

**Rekenkamercommissie Neerijnen**

**Onderzoek naar aanbestedingsbeleid in de gemeente Neerijnen**

## **INHOUDSOPGAVE**

<b>DEEL 1 - BESTUURLIJKE RAPPORTAGE</b>	<b>4</b>
<b>1 INLEIDING</b>	<b>5</b>
1.1 Onderzoek naar beleid, praktijk en informatievoorziening over aanbestedingen	5
1.2 Doelstelling: rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid	5
1.3 Vraagstelling: kwaliteit van beleidskader, praktijk en informatievoorziening	6
1.4 Afbakening in periode, te selecteren aanbestedingen en onderzoeksmethode	6
1.5 Aanpak: documentenanalyse en interviews	6
1.6 Leeswijzer: waar kunt u welke bevindingen terugvinden?	7
<b>2 UITKOMSTEN ONDERZOEK</b>	<b>8</b>
2.1 Conclusies	8
2.2 Aanbevelingen	10
2.3 Bestuurlijke reactie	11
2.4 Nawoord rekenkamercommissie	12
<b>DEEL 2 - BEVINDINGENRAPPORT</b>	<b>13</b>
<b>3 BELEIDSKADER OVER AANBESTEDINGEN</b>	<b>14</b>
3.1 Tot 30 juni 2007 is het 'Gemeentelijk Aanbestedingsbeleid' van kracht	14
3.2 Huidig beleidskader bestaat uit Besluit en Inkoop- en aanbestedingsbeleid	15
3.3 Streven naar rechtmatigheid, doelmatigheid, openheid en kwaliteit	15
3.4 Kwalitatieve- en efficiëntievoordelen in tactische inkoopactiviteiten	16
3.5 Bepalen van de juiste aanbestedingsvorm en juiste aanbieder	16
3.6 Inkoopbureau is instrument voor doelmatige aanbesteding	17
3.7 Richtlijnen voor aanbestedingsdossiers	17
3.8 De raad heeft geen kaders vastgesteld over informatievoorziening	18
3.9 Huidig beleidskader aanbestedingsbeleid voldoet grotendeels aan de normen	18
<b>4 DE PRAKTIJK VAN AANBESTEDEN</b>	<b>19</b>
4.1 Invoering Inkoop- en aanbestedingsbeleid via workshops en handleidingen	19
4.2 De gemeente Neerijnen heeft geen lijst van afgeronde aanbestedingstrajecten	20
4.3 Casus 1: Onderhoud begraafplaatsen door Flora Nova	20

4.4	Casus 2: Renovatie riolering door aannemersbedrijf Van Gameren	21
4.5	Casus 3: KplusV organisatieadvies brengt advies uit	22
4.6	Praktijk lijkt te voldoen aan bepalingen uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid	22
<b>5</b>	<b>INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD</b>	<b>24</b>
5.1	Gebrek aan kaders over informatievoorziening	24
5.2	Geen informatie over aanbestedingstrajecten door ontbreken van kaders hierover	25
5.3	Informatievoorziening aan de raad voldoet beperkt aan de normen	25
<b>BIJLAGE 1</b>	<b>GEHANTEERD NORMENKADER</b>	<b>26</b>
<b>BIJLAGE 2</b>	<b>OVERZICHT GEÏNTERVIEWDE PERSONEN</b>	<b>28</b>
<b>BIJLAGE 3</b>	<b>GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN</b>	<b>29</b>

## **DEEL 1 - BESTUURLIJKE RAPPORTAGE**

## 1 INLEIDING

### 1.1 *Onderzoek naar beleid, praktijk en informatievoorziening over aanbestedingen*

De Rekenkamercommissie Neerijnen heeft een onderzoek uitgevoerd naar het aanbestedingsbeleid van de gemeente.

Dit onderzoek van de rekenkamercommissie richt zich op de beleidskaders ten aanzien van het aanbestedingsbeleid, de praktijk van aanbesteden in de gemeente Neerijnen, en de wijze waarop de gemeenteraad over deze wijze van aanbesteden wordt geïnformeerd. In het voorliggende rapport leest u de onderzoeksresultaten.

### 1.2 *Doelstelling: rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid*

De *doelstelling* van het onderzoek is drieledig:

- *inzicht bieden in de kwaliteit van het geldende beleidskader over aanbestedingen in de gemeente Neerijnen;*
- *inzicht bieden in de mate waarin aanbestedingstrajecten van de gemeente Neerijnen in de praktijk rechtmatig, doeltreffend en doelmatig uitgevoerd worden;*
- *inzicht bieden in de mate waarin de raad periodiek informatie ontvangt over de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van aanbestedingen.*

Onder *rechtmatigheid* verstaat de rekenkamercommissie voor dit onderzoek in hoeverre de richtlijnen uit een vastgesteld lokaal beleid gevolgd worden. Zij onderzoekt niet de wettelijke bepalingen en ook niet de financiële richtlijnen van de accountant.

Onder *doeltreffendheid* verstaat de rekenkamercommissie de mate waarin het aanbestedingsbeleid voorwaarden biedt voor het bereiken van de beoogde doelen en de mate waarin in de praktijk wordt gestuurd op doelbereiking.

Onder *doelmatigheid* verstaat de rekenkamercommissie de mate waarin de kosten van de aanbesteding in verhouding staan met het te bereiken resultaat. Dit onderzoekt zij door na te gaan in hoeverre het aanbestedingstraject door de gemeente geborgd en bewaakt wordt.

De rekenkamercommissie beoordeelt de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van het aanbestedingsbeleid aan de hand van een normenkader. Dit normenkader is gebaseerd op normen uit andere rekenkameronderzoeken naar aanbestedingsbeleid en op algemeen aanvaarde normen ten aanzien van beleidskader. Het normenkader is opgenomen in bijlage 1.

### **1.3 Vraagstelling: kwaliteit van beleidskader, praktijk en informatievoorziening**

Op basis van de doelstellingen uit paragraaf 1.2, heeft de rekenkamercommissie de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen voor het onderzoek bepaald. De centrale onderzoeksvraag is - net als de doelstelling - gericht op de kwaliteit van het aanbestedingsbeleid, de praktijk van aanbesteding, en de informatievoorziening naar de raad over aanbestedingen.

De *centrale onderzoeksvraag* voor het onderzoek luidt:

*In hoeverre vinden aanbestedingen in de gemeente Neerijnen op rechtmatige, doeltreffende en doelmatige wijze plaats en in hoeverre ontvangt de gemeenteraad hier periodiek informatie over?*

Bovenstaande centrale onderzoeksvraag werkt de rekenkamercommissie uit in drie deelvragen, namelijk de volgende:

1. Wat is de kwaliteit van het geldende beleidskader?
2. Hoe rechtmatig, doeltreffend en doelmatig verlopen afzonderlijke aanbestedingstrajecten?
3. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad over de uitvoering van het aanbestedingsbeleid?

### **1.4 Afbakening in periode, te selecteren aanbestedingen en onderzoeksmethode**

Voor de uitvoering van het onderzoek, hanteert de rekenkamercommissie de volgende uitgangspunten:

- Onderzoek naar aanbestedingen in peiljaar 2007. Hieronder verstaat de rekenkamercommissie *alle aanbestedingen die in 2007 zijn afgerond, evenals alle in het jaar 2007 gestarte aanbestedingstrajecten.*
- Selectie van drie aanbestedingstrajecten, aan de hand waarvan de rekenkamercommissie de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid bepaalt. In de selectie van deze drie aanbestedingssituaties gebruikt de rekenkamercommissie de volgende criteria:
  1. spreiding in type opdracht;
  2. spreiding in aanbestedende gemeentelijke directie/afdeling;
  3. spreiding in financiële omvang van de opdracht.

