract vastgelegd. In slechts een beperkt aantal gevallen wordt gebruik gemaakt van andere inkoopvoorwaarden dan de eigen inkoopvoorwaarden van de gemeente. Ondertekening vindt plaats volgens een vastgestelde mandaatregeling.
Evaluatie en beheer	Onvoldoende	Afgesloten contracten worden niet beheerd.
	Redelijk	Contracten worden gestructureerd vastgelegd maar bewaking van expiratiedata en verlengingsopties vindt niet of nauwelijks plaats.
	Goed	Alle contracten worden gestructureerd vastgelegd en expiratiedata en verlengingsopties worden actief beheerd. De overeengekomen inkoopcondities worden op structurele wijze in de organisatie getoetst.
Opstellen en autoriseren bestelaanvraag	Onvoldoende	Er is geen sprake van beperking van bevoegdheden om bestelaanvragen op te stellen en te autoriseren. Geen gestructureerd proces.
	Redelijk	Het aantal medewerkers dat bevoegd is bestelaanvragen op te stellen en te autoriseren is beperkt. Er is echter geen sprake van een gestructureerd proces. Of: Opstellen en autoriseren verloopt via een gestructureerd proces maar het aantal medewerkers dat bevoegd is, is niet beperkt.
	Goed	Het aantal medewerkers dat bevoegd is bestelaanvragen op te stellen en te autoriseren is beperkt. Opstellen en autoriseren bestelaanvragen verloopt via een gestructureerd proces.

Omschrijving	Mate waarin georganiseerd	Normenkader
Plaatsen & bewaken opdrachten	Onvoldoende	Er is geen sprake van beperking van de mogelijkheden om opdrachten te plaatsen. Plaatsen en bewaken van opdrachten verloopt niet via een gestructureerd proces.
	Redelijk	Het aantal medewerkers dat bevoegd is bestelopdrachten te plaatsen en bewaken is beperkt. Er is echter geen sprake van een gestructureerd proces. Of: Plaatsen en bewaken opdrachten verloopt via een gestructureerd proces maar het aantal medewerkers dat bevoegd is, is niet beperkt.
	Goed	Het aantal medewerkers dat bevoegd is bestelopdrachten te plaatsen en bewaken is beperkt. Plaatsen en bewaken opdrachten verloopt via een gestructureerd proces.
Ontvangst goederen of diensten	Onvoldoende	Een groot deel van de medewerkers mag bestelde goederen of diensten in ontvangst nemen.
	Redelijk	Slechts een beperkt aantal medewerkers mag bestelde goederen of diensten in ontvangst nemen maar dit verloopt niet volgens een gestructureerd proces.
	Goed	Slechts een beperkt aantal medewerkers mag bestelde goederen of diensten in ontvangst nemen. De specificaties van de ontvangen goederen en diensten worden bij ontvangst grondig gecontroleerd en binnengeboekt volgens een gestructureerd proces.
Logistieke afhandeling	Onvoldoende	Logistieke stromen zijn niet gestructureerd en ondoorzichtig.
	Redelijk	Logistieke stromen zijn gestructureerd maar niet geformaliseerd. Is er geen of nauwelijks sprake van voorraadbeheer.
	Goed	Logistieke stromen zijn gestructureerd en geformaliseerd. Voorraadbeheer is georganiseerd. Daar waar mogelijk zijn (administratieve) processen gestandaardiseerd en geautomatiseerd.
Factuurafhandeling	Onvoldoende	Factuurafhandeling is niet of nauwelijks gestructureerd. Facturen worden niet of nauwelijks gecontroleerd.
	Redelijk	Het (administratieve) proces is nauwelijks of niet geautomatiseerd. Facturen worden handmatig gecontroleerd door de budgethouder.
	Goed	Daar waar mogelijk zijn (administratieve) processen gestandaardiseerd en geautomatiseerd. Facturen worden getoetst aan de gemaakte inkoopafspraken.

