

DOELMATIG INGEKOCHT EN DOELTREFFEND AANBESTEED

'Regels in je hoofd, geld in de knip'

Inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Eindrapportage rekenkamercommissie.



Denekamp, maart 2008.

**Rapportage gemeentelijke
Rekenkamercommissie Dinkelland
Inkoop en aanbestedingsbeleid**

| Inhoud | Pagina |
|--|---------------|
| Voorwoord | 3 |
| Samenvattende conclusies en aanbevelingen | 5 |
| 1. Aanleiding en opdracht | 9 |
| 1.1 Aanleiding | 9 |
| 1.2 Vraagstelling | 10 |
| 1.3 Afbakening | 10 |
| 1.4 Leeswijzer | 11 |
| 2. Oordeel, bevindingen en aanbevelingen | 12 |
| 2.1 Oordeel | 12 |
| 2.2 Bevindingen | 12 |
| 2.3 Aanbevelingen | 14 |
| 3. Onderbouwing | 16 |
| 3.1 Inkoop- en aanbestedingsbeleid | 16 |
| 3.2 Evaluatie en controle | 23 |
| 3.3 Rol van de raad | 26 |

Bijlagen.

1. Doelstelling en onderzoeksvragen.
2. Overzicht documenten.
3. Overzicht gesprekspartners.
4. Casebeschrijvingen.
5. Format checklist aanbestedingen.

Reactie van het College Burgemeester en Wethouders

Nawoord

Voorwoord

De rekenkamercommissie Dinkelland heeft het genoegen u haar eerste rapport te kunnen aanbieden. In 2006 en de eerste maanden van 2007 is de rekenkamercommissie bezig geweest met het voorbereidend werk zoals het opstellen van protocollen en het kiezen van mogelijke onderzoeksonderwerpen. Medio 2007 is de rekenkamercommissie van start gegaan met het eerste onderzoek. Al deze activiteiten spelen zich min of meer in relatieve stilte af en beperken zich tot informatie met de status 'tot kennisgeving'. Nu het eerste rapport naar buiten komt kunnen gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders, ambtelijke organisatie, burgers van de gemeente en andere geïnteresseerden het concrete voorbeeld krijgen van en inzicht verschaffen in ons werk en onze rol binnen het apparaat.

Het doel van de onderzoeken van de rekenkamercommissie is dat de gemeente 'lessen trekt uit het verleden' daarom formuleert de rekenkamercommissie aanbevelingen aan de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders.

Dit rapport is de weergave van een onderzoek naar de doeltreffendheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de doelmatigheid in de uitvoering daarvan in de periode 1 januari 2005 tot 1 juli 2007.

Nadat het onderzoeksonderwerp bepaald was heeft de rekenkamercommissie in haar eerste bijeenkomsten zich vooral gebogen over de aanpak. Tijdens het onderzoek is steeds voor ogen gehouden dat behalve verheldering er ook leereffecten moeten zijn. Het was dus vanzelfsprekend dat diverse actoren in beeld gebracht werden. De resultaten en aanbevelingen treft u aan in het vervolg van dit rapport. De rekenkamercommissie is zich er bewust van dat het onderzoek plaatsvond met de kennis en inzichten van nu, een onderzoek achteraf. Daardoor is het mogelijk een totaalbeeld van het proces te krijgen en leereffecten / verbeterpunten aan te geven. Deze leereffecten / verbeterpunten zijn niet alleen van belang voor het onderzochte onderwerp maar wellicht ook goed bruikbaar voor andere (beleids)procedures binnen de gemeente. De rekenkamercommissie is zich ook bewust dat personen en afdelingen gehandeld hebben waarvan de rekenkamercommissie van mening is dat het anders gemoeten had, dit houdt echter niet in dat de rekenkamercommissie deze handelingen verwijt omdat er gehandeld is naar de inzichten en kennis van dat moment.

Aanvankelijk had de rekenkamercommissie de intentie dat het onderzoek in 'eigen beheer' zou worden uitgevoerd. Een grote tegenslag, in eerste plaats voor hemzelf, maar ook voor de rekenkamercommissie was dat de onderzoeksdeskundige, de heer Kamstra, onverwachts met medische klachten het werk tijdelijk moest neerleggen. Hierdoor werd het noodzakelijk om een extern bureau in te schakelen. Het bureau Berenschot heeft voortreffelijk werk geleverd waarvoor onze dank en in het bijzonder aan mevrouw drs. F. Doornbos. Ook is de rekenkamercommissie dank verschuldigd aan de medewerkers van de gemeente, de gemeenteraadsleden en de extern betrokkenen die hun medewerking aan het onderzoek verleend hebben, zonder hen was het niet mogelijk geweest dit rapport tot stand te laten komen.

De rekenkamercommissie biedt het rapport aan het presidium aan. Indien gewenst zal de rekenkamercommissie het rapport toelichten in commissie- en/of raadsvergaderingen. De discussie hoe met de conclusies en aanbevelingen moet worden omgegaan moet gevoerd worden tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Wel zal de rekenkamercommissie navraag doen wat de effecten van dit rapport zijn en betrokken geledingen hiervoor verantwoording laten afleggen aan de rekenkamercommissie alleen dan heeft het instrument rekenkamercommissie een toegevoegde waarde voor uw gemeente.

De rekenkamercommissie heeft haar werk met buitengewoon veel plezier mogen doen en kijkt met voldoening terug op de werkzaamheden van 'haar eerste onderzoek'.

Maart 2008,

Rob R. Malag

Voorzitter rekenkamercommissie

Samenvattende conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamercommissie Dinkelland heeft onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid, rechtmatigheid en doelmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Dinkelland. Voor het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie de volgende vraag geformuleerd:

“Zijn er binnen de gemeente Dinkelland voldoende waarborgen om te komen tot een doeltreffende, rechtmatige en doelmatige wijze van inkopen en aanbesteden en op welke wijze vindt de besluitvorming, inclusief het informeren van de raad over het beleid plaats?”

Het onderzoek richt zich op de periode vanaf 1 januari 2005 tot 1 juli 2007. Voor de casuïstiek is gekeken naar de aanbesteding van de nieuwbouw van het gemeentehuis en naar de aanbesteding van de afvalinzameling. De Rekenkamercommissie benadrukt echter dat zij geen onderzoek gedaan heeft naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in deze en andere concrete gevallen.

Conclusie

De Rekenkamercommissie Dinkelland is van oordeel dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid in de onderzoeksperiode in de gemeente Dinkelland onduidelijk en onvoldoende efficiënt georganiseerd is. De rol van de raad is niet voor iedereen even duidelijk waardoor verschillend tegen de informatievoorziening aan de raad wordt aangekeken.

Wij komen tot dit oordeel omdat (a) inkoop en aanbesteding in de onderzochte periode niet is vastgelegd in een formeel beleid en situationeel en ad hoc heeft plaatsgevonden; (b) er geen eenduidige werkwijzen beschikbaar zijn voor inkoop en aanbesteding; en (c) de rol van de raad in het beleid en de uitvoering niet duidelijk is bij de raad zelf, het College en de ambtelijke organisatie, in die zin dat er verschillend over de rollen wordt gedacht evenals de bijbehorende informatievoorziening. Wij stellen derhalve vast dat de gemeente Dinkelland meer waarborgen moet aanbrengen om te komen tot een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige wijze van inkopen en aanbesteden.

Op onderdelen zijn er waarborgen voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid, zoals het budgethouders- en het beheersprotocol, de mandaatregeling, de Europese en de nationale regelgeving. De gemeente Dinkelland heeft echter in de onderzochte periode geen formeel inkoop- en aanbestedingsbeleid. Er vindt geen structurele evaluatie of terugkoppeling plaats van inkoop en aanbesteding. Er is beperkt aandacht voor het overkoepelend en strategisch nadenken over het inkoop- en aanbestedingsbeleid en een werkwijze die daarvan afgeleid is. Er zijn geen procedurebeschrijvingen of formats aanwezig die waarborgen dat inkoop en aanbesteding op eenduidige wijze plaatsvindt binnen de organisatie. Ook wordt wisselend aangekeken tegen de rollen en bijbehorende informatievoorziening van raad, College en ambtelijke organisatie. Zo is een deel van de raad van mening dat informatievoorziening over bijna elke aanbesteding tot in detail plaats dient te vinden (bijv. welke partijen uitgenodigd worden).

Het College en de ambtelijke organisatie vinden daarentegen dat de raad alleen op hoofdlijnen en indien noodzakelijk (op basis van een inschatting van de ('democratische') waarde van het onderwerp en/of het te besteden bedrag) geïnformeerd moet worden in geval van specifieke aanbestedingen. Vanuit het oogpunt van transparantie is de uitvoering van het inkoop en aanbestedingsbeleid voor verbetering vatbaar.

De gemeente heeft inmiddels de eerste stappen gezet om meer waarborgen aan te brengen. Er is aanbestedingsbeleid ontwikkeld dat in oktober 2007 is vastgesteld door het College van B. en W.. Na publicatie en kennisname door de raad vormt dit het uitgangspunt. Hierdoor zijn er naar de mening van de Rekenkamercommissie evenwel meer, maar niet voldoende waarborgen aanwezig voor het doen van aanbestedingen. Inkoop vormt geen onderdeel van dit beleid, bovendien wordt verschillend gedacht over de status van dit beleid. Sommigen vinden het strategisch van aard en vinden dat het nog nader geoperationaliseerd dient te worden in procedures en standaardformulieren¹ om zo structuur aan te brengen en een eenduidige uitvoering te waarborgen. Anderen vinden het operationeel van aard en achten verdere uitwerking minder noodzakelijk. De Rekenkamercommissie is dan ook van mening dat het aanbestedingsbeleid niet eenduidig in de organisatie belegd is waardoor het risico bestaat dat ook de uitvoering niet eenduidig zal plaatsvinden. De Rekenkamercommissie constateert dat de gemeente eraan werkt om meer waarborgen aan te brengen, en dat de gemeente daarmee op de goede weg is. De gemeente is er echter nog niet.

De gemeente is momenteel bezig met een onderzoek naar een efficiënter inkoopbeleid door eventuele samenwerking in Noordoost Twente (NOT)-verband. De Rekenkamercommissie vindt dit een verdienstelijk streven, dat tegemoet komt aan de complexiteit van inkoop en aanbesteding. Ook wordt hierdoor de kennis gebundeld en kan mogelijk doelmatigheidswinst behaald worden.

Aanbevelingen

1. Stel voor medio 2008 een 'overkoepelend' inkoop- en aanbestedingsbeleid op waarin de grondslagen van het integrale beleid van de gemeente Dinkelland op het gebied van inkopen en aanbesteden staat. Het inmiddels vastgestelde aanbestedingsbeleid kan hiervoor de basis zijn. Gebruik dit beleid voor de verdere invulling van hoe de gemeente om wil gaan met inkopen en aanbesteden. Betrek hierbij ook de rol van raad, College van B. en W. en de ambtelijke organisatie (zie aanbeveling 6).

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid dat de Rekenkamercommissie voor ogen heeft, zorgt allereerst voor een beleidskader op het gebied van inkoop en aanbesteding. Dit is tevens een toetsingskader voor de uitvoering van het beleid en helpt bij het maken van afwegingen. Dit beleid dient nader uitgewerkt te worden in procedurebeschrijvingen en standaardformulieren waardoor er meer waarborgen zijn voor een eenduidige uitvoering.

¹ Hierbij kan gedacht worden aan brieven voor het aanvragen van offertes, beoordelingsformulieren, modelcontracten, bestelformulieren en inkoopvoorwaarden.

2. Stel voor medio 2008 een duidelijke werkwijze op voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid als afgeleide van het beleid (bijvoorbeeld checklist voor dossiervorming, een checklist voor Europees aanbesteden en standaard inkoopvoorwaarden). Laat dit ook onderdeel zijn van een handboek inkoop. Wat betreft de checklist dossiervorming heeft de Rekenkamercommissie in bijlage 5 een aanzet gedaan voor een mogelijke checklist. Deze checklist kan dienen als input voor een formeel vast te stellen checklist. Deze documenten vormen een waarborg voor een eenduidige uitvoering van het beleid door de verschillende medewerkers van de gemeente.
3. Evalueer het inkoop- en aanbestedingsbeleid periodiek (eens per vier jaar) op doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. Dit kan door middel van een beleidsevaluatie, maar eveneens door een inkoopdiagnose² of een onderzoek in het kader van artikel 213a van de Gemeentewet.
4. Veranker het in de gaten houden van de ontwikkelingen in de wet- en regelgeving op het gebied van aanbestedingen in de organisatie door dit op proactieve wijze te beleggen bij een (coördinerende) functionaris. De wet- en regelgeving op het gebied van het aanbestedingsbeleid verandert voortdurend. Zo komt er volgend jaar een nieuwe aanbestedingswet. Het in de gaten houden van de nieuwe ontwikkelingen en het borgen van de ontwikkelingen in de organisatie is een belangrijk aandachtspunt.
5. Zorg voor borging van de interne deskundigheid c.q. het betrekken en aansturen van externe deskundigheid bij aanbestedingen in de organisatie door dit op proactieve wijze te beleggen bij een (coördinerende) functionaris. De wet- en regelgeving op het gebied van het aanbestedingsbeleid is complex. Met name Europese aanbestedingen vergen specifieke kennis van wet- en regelgeving. Grip krijgen en houden op inkoop en aanbestedingen is een belangrijk aandachtspunt.
6. Beschrijf de rol van de gemeenteraad, het College van B. en W. en de ambtelijke organisatie bij inkoop en aanbesteding. Daarbij kan worden gedacht aan de volgende rolverdeling:
 - Gemeenteraad: stelt de kaders voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid vast en wordt op hoofdlijnen geïnformeerd over de resultaten van het beleid. Dit betekent informatie achteraf over de uitvoering van inkoop en aanbesteding om zijn controletaak te kunnen uitvoeren. Maak concrete afspraken in welke gevallen de raad vooraf geïnformeerd wordt of wil worden (zoals specifieke aanbestedingen die een bepaald bedrag te boven gaan).