### **1.5 Aanpak: documentenanalyse en interviews**

De rekenkamercommissie heeft in de eerste fase van het onderzoek het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Neerijnen onderzocht. Dit heeft zij gedaan door middel van een documentenanalyse. Aanvullend aan deze analyse heeft de rekenkamercommissie een interview gehouden met een betrokken ambtenaar.

In de tweede fase heeft de rekenkamercommissie drie aanbestedingssituaties geselecteerd (aan de hand van criteria uit paragraaf 1.4). Door middel van interviews en een analyse van de dossiers, heeft de rekenkamercommissie deze aanbestedingssituaties nader onderzocht.

In de derde fase van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie de informatievoorziening van het college naar de raad onderzocht. Hiervoor is gebruik gemaakt van de interviews en van een studie naar verschillende verantwoordingsdocumenten (voorjaarsnota, najaarsnota, jaarrekening).

### **1.6 Leeswijzer: waar kunt u welke bevindingen terugvinden?**

Dit onderzoeksrapport bestaat uit een bestuurlijke rapportage en een bevindingenrapport. In de bestuurlijke rapportage vindt u, naast dit inleidende hoofdstuk, de uitkomsten (conclusies en aanbevelingen) van het onderzoek. Onderstaande tabel maakt inzichtelijk welke bevindingen u waar kunt vinden.

<b>Onderdeel</b>	<b>Antwoord in</b>
Conclusies en aanbevelingen	Hoofdstuk 2
Deelvraag 1: Wat is de kwaliteit van het geldende beleidskader?	Hoofdstuk 3
Deelvraag 2: Hoe rechtmatig, doeltreffend en doelmatig verlopen afzonderlijke aanbestedingstrajecten?	Hoofdstuk 4
Deelvraag 3: Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad over de uitvoering van het aanbestedingsbeleid?	Hoofdstuk 5
Normenkader	Bijlage 1

## 2 UITKOMSTEN ONDERZOEK

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamercommissie antwoord op de centrale vraag. Daarnaast formuleert zij een aantal conclusies en aanbevelingen.

### 2.1 Conclusies

De rekenkamercommissie heeft de volgende vraagstelling in het onderzoek centraal gesteld:

*In hoeverre vinden aanbestedingen in de gemeente Neerijnen op rechtmatige, doeltreffende en doelmatige wijze plaats en in hoeverre ontvangt de gemeenteraad hier periodiek informatie over?*

#### *Algemene conclusie (beantwoording van de centrale vraag)*

Met de invoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid (dat het oude ‘Gemeentelijk Aanbestedingsbeleid’ heeft vervangen) heeft de gemeente Neerijnen een aanzienlijke verbetering gemaakt in het organiseren van aanbestedingstrajecten. Dit door de raad vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid is helder en consistent. Daarnaast bevat het specifieke doelen en voorschriften voor het aanbestedingsproces. Bovendien is zowel in het beleid als in de praktijk sprake van een duidelijke verdeling van taken en bevoegdheden. Afwijkingen worden gerapporteerd aan het managementteam en het college.

Tegelijkertijd constateert de rekenkamercommissie in de eerste plaats dat de gemeente geen eenduidig overzicht heeft met informatie over afgeronde aanbestedingstrajecten in de gemeente.

Uit het onderzoek blijkt in de tweede plaats dat de raad geen informatie ontvangt over (de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van) aanbestedingsprocessen. Dit komt doordat de raad (bijv. in het inkoop- en aanbestedingsbeleid) geen voorschriften heeft vastgesteld over de wijze waarop hij door het college geïnformeerd wil worden over aanbestedingsprocessen. Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van vragen in de raad over aanbestedingen in de gemeente. Deze vragen zijn ontstaan doordat bepaalde bedrijven zeer frequent gesignaleerd werden bij (projecten van) de gemeente. De rekenkamercommissie concludeert dat er geen garantie is dat opdrachten niet aan hetzelfde bedrijf worden gegund.

Het ontbreken van een overzicht over afgeronde aanbestedingstrajecten en het feit dat de raad geen kaders heeft vastgesteld over de informatie die hij van het college wil ontvangen, leiden ertoe dat het voor de raad (en het college) achteraf niet te controleren is of budgethouders zich aan alle voorschriften uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid hebben gehouden.

#### *Conclusie 1. Overzicht van afgeronde aanbestedingstrajecten ontbreken*

De gemeente Neerijnen beschikt niet over een overzicht van afgeronde aanbestedingstrajecten. In de praktijk is informatie over afgeronde aanbestedingstrajecten alleen te achterhalen na bestudering van de crediteurenlijst, navraag in de ambtelijke organisatie en bestudering van aan-



bestedingsdossiers. Hierdoor is pas na enig zoekwerk duidelijk op welke afdelingen welke aanbestedingstrajecten (en voor welk bedrag) hebben plaatsgevonden.

Dit gebrek aan overzicht van afgeronde aanbestedingstrajecten heeft in de eerste plaats tot gevolg dat interne en externe controle op aanbestedingstrajecten bemoeilijkt wordt. In de tweede plaats mist de gemeente met het ontbreken van dit overzicht een belangrijk instrument aan de hand waarvan gezocht kan worden naar een efficiënte(re) wijze van aanbesteden.

*Conclusie 2. De raad heeft geen kaders vastgesteld over informatievoorziening ten aanzien van aanbestedingstrajecten*

De raad is in eerste instantie betrokken bij aanbestedingen in de gemeente Neerijnen, doordat hij het inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft vastgesteld. De raad heeft in dit inkoop- en aanbestedingsbeleid echter geen kaders gesteld over welke informatie hij van het college wil ontvangen over aanbestedingstrajecten.

Hierdoor ontvangt de raad in de praktijk dan ook geen informatie via de reguliere informatievoorziening (bijv. de najaarsnota), over afwijkingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in afzonderlijke gevallen. Daarnaast ontvangt de raad in de praktijk geen informatie over de algemene omvang, doelmatigheid en rechtmatigheid van aanbestedingen. Wel worden collegebesluiten - waarin het college besluit in een afzonderlijk geval af te wijken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid - ter kennisgeving aan de raad gestuurd.

*Conclusie 3. Kwaliteit van beleidskader is aanzienlijk verbeterd; maar doelen zijn niet meetbaar*

Het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid - dat vanaf 01 juli 2007 van kracht is - voldoet (grotendeels) wel aan de rekenkamernormen. Het beleid is helder, consistent en eenduidig. De beleidsdoelen zijn helder omschreven. Aan deze beleidsdoelen zijn beleidsinstrumenten gekoppeld. Een aantal beleidsdoelen is echter niet meetbaar gemaakt. Zo is niet duidelijk wanneer de 'integriteit van het aanbestedingsproces gewaarborgd is' of wanneer 'het afleggen van verantwoording over de besteding van publieke gelden' behaald is.

Het Gemeentelijk Aanbestedingsbeleid - dat tot en met 30 juni 2007 van kracht is geweest - voldoet niet aan de rekenkamernormen. Het beleid is niet helder en niet consistent (bijvoorbeeld in gebruikte begrippen) en het is niet duidelijk wat dit beleid beoogd (beleidsdoelen zijn niet helder omschreven). Hiermee bood het Gemeentelijk Aanbestedingsbeleid geen waarborgen voor doelmatige, doeltreffende en rechtmatige aanbestedingen in de gemeente Neerijnen.

