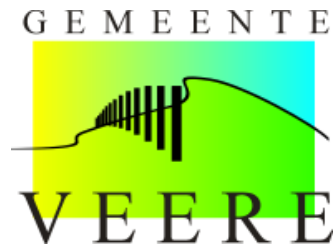


Rekenkamercommissie Veere



**Het inkoop en aanbestedingsbeleid
van de gemeente Veere**

Datum: 18 augustus 2010
Versie: 1

1 Inhoudsopgave

1 Inhoudsopgave..... 2

2 Inleiding..... 3

 2.1 Algemeen..... 3

 2.2 Doel onderzoek..... 3

 2.3 Vraagstelling 3

 2.4 Werkwijze..... 4

 2.5 Uitkomsten interviews 4

3 Bevindingen van de commissie..... 6

4 Conclusie en aanbevelingen 7

5 Bijlage 1 8

 5.1 Onderzoeksvragen..... 8

6 Bijlage 2 10

2 Inleiding

2.1 Algemeen

De rekenkamercommissie van de gemeente Veere heeft een werkwijze, waarbij eenmaal per onderzoeksperiode van een jaar een uitgebreid onderzoek wordt gedaan met inschakeling van een extern onderzoeksbureau en eenmaal een eigen onderzoek van beperkte omvang (bijvoorbeeld in de vorm van een quick scan). Het laatst uitgebrachte rapport van de commissie betrof de resultaten van een uitgebreid onderzoek naar het sturend vermogen (voor de gemeenteraad) van de programma begroting.

Hier liggen nu voor de uitkomsten van een in eigen beheer uitgevoerd kort onderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente.

De rekenkamercommissie is zich er overigens van bewust, dat dit beleid al een aandachtspunt is voor de gemeente en dat verdere uitwerking of bijstelling is opgeschort in afwachting van dit onderzoek.

2.2 Doel onderzoek

Centraal stond de vraag of de gemeente Veere beschikt over een adequaat inkoop- en aanbestedingsbeleid en een daarbij passende (beheer-)organisatie. Daaruit vloeide vervolgens de vraag voort of verbeteringen mogelijk zijn voor wat betreft de huidige aanpak, inrichting, beheer en werkwijze.

2.3 Vraagstelling

De centrale vraagstelling, het doel van het onderzoek, laat zich in eerste instantie onderverdelen in deelvragen, die betrekking hebben op verschillende invalshoeken, te weten:

1. het inkoopbeleid
2. opzet, inrichting, beheer en werkwijze
3. juridische en financiële risico's
4. besparingspotentieel.

Het besparingspotentieel kan worden afgeleid van de verhouding tussen centrale en decentrale inkopen. De commissie was voornemens over dit aspect alleen uitspraken te doen, indien relevante gegevens voorhanden zouden zijn, maar gelet op de eerste bevindingen over de decentrale opzet van de inkoop en aanbesteding, heeft de commissie nader onderzoek naar dit punt achterwege gelaten.

De commissie heeft verder de hierboven genoemde vier invalshoeken uitgewerkt in acht thema's nader uitgewerkt in zesendertig onderzoeksvragen ten behoeve van te houden interne interviews. De vragen welke gerangschikt zijn rond de acht thema's zijn:

1. is er een gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld?
2. is er sprake van een gestructureerde inkooporganisatie?
3. is er een beschrijving van het proces van inkopen en aanbesteden?
4. doet de gemeente aan innovatief aanbesteden?
5. worden leveranties gecontroleerd?
6. worden signalen en ontwikkelingen op Europees, landelijk en regionaal niveau m.b.t. inkopen en aanbesteden voldoende en tijdig opgepakt en geïmplementeerd?

7. voldoet het inkoop- en aanbestedingsproces aan daaraan te stellen eisen van rechtmatigheid en integriteit?
8. is duurzaam inkopen een item?

De gedetailleerde onderzoeksvragen zijn als bijlage 1. bij dit rapport gevoegd.

