

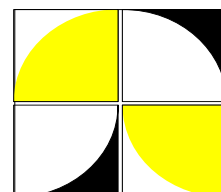


# Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Rekenkameronderzoek naar inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Tiel  
Eindrapport

Onderzoek van de rekenkamer Tiel

Tiel, juni 2009



Rekenkamer Tiel

## Inhoud

1	Inleiding en aanleiding.....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
1.1	Waarom onderzoek naar het aanbestedingsbeleid?	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
1.2	Leeswijzer.....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
2	Doel van het onderzoek .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
2.1	Onderzoeksvragen .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
2.2	Normenkader .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
2.3	Onderzoeksmethode .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
3	Bevindingen van het onderzoek.....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
3.1	Inleidend kader .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
3.2	Wettelijke eisen, regelgeving en richtlijnen .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
3.3	Kaderstellende inkoopgerelateerde aspecten .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
3.4	Uitvoeringspraktijk .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
3.5	Regionale samenwerking .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
3.6	Inhuur externen.....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
4	Conclusies en aanbevelingen .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
4.1	Conclusies .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
4.2	Aanbevelingen.....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
A	Bestuurlijke reactie college van Burgemeester en Wethouders .....	34
B	Relevante wet- en regelgeving.....	35
C	Overzicht interviews .....	36
D	Geraadpleegde literatuur en websites .....	37
D.1	Literatuur/documenten gemeente Tiel (alfabetische volgorde).....	37
D.2	Literatuur/documenten overig (alfabetische volgorde) .....	37
D.3	Websites .....	38
E	Voorbeeld Richtlijnen inhoud aanbestedingsdossier .....	39
F	Aanbestedingen en Sociale werkplaatsen .....	41
G	Dossierstudie.....	42

# 1 Inleiding en aanleiding

## 1.1 Waarom onderzoek naar het aanbestedingsbeleid?

De rekenkamer Tiel (hierna: de rekenkamer) heeft in het onderzoeksplan voor eind 2008 en 2009 aangegeven een onderzoek te willen doen naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Tiel. Dit onderwerp werd van verschillende kanten ingebracht en werd ook door de begeleidingscommissie van de Raad gezien als een belangrijk onderwerp. De Raad heeft tevens vragen gesteld over de wijze waarop de inhuur van externen plaatsvindt. De vragen richten zich op de omvang van de inhuur van externen, de overwegingen die bij de inhuur van externen een rol spelen en de mate waarin dit proces wordt gestuurd en gecontroleerd.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is een landelijk regelmatig terugkerend thema. Bij elke overheidsorganisatie of –orgaan wordt geregeld de vraag gesteld of de inkoop slim is georganiseerd, of er kostenbesparing op inkoop- en aanbesteding mogelijk is en of er geen nationale of Europese regels worden overtreden. Recent (2008) zijn de aanbestedingsregels bij de overheid in het nieuws gekomen doordat de minister van Economische Zaken een nieuwe aanbestedingswet aan heeft geboden aan het Parlement en de Eerste Kamer. De Eerste Kamer heeft deze wet niet goedgekeurd, mede naar aanleiding van het protest dat inkopers van een groot aantal overheidsorganisaties lieten horen in een grote landelijke advertentie. Kern van het protest was dat het enorme aantal regels goed inspelen op de vraag en de markt niet meer mogelijk zou maken.

Uit onderzoek bij andere gemeenten blijken er vaak verbeteringen mogelijk te zijn in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van een gemeente. Daarbij gaat het vaak over de volgende punten:

- a Er is wel een formeel correct inkoop- en aanbestedingsbeleid, maar dit wordt in de praktijk niet consequent uitgevoerd door alle betrokken afdelingen.
- b Er worden geen doelen geformuleerd voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid en er wordt niet gerapporteerd over de resultaten, zodat er niet gestuurd wordt op dit belangrijke terrein.
- c Er is onvoldoende kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit voor de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid beschikbaar.
- d In het proces van inkoop en aanbesteding is vaak efficiencywinst te boeken, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de “best-practices” uit andere gemeenten.

Bij het opstellen van de startnotitie van de rekenkamer voor dit onderzoek vormden deze punten mede aanleiding voor onderzoeksaccenten.

Rekenkameronderzoek dient middels een aantal concrete aanbevelingen een goede basis te leveren voor het beter functioneren (doelmatiger, doeltreffender, rechtmatiger) van de gemeentelijke organisatie in de (nabije) toekomst. In andere woorden: rekenkameronderzoek is om van te *leren* en te verbeteren. Met dit onderzoek wil de rekenkamer niet alleen laten zien wat fout gaat, maar geeft zij ook adviezen hoe het beter kan.

Dit onderzoek is in opdracht van de rekenkamer van de gemeente Tiel uitgevoerd door de Adviesgroep Binnenlands Bestuur, PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. Het onderzoeksteam bestaat uit: mr. drs. Nicolette Folkers en MSc Marisol Elisabeth.

## **1.2 Leeswijzer**

Dit rapport volgt voor een belangrijk deel de structuur van de onderzoeksvragen, zoals deze in het volgende hoofdstuk worden geformuleerd. In hoofdstuk twee wordt ingegaan op het doel van het onderzoek, alsmede op de reikwijdte ervan. Vervolgens worden in hoofdstuk drie de bevindingen gepresenteerd. In hoofdstuk vier tenslotte worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

## 2 Doel van het onderzoek

### 2.1 Onderzoeksvragen

De rekenkamer formuleert als doel van het onderzoek het inzicht krijgen in de wijze waarop de wet- en regelgeving, het beleid, richtlijnen en procedures op het gebied van inkoop en aanbesteding worden toegepast binnen de gemeente Tiel. Om hier inzicht in te verkrijgen heeft de rekenkamer een aantal deelvragen geformuleerd.

#### Deelvragen

- a Voldoet de nota inkoopbeleid en inkoopvoorwaarden van de gemeente Tiel aan de wettelijke eisen, regelgeving en richtlijnen?
- b Zijn de inkoopgerelateerde aspecten voldoende kaderstellend vastgesteld?
- c Hoe is de uitvoeringspraktijk georganiseerd en is de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in het algemeen conform het vastgestelde beleid?
- d Op welke wijze speelt de regionale samenwerking een rol in de uitvoeringspraktijk?
- e Wat is de omvang van de inhuur van externen? Zijn de afwegingskaders voor de inhuur van externen helder en wordt hierop voldoende gestuurd?

Op basis van deze onderzoeksvragen worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

### 2.2 Normenkader

Dit onderzoek toetst de onderzoeksvragen aan de hand van een aantal normen. Deze normen geven richting aan de documentenstudie, de interviews en de dossierstudie. In deze paragraaf zijn de normen per onderzoeksvraag aangegeven.

De normen zijn gebaseerd op het vastgestelde beleid van de gemeente Tiel (nota inkoopbeleid en inkoopvoorwaarden Tiel 2001 en de aanpassingen die daarin doorgevoerd zijn in 2006) en ervaringen van andere gemeenten op het gebied van inkoop en aanbesteding. Deze ervaringen zijn terug te vinden in specifieke inkoopnota's van gemeenten, maar ook in algemene documenten zoals een Handreiking Inkoopbeleid van de Vereniging Nederlandse Gemeenten.

De nota is zelf eveneens onderwerp van toetsing in het onderzoek. De nota wordt getoetst aan de hand van de volgende onderwerpen:

- a Wettelijke regels en richtlijnen (zie bijlage A);
- b VNG Handreiking Verdien aan aanbesteden; Naar een beleid voor efficiënt inkopen en aanbesteden voor lokale overheden;
- c Nederlandse Vereniging voor Inkoopmanagement (NEVI): netwerk van en voor inkoopprofessionals.

Dit betekent dat een aantal normen formeel is vastgesteld door de wetgever, de Europese Commissie of door de gemeenteraad. Daarnaast is een aantal normen niet formeel vastgesteld voor Tiel, maar gebaseerd op ervaringen elders of op overheidsbeleid zonder verplichtende werking naar de gemeente.

In onderstaand overzicht zijn de normen per onderzoeksvraag schematisch weergegeven:

Onderzoeksvraag	Normen
<p>1. Voldoet de nota Inkoopbeleid en Inkoopvoorwaarden gemeente Tiel aan de wettelijke eisen, regelgeving en richtlijnen?</p>	<p>De nota Inkoopbeleid en Inkoopvoorwaarden voldoet aan de volgende eisen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wet- en regelgeving / wettelijk kader (zie bijlage A)</li> <li>- Nastreven van transparantie, objectiviteit en non-discriminatie</li> </ul> <p>In de nota Inkoopbeleid en Inkoopvoorwaarden zijn de volgende elementen opgenomen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Doelstelling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid</li> <li>- Begripsbepaling inkoop en aanbesteding en inkoopfunctie</li> <li>- Heldere en hanteerbare aanbestedingsprocedures inclusief aanbestedingsvormen, drempelbedragen, richtlijnen voor aanvragen offertes, contractdocumenten, selectie- en gunningcriteria, leveranciersbeleid en afwijkingen van beleidsregels</li> <li>- Heldere organisatorische uitgangspunten en spelregels voor inkoop- en aanbesteding (centraal/decentraal, samenwerking, standaard werkwijzen, taken, rollen, bevoegdheden)</li> <li>- Proces van evaluatie en verbetering (Gebaseerd op Handreiking Europaproof Gemeenten (febr. 2006) en de VNG handreiking)</li> </ul>

<p>2. Zijn de inkoopgerelateerde aspecten voldoende kaderstellend vastgesteld?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De gemeente Tiel heeft kaderstellende ethische en ideële beleidsuitgangspunten vastgesteld inzake: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Duurzaam inkopen</li> <li>- Maatschappelijke eisen aan de leveranciers</li> <li>- Integriteitseisen aan bestuurders en ambtenaren/inkoopethiek</li> </ul> </li> <li>- De vastgestelde doelen maken kaderstelling en controle door de Raad mogelijk. De terugkoppeling aan de Raad over de praktische toepassing van het aanbestedingsbeleid vindt zodanig plaats dat raadsleden de vastgestelde kaders kunnen controleren en in staat zijn van de ervaringen te leren.</li> </ul> <p>(Mede gebaseerd op Handreiking Europaproof Gemeenten (febr. 2006) en de VNG handreiking)</p>
<p>3. Hoe is de uitvoeringspraktijk georganiseerd en is de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in het algemeen conform het vastgestelde beleid?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De wijze waarop de uitvoering van inkoop en aanbestedingen is georganiseerd is conform de nota Inkoopbeleid en Inkoopvoorwaarden.</li> <li>- De wijze waarop de uitvoering van inkoop en aanbestedingen is georganiseerd is bekend bij de betrokken ambtenaren.</li> <li>- Voor de uitvoering van inkoop- en aanbestedingsbeleid is aandacht voor borging (werkinstructies, checklist, interne toets en dergelijke).</li> <li>- Dossiers laten zien dat in de voorbereiding en uitvoering van besluiten over de gunning van diensten en werken de regels, procedures en inhoudelijke vereisten van het aanbestedingsbeleid worden uitgevoerd.</li> </ul>
<p>4. Op welke wijze speelt de regionale samenwerking een rol in de uitvoeringspraktijk?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inventariserende vraag: geen harde normen</li> </ul>

<p>5. Wat is de omvang van de inhuur van externen? Zijn de afwegingskaders voor de inhuur van externen helder en wordt hierop voldoende gestuurd?</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>- De afwegingskaders zijn helder en bekend bij de integraal manager.</li><li>- Uit dossiers blijkt dat gebruik gemaakt wordt van vastgestelde afwegingskaders en dat hier op gestuurd wordt.</li></ul>
---	--



## 2.3 Onderzoeksmethode

Het onderzoek is in drie stappen uitgevoerd:

1. Start onderzoek
2. Verzamelen bevindingen
3. Analyse en rapportage

Gedurende de eerste stap, de start van het onderzoek, heeft een startbijeenkomst met ambtelijke betrokkenen plaatsgevonden. Tijdens deze bijeenkomst zijn de doelstellingen, de reikwijdte, planning en andere relevante aspecten, zoals communicatie over het onderzoek, vastgesteld. Vervolgens is een eerste inventarisatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in Tiel gedaan door middel van een documentenstudie en oriënterende interviews met de controller en inkoopcoördinator. Tot slot is een normenkader opgesteld dat als basis gediend heeft voor de onderzoeksvragen gedurende het onderzoek (interviews, documentenonderzoek en dossieronderzoek).

