

# **Onderzoek Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Zundert**

Eindrapportage

19 december 2007

Postbus 5000  
4700 KA ROOSENDAAL

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

## Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Doelmatigheid</b>	<b>5</b>
2.1.	Algemeen	5
2.2.	Strategische inkoop - Inkoopmissie en visie	5
2.3.	Strategische inkoop - Inkoop en aanbestedingsbeleid	6
2.4.	Strategische inkoop - Inkoopdoelstellingen	8
2.5.	Strategische inkoop - Plannen, budgetteren en monitoren	9
2.6.	Strategische inkoop - Leveranciersmanagement	9
2.7.	Tactische inkoop - Specificatie behoefte	10
2.8.	Tactische inkoop - Leveranciersselectie	10
2.9.	Tactische inkoop - (EU) aanbesteden	10
2.10.	Tactische inkoop - Contracteren	10
2.11.	Tactische inkoop - Evaluatie en beheer	11
2.12.	Operationele inkoop - Opstellen, autoriseren en plaatsen bestelaanvraag	11
2.13.	Operationele inkoop - Goederenontvangst en logistieke afhandeling	12
2.14.	Operationele inkoop - Factuur afhandeling	12
2.15.	Huidige status inkoopfunctie gemeente Zundert	12
<b>3.</b>	<b>Doeltreffendheid</b>	<b>16</b>
<b>4.</b>	<b>Rechtmatigheid</b>	<b>17</b>
4.1.	Interne controle	17
4.2.	Deskresearch (Europese) aanbestedingen	17
4.3.	Conclusies juridisch dossiercontrole	18
4.4.	Conclusies naar aanleiding van uitgavenanalyse	19
<b>5.</b>	<b>Integriteit</b>	<b>21</b>
<b>6.</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>22</b>
<b>7.</b>	<b>Reactie College</b>	<b>24</b>
<b>8.</b>	<b>Nawoord</b>	<b>27</b>
	<b>Bijlagen</b>	
	Bijlage 1: Overzicht interviews en geanalyseerde documenten	29
	Bijlage 2: Gehanteerde normenkader	30
	Bijlage 3: Uitgavenanalyse	35
	Bijlage 4: Resultaten juridisch dossieronderzoek	36

## 1. INLEIDING

### **Aanleiding tot het onderzoek**

In november 2005 heeft de gemeente Zundert het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld. Uit de toelichting blijkt dat "de gemeente Zundert zich steeds meer bewust is van de waarde van een goed uitgevoerde inkoopfunctie voor het functioneren van de gehele organisatie. Om deze inkoopfunctie te professionaliseren binnen de gemeente heeft het Inkoopbureau West-Brabant in samenwerking met de afdelingshoofden een inkoop- en aanbestedingsbeleid opgesteld waarin duidelijke afspraken zijn vastgelegd met betrekking tot taken en verantwoordelijkheden en strategische keuzes binnen het inkoopproces, rekening houdende met de Europese richtlijnen betreffende aanbestedingen".

In september 2006 is het inkoop- en aanbestedingsbeleid geactualiseerd. De wijzigingen hebben betrekking op de gevolgen van de wet Bibob, de aansluiting bij het overheidsprogramma Duurzaam Inkopen, het doelgroepenbeleid en aanpassing van de drempelbedragen voor Europese aanbestedingen.

Uit de ontwikkelingen blijkt dat besloten is om tot een ingrijpende verbeterslag op het gebied van inkoop en aanbesteding te komen. Voor het slagen van zulke veranderingsprocessen is van belang dat de zogeheten PDCA (Plan-Do-Check-Adjust) regelkring wordt gevolgd. De Rekenkamer onderschrijft het belang van de ontwikkeling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, en wil door het onderzoek (de "check" uit de regelkring) daar een bijdrage aan leveren.

### **Onderzoeksvragen**

De centrale onderzoeksvraag is:

*Kan het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Zundert evenals de uitvoering daarvan als doeltreffend, doelmatig, rechtmatig en integer worden aangemerkt ?*

Deze centrale vraagstelling wordt uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingsbeleid qua opzet, bestaan en werking toereikend vanuit een oogpunt van doelmatigheid ?
2. In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingsbeleid qua opzet, bestaan en werking toereikend vanuit een oogpunt van doeltreffendheid ?
3. Wordt gewerkt conform wet- en regelgeving en de vastgestelde richtlijnen?
4. Zijn in het kader van het inkoop- en aanbestedingsbeleid voldoende maatregelen getroffen om de integriteit van het opdrachtgeverschap te borgen ?

### **Aanpak en leeswijzer**

Het onderzoek dat aan dit rapport ten grondslag ligt heeft enerzijds plaatsgevonden door het onderzoeken en bekijken van gemeentelijke documenten en anderzijds door het houden van interviews met een aantal betrokkenen. Tevens is het totaal beïnvloedbaar inkoopvolume gesegmenteerd volgens de Professioneel en Innovatief Aanbesteden (PIA) -indeling.

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde medewerkers van de gemeente en de geanalyseerde gemeentelijke documenten. Tevens zijn in deze bijlage de gespreksverslagen opgenomen.

In hoofdstuk 2 (doelmatigheid) is het gemeentebrede inkoopproces getoetst aan de inkoopdriehoek. Dit betreft een kwalitatieve analyse op basis van de interviews en aangeleverde documenten.

In hoofdstuk 3 (doeltreffendheid) wordt ingegaan op het totale inkoopvolume van de gemeente. Dit betreft een kwantitatieve analyse, gebaseerd op de facturen van het jaar 2006 en het eerste kwartaal 2007.

Op de rechtmatigheid wordt ingegaan in hoofdstuk 4 en in hoofdstuk 5 komt integriteit aan de orde. In hoofdstuk 6 zijn de conclusies en verbeterpunten opgenomen.

## 2. DOELMATIGHEID

### 2.1. Algemeen

In een doelmatig inkoopproces zijn de inkoopstrategie, het inkoopbeleid en de inkoopdoelstellingen afgestemd op de gemeentelijke strategie. Om het inkoop- en aanbestedingsproces van de gemeente te toetsen, is het inkoopproces beoordeeld aan de hand van de verschillende onderdelen van de inkoopdriehoek (figuur 1). De volgende deelprocessen spelen hierin een rol:



Figuur 1: De inkoopdriehoek

### 2.2. Strategische inkoop – Inkoopmissie en visie

De inkoopfunctie bij de gemeente is georganiseerd volgens het gecoördineerde inkoopmodel. Dit model gaat uit van een centrale inkoopafdeling of centrale coördinator die verantwoordelijk is voor kaderstelling, advisering, coördinatie en informatievoorziening. De feitelijke inkoop valt, conform het principe van integraal management, onder verantwoordelijkheid van de verschillende vakafdelingen binnen de gemeente.

De centrale inkooprol wordt ingevuld door de Stichting Inkoopbureau West-Brabant (hierna te noemen: 'SIW'). SIW richt zich op gemeenten die te klein zijn om eigen inkopers in dienst te nemen en daarnaast belang hebben bij gezamenlijke aanbestedingen met omliggende gemeenten.

Op dit moment maken naast de gemeente Zundert, 18 andere gemeenten in de regio (Hoekse Waard, West Brabant en deel Zeeland) gebruik van de diensten van SIW.

De gemeente heeft medio 2004 een contract voor onbepaalde tijd met een opzegtermijn van 1 jaar afgesloten met SIW<sup>1</sup>. De gemeente geeft per jaar aan hoeveel dagdelen inkoopondersteuning zij wenst af te nemen van SIW. In 2007 zijn dit 6 dagdelen. Twee keer per jaar vindt er een evaluatie plaats tussen de contactpersoon van de gemeente en de SIW.

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

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is per 5 september 2006 gewijzigd en goedgekeurd. Het beleid is gebaseerd op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur: openheid, objectiviteit en zorgvuldigheid en heeft als doelstelling:

1. Het juridisch en inkooptechnisch verantwoord verkrijgen van noodzakelijke en kwalitatief gewenste producten, diensten en werken tegen lage integrale kosten op langere termijn (Total cost of ownership).
2. Het realiseren van bepaalde prestaties in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving in het kader van rechtmatigheid (artikel 212 Gemeentewet), waaronder gemeentelijke verordeningen, raadsbesluiten en collegebesluiten (rechtmatigheid).

Om dit te bereiken dient het College van B&W zorg te dragen voor het vastleggen van de interne regels voor de inkoop en aanbesteding van werken, leveringen en diensten in een besluit: het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dit beleid moet waarborgen dat wordt gehandeld in overeenstemming met de regels terzake van de Europese Unie.

Specifiek voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn de volgende beleidsuitgangspunten van belang:

1. Nastreven van transparantie, objectiviteit en non-discriminatie
2. Naleven van wet- en regelgeving
3. Ethische eisen aan de leveranciers
4. Wet BIBOB
5. Duurzaam inkopen
6. Balans in beoordeling van prijs en kwaliteit
7. Regionale of lokale aanbieders
8. Doelgroepenbeleid

Er wordt niet specifiek verwezen naar het verplicht te volgen Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao). Ook is niet vermeld of het Aanbestedingsreglement Werken 2005 (ARW2005) al dan niet van toepassing is verklaard door de gemeente.

---

<sup>1</sup> Bij navraag n.a.v. de ambtelijke reactie bleek dat de overeenkomst met het SIW voor onbepaalde tijd is afgesloten en niet zoals in de ambtelijke reactie is opgenomen voor een periode van 5 jaar.

Bij inkoop met een geraamde contractwaarde > € 10.000 moet de SIW altijd worden geconsulteerd. De mate waarin vakafdelingen de SIW inschakelen is verschillend. Volgens de inkopers van de SIW in de gemeente worden zij nog niet bij alle trajecten > € 10.000 ingeschakeld maar neemt het draagvlak voor de rol van inkoop toe doordat men toegevoegde waarde ervaart.