2.4 Werkwijze

De commissie heeft ervoor gekozen dit onderzoek in eigen beheer uit te voeren. Daarbij overwoog de commissie vanuit de nota inkoop en aanbestedingsbeleid, dat het aanbeveling zou verdienen de materie "top down" te benaderen. Daarvoor is in eerste instantie door een tweetal leden van de commissie (op 14 januari 2010) een interview gehouden met de gemeentesecretaris om het primaire beeld, dat de commissie zich (op basis van schriftelijke informatie) had gevormd te bevestigen, aan te vullen en/of bij te stellen. Daarnaast heeft de commissie zich door de gemeentesecretaris laten adviseren welke andere gemeentelijke medewerkers door de commissie het beste zouden kunnen worden benaderd voor een dieper gaand interview.

Dit leidde ertoe, dat de commissie besloot tot nadere interviews - uit te voeren door de voltallige commissie - met een drietal het meest bij (voorbereiding en uitvoering) van het inkoop- en aanbestedingsbeleid betrokken gemeentelijk medewerkers.

Deze interviews werden gehouden op 10 maart 2010.

De commissie koos ervoor weliswaar uit te gaan van de geformuleerde onderzoeksvragen, maar de interviews "open" te houden.

Deze methodiek voldeed naar het oordeel van de commissie in de praktijk uitstekend.

De commissie ziet met genoegen op alle interviews terug en is de geïnterviewden dank verschuldigd voor de zonder enige reserve gegeven medewerking.

De geïnterviewden zijn vermeld in bijlage 2.

2.5 Uitkomsten interviews

Gerangschikt naar de hierboven genoemde acht thema's heeft de commissie uit de bestudeerde schriftelijke informatie en de interviews het volgende beeld gekregen.

1. *Is er een gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld?*

Er is sprake van een door de gemeenteraad vastgesteld kader voor inkoop en aanbesteding, uitgewerkt door het college van burgemeester en wethouders in (nadere) richtlijnen.

Van meer belang is - en dat houdt verband met zowel de omvang van de gemeente als die van leveringen en aanbestedingen - een evenwichtige verdeling van leveringen en diensten over de in de gemeente aanwezige ondernemers.

Daarbij wordt dan wel - althans zo bleek uit de interviews - de prijsverhouding tot ondernemers buiten de gemeente en zelfs vaak de regio in het oog gehouden.

2. *Is er sprake van een gestructureerd inkooporganisatie?*

Er is geen sprake van een speciale of afzonderlijke inkooporganisatie.

De gemeente heeft gekozen voor decentrale inkoop en aanbesteding.

Deze keuze houdt verband met de relatief geringe omvang van het apparaat (en de gemeente) en de keuze voor een integrale werkwijze.

De keuze leidt bepaald niet tot een groot aantal inkopers of aanbesteders: in feite vindt het grootste deel van het inkoopvolume onder verantwoordelijkheid van een drietal medewerkers plaats, terwijl een tweetal bestuurders (wethouders) daarbij betrokken is.

Formeel vinden de bevoegdheden van de medewerkers hun basis in de mandaatregeling en de budgethoudersregeling van de gemeente.

3. Is er een beschrijving van het proces van inkoop en aanbesteding?

Naast het kader en de richtlijnen, genoemd onder 1. zijn er geen beschrijvingen van het proces van inkoop en aanbesteding. De bevoegde medewerkers werken op basis van hun kennis van lokale en regionale ondernemers en hun kennis van en affiniteit met het in te kopen product. Er zijn geen schriftelijke kwaliteitscriteria geformuleerd. Evenmin is er een centraal register waarin aankopen en aanbestedingen worden vastgelegd. Ook is er in het centrale archief geen koppeling tussen de decentrale bestanden inzake inkopen en aanbesteden.

4. Doet de gemeente aan innovatief aanbesteden?

Innovatief aanbesteden is niet een afzonderlijk item voor de gemeente. Wel worden in sectoren, die zich daarvoor lenen (ICT bijvoorbeeld), gelet op de geschikte omvang van de gemeente (als proeftuin), nieuwe producten aangeschaft tegen aantrekkelijk voorwaarden. Daar worden soms contracten afgesloten, die het predikaat innovatief zouden kunnen dragen.