*Conclusie 4. Budgethouders niet unaniem positief over inkoop- en aanbestedingsbeleid*

De geïnterviewde budgethouders zijn niet unaniem positief over sommige bepalingen uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Zo geven zij aan niet altijd de voordelen van het beleid te ervaren. Uitvoering ervan zou extra tijd (en geld) kosten, terwijl het resultaat (aannemers van buiten de regio die het gebied niet kennen) niet altijd beter is. Grote opdrachten worden in de praktijk nog wel eens in kleine(re) opdrachten verdeeld, om niet te hoeven aanbesteden.

Doordat budgethouders niet positief zijn van bepalingen uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid, loopt de gemeente Neerijnen het risico dat het 'vernieuwde' inkoop- en aanbestedingsbeleid niet daadwerkelijk leidt tot verandering in de organisatie; ambtenaren gaan in dat geval 'gewoon op dezelfde voet verder'. Dit kan ertoe leiden dat de gemeente in de praktijk toch iedere keer opdrachten gunt aan dezelfde opdrachtnemers.

## **2.2 Aanbevelingen**

Op basis van bovenstaande conclusies, komt de rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen:

### *Aanbeveling 1. Creëer een overzicht met informatie over afgeronde aanbestedingstrajecten (college)*

Uit dit overzicht dient voor elk afgerond aanbestedingstraject minimaal duidelijk te worden op basis waarvan is gekozen voor welke vorm van aanbesteding, hoe een aanbestedingstraject in de praktijk is verlopen en of het gezamenlijk inkoopbureau is ingeschakeld voor advies. Ook dient dit overzicht inzichtelijk te maken of er sprake is geweest van het (doelbewust) verdelen van groter opdrachten in kleine(re) opdrachten; om niet te hoeven aanbesteden.

Een dergelijk overzicht draagt ten eerste bij aan een goede interne controle achteraf (binnen de ambtelijke organisatie). Ten tweede leidt het creëren van dit overzicht tot transparantie over aanbestedingstrajecten. Om de integriteit te waarborgen van de wijze waarop de gemeente Neerijnen aanbestedingstrajecten vorm geeft, dient het college het verloop van ieder afgerond aanbestedingstraject transparant te kunnen maken. Tot slot kan het overzicht worden gebruikt als instrument aan de hand waarvan zij kan zoeken naar optimale efficiëntie in aanbestedingstrajecten (zie conclusie 1). Het overzicht dient gekoppeld te worden aan de meer uitgebreide dossiervorming over aanbestedingen, waardoor deze dossiers snel te vinden zijn.

### *Aanbeveling 2. Bepaal welke informatie de raad over aanbestedingen wil ontvangen (raad)*

Geef hierbij voornamelijk aan of en op welke manier u als raad geïnformeerd wil worden over afwijkingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Bepaal daarnaast in hoeverre de raad periodiek informatie dient te ontvangen over de algemene omvang, doelmatigheid en doeltreffendheid van aanbestedingstrajecten.

### *Aanbeveling 3. Formuleer doelen meetbaar (raad)*

Maak hierbij bijvoorbeeld duidelijk wanneer 'integriteit van het inkoop- en aanbestedingsproces' gewaarborgd is en wanneer de gemeente is geslaagd in haar doel: 'het afleggen van verantwoording over de besteding van publieke gelden'. Dit laatste doel zou bijvoorbeeld vervangen kunnen worden door: 'de gemeente Neerijnen kan op ieder moment van elk afgerond aanbestedingstraject verantwoorden hoe publieke gelden zijn besteed en waarom voor deze besteding gekozen is'.

## 2.3 Bestuurlijke reactie



# MEMO

---

Aan : B&W  
CC : Rene Schol  
Van : Piet Wanrooij  
Datum : 24 maart 2009

Onderwerp : *Bestuurlijke reactie op het onderzoek naar aanbestedingsbeleid in Neerijnen*

---

### 1. *Overzicht van afgeronde aanbestedingsprojecten ontbreken*

Interne controle van het inkoop- en aanbestedingsbeleid vindt plaats aan de hand van de Crediteuren. Aan de hand van deze lijst wordt bepaald of de inkoop of aanbesteding in overeenstemming met het beleid is aanbesteed.

Een overzicht van afgeronde aanbestedingsprojecten heeft weinig meerwaarde. In ons beleid is het niet voorgeschreven.

Wanneer de aanbesteding plaatsgevonden heeft en er nog geen uitgaven zijn gedaan, dan is het niet van belang voor de rechtmatigheid.

Het uitgangspunt voor de rechtmatigheid is het moment dat er uitgaven gedaan worden.

### 2. *Draagvlak voor inkoop- en aanbestedingsbeleid is niet altijd aanwezig*

De conclusie wordt slechts getrokken uit een interview met twee medewerkers. In deze interviews worden louter persoonlijke meningen geventileerd. Deze opinie is zeker niet maatgevend voor de waardering van het beleid binnen de organisatie.

Het geeft eerder iets weer van het verandervermogen van een medewerker.

Wij hechten aan een zorgvuldige introductie van nieuw beleid. In de waarneming van het college is de wijze waarop het aanbestedingsbeleid in de organisatie is uitgezet, ruim voldoende. De invoering heeft in de vorm van interactieve workshops plaats gevonden, waarbij de documentatie is overhandigd. Tevens is de documentatie voor iedereen toegankelijk.

Voor het samenstellen van een inkoopdossier is een handleiding opgesteld waarop staat wat moet worden vastgelegd.

Elke woensdag is onze inkoopcoördinator in huis, waar iedereen met zijn of haar vragen terecht kan.

De gevolgde aanbestedingstrajecten voldoen in de waarneming van het college aan het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Neerijnen. In geval van een onverhoopte afwijking van het bestaande beleid kan dat alleen aan de hand van een collegebesluit. In een aantal gevallen heeft dat plaatsgevonden en daarmee is dan, het afwijken legitiem.

### 3. *Informatievoorziening aan de raad is onvoldoende*

Op basis van artikel 27 van de financiële verordening 2004 heeft B&W interne regels vastgelegd op het gebied van inkoop en aanbesteding. In het besluit en het inkoopbeleid is niets geregeld over terugkoppeling naar de Raad.

De regeling en het beleid zijn ter kennisname aan de raad aangeboden. Het is uitvoering onder verantwoordelijkheid van het college.

Als het college het inkoop- en aanbestedingsbesluit niet overeenkomstig uitvoert dan zal de accountant hierover rapporteren in het accountantsverslag voor de Raad.

## **2.4 Nawoord rekenkamercommissie**

De rekenkamercommissie dankt het college van B&W voor de bestuurlijke reactie op het rekenkamerrapport aanbestedingsbeleid. Uit de bestuurlijke reactie blijkt dat het college geen aanleiding ziet de drie aanbevelingen over te nemen, waaruit kan worden afgeleid dat ook de conclusies niet onderschreven worden. De rekenkamercommissie maakt graag gebruik door middel van het nawoord kort in te gaan op de bestuurlijke reactie.

Het college geeft aan een overzicht van aanbestedingsprojecten niet van meerwaarde te vinden. Reeds in de voorbereidende fase van het onderzoek is gebleken dat het hebben van een eensluitend overzicht van aanbestedingen van meerwaarde kan zijn. Dat een overzicht in het beleid niet is voorgeschreven, neemt niet weg dat het zowel voor raad, college als organisatie van meerwaarde kan zijn.

De rekenkamercommissie betreurt het dat het college de bevindingen aanduidt als persoonlijke meningen. Hiermee gaat het college namelijk voorbij aan de essentie van de opmerkingen. Het betreft hier geïnterviewden die als deel van hun takenpakket dagelijks belast zijn met aanbestedingen en de uitvoering hiervan. Het is dus van groot belang dat juist op uitvoeringsniveau consensus bestaat over de werkwijze bij aanbestedingstrajecten.