Afwijken van het inkoop & aanbestedingsbeleid is alleen mogelijk na een besluit van het college van B&W. Hierbij gaat het om het aanvragen van minder offertes of een keuze voor een afwijkende aanbestedingsvorm. Wanneer het om dringende, spoedeisende redenen onmogelijk is de voorgeschreven procedure toe te passen, moet door de budgethouder en inkoper vooraf de verantwoordelijke portefeuillehouder en jurist geconsulteerd worden. Achteraf dient het college van B&W duidelijk gemotiveerd, geïnformeerd te worden. Tijdens de interviews kwam naar voren dat er in een aantal gevallen mogelijk toestemming is gegeven om af te wijken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid terwijl dit niet middels sterke argumenten gemotiveerd kon worden. Op dit moment is dit al een punt van aandacht.

Volgens de mandaatregeling is het aangaan van financiële verplichtingen binnen de begroting gemandateerd aan de afdelingshoofden. Dit betekent dat het afdelingshoofd bevoegd is tot het voorbereiden, uitvoeren en gunnen van inkoop en aanbesteding.

In de hoofdstukken 6 tot en met 9 van het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden de inkoopprocedures voor leveringen, diensten en werken beschreven. Bij diensten wordt in het aanbestedingsbeleid geen onderscheid gemaakt tussen 2A en 2B diensten. 2A diensten vallen onder de volledige werking van de richtlijn diensten, op 2B diensten is slechts een deel van deze richtlijn van toepassing.

De gemeente voert aanbestedingen met een contractwaarde onder de Europese drempelbedragen uitsluitend uit door middel van (meervoudig) onderhandse aanbestedingen. Uitzondering hierop zijn de hefboomwerken waar bij een contractwaarde > € 350.000 moet worden gekozen voor een openbare procedure. Het is twijfelachtig of de door de gemeente gebruikte onderhandse procedures voldoende beantwoorden aan het principe van 'gepaste mate van openbaarheid'. Dit geldt dan met name voor opdrachten net beneden de drempel van € 211.000 die onderhands worden aanbesteed. De claimgevoeligheid van aanbestedingsprocedures neemt steeds verder toe. Voorbeelden hiervan zijn : WMO, ICT en leerlingenvervoer. In de nieuwe aanbestedingswet zal meer aandacht komen voor het aanbesteden onder de EU drempels<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Het wetsvoorstel voor de nieuwe aanbestedingswet ligt nu (situatie 30 november 2007) bij de eerste kamer. In het Besluit Aanbestedingen komt een regeling voor aanbestedingen onder de EU-drempel. Het beleid van de gemeente Zundert voldoet alleen bij strategische leveringen, werken en diensten niet aan dit wetsvoorstel. In plaats van 2 offertes bij een contractwaarde > €50.000 dienen minimaal 3 offertes te worden opgevraagd.

In § 5.1 'Schema taakverdeling inkoopproces' wordt per fase van het inkoopproces de rol van de inkoper en de materiedeskundige aangegeven in termen van 'uitvoerend' en 'adviserend'. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen gezamenlijke trajecten voor de aan het SIW deelnemende gemeenten en de individuele trajecten van de gemeente Zundert. De rol van de budgethouder (eindverantwoordelijk volgens het principe van integraal management) wordt niet genoemd in het overzicht. Volgens de toevoeging onder de tabel wordt met de term "uitvoerend", vooral "leidend" bedoeld. Het wil dus niet zeggen dat de inkoper / materiedeskundige geen uitvoerende taken heeft wanneer zijn / haar taak adviserend is en andersom. Het is opvallend dat in een gecoördineerd inkoopmodel uitvoerende taken worden toebedeeld aan inkoop bij bijvoorbeeld het opvragen van offertes (fase 3B). Verder valt bij contractbeheer (fase 7A) en evaluatie contract (fase 7B) op dat zowel de materiedeskundige als inkoop uitvoerend zijn. Beide zouden in dit geval, volgens de toevoeging onder de tabel, een leidende rol hebben. Volgens SIW houden inkopers zich niet bezig met het daadwerkelijke beheer van contracten maar spelen zij een leidende rol bij interpretatieverschillen tussen de gemeente en een leverancier.

Zoals in het bevindingenrapport interne controle proces/post: inkopen (d.d. 27 februari 2007) is te lezen waren per 5 september nog niet alle afdelingen op de hoogte van de belangrijkste wijzigingen in het inkoopproces (inschakeling inkoper/jurist). Er zijn in de maanden oktober, november 2006 informatiebijeenkomsten gehouden, waar aangegeven werd dat per direct conform het nieuwe beleid gewerkt moet worden. Tijdens de interviews bleek duidelijk dat de medewerkers op de hoogte zijn van het bestaan en de inhoud van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

#### **2.4. Strategische inkoop – Inkoopdoelstellingen**

De inkoper(s) die vanuit de SIW werkzaam zijn bij de gemeente stellen jaarlijks een inkoopplan op voor het volgende kalenderjaar. In het inkoopplan wordt onderscheid gemaakt tussen gezamenlijke trajecten voor (een deel) van de deelnemende gemeenten en de individuele trajecten van de gemeente Zundert. De individuele trajecten worden opgenomen in het werkplan dat tot stand komt na gesprekken met de budgethouders binnen de gemeente.

In 2005 is besloten dat het inkoopplan in tegenstelling tot de jaren daarvoor een 'levend' document moet zijn. Hiervoor is gekozen omdat in de praktijk bleek dat het lastig is om vanuit de begroting alle inkooptrajecten te onderscheiden. Vaak kan een vakafdeling pas gedurende het jaar aangeven welke producten (leveringen, werken en diensten) van hun begroting dienen te worden ingekocht. Keuzes zijn mede afhankelijk van factoren die niet te voorzien zijn als het inkoopplan eind november/ begin december wordt opgesteld.

Een voordeel van een 'levend' inkoopplan is dat iedereen zich bewust is en blijft van de activiteiten die op het terrein van de inkoop moeten plaatsvinden. Het inkoopplan dient niet in een bureaulade te verdwijnen en een regelmatige update is een extra middel om dit besef te versterken.

In de inkoopplannen 2006 en 2007 zijn geen concrete inkoopdoelstellingen benoemd. Wel wordt in het inkoopplan 2006 in algemene termen aangegeven dat professioneel uitgevoerde inkooptrajecten enerzijds kunnen leiden tot besparingen in de vorm van lagere integrale kosten en anderzijds tot efficiencyvoordelen in de tijd.

Volgens de inkoopplannen zou zowel in 2006 als in 2007 een inkoopscan uitgevoerd worden. De gemeente heeft er (door onderbezetting bij de afdeling inkoop en bij de gemeente en de implementatie van een nieuw financieel systeem) voor gekozen de inkoopscan in beide jaren niet uit te voeren.



Na afloop van een kalenderjaar worden de behaalde resultaten door de SIW geëvalueerd in de inkoopevaluatie. In deze evaluatie wordt zowel van de individuele als van de gezamenlijke trajecten een korte beschrijving gegeven met daarbij per traject het leereffect. Tevens worden de gerealiseerde besparingen aangegeven. De evaluatie wordt besproken met de contactpersoon van de gemeente. In de inkoopevaluatie 2006 is beschreven dat de inzet van de gemeenten bij de gezamenlijke inkooptrajecten over het algemeen verslechtert.

De oorzaken hiervoor zijn volgens de inkoopevaluatie 2006 niet duidelijk maar de terugloop uit zich op de volgende manieren:

1. Het aantal gemeenten per traject daalt.
2. Gemeenten haken vaker in de voorbereiding af.
3. De gemeenten leveren minder en slechter input.
4. De opkomst bij bijeenkomsten verslechtert.
5. Niemand wil vakinhoudelijk het initiatief nemen.
6. Minder suggesties voor nieuwe gezamenlijke trajecten.
7. Steeds opnieuw blijken de spelregels die zijn opgesteld voor de gezamenlijke trajecten niet bekend of niet te worden gevolgd.

Reductie van operationele kosten is niet direct geformuleerd als doelstelling, maar deze doelstelling staat wel in de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de SIW. Er zijn geen standaarddocumenten bij SIW of binnen de gemeente die gebruikt kunnen worden in een aanbestedingsprocedure. Er is wel een standaard lay-out van de documenten en er wordt gebruik gemaakt van standaard start- en afraamformulier, checklist voor interne controle en opmaak gunningmatrices.

## **2.5. Strategische Inkoop – Plannen, budgetteren en monitoren**

Het plannen, budgetteren en monitoren van uitgaven zou beïnvloed kunnen worden door het principe van integraal management. Een budgethouder geeft aan op welke kostensoort het bedrag van een factuur geboekt moet worden. In het financiële systeem onbekende crediteuren worden aangemaakt met goedkeuring van de betreffende budgethouder. Het risico is aanwezig dat er op andere kostensoorten wordt geboekt om binnen de budgetten te blijven waardoor het inzicht in de verschillende inkoopvolumes per segment vertroebeld. Budgethouders hebben de vrijheid om beperkt tussen budgetten te schuiven.

Een keer per 2 maanden wordt op basis van de input van budgethouders de Marap (maandelijks rapportage) samengesteld door de financieel consulenten. De financieel consulenten vervullen hierbij ook een analytische rol. Met de budgethouder vindt afstemming plaats over de stand van zaken van de budgetten en eventuele vraagposten ten aanzien van de budgetten aan de orde komen. De Marap wordt vervolgens door de Concerncontroller aangeboden aan het College van B&W.