In de tweede stap zijn bevindingen verzameld aan de hand van een aanvullende documentenstudie (bijvoorbeeld inkoopplannen en inkooprapportages) en (groeps)interviews met de afdelingen die relatief vaak met inkoop en aanbesteding te maken hebben.

Op basis van de interviews en de resultaten uit de documentenstudie zijn enkele aandachtspunten geformuleerd voor dossieronderzoek. Vervolgens zijn op basis van een overzicht van belangrijke aanbestedingen circa 10 dossiers geselecteerd voor dossieronderzoek en is het dossieronderzoek uitgevoerd.

De selectie van de dossiers en de interviews heeft plaatsgevonden aan de hand van de volgende criteria:

- a een goede spreiding over de verschillende afdelingen die regelmatig met inkoop- en aanbestedingstrajecten worden geconfronteerd;
- b spreiding naar de aard van de aanbestedingen in werken, diensten en leveringen;
- c de wijze van aanbesteding (onderhands, meervoudig, openbaar, Europees);
- d de eventuele gevoeligheid van de aanbesteding;
- e specifieke aandacht voor de inhuur van externen.

In de derde stap is een concept rapportage van bevindingen opgesteld welke vervolgens voorgelegd is aan de betrokken ambtenaren voor hoor- en wederhoor. Na aanpassing van het rapport van bevindingen is het rapport voorgelegd aan het College van B&W voor bestuurlijke wederhoor. De bestuurlijke reactie is als bijlage gevoegd bij dit rapport.

## 3 Bevindingen van het onderzoek

In dit hoofdstuk wordt per deelvraag van de onderzoeksvraag, zoals deze in het voorgaande hoofdstuk zijn geformuleerd, ingegaan op de resultaten van het onderzoek. Uitgaande van de normen zoals beschreven in hoofdstuk 2 wordt gekeken naar de feitelijke situatie met betrekking tot het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Tiel. Per norm volgt indien nodig een korte uitleg of uitwerking van de norm. Daarbij is gebruik gemaakt van de ervaringen in andere gemeenten, handleidingen en wet- en regelgeving. In paragraaf 3.2 wordt per norm de feitelijke situatie weergegeven op basis van de documentenstudie. In paragraaf 3.3 tot en met 3.6 wordt vervolgens ingegaan op de uitvoering in de praktijk en wordt de situatie weergegeven op basis van documentenstudie, dossierstudie en gesprekken met respondenten. In bijlage B zijn de gesprekspartners weergegeven, in bijlage C de bestudeerde documenten en in bijlage F een overzicht van de bestudeerde dossiers.

### 3.1 Inleidend kader

De gemeente Tiel heeft het inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgelegd in de Nota Inkoopbeleid en Inkoopvoorwaarden gemeente Tiel van 2001, met aanpassing van het inkoopbeleid in 2006 (hierna: de nota inkoopbeleid). De totale omvang van het inkoopresultaat voor Tiel bedraagt ongeveer € 4.500.000 (het verschil tussen de raming en de prijs van de gegunde opdracht).

De gemeente Tiel heeft de verantwoordelijkheid voor inkopen en aanbesteden belegd bij de decentrale afdelingshoofden en directieleden die als budgethouders worden aangemerkt (nota budgetbeheer, 2004 p. 10). Daarnaast heeft de gemeente voor 3 dagdelen in de week een inkoopcoördinator ingehuurd (gedetacheerd vanuit de regio), die een ondersteunende en adviserende rol als aanspreek- en coördinatiepunt voor inkoop en aanbesteding vervult.

### 3.2 Wettelijke eisen, regelgeving en richtlijnen

Norm: De nota Inkoopbeleid en Inkoopvoorwaarden gemeente Tiel is in overeenstemming met toepasselijke wet- en regelgeving (zie overzicht in bijlage A)

De gemeente Tiel heeft het inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgelegd in de Nota Inkoopbeleid en Inkoopvoorwaarden gemeente Tiel (2001, gewijzigd in 2006). Het beleid is op 20 december 2001 door de gemeenteraad vastgesteld en de wijziging in 2006 is ter besluitvorming voorgelegd aan het College van Burgemeester en Wethouders en conform vastgesteld.

In de nota inkoopbeleid is opgenomen dat de gemeente Tiel met het opstellen van de inkoopnota ernaar streeft het inkoopproces in kaart te brengen en zodanige kaders en voorwaarden te scheppen dat het inkoopproces helder en toetsbaar verloopt, daarbij rekening houdend met de Europese, Nederlandse en Tielse regelgeving. In de nota is vastgelegd dat de gemeente de

wetgeving dient te volgen en zich continu op de hoogte dient te stellen van wijzigingen, waarbij als reden opgegeven wordt dat het niet of niet juist volgen van de voorschriften (financiële) risico's met zich meebrengt.

In de nota inkoopbeleid wordt beschreven dat de gemeente in beginsel vrij is om haar inkoopproces zelf vorm te geven. Daarbij wordt in de nota de kanttekening geplaatst dat voor aanbestedingen gedetailleerde Nederlandse en Europese richtlijnen bestaan. In de inkoopnota worden de Europese richtlijnen en het Uniform Aanbesteding Reglement (UAR) 2001 en Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van Werken (UAV) toegelicht. In 2006 is toegevoegd dat met ingang van 2006 gebruik wordt gemaakt van het Algemeen Reglement Werken (ARW 2005), aangezien het UAR niet meer aansluit op het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) dat per 1 december 2005 in werking is getreden.

In de nota zijn tevens de drempelbedragen voor diensten, leveringen en werken opgenomen. Daarbij wordt aangetekend dat deze bedragen automatisch worden aangepast bij wijziging van de Europese regelgeving. In 2006 zijn de drempelbedragen aangepast door middel van een Collegebesluit. De nieuwe drempelbedragen zijn opgenomen in de nota.

Aangezien Tiel deelneemt aan het Gemeenschappelijk Inkoopbureau Regio Rivierenland en standaardisatie van de inkoopvoorwaarden gewenst leek heeft het College in 2006 besloten de Inkoopvoorwaarden gemeente Tiel 2002 te vervangen door de Algemene Inkoopvoorwaarden Regio Rivierenland 2006.

**Norm: De nota Inkoopbeleid en Inkoopvoorwaarden gemeente Tiel voldoet aan de richtlijnen inzake het nastreven van transparantie, objectiviteit en non-discriminatie**

De gemeente Tiel hanteert de volgende uitgangspunten met betrekking tot inkoop:

- a Gelijkheid: in de nota wordt benadrukt dat iedere leverancier in principe gelijke kansen moet hebben om mee te dingen naar een opdracht. Tiel hanteert daarbij echter wel een voorkeursbeleid voor plaatselijke/ regionale bedrijven.
- b Openbaarheid: Tiel geeft aan waarde te hechten aan een transparant en inzichtelijk proces. Beschreven wordt dat de gevolgde procedures controleerbaar moeten zijn, opdat later kan worden vastgesteld of de inkoop correct is uitgevoerd. Hierbij worden ook rapportagemethodes en –documenten genoemd.
- c Bedrijfseconomisch: in de nota is opgenomen dat de gemeente inkoop tegen zo laag mogelijke risico's en kosten.
- d Bijdrage aan de Tielse werkgelegenheid: in de nota wordt beschreven dat de gemeente bij het aanbesteden en verstrekken van opdrachten rekening kan houden met de mate waarin bedrijven, werkgevers, opdrachtnemers een bijdrage (willen en kunnen) leveren aan de werkgelegenheid in Tiel.

Opgemerkt kan worden dat het uitgangspunt 'gelijkheid' een tegenstrijdigheid lijkt te bevatten. Het

hanteren van een voorkeursbeleid voor plaatselijke/ regionale bedrijven staat immers haaks op het gelijkheidsprincipe. De wijze waarop het voorkeursbeleid vorm krijgt wordt in de nota niet verder toegelicht. Wij wijzen hierbij op de wettelijke grenzen van het voorkeursbeleid, een gemeente kan niet 'zomaar' voorkeur geven aan bepaalde bedrijven. Een 'geaccepteerde' uitzonderingspositie wordt bij diverse gemeenten ingenomen door de sociale werkplaats, Europese regelgeving maakt dit mogelijk. Gemeente Hilversum heeft het voorkeursbeleid nader uitgewerkt, zie de uitwerking van de gemeente Hilversum als voorbeeld in bijlage E.

Verder kan geconstateerd worden dat de uitgangspunten in de nota op hoofdlijnen beschreven zijn en dat wij geen concrete doorvertaling van deze uitgangspunten hebben aangetroffen. Genoemde rapportagemethodes en rapportagedocumenten (standaardisatie van dossiers) die gebruikt kunnen worden om de transparantie te bevorderen ontbreken bijvoorbeeld, evenals werkinstructies om te komen tot bedrijfseconomisch inkopen (tegen zo laag mogelijke risico's en kosten).

#### [Norm: De nota inkoopbeleid bevat een duidelijke doelstelling voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid](#)

In de nota inkoopbeleid is de volgende *doelstelling* van het inkoop- en aanbestedingsbeleid opgenomen: "met het opstellen van de inkoopnota streeft de gemeente Tiel ernaar het inkoopproces in kaart te brengen en zodanige kaders en voorwaarden te scheppen dat het inkoopproces helder en toetsbaar verloopt." Daarnaast hanteert de gemeente Tiel de uitgangspunten zoals hierboven beschreven: gelijkheid, openbaarheid, bedrijfseconomisch en bijdragen aan de Tielse werkgelegenheid. Deze uitgangspunten kunnen eveneens beschouwd worden als doelstellingen voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

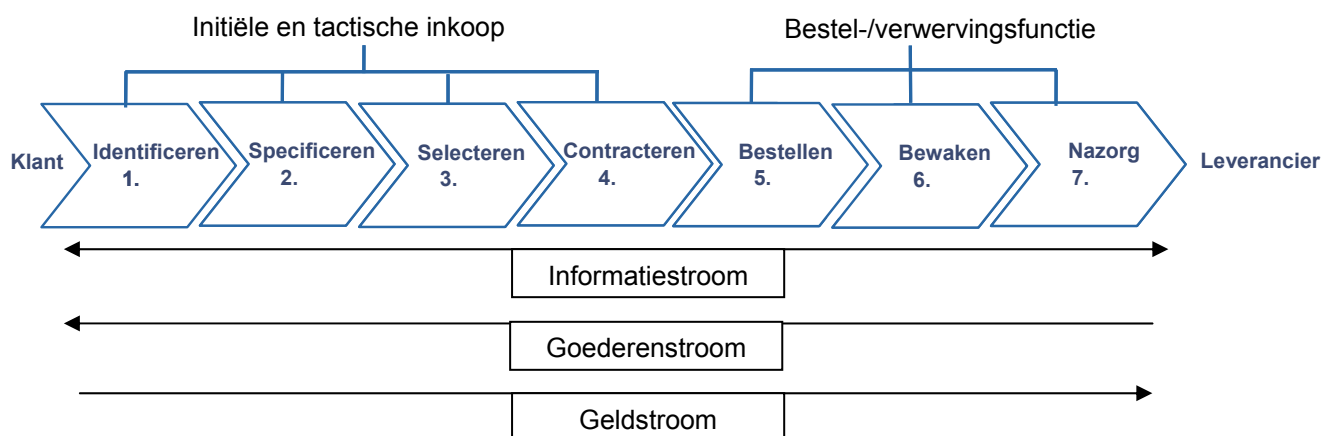
Tevens benadrukt de gemeente het belang van het opnemen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in het bestaande (budget)cyclus. In de nota worden de volgende documenten benoemd op basis waarvan de doelstelling inzake het inkoop- en aanbestedingsbeleid behaald moet worden:

1. Meerjareninkoopplan: strategie en meerjarenperspectief, relatie met collegeprogramma
2. Inkoopjaarplan: inkoopactiviteiten/doelstellingen per jaar in relatie met (meerjaren)begroting
3. Inkoopvoorwaarden: juridisch document richting markt
4. Nota Inkoopbeleid: beleidsuitgangspunten, aanbestedingsbeleid, interne richtlijnen en procedures
5. Inkoophandboek: praktische uitwerking van het inkoopbeleid
6. Rapportage: vastlegging activiteiten en behaalde resultaten
7. Evaluatie: evaluatie van plannen en behaalde resultaten

In de nota wordt de samenhang tussen deze producten beschreven. Verder wordt beschreven op welke wijze gerapporteerd dient te worden over de doelstelling en wordt benadrukt dat de geplande en behaalde resultaten geëvalueerd moeten worden.

