

## **Onderzoek**

## **Inkoop- en aanbestedingsbeleid**

## **Gemeente Halderberge**

## Rapportage

Datum: 8 september 2008

Postbus 5000  
4700 KA ROSENDAAL

[www.rekenkamerwestbrabant.nl](http://www.rekenkamerwestbrabant.nl)



## Inhoudsopgave

<b>1. INLEIDING.....</b>	<b>5</b>
<b>2. DOELMATIGHEID.....</b>	<b>7</b>
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 .....	11
2.5 Strategische Inkoop – Plannen, budgetteren en monitoren.....	11
2.6 Strategische inkoop – Leveranciersmanagement .....	12
2.7 Tactische inkoop – Specificatie behoefte en marktonderzoek .....	12
2.8 Tactische inkoop – Leveranciersselectie .....	12
2.9 Tactische inkoop – (EU)-aanbesteden .....	13
2.10 Tactische inkoop – Contracteren .....	13
2.11 Tactische inkoop – Evaluatie en beheer.....	14
2.12 Operationele inkoop - Opstellen, autoriseren, plaatsen bestelaanvraag...	14
2.13 Operationele inkoop – Goederenontvangst en logistieke afhandeling .....	15
2.14 Operationele inkoop – Factuur afhandeling .....	15
2.15 Huidige status inkoopfunctie gemeente Halderberge .....	15
<b>3. DOELTREFFENDHEID .....</b>	<b>19</b>
<b>4. RECHTMATIGHEID.....</b>	<b>22</b>
4.1 Interne controle.....	22
4.2. Deskresearch (Europese) aanbestedingen .....	24
4.3 Bevindingen juridisch dossiercontrole .....	25
<b>5 INTEGRITEIT .....</b>	<b>32</b>
<b>6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....</b>	<b>34</b>
6.1 Hoofdlijnen .....	34
6.2 Betrokkenheid van de raad .....	36
6.3 Doelmatigheid .....	37
6.4 Doeltreffendheid .....	40
6.5 Rechtmatigheid .....	40
6.6 Integriteit .....	41
<b>7. REACTIE COLLEGE .....</b>	<b>42</b>
<b>8. NAWOORD.....</b>	<b>45</b>
Bijlage 1: Overzicht interviews en geanalyseerde documenten.....	47
Bijlage 2: Gehanteerde normenkader .....	48
Bijlage 3: Uitgavenanalyse .....	53



## 1. INLEIDING

### **Inleiding tot het onderzoek**

Zoals beschreven in het aanbestedingsbeleid werken vindt de gemeente het begrijpelijk dat een gemeente aan haar burgers, maar ook aan zichzelf verplicht is de besteding van de gelden zo efficiënt mogelijk uit te voeren. Het inkoopproces i.c. het aanbestedingsproces zal derhalve professioneel uitgevoerd moeten worden.

De uitstraling van goed ingerichte processen, 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 Halderberge 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.

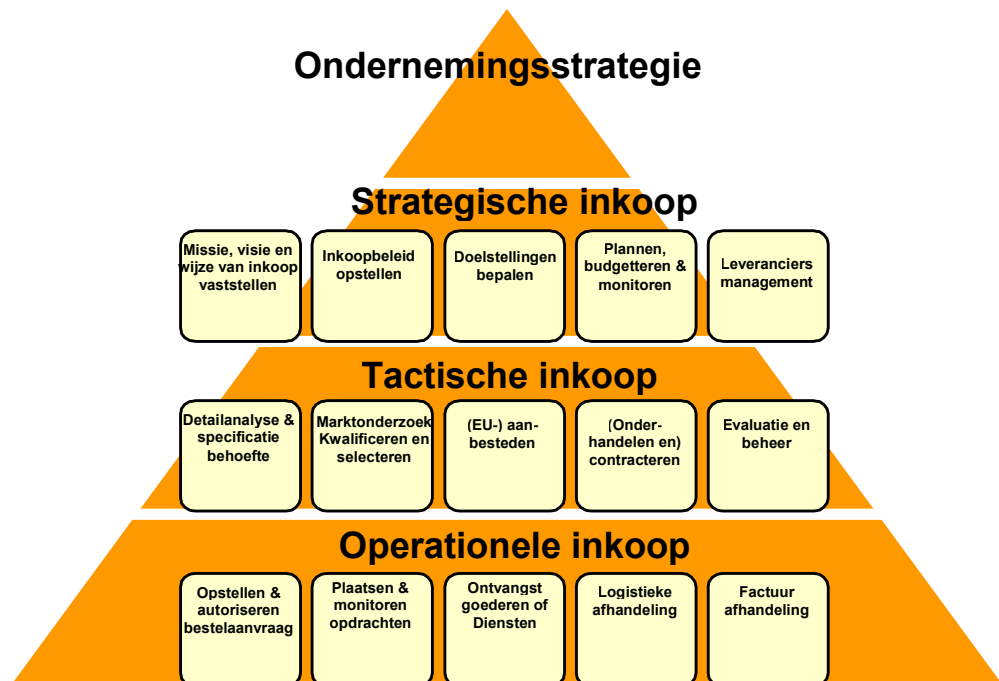
### **Koepelnotitie**

De Rekenkamer voert ook bij de gemeenten Geertruidenberg, Rucphen 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

*Deelname aan Stichting Inkoopbureau West-Brabant*

De gemeente is één van de oprichters van de Stichting Inkoopbureau West-Brabant (hierna te noemen: 'SIW'). De SIW heeft per brief van 30 mei 2006 de dan lopende samenwerking met de gemeente, met ingang van 1 juli 2006 officieel ontbonden. In de brief wordt aangegeven dat de ontbinding reeds mondeling geaccordeerd is in het gesprek met de gemeentesecretaris op 22 mei 2006.

Als reden voor de ontbinding voert de SIW de volgende argumenten aan:

- Geen instemming met het (mondelijke) verzoek van de gemeente voor een soort abonnement op gezamenlijke trajecten tegen een bepaald tarief.
- De SIW heeft de gemeente dringend verzocht een geïntegreerd inkoop- en aanbestedingsbeleid voor de onderdelen leveringen & diensten en werken op te stellen. Aangezien het inkoop- en aanbestedingsbeleid voor het onderdeel werken nog niet zo lang geleden was opgesteld en vastgesteld, was de gemeente van mening dat de prioriteit moest komen te liggen bij het opstellen van een inkoop- en aanbestedingsbeleid voor de onderdelen leveringen en diensten alvorens te komen tot een geïntegreerd inkoop- en aanbestedingsbeleid.
- De rol van de inkoper binnen inkoop- en aanbestedingstrajecten.
- De geringe afname van het aantal dagdelen door de gemeente.

De gemeente heeft de volgende problemen ervaren in de samenwerking met de SIW:

- Voortdurende personele wisselingen (binnen drie jaar zes verschillende inkopers).
- Geringe meerwaarde bij eigen inkoop- en aanbestedingstrajecten (kritiek kwam voornamelijk vanuit de afdeling werken).
- SIW neemt niet al het werk uit handen en kan vertragend werken.

Het in 2006 nieuw aangetreden college heeft niet ingestemd met het ambtelijke advies om het contract met het inkoopbureau te ontbinden. Het 'nieuwe' college gaf aan eerst de gevolgen, de voor- en nadelen van de samenwerking met het inkoopbureau in beeld te willen hebben alvorens een besluit te nemen. Op 5 september 2006 heeft het college besloten de samenwerking met het inkoopbureau te continueren onder, onder andere de volgende voorwaarden:

1. De SIW dient een inkoper te leveren die niet alleen zijn vak goed verstaat, maar ook in staat is zijn meerwaarde aan te tonen en communicatief sterk is.
2. De gemeente dient de vrijheid te hebben (binnen bestaande wet- en regelgeving) een eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid te formuleren.
3. De gemeente bepaalt op voorhand (bijv. via het op te stellen inkoop- en aanbestedingsbeleid) voor welke soorten trajecten een inkoper moet worden ingezet.

Deze voorwaarden zijn voorgelegd aan de SIW. De SIW heeft gevraagd om een nadere uitwerking van de voorwaarden op basis waarvan zij een besluit zouden kunnen nemen. Er zijn vervolgens diverse gesprekken gevoerd tussen vertegenwoordigers van de SIW en de gemeente.

Op 11 juni 2007 heeft het college per brief de nadere uitwerking van de voorwaarden per brief aan de SIW kenbaar gemaakt. Als reactie hierop heeft de SIW per schrijven van 16 november 2007 aangegeven zich vooralsnog niet te kunnen vinden in de nadere uitwerking van de voorwaarden. Als reden werd daarbij aangegeven dat er nog te veel zou worden afgeweken van hetgeen gangbaar is binnen de SIW-gemeenten. Het college heeft vervolgens de SIW verzocht voor een drietal onderdelen de voorwaarden waaronder de gemeente kan deelnemen kenbaar te maken. Verder heeft het college verzocht om voor deze drie onderdelen de voorwaarden waaronder alle SIW-gemeenten deelnemen schriftelijk aan de gemeente kenbaar te maken.

Tijdens dit Rekenkameronderzoek heeft het college besloten de samenwerking met de SIW niet voort te zetten, omdat er uiteindelijk geen overeenstemming kon worden bereikt over de voorwaarden waaronder de gemeente en de SIW zouden moeten gaan samenwerken.

Sinds 1 juli 2006 is er geen inkoper van de SIW meer werkzaam bij de gemeente. De budgethouders zijn zelf verantwoordelijk voor het eigen inkoop- en aanbestedingsproces. Er is dus sprake van een decentrale inkooporganisatie.



#### *Organisatie inkoop*

De managers zijn integraal verantwoordelijk voor de juridische kwaliteit van documenten en kunnen als zodanig op eigen initiatief advies vragen aan de juridisch concerncontroller. Er is niet formeel vastgelegd dat de juridische concerncontroller een rol heeft in het inkoop- en aanbestedingsproces. De afdeling REZ heeft een 'eigen' juridisch medewerker. Zowel de juridisch concerncontroller als de afdelingsjurist van de afdeling REZ beschikken niet over specialistische kennis van de aanbestedingswetgeving. Bij complexe inkoop- en aanbestedingstrajecten wordt daarom externe deskundigheid ingehuurd.

#### *Deelnameverklaring duurzaam inkopen*

De gemeente heeft op 21 juni 2006 de deelnameverklaring duurzaam inkopen (doelstelling voor lagere overheden om 50% duurzaam in te kopen in 2010) ondertekend.

## **2.3 Strategische inkoop – Inkoop- en aanbestedingsbeleid**

#### *Algemeen*

De gemeente heeft op dit moment alleen een inkoop- en aanbestedingsbeleid voor werken. Dit beleid is vastgesteld op 22 september 2005 door de raad. De in deze paragraaf beschreven bevindingen hebben dan ook alleen betrekking op het beleid voor werken. Voor leveringen en diensten is er nog geen inkoop- en aanbestedingsbeleid opgesteld. Het cluster Facilitaire Zaken & Automatisering is momenteel (begin 2008) wel bezig om hiervoor een inkoop- en aanbestedingsbeleid op te stellen. De verwachting van de gemeente is dat dit beleid in de eerste helft van 2008 kan worden vastgesteld door het college.

#### *Aanbestedingsbeleid werken*

Het aanbestedingsbeleid is gebaseerd op de volgende algemene beginselen van behoorlijk bestuur<sup>1</sup>:

- **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.

De gemeente streeft met het aanbestedingsbeleid de volgende doelstellingen na:

- Het naleven van de relevante (Europese) wet- en regelgeving.
- Het waarborgen van de integriteit bij de aanbesteding, zowel intern als extern.
- Het optimaliseren van kostenbeheersing en kwaliteit, in casu het stimuleren van opdrachtnemers tot het aanbieden van de economisch voordeligste aanbidding.
- Het streven naar openbaarheid opdat bedrijven gelijke kansen en gelijke behandeling krijgen in het aanbestedingsproces.
- Verantwoorden van de gevolgde aanbestedingsprocedures door het vastleggen van uitgangspunten en procedures bij het aanbesteden en hoe de aanbestedingsfunctie organisatorisch is ingevuld (vastleggen in dossiers).
- Het afleggen van verantwoording over de besteding van publieke gelden.