## **2.6. Strategische inkoop – Leveranciersmanagement**

De prestaties van (strategische) leveranciers worden niet op een structurele wijze beoordeeld. Gesprekken met leveranciers vinden meestal op ad-hoc basis plaats, in de meeste gevallen naar aanleiding van problemen die zijn ontstaan in de uitvoering van de dienstverlening door de leverancier. Deze gesprekken hebben niet altijd een formeel karakter en de resultaten en gemaakte afspraken worden nauwelijks schriftelijk vastgelegd. Tijdens de uitvoering van werken vinden wel regelmatig bouwteambesprekingen plaats om de voortgang van een project te monitoren.

## 2.7. Tactische inkoop – Specificatie behoefte

Voor alle inkooptrajecten met een geschatte contractwaarde > € 10.000 dient door de vakafdeling de SIW ingeschakeld te worden. De SIW vult samen met de vakafdeling het startformulier in. Het te ramen bedrag, de inkoopprocedure en de planning worden hierin opgenomen. Het startformulier dient onderdeel uit te maken van het dossier.

De rolverdeling tussen de vakafdelingen (wat wil ik inkopen) en de SIW (hoe ga ik de gewenste specificaties inkopen) lijkt voor alle betrokkenen duidelijk te zijn.

## 2.8. Tactische inkoop – Leveranciersselectie

Er is geen formele procedure voor het verrichten van marktonderzoek bij de start van een aanbestedingstraject. Ook de leveranciersselectie verloopt niet volgens een formele procedure. Veelal worden leveranciers (in geval van onderhandse aanbestedingen) geselecteerd op basis van ervaringen uit het verleden en kennis van de markt bij de medewerkers van de gemeente en de SIW. Het is echter geen (beleids)regel dat bijvoorbeeld minimaal 1 'vreemde eend' in de bijt wordt uitgenodigd om offerte uit te brengen.

## 2.9. Tactische inkoop – (EU)-aanbesteden

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn in de hoofdstukken 6 (leveringen), 7 (diensten) en 9 (werken) de inkoopprocedures beschreven. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Hefboomproducten : inkoopprocedure gericht op concurrentie
- Routineproducten : inkoopprocedure gericht op efficiency
- Strategische producten: inkoopprocedure gericht op samenwerking
- Knelpuntproducten : inkoopprocedure gericht op zekerstellen

De drempelbedragen, de te volgen inkoopprocedure en een korte procesbeschrijving zijn via standaard overzichtskaartjes beschikbaar voor alle medewerkers binnen de gemeente.

De toe te passen inkoopstrategie wordt bepaald door de combinatie van 2 factoren:

1. De geschatte waarde van de opdracht: het financiële risico voor de gemeente.
2. Het inkooprisico: zijn er alternatieven of is de gemeente, om welke reden dan ook strikt gebonden aan één of een zeer beperkt aantal leveranciers, dienstverleners of aannemers.

## 2.10. Tactische inkoop – Contracteren

Volgens het schema in § 5.1 van het actuele inkoop- en aanbestedingsbeleid is de rolverdeling bij het voeren van onderhandelingen als volgt:

Materiedeskundige	: Adviserend
Inkoper	: Uitvoerend
Jurist	: Geen

De rolverdeling bij de fase opstellen (raam)contract is als volgt vastgelegd:

Materiedeskundige	: Adviserend
Inkoper	: Uitvoerend
Jurist	: Adviserend

Opvallend is dat de rol van de budgethouder niet concreet benoemd wordt. Hij/zij is immers verantwoordelijk voor het budget behorende bij het af te sluiten contract.

Alle contracten > € 100.000 moeten worden beoordeeld door de juridisch consultant afdeling Bestuurszaken. Voor contracten < € 100.000 gebeurt dit alleen op eigen initiatief van medewerkers.

Er wordt zowel met leveranciersvoorwaarden (en leverancierscontracten) als met eigen inkoopvoorwaarden en contracten gewerkt. Uitgangspunt is dat de algemene inkoopvoorwaarden van de gemeente Zundert van toepassing zijn op inkopen. Bij uitzondering (voornamelijk strategische en knelpunt producten) kan worden gekozen voor een evenwicht van de verkoopvoorwaarden van de externe partij en de inkoopvoorwaarden van de gemeente (zie inkoop- en aanbestedingsbeleid § 5.5).

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

Het contractbeheer van gezamenlijke contracten wordt verzorgd door de SIW. De verschillende vakafdelingen hebben voor dit Rekenkameronderzoek een beperkt overzicht van lopende contracten kunnen aanleveren. Zaken als begin- en einddatum, eventuele optiejaar ontbreken echter in deze overzichten.

In de discussienota contractbeheer van 5 september 2006 wordt in het kader van het project rechtmatigheid, als verbeteractie aangegeven dat een contractenregister dient te worden opgesteld en ingevoerd. Op dit moment is er echter nog geen sprake van een structureel contractbeheer voor de niet gemeenschappelijke contracten. De aanwezige contracten liggen verspreid over de verschillende vakafdelingen waarbij de afdelingen zelf verantwoordelijk zijn voor het beheer van de contracten<sup>3</sup>.

In de inkoopevaluatie zoals opgesteld door de SIW worden de behaalde resultaten en leermomenten van alle uitgevoerde inkooptrajecten beschreven.

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

De operationele inkoop (bestellen) wordt per afdeling uitgevoerd. Er is geen formele bestelprocedure waardoor bestelprocedures per afdeling en per inkooptraject verschillend zijn. Vanaf 1-1-2007 moet van verplichtingen > € 5000 excl. BTW een verplichtingenformulier worden gemaakt (zie ook artikel 3 lid d van de regeling budgetbeheer 2007). Hierop worden afdeling, recht/verplichting, omschrijving, kostensoort, kostenplaats/WBS-element en paraaf budgethouder vermeld. Tevens dient het bewijsstuk te worden bijgesloten.

De verplichtingen worden vastgelegd in het geautomatiseerde systeem door de financiële administratie (afdeling Middelen). De medewerker financiële administratie voorziet de verplichting van datum, nummer en paraaf. Er wordt nog niet actief gecontroleerd of van alle verplichtingen > € 5.000 ook daadwerkelijk een verplichting wordt aangemaakt.

---

<sup>3</sup> Inmiddels is de afdeling bestuurszaken gestart met de voorbereidingen om te komen tot de opzet van een contractenregister.

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

De ontvangst van goederen vindt decentraal plaats. Er is geen vastgestelde ontvangst procedure en er zijn ook geen standaard ontvangst formulieren. Een budgethouder controleert via de ontvanger<sup>4</sup> van een dienst of levering of het bestelde daadwerkelijk geleverd is.

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

In het proces van factuuraafhandeling worden de volgende stappen doorlopen:

- Bij binnenkomst wordt een factuur ingeboekt in Civision Middelen (toewijzing aan crediteur, bedrag, budgethouder, korte omschrijvingen) en krijgt een intern factuurnummer.
- Factuur wordt met voorblad naar budgethoudende afdeling gestuurd.
- Kostensoort en kostenplaats en/of WBS-element moeten worden aangegeven.
- Accorderen door verantwoordelijke voor de bestelling/opdracht en door de verantwoordelijke budgethouder (tot € 10.000 eventueel aangewezen budgetbeheerder). Bij bedragen boven 5000,00 dient ook het verplichtingnummer vermeld te worden.
- Factuur met voorblad gaat terug naar financiële administratie.
- Financiële administratie controleert of voorblad volledig ingevuld is (niet volledig ingevulde voorbladen worden terug naar vakafdeling gestuurd).
- De factuur wordt doorgeboekt (naar kostensoort en kostenplaats of WBS-element). De medewerker financiële administratie controleert kostensoort, kostenplaats/WBS-element en eventueel het verplichtingnummer en bekijkt of het bedrag onder het budget van de budgethouder valt.
- Medewerker financiële administratie parafeert op voorblad dat factuur is verwerkt en bedrag staat klaar voor betaling.
- Factuur wordt op volgnummer gearchiveerd.

Facturen die overeenkomen met een aangemaakte verplichting bij bestelling worden niet automatisch gematcht. Dit is op dit moment ook geen doelstelling.

### **2.15. Huidige status inkoopfunctie gemeente Zundert**

Per onderdeel van de inkoopdriehoek zal op basis van de bevindingen zoals beschreven in paragraaf 2.2 tot en met 2.14 een oordeel over de huidige status worden gegeven. Op de volgende bladzijden (figuur 2) worden de volgende omschrijvingen gebruikt:

- Onvoldoende georganiseerd: er is weinig of niets georganiseerd.
- Redelijk georganiseerd: een aantal facetten is goed georganiseerd maar een aantal facetten moet nog worden opgestart of verder worden ontwikkeld.
- Goed georganiseerd: organisatie is voor het overgrote deel in orde. Hier en daar nog een klein punt van aandacht.
- Combinaties onvoldoende-redelijk en redelijk-goed.

Het gehanteerde normenkader vindt u in bijlage 2 van dit rapport.

---

<sup>4</sup> De ontvanger is de materiedeskundige. De materiedeskundige controleert de ontvangst van leveringen of diensten. De budgethouder tekent de bijhorende factuur.