² Betreft een onderzoek naar inkoop waarbij onder meer aandacht wordt besteed aan de volgende aspecten: wie koopt wat in, waar wordt ingekocht, voor wie wordt ingekocht, door wie wordt ingekocht, hoe wordt ingekocht en voor welk bedrag wordt ingekocht.

- Het College van B. en W.: geeft uitvoering aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid door middel van het uitzetten van eenduidig en duidelijk gestructureerde beheersmaatregelen. De raad wordt over het beleid en de te nemen beheersmaatregelen door het College geïnformeerd. Maak ook daarover duidelijke afspraken.
- De ambtelijke organisatie: zorgt voor een adequate uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en voor de uitvoering van de interne controle en het dossierbeheer.

De Rekenkamercommissie wil overigens voorkomen dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid leidt tot bureaucratisch gedrag van de gemeente, maar wel moet de gemeente duidelijk, resultaatgericht en transparant handelen.

1. Aanleiding en opdracht

1.1 Aanleiding

Bij het opstellen van het onderzoeksprogramma van de Rekenkamercommissie Dinkelland was bekend dat het College van B. en W. van plan was in de nabije toekomst een Inkoop- en aanbestedingsbeleid te formuleren. Hoe inkoop en aanbesteding in het verleden heeft plaatsgevonden was voor de Rekenkamercommissie onbekend. Vooronderzoek moet daar vooreerst duidelijkheid over geven. De VNG heeft in november 2006 een onderzoeksrapport over het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid laten verschijnen onder de titel: "Goed Besteed. Inkopen en aanbesteden. De stand van zaken bij de Nederlandse Gemeenten. November 2006.". Dit rapport is een goede leidraad bij de beoordeling van het beleid en de uitvoering in het verleden en het doen van aanbevelingen voor de toekomst. In het beleid wordt in navolging van de wetgeving onderscheid gemaakt tussen Werken, Leveringen en Diensten.

- Onder Werken wordt verstaan alle overeenkomsten tussen aannemers en aanbestedende diensten op het gebied van grote (civiel)technische opdrachten zoals grote bouw- en infrastructurele projecten.
- Onder Leveringen wordt verstaan alle overeenkomsten die betrekking hebben op aankoop, lease, huur of huurkoop van "tastbare" producten zoals computers, kantoormeubilair, etc.
- Onder Diensten wordt verstaan alle overeenkomsten tussen een dienstverlener en een aanbestedende dienst; aankopen die niet onder werken en leveringen vallen en veelal niet "tastbaar" zijn, zoals schoonmaken, architectuur, accountancy etc.

Elke lokale overheid zal zich tot doel stellen een integere en doelmatige inkoper, c.q. aanbesteder te zijn. Met integer wordt bedoeld dat gehandeld wordt volgens de wet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit houdt onder meer in dat er sprake is van openbaarheid, objectiviteit en zorgvuldigheid. De overheid moet verantwoording afleggen over de besteding van publieke gelden. Het is daarom van groot belang dat overheidsinkopen zoveel mogelijk door de gemeenteraad te controleren zijn. Een helder inkoop- en aanbestedingsbeleid draagt daar sterk aan bij. Een procedure voor inkoop en aanbesteding moet derhalve objectief, transparant en non-discriminatoir zijn. Als gevolg van de dualisering zijn lokale overheden geconfronteerd met een versterkte kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad op het bestuur. Daar bovenop is vanaf 2004 een accountantscontrole op de naleving van de Europese aanbestedingsregels aan de orde.

Naast verantwoording is doelmatigheid van het inkopen en aanbesteden van belang. De doelmatigheid ervan moet aantoonbaar en controleerbaar zijn. Een efficiënt ingerichte en uitgevoerde inkoop- en aanbestedingsorganisatie leidt niet alleen tot mogelijke besparingen, maar geeft eveneens zichtbare verbeteringen van de kwaliteit van opdrachten en bestekken en daarmee meer kwaliteit voor de beste prijs.

1.2 Vraagstelling

De door de Rekenkamercommissie geformuleerde vraagstelling luidt:

“Zijn er binnen de gemeente Dinkelland voldoende waarborgen om te komen tot een doeltreffende, rechtmatige en doelmatige wijze van inkopen en aanbesteden en op welke wijze vindt de besluitvorming, inclusief het informeren van de raad over het beleid plaats?”

De onderzoeksdoelen liggen in het inzicht krijgen in de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid en de uitvoering ervan in de gemeente Dinkelland en hoe vanuit het oogpunt van transparantie de raad in voorkomende gevallen is geïnformeerd. De onderliggende onderzoeksvragen zijn opgenomen in bijlage 1. De Rekenkamercommissie heeft geen onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in concrete gevallen.

1.3 Afbakening

Om vorenstaande centrale vraagstelling en daarvan afgeleide deelvragen te beantwoorden, heeft een nadere afbakening van het onderzoeksdomein plaatsgevonden. Dit betreft zowel een afbakening in begrippen als de te onderzoeken periode.

De volgende begrippen zijn in dit onderzoek gehanteerd:

- **Doelmatigheid:** De doelmatigheid van het inkoopproces geeft inzicht in de verhouding tussen ingezette middelen (menskracht, geld, faciliteiten, ...) in verhouding tot het doel (het inkopen van werken, leveringen en diensten).
- **Doeltreffendheid:** Biedt inzicht in hoeverre de doelstellingen van het beleid op het terrein van inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn bereikt door de uitvoering ervan.
- **Rechtmatigheid:** In hoeverre voldoet het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid aan geldende wet- en regelgeving, houden de afdelingen zich aan de gemeentelijke regels en is achteraf vast te stellen hoe de toepassing van het beleid is verlopen.
- **Inkoop:** Het van externe bronnen betrekken van alle goederen (werken en leveringen) en diensten die nodig zijn voor de bedrijfsuitoefening, het bedrijfsonderhoud en de bedrijfsvoering (kortom: alle handelingen van de gemeente die facturen van derden tot gevolg hebben).
- **Aanbesteden:** Het proces waarin de gemeente op basis van een vooraf vastgestelde procedure en vooraf vastgestelde eisen aanbieders objectief en non-discriminatoir in de gelegenheid stelt te dingen naar de uitvoering van een bepaalde activiteit of de levering van bepaalde producten. Aanbesteden is in deze zin een bijzondere vorm van inkoop.
- **Objectiviteit** houdt onder meer in dat willekeur – ten aanzien van mogelijke inschrijvers en ten aanzien van de gunning van de opdracht – wordt vermeden. Voorts bestaat er eenduidigheid in aan alle inschrijvers te stellen eisen.

- Non-discriminatoire: verschillende opdrachtnemers krijgen op gelijke wijze de kans mee te dingen naar een opdracht.
- Transparantie: inkoop- en aanbestedingsprocessen zijn voor iedereen helder en inzichtelijk en moeten verantwoord (achteraf gereconstrueerd) kunnen worden.

Het onderzoek richt zich op de periode vanaf 1 januari 2005 tot 1 juli 2007.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 treft u het oordeel, de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie aan. De onderbouwing voor de conclusies en aanbevelingen treft u aan in hoofdstuk 3.

In bijlage 1 zijn de oorspronkelijke vraagstelling en onderzoeksvragen opgenomen. Deze onderzoeksvragen worden grotendeels beantwoord in hoofdstuk 3. In bijlage 2 treft u tevens een overzicht aan van de gehanteerde documenten en in bijlage 3 van de gesprekspartners. In bijlage 4 is een beschrijving van de onderzochte casus opgenomen. In bijlage 5 is een voorbeeld van een checklist aanbestedingen opgenomen.

2. Oordeel, bevindingen en aanbevelingen

2.1 Oordeel

De Rekenkamercommissie Dinkelland is van oordeel dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid beperkt is vastgelegd in een formeel beleid en er geen eenduidige werkwijzen zijn voor inkopen en aanbesteden. Wij stellen vast dat de uitvoering van inkopen en aanbesteden derhalve voor verbetering vatbaar zijn. Vanuit de vraagstelling resumerend stellen wij vast dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid in de onderzochte periode onduidelijk en onvoldoende efficiënt georganiseerd is. Voorts is de rol van de raad niet voor iedereen even duidelijk waardoor verschillend tegen de informatievoorziening aan de raad wordt aangekeken.

Op onderdelen zijn er waarborgen voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid, zoals het budgethouders- en het beheersprotocol, de mandaatregeling en de Europese en de nationale regelgeving. De gemeente Dinkelland heeft echter in de onderzochte periode geen formeel vastgesteld inkoop- en aanbestedingsbeleid op basis waarvan inkoop en aanbesteding plaats heeft gevonden. Er heeft geen structurele evaluatie of terugkoppeling plaatsgevonden van inkopen en aanbestedingen. Er zijn geen procedurebeschrijvingen of standaardformulieren aanwezig die waarborgen dat inkoop en aanbesteding op eenduidige wijze plaatsvindt binnen de organisatie. De rol van de raad in het beleid en de uitvoering daarvan is zowel voor de raad als de ambtelijke organisatie onduidelijk, in die zin dat er verschillend over de rollen wordt gedacht evenals de bijbehorende informatievoorziening.

De Rekenkamercommissie constateert dat het accent bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid vooral heeft gelegen op het situationeel invulling geven indien daartoe aanleiding is. Dit geldt zowel op ambtelijk als bestuurlijk (raad en College) niveau. Er is beperkt aandacht voor het overkoepelend en strategisch nadenken over het inkoop- en aanbestedingsbeleid en een werkwijze die daarvan afgeleid is.

De gemeente heeft inmiddels de eerste stappen gezet om de wijze van inkoop- en aanbestedingen meer te uniformeren en formaliseren. Op 16 oktober 2007 is een aanbestedingsbeleid vastgesteld door het College van B. en W., dat na publicatie en kennisname door de raad het uitgangspunt vormt voor het doen van aanbestedingen. Hierdoor zijn er naar de mening van de Rekenkamercommissie evenwel meer, maar niet voldoende waarborgen aanwezig voor het doen van aanbestedingen. De Rekenkamercommissie constateert dat inkoop geen deel uitmaakt van dit beleid en dat er binnen de gemeente verschillend wordt gedacht over de mate waarin dit beleid nog nader dient te worden uitgewerkt in bijvoorbeeld standaardformulieren en protocollen.

2.2 Bevindingen

Het oordeel dat wij hiervoor geformuleerd hebben, stellen wij vast op basis van 12 apart te formuleren bevindingen. De onderzoeksvragen (zie bijlage 1) zijn het uitgangspunt geweest voor de bevindingen.

1. De gemeente Dinkelland heeft in de onderzochte periode geen formeel vastgelegd inkoop- en aanbestedingsbeleid dat nader is uitgewerkt in procedures en werkwijzen. Zo heeft de gemeente geen drempelbedragen vastgesteld, evenmin heeft de gemeente standaard inkoopvoorwaarden of een checklist dossiervorming of Europees aanbesteden.
2. Inkopen en aanbesteden zijn decentraal belegd bij de vakinhoudelijke afdelingen. De afdelingshoofden zijn budgetverantwoordelijk en uit dien hoofde verantwoordelijk voor inkopen en aanbesteden. Indien daartoe aanleiding bestaat wordt financieel of juridisch advies gevraagd bij de stafafdelingen. De verantwoordelijkheid voor het inschakelen hiervan ligt bij de afdelingshoofden. Het bijhouden van actuele ontwikkelingen in de wet- en regelgeving ligt bij de vakinhoudelijke afdelingen en wordt niet gecoördineerd.
3. De gemeente beschikt op centraal niveau niet over een overzicht van alle aanbestedingen.
4. De interne deskundigheid om complexe aanbestedingstrajecten zelfstandig te doen wordt wisselend beoordeeld. Er zijn er die het noodzakelijk achten om externe deskundigheid (buurgemeenten of een extern bureau) in te schakelen, omdat de gemeente niet over de specifieke kennis beschikt. Anderen achten dat minder noodzakelijk.
5. De gemeente is momenteel bezig met een onderzoek naar een efficiënter inkoopbeleid door eventuele samenwerking in NOT-verband.
6. De Europese en nationale wet- en regelgeving vormen het uitgangspunt voor de uitvoering tezamen met het budgethouders- en beheersprotocol en de mandaatregeling. Dit is ook het uitgangspunt voor rechtmatigheid. De afdelingshoofden dienen op het aspect van doelmatigheid toe te zien.
7. De Rekenkamercommissie heeft niet kunnen nagaan of het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid aan de geldende (Europese) wet- en regelgeving voldoet. Er is nog geen accountantsverklaring voor rechtmatigheid evenmin zijn er andere controles uitgevoerd op basis waarvan de Rekenkamercommissie dit kan afleiden.
8. De resultaten van de inkoop en aanbesteding zijn alleen in specifieke gevallen en naar aanleiding van incidenten (zoals huisvuil en leerlingenvervoer) geëvalueerd. Er heeft geen evaluatie van het totaal van de inkoop en aanbesteding, met name de doelmatigheid hiervan, plaatsgevonden.
9. Collegevoorstellen worden vooraf juridisch en financieel getoetst. De externe accountant heeft sinds 2005 de opdracht een oordeel te geven over de rechtmatigheid van het financiële beheer. Tot op heden beschikt de gemeente niet over een rechtmatigheidsverklaring. De gemeente streeft ernaar deze verklaring over 2008 te verkrijgen.
10. De raad functioneert op afstand en wordt beperkt en alleen in sommige gevallen (zoals WMO, regiotaxi, bouw gemeentehuis, leerlingenvervoer) geïnformeerd over de inkoop en aanbesteding en de resultaten. Er wordt verschillend aangekeken tegen de wijze waarop de raad geïnformeerd dient te worden.