In het aanbestedingsbeleid (§3.3) wordt het ARW 2004 van toepassing verklaard. Inmiddels het ARW 2004 vervangen door het ARW 2005. Dit is nog niet verwerkt in het aanbestedingsbeleid.

---

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

Werken met een geraamde opdrachtwaarde > € 1.500.000 maar < de Europese drempelbedragen worden door middel van een nationale openbare aanbesteding uitgevoerd. Tot een bedrag van € 30.000 via een enkelvoudig onderhandse procedure gegund worden. In het beleid is niet vermeld dat het toetsingsbedrag de totale waarde van de opdracht moet omvatten en niet de waarde per jaar. Met betrekking tot meerjaren-contracten wordt in §3.3 van het aanbestedingsbeleid beschreven dat de totale contractduur maximaal 4 jaren mag bedragen.

Een zwaardere vorm van aanbesteden (lees: uitgebreidere procedure) is altijd toegestaan. Een lichtere vorm dan in het aanbestedingsbeleid (§4.5) is voorgeschreven, is alleen toegestaan na goedkeuring van het college.

Bij de formulering van het aanbestedingsbeleid voor de gemeente is gebruik gemaakt van een drietal categorieën uitgangspunten:

1. Juridisch verantwoord aanbesteden.
2. Maatschappelijk verantwoord aanbesteden.
3. Ethisch en economisch verantwoord aanbesteden.

De gemeente stelt maatschappelijke eisen aan aannemers, met name op diens rol als werkgever. Een aannemer van de gemeente moet zich houden aan de gangbare normen en waarden op het gebied van arbeidsvoorwaarden, geen gebruik maken van kinderarbeid en niet discrimineren. Zonodig zal gebruikt gemaakt worden van de mogelijkheden die de wet BIBOB geeft ten aanzien van de toetsing van de integriteit van leveranciers.

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

De gemeente heeft op 21 juni 2006 de intentieverklaring duurzaam inkopen ondertekend (zie § 2.2), maar hieraan wordt slechts in algemene bewoordingen aandacht besteed in het aanbestedingsbeleid. Aangegeven wordt dat in specifieke gevallen ook milieuaspecten van toe te leveren producten in de specificatie opgenomen. Het gaat hierbij om het integreren van duurzaamheidscriteria in het aanbestedingsproces (bijvoorbeeld het beschikken over een milieuzorgsysteem of het hebben van een milieukeurmerk). Onduidelijk is wat verstaan wordt onder 'in specifieke gevallen' en criteria worden niet geconcretiseerd (bijv. verwijzing naar SenterNovem). Uit de interviews kwam naar voren dat duurzaam inkopen op dit moment niet actief wordt meegenomen in aanbestedingen.

Om aan de doelstelling van zoveel mogelijk concurrentie gehoor te geven heeft de gemeente geen voorkeursbeleid voor het inkopen bij regionale of lokale aanbieders. Door het beleidsuitgangspunt van non-discriminatie hebben zij evenveel kansen en mogelijkheden als elke andere willekeurige aanbieder. Wel bestaat de intentie om met regelmaat gebruik te maken van lokale en regionale expertise in concurrentie met andere partijen.

#### *Concept aanbestedingsbeleid leveringen & diensten*

Omdat het aanbestedingsbeleid leveringen & diensten nog een concept is dat nog niet formeel is vastgesteld wordt in deze paragraaf op hoofdlijnen ingegaan op dit concept. Omdat het document nog geen formele status heeft worden de bevindingen echter niet meegenomen in de oordeelsvorming.

Belangrijkste constatering:

- Het beleid zal worden vastgesteld door het college. Dit in tegenstelling tot het aanbestedingsbeleid werken dat is vastgesteld door de raad.
- Het beleid zal worden uitgewerkt in een handboek.
- In het beleid zijn de algemene doelstellingen van het beleid opgenomen.
- Er wordt in ruime mate aandacht besteed aan duurzaam inkopen. Er wordt verwezen naar de getekende intentieverklaring duurzaam inkopen.
- Er wordt in algemene bewoordingen aandacht besteed aan maatschappelijk verantwoord ondernemen. 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 het aanbestedingsbeleid werken wordt concreet aandacht besteed aan de inzet van langdurig werkeloze. In het aanbestedingsbeleid leveringen & diensten wordt hieraan geen aandacht besteed.

## 2.4 Strategische inkoop – Inkoopdoelstellingen<sup>2</sup>

Er zijn geen concrete inkoopdoelstellingen benoemd. In hoofdstuk 2 van het aanbestedingsbeleid werken wordt wel ingegaan op de algemene doelstellingen van het 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 naar functioneel gestelde eisen. 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 werk, maar ook om de kwaliteit van direct daarmee samenhangende zaken, zoals service, informatie, garantie, voorwaarden en het proces dat bij de totstandkoming wordt doorlopen. Lage integrale kosten houdt in dat alle kosten voor de totstandkoming van het werk naar de gestelde eisen wordt meegenomen bij de keuze van de wijze van aanbesteding. De totale kosten worden daarbij niet alleen bepaald door de tactische activiteiten zoals selectie en contractering maar ook door voorbereiding en begeleiding tijdens de uitvoering en de nazorg.

## 2.5 Strategische Inkoop – Plannen, budgetteren en monitoren

Er worden geen inkoopplannen opgesteld. Op basis van de begroting en het investeringsprogramma wordt jaarlijks een planning gemaakt van uit te voeren werken of in te kopen goederen en diensten maar deze worden niet vertaald naar een concreet inkoopplan of een concrete inkoopkalender.

Het is budgethouders niet toegestaan te schuiven tussen budgetten. Binnen een budget kunnen zij slechts in beperkte mate schuiven (afhankelijk van de kostensoort c.q. categorie). Het schuiven tussen verschillende kostensoorten is niet toegestaan. Indien een budgethouder toch wil schuiven tussen budgetten dan dient dit aangevraagd te worden in de voor- of najaarsnota.

---

<sup>2</sup> 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).

Inkoop en aanbesteden is vanuit de raad geen expliciet aandachtspunt. De raad laat zich op dit gebied informeren en vraagt zelf slechts incidenteel geïnformeerd te worden. In de meeste gevallen is dit naar aanleiding van bijvoorbeeld afgewezen leveranciers of politiek gevoelige onderwerpen. Controle op de naleving van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gebeurt voornamelijk op basis van de interne controleplannen die afgestemd en beoordeeld zijn door de accountant.

In de paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegrotingen 2006 en 2007 wordt niet specifiek aandacht besteed aan het thema inkopen en aanbesteden. In de programmabegroting 2007 wordt wel ingegaan op het rechtmatig handelen en het aantoonbaar maken daarvan, maar hierbij wordt niet specifiek ingezoomd op inkoop- en aanbestedingstrajecten.

## **2.6 Strategische inkoop – Leveranciersmanagement**

### *Leveringen en diensten*

De prestaties van (strategische) leveranciers van leveringen en diensten 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. De resultaten en gemaakte afspraken worden niet gestructureerd vastgelegd.

### *Werken*

Tijdens de uitvoering van werken vinden wel regelmatig bouwteambesprekingen plaats om de voortgang van een project te bespreken. Na oplevering wordt de uitvoering van het werk besproken in het clusteroverleg. De projectleider geeft hierbij een korte toelichting op het verloop van het project. Aan het einde van een project wordt de aannemer beoordeeld. Aan de aannemer wordt ook gevraagd de gemeente te beoordelen.

## **2.7 Tactische inkoop – Specificatie behoefte en marktonderzoek**

### *Leveringen en diensten*

Behoeftespecificatie en marktverkenning voor leveringen en diensten is vooral gebaseerd op de specialistische kennis van de eigen medewerkers. Hierbij wordt vooral uitgegaan van voortzetting van de huidige situatie. Algemeen bekende marktontwikkelingen en ontwikkelingen binnen de eigen organisatie worden in beperkte mate meegenomen.

### *Werken*

Door de afdeling werken worden ook adviezen gevraagd van externe specialisten. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van het Gemeentelijk Netwerken Water en Riolerings (GNWR) via RIONED om kennis vanuit andere gemeenten op te vragen.

## **2.8 Tactische inkoop – Leveranciersselectie**

### *Algemeen*

Er is geen formele procedure voor het verrichten van marktonderzoek bij de start van een aanbestedingstraject. Ook bestaat er geen vast protocol voor de selectie van uit te nodigen leveranciers voor het uitbrengen van een offerte bij onderhandse procedures. Vooral leveranciers waarmee in het verleden goede ervaringen zijn opgedaan worden uitgenodigd offerte uit te brengen.

### *Specifiek voor werken*

Bij de afdeling werken worden de aanbestedingsresultaten bijgehouden in de aanbestedingenlijst (overzicht uitgevoerde aanbestedingen). Een leverancier die binnen een periode van 1 jaar, 2 maal het hoogste inschrijfbedrag kende, wordt in een aantal volgende aanbestedingen niet uitgenodigd.

## 2.9 Tactische inkoop – (EU)-aanbesteden<sup>3</sup>

### *Aanbestedingsbeleid werken*

In §4.5 van het aanbestedingsbeleid werken zijn de volgende aanbestedingsvormen met bijbehorende drempelbedragen voor werken vastgelegd:

<b>Aanbestedingsvorm</b>	<b>Aantal uitnodigingen</b>	<b>Drempelbedragen</b>
Europees aanbesteden	Zonder selectie: n.v.t. Met selectie: minimaal 10	Werken met een bedrag boven de drempel. ( vanaf 1/1/2004 € 5.923.624 wordt periodiek vastgesteld)
Openbaar met en / of zonder selectie	Zonder selectie: n.v.t. Met selectie: minimaal 10	Werken tot EU-drempel
Meervoudig onderhands met en zonder selectie	Minimaal 5 offertes	Werken tot € 1.500.000
Meervoudig onderhands met en zonder selectie	Minimaal 3 offertes	Werken tot € 750.000
Meervoudig onderhands met en zonder selectie	Minimaal 3 offertes	Werken tot € 200.000
Enkelvoudig	1 offerte	Werken tot € 30.000

In §3.1 van het aanbestedingsbeleid werken wordt van de volgende 6 fasen van het inkoopproces een korte beschrijving gegeven:

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

Er worden een tweetal categorieën van 'samenwerkingsvormen' onderscheiden:

1. De traditionele samenwerkingsvormen.
2. De geïntegreerde (innovatieve) samenwerkingsvormen.

Door toepassing van de CROW methodiek worden bestekken voor werken regelmatig algemeen juridisch getoetst. Aanpassingen in bestekken worden niet verplicht juridisch getoetst, ook niet boven een bepaald drempelbedrag. Dit is ter beoordeling van de verantwoordelijke budgethouder. Het 4-ogen principe bij de beoordeling van offertes, aanbestedingsdocumenten en contracten wordt niet standaard toegepast. Dit is ook geen formele regel.

## 2.10 Tactische inkoop – Contracteren

### *Algemeen*

De managers zijn integraal verantwoordelijk voor de juridische kwaliteit van contracten en kunnen als zodanig zelf advies te vragen aan de juridisch concerncontroller. Er is echter geen sprake van verplichte consultatie van de juridische concerncontroller of een externe specialist ook niet bij contracten met een waarde boven een bepaald drempelbedrag. De gemeente beschikt ook niet over vastgestelde, eigen inkoopvoorwaarden.

<sup>3</sup> In deze paragraaf is uitsluitend gekeken naar het aanbestedingsproces.

#### *Specifiek voor werken*

Door toepassing van de CROW methodiek worden contracten voor werken regelmatig algemeen juridisch getoetst. Aanpassingen in contracten worden niet verplicht juridisch getoetst, ook niet boven een bepaald drempelbedrag. Dit is ter beoordeling van de verantwoordelijke budgethouder.

#### *Beschikbaar budget*

Zoals beschreven in §6.1 van de budgethoudersregeling (vastgesteld door het college op 12 december 2006) mogen verplichtingen slechts worden aangegaan nadat de budgetbehouder of budgetbeheerder heeft geconstateerd dat het beschikbare budget toereikend is en het aangaan van die bestelling direct verband houdt met de taakstelling. Indien geen toereikend budget aanwezig is, moet door de budgethouder via college en/of raad aanvullende budgetruimte worden aangevraagd. Indien dit niet (meer) mogelijk is, dienen overschrijdingen gemeld te worden bij de voor- en najaarsnota en in beperkte mate bij de jaarrekening.