Niveau van inkoop	Specificatie behoefte	Mate waarin georganiseerd	Toelichting	
STRATEGISCH	Inkoopmissie en visie	Goed	De inkoopmissie en -visie zijn formeel vastgesteld en geven richting aan de organisatie m.b.t. tot inkopen en aanbesteden. De inkoopmissie en -visie zijn bij een groot deel van de medewerkers bekend.	
	Inkoop- en aanbestedingsbeleid	Redelijk	Goed	Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is formeel vastgesteld en geeft richting aan de organisatie m.b.t. inkopen en aanbesteden. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is bij een groot deel van de medewerkers bekend. Aandachtspunten: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Duidelijke verwijzing naar Bao</li> <li>• ARW2005 wel of niet van toepassing</li> <li>• Verschil 2A en 2B diensten</li> <li>• Drempelbedragen hoog</li> <li>• Budgethouder toevoegen in overzicht rollen.</li> </ul>
	Inkoopdoelstellingen	Onvoldoende	Er zijn geen inkoopdoelstellingen geformuleerd en dit is ook nog geen punt op de agenda van het management.	
	Plannen, budgetteren en monitoren	Goed	Inkoopplannen maken onderdeel uit van de budgetrondes en de mandaatregeling wordt op structurele wijze en volgens een vast protocol gecontroleerd. Aandachtspunt: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vrijheid voor budgethouders om te schuiven tussen budgetten.</li> </ul>	
	Leveranciersmanagement	Onvoldoende	Leveranciers worden niet beoordeeld op de geleverde prestaties. Incidenteel en op ad-hoc basis vinden gesprekken plaats met leveranciers maar de resultaten worden niet vastgelegd.	

Niveau van inkoop	Specificatie behoefte	Mate waarin georganiseerd	Toelichting	
TACTISCH	Specificatie behoefte	Redelijk	In de specificatie van de behoefte wordt vooral uitgegaan van voortzetting van de huidige situatie. Algemeen bekende marktontwikkelingen en ontwikkelingen binnen de eigen organisatie worden (in beperkte mate) meegenomen in de specificatie van de behoefte. Aandachtspunten: <ul style="list-style-type: none"> <li>Inkoop wordt niet bij alle trajecten &gt; € 10.000 betrokken.</li> <li>Inzet gemeenten bij gezamenlijke trajecten loopt terug.</li> </ul>	
	Leveranciersselectie	Onvoldoende	Redelijk	Leverancierskeuze is niet gebaseerd op een marktonderzoek. Vooral bekende leveranciers worden uitgenodigd om offerte uit te brengen. De SIW draagt in een aantal gevallen onbekende leveranciers aan. Selectie van de leveranciers vindt niet plaats volgens een vast protocol.
	(EU) aanbesteden	Onvoldoende	Redelijk	Er zijn duidelijke drempels en procedures voor aanbesteden. Bewaking van de procedures is geborgd in de organisatie. De gebruikte documenten voldoen niet volledig aan de wet- en regelgeving. Onvoldoende: <ul style="list-style-type: none"> <li>Wegingsfactoren ook voor subgunningcriteria vermelden.</li> <li>Verplichte uitsluitingsgronden opnemen.</li> <li>Het is aannemelijk dat inkooppakketten boven de EU drempel niet Europees worden aanbesteed.</li> </ul>
	Contracteren	Redelijk	Afspraken worden vastgelegd in een contract maar alleen contracten > € 100.000 worden juridisch getoetst.  Afspraken worden wel vastgelegd in een contract maar hiervoor worden deels ook leverancierscontracten en leveranciersvoorwaarden gebruikt. Aandachtspunt: <ul style="list-style-type: none"> <li>Bij gebruik leverancierscontracten en –voorwaarden altijd juridische toetsing.</li> </ul>	

Niveau van inkoop	Specificatie behoefte	Mate waarin georganiseerd		Toelichting
TACTISCH	Evaluatie en beheer	Onvoldoende voor individuele trajecten	Goed voor gezamenlijke trajecten	Individuele contracten worden niet of nauwelijks op structurele wijze beheerd.  Van gezamenlijk trajecten worden contracten gestructureerd vastgelegd en expiratedata en verlengingsopties worden actief beheerd. Aandachtspunt: <ul style="list-style-type: none"> <li>De overeengekomen inkoopcondities op structurele wijze in de organisatie toetsen.</li> </ul>
OPERATIONEEL	Opstellen en autoriseren bestelaanvraag	Redelijk		Opstellen en autoriseren verloopt via een gestructureerd proces maar het aantal medewerkers dat bevoegd is, is niet beperkt.
	Plaatsen & bewaken opdrachten	Redelijk		Plaatsen en bewaken opdrachten verloopt via een gestructureerd proces maar het aantal medewerkers dat bevoegd is, is niet beperkt.
	Ontvangst goederen of diensten	Redelijk		Slechts een beperkt aantal medewerkers mag bestelde goederen of diensten in ontvangst nemen maar dit verloopt niet volgens een gestructureerd proces.
	Logistieke afhandeling	Redelijk		Logistieke stromen zijn gestructureerd maar niet geformaliseerd. Er is geen of nauwelijks sprake van voorraadbeheer.
	Factuurafhandeling	Goed		Daar waar mogelijk zijn (administratieve) processen gestandaardiseerd en geautomatiseerd. Facturen worden getoetst aan de gemaakte inkoopafspraken. Aandachtspunt: <ul style="list-style-type: none"> <li>Mogelijkheden voor automatische factuurmatching</li> </ul>

Figuur 2: Overzicht huidige status inkoopfunctie

### 3. DOELTREFFENDHEID

Voor het bepalen van de doeltreffendheid van de inkoop is door de gemeente een excel bestand aangeleverd met daarin alle facturen van 2006 en het eerste kwartaal 2007. Alle facturen zijn per leverancier samengevoegd, zodat er een beeld ontstaat van de uitgaven bij de grotere leveranciers van de gemeente. De leveranciers met een totaal volume van meer dan € 1.000 zijn vervolgens ingedeeld in hoofd- en subsegmenten. De PIA-indeling is als basis voor de segmentindeling gebruikt. Op deze wijze is inzicht verkregen in wat de grootste inkooppakketten van de gemeente zijn. Het overzicht van de indeling in segmenten en subsegmenten (uitgavenanalyse) is opgenomen in bijlage 3.

Per subsegment is een (rekenkundig) besparingspotentieel aangegeven volgens de volgende methodiek:

- Potentieel hoog: totaal inkoopvolume van inkoopcategorie > € 50.000 en de grootste leverancier heeft een inkoopvolume dat kleiner is dan 50% van het totale inkoopvolume.
- Potentieel gemiddeld: totaal inkoopvolume van inkoopcategorie > € 50.000 en de grootste leverancier heeft een inkoopvolume dat groter is dan 50% van het totale inkoopvolume.
- Potentieel laag: Alle categorieën met een inkoopvolume < € 50.000.
- N.t.b.: Alle categorieën welke niet homogeen of zeer specialistisch zijn.

Voor de inkoop categorie 'studie en opleiding' is het besparingspotentieel achteraf bijgesteld van hoog naar gemiddeld omdat het in deze categorie gaat om veel kleinere bedragen voor verschillende studies en opleidingen. De categorie 'archief' is achteraf bijgesteld van gemiddeld naar laag omdat het totale volume is ondergebracht bij 1 leverancier en het onderbrengen van het archief bij een andere leverancier geen echte optie is.

Uit de analyse van het door de gemeente aangeleverde crediteurenoverzicht blijkt dat door slechts 7 % (93) van de leveranciers 80 % (€ 11,2 miljoen) van het beïnvloedbare inkoopvolume wordt geleverd. Dezelfde vergelijking van het aantal facturen laat zien dat 25% (327) van de leveranciers zorgen voor 80% (5.524) van de facturenstroom. Reductie van het aantal facturen moet dus kunnen leiden tot een reductie van operationele kosten.

Op basis van de uitgavenanalyse kan per inkooppakket een detailanalyse worden gemaakt van de besparingsmogelijkheden binnen het pakket. Naast het inzicht in het volume, het aantal facturen en de grootste leverancier (volume en facturen) per inkooppakket, is ook een volledig inzicht in lopende contracten en prijsafspraken noodzakelijk om het werkelijke besparingspotentieel te kunnen vaststellen. Het besparingspotentieel zoals genoemd in de uitgavenanalyse is slechts gebaseerd op een rekenkundige benadering zonder rekening te houden met eventueel reeds aanwezig contracten. Binnen de duur van het onderzoek was het niet mogelijk om een goed overzicht van contracten en prijsafspraken aan te leveren.

Het verdient ook aanbeveling om bij de inkooppakketten waarbij de grootste leverancier qua volume niet gelijk is aan de grootste leverancier qua aantal facturen direct een verder analyse te maken van de facturenstroom en met de leverancier te bespreken op welke wijze deze stroom gereduceerd kan worden



## 4. RECHTMATIGHEID

### 4.1. Interne controle

Sinds 1 januari 2007 worden voor het eerst interne controles op de naleving van het inkoop- en aanbestedingsbeleid uitgevoerd door de medewerkerster AO/IC (aan de hand van de checklist interne controle). Per controle wordt een bevindingenrapport gemaakt. Dit wordt verstuurd naar de verantwoordelijke ambtenaar, het hoofd van de vakafdeling en de concerncontroller. Opvolging van de tussentijdse bevindingen is nog niet geformaliseerd<sup>5</sup>.

Over het jaar 2006 zijn 27 facturen > € 25.000 gecontroleerd. Als selectiecriteria voor de deelwaarneming van 27 facturen (totaal € 916.222) zijn gehanteerd:

- Spreiding over het jaar.
- 20 grootste factuurbedragen.
- 7 kleinere factuurbedragen.
- Minimaal 5 investeringen in vaste activa verdeeld over de diverse vakafdelingen.
- Uitgangspunt is dat facturen redelijk over afdelingen verdeeld zijn.

Er zijn geen grote afwijkingen geconstateerd tijdens de controle over het jaar 2006. Uit het bevindingenrapport van 27 februari 2007 blijkt wel dat het aantal aangevraagde offertes bij onderhands aanbesteden soms te laag is en er niet altijd een inkoper wordt ingeschakeld in trajecten met een geraamde waarde > € 10.000 (aanschaf tankwagen en aanschaf rioleringspompen). Tevens wordt in het bevindingenrapport aangegeven dat er 7 afwijkingen t.o.v. het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn geconstateerd. Deze afwijkingen kunnen echter achteraf door het College van B&W worden geautoriseerd. (In het bevindingenrapport staat beschreven dat De Raad achteraf kan autoriseren maar uit navraag bij mevrouw Menheere bleek dat dit het College moet zijn).