Bijlage 3: Uitgavenanalyse

Totaal bedrag aan transacties in de download 2006 en 2007		€ 66.191.549
Geen beïnvloedbaar inkoopvolume		€ 41.574.491
Pakketcode	Inkooppakket beïnvloedbaar inkoopvolume	Volume totaal (€)
01	Personeelsgerelateerde zaken	630.122
02	Kantoorinrichting en benodigdheden	752.197
03	Automatisering en telecommunicatie	1.126.428
04	Adviseurs en flexibele arbeid	1.739.625
05	Vervoer en emballage	578.730
06	Aanschaf/ huur geb., install. en terreinen	975.278
07	Exploitatie, beheer geb., install. en terreinen	8.821.813
08	GWW (aanleg en onderhoud)	7.849.093
09	Organisatiespecifieke uitgaven	2.143.773
		24.617.058

Een specificatie per pakketcode is als laatste deel van deze bijlage opgenomen.

Top 25 leveranciers op basis van volume

Leverancier	Volume (€)
Saver N.V.	2.432.496
S&R N.V.	1.806.562
W.V.S. Groep	1.789.431
Intergas Energie B.V.	1.495.276
Aannemersbedrijf J.C. Koevoets B.V.	956.425
Ballast Nedam	589.291
Bouwbedrijf Boot b.v.	541.500
Sportijn Rucphen B.V.	529.580
OCWB	517.461
Centric IT Solutions	506.525
Tauw BV	490.630
Heijmans Wegenbouw BV	411.359
Oomen Aannemingsmaatschappij Bv	378.755
Laco Rucphen	359.734
Regionale Milieudienst West-Brabant	357.824
Gebrs. J. en P. Oomen B.V.	344.964
Lotec BV	296.453
Stadhouders B.V.	283.075
Radar	274.882
Prof. Gielenstichting	270.821
Schaper BV Aanemings-en Handelmaatschappij	267.647
Ouden Recycling West-Brabant den	258.493
Ingenieursbureau Oranjewoud Bv	256.013
Essent	246.701
Brabant water	228.134
Totaal	15.890.030

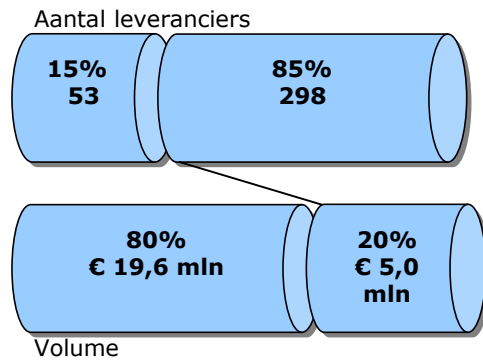
Top 25 leveranciers op basis van aantal facturen

Leverancier	Aantal facturen
Essent	703
Aannemersbedrijf J.C. Koevoets B.V.	361
KPN	261
Saver N.V.	260
W.V.S. Groep	254
Swets Information Services	221
S&R N.V.	209
Centric IT Solutions	185
Regionale Milieudienst West-Brabant	145
Elektrokern Schuurman	131
Brabant Water	131
Tauw BV	114
Wildkamp B.V.	104
Safe & Sure Nederland B.V.	99
Oomen Aannemingsmaatschappij Bv	91
KMS bestuurssupport B.V.	83
Rob Brugel B.V. Horecaservice	82
A.C.M. Huijps-Slooters	75
SDU	73
Intergas Energie B.V.	71
Verstijlen Holding B.V.	66
Start People BV	66
Autobar Holland BV	61
Du Bois Sierbestratingen BV	61
Ouden Recycling West-Brabant den	60
Totaal	3.967