Norm: De nota inkoopbeleid bevat heldere definities voor inkoop en aanbesteding

Tiel hanteert de veel gebruikte *definitie* van inkoop: 'alles waar een externe factuur tegenover staat' en maakt gebruik van de 7 stappen van het inkoopproces, zoals gehanteerd door vele gemeenten, NEVI en de Handleiding. In de nota is het volgende schema opgenomen:



Figuur 1. Fasen inkoopproces

De 7 stappen van het inkoopproces worden in de nota beschreven en per fase wordt aangegeven waaraan gedacht moet worden gedurende die fase (bijvoorbeeld het opstellen van gunningcriteria). Voor de nadere uitwerking van deze aandachtspunten wordt verwezen naar het Inkoophandboek. Dit handboek bestaat echter (nog) niet.

In de nota worden verder de begrippen leveringen, diensten en werken toegelicht (gebaseerd op de gehanteerde definities in de Europese Richtlijnen inzake Leveringen, Diensten en Werken). Ook de inkoop- en aanbestedingsvormen worden in de nota gedefinieerd.

Norm: De nota inkoopbeleid bevat heldere en hanteerbare aanbestedingsprocedures inclusief aanbestedingsvormen, drempelbedragen, richtlijnen voor aanvragen offertes, contractdocumenten, selectie- en gunningcriteria, leveranciersbeleid en afwijkingen van beleidsregels

In de nota worden de *aanbestedingsvormen* en *drempelbedragen* beschreven. Op hoofdlijnen zijn de *aanbestedingsprocedures* opgenomen, voor een nadere invulling daarvan wordt verwezen naar het Inkoophandboek. Dit Inkoophandboek is echter nog niet opgesteld. Ook voor diverse andere zaken wordt verwezen naar het Inkoophandboek, onder andere hoe bijvoorbeeld minimaal drie leveranciers moeten worden geselecteerd (waarbij bijvoorbeeld gedacht kan worden aan het samenstellen van een mix van bekende en nog niet bekende leveranciers), aan welke eisen een *offerteaanvraag* dient te voldoen en op welke wijze op basis van vooraf bepaalde *criteria* en eventuele *wegingsfactoren* een keuze wordt gemaakt uit de uitgebrachte offertes.

In de nota wordt beschreven dat modelovereenkomsten (*contractdocumenten*) zullen worden opgesteld door Inkoop. Deze overeenkomsten zijn niet opgesteld. Onder welke omstandigheden

en op welke wijze *afgeweken* kan worden van *beleidsregels* wordt in de nota niet beschreven.

In de nota is opgenomen dat de keuze tussen leveranciers in een inkoopproces op grond van vooraf geformuleerde *criteria* gemaakt moet worden, waarbij opgemerkt wordt dat de criteria per inkoopproces kunnen verschillen. Tiel hanteert een voorkeursbeleid voor lokale/ regionale *leveranciers* en in de nota worden twee mogelijke criteria genoemd die gebruikt kunnen worden bij het toepassen van dit voorkeursbeleid: de snelheid waarmee service verleend kan worden waardoor bedrijven uit Tiel of de regio in het voordeel zijn en de mate waarin een bedrijf referenties heeft in Tiel of de regio. Wij hebben geen nadere uitwerking van deze criteria aangetroffen.

*Norm: De nota inkoopbeleid bevat heldere organisatorische uitgangspunten en spelregels voor inkoop- en aanbesteding (centraal/decentraal, samenwerking, standaard werkwijzen, taken, rollen, bevoegdheden)*

In de nota zijn globaal organisatorische uitgangspunten geformuleerd voor inkoop en aanbesteding. Benadrukt wordt dat het inkoopproces vormgegeven moet worden binnen de kaders van integraal management en dat dit betekent dat de budgethouder verantwoordelijk is voor het inkoopproces. Om het gemeentebrede overzicht te bewaken is daarnaast een inkoopcoördinator aangesteld, die als taak heeft te signaleren dat op verschillende plekken in de gemeente soortgelijke zaken ingekocht worden en vervolgens een eventuele gemeentebrede oplossing te coördineren.

In Tiel zijn drie functionarissen betrokken bij het vormgeven van het inkoopproces: de budgethouder/ inkoper die de eindverantwoordelijkheid heeft, de sectorcontroller en de inkoopcoördinator. In de nota inkoopbeleid is per fase van het inkoopproces de taakverdeling tussen deze drie betrokken functionarissen kort beschreven. In onderstaand overzicht is de taakverdeling per fase van het inkoopproces schematisch weergegeven:

Fase inkoopproces	Taakverdeling		
	Budgethouder/ Inkoper	Sectorcontroller	Inkoopcoördinator
1. Identificeren behoefte	Uitvoerend	Geen	Adviserend
2. Specificeren opstellen eisen/wensen/bestek	Uitvoerend	Geen	Adviserend
3. Selecteren leveranciers	Uitvoerend	Adviserend	Adviserend
4. Contracteren	Uitvoerend	Adviserend	Uitvoerend
5. Bestellen	Uitvoerend	Geen	Geen
6. Bewaken	Uitvoerend	Geen	Geen
7. Nazorg	Uitvoerend	Geen	Adviserend

### *Tabel 1. Taakverdeling inkoopproces*

De inhoud van de taken van de drie functionarissen is niet nader uitgewerkt in de nota. Voor een verdere uitwerking van de taken en verantwoordelijkheden wordt verwezen naar het Inkoophandboek. In de nota worden de standaard werkwijzen, rollen en bevoegdheden evenmin nader uitgewerkt. Voor een nadere uitwerking wordt wederom verwezen naar het Inkoophandboek, dat in de praktijk niet bestaat. Zie verder paragraaf 3.4 over de organisatie van de inkoop.

### *Norm: De nota inkoopbeleid bevat een helder proces van evaluatie en verbetering*

Het proces van evaluatie en verbetering wordt in de nota beschreven. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de evaluatie van het contract, de evaluatie van het totale inkoopproces en de afwikkeling van eventuele claims en boeteclausules.

In de nota wordt het toepassen van leerervaringen gedurende het doorlopen van het inkoopproces in een nieuwe cyclus benadrukt (procesverbetering). Beschreven wordt hoe bij het evalueren van het totale inkoopproces de ervaringen van de budgethouder/ besteller, sectorcontroller en de inkoopcoördinator onderling van de gemeente Tiel enerzijds en de leverancier anderzijds vastgelegd zouden moeten worden. Zo zou inzichtelijk gemaakt kunnen worden hoe het totale inkoopproces is verlopen vanuit het standpunt van de betrokken partijen en hoe eventuele claims of het niet nakomen van verplichtingen zijn afgewikkeld. Tot slot wordt beschreven dat op basis van een systematische beoordeling van de kwaliteit van leveranciers en het vastleggen van de opgedane ervaringen een lijst van leveranciers die de voorkeur genieten, en een lijst van niet of minder gewenste leveranciers opgesteld kan worden.

In de nota is vastgelegd dat in het (meerjaren)inkoopplan moet worden vermeld welke concrete gemeentebrede inkoopdoelen worden nagestreefd voor een periode van vier jaar. Dit plan zou dan jaarlijks worden aangepast op basis van de ervaringen. Naast het meerjareninkoopplan zou jaarlijks een inkoopplan opgesteld moeten worden, op basis van afdelingsjaarplannen en afdelingsbegrotingen. Op deze wijze wordt het inkoopproces gekoppeld aan de budgetcyclus. In de nota wordt verder toegelicht dat de relatie met de budgetcyclus zich verder uit zou moeten strekken tot de managementrapportages, de voorjaarsnota en de najaarsnota. Indien nodig zou in de managementrapportages aandacht besteedt moeten worden aan de mate waarin van het inkoopplan wordt afgeweken. In de nota worden de volgende evaluatiepunten als voorbeeld gegeven:

- a Is het inkoopplan volledig voor de beoogde bedrijfsvoering?
- b Zijn de gestelde doelstellingen per activiteit behaald?
- c Voldoen de bestaande methoden en procedures en waar kunnen deze verbeterd worden?
- d In hoeverre is het aspect inkoop geïntegreerd in de werkprocedures?

In de nota wordt dus beschreven dat de inkoopactiviteiten en behaalde inkoopresultaten vastgelegd dienen te worden in rapportages en dat de plannen en behaalde resultaten periodiek

geëvalueerd moeten worden. In de nota wordt dit nader uitgewerkt in het doen van prestatiemetingen, zowel van de leveranciersprestaties, als van inkoopprestaties. Beschreven wordt dat de behaalde resultaten naar aanleiding van de inkoopacties beoordeeld moeten worden door na te gaan in hoeverre de in het (meerjaren)inkoopplan vastgelegde inkoopdoelstellingen zijn gerealiseerd. Verder wordt benoemd dat deze resultaten in jaarverslagen en managementsrapportages vermeld dienen te worden, zowel door de afdelingen als door de inkoopcoördinatie. Daarbij wordt benadrukt dat het van belang is dat de uitgangspunten aan het begin van elke inkoopactie duidelijk zijn. Dit wordt nader uitgewerkt door voorbeelden te geven van potentiële kengetallen inzake kwantiteit, inkooppakket en inkooporganisatie die daarbij gehanteerd kunnen worden, zoals het aantal facturen per leverancier, doorlooptijden, het aantal orders en deellieferingen, etc.

Gedurende het onderzoek hebben wij geen evaluaties aangetroffen waarin de hierboven benoemde aspecten consequent terug komen. De inkoopcoördinator stelt ieder kwartaal een Kwartaalrapportage Inkoop op, waarin een overzicht van de (stand van zaken van de) regionale en gemeentespecifieke aanbestedingen voor Tiel van dat kwartaal is opgenomen, evenals een overzicht van de regionale inkooptrajecten in voorbereiding en de trajecten waarin de inkoopcoördinator een adviesrol vervult. In de rapportage worden de leveranciersprestaties en de inkoopprestaties niet geëvalueerd, noch wordt inzicht gegeven in hoeverre de inkoopdoelstellingen zijn gerealiseerd. Inkoop wordt in de managementrapportages van de afdelingen evenmin expliciet geëvalueerd.



### 3.3 Kaderstellende inkoopgerelateerde aspecten

Om ervoor zorg te dragen dat het inkoopbeleid gemeentebreed consequent toegepast wordt is het van belang dat de medewerkers die belast zijn met inkoop heldere kaders meekrijgen waarbinnen zij hun werkzaamheden kunnen uitvoeren. Daartoe dienen de inkoopgerelateerde aspecten voldoende kaderstellend te zijn vastgelegd in de nota. Dit is eveneens van belang voor de Raad om de controlerende rol te kunnen vervullen.