Uit de uitgavenanalyse zou geconcludeerd kunnen worden dat er in een aantal gevallen sprake is van het oneigenlijk opknippen van volumes. Een voorbeeld hiervan is de post uitzendkrachten. Om dit met zekerheid vast te stellen is een vergaande analyse van de volumes noodzakelijk.

### 4.2. Deskresearch (Europese) aanbestedingen

Middels deskresearch op de TED-databank van de Europese Unie en op [www.aanbestedingskalender.nl](http://www.aanbestedingskalender.nl) is gezocht naar door de gemeente Zundert, Europees en nationaal gepubliceerde aanbestedingen (al dan niet gezamenlijk met andere gemeenten) vanaf 1 januari 2003.

---

<sup>5</sup> De opvolging van de bevindingen is met ingang van 2007 geformaliseerd.

De volgende aanbestedingen zijn gevonden via TED:

Jaar	Omschrijving	Individueel aanbesteed of i.s.m. andere gemeenten
2007	Elektriciteit, gas, kernenergie en nucleaire brandstoffen, stoom, warm water en andere energiebronnen	I.s.m. andere gemeenten
2006	Mobiele telefoondiensten	I.s.m. andere gemeenten
2006	Strooizout	I.s.m. andere gemeenten
2006	Personenvervoer over land	Individueel
2006	Huishoudelijke diensten	I.s.m. andere gemeenten
2005	Diverse soorten drukwerk en drukbenodigdheden	I.s.m. andere gemeenten
2005	Afvalverwijderingsdiensten	Individueel
2005	Diensten voor het ophalen van papier	Individueel
2004	Diensten voor het reinigen van kolken	I.s.m. andere gemeenten
2004	Verkeersborden	I.s.m. andere gemeenten
2004	Elektriciteit	I.s.m. andere gemeenten
2004	Invalidenwagentjes, rolstoelen en bijbehorende apparatuur	I.s.m. andere gemeenten
2004	Brandverzekeringen	Individueel

De volgende aanbestedingen zijn gevonden via de aanbestedingskalender:

Jaar	Omschrijving	Individueel aanbesteed of i.s.m. andere gemeenten
2007	Gas	I.s.m. andere gemeenten
2007	Elektriciteit	I.s.m. andere gemeenten
2007	GRP-project 1 (nationale aanbesteding)	Individueel
2007	GRP-project 2 (nationale aanbesteding)	Individueel
2006	Aanleg DWA- en RWA-riolering (nationale aanbesteding)	Individueel

De volgende aanbestedingen zijn aan een nader juridisch dossieronderzoek onderworpen:

1. Personenvervoer over land
2. Afvalverwijderingsdiensten (in samenhang met papier)
3. GRP-project 2 (in samenhang met GRP-project 1).

De gedetailleerde resultaten van het juridisch dossieronderzoek zijn opgenomen in bijlage 4. De conclusies uit het onderzoek zijn verwoord in de volgende paragraaf.

#### 4.3. Bevindingen juridisch dossiercontrole

Uit de analyse van de drie aanbestedingen blijkt dat een duidelijk beoordelingskader voor zowel de gestelde eisen als de gunningcriteria ontbreekt. Dit oordeel is vooral gebaseerd op de aanbestedingen 'Inzameling GFT- en restafval' en 'Leerlingenvervoer'. Bij de aanbesteding GRP-2 project ontbreekt de nodige informatie.

In de gecontroleerde bestekken wordt onvoldoende duidelijk gemaakt op welke wijze de gunningcriteria worden beoordeeld. Dit speelt vooral bij de aanbestedingen waar op basis van de economische meest voordelige inschrijving is gegund. De gunningcriteria dienen op dusdanige wijze in het bestek vermeld te worden, dat alle redelijk geïnformeerde en normaal zorgvuldige inschrijvers in

staat zijn deze criteria op dezelfde wijze te interpreteren. In het bestek voor de aanbesteding van GFT- en restafval, zijn zowel de inhoud van de gunningcriteria, het gewicht van de criteria als ook de wijze waarop scores worden toegekend niet inzichtelijk voor de inschrijvers. Hiermee handelt de gemeente Zundert in strijd met het transparantiebeginsel en bestaat het risico, dat een teleurgestelde inschrijver een (succesvolle) gerechtelijke procedure start.

De aanbesteding Inzameling GFT- en restafval is gegund op basis van het criterium 'economisch meest voordelige inschrijving'. Omdat deze aanbesteding dateert uit 2005 en de in de vorige alinea genoemde tekortkomingen tot de belangrijkste en meest gevoelige kritiekpunten behoren, is besloten een extra controle op deze punten uit te voeren. Hiervoor is het dossier van de recente aanbesteding mobiele telefonie bekeken. De in oudere aanbestedingen geconstateerde tekortkomingen, blijken ook in recentere aanbestedingen niet conform wet- en regelgeving te zijn. Bij de kwaliteitscriteria staat bijvoorbeeld "o.a" voor de genoemde gunningcriteria, terwijl deze uitputtend moeten worden vermeld.

In de bestekken worden eisen en wensen door elkaar gehaald. In het bestek voor GFT- en restafval wordt voor de gunningcriteria aansluiting gezocht bij het hoofdstuk met het programma van eisen. Dit zijn eisen, met andere woorden: inschrijvers moeten hieraan voldoen. Door de wijze waarop het bestek is opgebouwd speelt het criterium kwaliteit bij de uiteindelijke bepaling van de scores hoegenaamd geen rol. Dit terwijl kwaliteit als eerste gunningcriterium is genoemd. In de nota van inlichtingen is gesteld dat de criteria in afnemende volgorde van belangrijkheid zijn opgenomen.

Bij toekomstige aanbestedingen zullen concrete eisen aan zowel de inschrijver (geschiktheideisen) als aan de uitvoering van de opdracht (programma van eisen) moeten worden gesteld. Deze eisen zullen ook daadwerkelijk als 'eis' geformuleerd moeten worden. Vooral bij de geschiktheideisen ontbreken in de beoordeelde bestekken de concrete eisen. Bijvoorbeeld: wat is een vergelijkbare omvang bij een referentie? Het vermelden van een concreet bedrag voorkomt onduidelijkheid en discussie.

De wensen (= gunningcriteria) moeten zo worden geformuleerd dat er voor een inschrijver de mogelijkheid is om zich te onderscheiden van de andere inschrijvers. Hierbij kan worden gedacht aan beschrijvingen zoals: zo snel mogelijke reactietijd, zo laag mogelijke prijs, enz. De gemeente vermeldt per gunningcriterium (en eventuele subgunningcriteria), aan welke kenmerken waarde wordt gehecht en vermeldt de wegingsfactoren. Op deze manier wordt aan inschrijvers duidelijk kenbaar gemaakt wat er van de potentiële leverancier wordt verwacht. Dit stelt inschrijvers in de gelegenheid een aanbieding te doen die zo goed mogelijk aansluit bij de behoefte van de gemeente.

#### **4.4. Conclusies naar aanleiding van uitgavenanalyse**

Uit de uitgavenanalyse blijkt dat er verschillende inkoopcategorieën zijn met een totale waarde groter dan € 211.000 (Europese aanbestedingsdrempel voor werken en diensten). Niet van al deze inkoopcategorieën is echter een publicatie van een Europese aanbesteding terug gevonden.

De vraag is of het totale bedrag een homogene groep producten of diensten omvat. Bovendien zijn de weergegeven bedragen de uitgaven over het jaar 2006 en het eerste kwartaal 2007. Bij raamovereenkomsten moet de waarde van een opdracht worden berekend over een periode van 4 jaar.

Een voorbeeld van een dienst die mogelijk Europees aanbesteed had moeten worden is de categorie ICT-diensten en -advies. De grootste leverancier brengt in totaal € 236.235 in rekening. Dit bedrag ligt boven de EU drempel en er mag vanuit worden gegaan dat de door deze leverancier geleverde diensten als homogene groep kunnen worden beschouwd.

Een ander duidelijk voorbeeld is de inzet van uitzendkrachten. Totale waarde € 1.228594, grootste leverancier € 331.032.

Het is raadzaam om een verdere detailanalyse van een aantal inkooppakketten te maken. Het is meer dan aannemelijk dat er volumes met een totale waarde boven de EU drempel niet Europees worden aanbesteed.

## 5 INTEGRITEIT

Binnen de gemeente is er aandacht voor het waarborgen van de integriteit, maar er is nog geen formeel integriteitbeleid. In de inleiding van het inkoopplan 2006 zoals opgesteld door de SIW staat beschreven dat de SIW de objectiviteit en de integriteit tijdens het inkooptraject waarborgt. Binnen het inkoopbureau wordt de NEVI integriteitcode gehanteerd. Er wordt op dit moment gewerkt aan een eigen beroepscode.

Tijdens het onderzoek zijn er geen zaken naar voren gekomen die erop wijzen dat de integriteit in het geding zou zijn. De gemeentesecretaris heeft ook aangegeven dat er naar zijn mening op dit moment geen redenen zijn om aan te nemen dat er dingen gebeuren die in strijd zouden zijn met de integriteit.