11. De kaderstellende en controlerende taak van de raad vereist dat het College de raad proactief van informatie voorziet over het beleid en de resultaten. Dit vereist ook een proactieve rol vanuit de raad. Er wordt verschillend aangekeken tegen de rol van de raad. Het College en de ambtelijke organisatie zijn van mening dat het aanbestedingsbeleid uitvoerend is en van het College, terwijl de raad zichzelf een grotere rol ziet toebedeeld.
12. De gemeente heeft een aanbestedingsbeleid opgesteld dat op 16 oktober 2007 is vastgesteld door het College van B. en W. en dat na publicatie en kennisname door de raad in werking treedt. Inkoop maakt hiervan geen deel uit. Bij het opstellen van dit beleid is de Europese en de nationale wet- en regelgeving als basis gebruikt, tevens is gekeken naar het beleid in omliggende gemeenten. Er is ten behoeve van het opstellen van het beleid geen inkoopscan of contractenscan uitgevoerd. Er wordt verschillend aangekeken tegen de mate waarin dit beleid nog nader geoperationaliseerd moet worden.

2.3 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande bevindingen doen wij de volgende aanbevelingen.

1. Stel voor medio 2008 een 'overkoepelend' inkoop- en aanbestedingsbeleid op waarin de grondslagen van het integrale beleid van de gemeente Dinkelland op het gebied van inkopen en aanbesteden staat. Het inmiddels vastgestelde aanbestedingsbeleid kan hiervoor de basis zijn. Gebruik dit beleid voor de verdere invulling van hoe de gemeente om wil gaan met inkopen en aanbesteden. Betrek hierbij ook de rol van raad, College van B. en W. en de ambtelijke organisatie (zie aanbeveling 6).

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid dat de Rekenkamercommissie voor ogen heeft, zorgt allereerst voor een beleidskader op het gebied van inkoop en aanbesteding. Dit is tevens een toetsingskader voor de uitvoering van het beleid en helpt bij het maken van afwegingen. Dit beleid dient nader uitgewerkt te worden in procedurebeschrijvingen en standaardformulieren waardoor er meer waarborgen zijn voor een eenduidige uitvoering.

2. Stel voor medio 2008 een duidelijke werkwijze op voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid als afgeleide van het beleid (bijvoorbeeld checklist voor dossiervorming, een checklist voor Europees aanbesteden en standaard inkoopvoorwaarden). Laat dit ook onderdeel zijn van een handboek inkoop. Wat betreft de checklist dossiervorming heeft de Rekenkamercommissie in bijlage 5 een aanzet gedaan voor een mogelijke checklist. Deze checklist kan dienen als input voor een formeel vast te stellen checklist. Deze documenten vormen een waarborg voor een eenduidige uitvoering van het beleid door de verschillende medewerkers van de gemeente.

3. Evalueer het inkoop- en aanbestedingsbeleid periodiek (eens per vier jaar) op doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. Dit kan door middel van een beleidsevaluatie, maar eveneens door een inkoopdiagnose³ of een onderzoek in het kader van artikel 213a van de Gemeentewet.
4. Veranker het in de gaten houden van de ontwikkelingen in de wet- en regelgeving op het gebied van aanbestedingen in de organisatie door dit op proactieve wijze te beleggen bij een (coördinerende) functionaris. De wet- en regelgeving op het gebied van het aanbestedingsbeleid verandert voortdurend. Zo komt er volgend jaar een nieuwe aanbestedingswet. Het in de gaten houden van de nieuwe ontwikkelingen en het borgen van de ontwikkelingen in de organisatie is een belangrijk aandachtspunt.
5. Zorg voor borging van de interne deskundigheid c.q. het betrekken en aansturen van externe deskundigheid bij aanbestedingen in de organisatie door dit op proactieve wijze te beleggen bij een (coördinerende) functionaris. De wet- en regelgeving op het gebied van het aanbestedingsbeleid is complex. Met name Europese aanbestedingen vergen specifieke kennis van wet- en regelgeving. Grip krijgen en houden op inkoop en aanbestedingen is een belangrijk aandachtspunt.
6. Beschrijf de rol van de gemeenteraad, het College van B. en W. en de ambtelijke organisatie bij inkoop en aanbesteding. Daarbij kan worden gedacht aan de volgende rolverdeling:
 - Gemeenteraad: stelt de kaders voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid vast en wordt op hoofdlijnen geïnformeerd over de resultaten van het beleid. Dit betekent informatie achteraf over de uitvoering van inkoop en aanbesteding om zijn controletaak te kunnen uitvoeren. Maak concrete afspraken in welke gevallen de raad vooraf geïnformeerd wordt of wil worden (zoals specifieke aanbestedingen die een bepaald bedrag te boven gaan).
 - Het College van B. en W.: geeft uitvoering aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid door middel van het uitzetten van eenduidig en duidelijk gestructureerde beheersmaatregelen. De raad wordt over het beleid en de te nemen beheersmaatregelen door het College geïnformeerd. Maak ook daarover duidelijke afspraken.
 - De ambtelijke organisatie: zorgt voor een adequate uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en voor de uitvoering van de interne controle en het dossierbeheer.

³ Betreft een onderzoek naar inkoop waarbij onder meer aandacht wordt besteed aan de volgende aspecten: wie koopt wat in, waar wordt ingekocht, voor wie wordt ingekocht, door wie wordt ingekocht, hoe wordt ingekocht en voor welk bedrag wordt ingekocht.

3. Onderbouwing

Het onderzoek naar de doelmatigheid en rechtmatigheid van het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft plaatsgevonden op basis van onderzoeksvragen die rond de volgende thema's gegroepeerd kunnen worden.

- Inkoop- en aanbestedingsbeleid.
- Evaluatie en controle.
- Rol van de raad.

De afzonderlijke vragen worden hierna beantwoord ter onderbouwing van het oordeel.

3.1 Inkoop- en aanbestedingsbeleid

In deze paragraaf gaan we in op het inkoop- en aanbestedingsbeleid in algemene zin. Daarbij zijn de volgende vragen gesteld.

- Wat is het beleid en de procedure binnen de gemeente Dinkelland bij het inkopen en aanbesteden en op welke wijze wordt hierbij aandacht besteed aan het aspect van doelmatigheid?
- Welke regels vormen het kader waarbinnen een rechtmatige inkoop en aanbesteding plaatsvindt?
- Hoe is de inkoop- en aanbestedingsfunctie in de gemeentelijke organisatie ingebed?

Per vraag worden kort de resultaten weergegeven.

Wat is het beleid en de procedure binnen de gemeente Dinkelland bij het inkopen en aanbesteden en op welke wijze wordt hierbij aandacht besteed aan het aspect van doelmatigheid?

De gemeente Dinkelland beschikt niet over een vastgesteld inkoop- en aanbestedingsbeleid⁴ en daarvan afgeleide procedures. De (Europese) wet- en regelgeving vormen het algemene uitgangspunt bij inkopen en aanbestedingen. Er wordt met uitzondering van de drempelbedragen voor Europese aanbestedingen niet met vastgestelde drempelbedragen gewerkt. Beneden de Europese drempelbedragen zijn er geen drempelbedragen vastgesteld, dit betekent dat er sprake is van beleidsvrijheid. Omdat er geen vastgesteld beleid is kan de Rekenkamercommissie derhalve niet nagaan hoe daarbij aandacht is besteed aan het aspect van doelmatigheid.

⁴ Onder meer brief B. en W. Dinkelland aan de Rekenkamercommissie Dinkelland, d.d. 3 mei 2007.

De gemeente is sinds 2005 wel bezig om beleid te ontwikkelen op dit terrein.⁵ In het jaarverslag 2005 wordt voor het eerst gemeld dat een proces van professionalisering van inkoop en aanbesteding op gang is gekomen en dat er naar gestreefd wordt om dit proces in 2006 te formaliseren door het opstellen van gemeentebreed inkoop- en aanbestedingsbeleid. De opzet is dat daarmee wordt vastgesteld welke uitgangspunten en procedures Dinkelland hanteert bij inkoop en aanbestedingen. In het voorjaar- en najaarsbericht van 2006⁶ wordt gemeld dat in het eerste kwartaal van 2006 het aanbestedingsbeleid voor “Werken” zou worden vastgesteld en dat dit aanbestedingsbeleid in concept gereed was. Echter vanwege de inwerkingtreding per 1 december 2005 van het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (BAO), diende het aanbestedingsbeleid daarop te worden aangepast. Deze herijking is vertraagd, omdat de VNG pas op 29 november 2005 heeft geadviseerd om ook het Aanbestedingsreglement Werken 2005 (ARW 2005) toe te passen. Het daaraan voorafgaande ARW 2004 werd eerder door de VNG afgewezen, waardoor het conceptaanbestedingsbeleid Werken van Dinkelland nog is gebaseerd op sterk verouderde aanbestedingsreglementen. De verwachting was dat de aanpassing van het conceptaanbestedingsbeleid Werken in het vierde kwartaal van 2006 kon worden afgerond. In de jaarverantwoording van 2006⁷ staat vermeld dat ernaar wordt gestreefd om dit proces in 2007 af te ronden.

Ten tijde van het uitvoeren van dit rekenkameronderzoek is het definitieve aanbestedingsbeleid gemeente Dinkelland⁸ beschikbaar. Dit beleid is op 16 oktober 2007 vastgesteld door het College. Er is inmiddels ook een start gemaakt met het opstellen van een bijbehorende procesbeschrijving.

Dit beleid dient nog gepubliceerd te worden voordat het in werking treedt en bovendien wordt het ter kennisname naar de raad gestuurd. Deze nota heeft betrekking op het aanbestedingsbeleid van de gemeente en heeft de status van beleidsregel in de zin van artikel 4:81 Awb. Dit heeft tot gevolg dat overeenkomstig deze beleidsregel wordt gehandeld, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zouden zijn in verhouding tot de met deze beleidsregel te dienen doelen. Met andere woorden: daartoe dient het College van burgemeester en wethouders te besluiten. Een dergelijke gemotiveerde afwijking maakt dat deze daarmee weer in overeenstemming is met het beleid.

Het conceptaanbestedingsbeleid is collegiaal getoetst door buurgemeenten en de huisadvocaat. Het beleid is met uitzondering van toetsing aan kennis in hoofden van medewerkers niet getoetst aan specifieke casussen danwel op bruikbaarheid. Het aanbestedingsbeleid is via het intranet aan de ambtelijke organisatie kenbaar gemaakt.

⁵ Jaarverslag 2005 en 2006 gemeente Dinkelland, Voorjaarsbericht 2006, Najaarsbericht 2006.

⁶ Voorjaars- en najaarsbericht gemeente Dinkelland 2006.

⁷ Jaarverantwoording 2006 gemeente Dinkelland.

⁸ Aanbestedingsbeleid gemeente Dinkelland 2007, “Aan aanbesteden aandacht besteden”, vastgesteld door burgemeester en wethouders van Dinkelland op 16 oktober 2007.

Toelichting op het beleid

In de nota staan de doelstellingen beschreven die de gemeente met het beleid wil bereiken, verder staan beschreven wat de wettelijke kaders van aanbesteden zijn, de vormen van aanbesteding, beleidsaspecten, selectie- en gunningscriteria en een opzet van een aanbestedingsdossier.

De drempelbedragen die de gemeente Dinkelland gaat hanteren zijn als volgt verdeeld:

| Categorie Aanbestedingsvorm | Werken | Diensten | Leveringen |
|---|-----------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Enkelvoudig onderhands | Tot €40.000,-- | Tot €15.000,-- | Tot €15.000 |
| Onderhands (tenminste 2 offertes) | €40.000,-- tot €80.000,-- | €15.000,-- tot €30.000,-- | €15.000,-- tot €30.000,-- |
| Onderhands (tenminste 3 offertes) | €80.000,-- tot €1.00.000,-- | €30.000,-- tot €100.000,-- | €30.000,-- tot €100.000,-- |
| Openbaar (evt. met voorafgaande selectie) | €1.00.000,-- tot €5.278.000,-- | €100.000,-- tot €211.000,-- | €100.000,-- tot €211.000,-- |
| Europees | Boven €5.278.000,-- | Boven €211.000,-- | Boven €211.000,-- |

De gemeente Dinkelland hanteert aanbestedingsvormen volgens het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (BAO). Het BAO kent een viertal aanbestedingsprocedures. Aanbestedende diensten kunnen bij een te plaatsen opdracht in beginsel kiezen tussen de openbare en de niet-openbare aanbestedingsprocedure:

1. Openbare aanbesteding: Een aanbesteding volgens de openbare procedure is een aanbesteding die algemeen bekend wordt gemaakt en waarbij een ieder kan inschrijven.
2. Niet-openbare aanbesteding (aanbesteding met voorafgaande selectie): Bij een aanbesteding volgens de niet-openbare procedure wordt de aanbesteding algemeen bekend gemaakt en kan een ieder zich als gegadigde aanmelden. Echter tenminste één (maar niet meer dan het vooraf bekend gemaakte aantal) gegadigde(n) kan tot inschrijving worden uitgenodigd.

Daarnaast kent het BAO nog de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking en zonder voorafgaande bekendmaking. Deze twee laatste procedures kunnen alleen maar in strikte uitzonderingssituaties worden toegepast.

3. Onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking: Het betreft een onderhandse aanbesteding, die algemeen bekend wordt gemaakt en waarbij een ieder zich als gegadigde kan aanmelden. Na aanmelding kiest de aanbestedende dienst zelf gegadigden met wie hij nader overleg pleegt, en via onderhandelingen worden met een aantal van hen de contractuele voorwaarden vastgesteld.
4. Onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking: Het betreft een onderhandse aanbesteding, waarbij de aanbestedende dienst met één of meer door hem zelf gekozen gegadigden overleg pleegt en via onderhandelingen met één of meer van hen de contractuele voorwaarden vaststelt.

Naast de in het BAO opgenomen aanbestedingsvormen kan de aanbesteding van een opdracht plaatsvinden door middel van:

- Concurrentiegerichte dialoog: Voor bijzonder complexe overheidsopdrachten, waarbij de toepassing van de openbare of de niet- openbare procedure niet tot een aanvaardbare opdracht zou leiden, kan gebruik gemaakt worden van de concurrentiegerichte dialoog. Een dergelijke aanbesteding wordt algemeen bekend gemaakt, waarbij ondernemers mogen verzoeken deel te nemen en waarbij de aanbestedende dienst een dialoog voert met de tot de procedure toegelaten ondernemers, ten einde een of meer oplossingen te zoeken die aan de behoeften van de aanbestedende dienst beantwoorden en op grond waarvan de geselecteerde ondernemers zullen worden uitgenodigd om in te schrijven.
- Onderhandse aanbesteding: Een aanbestedingsvorm waarvoor een beperkt aantal van tenminste twee natuurlijke- of rechtspersonen tot inschrijving worden uitgenodigd, met dien verstande dat het uit te nodigen aantal in de regel niet meer bedraagt dan zes.
- Onderhandse aanbesteding na selectie: Een aanbestedingsvorm waarbij een beperkt aantal van tenminste twee door de aanbestedende dienst aan te wijzen natuurlijke- of rechtspersonen in de gelegenheid wordt gesteld deel te nemen aan een selectie, waarna één of meer van hen, doch niet meer dan zes, tot inschrijving kunnen worden uitgenodigd.
- Enkelvoudig onderhandse aanbesteding (gunning uit de hand): Hoewel in het spraakgebruik de verwarrende term onderhandse aanbesteding wordt gehanteerd, is er feitelijk geen sprake van een aanbestedingsvorm. Dit instrument, dat ook wel gunning uit de hand wordt genoemd, wordt toegepast als aanbesteding naar verhouding te veel kosten met zich meebrengt of er sprake is van een uitzonderingsgeval, er is bijvoorbeeld specifieke kennis van de aannemer vereist of er is te weinig voorbereidingstijd.
- In het aanstaande beleid wordt specifiek ingegaan op het betrekken van lokale ondernemingen. De gemeente is verplicht om zorg te dragen voor een objectieve, transparante en niet discriminatoire aanbestedingsprocedure, zodat er geen onderscheid mag worden gemaakt op basis van de locatie waar een bedrijf is gevestigd. De gemeente Dinkelland hecht echter grote waarde aan het meedingen naar opdrachten door bedrijven die op enige wijze binding hebben met de gemeente. Deze binding kan bijvoorbeeld bestaan doordat het desbetreffende bedrijf binnen de gemeentegrenzen is gevestigd en het bedrijf aan de opdracht gerelateerde specifieke kennis in huis heeft ten aanzien van de binnen de gemeente Dinkelland aanwezige situatie. De gemeente Dinkelland streeft er binnen de hiervoor genoemde beperkte mogelijkheden naar dat bij een opdracht die onderhands wordt aanbesteed zoveel mogelijk bedrijven met een lokale binding worden betrokken. Bij meervoudig onderhandse aanbesteding wordt gestreefd naar een deelname van één of meer van deze bedrijven.

Een aanbestedingsdossier speelt bij aanbestedingsprocedures een essentiële rol. Bij elke aanbestedingsprocedure waarbij de waarde van de opdracht op meer dan € 40.000,- wordt geraamd, dient een aanbestedingsdossier te worden opgebouwd.

De dossiervorming is de taak van de functionaris die is belast met de uitvoering van de aanbesteding, onder verantwoordelijkheid van de budgetbeheerder/ het afdelingshoofd. De aanbestedingsdossiers dienen inzichtelijk en volledig te zijn. In de bijlage van het beleid is een voorbeeld opgenomen.

Welke regels vormen het kader waarbinnen een rechtmatige inkoop en aanbesteding plaatsvindt?

De (Europese) wet- en regelgeving vormt het kader waarbinnen een rechtmatige inkoop en uitbesteding dient plaats te vinden. Er is een toenemende invloed van Europese wet- en regelgeving. Dit houdt verband met een verhoogde controle op naleving van Europese aanbestedingsregels. Bij elke Europese en nationale aanbestedingsprocedure dienen de beginselen van het EG-verdrag te worden nageleefd. De aanbestedingsprocedure moet objectief, transparant en non-discriminatoire zijn.⁹ In relatie tot het inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft dit betrekking op het volgende:

- Objectief: inkoop- en aanbestedingsprocedures worden gebaseerd op feiten en zoveel mogelijk op heldere criteria. Op voorhand mogen geen potentiële partijen, producten, diensten of werken worden uitgesloten.
- Transparant: inkoop- en aanbestedingsprocessen zijn transparant en moeten verantwoord kunnen worden.
- Non-discriminatoire: een professionele inkoop- en aanbestedingstechnisch verantwoorde wijze van werken.

Daarnaast dient boven een bepaalde drempelwaarde de Europese aanbestedingsrichtlijn te worden nageleefd. Gemeenten kunnen binnen de kaders die deze Europese en nationale wet- en regelgeving bieden eigen beleid en procedures opstellen. Deze kunnen zijn vastgelegd in verordeningen, raads- en Collegebesluiten en de begroting.

De gemeente Dinkelland beschikt in de onderzoeksperiode niet over eigen beleid. Dit betekent dat de Europese en nationale wet- en regelgeving de basis vormden voor een rechtmatige aanbesteding binnen de gemeente Dinkelland. Voor aanbestedingen beneden de Europese drempelbedragen beschikt de gemeente in de onderzoeksperiode nog niet over drempelbedragen en bijbehorende procedures. Het beeld bestaat dat er wel drempelbedragen gehanteerd werden, maar dat deze mogelijk verschilden tussen de verschillende afdelingen. De Rekenkamercommissie heeft echter niet kunnen nagaan of dit ook daadwerkelijk het geval is.

In aanvulling op de wet- en regelgeving zijn er landelijke ontwikkelde systematieken zoals RAW-bestekken voor civieltechnische werken die een kader vormen voor de wijze waarop de uitvoering van inkoop en aanbesteding binnen de gemeente Dinkelland plaatsvindt. De gemeente heeft geen eigen aanbestedingsreglement en evenmin algemene voorwaarden.

⁹ Verslag inkopen en aanbesteden VNG.

In aanvulling op de specifieke wet- en regelgeving en de daarvan afgeleide standaarden, heeft de gemeente Dinkelland in algemene zin een mandaatregeling en een regeling budgethouders- en beheersprotocol.¹⁰ Hierin wordt onder meer ingegaan op budgethouderverantwoordelijkheid en verantwoordingsplicht.

Volgens deze regeling stelt het College regels vast voor de inkoop en aanbesteding van werken en diensten. De regels waarborgen dat wordt gehandeld in overeenstemming met de regels ter zake van de Europese Unie (artikel 26).

Hoe is de inkoop- en aanbestedingsfunctie in de gemeentelijke organisatie ingebed?

De gemeente Dinkelland is sinds september 2006 ingedeeld op basis van het directiemodel. De ambtelijke organisatie bestaat uit de directie Dienstverlening, de directie Ontwikkeling en de directie Bestuurs- en managementondersteuning. Onder de directies hangen afdelingen. De gemeente Dinkelland heeft een gedecentraliseerd inkoopmodel¹¹, wat betekent dat de budgetverantwoordelijken binnen de gemeente de inkopers zijn. Dit zijn de materiedeskundigheden op de afdelingen. Iedere budgethouder bepaalt zelf wat hij inkoopt, volgens welke procedures en bij wie. Er bestaat daarbij de mogelijkheid bij de stafafdeling PBC advies in te winnen, echter de verantwoordelijkheid ligt bij de budgethouder. Er is geen sprake van structurele centrale sturing of coördinatie, inkopen en aanbestedingen worden ook niet centraal bijgehouden. Daarbij geldt dat de verantwoordelijkheid voor de inkoop en aanbesteding van dienstspecifieke producten (zoals infrastructurele werken en maatwerk ICT-applicaties) door de vakinhoudelijke afdelingen gebeurt. Daarnaast is er sprake van dienstoverschrijdende producten (zoals kantoorartikelen, schoonmaak, software, adviesdiensten), deze worden wel via één centraal punt ingekocht.

De inbedding van de gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsfunctie is gebaseerd op verschillende documenten. Zo heeft de gemeente een budgethouders- beheersprotocol¹² waarin e.e.a. is geregeld omtrent budgethouderverantwoordelijkheid en verantwoordingsplicht. In het budgethouders-beheersprotocol wordt verder aangegeven dat het budgethouderschap bij vaststelling van de programmabegroting aan de directie wordt toegewezen. Daarmee zijn zij als budgethouder primair verantwoordelijk voor de uitvoering van de begroting. De budgethouder wijst budgetbeheerders aan die namens de budgethouder toezien op de realisatie van producten binnen het budgettaire kader dat hiervoor geldt. De budgetbeheerder is in beginsel een afdelingshoofd of teamleider die in het uitoefenen van zijn functie met deze taak wordt belast. Hiermee wordt hij verantwoordelijk voor de besteding van de aan de afdeling/team toegewezen middelen.

De budgethouder blijft te allen tijde eindverantwoordelijk. Met de vaststelling van de productenraming wordt dit mandaat formeel bekrachtigd. De budgetbeheerder kan zijn taak op zijn beurt ondermandaat verlenen aan een sub-budgetbeheerder.

¹⁰ Budgethouders- beheersprotocol gemeente Dinkelland, d.d. 27-02-2007.

¹¹ Gemeenten kunnen een gecentraliseerd, gedecentraliseerd of gecoördineerd inkoopmodel hebben. Bron: Goed Besteed. Inkopen en aanbesteden. De stand van zaken bij de Nederlandse Gemeenten. November 2006, VNG.

¹² Budgethouders- beheersprotocol gemeente Dinkelland, d.d. 27-02-2007.

Sub-budgetbeheerders zijn veelal projectleiders of (beleids)medewerkers die verantwoordelijk worden gehouden voor een specifiek onderdeel van een programmaveld. Het sub-budgetbeheerdersschap krijgt zijn beslag in de productenraming.

Een budgetbeheerder mag namens de gemeente Dinkelland verplichtingen aangaan tot de voor zijn product beschikbaar gestelde budgetten. Daarbij volgt hij/zij de hiervoor binnen de gemeente Dinkelland gehanteerde procedures (budgethouders-beheerdersprotocol) en toetst hij/zij of de uitgaven respectievelijk de inkomsten rechtmatig tot stand komen. Alleen de desbetreffende budgetbeheerder (of formele plaatsvervanger) mag facturen paraferen, dateren en coderen. Dit geldt zowel voor uitgaven als voor inkomsten.

De budgethouder is integraal verantwoordelijk voor de besteding van de middelen die aan zijn programmaveld zijn toegewezen en mag vanuit die rol met budgetten (in materiële zin) schuiven. Hieraan wordt een aantal voorwaarden gesteld.

Naast het budgethouders-beheerdersprotocol heeft de gemeente een mandaatregeling.¹³ Daarin is in algemene zin aangegeven dat afhankelijk van het onderwerp het afdelingshoofd of de (algemeen) directeur een volmacht heeft voor de uitvoering en het nemen van (vervolg)beslissingen voor zover deze samenhangen met en vallen binnen de kaders van B. en W.- en raadsbesluiten voor zover deze besluiten betrekking hebben op het takenpakket van de betreffende afdeling waarin (beleids)uitgangspunten zijn geformuleerd en voor zover passend binnen de verleende kredieten/budgetten. In aanvulling daarop is het afdelingshoofd FZ specifiek gemandateerd tot het aangaan van automatiseringscontracten binnen het budget en conform het budgethouders-beheerdersprotocol.

De gemeente is volgens het voorjaarsbericht 2006 bezig met een onderzoek naar een efficiënter inkoopbeleid door eventuele samenwerking in NOT-verband. Daartoe wordt eerst een inkoopscan uitgevoerd waarbij de uitgaven welke hebben plaatsgevonden worden geanalyseerd op basis van de financiële administratie. Vervolgens zal een contractenscan plaatsvinden. Ten tijde van het uitvoeren van dit onderzoek zijn geen nadere ontwikkelingen te melden. Er zijn ook al onderwerpen (zoals WMO huishoudelijke verzorging en Regio Taxi) waarbij samenwerking is gezocht met regiogemeenten.

In geval van complexe Europese aanbestedingen (zoals aanbesteding bouw gemeentehuis en huisvuilinzameling) heeft de gemeente een extern bureau ingeschakeld die de gemeente begeleid heeft bij het aanbestedingstraject. Als reden hiervoor werd aangegeven dat de gemeente de specifieke kennis niet in huis had voor Europese aanbestedingen en dat deze ook niet vaak voorkomen. De trajecten onder de Europese aanbestedingsnormen doet de gemeente over het algemeen zelf. De gemeente geeft aan daarvoor voldoende kennis in huis te hebben.

De wet- en regelgeving op het gebied van inkoop en aanbestedingen is regelmatig aan verandering onderhevig. Het is daartoe noodzakelijk ontwikkelingen in de gaten te houden. De Rekenkamercommissie heeft niet kunnen constateren dat dit geborgd is in de organisatie.

¹³ Mandaatstatuut en toelichting gemeente Dinkelland 2006.