Norm: De gemeente heeft kaderstellende ethische en ideële beleidsuitgangspunten vastgesteld inzake: duurzaam inkopen, maatschappelijke eisen aan de leveranciers en integriteitseisen aan bestuurders en ambtenaren/inkoopethiek.

Onder *duurzaam inkopen* wordt doorgaans verstaan 'het toepassen van milieu- en sociale aspecten in alle fasen van het inkoopproces, zodat dit uiteindelijk leidt tot de daadwerkelijke levering van producten, diensten of werken die aan deze aspecten voldoen' (zie Senternovem.nl). De eisen kunnen doorwerken in selectiecriteria (bijvoorbeeld uitsluiting bij milieu- of sociale delicten of ervaring met opdrachten met een groen of sociaal karakter) of in gunningcriteria.

In de nota heeft de gemeente Tiel ten aanzien van de invulling en naleving van duurzaamheid geen concrete doelstellingen opgenomen. Duurzaamheid wordt, in aansluiting op het Arbo- en milieubeleid van de gemeente Tiel, wel genoemd als belangrijk element bij het inkopen tegen zo laag mogelijke kosten en risico's. De gemeente Tiel werkt met een milieu-intentieverklaring, waarmee rekening gehouden dient te worden bij inkoop en aanbesteding.

Gemeenten streven er naar om (in overeenstemming met de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en het ministerie van VROM) in 2010 bij 50% van haar inkopen duurzaamheid mee te nemen. De gemeente Tiel heeft geen specifieke doelstelling opgenomen in de nota met betrekking tot deze doelstelling van 50% voor gemeenten.

Uit de gebruikte referenties voor het normenkader (de VNG Handleiding, de informatie van de NEVI en de inkoopnota's van referentiegemeenten) blijkt dat aan het aspect '*maatschappelijke eisen aan leveranciers*' op verschillende manieren vorm en inhoud gegeven kan worden. Een mogelijk selectie-/gunningcriterium is dat van een leverancier/ dienstverlener/ aannemer een 'Schone Handen'-verklaring aangaande bepaalde elementen wordt gevraagd. Hierbij kan gedacht worden aan de elementen kinderarbeid, dwangarbeid, slavernij of verplichte arbeid, werktijden, minimumloon/fatsoenlijke vergoeding, verbod op discriminatie, veiligheid en gezondheid van werknemers en vrijheid van vereniging en recht op collectieve onderhandeling. De International Labour Organisation (ILO) heeft conventies opgesteld voor deze arbeidsnormen.

Een ander selectie-/gunningcriterium heeft betrekking op lokaal sociale aspecten, zoals het reserveren van aanbestedingen voor sociale werkplaatsen en het gebruik maken van leer- en werkplekken.

De gemeente Tiel stelt in de nota van 2001 geen expliciete maatschappelijke eisen aan leveranciers. In 2006 heeft Tiel in de nota Inkoopbeleid een maatschappelijke eis toegevoegd,

namelijk 'Bijdrage aan de Tielse werkgelegenheid'. De gemeente benadrukt daarmee het belang van haar rol in het maatschappelijk verkeer en het dienen van het algemeen belang. In de toelichting op dit uitgangspunt benoemt Tiel de mogelijkheid dat de gemeente "bij het aanbesteden en verstrekken van opdrachten rekening kan houden met de mate waarin bedrijven, werkgevers, opdrachtnemers een bijdrage (willen en kunnen) leveren aan de werkgelegenheid in Tiel. Gedacht wordt aan stages, leer-werkplaatsen, leerlingbouwplaatsen in de bouwsector, gesubsidieerde arbeidsplaatsen waaronder WSW, plaatsing van mensen met een achterstandpositie op de arbeidsmarkt, mogelijkheden voor jongere werknemers zonder voldoende scholings-kwalificatie".

Uit gesprekken is gebleken dat het uitgangspunt 'bijdrage aan de Tielse werkgelegenheid' in de praktijk (nog) geen grote doorwerking heeft. Tiel maakt vrijwel geen gebruik van gesubsidieerde arbeidsplaatsen bij bijvoorbeeld de WSW of het plaatsen van mensen met een achterstandpositie op de arbeidsmarkt.

Specifiek op het gebied van inkoop kan ingezoomd worden op *integriteit*, zowel qua interne als externe beheersmaatregelen. Uit de VNG handleiding en de referentie inkoopnota's blijkt dat dit onder meer mogelijk is door de interne gedragscode onlosmakelijk onderdeel te laten zijn van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Voorbeelden zijn:

- a Medewerkers onderhouden slechts een zakelijke relatie met leveranciers;
- b Relatiegeschenken mogen slechts onder strikte voorwaarden geaccepteerd worden;
- c Beperkingen ten aanzien van nevenfuncties;
- d Functiescheiding bestellen en betalen.

De gemeente Tiel beschrijft in de nota dat het hanteren van de inkoopuitgangspunten raakvlakken heeft met het gemeentelijk integriteitsbeleid (integriteit is een kernwaarde van de gemeente Tiel). Daarbij wordt aangegeven dat van inkoopende medewerkers de volgende opstelling wordt verwacht:

- a ze moeten loyaal zijn ten opzichte van het gemeentebelang, in plaats van hun persoonlijk belang of gevoelens;
- b leveranciers moeten rechtvaardig worden behandeld, door bijvoorbeeld correcte informatie te verstrekken;
- c eerlijke concurrentie moet worden ondersteund, wat leidt tot een objectivering van het inkoopproces en een goede relatie met de leverancier;
- d er moet professioneel worden ingekocht, afspraken moeten worden nagekomen.

Tevens wordt in de nota benadrukt dat, om fraude te voorkomen, bij de administratieve organisatie functiescheiding noodzakelijk is tussen het bestellen, het ontvangen en het betalen van ingekochte goederen en diensten.

Wij hebben in het kader van dit onderzoek geen stukken aangetroffen die op het gebied van inkoop inzicht geven in de mate waarin integriteit is ingevuld en nageleefd.

Respondenten geven aan dat de financiële kaders in de nota voldoende kaderstellend gesteld zijn. De drempelbedragen zijn concreet geformuleerd en bekend bij de respondenten. De niet-financiële kaders echter zijn volgens respondenten niet voldoende kaderstellend. Meerdere respondenten

vinden de nota inkoopbeleid 'mager', niet integraal en niet kaderstellend. Bovendien vormt de nota in hun ogen geen strategisch inkoopbeleid en ontbreken de integraliteit en de verbinding met de strategische doelen van de gemeente. Respondenten bevestigen dat de kaders op het gebied van duurzaamheid en eisen aan leveranciers (zoals schone handen verklaring) ontbreken, dan wel zeer 'zacht' vastgesteld zijn.

Norm: De vastgestelde doelen maken kaderstelling en controle door de Raad mogelijk. De terugkoppeling aan de Raad over de praktische toepassing van het aanbestedingsbeleid vindt zodanig plaats dat raadsleden de vastgestelde kaders kunnen controleren en in staat zijn van de ervaringen te leren.

Wij hebben geconstateerd dat de gemeente Tiel in de inkoopnota geen concrete kaders op het gebied van *duurzaamheid* heeft vastgesteld. Gedurende het onderzoek hebben wij bovendien geen rapportages aangetroffen inzake duurzaamheid. Het is voor de raad dan ook niet mogelijk om de controlerende rol op het gebied van duurzaamheid te vervullen.

In de nota heeft de gemeente één expliciete *maatschappelijke eis aan leveranciers* vastgesteld, en wel inzake de bijdrage aan de Tielse werkgelegenheid. Gedurende het onderzoek hebben wij geen rapportages aangetroffen inzake deze maatschappelijke eis aan leveranciers. Het is voor de raad dan ook niet mogelijk om de controlerende rol op het gebied van maatschappelijke eisen aan leveranciers te vervullen.

Uit de nota inkoopbeleid blijkt niet dat de gemeentelijke gedragscode onlosmakelijk onderdeel uitmaakt van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. In de nota zijn weliswaar enkele richtlijnen gegeven waar de medewerkers zich aan behoort te houden, maar deze zijn niet nader uitgewerkt.

Wij hebben in het kader van dit onderzoek geen stukken aangetroffen die op het gebied van inkoop inzicht geven in de mate waarin *integriteit* is ingevuld en nageleefd. Het is voor de raad dan ook niet goed mogelijk de controlerende rol in te vullen op het gebied van integriteit in het inkoopproces.

Volgens respondenten pakt de raad de controlerende rol wisselend op. Sommige afdelingen sturen interne rapportages naar de raad om de begroting te verklaren. Deze rapportages worden kritisch benaderd door de raad. Om de raad te betrekken en te informeren heeft de afdeling Stadsbeheer eenmalig een voorlichtingsavond georganiseerd voor de raad inzake de geldstromen/ inkoop van riolering en water. De opkomst van de raadsleden was beperkt. De raadsleden sturen volgens respondenten in wisselende mate op prijs, en soms op nut en noodzaak.

### 3.4 Uitvoeringspraktijk

Norm: De wijze waarop de uitvoering van inkoop is georganiseerd is conform de nota Inkoopbeleid en Inkoopvoorwaarden.

In paragraaf 3.2 is de nota inkoopbeleid uitgebreid besproken. Op basis van de bevindingen inzake de nota zijn in deze paragraaf enkele subnormen geformuleerd, aan de hand waarvan onderzocht is in hoeverre de uitvoering van inkoop in Tiel conform de nota inkoopbeleid plaatsvindt. Op basis van de nota zijn subnormen geformuleerd inzake: de zeven fasen van het inkooptraject, de rolverdeling, het inkoophandboek, ethische eisen en het proces van leren en verbeteren.

Subnorm: inkoop en aanbesteding vindt plaats conform de zeven fasen zoals beschreven in de nota.

In de praktijk vindt de inkoop grotendeels plaats via de zeven fasen zoals beschreven in de inkoopnota. Respondenten geven wisselende signalen af over de kwaliteit van het traject van het inkoopproces. Enerzijds wordt aangegeven dat in de praktijk met name het voortraject van het inkoopproces goed uitgevoerd wordt, het tussentraject slechts minimaal en de eindanalyse (nacalculatie) niet gedaan wordt. Daarbij wordt verwezen naar de periodieke inkooprapportages van de inkoopcoördinator, waarin een overzicht van de inkoop van de gemeente is opgenomen. Respondenten geven aan meer behoefte te hebben aan een helder beeld van het inkoopresultaat, in plaats van een opsomming van de (regionale) inkoop. De rapportages laten nu geen resultaten en effecten zien en de afweging van de effecten van het inkoopbeleid ontbreekt.

Anderzijds wordt er juist op gewezen dat bij inkooptrajecten te weinig tijd genomen wordt voor het voortraject, waardoor men achteraf in de problemen komt. Zo worden de criteria soms pas gedurende het proces vastgelegd (of zelfs achteraf). Volgens respondenten worden de ervaringen van de individuele inkooptrajecten niet structureel vastgelegd en evenmin actief met elkaar gedeeld.

De afdeling Werk, Inkomen en Zorg heeft in december 2008 een brainstorm georganiseerd naar aanleiding van een inventarisatie van knelpunten in het inkoopproces (onder andere contractbeheer en monitoren). Gepland staat dat in het eerste kwartaal van 2009 op basis van de uitkomsten kaders en richtlijnen opgesteld gaan worden, over onder meer: inkopen per klant, niveau waarop inkoop wordt geregeld, rolverdeling, bevoegdheden en afstemming.

Uit de gesprekken blijkt dat er soms van beleidskaders afgeweken wordt, maar dat daar binnen de gemeente geen controle noch sturing op plaatsvindt. Men geeft aan dat zolang men binnen het budget blijft de decentrale vrijheid groot is en er geen melding gemaakt wordt aan het College van een afwijking.

Respondenten zijn het er ondanks de genoemde aandachtspunten wel over eens dat het inkopen in de praktijk vrij goed verloopt.

Subnorm: de rolverdeling in de praktijk is conform de rolverdeling zoals beschreven in de nota.