Het risico van niet integer handelen is echter wel degelijk aanwezig. Belangrijkste oorzaken hiervoor zijn o.a.:

1. Ontbreken van vaste procedures voor het selecteren van leveranciers waaraan wordt gevraagd offerte uit te brengen.
2. Offertes worden veelal aangevraagd bij 'bekende' leveranciers waarmee vaak al langere tijd zaken wordt gedaan.
3. Niet toepassen van het 4-ogen principe bij beoordelingen (wel als SIW betrokken is).
4. Hoge drempelbedragen onder de Europese drempelbedragen en de regelmatige verzoeken om af te wijken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid

In het bestuur van de SIW is recent gediscussieerd in hoeverre je als inkoper in zijn algemeenheid (dus niet specifiek voor de gemeente Zundert) meewerkt aan trajecten waar de rechtmatigheid in het geding is en een beroep wordt gedaan op de integriteit. De aan het SIW deelnemende gemeenten zijn de betalende partij. Vraag is, wie bepaalt: SIW of de gemeenten? In hoeverre kan een inkoper de keuze maken geen medewerking aan een traject te verlenen omdat een traject (mogelijk) in strijd is met de rechtmatigheid en integriteit.

Het is de verwachting dat in de loop van 2007 een integriteitbeleid voor de gemeente kan worden vastgesteld. Een optie hierbij is ook dat alle ambtenaren bij indiensttreding een 'Eed en belofte' moeten afleggen.

Integriteit maakt (nog) geen formeel onderdeel uit van het wervingsproces van nieuwe medewerkers. Voor spijfuncties wordt wel navraag gedaan naar de (arbeids)historie van een kandidaat.

Uitnodigingen van leveranciers worden besproken met de gemeentesecretaris. In principe wordt hierop niet ingegaan. Zeker niet als het om leveranciers gaat waarmee de gemeente in onderhandeling is of op korte termijn denkt te gaan. Uitnodigingen van leveranciers waarmee de gemeente een bestendige en langdurige relatie heeft worden incidenteel en afhankelijk van de aard van de uitnodiging wel geaccepteerd.

## 6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid binnen de gemeente Zundert is redelijk georganiseerd. Wel dient te worden opgemerkt dat 'de lat laag is gelegd' door onder de Europese drempelbedragen bijna uitsluitend met (meervoudig) onderhandse procedures te werken.

Door aan te sluiten bij de SIW wordt gebruik gemaakt van volumevoordelen. Weliswaar wordt inkoop nog niet bij alle trajecten > € 10.000 betrokken, maar de geïnterviewde medewerkers zijn goed op de hoogte van het actuele inkoop- en aanbestedingsbeleid. Ook wordt duidelijk toegevoegde waarde van de SIW ervaren.

Ook de integriteit heeft aandacht. Door het ontbreken van formele processen voor bijvoorbeeld de selectie van leveranciers bij onderhandse aanbestedingen wordt het risico van niet integere handelingen vergroot. Er wordt gewerkt aan een eigen integriteitcode die volgens planning nog in 2007 geïntroduceerd zal worden. De SIW werkt conform de NEVI integriteitcode.

De rechtmatigheid van de inkoopprocessen is in de basis redelijk gewaarborgd door de organisatie te verplichten alle inkooptrajecten > € 10.000 te melden bij de inkopers. Belangrijk en acuut aandachtspunt zijn de transparantie van de bestekken en het mogelijk niet Europees aanbesteden van inkooppakketten met een totale waarde boven de Europese drempel (mede door het oneigenlijk opknippen van volumes).

De operationele inkoopprocessen zijn redelijk georganiseerd (factuurafhandeling is goed georganiseerd). Deze processen zijn echter slechts in beperkte mate georganiseerd en verlopen op dit moment vooral volgens mondelinge afspraken.

Op basis van het uitgevoerde onderzoek komen wij tot de volgende verbeterpunten:

1. Aanscherpen inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het beleid voldoet in belangrijke mate aan de minimale standaarden maar kan/moet op een aantal punten worden aangescherpt:
  - Duidelijke verwijzing naar Bao
  - Aangeven of ARW2005 wel of niet van toepassing wordt verklaard. De VNG heeft gemeenten geadviseerd om het ARW2005, in tegenstelling tot het ARW2004, van toepassing te verklaren bij het inkopen van werken.
  - Verschil 2A en 2B diensten
  - In rolverdeling materiedeskundige/inkoper de rol van de budgethouder toevoegen. Tevens sluit de rolverdeling niet altijd aan bij het principe van integraal management en zijn dezelfde rollen benoemd waardoor onduidelijk is wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor het resultaat.
  - Drempelbedragen onder de EU drempels zijn erg hoog. M.u.v. hefboomwerken waar bij een contractwaarde > € 350.000 uitsluitend wordt aanbesteed door middel van onderhandse aanbestedingen zonder publicatie. Het is twijfelachtig of het hanteren van deze hoge drempelbedragen voldoende tegemoet komt aan het principe van voldoende concurrentie. Zeker ook omdat veel andere gemeenten lagere drempelbedragen hanteren. Wij adviseren om (bijvoorbeeld vanaf € 100.000 voor leveringen en diensten) ook gebruik te gaan maken van nationale openbare of niet-openbare aanbestedingen.

- Formuleer in het inkoopplan voor een kalenderjaar ook inkoopdoelstellingen zoals verwachte besparingen, reduceren van het aantal facturen en leveranciers.
2. Transparantie bestekken:
    - Toevoegen verplichte uitsluitingcriteria
    - Gunningcriteria en subgunningcriteria duidelijker formuleren, inclusief duidelijk wegingsfactoren.
    - Eisen als eisen en gunningcriteria als gunningcriteria formuleren.
  3. Contractbeheer van individuele contracten structureren. Om professioneel te kunnen inkopen is een actueel inzicht in lopende contracten en de expiratedata van deze contracten een voorwaarde.
  4. Leveranciersbeoordeling van (vooral) strategische leveranciers structureren en formaliseren. Voer regelmatig evaluatiegesprekken met leveranciers (ook als de dienstverlening goed verloopt) en leg de gesprekken schriftelijk vast.
  5. Formaliseer de selectie van leveranciers. Baseer deze selectie niet voornamelijk op de kennis van een aantal ambtenaren. Mogelijk worden kansen bij nieuwe leveranciers niet of onvoldoende benut. Een beleidsregel zou kunnen zijn dat er minimaal 1 'vreemde eend in de bijt' wordt uitgenodigd om offerte uit te brengen.
  6. Formaliseer de controle op het aanmaken van verplichtingen bij inkopen > € 5.000. De vervolgstap zou kunnen zijn om de factuurmatching te automatiseren.
  7. Maak zo min mogelijk gebruik van leverancierscontracten en leveranciersvoorwaarden. Stel een verplichte juridische toetsing in indien hiervan toch gebruik wordt gemaakt.

## 7. REACTIE COLLEGE

Conform het onderzoeksprotocol is de conceptrapportage in het kader van het bestuurlijk hoor en wederhoor voorgelegd aan het College van Burgemeester en Wethouders.

De conceptrapportage is in het kader van bestuurlijk hoor en wederhoor op 5 oktober 2007 aangeboden aan het College. Het College heeft hierop gereageerd bij brief van 13 november 2007. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

In de reactie werd onder meer aangegeven dat het College de conclusie uit hoofdstuk 4 van het conceptrapport, namelijk dat het meer dan aannemelijk is dat volumes met een totale waarde boven de EU-drempel niet Europees worden aanbesteed, graag nader onderbouwd had gezien.

In aansluiting daarop heeft de Rekenkamer besloten tot een aanvullend onderzoek. De bevindingen van dit aanvullend onderzoek zijn op 21 november 2007 aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Wij hebben op 18 december de reactie van het College ontvangen. Ook deze reactie is onderstaand integraal opgenomen.

### 7.1. Reactie College op conceptrapportage

Geachte heer de Schipper,

Onder dankzegging van de ontvangst van het conceptrapport over het uitgevoerde rekenkameronderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid treft u onderstaand de bestuurlijke reactie aan op deze nota.

In het algemeen kan het college zich vinden in de analyse van het conceptrapport. Het college is van mening dat het inkoopproces de afgelopen jaren vooruitgang heeft geboekt, maar dat het proces op een aantal punten nog kan worden verbeterd. De afgelopen jaren hebben in het teken gestaan van het borgen van het inkoopproces in de organisatie. In 2004 heeft de gemeente Zundert een contract afgesloten met de Stichting Inkoopbureau West-Brabant (SIW) om de centrale inkooprol qua advisering en coördinatie in de organisatie in te bedden. Na vaststelling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in 2005 heeft in 2006 een evaluatie van het inkoopproces plaatsgevonden, waarna het beleid is aangepast. Hierdoor heeft een versteviging van de rol van SIW plaatsgevonden doordat in het nieuwe beleid is opgenomen dat SIW wordt betrokken bij alle inkopen groter dan € 10.000. Het aangepaste beleid is met alle betrokkenen gecommuniceerd. Door invoering van integraal management is hierbij de uitvoering van het inkoopproces decentraal in de organisatie neergelegd. Vanaf 2005 hebben ook interne controles plaatsgevonden als interne beheersingsmaatregel op het inkoopproces en met ingang van 2007 vinden deze controles gedurende het gehele jaar plaats, inclusief rapportage en voortgangsbewaking hiervan in tussentijdse management-rapportages. Het inkoopproces is onderdeel van de externe rechtmatigheidstoets door de accountant. Over 2005 en 2006 heeft de gemeente Zundert een goedkeurende verklaring van de accountant ontvangen op het gebied van rechtmatigheid. In dit verband had het college de conclusie uit hoofdstuk 4 van het conceptrapport, namelijk dat het meer dan aannemelijk is dat volumes met een totale waarde boven de EU drempel niet Europees worden aanbesteed, graag nader onderbouwd gezien. In het conceptrapport wordt namelijk aangegeven dat om met zekerheid te kunnen vaststellen dat sprake is van het oneigenlijk opknippen van volumes, een vergaande analyse van volumes noodzakelijk is. Het



college erkent dat het voor een aantal posten lastig is om de relatie naar het totale volume te leggen, maar dat daarin bewuste keuzes zijn gemaakt die ook bij de accountantscontrole zijn betrokken en niet tot opmerkingen hebben geleid.