3.2 Evaluatie en controle

In deze paragraaf gaan we in op de evaluatie en controle van de inkoop en aanbesteding. Daarbij zijn de volgende vragen gesteld.

- In hoeverre worden door de organisatie achteraf de resultaten van de inkoop en aanbesteding, met name de doelmatigheid hiervan, geëvalueerd?
- Hoe wordt de rechtmatigheid van de inkoop en aanbesteding gecontroleerd?
- Voldoet het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid aan de geldende (Europese) wet- en regelgeving?

Per vraag worden kort de resultaten weergegeven.

In hoeverre worden door de organisatie achteraf de resultaten van de inkoop en aanbesteding, met name de doelmatigheid hiervan, geëvalueerd?

De Rekenkamercommissie heeft niet kunnen constateren dat de resultaten van inkoop en aanbesteding zijn geëvalueerd. Betrokkenen geven aan dat naar aanleiding van specifieke inkoop en aanbestedingen intern geëvalueerd wordt, maar alleen indien daartoe aanleiding bestaat (bij incidenten zoals de aanbesteding van het leerlingenvervoer en de huisvuilinzameling) en meestal achteraf. Zo is bij de aanbesteding van de huisvuilinzameling gebleken dat niet goed was aanbesteed en is de gemeente door de rechter teruggefloten. Het externe bureau dat de gemeente hierbij begeleidde heeft dit niet kunnen voorkomen. Bij de aanbesteding van het informatiesysteem BAG (Basisregistratie Adressen en Gebouwen) dat Dinkelland in samenwerking met andere gemeenten had opgepakt, waren de gemeente en het externe bureau dat de aanbesteding begeleidde aanvankelijk in de veronderstelling dat niet Europees aanbesteed hoefde te worden. Op basis van de offertes die binnen kwamen bleek dat wel het geval te zijn, waarna opnieuw is aanbesteed conform Europese regels. Bij de aanbesteding van het leerlingenvervoer is bij het bepalen van de waarde van de opdracht geen rekening gehouden met een aantal jaarschijven. Op basis van vorenstaande constateert de Rekenkamercommissie dat evaluatie alleen ad hoc op basis van incidentele gebeurtenissen of toevalligheden plaatsvindt. De Rekenkamercommissie heeft niet kunnen constateren dat de doelmatigheid systematisch geëvalueerd is. Hierdoor is de kans dat structurele fouten aan het licht komen kleiner en vinden verbeteracties pas plaats op basis van ad hoc geconstateerde onvolkomenheden.

In het aanbestedingsbeleid is een artikel opgenomen waarin staat dat het aanbestedingsbeleid tenminste eens per 5 jaar integraal geëvalueerd en geactualiseerd wordt. Daaraan is toegevoegd dat indien daartoe tussentijds aanleiding bestaat, het aanbestedingsbeleid uiteraard eerder zal worden geactualiseerd. Tijdens de interviews is aangegeven dat een jaar na inwerkingtreding reeds gekeken gaat worden hoe het beleid functioneert.

Hoe wordt de rechtmatigheid van de inkoop en aanbesteding gecontroleerd?

Zoals hiervoor aangegeven ligt de verantwoordelijkheid voor de inkoop en aanbesteding bij de afdelingshoofden. In de praktijk is het zo dat afdelingshoofden verantwoordelijk zijn voor het (laten) opstellen van een B. en W.-advies bij specifieke inkopen en aanbestedingen. Deze B. en W.-adviezen worden voordat deze in het College behandeld worden integraal financieel en juridisch getoetst door de stafafdeling PBC. Dit is een interne controle op rechtmatigheid. Vanwege de besturingsfilosofie (verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie) is ervoor gekozen om dit niet centraal te organiseren.

Volgens de Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid¹⁴ draagt het College zorg voor de periodieke interne toetsing van organisatieonderdelen op juistheid, volledigheid en tijdigheid van de bestuurlijke informatievoorziening, de rechtmatigheid van beheershandelingen en op misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen. De Rekenkamercommissie heeft niet kunnen constateren dat inkoop en aanbesteding periodiek intern zijn getoetst.

De gemeente is wel voornemens om dit in het kader van het verkrijgen van de rechtmatigheidsverklaring van de accountant te gaan organiseren (onder meer door interne audits).

Naast interne controle is in de wetgeving opgenomen dat de accountant een oordeel dient te geven over de rechtmatigheid. Uit de accountantscontrole over 2005¹⁵ en 2006¹⁶ blijkt dat de accountant nog geen goedkeurende rechtmatigheidsverklaring heeft afgegeven. Over 2007 is de verwachting dat de accountant deze verklaring ook nog niet zal afgeven. Voor 2008 streeft de gemeente ernaar een goedkeurende rechtmatigheidsverklaring te ontvangen. Hiertoe is een Aanpak voorstel implementatie beheersmaatregelen rechtmatigheid¹⁷ opgesteld. Daarin staat vermeld dat voor de rechtmatigheid de zogenaamde minimumvariant zal worden gehanteerd, zoals deze is verwoord in het door de VNG aangereikte controleprotocol. Dit houdt in dat ten aanzien van het voorwaardencriterium voor de interne regelgeving uitsluitend een toets plaatsvindt naar recht, hoogte en duur van financiële beheershandelingen.

Ondanks dat de accountant nog geen verklaring heeft afgegeven, heeft de accountant wel aandacht besteed aan het onderwerp. In de managementletter van de accountant over 2006¹⁸ zijn de bevindingen opgenomen van de interim-controle 2006. In deze managementletter wordt verklaard dat de controleomgeving op een goede wijze in ontwikkeling is. Dit geeft de sfeer aan die binnen de gemeente Dinkelland bestaat en waarin werknemers hun taak uitvoeren en hun verantwoordelijkheid nemen. Een gestructureerde risicobeheersing en de verankering dient nog plaats te vinden.

¹⁴ Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, d.d. 30-05-2006.

¹⁵ Rapport van bevindingen, accountantscontrole 2005 door Deloitte.

¹⁶ Rapport van bevindingen, jaarrekening 2006 door Deloitte.

¹⁷ Plan van Aanpak implementatie beheersmaatregelen rechtmatigheid, d.d. 20-11-2006.

¹⁸ Managementletter gemeente Dinkelland 2006, Deloitte, 6 februari 2007.

Naar aanleiding van de controle van de jaarrekening 2006 heeft de accountant de volgende opmerking gemaakt: "Uw gemeente heeft in 2006 het normenkader geactualiseerd en dit normenkader vervolgens geoperationaliseerd in een toetsingskader waarbij is aangegeven welke artikelen uit de wet- en regelgeving van belang zijn voor de rechtmatigheidscontrole. Uitgangspunt bij het rechtmatigheidsonderzoek is dat de accountant gebruikmaakt van en steunt op de borging van het aspect rechtmatigheid in de processen en de interne controle die hierop plaatsvindt. De gemeente Dinkelland heeft hieraan over het boekjaar 2006 nog geen uitvoering gegeven waardoor op grond van accountantscontrole op rationele wijze niet de vereiste zekerheid kan worden verkregen over de rechtmatige totstandkoming van de baten en lasten alsmede balansmutaties." De accountant geeft verder aan dat in 2005 opgemerkt is dat in de gemeente nog geen formeel aanbestedingsbeleid aanwezig was voor investeringswerken en de aanbesteding van diensten en leveringen, waardoor het risico bestaat dat Europese aanbestedingsregels niet worden nageleefd. De accountant geeft aan dat voordat de jaarrekeningcontrole uitgevoerd wordt, zichtbaar door de gemeente beoordeeld moet worden of de inkopen c.q. (inkoop)contracten, die zijn afgesloten in 2006, voldoen aan de Europese aanbestedingsregels. In vorige rapportages heeft de accountant algemene voorbeelden van dergelijke inkopen/contracten (zoals leerlingenvervoer) genoemd, gebaseerd op ervaringen bij andere gemeenten. Daarnaast is in dit rapport van bevindingen de volgende passage opgenomen: "Zoals aangegeven is het uitgangspunt bij de controlewerkzaamheden met betrekking tot de rechtmatigheid dat de accountant gebruikmaakt van c.q. steunt op de borging van het aspect rechtmatigheid in de processen en de interne controle die hierop plaatsvindt. Dit dient systematisch te worden vastgelegd op een voor de accountant toegankelijke wijze. Over het boekjaar 2006 is hieraan door de gemeente Dinkelland (nog) geen uitvoering gegeven. Gelet hierop is het economisch niet verantwoord deze controles door de accountant uit te laten voeren. Om deze reden kunnen wij, evenals dat over 2005 het geval was, geen oordeel geven over het aspect rechtmatigheid."

Desgevraagd heeft de externe accountant van de gemeente laten weten nog geen specifieke aandacht aan inkoop en aanbesteding te hebben besteed. Wel is bij de accountant bekend dat inkoop en aanbesteding onderdeel is van de interne controle over 2007 die de gemeente momenteel zelf uitvoert. Tezamen wordt bekeken in hoeverre de accountant daarvan gebruik van kan maken.

Voldoet het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid aan de geldende (Europese) wet- en regelgeving?

De gemeente heeft sinds dit verplicht is geworden nog geen goedkeurende accountantsverklaring voor rechtmatigheid verkregen. De Rekenkamercommissie heeft niet kunnen vaststellen of het inkoop- en aanbestedingsbeleid aan de geldende (Europese) wet- en regelgeving voldoet.

3.3 Rol van de raad

In deze paragraaf gaan we in op de rol van de raad. Daarbij zijn de volgende vragen gesteld.

- Op welke wijze wordt de raad op dit moment geïnformeerd over de inkoop en aanbesteding en de resultaten hiervan?
- Welke informatie is nodig voor de raad inzake de inkoop en aanbesteding voor de kaderstellende en controlerende taak van de raad?

Per vraag worden kort de resultaten weergegeven.

Op welke wijze wordt de raad op dit moment geïnformeerd over de inkoop en aanbesteding en de resultaten hiervan?

Volgens de Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid¹⁹ informeert het College de raad periodiek door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van de gemeente van het lopende boekjaar. De tussentijdse rapportages worden aan de raad aangeboden op door het College in overleg met de gemeenteraad aan te geven tijdstippen. De inrichting van de tussentijdse rapportages sluit aan bij de programma-indeling van de begroting. De tussentijdse rapportages gaan in op afwijkingen, zowel wat betreft de baten en lasten (input), de geleverde goederen en diensten (output) en indien daar aanleiding voor is de maatschappelijke effecten (outcome).

Het College informeert in ieder geval vooraf de raad en neemt pas een besluit, nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het College te brengen voorzover het betreft niet bij begroting vastgestelde afzonderlijke verplichtingen inzake:

- Investeringsgroten groter dan € 50.000,--.
- Aankoop en verkoop van goederen en diensten groter dan € 10.000,--.
- Het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties groter dan € 100.000,--.

Het College informeert vooraf de raad en neemt pas een besluit nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het College te brengen indien het College nieuwe meerjarige verplichtingen aangaat waarvan de jaarlijkse lasten groter zijn dan € 5.000,--.

In de praktijk geldt dat wat betreft inkoop en aanbestedingen de raad via de reguliere P&C-cyclus wordt geïnformeerd. Dit betekent middels de begroting en jaarrekening en tussentijds via het voor- en najaarsbericht in mei en oktober.

De Rekenkamercommissie constateert dat daarbij in het kader van de verschillende programma's aandacht wordt besteed aan specifieke gevallen zoals de aanbesteding van Regio Taxi, de WMO²⁰ en de aanbesteding van het digitaal loket en een document management systeem²¹.

¹⁹ Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, d.d. 30-05-2006.

²⁰ Kadernota 2007.

²¹ Najaarsbericht 2006.

Voor de aanbesteding van de bouw van het gemeentehuis is de raad tijdens een bijeenkomst ingelicht over de aanbesteding.

Via het voor- en najaarsbericht is de raad eveneens geïnformeerd over het op te stellen aanbestedingsbeleid en de voortgang ervan.²² Ook is de raad in de programmabegroting 2007-2010²³ in de paragraaf Risico's in de interne bedrijfsvoering gewezen op aanbestedingsrisico's. Verwezen wordt naar een onderzoek van Significant waarin staat dat Nederlandse gemeenten slecht scoren als het gaat om naleving Europese wetgeving op gebied van inkoop en aanbesteden. En dat het tegen deze achtergrond niet reëel is om te verwachten dat binnen Dinkelland in alle gevallen aan de aanbestedingsrichtlijnen wordt voldaan. Gestreefd wordt om dit in 2006 te formaliseren door het opstellen van een gemeentebreed inkoop- en aanbestedingsbeleid. Hiermee wordt een controleerbaar toetsingskader geïntroduceerd, dat aanbestedingsrisico's kan verkleinen.

Naast de informatievoorziening via de P&C-cyclus heeft de raad de gelegenheid schriftelijk en mondeling vragen te stellen, moties in te dienen, amendementen, interpellaties en initiatiefvoorstellen. De Rekenkamercommissie heeft ondanks haar verzoek geen College- en raadsverslagen met het trefwoord aanbesteding en inkoop ontvangen, derhalve heeft de Rekenkamercommissie niet kunnen nagaan in welke mate de raad hiervan gebruik heeft gemaakt.

Op de vraag aan raadsleden/fracties op welke wijze zij geïnformeerd worden over inkopen en aanbestedingen, wordt wisselend geantwoord waaruit de Rekenkamercommissie afleidt dat er door de raad verschillend tegen de informatievoorziening aangekeken wordt. Sommige raadsleden/fracties geven aan niet geïnformeerd te worden ondanks dat verzocht is om informatie. Anderen geven aan dat de raad achteraf van de aanbesteding en inkoop op de hoogte gehouden wordt. De Rekenkamercommissie constateert dat er geen duidelijke afspraken zijn gemaakt waar de raad wel of niet over geïnformeerd wordt cq. wil worden in geval van inkopen en aanbestedingen.