De visie van de gemeente Tiel op integraal management en de filosofie waarbij verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie worden gelegd hebben ertoe geleid dat de afdelingsmanagers integraal verantwoordelijk zijn (inclusief budgetverantwoordelijkheid) voor inkoop, vanzelfsprekend binnen de regels van het aanbestedingsbeleid (Nota budgetbeheer). Daarmee heeft Tiel expliciet niet gekozen voor een centraal inkoopbureau, zoals bij sommige andere gemeenten het geval is. De inkoop geschiedt decentraal voor afdelingsspecifieke zaken en centraal voor Facilitaire Zaken voor afdelingsoverschrijdende aanbestedingen.

Om het overzicht te bewaken van de inkoop bij de verschillende afdelingen maakt de gemeente Tiel gebruik van een inkoopcoördinator die voor 3 dagdelen bij Tiel gedetacheerd is vanuit regio Rivierenland. Deze inkoopcoördinator vervult een signalerende en adviserende rol bij inkoop en aanbestedingen. De inkoopcoördinator heeft bijvoorbeeld als taak te signaleren als op verschillende plekken in de organisatie vergelijkbare inkopen worden gedaan en dient in dat geval een eventuele gemeentebrede oplossing te coördineren. Tevens stelt de coördinator op basis van de input van de afdelingsmanagers inzake de geplande inkooptrajecten en aanbestedingen voor het komende jaar jaarlijks een overzicht van de geplande inkooptrajecten van alle afdelingen op. Dit overzicht bespreekt de coördinator met de afdelingsmanagers, inclusief zijn rol in die trajecten. Op basis van de overzichten kan hij een inschatting maken van de werkzaamheden voor het komende jaar. Aangezien de afdelingsmanagers zelf verantwoordelijk zijn voor de inkoop op hun afdeling, zijn zij niet verplicht om de gevraagde gegevens aan de coördinator aan te leveren. In de praktijk loopt de coördinator er tegen aan dat inderdaad niet alle afdelingen de gevraagde informatie aanleveren, met als gevolg dat de coördinator geen totaaloverzicht heeft en soms niet op de hoogte is van het bestaan van grote trajecten.

Uit de gesprekken is gebleken dat bij de respondenten de rol van de inkoopcoördinator bekend is, maar blijkt tegelijkertijd dat er wisselende verwachtingen van de werkzaamheden van de coördinator bestaan. Zo werd meerdere malen besproken dat bij respondenten de behoefte bestaat aan analyses van de inkoop en verwachten zij dat de inkoopcoördinator die levert, terwijl uit de taakverdeling op papier blijkt dat de afzonderlijke afdelingsmanagers verantwoordelijk zijn voor hun eigen overzichten en bijbehorende analyses.

Subnorm: uitgangspunten en richtlijnen uit de nota inkoopbeleid zijn uitgewerkt in het inkoophandboek.

In de nota inkoopbeleid wordt diverse keren verwezen naar 'het inkoophandboek' waarin aspecten uit de nota nader uitgewerkt worden. Dit inkoophandboek bestaat echter niet.

Subnorm: in de praktijk wordt voldaan aan de 'ethische eisen' uit de nota.

Zaken die betrekking hebben op duurzaam aanbesteden en maatschappelijke eisen aan leveranciers (bv. schone handen verklaring en aanbesteden sociale werkplaatsen) zijn niet expliciet opgenomen in het inkoopproces en inkoopbeleid. De gesprekspartners houden zich ook in de praktijk niet actief bezig met deze onderwerpen. Uit de interviews blijkt dat de nota in de huidige

situatie nog onvoldoende richting geeft aan bijvoorbeeld duurzaamheidsaspecten en het invullen van de maatschappelijke eisen aan leveranciers. Deze aspecten blijken nog grotendeels onbekend in de organisatie.

Innovatief aanbesteden is geen expliciet aandachtspunt in het inkoopbeleid van de gemeente Tiel. Het wordt slechts een enkele keer in de nota genoemd, onder andere als een middel om te komen tot lagere integrale kosten. In de praktijk blijkt dat binnen één van de afdelingen van de gemeentelijke organisatie (Stadsbeheer) een medewerker zich richt op innovatief aanbesteden. Eén van zijn taken is bijvoorbeeld het betrekken van marktpartijen in het voortraject van een aanbesteding. Bij het innovatief aanbesteden wordt soms afgeweken van de standaard specificaties en kunnen marktpartijen betrokken worden bij het opstellen van de specificaties. De innovatieve inkoopkennis zit bij één medewerker en is daarmee persoonsafhankelijk en kwetsbaar. Bij overige respondenten blijkt innovatief aanbesteden nog niet sterk te leven. Zij staan er wel voor open, maar maken in de praktijk weinig tot geen gebruik van innovatieve aanbestedingsmethoden en houden zich hier ook niet actief mee bezig.

In hoeverre in de praktijk voorrang gegeven wordt aan lokale/ regionale leveranciers is niet onderzocht in dit onderzoek.

Integriteit in het inkoopproces wordt in de nota kort besproken, waarbij verwezen wordt naar het gemeentelijke integriteitbeleid. Respondenten geven aan zich bewust te zijn van het gemeentelijk integriteitbeleid, maar hebben daar geen expliciete invulling ten behoeve van de inkoopfunctie voor gegeven.

**Subnorm: de zeven fasen van het inkoopproces zijn herkenbaar terug te leiden tot een proces van leren en verbeteren**

In de nota is het proces van evaluatie en verbetering beschreven. In de praktijk blijkt dat de inkoopcoördinator per kwartaal inkooprapportages opstelt, waarin een overzicht van de (regionale) inkoop van de gemeente is opgenomen. Per afdeling wordt in de managementrapportages niet expliciet gerapporteerd over inkoop en aanbesteding.

Respondenten geven aan behoefte te hebben aan een helder beeld van het inkoopresultaat, inclusief een analyse daarvan, in plaats van een opsomming van de (regionale) inkoop. De rapportages laten nu weinig inkoopresultaten en effecten zien en de afweging van de effecten van het inkoopbeleid ontbreekt. Uit de gesprekken blijkt dat noch de individuele inkooptrajecten, noch de overall inkoopresultaten structureel geëvalueerd en geanalyseerd worden. Daarmee wordt de kans om te leren en te verbeteren, zoals beschreven in de nota inkoopbeleid, niet benut.

**Norm: De wijze waarop de uitvoering van inkoop en aanbestedingen is georganiseerd is bekend bij de betrokken ambtenaren**

De ambtelijke respondenten in Tiel zijn allen bekend met het bestaan van inkoopbeleid (in de vorm van de nota inkoop) binnen de gemeente, maar de mate waarin de inhoud van het beleid bekend is wisselt. De nota wordt door de medewerkers in de praktijk niet actief gebruikt, op een controle van

de drempelbedragen en de daarbij horende aanbestedingsvorm na, welke apart zijn opgenomen in de Inkoopwijzer.

Bij geïnterviewden is bekend dat de nota in 2006 geactualiseerd is. Zij zijn tevens op de hoogte van de vervanging van de Tielse Inkoopvoorwaarden door de Algemene Inkoopvoorwaarden Regio Rivierenland 2006.

Respondenten zijn merendeels van mening dat een algemeen kaderstellend inkoop- en aanbestedingsbeleid ontbreekt in de nota, evenals een centraal punt in de organisatie en een heldere analyse van de gemeentebrede inkoop-effecten.

*Norm: Voor de uitvoering van inkoop- en aanbestedingsbeleid is aandacht voor borging (werkinstructies, checklist, interne toets en dergelijke).*

Respondenten geven aan dat voor de feitelijke uitvoering van het beleid weinig aandacht bestaat voor borging. Het inkoophandboek, waar in de nota regelmatig naar verwezen wordt, is niet opgesteld. Werkinstructies, formats en checklists die uitgewerkt zouden zijn in het inkoophandboek zijn dan ook niet of nauwelijks opgesteld en de respondenten geven aan dat zij aanbesteden op basis van hun eigen ervaringen met en kennis over het aanbestedingsproces. Uit de gesprekken is gebleken dat de verschillende rollen in het inkooptraject door elkaar heen lopen en soms verenigd zijn in één persoon (materiedeskundige en inkoper). Voor EU aanbestedingen is wel een stappenplan opgesteld dat door respondenten als positief ervaren wordt. Bij een enkele afdeling zijn de werkprocessen 'informeel' beschreven. Op intranet (PIANO) zijn bovendien enkele voorbeeldbrieven gepubliceerd.

Er wordt geen gebruik gemaakt van een centraal aanbestedingsregister, een contractendatabase of een leveranciersysteem. Per afdeling (cluster) worden aanbestedingen en contracten bijgehouden, maar een centraal overzicht ontbreekt.

*Norm: Dossiers laten zien dat in de voorbereiding en uitvoering van besluiten over de gunning van diensten en werken de regels, procedures en inhoudelijke vereisten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden uitgevoerd (aanbestedingsvormen en criteria).*

De samenstelling van de dossiers is divers: er is geen sprake van een gestructureerde opbouw, noch van standaard opgenomen documenten. Sommige dossiers bestaan uit enkel een proces verbaal, andere dossiers zijn meer werkdossiers dan aanbestedingsdossiers. De grote diversiteit en de marginale omvang van enkele dossiers maakt het lastig om aan de hand van de dossiers te achterhalen in hoeverre in de voorbereiding en uitvoering van besluiten over de gunning van werken en diensten de regels, procedures en inhoudelijke vereisten van het inkoopbeleid zijn uitgevoerd.

Bij de beoordeelde dossiers is de gebruikte aanbestedingsvorm op één uitzondering na conform beleid. Inzake de aanbesteding van de catering wordt sinds 1998 slechts gesproken met één partij,

Albron, terwijl de kosten de openbare aanbestedingsgrens overschrijden. Uit het dossier valt niet op te maken waarom Albron deze uitzonderingspositie bekleed.

Bij 2 van de 9 dossiers is het minimaal aantal op te vragen offertes niet conform beleid (waaronder Albron). In het dossier 'opleiding' hebben wij 2 offertes aangetroffen, terwijl het beleid voorschrijft dat bij een openbare aanbesteding minimaal 3 offertes opgevraagd behoren te worden. Uit het dossier konden wij niet opmaken waarom slechts 2 offertes aangevraagd waren.

Uit de dossiers blijkt dat veelvuldig gebruik gemaakt wordt van het selectiecriterium laagste prijs (5 van de 9 dossiers). Daarnaast is in 3 dossiers gebruik gemaakt van andere vooraf bepaalde selectiecriteria. Uit 1 dossier, het Albron dossier, kan niet opgemaakt worden op basis waarvan de opdracht gegund is. Uit enkele dossiers blijkt dat de gebruikte selectiecriteria vooraf gecommuniceerd zijn aan de inschrijvers, bij andere dossiers konden wij niet constateren of dat gebeurd was.

De transparantie van de dossiers is wisselend. Slechts in 2 dossiers zijn de afgewezen offertes opgenomen in het dossier. In 4 dossiers zijn de af- en toewijzingsbrieven opgenomen. In enkele dossiers is het proces verbaal met de inschrijvingsbedragen opgenomen en toegestuurd naar de offereerders als toelichting op de af- en/ of toewijzing. Uit het aanbestedingsdossier van de Korfbalvereniging in Tiel blijkt dat gebruik gemaakt is van gunningcriteria, maar het overzicht van de inschrijvingen en de offertes ontbreken in het dossier. De betrokken medewerker is zich bewust van het feit dat het dossier niet compleet is en geeft aan dat het dossier meer gebruikt werd als een werkdossier. In de dossiers zijn tot slot geen afwegingskaders inzake de inhuur van externen aangetroffen.

Bij het dossier Monitoring bodemverontreiniging zijn de Inkoopvoorwaarden van Tiel meegestuurd met het offertezoek en van toepassing verklaard. Dit is opmerkelijk, aangezien Tiel sinds 2006 gebruikt maakt van de inkoopvoorwaarden van Regio Rivierenland.