Het voert te ver om op alle specifieke verbeterpunten uit het conceptrapport in te gaan. In de begroting van 2007 was reeds als activiteit opgenomen dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid als gevolg van wijzigingen in de Aanbestedingswet opnieuw zou moeten worden aangepast. Deze wetswijziging wordt echter niet eerder dan september 2008 verwacht, zodat de aanpassing van het beleid nu in de begroting 2008 als activiteit is opgenomen. Bijkomend voordeel van dit uitstel is dat de verbeterpunten uit het conceptrapport nu kunnen worden meegenomen bij de evaluatie en aanpassing van het beleid. Dit betekent niet automatisch dat het college alle aanbevelingen zal overnemen, maar wel dat deze allemaal worden voorgelegd aan betrokken actoren, waaronder de adviserende partijen SIW en de accountant. Hierbij zullen ook de opmerkingen en aanpassingen vanuit het ambtelijk hoor- en wederhoor worden meegenomen, die niet door de rekenkamer in het conceptrapport zijn verwerkt. Hieronder valt ook een aantal onjuistheden die niet in het conceptrapport zijn aangepast. Een ander aspect dat ook bij het ambtelijk hoor- en wederhoor aan de orde is gekomen is het anonimiseren van namen van leveranciers in de bijlagen. Het college vraagt zich af waarom deze uit privacyoogpunt van betrokkenen niet uit de bijlagen zijn verwijderd. Hetzelfde geldt voor het volledig opnemen van de interviewverslagen. Overigens zijn in het conceptrapport de oude bijlagen opgenomen in plaats van de aangepaste versie van 13 augustus jl. Alle conclusies en verbeterpunten in ogenschouw nemend is het college van mening dat deze zeker zullen bijdragen aan de verdere verbetering van het inkoopproces en aan de doorlopende ontwikkeling van de bedrijfsvoering.

Tot slot wil het college dank uitspreken naar de onderzoekers voor de samenwerking gedurende de interviews en de totstandkoming van het conceptrapport.

Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders van Zundert,  
de secretaris, de burgemeester,

Ing. F.J.J. Priem

L.C. Poppe-de Looff

## 7.2. Reactie College op bevindingen aanvullend onderzoek

Geachte heer De Schipper,

Onder dankzegging van de ontvangst van het conceptrapport over het uitgevoerde aanvullende onderzoek naar het inkoop-en aanbestedingsbeleid treft u onderstaand de bestuurlijke reactie aan op dit rapport.

In eerste aanleg hechten wij er als college aan om onze grote waardering uit te spreken voor het feit dat de Rekenkamer West-Brabant een aanvullend onderzoek heeft uitgevoerd naar aanleiding van onze bestuurlijke reactie op het initiële onderzoek van uw Rekenkamer.

De bevindingen vanuit het aanvullende onderzoek zullen wij voorleggen aan en bespreken met de accountant en het inkoopbureau. Vervolgens zullen wij de uitkomsten van het initiële onderzoek, de uitkomsten van het aanvullende onderzoek, de conclusies van het ambtelijk overleg met de accountant en het inkoopbureau en de aanstaande wetswijzigingen betrekken bij de evaluatie van het inkoop en aanbestedingsbeleid in 2008.

Het voorgaande betekent niet dat wij de bevindingen van het onderzoek en het aanvullende onderzoek integraal met u delen dan wel zullen c.q. kunnen overnemen. Het voorgaande betekent wel dat wij grote waarde hechten aan onderzoeken die ondersteuning bieden aan onze voortdurende focus op kwalitatieve impulsen voor de bedrijfsvoering.

Tot slot wil het college de Rekenkamer West-Brabant bedanken voor de bijdrage aan de ontwikkeling van onze bedrijfsvoering.

Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders van Zundert,  
de secretaris, de burgemeester,

Ing. F.J.J. Priem

L.C. Poppe-de Looff

## 8 NAWOORD

Het stemt de Rekenkamer tot tevredenheid dat het college zich in het algemeen kan vinden in de analyse uit het rapport en van mening is dat de conclusies en aanbevelingen zeker zullen bijdragen aan de verdere verbetering van het inkoopproces en aan de doorlopende ontwikkeling van de bedrijfsvoering. De reactie geeft op enkele punten aanleiding tot een afsluitend commentaar.

Een belangrijk element in de rapportage is de naleving van het Europese aanbestedingsrecht. In het kader van dit onderzoek is een analyse gemaakt van de uitgaven in de periode 2006 c.q. het eerste kwartaal van 2007. Uit die analyse bleek dat in sommige marktsegmenten het totaal van de opdrachtwaarden dusdanig hoog was het meer dan aannemelijk was dat hiervoor een Europese aanbestedingsprocedure gestart had moeten worden.

Het College heeft in haar reactie aangegeven dat zij deze conclusie graag nader onderbouwd had gezien. De Rekenkamer heeft daarop besloten om aanvullend onderzoek uit te voeren naar de subsegmenten uitzendkrachten en ICT-diensten en advies. Bij twee van de drie onderzochte situaties is vastgesteld dat deze niet rechtmatig zijn aanbesteed. De volledige resultaten van dit aanvullend onderzoek zijn opgenomen in bijlage 5.

De Rekenkamer wijst in dit verband op de complexiteit van het Europese aanbestedingsrecht (en met name de interpretatie daarvan). Om te borgen dat de gemeente aan de in wetgeving en jurisprudentie neergelegde eisen voldoet is het nodig dat in de onderliggende processen daarvoor waarborgen worden getroffen. Met name dient daarbij ook te worden onderkend dat voor opdrachten van homogene aard niet de waarde van elke opdracht op zich, maar de opdrachtwaarde van het totaal (in aangewezen situaties over een periode van vier jaar) bepalend is voor de toe te passen aanbestedingsprocedure. In situaties waarin er naar het oordeel van de gemeente zwaarwegende redenen zijn op grond waarvan geen Europese procedure wordt gestart, dient dit via een geformaliseerd proces te worden getoetst, gefiatteerd en vastgelegd.

Het college merkt op dat niet alle reacties uit het ambtelijk hoor- en wederhoor zijn verwerkt in de concept rapportage, hetgeen heeft geleid tot onjuistheden. De Rekenkamer hecht er aan te benadrukken dat het onderzoeksproces er naar zijn aard op gericht is om tot een juiste vaststelling van feiten te komen. Met het oog hierop is de – zeer uitgebreide – reactie punt voor punt beoordeeld. Om tot een zo juist mogelijke vaststelling van de feiten te komen hebben nog enkele aanvullende interviews plaats gevonden.

Op grond hiervan zijn op een aantal punten correcties aangebracht. Op een aantal andere punten heeft de Rekenkamer echter geconstateerd dat noch de ontvangen reacties, noch het nadere onderzoek aanleiding gaf om aanpassingen aan te brengen.

In de reactie van het College is niet aangegeven op welke punten de rapportage naar zijn mening toch nog onjuistheden bevat. Vanuit een oogpunt van zorgvuldigheid is daarom alsnog navraag gedaan. Daarbij is aangegeven dat het hier gaat om punten op detailniveau, die geen invloed hebben op de beeldvorming, conclusies en aanbevelingen van het rapport. Dat is ook de reden dat het college hierop niet in detail is ingegaan.

Naar aanleiding van de reactie zijn in de rapportage in de vorm van voetnoten nog enkele kleine correcties en verduidelijkingen opgenomen.

Een ander aspect dat ook bij het ambtelijk hoor- en wederhoor aan de orde is gekomen is het anonimiseren van namen van leveranciers in de bijlagen. Het college vraagt zich af waarom deze uit privacyoogpunt van betrokkenen niet uit de bijlagen zijn verwijderd.

De Rekenkamer constateert dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid zich naar zijn aard richt op zakelijke transacties tussen de gemeente en de betrokken ondernemingen. Waar in de relatie met natuurlijke personen uiteraard zoveel mogelijk rekening gehouden moet worden met de privacyaspecten van betrokkenen, geldt in zakelijke relaties juist het uitgangspunt van transparantie. In openbare inkoopprocedures is het gebruikelijk (in veel gevallen zelfs wettelijk verplicht) dat de naam van de leverancier waaraan een opdracht is gegund (inclusief de geschatte totale waarde van de opdracht), openbaar wordt gemaakt. Vanuit het oogpunt van transparantie is de Rekenkamer dan ook van mening dat de namen van leveranciers niet geanonimiseerd dienen te worden.

Tot slot wordt opgemerkt dat, conform het protocol van de Rekenkamer, de gespreksverslagen niet in deze eindrapportage zijn opgenomen.

## Bijlage 1: Overzicht interviews en geanalyseerde documenten

### Gehouden interviews

Donderdag 10 mei:	09.00-10.30 uur	Nicole Menheere
	10.30-12.00 uur	Tonny Hoogendoorn
	13.00-14.30 uur	Peter Thomassen
	14.30-16.00 uur	Ton van der Geld
Dinsdag 15 mei:	09.00-10.30 uur	Cees Meulman
	10.30-12.00 uur	Peter Snepvangers
	13.00-14.30 uur	Hedwig van Aart
Maandag 21 mei:	09.00-10.30 uur	Rob de Coo
	10.30-12.00 uur	Corrie Bastiaansen
	14.30-16.00 uur	Henk Klaucke

Na het proces van ambtelijk hoor- en wederhoor zijn een aantal opmerkingen uit dit proces extra getoetst bij de concern controller (Henny Kruis) en de juridisch beleidsmedewerker (Monique Braspenning).