Daarnaast gaat het college voorbij aan enkele fundamentele bevindingen in het onderzoek, die het aanbestedingsproces in de gemeente kunnen optimaliseren. Zo wordt er niet ingegaan op het aanscherpen van doelen.

De rekenkamercommissie hoopt dat de raad nut en noodzaak inziet van de conclusies en aanbevelingen.

## DEEL 2 - BEVINDINGENRAPPORT

### 3 BELEIDSKADER OVER AANBESTEDINGEN

Hoofdstuk 3 maakt het algemeen beleidskader ten aanzien van aanbestedingen in de gemeente Neerijnen inzichtelijk. Daarmee geeft de rekenkamercommissie antwoord op deelvraag 1.

#### Samenvatting hoofdstuk 3

Het huidige algemene beleidskader over aanbestedingen van de gemeente Neerijnen - van kracht sinds 01 juli 2007 - voldoet grotendeels aan de rekenkamernormen. Er zijn specifieke doelen geformuleerd die gericht zijn op rechtmatige, doelmatige en transparante aanbestedingen. Een aantal van deze doelen is echter niet meetbaar. De gemeente Neerijnen wil deze doelen bereiken door deel te nemen aan het gezamenlijke inkoopbureau, interne controles uit te voeren en een heldere inkoopprocedure te hanteren (waarbij aandacht wordt besteed aan de verdeling van verantwoordelijkheden).

De raad heeft geen kaders vastgesteld over de wijze waarop hij door het college geïnformeerd wil worden over aanbestedingstrajecten in de praktijk.

#### 3.1 Tot 30 juni 2007 is het 'Gemeentelijk Aanbestedingsbeleid' van kracht

Op 16 februari 1995 stelt de raad van de gemeente Neerijnen het 'Gemeentelijk Aanbestedingsbeleid' vast. Dit aanbestedingsbeleid blijft vervolgens ruim twaalf jaar van kracht, namelijk tot 30 juni 2007. Omdat de rekenkamercommissie het beleid en de praktijk ten aanzien van aanbestedingen over het gehele jaar 2007 onderzoekt, zet zij hierbij kort de hoofdpunten uit het voormalige Gemeentelijk Aanbestedingsbeleid uiteen.

##### *Gemeentelijk Aanbestedingsbeleid geeft voorschriften over vier aanbestedingsvormen*

Het Gemeentelijk Aanbestedingsbeleid schrijft voor dat vier aanbestedingsvormen worden gehanteerd:

- de enkelvoudige uitnodiging (te hanteren bij werken tot aan een bedrag van 250.000 gulden/ € 113.445,-);
- de onderhandse aanbesteding met maximaal vier deelnemers (te hanteren bij werken tussen de 250.000 en 1.000.000 gulden/ € 113.445,- en € 453.780,-);
- de openbare aanbesteding (voor werken boven de 1.000.000 gulden/ € 453.780,-);
- het zogenaamde turnkey-contract (voor specifieke werkzaamheden als de herinrichting van een dorpskern).

Bij het turnkey-contract worden 'alle taken om het werk te realiseren (ontwerp, bestek, uitvoering en algehele coördinatie) in handen gesteld van één partij, de zogenaamde turnkey-aannemer'.<sup>1</sup> De Europese richtlijnen voor aanbestedingen worden in het beleid bewust buiten

---

<sup>1</sup> Gemeentelijk aanbestedingsbeleid, 1995, pp. 18

beschouwing gelaten, omdat de gemeente tot op heden noch qua diensten, noch qua leveringen en werken boven de gestelde limieten is uitgekomen.<sup>2</sup>

### **3.2 Huidig beleidskader bestaat uit Besluit en Inkoop- en aanbestedingsbeleid**

In de programmabegroting van 2008 geeft het college aan de verbetering van bedrijfsvoering hoog op de agenda te hebben staan<sup>3</sup>. Als onderdeel van deze verbetering stelt zij in 2007 nieuwe beleidskaders vast over de wijze waarop aanbestedingen plaats moeten vinden. Het gaat om de volgende beleidskaders:

- het 'Inkoop- en aanbestedingsbesluit Gemeente Neerijnen 2007' (verder in de tekst kortweg: het Besluit) en;
- het 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid'.

Het college stelt bovenstaande beleidsdocumenten vast op 12 juni 2007. Beide beleidsdocumenten worden op 04 juli 2007 ter kennisgeving aan de raad gestuurd (in de raadscommissie Bestuur)<sup>4</sup>. Het Besluit en het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn sinds 01 juli 2007 van kracht. Als gevolg van het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid is ook de budgethoudersregeling aangepast. Het college heeft dit gedaan door de 'Budgethoudersregeling 2007' vast te stellen in augustus 2007. Ook deze aangepaste budgethoudersregeling is ter kennisgeving aan de raad gestuurd<sup>5</sup>.

### **3.3 Streven naar rechtmatigheid, doelmatigheid, openheid en kwaliteit**

In het Besluit en het inkoop- en aanbestedingsbeleid staan zes doelen voor aanbesteding beschreven<sup>6</sup>:

1. het naleven van de relevante (Europese) wet- en regelgeving;
2. het doelmatig aanbesteden van gelden en het optimaliseren van kostenbeheersing en kwaliteit;
3. het afleggen van verantwoording over de besteding van publieke gelden;
4. het streven naar openbaarheid, opdat bedrijven gelijke kansen en gelijke behandeling krijgen in het proces van aanbestedingen;
5. het optimaliseren van kostenbeheersing en kwaliteit door opdrachtnemers te stimuleren tot het aanbrengen van de economisch meest voordelige aanbidding;
6. het waarborgen van integriteit van het aanbestedingsproces op ambtelijk en bestuurlijk niveau.

De bovenstaande doelen zijn specifiek geformuleerd. Niet alle doelen zijn ook meetbaar. Zo is niet duidelijk aan te geven op welk moment 'integriteit van het aanbestedingsproces' gewaarborgd is, of wanneer geld doelmatig is aanbesteed.

---

<sup>2</sup> Gemeentelijk aanbestedingsbeleid, 1995, pp. 3

<sup>3</sup> Programmabegroting 2008, pp. 66

<sup>4</sup> B&W advies, 06 juni 2007, pp. 1

<sup>5</sup> Budgethoudersregeling 2007

<sup>6</sup> Inkoop- en aanbestedingsbesluit, pp. 1 en Inkoop- en aanbestedingsbeleid, pp. 4

### **3.4 Kwalitatieve- en efficiëntievoordelen in tactische inkoopactiviteiten**

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid beschrijft het inkoopproces in zes fasen. De activiteiten in de eerste drie fasen van het inkoopproces - waarin (1) de inkoopbehoefte wordt gespecificeerd, (2) de meest geschikte partij voor inkoop wordt geselecteerd en (3) een overeenkomst wordt getekend met deze partij - worden tactische inkoopactiviteiten genoemd.<sup>7</sup> Bij de uitvoering van deze tactische inkoopactiviteiten, dienen kwalitatieve en financiële voordelen behaald te worden.<sup>8</sup>

In de bovenstaande fasen is de budgethouder verantwoordelijk voor de aanbesteding. Hij coördineert de aanbestedingen die binnen zijn bevoegdheden plaatsvinden en rapporteert hierover aan het college.<sup>9</sup> Ook dient hij voor inkopen boven een bepaald bedrag (€ 10.000 bij leveringen en diensten, € 20.000 bij werken) een paraaf van zijn of haar leidinggevende (vaak de teammanager) te ontvangen.<sup>10</sup>

De controller controleert over de gehele ambtelijke organisatie steekproefsgewijs of aanbestedingsprocessen binnen de kaders van het Besluit worden uitgevoerd (interne controles).<sup>11</sup>

### **3.5 Bepalen van de juiste aanbestedingsvorm en juiste aanbieder**

In de eerste twee fasen van het inkoopproces moet de budgethouder bepalen welke aanbestedingsvorm toegepast wordt.<sup>12</sup> Het kan hierbij gaan om:

- een Europese aanbesteding (aanbesteding waar aanbieders uit de gehele Europese Unie (EU) zich voor kunnen inschrijven);
- een openbare procedure (aanbesteding die openbaar wordt gemaakt en waarvoor alle aanbieders zich mogen inschrijven);
- een meervoudig onderhandse aanbidding (aanbesteding waarvoor een beperkt aantal aanbieders wordt uitgenodigd zich in te schrijven);
- een enkelvoudig onderhandse aanbidding (als opdracht aan één persoon of organisatie wordt gegund).