5. Worden leveranties gecontroleerd?

De controle op de inkoop en aanbesteding is overzichtelijk en vindt plaats aan de hand van het budget. Verantwoording aan bestuurders wordt afgelegd in de managementrapportages.

De gemeente werkt niet of nauwelijks met mantelcontracten of standaardcontracten en hanteert geen eigen leveringsvoorwaarden. In de praktijk wordt dus uitgegaan van de leveringsvoorwaarden van leveranciers en wordt waar deze niet acceptabel zijn voor de gemeente over die voorwaarden (nader) onderhandeld.

Europese aanbestedingen komen – mede in verband met de omvang van de gemeente en de omstandigheid dat voor “grote” zaken (bijvoorbeeld aanbesteding in het kader van de WMO) regionaal wordt samengewerkt – uiterst zelden voor. Alsdan wordt externe expertise ingehuurd. Er is geen sprake van een jaarlijkse inkoopkalender, wel van een onderhoudskalender.

Er is geen doelstelling geformuleerd ter beperking van het aantal facturen.

6. Worden signalen en ontwikkelingen op Europees, landelijk en regionaal niveau m.b.t. inkopen en aanbesteden voldoende en tijdig opgepakt en geïmplementeerd?

Deze vraag is in het bovenstaande impliciet beantwoord.

7. Voldoet het inkoop- en aanbestedingsproces aan daaraan te stellen eisen van rechtmatigheid en integriteit?

De gekozen opzet voor inkoop en aanbesteding is voldoende transparant om integriteit van handelen te waarborgen omdat een en ander verantwoord wordt in de management- en bestuursrapportage. De commissie heeft zich niet verdiept in de rechtmatigheidvraag, aangezien die vraag ter beantwoording is aan de accountant die voor de gemeente werkzaam is.

8. Is duurzaam inkopen een item?

Hoewel de gemeente de landelijke doelstellingen op dit punt onderschrijft en ook op de hoogte is van de centraal geformuleerde (aandachts-)punten voor duurzaam inkopen en aanbesteden, heeft zij moeite met het begrip duurzaam. De duurzaamheidscriteria zijn naar het oordeel van de geïnterviewden moeilijk te hanteren. Daarom concentreert men zich op een beperkt aantal punten.

3 Bevindingen van de commissie.

De commissie is van oordeel, dat de gekozen organisatievorm voor inkopen en aanbesteden een logische is voor een gemeente met een omvang als Veere. De commissie heeft kennisgenomen van de argumentatie die aan die keuze ten grondslag ligt en kan zich vinden in de opvatting dat de algemene keuze voor een integrale werkwijze binnen het gemeentelijk apparaat, de wens lijnen kort te houden en omslachtige overlegvormen te voorkomen bijna onvermijdelijk leiden tot de gekozen organisatievorm voor inkopen en aanbesteden.

Het laat zich vermoeden, dat een strikt centrale aanpak in de gemeentelijke organisatie van Veere eerder nadelen dan voordelen met zich zal meebrengen.

De inkoopstructuur, zoals die nu is, mag dan geschikt zijn voor een gemeente van de omvang van Veere, kwetsbaar is die structuur wel. In de interviews is enkele malen naar voren gebracht, dat voor Veere “goede mensen” veel belangrijker zijn dan structuren, regels en beschrijvingen. Daarmee is dan ook direct aangegeven waar de zwakke schakel zit: heeft men door omstandigheden (tijdelijk) niet de “goede mensen” dan is het maar de vraag of zaken adequaat kunnen worden afgehandeld. Dit lijkt een duidelijk aandachtspunt voor het management: is kwalitatieve vervanging genoegzaam geregeld en wordt de knowhow voldoende gedeeld?

Aanbesteden is in dit land (en europees) tot in detail geregeld. Daarvoor heeft de gemeente geen eigen regels nodig.