### 3.5 Regionale samenwerking

Het Gemeenschappelijk Inkoopbureau Regio Rivierenland is opgericht in 2005. Aan het inkoopbureau doen 9 gemeenten mee, waaronder de gemeente Tiel. Het inkoopbureau is een onderdeel van de afdeling Bestuursdienst van Regio Rivierenland. Het inkoopbureau heeft twee doelstellingen:

- a Het professionaliseren van de inkoopfunctie van de deelnemers;
- b Het bereiken van besparingen.

Als onderdeel van de Expeditie Bestuursdienst (de vierjaarlijkse evaluatie binnen de beleidscyclus van de Bestuursdienst) worden de werkzaamheden van het Inkoopbureau geëvalueerd. De gemeenten hebben in 2007 gezamenlijk een evaluatie gedaan (aan het einde van de periode van drie jaar). Deze evaluatie is gebaseerd op gesprekken met alle deelnemers en de bestuurscommissie inkoop. De evaluatie is vervolgens aangeboden aan het Dagelijks en Algemeen Bestuur.

Uit de evaluatie is gebleken dat de deelnemers tevreden zijn over de professionele inkoopadviezen en over de begeleiding van de gezamenlijke inkooptrajecten. De financiële inkoopresultaten zijn niet altijd gelijk aan de begrotingsresultaten en daarmee moeilijk inzichtelijk te maken. Om deze reden willen de meeste deelnemers deze doelstelling laten vervallen of minder nadrukkelijk maken.

Het gemeenschappelijk inkoopbureau heeft een inventarisatie gehouden van inkooptrajecten die bij de aangesloten gemeenten gemeenschappelijk zijn afgerond. In 2007 zijn onder andere aanbestedingen voor de volgende producten/ diensten/ werken afgerond:

- a Gymvervoer
- b Luchtfoto's
- c Opleidingen
- d Partijkeuringen grond
- e Onderhoud openbare verlichting
- f Adviseur agrarische bebouwing
- g Verzekeringen motorvoertuigen
- h Wet Inburgering

In Tiel speelt de regionale samenwerking een belangrijke rol in de uitvoeringspraktijk. Op een groot aantal onderwerpen wordt er door gemeente Tiel regionaal samengewerkt al dan niet in verband van de Regio Rivierenland. Voorbeelden van regionale samenwerking zijn Werk en Inkomen, implementatie van de Wet Maatschappelijke ondersteuning en het regionaal inkoopbureau. De komende periode zal er verdere oriëntatie plaatsvinden op mogelijkheden op regionale samenwerking en de manier waarop op het gebied van dienstverlening, personeel en organisatie, milieu, ICT, collegeonderzoek etc. kan worden samengewerkt (Programmabegroting 2009, p. 86).

Met name bij grotere volumes zoekt men in Tiel de (regionale) samenwerking op. De regionale samenwerking verloopt via de inkoopcoördinator. De samenwerking en relatie met de (regionale) inkoopcoördinator is goed, hij wordt vaak direct in het voorproces al betrokken en de lijnen zijn volgens respondenten kort. Het inschakelen van de inkoopcoördinator is echter ook bij grotere, complexe inkooptrajecten niet verplicht. De inkoopcoördinator maakt ieder jaar wel een overzicht van de belangrijkste inkooptrajecten, maar de aangeleverde gegevens daarvoor zijn niet altijd helemaal volledig.

Bij een regionale aanbesteding wordt een startbijeenkomst met de gemeenten georganiseerd, waarin afspraken gemaakt worden en 'huiswerk' gegeven wordt. Vervolgens wordt een projectgroep/ werkgroep aanbesteding samengesteld die de aanbesteding trekt. Deelname van gemeenten is vrijwillig.

De ervaringen in Tiel met regionale samenwerking zijn wisselend. Met name bij het Facilitair Bedrijf (de praktische onderwerpen) wordt vaak regionaal aanbesteed en wordt deze samenwerking positief ervaren. Bij andere afdelingen, zoals Stadsbeheer, zijn meerdere pogingen gedaan om regionaal samen te werken maar die pogingen hebben geen positief resultaat gehad.

Respondenten verklaren dit door de grote verschillen in formaat van en kennis bij de verschillende gemeenten. Enkele respondenten geven aan dat andere, kleinere gemeenten met minder kennis soms een afwachtende houding aannemen en afwachten wat Tiel doet en dat de samenwerking daarom soms meer kost dan oplevert.

Tot slot geven respondenten aan dat het in de praktijk niet altijd duidelijk is wie welke taken heeft in het centrale inkoopbeleid bij de eigen organisatie en bij de regio: Wat kan men nu wel en niet verwachten van de regionale inkoop? Wat is nu precies de rol van de inkoopcoördinator? En welke taken heeft de inkoopcoördinator en welke taken behoren uitgevoerd te worden door de decentrale afdelingen?

### 3.6 Inhuur externen

Eén van de deelvragen van dit onderzoek betreft de inhuur van derden, als onderdeel van inkoop en aanbesteding. De deelvragen hierover zijn: Wat is de omvang van de inhuur van externen? Zijn de afwegingskaders voor de inhuur van externen helder en wordt hierop voldoende gestuurd?

#### Omvang inhuur externen

Om de omvang van de inhuur van derden te bepalen is over de jaren 2006, 2007 en 2008 gekeken naar de financiële administratie. Daarin zijn drie kostensoorten relevant:

1. personeel van derden (ECL 30010)
2. adviezen van derden (ECL 34008)
3. adviezen en dienstverlening door derden (ECL 34009)

De geraamde en werkelijke kosten op deze drie kostensoorten leveren over de jaren 2006, 2007 en 2008 het volgende beeld op:

Kostensoort	Geraamd 2006	Werkelijk 2006	Geraamd 2007	Werkelijk 2007	Geraamd 2008	Werkelijk 2008
Personeel van derden	1.115.360	2.069.188	1.307.571	2.739.083	2.127.632	2.553.218
Adviezen van derden	528.322	1.273.642	757.034	1.229.606	-	-
Adviezen en dienstverlening	2.972.519	4.508.709	2.938.530	6.290.615	4.354.322	5.338.151

Op basis van deze gegevens kreeg de rekenkamer de indruk dat er sprake was van grote overschrijdingen. Nadere analyse van de gegevens maakt duidelijk dat van overschrijdingen echter geen sprake is. In de geraamde en werkelijke uitgaven zijn ook inkomsten en uitgaven verwerkt die niet vallen onder het begrip 'inhuur van een derde partij voor een advies of dienst'. Zo zijn de inkomsten en uitgaven verwerkt in het kader van de Wet Werk en Bijstand (o.a. re-integratietrajecten, projecten voor leren en werken, schuldhulpverlening en algemene kosten WVG), diverse exploitatiesubsidies waaronder de subsidie voor de schouwburg Agnietenhof en diverse projecten en programma's. Bovendien zijn in veel gevallen gerelateerde inkomsten op andere posten zijn geboekt. Daarnaast worden kosten voor investeringswerken in een aantal gevallen op één van de genoemde kostensoorten geboekt. Tegenover deze kosten staat dan een geaccordeerd krediet voor het investeringswerk.

Norm: afwegingskaders voor de inhuur van externen zijn helder en bekend bij de integraal manager.

In de nota inkoopbeleid wordt niet nader ingegaan op de inhuur van externen. Ook in andere documenten zijn geen afwegingskaders geformuleerd waar de inhuur van externen aan moet voldoen. Uit gesprekken is gebleken dat ook bij de integrale managers geen heldere afwegingskaders bekend zijn.

Norm: uit dossiers blijkt dat gebruik wordt gemaakt van vastgestelde afwegingskaders en dat hier op gestuurd wordt.

Aangezien we vastgesteld hebben dat er geen heldere afwegingskaders zijn vastgesteld kan daar ook niet op gestuurd worden.

Uit de gesprekken die de Rekenkamer vervolgens heeft gevoerd, blijkt dat men ook ambtelijk van mening is dat de financiële administratie geen goede sturingsinformatie oplevert voor de inhuur van derden. Om toch te kunnen sturen en goede afwegingen te kunnen maken worden er daarom aparte overzichten (buiten de standaard financiële administratie om) gemaakt om de kosten van inhuur van derden te bekijken. Deze overzichten zijn opgesteld ter voorbereiding op de tweede voortgangsrapportages voor 2006, 2007 en 2008. Ook in de jaren daarvoor is op deze manier gewerkt.

Bij de analyse van deze overzichten worden de uitgaven op de inhuur van derden gerelateerd aan onderschrijdingen op salariskosten, kredieten voor investeringswerken, gerelateerde inkomsten en andere hiermee samenhangende posten. De financieel adviseurs bespreken het resultaat per afdeling met de afdelingshoofden. Vervolgens wordt een totaalbestand gemaakt om te zien of er op basis van de uitkomsten melding moet worden gemaakt in de voortgangsrapportage.

Opgemerkt kan worden dat de accountant geen opmerkingen omtrent de inhuur van personeel van derden in de managementletters heeft opgenomen (teruggekeken tot en met 2004).

#### *Werkelijke en gerapporteerde overschrijdingen inhuur derden*

In 2007 is een tekort gemeld van € 44.500 in de voortgangsrapportage. In 2008 is een voordeel geconstateerd van € 74.000, maar werden nog tekorten vanuit de afdeling Stadsbeheer verwacht, zodat gemeld is in de voortgangsrapportage van 2008 dat geen overschot of tekort wordt verwacht. Deze bedragen corresponderen met de gemaakte overzichten en analyses die aan de Rekenkamer zijn overlegd.

#### *Afspraken rapportage bij afwijkingen inhuur derden*

Om te bezien welke afspraken gemaakt zijn inzake het rapporteren van financiële afwijkingen bij de inhuur van derden, heeft de rekenkamer het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV), de financiële verordening en de notitie afwijkingen (financieel) beleid bestudeerd. Deze documenten vormen het kader voor het informeren van de Raad inzake afwijkingen.

In de financiële verordening is in het vierde artikel de onderstaande tekst opgenomen:

Artikel 4. Autorisatie begroting en investeringskredieten en begrotingswijzigingen

1. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de totale lasten en de totale baten per programma, het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen en de nieuwe investeringen.
2. Bij de behandeling van de tussenrapportages in de raad doet het college voorstellen voor wijzigingen van de geautoriseerde budgetten en investeringskredieten en bijstelling van het beleid.
3. Voor investeringen in de loop van het begrotingsjaar die niet in de begroting zijn opgenomen, legt het college vooraf aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel en een voorstel voor het autoriseren van een investeringskrediet aan de raad voor, met uitzondering van de situaties, genoemd in lid 4.
4. Ten behoeve van een soepele voortgang in de bedrijfsvoering en/of besluitvormingstrajecten kan het college in afwijking van de begroting uitgaven doen zonder voorafgaande autorisatie door de raad;
5. De raad stelt de maximumbedragen en de voorwaarden waaronder dit kan geschieden vast in een notitie afwijkingenbeleid.

Gemeente Tiel heeft geen expliciete afspraken in de nota afwijkingen (financieel) beleid over de afzonderlijke autorisatie van kostensoorten, zoals de inhuur van derden vastgelegd. De inhuur van derden valt daarmee onder de in artikel 4 lid 4 genoemde 'soepele voortgang in de bedrijfsvoering'. De kosten vormen binnen het nu afgesproken kader een integraal onderdeel van het programmabudget of het investeringskrediet (lid 1).

In de nota afwijkingen financieel beleid is op dit punt niets nader bepaald, net zomin als in de financiële verordening en het BBV.