De aanbestedingsvorm dient gekozen te worden aan de hand van:

- het onderscheid tussen leveringen, diensten en werken;
- de waarde van de totale opdracht.<sup>13</sup>

Tabel 3.1 op de volgende bladzijde maakt inzichtelijk bij welke waarde van de totale opdracht voor welke aanbestedingsvorm gekozen moet worden.

---

<sup>7</sup> Inkoop- en aanbestedingsbeleid, pp. 6

<sup>8</sup> Inkoop- en aanbestedingsbeleid, pp. 7

<sup>9</sup> Inkoop- en aanbestedingsbeleid, pp. 9

<sup>10</sup> Budgethoudersregeling 2007

<sup>11</sup> Inkoop- en aanbestedingsbesluit Gemeente Neerijnen 2007, pp. 3

<sup>12</sup> Inkoop- en aanbestedingsbesluit Gemeente Neerijnen 2007, pp. 3

<sup>13</sup> Inkoop- en aanbestedingsbeleid, pp. 8



<b>Tabel 3.1 - Wanneer welke aanbestedingsvorm?</b>		
<b>Aanbestedingsvorm</b>	<b>Levering en dienst</b>	<b>Werk</b>
Enkelvoudig onderhands	< € 10.000, -	< € 20.000, -
Meervoudig onderhands	> € 10.000, - en < € 100.000, -	> € 20.000, - en < € 200.000, -
Openbaar	> € 100.000, - en < € 211.000, -	> € 200.000, - en < € 5.278.000, -
Europees	> € 211.000, -	> € 5.278.000, -

Na de juiste aanbestedingsvorm gekozen te hebben, dient de budgethouder - na toestemming van het college - de opdracht aan één van de aanbieders te gunnen. Op het moment dat gestelde eisen en randvoorwaarden duidelijk zijn omschreven, gunt zij de opdracht aan de aanbieder met de laagste prijs. Wanneer dit niet het geval is, kiest de gemeente Neerijnen op basis van de economisch meest voordelige inschrijving (beste prijs-kwaliteitverhouding).<sup>14</sup>

### **3.6 Inkoopbureau is instrument voor doelmatige aanbesteding**

Het Inkoopbureau Regio Rivierenland werd op 01 januari 2005 in het leven geroepen door de negen deelnemende gemeenten. Dit inkoopbureau dient voornamelijk ingeschakeld te worden bij openbare en Europese aanbestedingen. Het inkoopbureau heeft als doel om de inkoopfunctie van deelnemers te professionaliseren. Door voor meerdere gemeente in te kopen en zo een groter inkoopvolume te bereiken, kan zij kosten besparen.<sup>15</sup> Daarnaast geeft het Inkoopbureau gevraagd en ongevraagd advies aan de deelnemende gemeenten.<sup>16</sup> De wijze van inkopen en aanbesteden hebben deze negen deelnemende gemeenten onderling afgestemd.

### **3.7 Richtlijnen voor aanbestedingsdossiers**

Het Besluit schrijft voor dat voor elke aanbesteding door de budgethouder een dossier bijhouden dient te worden. In dit dossier moet opgenomen worden<sup>17</sup>:

- de naam van de behandelende afdeling en projectleider;
- de aanleiding voor de aanbesteding;
- de behoeftestelling (naam van de aanbesteding, soort aanbesteding);
- de raming;
- de keuze van de aanbestedingsprocedure;
- de gunningscriteria;
- de planning van de aanbesteding;
- de autorisatie;
- een inkoopdossier (waarin offertes en offerteaanvragen worden bijgehouden).

<sup>14</sup> Inkoop- en aanbestedingsbeleid, pp. 9

<sup>15</sup> <http://www.regiorivierenland.nl/client/2/?websiteid=2&contentid=1310&hoofdid=1309&pagetitle=Inleiding>

<sup>16</sup> Inkoop- en aanbestedingsbeleid, pp. 3

<sup>17</sup> Inkoop- en aanbestedingsbesluit Gemeente Neerijnen 2007, pp. 7

De behoeftestelling dient SMART geformuleerd te worden.

### **3.8 De raad heeft geen kaders vastgesteld over informatievoorziening**

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Neerijnen staan geen bepalingen over de wijze waarop het college de raad informeert over de wijze waarop het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt uitgevoerd. Op dit vlak voldoet het beleid niet aan de vooraf opgestelde rekenkamernormen

### **3.9 Huidig beleidskader aanbestedingsbeleid voldoet grotendeels aan de normen**

Het huidige Inkoop- en aanbestedingsbeleid voldoet grotendeels wel aan de rekenkamernormen. Tegelijkertijd staan in het beleid geen voorschriften over informatievoorziening aan de raad (zie hoofdstuk 5).

Het 'Gemeentelijk Aanbestedingsbeleid', dat tot 30 juni 2007 van kracht was, voldoet niet aan de rekenkamernormen. Tabel 3.2 toetst het huidige algemene beleidskader over de wijze van aanbesteden aan de door de rekenkamer opgestelde normen.

<b>Tabel 3.2 - Toetsing algemeen beleidskader aanbestedingsbeleid aan de normen</b>	
<b>Kwaliteit algemene beleidskader</b>	<b>Beoordeling &amp; Toelichting</b>
Het beleid is door het juiste orgaan vastgesteld en geautoriseerd	<b>Voldaan.</b> Het beleid is vastgesteld door het college en ter kennisgeving aan de raad gestuurd.
Het beleid en de gebruikte begrippen zijn helder omschreven, consistent en eenduidig.	<b>Voldaan.</b> Gebruikte begrippen worden gedefinieerd (zie ook hoofdstuk 1), Besluit en Inkoop- en aanbestedingsbeleid komen overeen en hebben een logische opbouw.
De beleidsdoelen zijn helder omschreven (het is duidelijk wat het beleid beoogt).	<b>Grotendeels voldaan.</b> De zes doelstellingen zijn helder en specifiek. Niet alle doelen zijn meetbaar.
Voor de realisatie van beleidsdoelen zijn instrumenten uitgewerkt; het beleid bevordert de doelmatige inzet van gemeentelijke capaciteit en middelen.	<b>Grotendeels voldaan.</b> Instrumenten (inkoopproces, inkoopbureau) zijn niet direct gekoppeld aan doelen (het is niet duidelijk welke instrumenten moeten bijdragen aan welke doelen), maar wel wordt duidelijk dat instrumenten tot doelmatige aanbesteding moet leiden.
De raad heeft voorschriften vastgelegd over de wijze waarop hij door het college geïnformeerd wil worden over hoe aanbestedingstrajecten in de praktijk vorm krijgen.	<b>Niet voldaan.</b> In het inkoop- en aanbestedingsbeleid komen dergelijke voorschriften niet voor.