Anders ligt het bij leveringen. Nu de gemeente geen eigen standaard leveringsvoorwaarden hanteert, rijst voor de commissie de vraag waar meer tijd in gaat zitten: onderhandelen over de leveringsvoorwaarden van een leverancier of over voor een leverancier niet acceptabele (standaard-)voorwaarden van de gemeente. Deze vraag verdient volgens de commissie aandacht bij de periodieke evaluatie van het beleid. Overigens speelt hier zeker ook de kwetsbaarheid mee, genoemd in het vorige punt, als het gaat om het vertrouwen op persoonlijke kennis van “kwaliteit” bij lokale en regionale ondernemers in het ambtelijk apparaat.

De commissie heeft begrip voor de houding van het ambtelijk apparaat jegens innovatief aanbesteden. Binnen de randvoorwaarden waarin moet worden geopereerd lijken zich daar ook niet al te veel mogelijkheden voor aan te dienen. De normale (gekozen) wat “conservatieve” benadering lijkt legitiem.

De commissie heeft er kennis van genomen, dat nog in 2008 een scan is gemaakt van eventuele voordelen van gezamenlijk inkopen van Veere met anderen.

De uitkomsten van die scan komen overeen met het beeld dat de commissie zich heeft gevormd. Duidelijkheid heeft meegewogen in de keuze het tijds- en kostenaspect van ingewikkelde samenwerkingsconstructies en de daarmee onvermijdelijk verbonden administraties en correspondentie.

De commissie heeft vastgesteld dat geen centrale juridische toetsing van overeenkomsten plaatsvindt.

4 Conclusie en aanbevelingen

De commissie stelt vast, dat aanbestedingen en inkopen in Veere zijn geregeld op een wijze, die past bij de schaal van die gemeente. Er is voldoende sprake van duidelijke verantwoordelijkheden en de organisatie is transparant. De commissie heeft geen duidelijke leemtes of gebreken aangetroffen.

Er is geen enkele reden een andere opzet aan te bevelen.

Enkele zaken verdienen (wellicht) nadere beschouwing:

1. bezien of de kwetsbaarheid van een decentrale regeling van inkopen en aanbesteden kan worden verminderd, bijvoorbeeld door het vastleggen van proces beschrijvingen.
2. breng in beeld wat voor de gemeente voordeliger is: uitgaan van standaardvoorwaarden van leveranciers of zelf standaardvoorwaarden opstellen/hanteren;
3. bezie of het aantal facturen, indien mogelijk ook door combinatie-inkopen, kan worden beperkt om daarmee om daarmee prijsvoordeel en beperking van administratieve lasten te realiseren;
4. bezien of bepaalde opdrachten (bijvoorbeeld in het kader van periodiek onderhoud of herhalingsaankopen) een meerjarig karakter kunnen krijgen; dit leidt tot tijdwinst bij leveranciersselecties en onderhandelingen over leveringsvoorwaarden en versterkt de positie van de gemeente bij de prijsvorming;
5. overweeg invoering van een piepsysteem met betrekking tot het aflopen van contracttermijnen, teneinde onbedoelde of ongewenste verlenging van een relatie met een leverancier te voorkomen.
6. overweeg een centrale juridische toets op overeenkomsten en standaard voorwaarden.
7. concretiseer het begrip duurzaam inkopen.

5 Bijlage 1

5.1 Onderzoeksvragen

Vragenlijst betreffende het rekenkamer onderzoek naar het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid van de gemeente Veere.

1. **Is er een gemeentelijk Inkoop- en Aanbestedingsbeleid vastgesteld ?**
2. Zo nee, zijn er anderszins doelstellingen van het inkoopproces vastgesteld ?
3. Zijn deze SMART geformuleerd ?
4. Zijn er anderszins richtlijnen m.b.t. te hanteren aanbestedingsvormen (ondershands, na voorselectie, openbaar, openbaar op uitnodiging) vastgesteld ?
5. Is er een besparingsdoelstelling m.b.t. inkopen en aanbesteden vastgesteld ?
6. Zijn er beleidsuitgangspunten geformuleerd ter stimulering van de plaatselijke economie en werkgelegenheid ?