### **2.11 Tactische inkoop – Evaluatie en beheer**

De gemeente heeft per afdeling een overzicht van lopende contracten verstrekt in het kader van dit Rekenkameronderzoek. Het betreft echter geen uitputtend overzicht waarbij de mate van detaillering per afdeling verschillend is.

De aanwezige contracten liggen verspreid over de verschillende vakafdelingen waarbij de afdelingen zelf verantwoordelijk zijn voor het beheer.

Het contractbeheer is op dit moment niet gestructureerd opgezet. Er is wel een module aangeschaft om hiermee te gaan beginnen. Het cluster Facilitaire Zaken & Automatisering is uit de interviews kwam naar voren dat eind 2007 gestart is met het opzetten van het contractbeheer, in eerste instantie alleen voor de eigen afdeling<sup>4</sup>.

Afgeronde bouwprojecten worden geëvalueerd met de projectgroep.

### **2.12 Operationele inkoop - Opstellen, autoriseren, plaatsen bestelaanvraag**

De operationele inkoop (bestellen) wordt per afdeling uitgevoerd.

Bestellingen en verplichtingen mogen slechts worden aangegaan nadat de budgetbehouder of budgetbeheerder heeft geconstateerd dat het beschikbare budget toereikend is (zie ook §2.10 van dit rapport). Bestellingen ten laste van een budget kunnen alleen plaatsvinden met toestemming (paraaf) van de aangewezen budgethouder of budgetbeheerder (§6.1 budgethoudersregeling).

Bij werken kunnen bestellingen gedaan worden door de projectleider, mits deze passen binnen het contract en de beschikbare middelen. Uit de interviews kwam naar voren dat bestellingen die geen onderdeel uitmaken van een bestek in 99% van de gevallen schriftelijk worden vastgelegd. Het komt wel eens voor dat kleine bestellingen telefonisch worden doorgegeven.

Er is wel de mogelijkheid om een verplichtingenadministratie te voeren, maar hiervan wordt door de budgethouders nog nauwelijks gebruik van gemaakt.

---

<sup>4</sup> In de ambtelijke hoor- en wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat inmiddels ook door de afdeling werken is gestart met het opzetten van het contractbeheer. Omdat hiermee pas een start is gemaakt terwijl dit onderzoek reeds ver gevorderd was zijn de resultaten niet beoordeeld en meegewogen in het oordeel.

De geldende mandaatregeling 2005 is door het college vastgesteld. In de mandaatregeling is per mandaat van het college aangegeven aan welke functionaris het mandaat is verleend. Indien van toepassing is vervolgens ook aangegeven aan welke functionaris een ondermandaat of sub-ondermandaat is toegekend.

### **2.13 Operationele inkoop – Goederenontvangst en logistieke afhandeling**

Er is geen vaste procedure voor goederenontvangst en er zijn ook geen standaard ontvangst formulieren. Een bewijs van ontvangst (bijvoorbeeld een pakbon) wordt bij de factuur gevoegd maar hierop wordt niet actief gecontroleerd.

### **2.14 Operationele inkoop – Factuur afhandeling**

Facturen mogen alleen voor akkoord worden getekend door een budgethouder. Prijzen op facturen worden door budgethouders steekproefsgewijs getoetst aan de gemaakte inkoopafspraken. Bij de factuur dient ook een bestelbon en een pak- of afleverbon te worden gevoegd als bewijs van daadwerkelijke ontvangst van de goederen en/of diensten. Uit de interviews kwam naar voren dat niet bij elke factuur een bewijs van ontvangst wordt gevoegd. Er bestaat in dit geval ook geen verplichting om de ontvanger van de levering hiervoor te laten tekenen op de factuur. Een budgethouder kan dus een bestelling doen en de bijbehorende factuur individueel goedkeuren. Uit de interne controle 2007 blijkt dat in nagenoeg alle situaties de facturen juist waren getekend.

### **2.15 Huidige status inkoopfunctie gemeente Halderberge**

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.

Omschrijving	Mate waarin georganiseerd		Toelichting
Inkoopmissie en visie	Onvoldoende		Er is geen inkoopmissie- en visie vastgesteld. Er bestaat onduidelijkheid over de wijze waarop de inkoopfunctie georganiseerd moet worden.
Inkoop- en aanbestedingsbeleid	Onvoldoende voor leveringen & diensten	Redelijk voor werken	Voor leveringen & diensten is er geen inkoop- en aanbestedingsbeleid <sup>5</sup> . Aandachtpunten beleid voor werken: <ul style="list-style-type: none"> <li>· Meer aandacht voor duurzaam inkopen.</li> <li>· Actualiseren drempelbedragen en van toepassing verklaren</li> <li>· ARW2005 i.p.v. ARW2004.</li> </ul>
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	Onvoldoende voor inkoopplannen	Redelijke voor interne controle	Door middel van interne controle wordt belangrijke controles uitgevoerd maar een aantal controles ontbreekt. Door het ontbreken van een inkoop- en aanbestedingsbeleid voor leveringen & diensten ontbreekt het toetsingskader voor aanbestedingen onder het Europese drempelbedrag. Er worden geen inkoopplannen opgesteld.
Leveranciersmanagement	Onvoldoende	Redelijk	Een beperkt aantal afdelingen beoordeelt de leveranciers en voert gestructureerd gesprekken. Deze gesprekken worden vastgelegd in gespreksverslagen. Andere afdelingen voeren incidenteel en op ad-hoc basis gesprekken met leveranciers maar de resultaten worden niet vastgelegd. Bij 'werken' worden leveranciers in beperkte mate beoordeeld tijdens bouwvergaderingen. Er vinden evaluaties plaats met projectteams na afronding van een project.

<sup>5</sup> De gemeente heeft inmiddels wel een concept aanbestedingsbeleid voor leveringen & diensten opgesteld (zie §2.3).



Omschrijving	Mate waarin georganiseerd		Toelichting
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. Bij werken worden ook ervaringen van andere gemeenten d.m.v. netwerken geraadpleegd.
Leveranciersselectie	Onvoldoende	Redelijk	Leverancierskeuze in onderhandse procedures is niet gebaseerd op een marktonderzoek en vindt niet plaats volgens een vast protocol. Vooral bekende leveranciers worden uitgenodigd om offerte uit te brengen. Bij werken wordt een aanbestedingslijst bijgehouden.
(EU) aanbesteden <sup>6</sup>	Onvoldoende	Redelijk	Er zijn geen duidelijke procedures voor het aanbesteden van leveringen en diensten onder de Europese drempelbedragen. Bij werken is dit wel het geval. De getoetste Europese aanbestedingsdossiers bevatten een aantal tekortkomingen.
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		Contracten worden niet op structurele wijze beheerd. In 2007 heeft de afdeling facilitaire zaken een eerste aanzet tot het opzetten van contractbeheer gedaan.

<sup>6</sup> Hierbij is uitsluitend gekeken naar het aanbestedingsproces.

Omschrijving	Mate waarin georganiseerd		Toelichting
Opstellen, autoriseren en plaatsen bestelaanvraag	Redelijk	Goed	Opstellen en autoriseren verloopt via een gestructureerd proces. Het aantal medewerkers dat mag autoriseren is beperkt tot de gemandateerde. Een groot deel van de bestellingen wordt schriftelijk vastgelegd. De mogelijkheid tot het voeren van een verplichtingenadministratie wordt slechts beperkt benut.
Ontvangst goederen of diensten en logistieke afhandeling	Onvoldoende		Er is geen formeel proces voor goederenontvangst en logistieke stromen. In principe kan iedere medewerker goederen in ontvangst nemen. Het ontvangstbewijs (bijv. pakbon) moet volgens de budgetregeling aan de factuur worden gehecht maar hierop wordt niet actief gecontroleerd.
Factuurafhandeling	Redelijk		Het (administratieve) proces is nauwelijks of niet geautomatiseerd. Facturen worden handmatig gecontroleerd door de budgethouder. Elke factuur moet minimaal voorzien zijn van de handtekening van de verantwoordelijke budgethouder.

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 hoog 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 13% (57) van de leveranciers 80% (€ 34,72 miljoen) van het beïnvloedbare inkoopvolume wordt geleverd. Dezelfde vergelijking van het aantal facturen laat zien dat 27% (117) van de leveranciers zorgen voor 80% (7.251) 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 13% van de leveranciers verantwoordelijk zijn voor 80% van het beïnvloedbare inkoopvolume terwijl 80% van de facturen worden ontvangen van 27% van de leveranciers.

#### *Duurzaam inkopen en maatschappelijk verantwoord ondernemen*

Zoals beschreven in §3.3 van de aanbestedingsnota werken stelt de gemeente maatschappelijke eisen aan aannemers, met name op diens rol als werkgever. Een aannemer van de gemeente moet zich houden aan de gangbare normen en waarden op het gebied van arbeidsvoorwaarden, geen gebruik maken van kinderarbeid en niet discrimineren. Zonodig zal gebruikt gemaakt worden van de mogelijkheden die de wet BIBOB geeft ten aanzien van de toetsing van de integriteit van leveranciers.

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

De gemeente heeft op 21 juni 2006 de intentieverklaring duurzaam inkopen ondertekend (zie § 2.2), maar hieraan wordt slechts in algemene bewoordingen aandacht besteed in het aanbestedingsbeleid. Aangegeven wordt dat in specifieke gevallen ook milieuaspecten van toe te leveren producten in de specificatie opgenomen. Het gaat hierbij om het integreren van duurzaamheidscriteria in het aanbestedingsproces (bijvoorbeeld het beschikken over een milieuzorgsysteem of het hebben van een milieukeurmerk). Onduidelijk is wat verstaan wordt onder 'in specifieke gevallen'.

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 aanbieder hoger liggen voordat alsnog wordt gekozen voor de niet-duurzame aanbieder?) De mogelijkheid om opdrachten voor te behouden aan WSW-bedrijven wordt niet genoemd<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> In de ambtelijke hoor- en wederhoor is aangegeven dat aan dit punt wel aandacht wordt besteed in het collegebesluit van 8 mei 2007.

*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 jaarlijks 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.

## 4. RECHTMATIGHEID

### 4.1 Interne controle

Met ingang van het jaar 2007 is de interne controle structureel geïmplementeerd in de gemeente. De interne controle bestaat uit 5 deelcontroles:

- Controle afdeling werken:  
De afdeling werken controleert of ingekocht wordt volgens het aanbestedingsbeleid werken. Van alle gedurende het jaar uitgevoerde aanbestedingen wordt een lijst bijgehouden. Per inschrijving wordt vermeld voor welk bedrag ingetekend is.

Resultaten interne controle 2007: Op advies van de accountant heeft het cluster P&C een extra steekproef uitgevoerd. In deze steekproef zijn geen onrechtmatigheden geconstateerd.

- Controle cluster facilitaire zaken (FAZ):  
De controle van het cluster FAZ is onderverdeeld in een drietal deelcontroles:
  - Alle aanbestedingen lopend via het cluster FAZ worden door de medewerkers van het cluster vastgelegd. Hierbij wordt een dossier aangemaakt waarbij door middel van een checklist wordt gecontroleerd of het dossier volledig is. De aanbestedingen worden op een lijst vermeld.
  - De senior medewerker documentatievoorziening legt in opdracht van de coördinator FAZ van aanbestedingen dossiers aan. Aan de hand van een checklist wordt het dossier door deze medewerker opgebouwd en gecontroleerd op een eventuele verplichte Europese aanbesteding en op rechtmatigheid.
  - Door middel van steekproeven controleert de medewerkster interne controle (IC) of alle benodigde stukken in het dossier zijn opgenomen en of bijvoorbeeld het drempelbedrag correct is berekend.

Resultaten interne controle 2007: De eindcontrole is uitgevoerd door het cluster P&C. Er is in 2007 één aanbestedingsdossier gevormd. Hierbij zijn geen bijzonderheden vastgesteld. N.a.v. deze controle is een lijst opgesteld van aanbestedingen die volgens het budget in 2007 opgestart hadden moeten worden maar door vertraging door zijn geschoven naar 2008.