De Rekenkamercommissie constateert dat niet duidelijk is in welke gevallen de raad geïnformeerd wordt over inkopen en aanbesteden, daar waar het gaat om specifieke gevallen. In de praktijk blijkt dat de raad met name geïnformeerd wordt over specifieke aanbestedingen indien daartoe aanleiding is en meestal achteraf (bijvoorbeeld nieuwbouw gemeentehuis). De raad wordt niet aan de voorkant betrokken. De raad wordt geen actieve rol toebedacht, omdat inkoop en aanbesteding wordt gezien als een beheersaangelegenheid en dat is aan het College. De raad denkt daar echter anders over.

²² Jaarverantwoording 2006.

²³ Programmabegroting 2007-2010.

Welke informatie is nodig voor de raad inzake de inkoop en aanbesteding voor de kaderstellende en controlerende taak van de raad?

De raad heeft verschillende instrumenten om invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende taak. Hierna geven wij deze mogelijkheden weer:

- Kaderstellende start- of beleidsnotities: hiermee stelt de raad voor een specifiek beleidsthema de inhoudelijke en procedurele kaders vast waarbinnen het College moet opereren.
- Het raadsprogramma als inhoudelijk beleidskader op hoofdlijnen, al dan niet gekoppeld aan een planning in de vorm van een langetermijn agenda.
- De uitwerking van dit inhoudelijk beleidskader in financiële termen in de vorm van een programmabegroting en een voorjaarsnota.
- Schriftelijk en mondeling vragenrecht, moties, amendementen, interpellaties en initiatiefvoorstellen.
- Periodieke rapportages met daarin de informatie om de SMART geformuleerde doelstellingen te controleren.
- Updates wijzigingen in beleid.
- Gemeentelijke procedures en protocollen.

Vorenstaande opsomming betreft de mogelijkheden die de raad in algemene zin heeft. Deze kunnen uiteraard worden toegepast op inkoop en aanbestedingen.

Op de vraag aan raadsleden/fracties welke informatie noodzakelijk is om de kaderstellende en controlerende rol te vervullen, wordt aangegeven dat de raad gedetailleerd informatie (bijvoorbeeld welke bedrijven zijn uitgenodigd) wenst over aanbestedingen. Dit staat echter haaks op het uitgangspunt van het College en de ambtelijke organisatie dat het een beheerskwestie betreft en dat het aan het College is.

Vanuit het oogpunt van de verschillende verantwoordelijkheden die de raad en het College in het duale bestel hebben (raad kaderstellend en controlerend en het College uitvoerend) vindt de Rekenkamercommissie dat de raad de kaders voor het beleid moet stellen. Dit betreft niet alleen inhoudelijke kaders voor het beleid, maar eveneens de meer procedurele kaders, zoals welke informatievoorziening is noodzakelijk om te kunnen controleren of conform de kaders wordt gewerkt. Daarbij geldt dat de raad op hoofdlijnen stuurt en niet in alle gevallen geïnformeerd hoeft te worden over specifieke aanbestedingen. Wel kan de raad bijvoorbeeld achteraf via een overzicht van alle inkopen en aanbestedingen geïnformeerd worden opdat de raad zijn controlerende rol kan vervullen.

Bijlage 1

Doelstelling en onderzoeksvragen

DOELSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

Doelstelling

Het doel van het onderzoek is vast te stellen of de procedure die gehanteerd werd en in de toekomst gaat worden bij het inkopen en aanbesteden voldoende waarborgen bevat om te komen tot een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige uitvoering van het beleid en het doen van aanbevelingen voor het toekomstig beleid.

Het onderzoek is niet gericht op het vormen van een oordeel over de doeltreffendheid, doelmatigheid en het geven van inzicht in de rechtmatigheid van het inkopen en aanbesteden in concrete gevallen. De rekenkamercommissie zal wel een aantal cases selecteren om te toetsen hoe het beleidskader in de praktijk heeft gewerkt. Gelijktijdig zal de rekenkamercommissie onderzoeken hoe vanuit het oogpunt van transparantie de raad in voorkomende gevallen geïnformeerd is geworden.

Vraagstelling

Jaarlijks gaat het om substantiële bedragen zowel bij aanbestedingen, alsook bij inkoop. Aanbestedingen kunnen een bijdrage leveren aan een gunstig economisch klimaat in de gemeente. Aanbestedingen moeten onder meer voldoen aan Europese regelgevingen. Wat voor het aanbestedingsbeleid geldt, is eveneens van toepassing op het inkoopbeleid. Een goed inkoopbeleid kan leiden tot voordelen en besparingen, die eventueel via de begrotingen naspeurbaar zijn. Maar hoeveel ruimte is er voor een lokale invulling van het beleid, hoe kunnen en moeten de regels geïnterpreteerd worden, hoe verlopen procedures? Al deze vragen worden gebundeld in de centrale vraagstelling:

Zijn er binnen de gemeente Dinkelland voldoende waarborgen om te komen tot een doeltreffende, rechtmatige en doelmatige wijze van inkopen en aanbesteden en op welke wijze vindt de besluitvorming, inclusief het informeren van de raad over het beleid plaats?

Onderzoeksvragen

Op basis van de centrale vraagstelling zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat is het beleid en de procedure binnen de gemeente Dinkelland bij het inkopen en aanbesteden en op welke wijze wordt hierbij aandacht besteed aan het aspect van doelmatigheid?
2. Welke regels vormen het kader waarbinnen een rechtmatige inkoop en aanbesteding plaatsvindt?
3. Hoe is de inkoop- en aanbestedingsfunctie in de gemeentelijke organisatie ingebed?
4. In hoeverre worden door de organisatie achteraf de resultaten van de inkoop en aanbesteding, met name de doelmatigheid hiervan, geëvalueerd?
5. Hoe wordt de rechtmatigheid van de inkoop en aanbesteding gecontroleerd?

6. Voldoet het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid aan de geldende (Europese) wet- en regelgeving?
7. Op welke wijze wordt de raad op dit moment geïnformeerd over de inkoop en aanbesteding en de resultaten hiervan?
8. Welke informatie is nodig voor de raad inzake de inkoop en aanbesteding voor de kaderstellende en controlerende taak van de raad?

Bijlage 2

Overzicht ontvangen documenten

ONTVANGEN DOCUMENTEN

- Brief B. en W. Dinkelland aan rekenkamercommissie, d.d. 3 mei 2007.
- Definitief concept; Aanbestedingsbeleid gemeente Dinkelland 2007, d.d. 16-10-2007.
- Managementletter 2006, Deloitte.
- Accountantsverklaring jaarrekening 2006, Deloitte.
- Rapport van bevindingen jaarrekening 2006, Deloitte.
- Budgethouders-/ beheerdersprotocol, d.d 27-02-2007.
- Aanpakvoorstel implementatie beheersmaatregelen en rechtmatigheid, d.d. 20-11-2006.
- Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, 30-05-2006.
- Programmabegroting 2005-2008.
- Voorjaarsbericht 2005.
- Najaarsbericht 2005.
- Accountantsverklaring en rapport van bevindingen accountantscontrole 2005.
- Jaarverslag 2005.
- Programmabegroting 2006-2009.
- Eerste wijziging begroting 2006-2009.
- Voorjaarsbericht 2006.
- Najaarsbericht 2006.
- Jaarverantwoording 2006.
- Programmabegroting 2007-2010.
- Kadernota 2007.
- Voorjaarsnota 2007.
- Procesmodel inkoop- en aanbestedingsbeleid, ongedateerd.
- Afvalstoffenverordening, vastgesteld gemeenteraad 1-10-2002.
- Mandaatstatuut (plus toelichting) gemeente Dinkelland 2006.
- Mandaatlijst gemeente Dinkelland, d.d. 12-09-2006.
- Conceptoverzicht van aanbestedingen vanaf 2005 tot en met 2007.
- Documentatie ten behoeve van case bouw gemeentehuis.

- Procesverbaal van beoordeling bouwkundige werkzaamheden nieuwbouw gemeentehuis Dinkelland, 30-05-2005.
- Procesverbaal van beoordeling bouwkundige werkzaamheden nieuwbouw gemeentehuis Dinkelland, 28-11-2005.
- Procesverbaal van beoordeling installatietechnische werkzaamheden nieuwbouw gemeentehuis Dinkelland.
- Uitverkiezing bouwkundige werkzaamheden; Procedureblad nota burgemeesters en wethouders, 02-12-2005.
- Uitverkiezing installatietechniek; Procedureblad nota burgemeesters en wethouders, 14-02-2006.
- Planning Europese aanbestedingsprocedure, 01-12-2005.
- Beoordelingsrichtlijn selectie uitvoerende partijen bouwkundige werkzaamheden.
- Documentatie ten behoeve van case afvalinzameling.
 - Prijsopgave ten behoeve van opstellen bestek en uitvoering van Europese aanbesteding, Groeneweg, 19-05-2006.
 - Nota advies B. en W. inzameling huishoudelijk afval, 20-06-2006.
 - Gunning opdracht voor EG aanbesteding afvalinzameling, 05-07-2007.
 - Einde samenwerkingsovereenkomst SITA, 06-07-2006.
 - Factuur EG aanbesteding afvalinzameling, 21-07-2006.
 - Bestek inzameling en afvoering GFT- en restafval.
 - Nota van inlichtingen behorende bij bestek.
 - Procesverbaal van aanbesteding, 19-10-2006.
 - Brief aan Hekkelman advocaten ter ondersteuning beroep SITA, 15-11-2006.
 - Verzoek bevestiging afspraak inzake inzameling hha en na, 15-12-2006.
 - Bevestiging afspraak inzake inzameling hha en na door SITA, 18-12-2006.
 - Afspraakbevestiging SITA, 03-01-2007.
 - Krantenartikel.
 - Inschrijving Dusseldorp, 07-05-2007.
 - Inschrijving Van Gansewinkel.
 - Inschrijving SITA, 07-05-2007.
 - Map 0601.

- Nota advies B. en W.
- Inschrijvingen bestek.
- Dagvaardingsdossier.
- Map 0701 Voorbereidingen bestek en procedure.
 - Aanbesteding en toetsing.
 - Voorlopige gunning (14 juni 2007).
 - Definitieve gunning (9 juli 2007).

Bijlage 3

Overzicht gesprekspartners

OVERZICHT GESPREKSPARTNERS

- De heer H. ten Berge, beleidsmedewerker Openbare Ruimte.
- Mevrouw M. Blankert, beleidsmedewerker bestuurszaken.
- De heer drs. A.B.A.M. Damer, gemeentesecretaris.
- De heer E. Hoitink, beleidsmedewerker bestuurszaken.
- De heer J.G.A. Kleissen, portefeuillehouder huisvuilinzameling.
- De heer R. Oude Vrielink, extern begeleider aanbesteding bouw gemeentehuis (SBM bouwmanagement).
- De heer drs. M.G.J. Seyger RA, Deloitte Accountants B.V.
- De heer M. Tenniglo, beleidsmedewerker Financiën.
- De heer mr. F.P.M. Willeme, portefeuillehouder bouw gemeentehuis.
- Fractie Lokaal Dinkelland, Fractie CDA, allen fracties die via e-mail geantwoord hebben op de gestelde vragen.

Bijlage 4

Casebeschrijvingen

Cases: Aanbesteding Afvalinzameling en bouw gemeentehuis

De beoordeling van de cases 'aanbesteding afvalinzameling' en 'aanbesteding nieuwbouw gemeentehuis' is op basis van een checklist uitgevoerd. Deze checklist is gebruikt om de aanwezigheid en inhoud van de ontvangen documenten te controleren. Hierbij is met name gekeken welke stappen de gemeente doorlopen heeft en op welke wijze deze zijn uitgevoerd en vastgelegd. De checklist is opgesteld aan de hand van een format dat gebaseerd is op informatie die door meerdere gemeenten gehanteerd wordt. De Rekenkamercommissie heeft geen onderzoek gedaan naar de doelmatigheid en rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in deze concrete gevallen, evenmin heeft de Rekenkamercommissie de besluitvorming beoordeeld.

Case: Aanbesteding Afvalinzameling

In deze case wordt ingegaan op de aanbesteding van de afvalinzameling in 2007.

Voortraject

Voor het uitbesteden van de afvalinzameling heeft de gemeente Dinkelland een Europese aanbesteding moeten doen. De gemeente heeft dit traject niet zelf ter hand genomen maar besloten tot externe inhuur. Voor het opstellen van het bestek en het uitvoeren van de Europese aanbesteding van de afvalinzameling is aan Groeneweg communicatie en afvaladvies b.v. een offerte opgevraagd. Aangezien het totaalbedrag voor dit traject minder dan 15.000 euro (namelijk 5.920 euro) bedraagt, is dit enkelvoudig onderhands aanbesteed. Vervolgens heeft het College toestemming gegeven voor de Europese aanbesteding van de inzameling van huishoudelijk afval en de bestekvoorbereiding en de uitbestedingsprocedure door bureau Groeneweg. De gunning van deze opdracht aan bureau Groeneweg is schriftelijk bevestigd. In het dossier is tevens een voorschotnota van Groeneweg opgenomen waarin de opdracht bevestigd wordt.

In het dossier is geen kostenraming aangetroffen. Een kostenraming is noodzakelijk om de bij het geraamde bedrag behorende procedure te bepalen en na te gaan of de (laagste) prijsaanbieding concurrerend is.