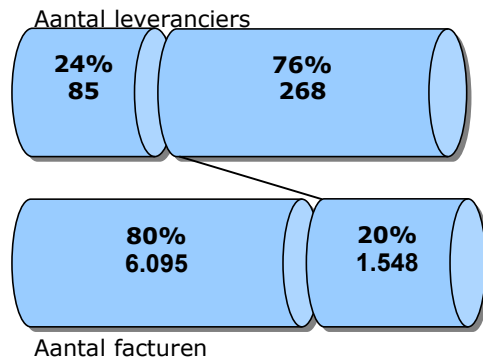
Pareto analyse

Een pareto-diagram is een grafische weergave van de pareto-analyse. Deze grafische methode wordt gebruikt om bijvoorbeeld het aandeel van een X-percentage van het aantal leveranciers af te zetten tegen bijvoorbeeld het inkoopvolume of het aantal ontvangen facturen. In onderstaande grafische weergave is de pareto-analyse weergegeven op basis van het volume en het aantal facturen.

Pareto analyse op basis van volume



Pareto analyse op basis van het aantal facturen



Inkoopcategorie: Personeelsgerelateerde zaken	Aantal lev. in segment	Totaal volume in segment	Naam grootste leverancier volume	Volume grootste lev.	Totaal aantal facturen in segment	Aantal facturen grootste lev.	Naam grootste leverancier aantal facturen	Gemiddeld volume per factuur	Besparings-potentieel
Studie en opleiding	16	131.144	Best.Acc. Zuid-Nederland	29.559	112	26	Best.Acc. Zuid-Nederland	1.171	Gemiddeld
Reis- en verblijfkosten	4	12.714	V.O.F. P. Heeren en zn	5.855	16	6	V.O.F. P. Heeren en zn	795	Laag
Recruitment, werving en selectie	3	134.323	P & O Services Detachering BV	76.115	24	19	K.S.M. B.V.	5.597	Gemiddeld
Bedrijfskleding	4	67.630	Algebra	41.145	136	100	Safe & Sure Nederland B.V.	497	Gemiddeld
Arbo	2	77.920	HumanCapitalCare Arbozorg B.V.	50.397	80	60	HumanCapitalCare Arbozorg B.V.	974	Gemiddeld
Representatiekosten	1	8.946	Sligro B.V.	8.946	5	5	Sligro B.V.	1.789	ntb
Overige personeelsgerelateerde zaken	5	197.446	Brandweer Bergen op Zoom & Roosendaal	92.627	68	26	Penningmeester Personeelsvereniging	2.904	Hoog
TOTAAL		630.122			441				

Inkoopcategorie: Kantoorinrichting en -benodigdheden	Aantal lev. in segment	Totaal volume in segment	Naam grootste leverancier volume	Volume grootste lev.	Totaal aantal facturen in segment	Aantal facturen grootste lev.	Naam grootste leverancier aantal facturen	Gemiddeld volume per factuur	Besparings-potentieel
Kantoorartikelen	2	67.594	Corporate Express	61.667	25	23	Corporate Express	2.704	Gemiddeld
Kantoorinrichting	3	51.271	Ahrend Inrichten BV	34.813	32	23	Ahrend Inrichten BV	1.602	Gemiddeld
Kantoorapparatuur	3	111.257	Oce Nederland B.V.	95.060	119	50	T & E Service	935	Gemiddeld
Drukwerk/Mediaplantsing	10	185.099	Vorsselmans BV Uitgeverij & Drukk	80.168	158	73	SDU	1.172	Hoog
Vakliteratuur en abonnementen	6	125.244	Swets Information Services	77.151	275	221	Swets Information Services	455	Gemiddeld
Archief	4	211.733	Vervest consultancy	106.555	75	46	Vervest consultancy	2.823	Laag
TOTAAL		752.197			684				