- Controle Europese aanbesteding door planning & control (P&C)  
Aan het begin van een boekjaar wordt door de coördinator financieel beheer een uitdraai gemaakt uit de crediteurenadministratie van alle crediteuren waaraan op jaarbasis meer dan € 211.000 is betaald. Een medewerker van het cluster P&C controleert aan de hand van deze uitdraai en de lijsten aanbestedingen werken (zie punt 1) en aanbestedingen FAZ (zie punt 2) of opdrachten Europees aanbesteed zijn of aanbesteed hadden moeten worden. Hierbij worden nadere inlichtingen aan de bestellende afdeling gevraagd.

Resultaten interne controle 2007: Uit de controle over 2007 wordt geconcludeerd dat de Europese regels rondom aanbesteding niet zijn overtreden. Voor 2008 wordt wel aanvullend aandacht gevraagd voor de (mogelijke) aanbesteding van advocaatkosten.

- Controle budgethoudersregeling  
Deze controle wordt ook wel parafencontrole genoemd. Bij het boeken van de facturen in de financiële administratie wordt door de medewerker financieel beheer gecontroleerd of de juiste budgethouder de factuur heeft getekend. Het betreft een 100% controle aan de hand van de budgethoudersregeling.

Naast de 100% controle door de medewerker financieel beheer voert het cluster P&C periodiek door middel van steekproeven een extra controle uit.

Resultaten interne controle 2007: Er is voor een bedrag van € 21.092.729,-- aan boekingen gecontroleerd door het cluster P&C. Hiervan was voor een bedrag van € 10.696,-- onjuist geparafeerd. De niet geparafeerde of onjuist geparafeerde boekingsstukken zijn inmiddels gecorrigeerd.

- Controle budgetbewaking  
Aan het einde van een maand worden alle boekingen van de betreffende maand geanalyseerd door de medewerkster IC. Op basis van de omschrijving wordt nagegaan of de facturen op de juiste kostenplaats en het juiste grootboek verantwoord zijn. Vraagposten en correcties worden door de financieel consulenten uitgezet, bewaakt en teruggerapporteerd aan de medewerkster IC.

Resultaten interne controle 2007: Van de onderzochte boekingen bleken 92 boekingen onjuist (verkeerde grootboek/kostenplaats of onjuiste omschrijving). Op 3 boekingen na (gering bedrag) zijn alle onjuiste boekingen gecorrigeerd. Omdat alle boekingen integraal worden gecontroleerd wordt geen foutpercentage berekend.

De bevindingen vanuit de interne controle worden 2 maal per jaar aan het MT gerapporteerd, en ter informatie aan het college voorgelegd.

#### 4.2. Deskresearch (Europese) aanbestedingen

Middels deskresearch op de TED-databank van de Europese Unie (hierna te noemen: 'TED') en op [www.aanbestedingskalender.nl](http://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
Personenvervoer over land	55475- 2006	X	X		TED
Onderhoud van straatverlichting	209902- 2007	X	X		TED en AK (EU)
Boekhoudkundige, audit en fiscale diensten <sup>8</sup>	142763- 2007	X			TED
Huishoudelijke diensten	135745- 2006	X			TED

Tabel 2

<sup>8</sup> Aanbestedingsprocedure gestart in 2007. Opdracht gegund in 2008.



### 4.3 Bevindingen juridisch dossiercontrole

#### 4.3.1 Aanbesteding personenvervoer over land

##### Algemene informatie

---

**Type aanbesteding**

Europese openbare aanbesteding volgens de Europese richtlijn voor overheidsopdrachten Leveringen, Diensten en Werken (richtlijn nr. 2004/18/EG).

**Wijze van publicatie**

Tenders Electronic Daily (TED) onder nummer 2006/S 53-055475.

**Onderwerp aanbesteding**

Personenvervoer over land.

**Omschrijving opdracht**

Vervoeren van leerlingen woonachtig binnen de gemeentegrenzen, naar en van (speciale) scholen voor basisonderwijs en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs, inclusief stageadressen in diverse plaatsen.

**Gunning op basis van**

Economisch meest voordelige aanbidding.

**Gehanteerde gunningcriteria**

- 1) Totale jaarlijkse kosten 40%
- 2) Kwaliteit van de organisatie 60%
  - Subcriteria: - Uitwerking vervoersplan 75%,
  - Uitwerking communicatieplan 25%

**Aantal inschrijvers**

5.

**Dossier**

Geen opmerkingen.

**Overige opmerkingen**

De aanbesteding is begeleid door de SIW.

**Beoordeling documenten**

---

**Vorbereiding aanbesteding**

Geen opmerkingen.

**Publicatie op Tenders Electronic Daily (TED)**

Geen opmerkingen.

**Gehanteerde minimale wettelijk termijnen**

Geen opmerkingen.

**Nota van inlichtingen**

Geen opmerkingen.

**Bestek**

Geen opmerkingen.

**Proces-verbaal van offerte opening**

Geen opmerkingen.

**Gunning- en afwijzingsbrieven en overeenkomst**

Geen opmerkingen.

**Publicatie gunning**

Geen opmerkingen.

#### 4.3.2 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, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen, 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 (Halderberge maximaal 6) 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 gewogen<sup>9</sup>.

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

---

<sup>9</sup> In het ambtelijk 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.

niet foutief, alleen is niet duidelijk wanneer een inschrijver aangemerkt wordt als wel of niet financieel draagkrachtig.

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.

#### 4.3.3 Aanbesteding Onderhoud van straatverlichting

##### Algemene informatie

---

##### **Type aanbesteding**

Europese aanbesteding volgens de niet-openbare procedure overeenkomstig het ARW2005.

##### **Wijze van publicatie**

- 1) Tenders Electronic Daily (TED) onder nummer 2007/S 170-209902 en een tweede keer onder nummer 2007/S 170-209907. In de tweede aankondiging is onder afdeling VI punt 3 aangegeven dat de opdracht reeds eerder is aangekondigd, maar niet vermeld is hoe deze tweede aankondiging zich verhoudt tot de eerste.
- 2) [www.aanbestedingskalender.nl](http://www.aanbestedingskalender.nl).

##### **Onderwerp aanbesteding**

Openbare verlichting.

##### **Omschrijving opdracht**

Correctief en preventief onderhoud van openbare verlichting in de gemeente Halderberge.

##### **Gunning op basis van**

Economisch meest voordelige aanbidding.

##### **Selectiecriteria pre-kwalificatie**

- 1) Volledigheid van inschrijvingsvereisten zoals geformuleerd in deel 0 van het bestek.
- 2) Indien meer dan 5 inschrijvers aan criterium 1 hebben voldaan, is het tijdstip van aanmelding bepalend in de selectie van de inschrijvers. Naast de uiterste inleverdatum wordt dus als selectiecriteria een extra termijn (tijdstip van binnenkomst) toegevoegd. Dit is geen juiste wijze van selecteren.

##### **Gehanteerde gunningcriteria**

- 1) Plan van aanpak maximaal 20 punten.
- 2) Prijs maximaal 10 punten.

##### **Aantal inschrijvers**

5.

##### **Dossier**

Geen opmerkingen.

##### **Overige opmerkingen**

- De aanbesteding is begeleid door een externe adviseur.
- In het bestek wordt aangegeven dat de aanbesteding wordt uitgevoerd overeenkomstig het ARW2005. In de aankondiging op TED onder afdeling II punt 1.2 is echter vermeld dat het gaat om een aanbesteding van een dienst. Het ARW2005 is uitsluitend van toepassing op het aanbesteden van werken.
- In het bestek is in beperkte mate aandacht voor duurzaam inkopen. Het oorspronkelijke bestek is aangepast. De te leveren lampen hebben in het aangepaste bestek een langere levensduur.

## Beoordeling documenten

---

### **Vorbereiding aanbesteding**

Door middel van een meervoudig onderhandse aanbesteding (2 partijen uitgenodigd een aanbieding te doen) is een externe adviseur geselecteerd voor de begeleiding van de aanbesteding.

### **Publicatie op Tenders Electronic Daily (TED)**

- Afdeling II punt 1.7: Hier is vermeld dat de opdracht niet onder GPA valt. Dit is echter wel het geval.
- Afdeling IV punt 1.2: Als objectieve criteria voor de selectie van het beperkte aantal gegadigden worden de : geschiktheideisen en gunningcriteria volgens bestek genoemd. De gunningcriteria hebben echter betrekking op de offerte fase en niet op de pre-kwalificatie fase.

### **Gehanteerde minimale wettelijk termijnen**

- Pre-kwalificatie: De gehanteerde termijn tussen aankondiging van de opdracht en de uiterste datum van aanmelding is te kort (35 i.p.v. het wettelijke minimum van 37 dagen).
- Offerte fase: De gehanteerde termijn tussen het offerteverzoek en aanbesteding is te kort (35 i.p.v. het wettelijke minimum van 40 dagen).

Conform de artikelen 3.4.6. en 3.16.6 van het ARW2005 mag alleen van de minimale wettelijke termijnen worden afgeweken indien hiervoor dringende redenen aanwezig zijn. In het dossier is hiervoor geen motivatie aangetroffen.

Bij de bepaling van de termijnen is uitgegaan van de eerst aankondiging van de opdracht.

### **Nota van inlichtingen**

Geen opmerkingen.

### **Bestek**

In deel O en 1 (prekwalificatie gedeelte) is niet beschreven dat het tijdstip van ontvangst van een aanmelding bij meer dan 5 geschikte inschrijvers bepaald is voor selectie voor de offertefase.

### **Proces-verbaal van offerte opening**

Geen opmerkingen.

### **Gunning- en afwijzingsbrieven en overeenkomst**

- In de afwijzingsbrieven is de voorlopige gunningbeslissing niet gemotiveerd.
- In de afwijzingsbrieven is de bezwaarperiode van 15 kalenderdagen niet genoemd.
- De overeenkomst wordt aangegaan voor een periode van 60 maanden. Het is echter niet toegestaan een overeenkomst aan te gaan voor een periode langer dan 48 maanden, tenzij hiervoor gegronde argumenten zijn. In het dossier zijn deze argumenten niet aangetroffen.

### **Publicatie gunning**

- Afdeling IV punt 2.1: Onvolledige tekst: 'Economisch meest voordelige inschrijving, gelet op'.
- Afdeling V punt 4: De waarde van de gegunde opdracht is niet vermeld, het aantal jaren wel.

## 5 INTEGRITEIT

De gemeente beschikt voor wat betreft integriteit over een eigen gedragscode voor bestuurders en ambtenaren. De gedragscode is op 5 maart 2002 vastgesteld door het college. Deze code is uitgereikt aan medewerkers. De medewerkers hoeven deze code niet te tekenen. Ook nieuwe medewerkers zijn niet verplicht deze code te tekenen.

In de gedragscode wordt voor ambtenaren verwezen naar de verplichtingen en verboden zoals opgenomen in de CAR/UWO. Voor bestuurders en ambtenaar zijn verder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht.

Met betrekking tot veel voorkomende situaties zijn de volgende gedragscodes geformuleerd:

- Zorgvuldigheid: met derden wordt zorgvuldig omgegaan waarbij de beginselen van behoorlijk bestuur uitgangspunt zijn. Ook met informatie wordt zorgvuldig omgegaan.
- Integriteit: elke schijn van belangenverstrengeling moet worden vermeden. Zo moeten offertes bijvoorbeeld door meer dan één persoon worden beoordeeld.
- Openheid: er wordt open met elkaar en met derden omgegaan. Afspraken worden nagekomen en men spreekt elkaar aan op handelen, nevenfuncties, het ontvangen van geschenken, enz.
- Duidelijkheid: alle contracten voor leveringen van goederen en diensten worden op schrift gesteld. Er is een aanbestedingsbeleid en er zijn normen en procedures voor de interne controle van financiën.
- Waakzaamheid: constatering van overtredingen of misdrijven worden gemeld. Allereerst bij de eigen leidinggevende/het bestuur.

In tegenstelling tot wat in de gedragscode is beschreven wordt bij bijvoorbeeld de beoordeling van offertes, aanbestedingsdocumenten en contracten niet standaard het 4-ogen principe gehanteerd. Doordat contracten niet structureel worden beheerd is niet vast te stellen of alle contracten voor leveringen en diensten op schrift zijn gesteld.