## 4 DE PRAKTIJK VAN AANBESTEDEN

In hoofdstuk 4 maakt de rekenkamercommissie inzichtelijk hoe aanbestedingstrajecten in de praktijk vorm krijgen. Daarmee beantwoordt de rekenkamercommissie deelvraag 2.

### Samenvatting hoofdstuk 4

Het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid is niet door alle geïnterviewden positief ontvangen, omdat deze van mening zijn dat bepalingen in dit beleid extra tijd (en geld) kosten. De verantwoordelijkheden ten aanzien van inkoop- en aanbestedingsprocessen zijn helder vastgelegd in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en in de budgethoudersregeling. In de praktijk wordt er in beginsel ook gewerkt volgens deze voorschriften. Sommige geïnterviewden geven tegelijkertijd aan niet goed op de hoogte te zijn van alle voorschriften uit het beleid, met name wanneer het gaat om voorschriften over archivering.

Grote opdrachten worden in sommige gevallen verdeeld in kleinere opdrachten, zodat aanbesteding niet meer nodig is.

De gemeente Neerijnen heeft geen lijst van alle afgeronde aanbestedingstrajecten. Hierdoor is slechts indirect te achterhalen welke aanbestedingen er in de gemeente hebben plaatsgevonden.

In de drie onderzochte inkoop situaties is in één geval afgeweken van het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid. Besluitvorming over deze afwijking heeft plaatsgevonden door het college, waarbij het gezamenlijk inkoopbureau om advies is gevraagd.

### 4.1 Invoering Inkoop- en aanbestedingsbeleid via workshops en handleidingen

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is op twee manieren in de ambtelijke organisatie bekend gemaakt. In de eerste plaats heeft het college een workshop georganiseerd voor budgethouders. In deze workshop is het nieuwe beleid gepresenteerd en zijn de gevolgen van het beleid voor de organisatie besproken. In de tweede plaats zijn handleidingen (over hoe om te gaan met het nieuwe aanbestedingsbeleid, bijvoorbeeld op het gebied van archivering) opgesteld en op intranet gezet. De richtlijnen voor de archivering staan bovendien in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Uit de interviews met ambtenaren uit het team Gemeentewerken blijkt dat zij de voordelen van het nieuwe aanbestedingsbeleid niet altijd ervaren. De bepalingen uit dit beleid kosten het team extra tijd en (daarmee) geld. Op het moment dat er boven de voorgeschreven bedragen uitgegeven moet worden, zal het team Gemeentewerken in de praktijk opdrachten moeten verlenen aan organisaties die in hun beleving een mindere kwaliteit en ervaring meebrengen. Bijvoorbeeld doordat zij de regio niet kennen. Het onderhoud en de renovatie van grotere opdrachten met betrekking tot het onderhoud van de riolering, worden in de praktijk vaak verdeeld in kleine(re) opdrachten, zodat aanbesteding niet meer nodig is.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Interviews betrokken ambtenaren uit het team Gemeentewerken

#### **4.2 De gemeente Neerijnen heeft geen lijst van afgeronde aanbestedingstrajecten**

De gemeente Neerijnen blijkt in de praktijk geen overzicht te hebben van het totaal aantal aanbestedingssituaties in het jaar 2007. In de praktijk is informatie over afgeronde aanbestedingstrajecten alleen te achterhalen na bestudering van de crediteurenlijst, navraag in de ambtelijke organisatie en bestudering van aanbestedingsdossiers. Hierdoor is pas na enig zoekwerk duidelijk op welke afdelingen welke aanbestedingstrajecten (en voor welk bedrag) hebben plaatsgevonden.

Als gevolg van het ontbreken van aanbestedingsoverzichten, heeft de rekenkamercommissie één inkoop situatie onderzocht waar geen aanbesteding voor heeft plaatsgevonden, zo is achteraf gebleken. Deze inkoop situatie staat in paragraaf 4.5 kort beschreven.

#### **4.3 Casus 1: Onderhoud begraafplaatsen door Flora Nova**

In de jaren '90 van de vorige eeuw waren er in de gemeente Neerijnen dertien begraafplaatsen aanwezig. Het onderhoud van deze begraafplaatsen werd gegund aan aannemers die dit onderhoud al sinds een periode van minstens tien jaar voor de gemeente hadden verzorgd. Sinds het jaar 2000 is de gemeente Neerijnen overgegaan tot wijkgericht werken. Sindsdien wordt het groenbeheer per wijk uitgevoerd. Dit betekent dat iedere wijk een buitendienst heeft, die ook verantwoordelijk is voor het onderhoud van eventueel in deze wijk aanwezige begraafplaatsen. Negen begraafplaatsen worden op deze manier door de buitendienst van de gemeente uitgevoerd. De overige vier begraafplaatsen worden nog steeds door externe aannemers onderhouden.

##### *Aanbestedingstraject niet volgens inkoop- en aanbestedingsbeleid*

Op 12 februari 2008 besluit het college om ten aanzien van het onderhoud van de begraafplaatsen (voor een bedrag van € 25.700,-) af te wijken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.<sup>19</sup> Dit besluit komt mede tot stand naar aanleiding van een advies van het gezamenlijk inkoopbureau. Reden voor de afwijking is dat het onderhoud van begraafplaatsen nog niet is vastgelegd in een bestek. De gemeente Neerijnen beschikt niet over kerngegevens van de begraafplaatsen (bijvoorbeeld over de staat van de begraafplaatsen) aan de hand waarvan een bestek opgemaakt kan worden. Het ontbreken van dit bestek staat het aanbesteden van het onderhoud van de begraafplaatsen in de weg.<sup>20</sup> Voor het onderhoud in het jaar 2008 kiest de gemeente daarom voor Flora Nova, de organisatie die 'al meer dan 17 jaar' het onderhoud van de begraafplaatsen heeft verzorgd.<sup>21</sup>

Het onderhoud van begraafplaatsen kan in 2009 wel worden aanbesteed. De gemeente wil tegen die tijd inzicht in de kerngegevens van de begraafplaatsen hebben. Aan de hand van deze kerngegevens kan zij dan een bestek opstellen. Om het overgangsjaar te kunnen overbruggen, moet de gemeente Neerijnen afwijken van haar eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid.<sup>22</sup> Mede

---

<sup>19</sup> B&W advies, 12 februari 2008, pp. 1

<sup>20</sup> Interview met medewerker van afdeling Gemeentewerken

<sup>21</sup> B&W advies, 12 februari 2008, pp. 2

<sup>22</sup> B&W advies, 12 februari 2008, pp. 2

op basis van een advies van een inkoopadviseur van Regio Rivierenland, besluit het college in te stemmen met de eerder genoemde afwijking.<sup>23</sup>

#### *Verantwoordelijkheden aanbesteding verdeeld over meerdere ambtenaren*

Het collegebesluit om af te wijken van haar eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid, kwam op de volgende wijze tot stand:

- de verantwoordelijke ambtenaar constateert dat het benodigde bedrag voor het onderhoud van begraafplaatsen in 2008 hoger is dan het drempelbedrag waar zij beslissingsbevoegdheid over heeft;
- de ambtenaar bespreekt het benodigde bedrag en de vraag wie het onderhoud moet uitvoeren met de teammanager;
- de teammanager bespreekt het met de verantwoordelijke portefeuillehouder;
- vervolgens wordt in het college definitief vastgesteld welke stappen gezet moeten worden om het onderhoud voor 2008 te realiseren (en in dit geval werd besloten om hiervoor Flora Nova te benaderen en hierbij af te wijken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid).