Inkoopcategorie: Automatisering en telecommunicatie	Aantal lev. in segment	Totaal volume in segment	Naam grootste leverancier volume	Volume grootste lev.	Totaal aantal facturen in segment	Aantal facturen grootste lev.	Naam grootste leverancier aantal facturen	Gemiddeld volume per factuur	Besparings- potentieel
Aanschaf/onderhoud hardware	1	39.592	SCC Exchange	39.592	3	3	SCC Exchange	13.197	Laag
Aanschaf/onderhoud software	8	673.124	Centric IT Solutions	506.525	228	185	Centric IT Solutions	2.952	Gemiddeld
Netwerken en infrastructuur	5	119.740	Cab Holland BV	75.555	94	42	Cab Holland BV	1.274	Gemiddeld
ICT-diensten en -advies	5	50.565	Gemnet B.V.	35.710	36	27	Gemnet B.V.	1.405	Gemiddeld
Telecommunicatie	3	243.406	KPN	209.392	286	261	K.P.N.	851	Gemiddeld
TOTAAL		1.126.428			647				

Inkoopcategorie: Adviseurs en flexibele arbeid	Aantal lev. in segment	Totaal volume in segment	Naam grootste leverancier volume	Volume grootste lev.	Totaal aantal facturen in segment	Aantal facturen grootste lev.	Naam grootste leverancier aantal facturen	Gemiddeld volume per factuur	Besparings- potentieel
Uitzendkrachten	13	449.293	Telengy Sociale Zekerheid B.V.	90.318	328	83	KMS bestuurssupport B.V	1.370	Hoog
Organisatie- en formatieadvies	5	19.563	Bestuur en Management Consultants	8.984	13	7	Bestuur en Management Consultants	1.505	Laag
Beleidsondersteunend onderzoek en beleidsadvies	10	268.591	CIZ	117.883	57	28	CIZ	5.024	Hoog
Juridisch onderzoek en advies	4	81.349	AKD Prinsen van Wijmen	49.665	40	27	AKD Prinsen van Wijmen	2.034	Gemiddeld
Marketing, PR en communicatie	3	15.138	TV&CO	7.200	7	4	www.camerateam.nl	2.163	Laag
Accountancy diensten	1	171.884	Deloitte & Touche	171.884	58	58	Deloitte & Touche	2.964	Gemiddeld
Civieltechnische adviseurs	1	18.928	Aqua Basic bv	18.928	5	5	Aqua Basic bv	3.786	Laag
Inkoopadvies en – werkzaamheden	1	47.498	Inkoopbureau West- Brabant	47.498	5	5	nkoopbureau West- Brabant	9.500	Ntb
Architecten	1	161.165	VvR architecten	161.165	30	30	VvR architecten	5.372	Gemiddeld
Overige diensten	5	506.216	Radar	274.882	136	57	IMK Intermediair BV	3.722	Laag
TOTAAL		1.739.625			679				

Inkoopcategorie: Vervoer en emballage	Aantal lev. in segment	Totaal volume in segment	Naam grootste leverancier volume	Volume grootste lev.	Totaal aantal facturen in segment	Aantal facturen grootste lev.	Naam grootste leverancier aantal facturen	Gemiddeld volume per factuur	Besparingspotentieel
Aanschaf personenauto's personen vervoer	1	16.183	Autobedrijf van Koullil b.v.	16.183	7	7	Autobedrijf van Koullil b.v.	2.312	Laag
Onderhoud- en exploitatiekosten van personenautos	3	46.992	Frijters Automaterialen B.V.	22.430	67	26	Verstraaten Autoschadebedrijf B.V.	701	Laag
Aanschaf gespecialiseerde voertuigen	4	323.844	Van Tilburg-Bastianen DAF B.V.	199.171	51	34	Van Tilburg-Bastianen DAF B.V.	6.350	Gemiddeld
Huur/Lease gespecialiseerde voertuigen	1	30.358	J.Holleman Hoogwerkerverhuur bv	30.358	12	12	J.Holleman Hoogwerkerverhuur bv	2.530	Laag
Onderhoud- en exploitatiekosten gespecialiseerde voertuigen	4	69.337	Kenbri Fire Fighting B.V.	49.405	33	17	Kenbri Fire Fighting B.V.	2.101	Gemiddeld
Aanschaf en exploitatiekosten overige vervoermiddelen	1	173	Jumbo Totaal BV	173	1	1	Jumbo Totaal BV	173	Laag
Vracht, porti en verzendkosten	1	91.841	TNT Post BV	91.841	23	23	TNT Post BV	3.993	Gemiddeld
TOTAAL		578.730			194				