7. **Is er sprake van een gestructureerde inkooporganisatie** (centraal / decentraal / inkoopcoördinatie) ?
8. Hoe zijn de inkoop- en aanbestedingsbevoegdheden van functionarissen geregeld ?
Waaruit bestaan deze ?

9. **Is er een beschrijving van het proces van inkopen en aanbesteden**
en welke elementen worden daarin als kritisch aangeduid ?
10. Werkt de gemeente met algemene inkoopvoorwaarden en standaard productspecificaties ?
11. Is de naleving van inkoopvoorwaarden en productspecificaties geborgd ? En zo ja, hoe ?
12. Zijn er leveranciersselectiecriteria geformuleerd en hoe is het selectieproces georganiseerd ?
13. Worden kwaliteitscriteria geformuleerd waaraan leveringen, diensten en leveranciers moeten voldoen ?

14. **Doet de gemeente aan innovatief aanbesteden**
(=gebruik maken van de expertise van de markt) ? Welke overige activiteiten worden op het gebied van marktorientatie ondernomen ?
15. Welke gunningscriteria worden gehanteerd ?
16. Is er een standaard-format voor het vragen van offertes ?
17. Is er een minimumaantal offertes voorgeschreven; is daarbij een minimumbedrag voorgeschreven ?

18. Worden de uitkomsten van de offertebeoordeling expliciet vastgelegd, bijv. in een offerteregister ?
19. Is er sprake van herhalingsaankopen; zo ja, wordt de optimale bestelgrootte expliciet bepaald ?
20. Hanteert de gemeente een Centraal Contractenregister; zo ja kent dit een zgn. piep-systeem bij expiratie van kortingafspraken, geldigheidsduur, enz. ?
21. Worden er modelcontracten (NEVI / VNG) gehanteerd ?
22. Wordt bij de opdrachtverlening een standaardformat gehanteerd ?
23. Wordt de overeengekomen verplichting geregistreerd ?

24. Worden leveranties gecontroleerd

- op nakoming van contractafspraken (aantallen, kwaliteit, leveringstermijn) ? Zo ja, wordt dit vastgelegd ?
25. Wordt de factuur gecontroleerd aan de hand van de daadwerkelijke levering van goederen en diensten conform afspraak ?
 26. Wordt m.b.t. specifieke goederen en diensten danwel periodiek terugkomende aankopen gewerkt met mantelcontracten ? Zo nee, wordt dit overwogen ?
 27. Is, en zo ja op welke wijze, *contract compliance* binnen de organisatie geregeld ?
 28. **Is er controle op de adequate naleving van (Europese) aanbestedingsregels ?**
 29. Wordt jaarlijks een inkoopkalender samengesteld ?
 30. Heeft de gemeente een doelstelling geformuleerd ter beperking van het aantal facturen ?
 31. Wordt bij het inkoopproces externe expertise ingeschakeld ?
 32. Is er sprake van samenwerking met andere overheden / organisaties bij het proces van inkopen en aanbesteden ?

33. Worden signalen en ontwikkelingen op Europees, landelijk en regionaal niveau m.b.t. inkopen en aanbesteden voldoende en tijdig opgepakt en geïmplementeerd ?

34. Voldoet het inkoop- en aanbestedingsproces aan daaraan te stellen eisen van rechtmatigheid en integriteit ? Hoe is e.e.a. geborgd ?

35. Is “duurzaam inkopen “ - één van de Kabinetsdoelstellingen- een item bij de gemeente Veere en wordt de kabinetsdoelstelling: 75% duurzaam inkopen in 2010, gehaald ? Hoe vindt hierop controle plaats ? Welke duurzaamheidscriteria worden gehanteerd ?

36. Wordt van de controle op het inkoop- en aanbestedingsproces een evaluatieverslag gemaakt ?

De vraag: "Voldoet de interne en administratieve organisatie aan daaraan te stellen eisen van rechtmatigheid en integriteit?" acht rekenkamer de taak van de externe accountant.

6 Bijlage 2

De commissie heeft in het kader van het onderzoek de navolgende personen geïnterviewd:

De heer J. de Regt
De heer A.M. van der Heijde,
De heer G.A. Ridderbos,
De heer A. van de Zande.