## 4 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden aan de hand van de geformuleerde onderzoeksvragen en het normenkader de conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

### 4.1 Conclusies

#### Wettelijke eisen, regelgeving en richtlijnen

De inkoopnota van de gemeente Tiel voldoet aan de wettelijke eisen. Conform landelijke richtlijnen verstaat de gemeente Tiel onder inkoop “alles waar een externe factuur tegenover staat” en worden bij het inkoopproces 7 stappen voorgeschreven. De inkoopnota geeft kort de taakverdeling weer tussen de budgethouder, de sectorcontroller en de inkoopcoördinator.

De nota kent geen doorvertaling in praktische zaken die de uitvoering kunnen ondersteunen, zoals rapportageformats en werkinstructies. Voor een aantal praktische zaken verwijst de inkoopnota naar het inkoophandboek, dat echter niet is opgesteld.

De nota inkoopbeleid geeft een heldere doelstelling aan en tevens de wijze waarop deze doelstelling gerealiseerd kan worden. Deze wijze omvat onder andere een meerjareninkoopplan, een jaarlijks inkoopplan, een inkoophandboek en evaluatie en rapportage van de behaalde resultaten. De nota legt daarbij nadruk op een proces van leren en verbeteren per inkoopproces, en jaarlijkse evaluatie en eventuele bijsturing. Het jaarlijkse proces van rapporteren en bijsturen wordt in de nota gekoppeld aan de planning- en controlcyclus van Tiel.

#### Kaderstellende inkoopgerelateerde aspecten

De nota inkoopbeleid mist een heldere afweging voor de inkoopgerelateerde aspecten, zoals duurzaamheid en integriteit.

De gemeente Tiel heeft in het beleid weliswaar aandacht voor duurzaam inkopen, maar heeft geen concrete doelstelling geformuleerd over duurzame inkoop (bijvoorbeeld conform het verzoek van IPO, VNG en VROM). Tiel kent geen eis omtrent “schone handen” (bijvoorbeeld conform de ILO verklaring over dwangarbeid, kinderarbeid etc.).

Sinds 2006 is aan de maatschappelijke eisen in het inkoopbeleid een eis inzake de bijdrage aan de Tielse werkgelegenheid toegevoegd. In dit onderzoek hebben we geen duidelijk effect van deze eis kunnen constateren. Het inkoopbeleid kent enkele algemene integriteitseisen en in de nota wordt verwezen naar de kernwaarde integriteit in Tiel en het gemeentelijk integriteitsbeleid. Voor de inkoopgerelateerde aspecten zijn geen concrete doelstellingen vastgesteld en daarom wordt er ook niet over gerapporteerd aan de Raad.

## **Uitvoeringspraktijk**

De vastgestelde stappen voor het inkoopproces worden in de praktijk grotendeels gehanteerd. De wijze waarop en de mate waarin de stappen uitgevoerd worden verschilt echter. In de laatste fase van het proces vinden bijvoorbeeld nauwelijks analyses plaats van het inkoopresultaat per inkooptraject. Hoewel formeel de inkopende afdeling hiervoor verantwoordelijk is en de inkoopcoördinator slechts een adviserende rol heeft, leeft toch een verwachting dat de inkoopcoördinator hierin een aanzienlijke rol speelt. Er bestaan verschillende verwachtingen over de werkzaamheden van de coördinator.

In de praktijk worden overzichten opgesteld van de belangrijkste inkooptrajecten die door de inkoopcoördinator worden ondersteund, maar is geen sprake van een leer- en verbeterproces zoals beschreven in de nota inkoopbeleid (met een jaarlijkse inhoudelijke rapportage en een jaarplan gekoppeld aan de P&C cyclus en managementrapportages). De overzichten bieden slechts beperkt inzicht in de inkoopresultaten, aangezien de overzichten ruwe informatie bevatten die niet structureel geanalyseerd wordt.

Van de mate waarin inkoopgerelateerde aspecten nu al in de praktijk een rol spelen is geen duidelijk beeld. Voor deze aspecten worden nu geen gegevens bijgehouden.

Medewerkers die betrokken zijn bij inkoop zijn op de hoogte van de inhoud van de nota inkoopbeleid. Er is behoefte aan een vertaling van de nota inkoopbeleid naar de praktijk. Er is weinig aandacht voor borging van het beleid, bijvoorbeeld in de vorm van een handboek, werkinstructies, een verplichting om belangrijke inkooptrajecten te melden bij de inkoopcoördinator en centrale actuele overzichten zoals een aanbestedingsregister en een contractendatabase.

Inkoopdossiers kennen geen gestandaardiseerde en gestructureerde opbouw. De dossiers laten in beperkte mate afwijkingen zien van het vastgestelde beleid. Er vindt geen gestructureerde controle of sturing plaats op afwijkingen van het beleid.

## **Regionale samenwerking**

De regionale samenwerking speelt een belangrijke rol in de uitvoeringspraktijk in Tiel. Per afdeling verschilt de tevredenheid over deze samenwerking. De ondersteuning vanuit regio Rivierenland door een inkoopcoördinator wordt door betrokkenen positief gewaardeerd. De ondersteunende rol van de inkoopcoördinator wordt echter wisselend ingevuld, dit verschilt per afdeling. Bij diverse betrokkenen bestaat behoefte aan meer duidelijkheid over de rol van de coördinator in verhouding tot de rol van de inkopende afdelingen.

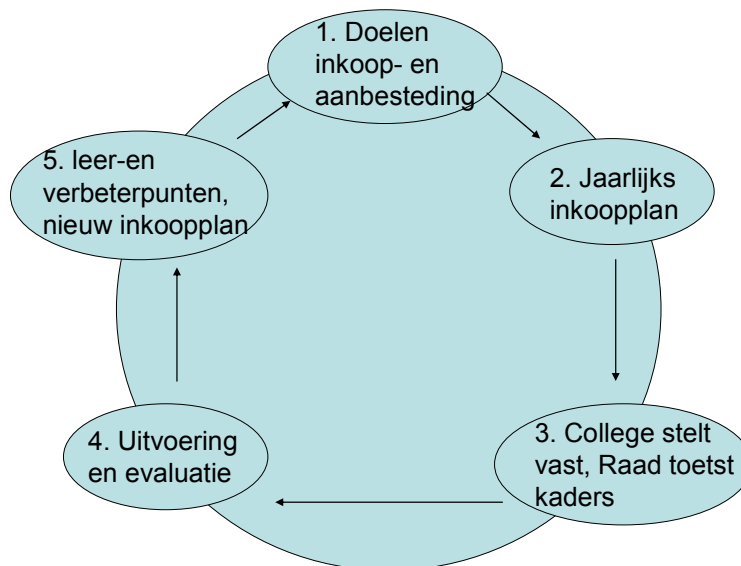
## **Inhuur externen**

Uit de financiële administratie valt niet snel op te maken of de werkelijke uitgaven voor de inhuur van externen op enig moment passen binnen het vastgestelde budget. Er zijn geen

afwegingskaders geformuleerd waaraan de inhuur van derden wordt getoetst, de integraal manager is daar voor verantwoordelijk. Om toch te sturen op de inhuur van derden worden aparte overzichten gemaakt, die door de afdeling financiën met de afdelingsmanagers worden besproken. Uit de rapportages blijkt dat er slechts sprake is van een kleine overschrijding van de budgetten. Binnen de rapportageafspraken die gemaakt zijn, is de Raad correct geïnformeerd.

## 4.2 Aanbevelingen

Op basis van de bovenstaande conclusies zijn een aantal verbeteringen mogelijk. Die verbeteringen hebben we geordend in 5 velden. Deze velden vormen met elkaar een voortdurende leer- en verbetercyclus voor het inkoopbeleid. Hieronder is dit schematisch weergegeven.



Per veld werken we de conclusies uit in de volgende aanbevelingen:

### Veld 1. Doelen inkoop- en aanbestedingsbeleid

*Aanbeveling 1:* Aanbevolen wordt dat de Raad op voorstel van het College van B&W een expliciete afweging maakt in de na te streven inkoopgerelateerde aspecten, op basis van een discussie over de wenselijkheid van ethische en ideële uitgangspunten. Per na te streven inkoop gerelateerd aspect wordt een heldere doelstelling geformuleerd, zodat controle door de Raad mogelijk is.



## **Veld 2. Jaarlijks inkoopplan**

*Aanbeveling 2:* Geadviseerd wordt dat de ambtelijke organisatie zorgt voor een overzicht van belangrijke inkooptrajecten en dit verwerkt tot een beknopt inkoopplan dat ingaat op de realisatie van de doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de belangrijkste Tielse en regionale inkooptrajecten. De inkoopcoördinator gebruikt dit overzicht om nadere afspraken te maken over aanbestedingen die hij risicovol acht en om kansen voor samenwerking te identificeren tussen afdelingen of in regionaal verband.

## **Veld 3. College stelt inkoopplan vast, Raad toetst kaders**

*Aanbeveling 3:* Aanbevolen wordt dat het College het inkoopplan voorlegt aan de Raad en de Raad toetst of het inkoopplan past binnen de vastgestelde kaders.

## **Veld 4. Uitvoering**

*Aanbeveling 4:* Geadviseerd wordt dat de uitvoering van het inkoopplan ambtelijk wordt gevolgd. Wij doen daarbij de suggestie kennis en ervaringen tussen de afdelingen uit te wisselen door een inkoopoverleg te organiseren. De uitvoering van het plan en de ervaringen met inkoopprocessen (zowel inhoudelijk als procesmatig) worden in het werkoverleg geëvalueerd.

*Aanbeveling 5:* Aanbevolen wordt de uitvoering te faciliteren door werkinstructies, formats, voorbeeldcontracten en dergelijke en deze centraal beschikbaar te stellen in het Inkoophandboek. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van de voorbeelden van werkinstructies, beoordelingsmatrices, standaardbrieven en andere documenten van andere gemeenten of regionale inkoopbureaus.

*Aanbeveling 6:* Aanbevolen wordt dat inkooptrajecten op een gestandaardiseerde wijze in een dossier worden gearhiveerd.

*Aanbeveling 7:* Aanbevolen wordt dat de rolverdeling tussen de inkoopcoördinator en de inkopende afdeling verder wordt uitgewerkt en gecommuniceerd binnen de organisatie.

*Aanbeveling 8:* Aanbevolen wordt dat de uitgaven voor de inhuur van derden zo worden geadmistreerd dat de financiële administratie sturingsinformatie kan opleveren voor de integrale managers over gebudgetteerde en werkelijke uitgaven.

## **Veld 5. Leer- en verbeterpunten, nieuw inkoopplan**

*Aanbeveling 9:* Geadviseerd wordt dat jaarlijks een nieuw/ geactualiseerd inkoopplan aangeboden wordt aan het College, daarin wordt ook gerapporteerd over de uitvoering van het vorige inkoopplan. De leer- en verbeterpunten worden in deze rapportage specifiek genoemd en dienen mede als basis voor het inkoopplan voor het daarop volgende jaar (zie aanbeveling 2).

## A Bestuurlijke reactie college van Burgemeester en Wethouders

## B Relevante wet- en regelgeving

De specifiek wet- en regelgeving op het terrein van inkopen en aanbesteden door overheden is:

- Richtlijn 2004/18/EG geldt voor werken, leveringen en diensten voor nationale, regionale en lokale overheden.
- De Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen en het Besluit Overheidsaanbestedingen verplichten Nederlandse overheden om de Europese aanbestedingsrichtlijnen toe te passen. Met ingang van 1/12/2005 heeft de implementatie van de Richtlijn 2004/18/EG vorm gekregen in de BAO (Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten).
- Voor de aanbesteding van werken heeft de rijksoverheid het ARW 2005 vastgesteld. Het ARW 2005 is niet verplicht van toepassing voor lokale overheden. De rijksoverheid heeft zichzelf verplicht deze reglementen toe te passen. Lokale overheden zijn vrij in het toepassen van deze reglementen in het uitvoeren van aanbestedingen. Voor leveringen en diensten zijn geen standaardreglementen vastgesteld.
- De Wet BIBOB (Bevordering Integriteitbeoordelingen door het Openbaar Bestuur) biedt de mogelijkheid aan aanbestedende diensten om bij het Bureau BIBOB in concrete aanbestedingen advies te vragen over de aanwezigheid van feiten en omstandigheden die binnen de Europese aanbestedingsrichtlijnen aanleiding kunnen zijn partijen uit te sluiten. Naast deze specifiek op aanbesteding gerichte wet- en regelgeving zijn nog andere wetten relevant voor lokale overheden in hun rol als inkoper:
- De Algemene Wet Bestuursrecht, de Awb, waarin de algemene regels van bestuursrecht zijn opgenomen zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (onder meer zorgvuldigheids-, motiverings-, gelijkheids-, vertrouwens- en redelijkheidsbeginsel);
- De Gemeente-, Provincie- en Waterschapswet als wettelijk kader voor het handelen van gemeenten, provincies en waterschappen;
- Het EG-verdrag: de overheidsinstellingen uit de lidstaten van de Europese Gemeenschap zijn voor wat betreft al hun handelen, dus ook bij het inkopen en aanbesteden, onderworpen aan de basisbepalingen van het EG-Verdrag inzake de interne markt;
- Het Burgerlijk Wetboek (BW) ten aanzien van het contractenrecht.