Geschenken met een waarde > € 50 worden in alle gevallen geretourneerd. Geschenken < € 50 worden in alle openheid aangenomen en de ontvanger meldt dit bij de leidinggevende. Uitgangspunt is dat door het aannemen van een geschenk de vrijheid van handelen niet mag worden beperkt. Daarom worden tijdens lopende inkooptrajecten nooit geschenken geaccepteerd van bij de procedure betrokken leveranciers. Zowel betaalde als onbetaalde nevenwerkzaamheden moeten verplicht worden gemeld bij de leidinggevende of het bestuur.

Binnen de budgethoudersregeling is het voor een budgethouder mogelijk om individueel een bestelling te plaatsen en de bijbehorende factuur te (laten) betalen.

Uit de interviews kwam naar voren dat integriteit recent door het MT besproken is met de accountant en staat dit onderwerp regelmatig op de agenda van het MT. Vanaf 1 januari 2006 worden er periodiek voortgangsgesprekken en beoordelingsgesprekken gehouden waarin specifiek aandacht wordt geschonken aan het behalen van resultaat- en ontwikkelafspraken (de personele jaarcyclus). Integriteit is een afzonderlijk beoordelingsaspect voor elke medewerker en komt ter sprake in het beoordelingsgesprek, mocht daartoe aanleiding zijn. Wat wordt verstaan onder 'mocht daartoe aanleiding zijn' is niet gedefinieerd. Daarnaast is integriteit opgenomen in het competentiewoordenboek. Voor elke functie/medewerker zijn er competenties vastgesteld. Mede afhankelijk van de



functie kan integriteit tot de kerncompetenties van een medewerker behoren en als zodanig kan dit door de leidinggevende ook bewaakt worden c.q. besproken worden in het voortgangs- en beoordelingsgesprek. 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.

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. Er is geen inkoopadviseur of centrale inkoopcoördinatie. Mede hierdoor kiezen de afdelingen in onderhandse procedures zelfstandig de uit te nodigen leveranciers. Voor de selectie van de uit te nodigen leveranciers is geen vast protocol.
2. Het niet altijd toepassen van het 4-ogen principe bij het beoordelen van door leveranciers uitgebrachte offertes.
3. De mogelijkheden voor een budgethouder om individueel een bestelling te plaatsen en de bijbehorende factuur te laten betalen. Functiescheiding is hierbij dus niet geborgd.

## 6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 6.1 Hoofdlijnen

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

*Kan het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Halderberge 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 onvoldoende is georganiseerd. De belangrijkste verbeterpunten hebben betrekking op:
  - Het maken van duidelijke afspraken over de wijze waarop de inkoopfunctie georganiseerd moet worden.
  - Het formuleren van concrete inkoopdoelstellingen.
  - Het formuleren van het inkoop- en aanbestedingsbeleid voor leveringen & diensten, c.q. het daarin opnemen van duidelijke richtlijnen (bijvoorbeeld drempelbedragen) voor aanbestedingen onder de Europese drempelbedragen.
  - Het invoeren van systematisch leveranciersmanagement.
  - Het opstellen van een protocol voor de selectie van uit te nodigen leveranciers in onderhandse aanbestedingsprocedures.
  - Het opzetten van contractbeheer (kwaliteit deelproces evaluatie en beheer).
  - De kwaliteit van het deelproces m.b.t. ontvangst goederen en diensten.
  - Het opstellen van inkoopplannen en het monitoren van de mate waarin deze plannen gerealiseerd worden.
- 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 inkoopbeleid werken 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 van aanbestedingstrajecten is onvoldoende geborgd. Door het ontbreken van een inkoop- en aanbestedingsbeleid voor leveringen & diensten ontbreekt het kader voor aanbestedingen onder de Europese drempelbedragen. De afdelingen zijn zelf verantwoordelijk voor

het rechtmatig uitvoeren van aanbestedingen en dienen zelf af te wegen of er specialistische inkoopkennis wordt ingehuurd.

- 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 maken van duidelijke afspraken over de wijze waarop de inkoopfunctie georganiseerd moet worden.
  - Het formuleren van concrete inkoopdoelstellingen.
  - Het formuleren van het inkoop- en aanbestedingsbeleid voor leveringen & diensten, c.q. het daarin opnemen van duidelijke richtlijnen (bijvoorbeeld drempelbedragen) voor aanbestedingen onder de Europese drempelbedragen.
  - Het invoeren van systematisch leveranciersmanagement.
  - Het opstellen van een protocol voor de selectie van uit te nodigen leveranciers in onderhandse aanbestedingsprocedures.
  - Het opzetten van contractbeheer (kwaliteit deelproces evaluatie en beheer).
  - De kwaliteit van het deelproces m.b.t. ontvangst goederen en diensten.
  - Het opstellen van inkoopplannen en het monitoren van de mate waarin deze plannen gerealiseerd worden.
- 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. Geadviseerd wordt in enige mate centrale inkoopkennis beschikbaar te stellen die de afdelingen ondersteunt en adviseert met betrekking tot de uitvoering van aanbestedingen.
- g. Ter verdere borging van de integriteit wordt geadviseerd om:
  - Het onderwerp integriteit (waaronder integriteit in relatie tot opdrachtgeverschap) structureel op te nemen in 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. Door middel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid werken (vastgesteld 22 september 2005 door de raad) geeft de raad voor wat betreft werken invulling aan haar kaderstellende rol. De kaderstelling op het gebied van diensten en leveringen ontbreekt echter. In de paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegrotingen 2006 en 2007 wordt niet specifiek aandacht besteed aan het thema inkopen en aanbesteden. In de programmabegroting 2007 wordt wel ingegaan op het rechtmatig handelen en het aantoonbaar maken daarvan, maar hierbij wordt niet specifiek ingezoomd op inkoop- en aanbestedingstrajecten.

De raad laat zich informeren en vraagt zelf niet actief geïnformeerd te worden met betrekking tot het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Door middel van de accountantscontrole wordt achteraf vastgesteld of het inkoop- en aanbestedingsbeleid rechtmatig is uitgevoerd. Deze controle is echter voornamelijk gericht op de rechtmatigheid van de inkoopprocessen. Doelstellingen om de inkoopfunctie verder te ontwikkelen worden niet of nauwelijks gemonitord.

De gemeente heeft de deelnameverklaring duurzaam inkopen getekend. In het beleid wordt aan duurzaam inkopen, evenals aan maatschappelijk verantwoord ondernemen, in beperkte mate aandacht besteed. In de praktijk wordt aan beide punten echter alleen op ad-hoc basis bij aanbestedingen aandacht besteed. Duidelijke en vastgestelde organisatiebrede criteria ontbreken echter. Omdat het inkoop- en aanbestedingsbeleid is vastgesteld door de raad, zou de raad meer toezicht op de structurele toepassing van deze punten uit het beleid dienen uit te oefenen. Er zijn wel goede voorbeelden aangetroffen tijdens de dossiercontrole. In de aanbesteding elektriciteit zijn bijvoorbeeld in de gunningcriteria duurzaamheidsaspecten opgenomen. Op deze aspecten is maximaal 15% van het totale aantal punten te behalen. In de aanbesteding reinigen gebouwen wordt duidelijk aandacht besteed aan maatschappelijk verantwoord ondernemen.

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

Mede doordat de samenwerking met de SIW is beëindigd, lijkt de inkoopfunctie georganiseerd volgens het decentrale inkoopmodel. Hierbij is nauwelijks sprake van centrale coördinatie. De budgethouders zijn zelf verantwoordelijk voor het eigen inkoop- en aanbestedingsproces. Er bestaat geen verplichting om aanbestedingsdocumenten en contracten juridisch te laten toetsen en de gemeente beschikt niet over eigen vastgestelde inkoopvoorwaarden. Geadviseerd wordt om minimaal enige vorm van centrale coördinatie te organiseren. Deze centrale coördinatie zal met name gericht dienen te zijn op controle van aanbestedingsdocumenten en actueel houden van het inkoop- en aanbestedingsbeleid (borgen rechtmatigheid). Daarnaast zouden vanuit de centrale coördinatie standaard documenten voor bijvoorbeeld het uitvoeren van een (Europese) aanbesteding beschikbaar gesteld kunnen worden.

Een verdergaande vorm zou de keuze voor het gecoördineerde inkoopmodel kunnen zijn. Dit model gaat uit van een 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 vakafdelingen binnen de gemeente.

Belangrijkste aandachtspunt voor de korte termijn is de organisatie van de inkoopfunctie. De keuze voor een organisatievorm zal immers dienen te worden vertaald in het inkoop- en aanbestedingsbeleid (bijv. verplichte consultatie in een gecoördineerd inkoopmodel) en zal een bijdrage moeten leveren aan een verdere borging van rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en integriteit.

Als redelijk wordt de interne controle aangemerkt. Deze controle omvat veel belangrijke elementen. De controle zou nog uitgebreid dienen te worden met een controle op:

- Doorlopende inkopen over een periode van 48 maanden. In het huidige interne controleprotocol worden alleen leveranciers met een gefactureerde waarde van meer dan € 211.000 per jaar getoetst aan de Europese drempelbedragen.
- Bevoegde ondertekening van contracten.
- Bevestiging ontvangst van goederen en diensten bij/op factuur.

De gemeente beschikt alleen over een inkoop- en aanbestedingsbeleid voor werken. Voor leveringen en diensten is nog geen inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld. De belangrijkste aandachtspunten met betrekking tot het inkoop- en aanbestedingsbeleid voor werken zijn:

- De gemeente heeft de deelnameverklaring duurzaam inkopen (doelstelling voor lagere overheden om 50% duurzaam in te kopen in 2010) op 21 juni 2006 getekend. Uitwerking en implementatie door middel van concrete criteria en richtlijnen heeft echter nog nauwelijks plaatsgevonden. Aanbevolen wordt criteria en richtlijnen te formuleren en deze op te nemen in het te herziene inkoop- en aanbestedingsbeleid (bijv. verwijzing naar criteria zoals geformuleerd door SenterNovem voor duurzaam inkopen en hoeveel procent mag een duurzame aanbidding duurder zijn dan een niet-duurzame aanbidding alvorens wordt gekozen voor de niet-duurzame aanbidding op basis van de prijs).
- Actualiseren drempelbedragen en van toepassing verklaren ARW2005 i.p.v. ARW2004.

De gemeente beschikt niet over vastgestelde eigen inkoopvoorwaarden. Om risico's op bijvoorbeeld het gebied van aansprakelijkheid te beperken wordt aanbevolen zo spoedig mogelijk eigen inkoopvoorwaarden vast te stellen en deze in principe van toepassing te verklaren op alle inkopen.

Door het organiseren van enige vorm van centrale inkoopcoördinatie (inkoopadviseur) zal de score op de volgende punten uit figuur 2 in §2.15 verbeteren:

- Specificatie behoefte en marktonderzoek.  
Door kritische vragen vanuit de inkoopadviseur kan worden voorkomen dat door materiedeskundigen vooral wordt gedacht in voortzetting van de huidige situatie waardoor nieuwe toepassingen in de markt niet worden benut.
- Leveranciersselectie.  
Door de betrokkenheid van de inkoopadviseur wordt voorkomen dat alleen traditionele leveranciers worden uitgenodigd.
- (Niet) Europese aanbestedingen.  
De inkoopadviseur kan toezien op het rechtmatig, transparant (en daarmee het integer) verloop van de inkoopprocedure. Het gebruik van standaard documenten en een startformulier bij aanvang van een inkooptraject kan hierbij helpen.
- Contracteren.  
Zoveel mogelijk voorkomen dat leveranciersvoorwaarden en -contracten worden geaccepteerd. Eventueel kunnen deze voorwaarden in uitzonderinggevallen 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 het opzetten van het contractbeheer zal de score op de volgende punten uit figuur 2 in §2.15 verbeteren:

- Contracteren.  
Nieuw in het contractbeheer systeem ingevoerde contracten controleren aan de hand van de mandaatregeling en budgethoudersregeling. Is het contract door een gemandateerde getekend? Dit onbevoegd ondertekenen brengt extra risico's voor de gemeente mee. Niet alleen juridisch op ook op het gebied van de borging van de integriteit.
- 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 de resultaten van de beoordelingen en gesprekken op een uniforme wijze 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.