In deze werkwijze ligt het uiteindelijke besluit bij het college, maar zijn verschillende ambtenaren betrokken in de totstandkoming van dit besluit. Binnen het team gemeentewerken wordt ook in andere gevallen op deze manier gewerkt.<sup>24</sup>

#### **4.4 Casus 2: Renovatie riolering door aannemersbedrijf Van Gameren**

Het team Gemeentewerken heeft in 2007 meerdere opdrachten laten uitvoeren door aannemersbedrijf Van Gameren. Het gaat in totaal om ongeveer 20 à 30 opdrachten. Bij de gunning van deze opdrachten is in geen van de gevallen sprake van aanbesteding. Bij de meeste opdrachten is aanbesteding zowel volgens het 'oude' als volgens het 'nieuwe' aanbestedingsbeleid ook niet vereist. Het gaat hier namelijk om kleine opdrachten, die tot stand komen naar aanleiding van meldingen (bijvoorbeeld door inwoners van de gemeente). Op basis van de goede ervaringen die het team Gemeentewerken heeft met de kwaliteit van het werk van aannemersbedrijf Van Gameren, vraagt de gemeente juist aan dit aannemersbedrijf om deze kleine opdrachten uit te voeren.

#### *Aanbesteding uitgevoerd voor vaststelling huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid*

In het eerste half jaar van 2007 gunt het team Gemeentewerken ook een tweetal grotere opdrachten (van meer dan € 20.000,-) aan aannemersbedrijf Van Gameren. In beide gevallen gaat het om een renovatie van riolering. Zo wordt een deel van de riolering 'Hellouw Kortgraaf' gerenoveerd voor een bedrag van in totaal € 43.030,42. In het eerste half jaar van 2007 is, zoals in hoofdstuk 3 al naar voren komt, het 'oude' Gemeentelijk Aanbestedingsbeleid van kracht. Volgens de richtlijnen van dit aanbestedingsbeleid hoeft het bedrag van € 43.030,42 inderdaad niet aanbesteed te worden. Er is in dit geval dus rechtmatig gehandeld.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Advies inzake onderhoud groenvoorzieningen begraafplaatsen 2008

<sup>24</sup> Interviews betrokken ambtenaren uit het team Gemeentewerken

<sup>25</sup> Deze opdracht zou volgens het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid wel aanbesteed moeten worden.

### *Gunning grotere opdrachten in overleg met teammanager*

Als het gaat om kleine opdrachten, beslist de verantwoordelijke in het team Gemeentewerken zelf welke opdrachtnemer hij benadert om een dergelijke opdracht uit te voeren. Gunning van opdrachten van meer dan € 10.000,- bij leveringen en diensten, en meer dan € 20.000,- bij werken, vindt plaats op basis van overleg met de teammanager.<sup>26</sup> Het college stelt de gunning van deze grotere opdrachten vast. Er bestaan geen vaste overlegvormen tussen de wethouder en de leden van het team Gemeentewerken; overleg vindt wel plaats met de teammanager.

In de praktijk is het team Gemeentewerken gericht op gunning van opdrachten aan opdrachtnemers die:

- in de uitvoering van eerdere opdrachten hebben laten zien over deskundigheid en kwaliteit te beschikken (op basis van de ervaringen die de gemeente met deze opdrachtnemer heeft);
- de opdracht tegen de laagste prijs kunnen uitvoeren;
- de opdracht in een zo kort mogelijk tijdsbestek kunnen uitvoeren;
- de regio Neerijnen kennen.

#### **4.5 Casus 3: KplusV organisatieadvies brengt advies uit**

Op 27 juni ontvangt de gemeente Neerijnen van 'KplusV organisatieadvies' een 'Projectvoorstel Tussenbalans Gemeentelijke Organisatieontwikkeling'. Aanleiding voor dit projectvoorstel is een notitie van de gemeente Neerijnen, waarin zij aangeeft door middel van een tussenbalans inzicht te willen verkrijgen in de voortgang van de organisatieverandering van 01 januari 2007. Het college vraagt KplusV organisatieadvies om haar te ondersteunen in de totstandkoming van deze tussenbalans.

Aangezien het projectvoorstel voor de tussenbalans van KplusV organisatieadvies overeen komt met de wensen van het college, en zij daarbij een bedrag in rekening brengt dat onder de drempelwaarde voor aanbesteding valt (het gaat om een bedrag van € 9.200,-), besluit het college geen andere offertes aan te vragen. De gemeente Neerijnen heeft in dit geval rechtmatig gehandeld.

#### **4.6 Praktijk lijkt te voldoen aan bepalingen uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid**

De rekenkamercommissie constateert in de eerste plaats dat de praktijk van aanbesteden in Neerijnen lijkt te voldoen aan het 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid uit 2007.

In de tweede plaats constateert de rekenkamercommissie dat de praktijk van aanbesteden in beperkte zin voldoet aan de rekenkamernormen over interne verantwoording en bewaking van aanbestedingstrajecten. Over deze bewaking en interne verantwoording is niets opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van Neerijnen. Hierdoor is niet met zekerheid te controleren of de verschillende ambtenaren zich daadwerkelijk houden aan de voorschriften (zeker als het gaat om het 'knippen' van grotere opdrachten in kleinere opdrachten).

---

<sup>26</sup> Budgethoudersregeling 2007

Tabel 4.1 maakt de toetsing van de praktijk van aanbesteden in de gemeente Neerijnen aan de door de rekenkamer opgestelde normen inzichtelijk.

Tabel 4.1 - Toetsing geselecteerde aanbestedingssituaties aan de normen	
Kwaliteit afzonderlijke aanbestedingstrajecten	Beoordeling & Toelichting
Het aanbestedingstraject voldoet aan het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Neerijnen	<b>Voldaan.</b> In één geval is afgeweken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dit besluit kwam echter tot stand aan de hand van een collegebesluit en een advies van het gezamenlijk inkoopbureau.
Het verloop van het aanbestedingstraject is <i>geborgd</i> : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is sprake van toedeling van taken en bevoegdheden aan medewerkers.</li> <li>• In de toedeling van taken en bevoegdheden zijn functiescheidingen aangebracht.</li> </ul>	<b>Voldaan.</b> In de budgethoudersregeling is vastgelegd welke medewerkers (budgethouder, teammanager, portefeuillehouder) welke taken en bevoegdheden hebben. Uit de interviews blijkt dat ambtenaren zich hieraan houden.
Het verloop van het aanbestedingstraject wordt in de gemeentelijke organisatie <i>bewaakt</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is sprake van interne verantwoording en evaluatie van het traject</li> <li>• Bij incidentele afwijkingen van interne regels wordt daarover gerapporteerd aan het management</li> <li>• Naar aanleiding van afwijkingen van interne regels wordt door het management actie ondernomen</li> </ul>	<b>Beperkt voldaan.</b> Interne verantwoording en evaluatie van trajecten worden bemoeilijkt door het ontbreken van een lijst van afgeronde aanbestedingstrajecten.  Afwijkingen van interne regels (zoals in casus 1 van deze rapportage) komen tot stand in overleg met het management. Het management komt vervolgens met een collegevoorstel.

## 5 INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD

In hoofdstuk 5 maakt de rekenkamercommissie de kwaliteit van de informatievoorziening over aanbestedingen aan de raad inzichtelijk. Daarmee beantwoordt de rekenkamercommissie deelvraag 3.

### Samenvatting hoofdstuk 5

De raad geen kaders heeft vastgesteld over de informatie die hij van het college wil ontvangen over aanbestedingstrajecten. Hierdoor voldoet in de informatievoorziening van het college naar de raad niet aan de vooraf opgestelde rekenkamernormen.