Inkoopcategorie: Aanschaf/ huur gebouwen, installaties en terreinen	Aantal lev. in segment	Totaal volume in segment	Naam grootste leverancier volume	Volume grootste lev.	Totaal aantal facturen in segment	Aantal facturen grootste lev.	Naam grootste leverancier aantal facturen	Gemiddeld volume per factuur	Besparingspotentieel
Aanschaf gebouwinstallaties	1	115	Overlander B.V.	115	1	1	Overlander B.V.	115	Laag
Overig aanschaf/huur gebouwen en terreinen	6	975.163	OCWB	517.461	10	3	Jong	97.516	Gemiddeld
TOTAAL		975.278			11				

Inkoopcategorie: Exploitatie, beheer gebouwen en installaties en terreinen	Aantal lev. in segment	Totaal volume in segment	Naam grootste leverancier volume	Volume grootste lev.	Totaal aantal facturen in segment	Aantal facturen grootste lev.	Naam grootste leverancier aantal facturen	Gemiddeld volume per factuur	Besparings- potentieel
Onderhoud bouwkundig	13	528.018	Lotec BV	296.453	221	53	B.W.P.	2.389	Gemiddeld
Schoonmaak	4	58.930	Job Procleaning	42.117	80	51	Job Procleaning	737	Gemiddeld
Beveiliging	4	92.891	EBOD Beveiligingen B.V.	68.016	63	29	Initial Varel Security B.V.	1.474	Gemiddeld
Catering	2	53.221	A.C.M. Huijps-Slooters	28.749	157	82	Rob Brugel B.V. Horecaservice	339	Gemiddeld
Drank- & Foodautomaten	1	30.071	Autobar Holland BV	30.071	61	61	Autobar Holland BV	493	Laag
Energie en water	4	2.052.604	Intergas Energie B.V.	1.495.276	950	703	Essent	2.161	ntb
Groenvoorziening binnen	7	200.623	Boer Speeltoestellen BV	54.765	97	66	Verstijlen Holding B.V.	2.068	Hoog
Afvalverwerking	7	4.516.577	Saver N.V.	2.432.496	551	260	Saver N.V.	8.197	Gemiddeld
Onderhoud Installaties en materiaal	13	238.533	ITT Flygt B.V.	108.589	190	55	ITT Flygt B.V.	1.255	Hoog
Overige exploitatie, beheer gebouwen, terreinen en installaties	4	1.050.343	Sportijn Rucphen B.V.	529.580	99	46	Essent Kabelcom B.V.	10.610	Gemiddeld
TOTAAL		8.821.813			2469				

Inkoopcategorie: GWW (aanleg en onderhoud)	Aantal lev. in segment	Totaal volume in segment	Naam grootste leverancier	Volume grootste lev.	Totaal aantal facturen in segment	Aantal facturen grootste lev.	Naam grootste leverancier	aantal facturen	Gemiddeld volume per factuur	Besparings-potentieel
Uitvoering en aanneming van werken (Bouwbedrijven)	11	1.027.098	Bouwbedrijf Boot b.v.	541.500	45	10	VDR bv	Bouwbedrijf B.U.	22.824	ntb
Bodemsanering / -onderzoek	2	7.853	Moerdijk Bodemsanering B.V.	6.720	5	3	Moerdijk Bodemsanering B.V.		1.571	Laag
Beton- en staalconstructies	1	7.535	VDH Roestvaststaalbouw Leerdam B.V.	7.535	4	4	VDH Roestvaststaalbouw Leerdam B.V.		1.884	Laag
Elektrotechnische systemen	12	413.068	Elektrokern Schuurman	104.056	248	131	Elektrokern Schuurman		1.666	ntb
Materiaal voor onderhoud	15	328.209	Van Weele	52.264	446	104	Wildkamp B.V.		736	Hoog
Stedelijk ontwerp	7	227.987	Grontmij Nederland BV	162.670	56	26	Grontmij Nederland BV		4.071	Gemiddeld
Groenvoorziening	8	2.011.787	W.V.S. Groep	1.789.431	320	254	W.V.S. Groep		6.287	Gemiddeld
Uitvoering en aanneming van werken (Grond- en Waterbedrijven)	17	3.809.008	Aannemersbedrijf J.C. Koevoets B.V.	956.425	764	361	Aannemersbedrijf J.C. Koevoets B.V.		4.986	ntb
Overige GWW	1	16.548	ProRail	16.548	2	2	ProRail		8.274	ntb
TOTAAL		7.849.093			1890					