Op de punten 'inkoopdoelstellingen' en 'plannen, budgetteren en monitoren' in figuur 2 (§2.15) zou een betere score behaald kunnen worden door:

- De bevindingen uit de interne controle om te zetten in concrete inkoopdoelstellingen. De bevindingen worden gerapporteerd aan het MT maar concrete inkoopdoelstellingen worden niet geformuleerd.
- Jaarlijks opstellen van een inkoopactieplan met de activiteiten en prioriteiten op het gebied van inkoop. Door het college periodiek (minimaal 4 keer per jaar) over de voortgang van het inkoopactieplan te rapporteren kunnen de voortgang van verbeteracties en de resultaten van uitgevoerde inkooptrajecten gemonitord worden.
- Inzichtelijk maken van gerealiseerde besparingen. 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) start formulier. In een markt met sterk gestegen prijzen zou bijvoorbeeld het 'minder meer betalen' aangemerkt kunnen worden als een besparing.

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) aan de factuur is gehecht (zoals beschreven in de budgetregeling).

#### 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 moeten leveren. Aan de hand van de detailanalyse kan vastgesteld worden welke inkoop(sub)categorieën het 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 moeten krijgen.

Door het instellen van inkoopteams voor de belangrijkste inkoop(sub)categorieën 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).

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 13% van de leveranciers verantwoordelijk zijn voor 80% van het beïnvloedbare inkoopvolume terwijl 80% van de facturen worden ontvangen van 27% 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

In de interne controle over het jaar 2007 zijn geen tekortkomingen met betrekking tot de Europese aanbestedingen geconstateerd. Ook zijn geen afwijkingen ten opzichte van het inkoop- en aanbestedingsbeleid voor werken aangetroffen. Door het ontbreken van een inkoop- en aanbestedingsbeleid voor leveringen en diensten onder de Europese drempelbedragen ontbreekt een toetsingskader voor deze inkopen. Geadviseerd wordt om na vaststelling van het beleid voor leveringen en diensten (verwachting eerste helft 2008) de controle zoals die reeds wordt uitgevoerd voor werken, ook voor leveringen en diensten in het interne controleplan inkopen op te nemen.

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. Geadviseerd wordt dit punt op te nemen in de interne controle.



## 6.6 Integriteit

Integriteit heeft aandacht binnen de gemeente. De gemeente beschikt over een eigen gedragscode maar deze hoeft door de medewerkers niet te worden getekend.

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. Vanaf 1 januari 2006 worden er periodiek voortgangs- en beoordelingsgesprekken gehouden waarin specifiek aandacht wordt geschonken aan het behalen van resultaat- en ontwikkelafspraken (de personele jaarcyclus). Integriteit is een afzonderlijk beoordelingsaspect voor elke medewerker en komt ter sprake in het beoordelingsgesprek, mocht daartoe aanleiding zijn. Aanbevolen wordt om de term 'mocht daartoe aanleiding zijn' duidelijk te definiëren of beter nog: behandel dit beoordelingsaspect altijd in de voortgangs- en beoordelingsgesprekken.

Het 4-ogen principe bij de beoordeling van offertes, aanbestedingsdocumenten en contracten wordt niet standaard toegepast. Dit is ook geen formele regel. Hierdoor bestaat een verhoogd risico op fouten in aanbestedingsprocedures. Bovendien is de integriteit in mindere mate geborgd. Aanbevolen wordt om dit om te zetten in een formele regel.

Facturen mogen alleen voor akkoord worden getekend door een budgethouder. Prijzen op facturen worden door budgethouders steekproefsgewijs getoetst aan de gemaakte inkoopafspraken. Bij de factuur dient ook een bestelbon en een pak- of afleverbon te worden gevoegd als bewijs van daadwerkelijke ontvangst van de goederen en/of diensten. Volgens de gemeente wordt niet bij elke factuur een bewijs van ontvangst gevoegd. Er bestaat in dit geval ook geen verplichting om de ontvanger van de levering hiervoor te laten tekenen op de factuur. Een budgethouder kan dus een bestelling doen en de bijbehorende factuur individueel goedkeuren. Er is in dit geval dus geen sprake van functiescheiding waardoor een er een risico op niet integer handelen aanwezig is. Aanbevolen wordt om altijd minimaal 2 medewerkers de factuur voor akkoord te laten tekenen (budgethouder en ontvanger goederen of diensten).

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 28 augustus 2008 hebben wij de reactie van het college ontvangen. De reactie is onderstaand integraal opgenomen.

Geachte heer de Schipper,

Wij danken u voor de Onderzoek Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Halderberge van de Rekenkamer West-Brabant en de mogelijkheid die u ons biedt om in het kader van het bestuurlijk hoor en weder hoor een reactie te geven.

Wij verzoeken u onze bestuurlijke reactie integraal in uw rapportage op te nemen.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van de gemeente Halderberge,  
de secretaris, de burgemeester,

R. Jeltema

A.F.W. Osterloh

### **Bestuurlijke reactie**

Op 20 juni 2008 hebben wij het conceptrapport “Inkoop- en aanbestedingsbeleid” ontvangen. Wij hebben het conceptrapport beoordeeld in het kader van het bestuurlijke hoor- en wederhoor. In onze reactie gaan wij met name in op de conclusies en aanbevelingen. Op de onderzoeksbevindingen is reeds middels het ambtelijk hoor- en wederhoor gereageerd.

#### **Algemeen**

Het college van burgemeester en wethouders onderschrijft de meeste aanbevelingen. De nog aan te stellen inkoopadviseur zal de aanbevelingen nader uitwerken in een plan van aanpak.

Inhoudelijk wenst het college van burgemeester en wethouders enige nuancering aan te geven bij de paragraaf hoofdlijnen waar het gaat om de borging van rechtmatigheid. In de Kadernota Rechtmatigheid 10 oktober 2005 uitgegeven door het Platform Rechtmatigheid provincies en gemeenten is rechtmatigheid als volgt gedefinieerd: Rechtmatigheid is het handelen in overeenstemming met alle geldende wetten en regels.

De gemeente Halderberge heeft nog geen inkoop- en aanbestedingsbeleid voor de onderdelen leveringen en diensten vastgesteld. Dit is ook geen wettelijke verplichting. Het gaan om eigen of interne regelgeving (beleidsvrijheid gemeenten).

De stelling dat rechtmatigheid onvoldoende geborgd is omdat de interne regelgeving ontbreekt is dus niet juist.

In tegenstelling tot hetgeen in de rapportage van de Rekenkamer West-Brabant meerdere malen is genoemd, beschikt de gemeente Halderberge wel over eigen inkoopvoorwaarden.

Tenslotte lijkt ons een kanttekening op zijn plaats: In het onderzoeksrapport wordt uitgegaan van een ideaal-typisch (theoretisch) beeld van inkoop en aanbesteding. In onze ogen moet er ook aandacht zijn voor de schaal c.q. grootte van de gemeente. Het opzetten/faciliteren van een professionele inkooporganisatie resulteert in een formatie- c.q. kostenplaatje. Hoe hoger de ambities, hoe groter de inspanningen die met inkoop- en aanbesteding gemoeid zullen zijn. De kunst is hierin voor onze gemeente een optimale modus te vinden.

Bij enkele aanbevelingen zetten wij echter kanttekeningen. Wij lichten ze kort toe.

#### **Aanbeveling a Inkoopfunctie, pagina 33**

Wij vragen ons af of er veel tijd en energie gestoken moet worden in het zo concreet mogelijk formuleren van inkoopdoelen in de jaarlijks op te stellen inkoopplannen. Wij verwachten dat deze doelen over het algemeen genomen jaarlijks hetzelfde zullen zijn. Daarbij merken wij op dat het erg lastig is om vooraf besparingen in te ramen.

Verder lijkt het ons raadzaam de inspanningen op het gebied van monitoring, analyse en rapportage niet te ambitieus op te pakken, gelet op de benodigde capaciteit (lees: ambtelijke uren) die deze inspanningen met zich mee brengen.

#### **Aanbeveling B Inkoop en aanbestedingsbeleid, pagina 33**

Tot op heden wordt het gemeentelijke beleid zo veel mogelijk in een afzonderlijke beleidsnota aan de raad en/of het college voorgelegd. Dit is ook zo opgenomen in de financiële verordening van de gemeente Halderberge (verordening ex. artikel 212 Gw) die recentelijk nog door de raad opnieuw is vastgesteld. Voor wat betreft inkoop en aanbesteding is in artikel 26 van deze verordening het volgende opgenomen: het college zorgt voor en legt vast de interne regels voor de inkoop en aanbesteding van werken, leveringen en diensten.

Hiermee heeft de raad expliciet besloten dat regels c.q. beleid op het gebied van inkoop- en aanbesteding tot het domein van het college behoren.

Wij stellen gelet op het bovenstaande voor in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en jaarrekening in te gaan op de ontwikkelingen op het gebied van inkoop- en aanbestedingen. Verder stellen wij voor om de bevoegdheid om het inkoop- en aanbestedingsbeleid vast te stellen bij het college te laten. Wel valt te overwegen om het inkoop- en aanbestedingsbeleid voor de onderdelen

leveringen en diensten (en eventuele aanpassingen voor het onderdeel werken) dat op termijn aan het college ter vaststelling wordt aangeboden ter inzage te leggen bij de raad.

#### **Aanbeveling C Inkoopproces, pagina 33**

Voor een deel zien wij een herhaling van zetten. Immers het formuleren van inkoopdoelstellingen wordt ook al in de aanbevelingen onder a. genoemd. Verder merken wij op dat het formuleren van inkoop- en aanbestedingsbeleid voor de onderdelen leveringen en diensten voor aanbestedingen onder de Europese drempelbedragen in de maak is en dat met het contractbeheer reeds een start is gemaakt. De kwaliteit van het deelproces m.b.t. de ontvangst goederen en diensten achten wij op dit moment minder urgent. Desalniettemin zal deze aanbevelingen evenals de overige genoemd onder c. worden meegenomen in een plan van aanpak waarin de toekomstige inkoopadviseur de aanbevelingen nader zal gaan uitwerken qua prioritering en fasering in de tijd gezien.

#### **Aanbeveling D Mogelijke besparingen, pagina 33**

Wij stellen voor dat de te werven inkoopadviseur naar deze aanbevelingen een onderzoek verricht. De mogelijke besparing van een efficiëntere inrichting van facturenstroom schatten we hierbij echter als beperkt in. De vermindering van het aantal facturen zal weliswaar mogelijk tot een indirecte besparing leiden (de eventuele interne uren zullen dan wel ergens anders worden ingezet). Dit zal echter wel leiden tot extra controlekosten van de budgethouders doordat facturen complexer worden.

#### **Aanbeveling E Duurzaam inkopen, pagina 33**

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Wel willen wij opmerken dat de opname van doelstellingen m.b.t. duurzaam inkopen en maatschappelijk verantwoord ondernemen ten koste kunnen gaan van potentiële besparingen. Verder is het van belang vooraf goed te realiseren wat de gevolgen zijn van de opname van dit soort doelstellingen. Immers als er voor gekozen wordt om dergelijke doelstellingen op te nemen dan is het zaak om er voor te zorgen dat deze doelstellingen ook gerealiseerd worden.

Tot slot merken wij op dat de Rekenkamer van oordeel is dat er blijkbaar wel een aantal inkoopdoelstellingen zijn geformuleerd.

#### **Aanbeveling F Centrale inkoopkennis, pagina 34**

Onlangs is door het college besloten een inkoopadviseur te werven. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan deze aanbeveling.

#### **Aanbeveling G Integriteit, pagina 35**

In de plannings- en voortgangsgesprekken is integriteit een gespreksonderwerp, voor zover van toepassing voor de betreffende medewerker. Uit het oogpunt van integriteit en ter voorkoming van fouten en fraude is het wenselijk het 4-ogen principe zo veel mogelijk toe te passen. Echter in de praktijk van een gemeente van kleinere omvang leidt het onverkort toepassen van dit principe tot een behoorlijke administratieve last, waarvan wij ons afvragen of dat de efficiency ten goede komt. Er zal een goede afweging gemaakt moeten worden tussen de baten (minder risico) en de lasten (ambtelijke inzet) die extra controle met zich brengt. Daarbij willen wij nog opmerken dat het budgethouderschap gekoppeld is aan het clustercoördinatorschap. In onze ogen mag er een stuk vertrouwen zijn dat zij oprecht handelen.