Door het ontbreken van bovenstaande kaders, blijkt ook in de praktijk dat het college de raad in de najaarsnota niet informeert over afwijkingen op het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Daarnaast ontvangt de raad geen periodieke informatie over de algemene omvang, doelmatigheid en rechtmatigheid van aanbestedingen in de gemeente (conform de rekenkamernorm).

De raad is wel betrokken bij aanbestedingen in de gemeente, doordat hij het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid ter kennisgeving heeft ingezien. Daarnaast wordt hij op de hoogte gehouden van afwijkingen van dit beleid, doordat collegebesluiten hierover ter kennisgeving worden aangeboden.

### 5.1 Gebrek aan kaders over informatievoorziening

In eerste instantie is de raad betrokken geweest bij de wijze van aanbesteden van de gemeente Neerijnen, doordat het inkoop- en aanbestedingsbeleid ter kennisgeving naar hem is opgestuurd.

Zoals in hoofdstuk 3 al naar voren komt, staan in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Neerijnen geen bepalingen over de wijze waarop het college de raad informeert over de wijze waarop het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt uitgevoerd.

Wel blijkt uit de interviews dat het college zich voorneemt om de raad te informeren over eventuele afwijkingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in afzonderlijke gevallen. Zij neemt zich voor dit op twee manieren te doen, namelijk door:

- de raad te informeren bij afwijkingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid (de raad krijgt hiervan het collegebesluit ter kennisname toegestuurd);
- situaties waarin is afgeweken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, in de najaarsnota inzichtelijk te maken.



## 5.2 Geen informatie over aanbestedingstrajecten door ontbreken van kaders hierover

Door het ontbreken van door de raad vastgestelde kaders over informatievoorziening over aanbestedingsprocessen, krijgt de raad nauwelijks informatie over hoe aanbestedingstrajecten in de praktijk verlopen. In de najaarsnota's van 2007 en 2008 staat geen informatie over afwijkingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in afzonderlijke gevallen.<sup>27</sup> Dit is opvallend, omdat deze afwijkingen er wel zijn geweest, bijvoorbeeld in het geval van het onderhoud van de begraafplaatsen door Flora Nova (paragraaf 4.2). De noodzaak tot deze afwijking is gesignaleerd in 2007; het daadwerkelijke collegebesluit om af te wijken is op 12 februari 2008 genomen. In één van de najaarsnota's zou de afwijking ten aanzien van het onderhoud door Flora Nova gerapporteerd moeten staan - volgens de norm die het college zichzelf (zo blijkt uit de interviews) oplegt. Dit is niet het geval.<sup>28</sup>

## 5.3 Informatievoorziening aan de raad voldoet beperkt aan de normen

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Neerijnen staan geen bepalingen over de wijze waarop het college de raad informeert over de wijze waarop zij aanbestedingstrajecten in de praktijk uitvoert. Wel blijkt uit de interviews dat het college op dit gebied bepaalde voor-nemens heeft (zie paragraaf 5.2).

In tabel 5.1 maakt de rekenkamercommissie inzichtelijk in hoeverre de informatievoorziening naar de raad voldoet aan de rekenkamernormen.

<b>Kwaliteit informatievoorziening naar de raad</b>	<b>Beoordeling &amp; Toelichting</b>
Het college informeert de raad periodiek over de omvang en algemene doelmatigheid en rechtmatigheid van aanbestedingen in de gemeente Neerijnen.	<b>Niet voldaan.</b> De raad heeft hier geen (beleids)kaders over heeft vastgesteld. Deze informatie wordt dan ook niet gegeven. Het college zelf heeft ook geen inzicht in de omvang van de aanbestedingen (hier bestaat geen overzicht van).
Het college informeert de raad over aanbestedingen die niet conform het beleidskader verlopen.	<b>Beperkt voldaan.</b> Deze informatie krijgt de raad doordat hij de collegebesluiten krijgt te lezen waarin besloten wordt tot afwijking van het beleidskader. Deze informatievoorziening behoort echter niet tot de 'reguliere' informatievoorziening, zoals de najaarsnota. Hierin wordt niet gerapporteerd over afwijkingen. Ook dit is gevolg van het feit dat de raad hier geen (beleids)kaders over heeft gesteld.
De door de raad gevraagde informatie is tijdig, toegankelijk en toegesneden op de vraag.	<b>Niet voldaan.</b> De informatievoorziening over aanbestedingen van het college naar de raad, is beperkt. Ook dit is gevolg van het feit dat de raad hier geen (beleids)kaders over heeft gesteld.

<sup>27</sup> Najaarsnota 2007, 17 oktober 2007

<sup>28</sup> Najaarsnota 2008, 15 oktober 2008

## BIJLAGE 1 GEHANTEERD NORMENKADER

Deelvraag 1: wat is de kwaliteit van het geldende beleidskader?	
Normen kwaliteit beleidskader	<p>Het beleid is door het juiste orgaan vastgesteld en geautoriseerd</p> <p>Het beleid en de gebruikte begrippen zijn helder omschreven en eenduidig</p> <p>Het beleid is consistent</p> <p>Het is duidelijk wat het beleid beoogt</p> <p>De beleidsdoelen zijn helder omschreven</p> <p>Voor de realisatie van beleidsdoelen zijn instrumenten uitgewerkt</p> <p>Het beleid bevordert de doelmatige inzet van gemeentelijke capaciteit en middelen</p>

Deelvraag 2: hoe rechtmatig, doeltreffend en doelmatig verlopen afzonderlijke aanbestedingstrajecten?	
Normen Aanbestedingstrajecten	Het aanbestedingstraject voldoet aan de Nota aanbestedingsbeleid gemeente Neerijnen
	<p>Het verloop van het aanbestedingstraject is <i>geborgd</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is sprake van toedeling van taken en bevoegdheden aan medewerkers</li> <li>• In de toedeling van taken en bevoegdheden zijn functiescheidingen aangebracht</li> </ul>
	<p>Het verloop van het aanbestedingstraject wordt in de gemeentelijke organisatie <i>bewaakt</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is sprake van interne verantwoording en evaluatie van het traject</li> <li>• Bij incidentele afwijkingen van interne regels wordt daarover gerapporteerd aan het management</li> <li>• Naar aanleiding van afwijkingen van interne regels wordt door het management actie ondernomen</li> </ul>

**Deelvraag 3: wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad over de uitvoering van het aanbestedingsbeleid?**

<b>Normen Informatie-voorziening</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Het college informeert de raad periodiek over de omvang en algemene doelmatigheid en rechtmatigheid van aanbestedingen in de gemeente Neerijnen</li></ul>
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Het college informeert de raad over aanbestedingen die niet conform het beleidskader verlopen</li></ul>
	<ul style="list-style-type: none"><li>• De door de raad gevraagde informatie is tijdig, toegankelijk en toegesneden op de vraag.</li></ul>

## BIJLAGE 2 OVERZICHT GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Datum	Naam	Functie
29 Oktober 2008	De heer W. Van Ommeren	Team Gemeentewerken
29 Oktober 2008	Mevrouw N. Aarts	Team Gemeentewerken
29 Oktober 2008	De heer P. Wanrooy	Gemeentesecretaris

### BIJLAGE 3 GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

Naam document	Datum
Gemeentelijk aanbestedingsbeleid	februari 1995
Budgethoudersregeling 2007	september 2007
Inkoop- en aanbestedingsbesluit Gemeente Neerijnen 2007	juni 2007
Inkoop- en aanbestedingsbeleid	juni 2007
Programmabegroting 2008	november 2007
Verschillende B&W-adviezen	06 juni 2007 12 februari 2008