## C Overzicht interviews

### Gemeente Tiel

Geïnterviewde	Functie	Organisatieonderdeel	Datum
Marcel Verweij	Inkoopcoördinator		10 december 2008
Ria Graumans	Medewerker P&O	P&O	10 december 2008
Simcha Aker	Medewerker afd. Financieel beheer	Financieel Beheer	10 december 2008
Osman Sançak	Afdelingshoofd	Werk, Inkomen en Zorg	19 december 2008
Koos van Moosel	Afdelingshoofd	Facilitaire Zaken	19 december 2008
Martien Martijn	Coördinator en plaatsvervangend afdelingshoofd	Ingenieursbureau van de afdeling Stadsbeheer	6 januari 2009
Teun van Kalkeren	Afdelingshoofd	Financiën	14 januari 2009
Mija de Kock	Coördinator financiële administratie	Financiën	14 januari 2009

## D Geraadpleegde literatuur en websites

### D.1 Literatuur/documenten gemeente Tiel (alfabetische volgorde)

- Algemene Inkoopvoorwaarden Gemeenschappelijk Inkoopbureau Regio Rivierenland met betrekking tot leveringen 2006 diensten
- Algemene Inkoopvoorwaarden Gemeenschappelijk Inkoopbureau Regio Rivierenland met betrekking tot leveringen 2006 werken
- Checklist Europese aanbestedingen accountant, 2005, inclusief bevindingen vragen checklist Europese aanbesteding accountant
- Deelname verklaring programma Duurzaam Inkopen, 2005
- Evaluatie Inkoopbureau en voorstel werkwijze 2008
- Financiële jaarverslagen 2006, 2007 en 2008
- Functieprofiel gemeente Tiel hoofdgroep Beleid en Advies, functiefamilie Intern Beleid
- Inkoopwijzer 2008
- Jaarrekening inkoopbureau 2006 en 2007
- Kwartaalrapportages inkoop gemeente Tiel 2006, 2007 en 2008
- Memorandum interne controle rechtmatigheid Europese aanbestedingen, 2007
- Nota Budgetbeheer gemeente Tiel, 2005
- Nota inkoopbeleid en inkoopvoorwaarden gemeente Tiel
- Nota van Inlichtingen inhuur gemeente Tiel
- Notitie inkoop, IOR en de 9 deelnemende gemeenten, regionale werkgroep inkoop
- Offerteaanvraag Openbare aanbesteding uitzendkrachten gemeente Tiel
- Overzicht opvragers bestek, 2006
- Programmabegroting gemeente Tiel 2009
- Rapport van bevindingen accountantscontrole jaarrekening 2007, Deloitte Accountants B.V., juni 2008
- Regio Rivierenland inkoopvoorwaarden diensten 2006
- Regio Rivierenland inkoopvoorwaarden werken 2006
- Regio Rivierenland inkoopvoorwaarden leveringen 2006
- Thema bespreking Inkoop afdeling Werk, Inkomen en Zorg, 2008
- Werkplannen Inkoop Tiel 2007 en 2008
- Wijziging Regeling Regio Rivierenland, 2009
- Witje aanpassingen inkoopbeleid, 2006
- Witje duurzaam inkopen, 2004

### D.2 Literatuur/documenten overig (alfabetische volgorde)

- Handreikingen en informatiewijzer Europese regelgeving (handreiking voor een Collegebesluit inzake inkoop en aanbesteding, september 2004 en handreiking Europaproof Gemeenten, februari 2006) 01-01-2004 tot 31-12-2006

- Inkoopbeleid Gemeente Roosendaal, januari 2007
- Inkoopbeleid 2007 Stadskanaal, juni 2007
- Inkoopbeleid gemeente Amersfoort
- Inkoop- en aanbestedingsbeleid Gemeente Enschede 2006, februari 2006
- Nota Inkoopbeleid gemeente Ridderkerk, afdeling Informatiebeleid en Facilitaire Zaken, 1 augustus 2006
- VNG Handreiking Verdien aan besteden; Naar een beleid voor efficiënt inkopen en aanbesteden voor lokale overheden, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2003

### **D.3 Websites**

- Intranet gemeente Tiel
- [www.tiel.nl](http://www.tiel.nl)
- [www.sint-oedenrode.nl](http://www.sint-oedenrode.nl)
- [www.boxtel.nl](http://www.boxtel.nl)
- [www.amersfoort.nl](http://www.amersfoort.nl)
- [www.haarlemmermeer.nl](http://www.haarlemmermeer.nl)
- [www.roosendaal.nl](http://www.roosendaal.nl)
- [www.stadskanaal.nl](http://www.stadskanaal.nl)
- [www.senternovum.nl](http://www.senternovum.nl)
- [www.nevi.nl](http://www.nevi.nl)

## E Voorbeeld Richtlijnen inhoud aanbestedingsdossier

Van iedere aanbesteding wordt een deugdelijk aanbestedingsdossier bijgehouden om:

- in geval van een rechtszaak het proces van aanbesteding aan te tonen;
- te worden gebruikt voor het opstellen van notities en voorstellen aan het College van B&W en de Raad;
- als sturingsinstrument te dienen voor nog in procedure te brengen aanbestedingen.

FASE	DOCUMENT	Openbare aanbesteding		Onderhandse aanbesteding
		Europees	Nationaal	
Specificeren	<i>Programma van eisen</i>			
	<i>Technische omschrijving</i>			
	<i>Begroting</i>			
	<i>Globale raming</i>			
	<i>Bestek</i>			
	<i>Marktconsultatie</i>			
	<i>Marktanalyse</i>			
	<i>Voorstel en raadsbesluit m.b.t. het afwijken van het beleid</i>			
	<i>Risicoanalyse</i>			
	<i>(Concept-)planning</i>			
Selecteren	<i>Selectiecriteria / PV van selectie</i>			
	<i>Gunningcriteria en -advies</i>			
	<i>Aankondiging in Publicatieblad EG</i>		<i>nvt</i>	<i>nvt</i>
	<i>Aankondiging / advertentie nationaal</i>			
	<i>Besprekingsverslagen</i>			
	<i>Nota van inlichtingen</i>			
	<i>Proces-verbaal van aanwijzing</i>			
	<i>Proces-verbaal van aanbesteding</i>			
	<i>Inschrijfbiljet laagste inschrijving / offerte of economisch meest voordelige aanbidding</i>			
Contracteren	<i>Gespreksverslagen van contract-besprekingen</i>			
	<i>Gunningsbrief</i>			
	<i>Afwijzingsbrief</i>			
	<i>Publicatie gunningresultaat PbEG</i>		<i>nvt</i>	<i>nvt</i>
	<i>Definitief contract</i>			
	<i>Evaluatie aanbesteding</i>			

<b>rood</b>	= verplicht opstellen en opnemen in het dossier
<b>groen</b>	= verplicht opnemen in het dossier indien ze zijn opgesteld
<b>geel</b>	= facultatief opnemen in het dossier



## F Aanbestedingen en Sociale werkplaatsen

De gemeente Hilversum heeft in de nota inkoopbeleid een korte en heldere uitleg gegeven over wijze waarop met aanbestedingen en sociale werkplaatsen omgegaan kan worden, binnen de wettelijke regels en bepalingen. Gezien de schijnbare tegenstrijdigheid van het gelijkheidsprincipe en het voorkeursbeleid van de gemeente Tiel nemen we als voorbeeld hier deze tekst over:

### Europese aanbestedingen

Het BAO (Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten) biedt voor het toepassen van sociaal beleid een mogelijkheid in artikel 19. De aanbestedende dienst kan bij het gunnen van overheidsopdrachten voorkeur verlenen aan sociale werkplaatsen indien de meerderheid van de betrokken werknemers personen met een arbeidshandicap zijn. Dit betekent niet dat de gemeente vooraf mag onderhandelen met één sociale werkplaats. De opdracht zal binnen de specifieke doelgroep van sociale werkplaatsen in concurrentie moeten worden aanbesteed. De gemeente Hilversum zal, wanneer dit mogelijk is, per aanbesteding gemotiveerd kiezen of van de mogelijkheid van artikel 19 BAO gebruik wordt gemaakt.

### Niet-Europese aanbestedingen

Bij opdrachten die niet onder de EU aanbestedingsrichtlijnen vallen, zijn de mogelijkheden voor toepassing van het werkgelegenheidsaspect iets ruimer. Aanbestedende diensten zijn binnen de grenzen van het Gemeenschapsrecht vrij om te beslissen, of zij bij de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten andere doelen dan de beste prijs/kwaliteitsverhouding wensen na te streven en zodoende sociale selectie - en gunningcriteria wensen te hanteren. Hierbij dient echter wel het gelijkheids en transparantiebeginsel in acht te worden genomen en mag er geen sprake zijn van strijdigheid met de mededingingswetgeving. Een preferentie voor bijvoorbeeld gehandicapten (sociale werkplaatsen) bij de gunning van opdrachten is dan mogelijk, maar alleen indien deze inhoudt dat de aanbestedingsprocedures ook open staan voor sociale werkplaatsen van andere lidstaten. Concreet betekent dit, dat de gemeente in de selectie - en gunningcriteria een preferentie kan opnemen ten behoeve van een sociale werkplaats. De gemeente kan daarbij bij een strikte toepassing van de Europese regelgeving echter niet opnemen, dat dit een sociale werkplaats gevestigd in Hilversum of in de directe omgeving van de gemeente dient te zijn. Sociale selectie - en gunningcriteria (zoals een preferentie voor een sociale werkplaats) kunnen daarbij wel worden toegepast, mits hierbij de eerder genoemde algemene beginselen van het EG-Verdrag in acht worden genomen. De gemeente dient daarbij te voorkomen, dat bij aanbestedingen aan inschrijvers voorwaarden worden opgelegd die het bevoordelen van het lokale bedrijfsleven beogen.

## G Dossierstudie

De volgende dossiers zijn onderzocht:

- Korfbalvereniging Tiel
- Monitoring bodemverontreiniging
- Albron
- Groenonderhoud
- Drempels weg
- Opleiding
- Diverse reparatiemaatregelen riool
- Uitzendkrachten
- Brandblussers

De dossierstudie heeft plaatsgevonden aan de hand van het volgende format:

Nr.	Naam dossier	Aanbesteding conform beleid, vier aandachtspunten:				Transparante afweging	Aanbestedingsproces gecontroleerd	Sprake van regionale samenwerking	Sturing op afwegingskaders externe inhuur	Niet-nagekomen afspraken? Zo ja, zichtbaar in dossier hoe ermee omgegaan?	Opmerkingen
		Aanbestedingsvorm conform beleid	Aantal offertes conform beleid	Gebruik selectiecriteria conform beleid	Afwijking gemotiveerd conform beleid						
1											
2											
3											
4											
5											
6											
7											
8											
9											