## 8. NAWOORD

De Rekenkamer neemt er met genoeg kennis van dat het College van burgemeester en wethouders de meeste aanbevelingen onderschrijft, c.q. dat de aanbevelingen door de aan te stellen inkoop-adviseur zullen worden uitgewerkt in een plan van aanpak. Hiermee wordt een goede basis gelegd voor de ontwikkeling van de inkoopfunctie.

De brief van het College geeft ten aanzien van enkele aspecten wel aanleiding tot een inhoudelijke reactie. Hierop wordt onderstaand ingegaan.

### *afweging kosten t.o.v. opbrengsten / formuleren van inkoopdoelen*

In de reactie van het College wordt gesteld dat in het rapport wordt uitgegaan van een ideaal-typisch (theoretisch) beeld van inkoop en aanbesteding. Het College geeft aan dat er aandacht moet zijn voor de schaal van de gemeente, alsook voor de aan een professionele inkooporganisatie verbonden kosten.

Tevens vraagt het College zich af of er veel tijd en energie gestoken moet worden in het zo concreet mogelijk formuleren van inkoopdoelen; verwacht wordt dat deze elk jaar hetzelfde zullen zijn.

Opgemerkt wordt dat de professionele ontwikkeling van de inkoopfunctie zijn bakermat heeft in private ondernemingen. Bij deze ondernemingen is onderkend dat professionalisering van de inkoop een belangrijke bijdrage kan leveren aan het bedrijfsresultaat. Daartoe worden in inkoopplannen ook concrete afspraken gemaakt over te ondernemen acties en te realiseren besparingen.

Mede door de eisen die uit een oogpunt van rechtmatigheid worden gesteld ligt bij gemeenten vaak een sterke nadruk op een correct verloop van het proces van inkoop en aanbesteding, en minder op de daarmee te behalen resultaten. Toch blijkt uit uitgavenanalyses (zie ook de in de rapportage opgenomen analyse van de uitgaven in de gemeente Halderberge) er dat ook bij gemeenten forse besparingsmogelijkheden zijn. Veel van deze voordelen zijn ook op het niveau van de gemeente Halderberge haalbaar, in andere situaties kunnen deze gerealiseerd worden door samenwerking met andere gemeenten. De aanbevelingen van de Rekenkamer zijn er op gericht om door concrete afspraken deze mogelijkheden te benutten; kenmerkend voor deze afspraken is daarom juist dat ze elk jaar anders (want gericht op verdere besparingsmogelijkheden) zullen zijn.

### *ontbreken inkoop—en aanbestedingsbeleid leveringen en diensten i.r.t. beoordeling rechtmatigheid*

In de rapportage is geconstateerd dat de gemeente Halderberge nog geen inkoop- en aanbestedingsbeleid voor leveringen en diensten heeft vastgesteld. Het College geeft aan dat dit ook geen wettelijke verplichting is. De stelling dat rechtmatigheid onvoldoende geborgd is omdat de interne regelgeving ontbreekt is, zo wordt geconcludeerd, dus niet juist.

In de rapportage van de Rekenkamer is aangegeven dat de rechtmatigheid onvoldoende is geborgd, In aansluiting daarop is aangegeven dat door het ontbreken van een inkoop- en aanbestedingsbeleid voor leveringen & diensten het kader ontbreekt voor aanbestedingen onder de Europese drempelbedragen.

De passage dient te worden gelezen binnen de context waarbij de gemeenteraad van Halderberge wél een aanbestedingsbeleid voor werken heeft vastgesteld, maar (nog) niet voor leveringen en diensten. Het door de raad vastgestelde aanbestedingsbeleid voor werken maakt daarmee onderdeel uit van het normenkader waarop door de accountant wordt getoetst bij de beoordeling van de rechtmatigheid. Nu dat beleid voor diensten en leveringen nog niet is vastgesteld, ontbreekt ten aanzien van die inkopen en aanbestedingen het normenkader voor een beoordeling van de rechtmatigheid.

Opgemerkt wordt dat sedert de invoering van het dualisme de bevoegdheid tot het vaststellen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid ook aan het College kan worden gelaten. In de reactie van het College wordt aangegeven dat daartoe ook een voorstel wordt gedaan. Indien daartoe wordt besloten geldt dat zowel het aanbestedingsbeleid voor werken als het aanbestedingsbeleid voor leveringen en diensten – tenzij de gemeenteraad anders besluit - geen deel meer uitmaken van het door de accountant normenkader voor rechtmatigheid.

Opgemerkt wordt ook dat het aspect rechtmatigheid zich niet alleen richt op de beoordeling door de accountant bij de beoordeling van de jaarrekening, maar ook en vooral op de rechtmatigheid volgens het aanbestedingsrecht. Uit de jurisprudentie blijkt daarbij dat de beginselen die ten grondslag liggen aan de Europese aanbestedingsprocedures - gelijkheid, transparantie, proportionaliteit en wederzijdse erkenning – ook van toepassing worden verklaard op aanbestedingen met een opdrachtwaarde onder de drempelniveaus voor Europese aanbesteding. Gemeenten hebben derhalve bij aanbestedingen onder de Europese drempelbedragen wel beleidsvrijheid, maar moeten daarbij wel voldoen aan deze beginselen. Ook uit dien hoofde is het voor de borging van rechtmatigheid aan te bevelen om in de vorm van een aanbestedingsbeleid afspraken te maken over de inkoop en aanbesteding van werken én leveringen en diensten.

#### *inkoopvoorwaarden*

Het College geeft aan dat , in tegenstelling tot hetgeen in de rapportage is genoemd, de gemeente wel over eigen inkoopvoorwaarden beschikt.

Bij de introductie van het onderzoek is uitdrukkelijk aangegeven dat de gemeentelijke organisatie een eigen verantwoordelijkheid heeft m.b.t. de volledigheid van voor het onderzoek beschikbaar gestelde dossiers. In deze dossiers zijn geen eigen inkoopvoorwaarden aangetroffen. Dit is in de Nota van Bevindingen ook zo beschreven. Ook in de reactie in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor is er echter niet op gewezen dat wel eigen inkoopvoorwaarden beschikbaar zijn.

Alhoewel de Rekenkamer graag in eerdere fasen van het onderzoek hierover was geïnformeerd, neemt zij er uiteraard met genoeg kennis van dat alsnog wel eigen inkoopvoorwaarden beschikbaar blijken te zijn. Daarbij moet worden aangetekend dat, nu de Rekenkamer hiermee niet bekend was, in het onderzoek geen waarnemingen zijn gedaan m.b.t. een systematische toepassing van deze inkoopvoorwaarden.

#### *doelstellingen m.b.t. duurzaam en inkopen en maatschappelijk verantwoord ondernemen*

Het College onderschrijft de aanbeveling terzake, maar merkt op dat deze ten koste kunnen gaan van potentiële besparingen. Verder is van belang vooraf goed te realiseren wat de gevolgen zijn van de opname van dit soort doelstellingen. Immers als er voor gekozen wordt om dergelijke doelstellingen op te nemen dan is het zaak om er voor te zorgen dat deze doelstellingen ook gerealiseerd worden.

De Rekenkamer onderschrijft deze laatste passage, en heeft juist vanuit dat perspectief in dit onderzoek bijzondere aandacht willen geven aan de wijze waarop in de gemeente Halderberge invulling is gegeven aan de in 2006 ondertekende Deelnameverklaring Duurzaam Inkopen.

## Bijlage 1: Overzicht interviews en geanalyseerde documenten

### Overzicht interviews

<b>Maandag 25 februari 2008</b>	<b>Naam</b>	<b>Functie</b>
09.00 uur	Fons Naterop	Gemeentesecretaris
10.15 uur	Frank Scheerder	Manager Middelen
11.30 uur	Hans Huijismans	Coördinator civiel techniek
<b>Woensdag 27 februari 2008</b>	<b>Naam</b>	<b>Functie</b>
09.00 uur	Pim Wilde	Juridisch concerncontroller
10.15 uur	Pieter Doggen en Dave Horiens	Coördinator financieel beheer en financieel consulent P&C

### Bijzonderheden:

De functie griffier wordt op interim basis ingevuld door een externe arbeidskracht. Deze persoon was (nog) onvoldoende op de hoogte. Daarom is met deze persoon geen interview gehouden.

De coördinator facilitaire zaken heeft niet deel kunnen nemen aan de interviews in verband met ziekte. Telefonisch zijn een beperkt aantal punten bij deze medewerker geverifieerd.

### Overzicht belangrijkste geanalyseerde documenten

- Aanbestedingsnota werken.
- Budgethouderschapsregeling.
- Paragraaf bedrijfsvoering programmabegroting 2006.
- Paragraaf bedrijfsvoering programmabegroting 2007.
- Gedragscode bestuurders en ambtenaren.
- Interne controle protocollen.
- Mandaatnota 2005

## 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 gearhiveerd.

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 expiratedata en verlengingsopties vindt niet of nauwelijks plaats.
	Goed	Alle contracten worden gestructureerd vastgelegd en expiratedata 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. <b>Of:</b> 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		€ 119.344.111
Geen beïnvloedbaar inkoopvolume		€ 75.882.685
Pakket-code	Inkooppakket beïnvloedbaar inkoopvolume	Volume totaal (€)
01	Personeelsgerelateerde zaken	885.977
02	Kantoorinrichting en benodigdheden	967.980
03	Automatisering en telecommunicatie	1.345.509
04	Adviseurs en flexibele arbeid	4.616.469
05	Vervoer en emballage	435.580
06	Aanschaf/ huur gebouwen, installaties en terreinen	165.033
07	Exploitatie, beheer gebouwen en installaties en terreinen	10.655.335
08	GWW (aanleg en onderhoud)	12.019.378
09	Organisatiespecifieke uitgaven	12.370.167
<b>TOTAAL</b>		<b>43.461.426</b>

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

#### Top 25 leveranciers op basis van volume

Leverancier	Volume (€)
Saver N.V.	7.488.003
Stg. Het Barlake	3.138.455
BAM Wegen BV	2.236.826
Stg. De Markenlanden	1.810.970
BN Infra Zuid Oost	1.337.770
Regionale Milieudienst West-Brabant	1.121.997
Markland College	1.097.002
Aannemersbedrijf van Agtmaal BV	1.076.273
Stg. Openb. Bibliotheek Halderberge	1.069.548
WVS	1.016.290
Aannemersbedrijf JMB BV	978.430
Stg. Thuiszorg West Brabant	931.685
Hendriks-Infra VOF	921.377
Hoveniersbedrijf F.C. Blom BV	714.567
Essent Lighting bv	635.440
Stg. Cvk Amadeus	619.227
Stadhouders B.V.	594.465
Imtech Nettenbouw B.V.	439.755
Centric It Solutions	351.887
Waterblock BV	343.890
Telengy Sociale Zekerheid B.V.	333.754
Stg. Openbaar Basisonderwijs WB	329.608
P. de Visser Werkendam BV	321.550
Aannemersbedrijf Lindeloof BV	317.253
Regionaal Archief West-Brabant	307.928
<b>Totaal</b>	<b>29.533.948</b>

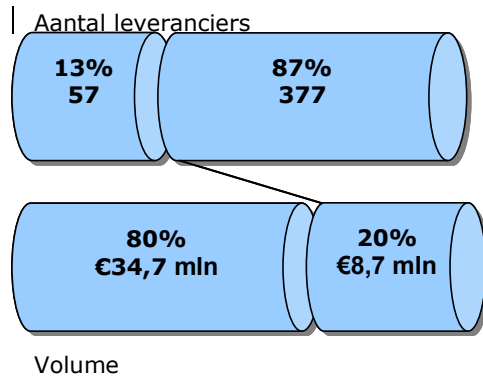
**Top 25 leveranciers op basis van aantal facturen**

Leverancier	Aantal facturen
Essent	621
Hendriks-Infra VOF	341
Saver N.V.	276
Hoveniersbedrijf F.C. Blom BV	223
KPN	205
Jora Garage BV	199
Regionale Milieudienst West-Brabant	197
Brabant Water	193
WVS	175
Essent Lighting bv	158
Essent Netwerk B.V.	136
ITT Flygt B.V.	132
Cleaning Service International bv	119
Safe & Sure Nederland B.V.	114
INGRE/BTB	112
Telengy Sociale Zekerheid B.V.	107
De Rooy Bakkerijen BV	105
Wagemakers Grond- en Transportbedrijf BV	104
Techn. Install. de Kinderen	95
Centric It Solutions	93
Ossenblok vof, Loon- en Grondverzetbedr	93
Essent Milieu	92
Lesage Automatisering	82
Tivoli Hotel Cafe Restaurant	78
Oce Nederland B.V.	70
<b>Totaal</b>	<b>4.120</b>

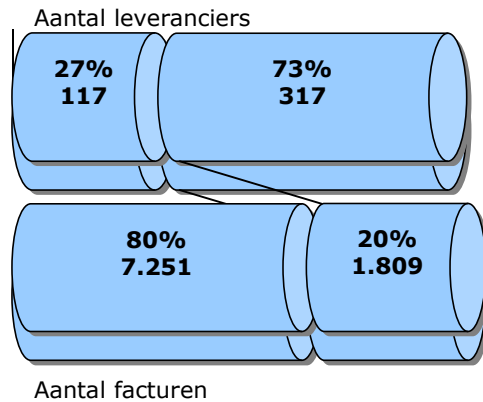
### Pareto analyse

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.