Inkoopcategorie: Organisatiespecifieke uitgaven	Aantal lev. in segment	Totaal volume in segment	Naam grootste leverancier volume	Volume grootste lev.	Totaal aantal facturen in segment	Aantal facturen grootste lev.	Naam grootste leverancier aantal facturen	Gemiddeld volume per factuur	Besparingspotentieel
Verkeers- en vervoersonderzoeken	3	36.888	DTV Consultants	20.758	54	46	Argonaut Advies B.V.	683	ntb
Technische adviezen	14	546.470	Regionale Milieudienst West-Brabant	357.824	203	145	Regionale Milieudienst West-Brabant	2.692	ntb
Directievoering tijdens uitvoering	1	256.013	Ingenieursbureau Oranjewoud Bv	256.013	35	35	Ingenieursbureau Oranjewoud Bv	7.315	ntb
Sportactiviteiten / -toestellen	1	21.250	2 Move B.V.	21.250	1	1	2 Move B.V.	21.250	ntb
Scholen	1	270.821	Prof. Gielenstichting	270.821	31	31	Prof. Gielenstichting	8.736	ntb
Stichtingen	35	80.458	Stichting Vrienden Heemtuin	26.300	81	8	Stichting Rioned	993	ntb
Leerlingenvervoer	8	494.993	Stadhouders B.V.	283.075	148	39	Dutax reizen	3.345	ntb
Overige Organisatie specifieke uitgaven	4	436.880	Regionale Brandweer	224.725	70	33	Regionale Brandweer	6.241	ntb
TOTAAL		2.143.773			623				

Bijlage 4: Second opinion Loyens & Loeff m.b.t. beplanten en onderhouden groengebieden

Memorandum

AAN : Rekenkamer West-Brabant
VAN : mr. J.W.A. Bergevoet
REFERENTIE : 2784595
DATUM : 26 mei 2008
BETREFT : Second opinion opdrachtverlening groenonderhoud gemeente Rucphen

1. De gemeente Rucphen heeft in de tweede helft van 2006 onderhands (zonder openbare aanbesteding) een opdracht voor het onderhoud aan de openbare groenvoorziening gegund aan de WVS-groep. De opdrachtwaarde per jaar bedraagt circa EUR 500.000. De gemeente beroept zich erop dat er sprake is van een B-dienst en heeft daarom enkel voorafgaand aan de gunning het voornemen daartoe gepubliceerd op de website van de gemeente.

2. Mij is verzocht een second opinion te geven op de conformiteit van deze gunning met de Europese aanbestedingsregels en -beginselen.

3. Gelet op de werkzaamheden genoemd in het bestek valt de opdracht voor het onderhoud aan de openbare groenvoorziening waarschijnlijk in de categorie B-diensten (subcategorie 'Diensten voor land-, bos- en tuinbouw', CPV-code 77000000, en subsubcategorie 'Beplanten en onderhouden van groengebieden', CPV-code 77310000). Dit betekent dat op deze opdracht in principe slechts het verlichte regime van het Bao van toepassing is en geen Europese aanbestedingsprocedure hoeft te worden georganiseerd.