Aanbestedingsprocedure

De aanbesteding is overeenkomstig het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao), gebaseerd op richtlijn 2004/18/EG uitgevoerd. Hierbij is de openbare procedure gevolgd. Bij het bestek dat verstuurd is, is een Nota van inlichtingen bijgevoegd waarin tevens een lijst van de gebieden is opgenomen waarin ingezameld dient te worden alsmede de afvalstoffenverordening van de gemeente Dinkelland. In het dossier zijn geen begeleidende brieven aangetroffen. Op basis van het bestek blijkt dat verschillende opdrachtnemers op gelijke wijze de kans hebben gekregen mee te dingen naar de opdracht. In het bestek van het inzamelen en afvoeren van GFT- en restafval staat beschreven dat de opdracht gegund zal worden aan de inschrijver met de laagste prijs. Er zijn geen offerteaanvragen in het dossier aangetroffen.

In het dossier is een vragenformulier aangetroffen. Hierin staan vragen vermeld die gesteld zijn door SITA.

In het dossier zijn alle offertes van de inschrijvende partijen opgenomen met de bijbehorende gegevens conform de regels van paragraaf 12 van het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao).

Voor de officiële vaststelling van de inschrijfprijzen en daarmee voor de selectie conform de in de aanbestedingsdocumenten genoemde criteria is in het dossier een proces-verbaal van aanbesteding aangetroffen. De inschrijver met de laagste prijs is Ter Horst Milieu BV. Aangezien bij de aanbestedingsbijeenkomst van alle inschrijvers personen aanwezig zijn geweest hoeven geen afschrijvingen te worden verzonden. Ter Horst Milieu BV heeft op basis van deze procedure de opdracht verkregen. In het dossier is een reactie van Groeneweg opgenomen aan de overige deelnemers met daarin het voornemen van de gemeente Dinkelland om Ter Horst de opdracht te gunnen.

Afwikkeling

Na de gunning van de gemeente aan Ter Horst Milieu BV heeft SITA over deze aanbestedingsprocedure een kort geding aangespannen tegen de gemeente Dinkelland omdat volgens SITA de firma Ter Horst niet kon voldoen aan de voorwaarden zoals gesteld in het bestek. SITA stelt zich hierbij subsidiair op het standpunt dat de gemeente dient over te gaan tot heraanbesteding van de opdracht. De rechter heeft in het kort geding afvalverwerker SITA in het gelijk gesteld waardoor de gemeente het werk opnieuw moest aanbesteden en niet over kon gaan tot gunning aan de laagste inschrijver Ter Horst Milieu BV.

Op basis van dit kort geding heeft de gemeente Dinkelland het ophalen van het huishoudelijk afval opnieuw moeten aanbesteden. De gemeente Dinkelland heeft de aanbestedingsprocedure opnieuw opgestart waarbij de randvoorwaarden nauwkeuriger zijn omschreven. Hierbij heeft Dinkelland zich opnieuw laten adviseren door bureau Groeneweg. Opnieuw bleek dat Ter Horst Milieu BV de laagste prijs geboden heeft en is de opdracht voor het inzamelen en afvoeren van GFT en restafval aan Ter Horst gegund.

Het College van B. en W. heeft vervolgens definitief besloten de opdracht te gunnen aan Ter Horst BV. In het dossier is een opdrachtbevestiging opgenomen welke aan Ter Horst verzonden is alsmede ook een verklaring aan de partijen welke de opdracht niet hebben gekregen.

In het ontvangen dossier of uit andere documenten is geen informatie aangetroffen waaruit blijkt dat de uitvoering van de opdracht geëvalueerd is en welke lessen er voor toekomstige aanbestedingen zijn.

Bevindingen

De Rekenkamercommissie constateert dat er geen uniforme werkwijze is binnen de organisatie voor de vorming van een aanbestedingsdossier. De dossiers inzake de aanbesteding van de huisvuilinzameling zijn niet op een plek aanwezig. Daardoor heeft de Rekenkamercommissie geen duidelijk overzicht en kan de Rekenkamercommissie niet navolgbaar nagaan op welke wijze de procedure is verlopen.

Het is wenselijk om deze zaken in de toekomst in het dossier op te nemen. Aan de hand van een checklist zoals weergegeven in bijlage 5 kan uniforme dossiervorming plaatsvinden.

Uit deze case blijkt dat de gemeente gebruikt heeft gemaakt van externe expertise. Dit wordt door de geïnterviewden als wenselijk ervaren, aangezien het een complexe procedure betreft die een relatief kleine gemeente als Dinkelland niet met enige regelmaat uitvoert. Het blijft echter wel belangrijk om als gemeente grip te houden op de aanbesteding omdat de gemeente eindverantwoordelijk blijft, zodoende kan men achteraf minder snel voor verassing (financiële schade) komen te staan.

Case: aanbesteding nieuwbouw gemeentehuis

In deze case wordt ingegaan op de aanbestedingsprocedure voor de nieuwbouw van het gemeentehuis in 2007. Hierbij is een splitsing gemaakt voor het bouwgedeelte en het installatietechnische gedeelte.

Voortraject

Voor de nieuwbouw van het gemeentehuis in Dinkelland heeft de gemeente een projectgroep samengesteld waarbij de burgemeester als portefeuillehouder is benoemd. In 2004 heeft ABC managementgroep een programma van eisen opgesteld om te komen tot een zoveel mogelijk sluitende opsomming van eisen en specificaties voor het nieuw te bouwen gemeentehuis. Het definitieve programma is echter niet in het door ons ontvangen dossier aangetroffen. Voor het opstellen van het bestek en het uitvoeren van de Europese aanbesteding van de nieuwbouw gemeentehuis Dinkelland is SBM Bouwmanagement ingeschakeld. Voor het begeleiden van dit traject zijn meerdere offertes opgevraagd alvorens te kiezen voor SBM Bouwmanagement. Het is niet bekend voor welk bedrag deze organisatie is ingehuurd. In het dossier is geen kostenraming aangetroffen. Een kostenraming is noodzakelijk om de bij het geraamde bedrag behorende procedure te bepalen en na te gaan of de (laagste) prijsaanbieding concurrerend is. In het ontvangen dossier is ook geen bestek aangetroffen.

Aanbestedingsprocedure

In eerste instantie zijn alle mogelijke partijen in de gelegenheid gesteld om mee te dingen naar de opdracht via een openbare uitnodiging. Vervolgens is een selectie gemaakt voor vijf partijen welke door mochten naar de tweede ronde. In de 'beoordelingsrichtlijn selectie uitvoerende partijen'²⁴ staan handvatten voor de leden van de selectiecommissie (bestaande uit leden van SBM Bouwmanagement en ambtelijk medewerkers van de gemeente) om een objectieve en transparante beoordeling te geven om uit negen partijen vijf partijen te kiezen die mogen deelnemen aan de tweede ronde. In deze beoordelingsrichtlijn zijn een planning, aanmeldingstermijn, beoordelingscriteria, en een scoretabel opgenomen. In het selectieadvies perceel 1 bouwkundige werkzaamheden²⁵ is op grond van de aanmeldingen een selectie gemaakt uit 9 aanmeldingen.

²⁴Beoordelingsrichtlijn selectie uitvoerende partijen, SBM, 12-05-2005.

²⁵ Selectieadvies perceel 1 bouwkundige werkzaamheden, SBM, 30-05-2005.

De partijen zijn beoordeeld op basis van scoretabellen op punten van financieel-economische draagkracht en technische bekwaamheid.

In de tweede ronde hebben alle vijf uitgenodigde partijen een inschrijving ingediend. De inschrijvingen zijn vervolgens door de leden van de beoordelingscommissie beoordeeld. Hierbij is gekeken naar de criteria 'Plan van Aanpak' en 'kostengegevens'. De resultaten van de beoordeling van de verschillende partijen zijn opgenomen in het document Proces-verbaal van selectie, perceel 1: bouwkundige werkzaamheden²⁶. Hierin worden vijf partijen genoemd welke mogen deelnemen aan de tweede ronde. Op grond van toetsing van de inschrijvingen aan de gestelde gunningscriteria is door de beoordelingscommissie een rangschikking vastgesteld waarbij Aannemersbedrijf J.B. Niehof BV te Lattrop als winnaar van de aanbestedingsprocedure naar voren is gekomen.

Voor het installatietechnische gedeelte zijn de resultaten van de beoordeling van de verschillende partijen opgenomen in het document Proces-verbaal van beoordeling, perceel 2: installatietechnische werkzaamheden²⁷. In de tweede ronde hebben vier van de vijf uitgenodigde partijen een inschrijving ingediend. Enige documenten over de eerste ronde ontbreken. Vermeld staat dat naar aanleiding van vragen twee nota's van inlichtingen en wijzigingen zijn opgesteld. Noch deze vragen en noch de nota's zijn opgenomen in het dossier.

De inschrijvingen zijn vervolgens door de leden van de beoordelingscommissie beoordeeld. Hierbij is gekeken naar de criteria 'Plan van Aanpak' en 'kostengegevens'. Op grond van toetsing van de inschrijvingen aan de gestelde gunningscriteria is door de beoordelingscommissie een rangschikking vastgesteld waarbij Alferink BV Installatietechniek te Groenlo als winnaar van de aanbestedingsprocedure naar voren is gekomen.

Afwikkeling

Vervolgens heeft SBM Bouwmanagement een planning naar de gemeente Dinkelland gestuurd met daarin de data voor de afwikkeling van de procedure.

In de Nota voor het College van B. en W. van 6 december 2005 wordt het advies vermeld om Aannemersbedrijf J.B. Niehof BV aan te wijzen als winnaar van de aanbesteding voor het bouwgedeelte en de overige deelnemers af te wijzen.

In de Nota voor het College van B. en W. van 14 februari 2006 wordt het advies vermeld om Alferink BV Installatietechniek aan te wijzen als winnaar van de aanbesteding voor het installatietechnische gedeelte en de overige deelnemers af te wijzen.

In het ontvangen dossier is geen verklaring aangetroffen die de overige deelnemers hebben ontvangen waarin het voornemen van de gemeente Dinkelland om Aannemersbedrijf J.B. Niehof BV en Alferink BV Installatietechniek de opdracht te verlenen wordt bekend gemaakt.

²⁶ Proces-verbaal van selectie, perceel 1: bouwkundige werkzaamheden, d.d. 28-11-2005

²⁷ Proces-verbaal van selectie, perceel 1: installatietechnische werkzaamheden, d.d. 10-02-2006

Bevindingen

Voor deze case is te weinig gedocumenteerde informatie beschikbaar om gefundeerde uitspraken te kunnen doen. Zo ontbreken onder andere kostenramingen en bestekken en derhalve controle mogelijkheden. Hierdoor is niet na te gaan hoe de procedure precies verlopen is. Ook de gestelde vragen, antwoorden en aansluitende nota's zijn niet opgenomen. Daarnaast ontbreekt de offerte van de laagste inschrijver en de afschrijvingen van offertes en de opdrachtverstrekking en/of overeenkomst. Het is wenselijk om deze zaken in de toekomst in het dossier op te nemen. Aan de hand van een checklist zoals weergegeven in bijlage 5 kan uniforme dossiervorming plaatsvinden.

Bijlage 5

Format checklist aanbestedingen

Format checklist aanbestedingen

| | | |
|--|--|--|
| Nummer werk | | |
| Type aanbesteding. | | |
| Bedrag | | |
| Afwijking procedure? | | |
| Dossiervorming | | |
| Ramingen | | |
| Proces-verbaal aanbesteding | | |
| De offerteaanvragen inclusief bestek | | |
| Overige correspondentie | | |
| De offerte van de laagste inschrijver | | |
| Afschrijvingen van offertes | | |
| Opdrachtverstrekking en/of de overeenkomst | | |
| Aanvullingen hierop | | |
| Afstandsverklaringen | | |
| Specificatie opdracht | | |
| Objectief en niet-discriminerend | | |
| Uitnodigen leveranciers | | |
| <i>Openbare aanbesteding</i> | | |
| Heeft aankondiging landelijk verspreid plaatsgevonden? | | |
| Zijn ook andere leveranciers geattendeerd op de aanbesteding? | | |
| Welke leveranciers zijn dit? | | |
| Hoeveel leveranciers hebben een offerte ingediend? | | |
| <i>Meervoudig onderhandse aanbesteding</i> | | |
| Uitnodiging tenminste drie kandidaten uit gemeentelijke leverancierslijst? | | |
| Uitnodiging tenminste drie kandidaten uit lijst extern bureau? | | |
| Aantal uitgenodigde kandidaten? | | |
| Wordt de keuze voor de uitnodiging van specifieke leveranciers en het aantal daarvan onderbouwd? | | |
| Hoeveel leveranciers hebben een offerte ingediend? | | |

| | | |
|--|--|--|
| | | |
| <i>Enkelvoudige aanbesteding</i> | | |
| Uitnodiging kandidaat uit gemeentelijke leverancierslijst? | | |
| Uitnodiging kandidaten uit lijst extern bureau? | | |
| Op basis van welke andere criteria is de keuze op deze leverancier gevallen? | | |
| | | |
| <i>Afwijking aanbestedingsregels</i> | | |
| Is de afwijking van de aanbestedingsregels beargumenteerd? | | |
| Is toestemming verleend voor afwijking aanbestedingsregels? | | |
| | | |
| <i>Selecteren van de leverancier</i> | | |
| Op welke wijze en op basis van welke criteria heeft de selectie van de opdrachtnemer plaatsgevonden? | | |
| Selectie conform in bestek genoemde selectiecriteria? | | |
| | | |
| <i>Evalueren</i> | | |
| Is de uitvoering van de opdracht geëvalueerd en op welke wijze is dit gebeurd? | | |
| Welke rol spelen leveranciersprofielen bij deze evaluaties en in hoeverre leidt dit tot aanpassingen van de leverancierslijsten? | | |

Reactie van het

College Burgemeester en Wethouders

Inleiding

Daartoe bij brief van 18 februari 2008 uitgenodigd door de voorzitter van de Rekenkamercommissie, maakt het college hierbij gebruik van de gelegenheid om te reageren op het eerste rapport inzake het onderzoek naar inkoop- en aanbestedingsbeleid. Navolgend zal worden ingegaan op de bevindingen, het oordeel en de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie.