#### Parato 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	Besparingspotentieel
Studie en opleiding	19	234.591	Right Management Consultants	45.568	172	55	Bestuursacademie Nederland	1.364	Laag
Reis- en verblijfkosten	8	85.594	D. Boere	17.722	104	28	D. Boere	823	Laag
Recruitment, werving en selectie	5	170.128	KSM Communicatie Adviesbureau	77.907	39	16	KSM Communicatie Adviesbureau	4.362	Gemiddeld
Bedrijfskleding	3	45.407	Safe & Sure Nederland B.V.	19.599	138	114	Safe & Sure Nederland B.V.	329	Laag
Arbo	4	136.896	Arbo Unie	94.289	79	69	Arbo Unie	1.733	Gemiddeld
Kinderopvang	1	182	Kinderdagverblijf Dikkie Dik	182	2	2	Kinderdagverblijf Dikkie Dik	91	Laag
Representatiekosten	5	89.008	PasCo Business & Promogifts	30.502	134	78	Tivoli Hotel Cafe Restaurant	664	Laag
Overige personeelsgerelateerde zaken	7	124.172	Niet nader te noemen	48.273	22	6	Personeelsvereniging Gem Halderberge	5.644	Laag
<b>TOTAAL</b>		<b>885.977</b>			<b>690</b>				



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	Besparingspotentieel
Kantoorartikelen	2	36.516	BKI	29.576	38	21	Overtoom BV	961	Laag
Kantoorinrichting	4	80.535	Lyreco Nederland BV	44.613	57	36	Lyreco Nederland BV	1.413	Laag
Kantoorapparatuur	2	130.921	Oce Nederland B.V.	99.329	95	70	Oce Nederland B.V.	1.378	Gemiddeld
Reproductiekosten	1	6.668	Albyco	6.668	13	13	Albyco	513	Laag
Drukwerk/Mediaplantsing	8	233.616	Drukkerij Vorsselmans BV	142.363	145	60	SDU	1.611	Gemiddeld
Vakliteratuur en abonnementen	5	138.185	Postma Cohen boekverkoopers bv	91.381	61	26	Postma Cohen boekverkoopers bv	2.265	Gemiddeld
Archief	4	341.538	Regionaal Archief West-Brabant	307.928	49	23	Notubiz BV	6.970	Laag
<b>TOTAAL</b>		<b>967.980</b>			<b>458</b>				

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	140.973	Lesage Automatisering	140.973	82	82	Lesage Automatisering	1.719	Gemiddeld
Aanschaf/onderhoud software	12	691.787	Centric It Solutions	351.887	186	93	Centric It Solutions	3.719	Gemiddeld
Netwerken en infrastructuur	3	57.157	Easynet Nederland BV	24.899	39	28	Easynet Nederland BV	1.466	Laag
ICT-diensten en -advies	9	317.737	Getronics Nederland BV	89.665	140	69	LogicaCMG HRM & Payroll Solutions BV	2.270	Hoog
Telecommunicatie	4	137.856	KPN	109.759	300	205	KPN	460	Gemiddeld
<b>TOTAAL</b>		<b>1.345.509</b>			<b>747</b>				

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
Interim-management	7	727.864	P & O Services Detachering BV	182.204	133	34	Arsis Personeelsman.& Org.-ontwikkeling B.V.	5.473	Hoog
Uitzendkrachten	11	1.852.775	WVS	1.016.290	469	175	WVS	3.950	Gemiddeld
Organisatie- en formatieadvies	9	61.524	BMC	15.998	36	14	CIB verkoop en advies BV	1.709	Laag
Beleidsondersteunend onderzoek en beleidsadvies	8	1.363.118	Regionale Milieudienst West-Brabant	1.121.997	241	197	Regionale Milieudienst West- Brabant	5.656	Gemiddeld
Juridisch onderzoek en advies	5	56.594	Schulinck bv	27.616	28	12	Schulinck bv	2.021	Laag
Marketing, PR en communicatie	6	94.248	IVC	37.840	12	4	IVC	7.854	Laag
Financieel advies en financiële diensten	5	43.228	Cannock Chase Public	20.773	70	51	Cannock Chase Public	618	Laag
Accountancy diensten	1	162.727	Deloitte & Touche	162.727	51	51	Deloitte & Touche	3.191	Gemiddeld
Inkoopadvies en – werkzaamheden	2	64.815	Arcadis Ruimtelijke Ontwikkeling BV	40.065	24	16	Innotiv Netherlands Engineering bv	2.701	Laag
Architecten	3	91.262	Agel Adviseurs	48.501	28	21	Agel Adviseurs	3.259	Laag
Overige diensten	3	98.312	EIFFEL	37.090	22	13	Matching Overheidspersoneel	4.469	Laag
<b>TOTAAL</b>		<b>4.616.469</b>			<b>1.114</b>				

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	Besparings-potentieel
Aanschaf personenauto's personen vervoer	1	68.511	Autobedrijf A. van Beek & Zn. bv	68.511	18	18	Autobedrijf A. van Beek & Zn. bv	3.806	Laag
Onderhoud- en exploitatiekosten van personenautos	4	127.515	Deba Bedrijfswagens bv	103.524	118	42	Autobedrijf Asvo BV	1.081	Gemiddeld
Aanschaf gespecialiseerde voertuigen	2	71.445	Kerstens - Voeten bv	63.285	14	12	Kerstens - Voeten bv	5.103	Laag
Huur/Lease gespecialiseerde voertuigen	1	5.487	Eurosupply Hoogwerksystemen BV	5.487	8	8	Eurosupply Hoogwerksystemen BV	686	Laag
Onderhoud- en exploitatiekosten gespecialiseerde voertuigen	4	63.081	Mangnus Machines BV	30.234	72	45	Mangnus Machines BV	876	Laag
Vracht, porti en verzendkosten	1	99.540	TNT Post BV	99.540	22	22	TNT Post BV	4.525	Laag
<b>TOTAAL</b>		<b>435.580</b>			<b>252</b>				

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	Besparings- potentieel
Huur gebouwen enz.	1	34.745	Unilux Special Units Barneveld BV	34.745	24	24	Unilux Special Units Barneveld BV	1.448	Laag
Overig aanschaf/huur gebouwen en terreinen	5	130.289	W.J.J. van Teijlingen	70.000	8	3	J.H. Oldenkotte & zn	16.286	Laag
<b>TOTAAL</b>		<b>165.033</b>			<b>32</b>				

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	14	215.831	DAKaccent Nederland BV	54.134	177	95	Techn. Install. de Kinderen	1.219	Gemiddeld
Schoonmaak	6	243.149	Cleaning Service International bv	143.469	187	119	Cleaning Service International bv	1.300	Gemiddeld
Beveiliging	7	192.332	Essent Domstiq Services BV	131.923	130	53	RAS Brandbeveiliging	1.479	Gemiddeld
Catering	6	86.899	Autobar Holland BV	32.071	308	105	De Rooy Bakkerijen BV	282	Laag
Energie en water	5	624.816	Brabant Water	219.179	1.066	621	Essent	586	N.t.b.
Groenvoorziening binnen	11	1.006.069	Hoveniersbedrijf F.C. Blom BV	714.567	301	223	Hoveniersbedrijf F.C. Blom BV	3.342	Gemiddeld
Afvalverwerking	6	7.748.283	Saver N.V.	7.488.003	442	276	Saver N.V.	17.530	N.t.b.
Bedrijfshulpverlening	2	16.182	Holmatro Industril & Resque	9.255	34	26	Van den Eijnden vof	476	Laag
Onderhoud Installaties en materiaal	12	407.209	ITT Flygt B.V.	176.393	334	132	ITT Flygt B.V.	1.219	Hoog
Overige exploitatie, beheer gebouwen, terreinen en installaties	3	114.566	Borchwerf II BV	89.345	23	12	Essent Kabelcom B.V.	4.981	Laag
<b>TOTAAL</b>		<b>10.655.335</b>			<b>3.002</b>				

Inkoopcategorie: GWW (aanleg en onderhoud)	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
Uitvoering en aanneming van werken (Bouwbedrijven)	4	2.467.018	BN Infra Zuid Oost	1.337.770	108	64	Aannemersbedrijf van Agtmaal BV	22.843	Gemiddeld
Bodemsanering / -onderzoek	6	170.105	Wematech Bodem Adviseurs BV	52.893	46	13	Rasenberg Milieutechniek BV	3.698	Hoog
Beton- en staalconstructies	2	38.763	Kaal Masten BV	28.493	12	11	Bouwmeester Metaal BV	3.230	Laag
Elektrotechnische systemen	7	871.307	Essent Lighting bv	635.440	310	158	Essent Lighting bv	2.811	Gemiddeld
Materiaal voor onderhoud	7	162.753	Pol Bewegwijzering BV	52.276	142	59	Pol Bewegwijzering BV	1.146	Hoog
Stedelijk ontwerp	12	540.793	Geo Infra BV	140.031	161	38	Geo Infra BV	3.359	Hoog
Groenvoorziening	15	708.000	BTL Uitvoering BV	143.474	187	32	Groenvoorziening Martien van den Bos vof	3.786	Hoog
Uitvoering en aanneming van werken (Grond- en Waterbedrijven)	31	6.934.857	BAM Wegen BV	2.236.826	855	2	Aannemersbedrijf Lindeloof BV	8.111	Hoog
Overige GWW	4	125.783	ABOS b.v.	45.029	33	22	ABOS b.v.	3.812	Laag
<b>TOTAAL</b>		<b>12.019.378</b>			<b>1.854</b>				

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	4	181.358	Verkeer en Vorm	88.444	48	21	Verkeer en Vorm	3.778	Gemiddeld
Technische adviezen	22	1.055.664	Grontmij Nederland BV	171.020	350	112	INGRE/BTB	3.016	Hoog
Directievoering tijdens uitvoering	1	17.964	Bouw- & Managementservice Ned. bv	17.964	11	11	Bouw- & Managementservice Ned. bv	1.633	Laag
Sportactiviteiten / -toestellen	2	26.024	Meta Products Zeeland	16.024	3	2	Donker	8.675	Laag
Scholen	4	2.026.074	Markland College	1.097.002	84	40	Stadhouders B.V.	24.120	N.t.b.
Stichtingen	52	8.996.151	Stg. Het Barlake	3.138.455	385	60	Stg. Het Barlake	23.367	N.t.b.
Overige Organisatie specifieke uitgaven	3	66.932	MSA Nederland BV	42.201	30	24	MSA Nederland BV	2.231	N.t.b.
<b>TOTAAL</b>		<b>12.370.167</b>			<b>911</b>				