4. Wel dient bij het gunnen van opdrachten voor B-diensten rekening gehouden te worden met de aanbestedingsbeginselen. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EG volgt dat aanbestedende diensten onderworpen blijven aan de beginselen van het EG-Verdrag, zoals de beginselen van transparantie en gelijke behandeling, ook al zijn de Europese aanbestedingsregels van het Bao niet (volledig) van toepassing. Ten aanzien van overheidsopdrachten impliceert dat volgens het Hof dat deze opdrachten voorafgaand aan de gunning gepubliceerd moeten worden, zodat potentiële opdrachtnemers de gelegenheid krijgen mee te dingen naar de opdracht.

5. Recent heeft het Hof van Justitie in de zaak An Post (C-507/03) geoordeeld over de toepassing van deze beginselen op de overheidsopdrachten voor B-diensten. In zijn arrest van 13 november 2007 nam het Hof als uitgangspunt dat een opdracht voor B-diensten in beginsel geen grensoverschrijdend belang (i.e. een bepaald belang voor een onderneming die gevestigd is in een andere lidstaat) zal hebben, en dat daarom de Verdragregels en -beginselen niet van toepassing zijn. Het Hof legt de bewijslast om aan te tonen dat een 2784595 2/2 bepaalde opdracht voor B-diensten wel grensoverschrijdend belang heeft, neer bij de klagende partij.

6. Voor de opdracht voor onderhoud aan de openbare groenvoorziening (zoals gezegd een B-dienst) geldt dat het aan de gemeente is om te toetsen of de verwachting is dat deze opdracht belang zal hebben voor ondernemingen gevestigd in andere lidstaten. Uit de adviesnota van de gemeente van 12 juli 2006 begrijp ik uit de tweede alinea van pagina 4 dat de gemeente mogelijk acht dat een buitenlandse onderneming het werk zou aannemen. Gelet hierop, en het feit dat de opdracht een waarde heeft die de Europese drempelwaarde ruim overschrijdt en de gemeente Rucphen grenst aan de Belgische grens, acht ik aannemelijk dat de onderhavige opdracht een grensoverschrijdend belang heeft. Dit zou betekenen dat de gemeente een transparantieverplichting heeft voor deze opdracht hetgeen betekent dat deze voorafgaand aan de gunning gepubliceerd moeten worden.

7. De vraag is of de publicatie die de gemeente op haar website heeft geplaatst voldoet aan de door het Hof van Justitie geformuleerde transparantieverplichting. Hoewel het Hof nog niet nader heeft aangeduid welk publicatiemiddel de aanbestedende dienst moet hanteren, kan, gezien de uitleg die de Europese Commissie in een interpretatieve mededeling aan de uitspraken van het Hof heeft gegeven, publicatie op de eigen website een geschikt publicatiemiddel zijn als de aankondiging niet is 'weggestopt' (moeilijk te vinden is) en het niet voor de gemeente ongebruikelijk is aankondigingen voor opdrachten op haar website te plaatsen.

8. Gelet op de rechtspraak van het Hof van Justitie en de uitleg daarvan door de Europese Commissie, acht ik aannemelijk dat de inhoud van het bericht van de gemeente op haar website niet voldoet aan de door het Hof en de Europese Commissie gestelde eisen. Deze vereisen namelijk dat de aankondiging genoeg informatie bevat voor een onderneming om te beslissen of zij wil meedingen naar de opdracht. Het dient derhalve een 'actieve' publicatie te zijn op basis waarvan potentiële opdrachtnemers de kans krijgen te reageren en de gelegenheid krijgen mee te dingen naar de opdracht, en geen 'passieve' publicatie, waarbij (een voornemen tot) een gunningsbeslissing als voldongen feit wordt medegedeeld. Aangezien het bericht van de gemeente op haar website naar mijn mening niet kan worden gezien als een actieve publicatie, maar als de mededeling van een feit (een 'passieve' publicatie), voldoet het bericht naar mijn inschatting niet aan de daartoe door de Europese rechtspraak gestelde eisen.