Reactie m.b.t. de bevindingen

Het rapport geeft in het beschrijvende deel een correcte weergave van de bevindingen. Het betreft daarbij deels een weergave van het dossieronderzoek en deels een weergave van de diverse interviews die terzake hebben plaatsgevonden. In het rapport wordt overigens geconstateerd dat het door het college op 16 oktober 2007 vastgestelde aanbestedingsbeleid nog niet in werking is getreden en dat de gemeenteraad nog kennis moet nemen van dit beleid. Beide aspecten zijn evenwel nog in 2007 gerealiseerd. Na publicatie is het aanbestedingsbeleid op 14 december 2007 in werking getreden. De raad heeft op 4 december 2007 kennis genomen van het aanbestedingsbeleid.

Het college herkent zich grotendeels in de bevindingen, doch merkt daarbij op dat deze bevindingen de onderzoeksperiode tussen 1 januari 2005 tot 1 juli 2007 betreffen. Juist deze periode is voor het college aanleiding geweest om actief te investeren in de totstandkoming van aanbestedingsbeleid. Het oordeel wat op deze bevindingen is gebaseerd biedt mede om die reden aanleiding tot het plaatsen van kanttekeningen.

Reactie m.b.t. het oordeel

Gelet op de omvang van het oordeel wordt het zinvol geacht om per onderdeel een reactie te geven.

- 1. De Rekenkamercommissie is van oordeel dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid beperkt is vastgelegd in een formeel beleid en er geen eenduidige werkwijzen zijn voor inkopen en aanbesteden. De Rekenkamercommissie stelt vast dat de uitvoering van inkopen en aanbesteden derhalve voor verbetering vatbaar zijn. In de onderzochte periode is het inkoop- en aanbestedingsbeleid onvoldoende efficiënt georganiseerd. Voorts is de rol van de raad niet voor iedereen duidelijk waardoor verschillend tegen de informatievoorziening aan de raad wordt aangekeken.*

Reactie 1: Op zichzelf is dit oordeel juist, echter daarbij moet de kanttekening worden geplaatst dat het aanbestedingsbeleid pas op 14 december 2007 in werking is getreden. Bij de vaststelling van het aanbestedingsbeleid is uitdrukkelijk aangevoerd dat de beleidsnota de aanzet moet vormen voor een aantal vervolgacties, waaronder de implementatie van het beleid en het uitwerken in bijvoorbeeld een model aanbestedingsdossier en een checklist voor aanbestedingen. Overigens is door het college voorafgaand aan het onderzoek door de Rekenkamercommissie aangevoerd dat een onderzoek naar aanbestedings- en inkoopbeleid

enigszins prematuur wordt geacht, in de wetenschap dat pas in de loop van 2007 aanbestedingsbeleid zou worden vastgesteld. De onderzoeksperiode besloeg tenslotte de periode 1 januari 2005 tot 1 juli 2007. Met betrekking tot de wijze van informatieverstrekking aan de raad kan worden opgemerkt dat vanuit de gemeenteraad inmiddels de behoefte kenbaar is gemaakt om invulling te geven aan de actieve informatieplicht (op basis van de Gemeentewet) van college aan raad. Om die reden is thans een "protocol actieve informatieplicht" in voorbereiding.

2. *Op onderdelen zijn er waarborgen voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid, zoals het budgetbeheerders- en -beheerdersprotocol, de mandaatregeling en Europese en nationale regelgeving. In de onderzochte periode bestond echter geen formeel vastgesteld inkoop- en aanbestedingsbeleid op basis waarvan inkoop en aanbesteding plaats heeft gevonden.*

Reactie 2: Op zichzelf is dit oordeel juist, echter is ook hier de kanttekening te plaatsen zoals deze onder punt 1 is opgenomen.

3. *Er heeft geen structurele evaluatie of terugkoppeling plaatsgevonden van inkopen en aanbestedingen.*

Reactie 3: Op zichzelf is dit oordeel juist. Opgemerkt dient echter te worden dat er – mede – in het kader van het project "rechtmatigheid" is aangevangen met het eenduidig in beeld brengen van processen, waaronder het proces van aanbesteding. De opzet is om vanaf 2008 regelmatig audits uit te voeren teneinde de naleving van deze processen te beoordelen.

4. *Er zijn geen procedurebeschrijvingen of standaardformulieren aanwezig die waarborgen dat inkoop en aanbesteding op eenduidige wijze plaatsvindt binnen de organisatie.*

Reactie 4: Op zichzelf is dit oordeel juist. Evenwel wordt verwezen naar de kanttekeningen die onder punt 1 reeds zijn gemaakt. Het recent in werking getreden aanbestedingsbeleid vormt aanleiding om protocollen etc. op te stellen.

5. *De rol van de raad in het beleid en de uitvoering daarvan is zowel voor de raad als de ambtelijke organisatie onduidelijk, in die zin dat er verschillende over de rollen wordt gedacht evenals de bijbehorende informatievoorziening.*

Reactie 5: Zoals reeds eerder aangegeven richt het onderzoek zich op de periode 1 januari 2005 tot 1 juli 2007. Herhaald wordt dat het aanbestedingsbeleid pas op 16 oktober 2007 door het college is vastgesteld. Uitgangspunt voor het aanbestedingsbeleid is de primaire bevoegdheid van het college op grond van de Gemeentewet. Teneinde de raad in voldoende mate te voorzien van de noodzakelijke informatie wordt momenteel een protocol "actieve informatieplicht" voorbereid.

6. *De rekenkamercommissie constateert dat het accent bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid vooral heeft gelegen op het situationeel invulling geven indien daartoe aanleiding is. Dit geldt zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau. Er is beperkt aandacht voor het overkoepelend en strategisch nadenken over het inkoop- en aanbestedingsbeleid en een werkwijze die daarvan afgeleid is.*

Reactie 6: Herhaald wordt dat pas na afloop van de onderzoeksperiode aanbestedingsbeleid is vastgesteld. Dit is ondermeer ingegeven vanuit de onderkenning dat een meer strategisch denken over aanbesteding noodzakelijk werd geacht. Zoals reeds eerder aangegeven vormt het aanbestedingsbeleid de basis voor meer geformaliseerde werkwijzen.

7. *Met de vaststelling van het aanbestedingsbeleid zijn naar het oordeel van de Rekenkamercommissie de eerste stappen gezet in de uniformering en formalisering van inkoop en aanbestedingen. Naar het oordeel van de Rekenkamercommissie zijn echter nog onvoldoende waarborgen aanwezig voor het doen van aanbestedingen.*

Reactie 7: Herhaald wordt dat het recent in werking getreden aanbestedingsbeleid de basis vormt voor een verdere uitwerking in protocollen, model aanbestedingsdossiers etc. Daarmee ontstaat een met waarborgen omklede aanbestedingsprocedure.

8. *De rekenkamer constateert dat inkoop geen deel uitmaakt van het beleid.*

Reactie 8: Op zichzelf is dit oordeel juist, echter dient te worden opgemerkt dat in het aanbestedingsbeleid zelf reeds wordt geconstateerd dat er een onlosmakelijk verband tussen aanbesteding en inkoop bestaat en dat om die reden wordt aanbevolen dat eveneens inkoopbeleid wordt opgesteld. De noodzaak tot het opstellen van aanbestedingsbeleid werd echter dringender geacht. Om die reden is prioriteit gegeven aan het aanbestedingsbeleid boven het inkoopbeleid.

9. *Binnen de gemeente wordt verschillend gedacht over de mate waarin het beleid nog nader dient te worden uitgewerkt in bijvoorbeeld standaardformulieren en protocollen.*

Reactie 9: het college is bij de vaststelling van het aanbestedingsbeleid uitdrukkelijk ingegaan op de wenselijkheid van een verdere uitwerking van het aanbestedingsbeleid in ondermeer protocollen. Dit aspect staat dan ook niet ter discussie.

Reactie m.b.t. de aanbevelingen

aanbeveling 1. stel voor medio 2008 een 'overkoepelend' inkoop- en aanbestedingsbeleid op waarin de grondslagen van het integrale beleid van de gemeente Dinkelland op het gebied van inkoop en aanbesteding staat. (...) Dit beleid dient nader te worden uitgewerkt in procedurebeschrijvingen en standaardformulieren.

Reactie 1: Deze aanbeveling wordt onderschreven, met dien verstande dat de voorgestelde planning zal moeten worden afgewogen tegen de prioriteiten die op grond van de vast te stellen afdelingsplannen worden bepaald. Overigens beschrijft het recent vastgestelde aanbestedingsbeleid zelf ook reeds deze aanbeveling.

aanbeveling 2. Stel voor medio 2008 een duidelijke werkwijze op voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid als afgeleide van het beleid (bijvoorbeeld checklists).

Reactie 2: Ook deze aanbeveling wordt onderschreven. In het – nog niet vastgestelde – afdelingsplan 2008 van de afdeling PBCT wordt hier reeds rekening mee gehouden. Overigens vloeit deze aanbeveling ook reeds voort uit het recent vastgestelde aanbestedingsbeleid zelf.

aanbeveling 3. Evalueer het inkoop- en aanbestedingsbeleid periodiek.

Reactie 3: Deze aanbeveling wordt onderschreven. Overigens is bij de vaststelling van het huidige aanbestedingsbeleid reeds bepaald dat er een periodieke evaluatie van het aanbestedingsbeleid dient plaats te vinden.

aanbeveling 4. Veranker het in de gaten houden van ontwikkelingen in de wet- en regelgeving op het gebied van aanbestedingen in de organisatie door dit op proactieve wijze te beleggen bij een (coördinerend) functionaris.

Reactie 4: Deze aanbeveling wordt onderschreven, echter het college constateert dat hieraan reeds invulling wordt gegeven in het kader van juridische kwaliteitszorg. Vanuit de afdeling PBCT vindt reeds coördinatie plaats op het gebied van nieuwe wet- en regelgeving.

aanbeveling 5. Zorg voor borging van interne deskundigheid c.q. het betrekken en aansturen van externe deskundigheid bij aanbestedingen in de organisatie door dit op proactieve wijze te beleggen bij een (coördinerend) functionaris.

Reactie 5: Deze aanbeveling wordt in zoverre onderschreven dat het college zich op het standpunt stelt dat het proces van aanbesteding een zodanig specialistische kennis vraagt dat binnen een gemeente met de omvang van Dinkelland dit specialisme niet volledig intern kan worden gewaarborgd. Inzet van externe deskundigheid bij specifieke aanbestedingen zal dan ook onontbeerlijk blijven. De huidige organisatiefilosofie brengt met zich mee dat het aanbestedingsproces als zodanig niet centraal, maar decentraal wordt ingevuld. Het college is bovendien van mening dat het inmiddels in werking getreden aanbestedingsbeleid en de voorgenomen vervolgacties de tijd moeten krijgen om tot volle wasdom te komen. Een organisatorische herschikking met betrekking tot aanbesteding en inkoop wordt door het college vooralsnog prematuur geacht.

aanbeveling 6. Beschrijf de rol van de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie bij inkoop en aanbesteding.

Reactie 6: Deze aanbeveling wordt in zoverre onderschreven dat een deel van deze beschrijving reeds heeft plaatsgevonden in het aanbestedingsbeleid. Zoals reeds aangevoerd zal de nog ontbrekende beschrijving in de komende periode worden opgepakt.

Burgemeester en wethouders van Dinkelland,

11 maart 2008

Nawoord

Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft kennisgenomen van de reactie van het college van Burgemeester en Wethouders op het concept rapport. De commissie vindt daarin geen aanleiding tot een uitgebreid inhoudelijk commentaar en laat een standpuntbepaling over aan de gemeenteraad.

Kortweg zijn er nog wel enkele kanttekeningen te plaatsen bij de reactie van het college.

De rekenkamercommissie is verheugd te lezen dat onze bevindingen correct zijn weergegeven en daarmee de aanbevelingen worden bevestigd.

De reactie geeft echter in zijn algemeenheid de indruk dat alles reeds is opgelost en roept de sfeer op van 'gaat u rustig slapen want de uitvoering van het beleid is bij ons in goede handen'. De rekenkamercommissie is echter van mening dat de praktijk vaak weerbarstiger is dan het commentaar doet vermoeden. De documentenanalyse en de interviews met de respondenten hebben aangetoond dat er verschillende perspectieven op het oude beleid en op de status van het nieuwe beleid heersen. Dit geldt zowel voor de leden van het college, als voor de ambtelijke organisatie. De interviews vonden juist plaats nadat het aanbestedingsbeleid in werking was getreden. Een centrale regievoering van het implementatieproces van de verschillende beleidsonderdelen, de procedures en de protocollen is juist dringend gewenst bij zo veel verschil van visie en perspectief op het beleid.

Tot slot stelt de rekenkamercommissie vast dat met slechts de publicatie van het aanbestedingsbeleid voorbij is gegaan aan de kaderstellende rol van de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft geen gelegenheid gekregen om de kaders van het beleid vast te stellen.

Kortom, de rekenkamercommissie blijft daarom dan ook achter haar conclusies en aanbevelingen staan. De rekenkamercommissie is van plan na een jaar te onderzoeken op welke wijze de aanbevelingen in uitvoering zijn gebracht.

De rekenkamercommissie wil nogmaals haar waardering uitspreken voor de constructieve opstelling en de verleende medewerking door het college en de ambtelijke organisatie bij de uitvoering van het onderzoek.