### Overzicht geanalyseerde documenten

- Inkoopplan 2006
- Inkoopplan 2007
- Inkoopevaluatie 2006
- Inkoop- en aanbestedingsbeleid 21-07-2005 (vervallen)
- Inkoop- en aanbestedingsbeleid 05-09-2006
- Inkoopbeleid procesbeschrijving en formulieren 2006
- Bevindingen interne controle proces/post: Inkopen van 27-02-2007
- Mandaatregeling 2006
- Mandaatregeling 2007
- Mandaatregister 2006
- Mandaatregister 2007
- Contractenbeheer – discussiememo 05-09-2006
- Samenwerkingovereenkomst SIW
- Organisatieregeling 2007
- Regeling budgetbeheer 2007

## Bijlage 2: Gehanteerde normenkader

Let op: de waardering van de mate waarin georganiseerd kan worden uitgedrukt in onvoldoende, redelijk of goed en in de combinaties onvoldoende-redelijk en redelijk-goed.

Omschrijving	Mate waarin georganiseerd	Normenkader
Inkoopmissie en -visie	Onvoldoende	De inkoopmissie en -visie zijn niet beschreven en ook nog geen punt op de agenda van het management.
	Redelijk	De inkoopmissie en -visie zijn nog niet vastgesteld maar zijn wel in ontwikkeling. <u>Of:</u> De inkoopmissie en -visie zijn formeel vastgesteld maar geven nog slechts beperkt richting aan de organisatie m.b.t. inkopen en aanbesteden. <u>Of:</u> De inkoopmissie en -visie zijn formeel vastgesteld maar dit is slechts bij een klein deel van de medewerkers bekend.
	Goed	De inkoopmissie en -visie zijn formeel vastgesteld en geven richting aan de organisatie m.b.t. tot inkopen en aanbesteden. De inkoopmissie en -visie zijn bij een groot deel van de medewerkers bekend.
Inkoop- en aanbestedingsbeleid	Onvoldoende	Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is niet beschreven en ook nog geen punt op de agenda van het management.
	Redelijk	Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is nog niet vastgesteld maar wel in ontwikkeling. <u>Of:</u> Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is formeel vastgesteld maar geeft nog slechts beperkt richting aan de organisatie m.b.t. inkopen en aanbesteden. <u>Of:</u> Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is formeel vastgesteld maar is slechts bij een klein deel van de medewerkers bekend.
	Goed	Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is formeel vastgesteld en geeft richting aan de organisatie m.b.t. tot inkopen en aanbesteden. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is bij een groot deel van de medewerkers bekend.

Omschrijving	Mate waarin georganiseerd	Normenkader
Inkoopdoelstellingen	Onvoldoende	Er zijn geen inkoopdoelstellingen geformuleerd en dit is ook nog geen punt op de agenda van het management.
	Redelijk	Er zijn wel inkoopdoelstellingen geformuleerd maar verantwoordelijke medewerkers worden hierop niet beoordeeld. <u>Of:</u> Er zijn wel inkoopdoelstellingen geformuleerd maar de mate van realisatie wordt niet gemeten.
	Goed	Inkoopdoelstellingen zijn geformuleerd en maken onderdeel uit van de beoordeling van de verantwoordelijke medewerkers.
Plannen, budgetteren en monitoren	Onvoldoende	Er worden geen inkoopplannen opgesteld. <u>Of:</u> Er is geen mandaatregeling.
	Redelijk	Er worden inkoopplannen opgesteld maar deze worden uitsluitend voor inkoop en aanbestedingsdoeleinden gebruikt. De inkoopplannen worden niet of nauwelijks meegenomen in budgetrondes. <u>En:</u> Er is wel een mandaatregeling vastgesteld maar deze wordt niet of nauwelijks gecontroleerd.
	Goed	Inkoopplannen maken onderdeel uit van de budgetrondes en de mandaatregeling wordt op structurele wijze en volgens een vast protocol gecontroleerd.
Leveranciersmanagement	Onvoldoende	Leveranciers worden niet beoordeeld op de geleverde prestaties. Incidenteel en op ad-hoc basis vinden gesprekken plaats met leveranciers maar de resultaten worden niet vastgelegd.
	Redelijk	Een beperkt aantal leveranciers wordt beoordeeld, maar beoordeling vindt niet plaats volgens een gestructureerd proces. <u>Of:</u> Het presteren van een groot deel van de leveranciers wordt beoordeeld maar beoordeling vindt niet plaats volgens een gestructureerd proces.
	Goed	Leveranciers worden volgens een gestructureerd proces beoordeeld. De resultaten worden volgens een standaard methodiek vastgelegd en gearchiveerd.

Omschrijving	Mate waarin georganiseerd	Normenkader
Specificatie behoefte	Onvoldoende	In de specificatie van de behoefte wordt uitsluitend uitgegaan van voortzetting van de huidige situatie. Nieuwe ontwikkeling in de markt dan wel in de eigen organisatie worden niet meegenomen.
	Redelijk	In de specificatie van de behoefte wordt vooral uitgegaan van voortzetting van de huidige situatie. Algemeen bekende marktontwikkelingen en ontwikkelingen binnen de eigen organisatie worden (in beperkte) meegenomen in de specificatie van de behoefte.
	Goed	Specificatie van de behoefte vindt plaats door een gestructureerde analyse van ontwikkelingen in de markt en binnen de eigen organisatie. Out-of-the-box denken.
Leveranciersselectie	Onvoldoende	Leverancierskeuze is niet gebaseerd op een marktonderzoek. Alleen bekende leveranciers worden uitgenodigd om offerte uit te brengen.
	Redelijk	Er worden niet alleen bekende maar ook (voor de gemeente) onbekende leveranciers uitgenodigd om offerte uit te brengen. Selectie van de leveranciers vindt echter niet plaats volgens een vast protocol.
	Goed	Leveranciers worden uitsluitend op basis van een verkenning van de markt en volgens een vast protocol uitgenodigd offerte uit te brengen.
(EU) aanbesteden	Onvoldoende	(EU) aanbesteden heeft geen aandacht. Er wordt ingekocht volgens niet-éénduidige inkoopprocedures. Geen controle op rechtmatigheid.
	Redelijk	Er zijn duidelijke drempels en procedures voor aanbesteden maar procedures worden niet of nauwelijks gecontroleerd en geëvalueerd.
	Goed	Er zijn duidelijke drempels en procedures voor aanbesteden. Bewaking van de procedures en rechtmatigheid is geborgd in de organisatie.



Omschrijving	Mate waarin georganiseerd	Normenkader
Contracteren	Onvoldoende	Afspraken worden niet schriftelijk vastgelegd of niet vastgelegd in een door alle betrokken partijen getekend contract. Er is geen mandaatregeling
	Redelijk	Afspraken worden vastgelegd in een contract maar het contract wordt niet juridisch getoetst. Of: Afspraken worden wel vastgelegd in een contract maar hiervoor worden veelal leverancierscontracten en leveranciersvoorwaarden gebruikt.
	Goed	Afspraken worden juridisch getoetst en in een door alle betrokken partijen getekend contract vastgelegd. In slechts een beperkt aantal gevallen wordt gebruik gemaakt van andere inkoopvoorwaarden dan de eigen inkoopvoorwaarden van de gemeente. Ondertekening vindt plaats volgens een vastgestelde mandaatregeling.
Evaluatie en beheer	Onvoldoende	Afgesloten contracten worden niet beheerd.
	Redelijk	Contracten worden gestructureerd vastgelegd maar bewaking van expiratedata en verlengingsopties vindt niet of nauwelijks plaats.
	Goed	Alle contracten worden gestructureerd vastgelegd en expiratedata en verlengingsopties worden actief beheerd. De overeengekomen inkoopcondities worden op structurele wijze in de organisatie getoetst.
Opstellen en autoriseren bestelaanvraag	Onvoldoende	Er is geen sprake van beperking van bevoegdheden om bestelaanvragen op te stellen en te autoriseren. Geen gestructureerd proces.
	Redelijk	Het aantal medewerkers dat bevoegd is bestelaanvragen op te stellen en te autoriseren is beperkt. Er is echter geen sprake van een gestructureerd proces. Of: Opstellen en autoriseren verloopt via een gestructureerd proces maar het aantal medewerkers dat bevoegd is, is niet beperkt.
	Goed	Het aantal medewerkers dat bevoegd is bestelaanvragen op te stellen en te autoriseren is beperkt. Opstellen en autoriseren bestelaanvragen verloopt via een gestructureerd proces.

Omschrijving	Mate waarin georganiseerd	Normenkader
Plaatsen & bewaken opdrachten	Onvoldoende	Er is geen sprake van beperking van de mogelijkheden om opdrachten te plaatsen. Plaatsen en bewaken van opdrachten verloopt niet via een gestructureerd proces.
	Redelijk	Het aantal medewerkers dat bevoegd is bestelopdrachten te plaatsen en bewaken is beperkt. Er is echter geen sprake van een gestructureerd proces. <b>Of:</b> Plaatsen en bewaken opdrachten verloopt via een gestructureerd proces maar het aantal medewerkers dat bevoegd is, is niet beperkt.
	Goed	Het aantal medewerkers dat bevoegd is bestelopdrachten te plaatsen en bewaken is beperkt. Plaatsen en bewaken opdrachten verloopt via een gestructureerd proces.
Ontvangst goederen of diensten	Onvoldoende	Een groot deel van de medewerkers mag bestelde goederen of diensten in ontvangst nemen.
	Redelijk	Slechts een beperkt aantal medewerkers mag bestelde goederen of diensten in ontvangst nemen maar dit verloopt niet volgens een gestructureerd proces.
	Goed	Slechts een beperkt aantal medewerkers mag bestelde goederen of diensten in ontvangst nemen. De specificaties van de ontvangen goederen en diensten worden bij ontvangst grondig gecontroleerd en binnengeboekt volgens een gestructureerd proces.
Logistieke afhandeling	Onvoldoende	Logistieke stromen zijn niet gestructureerd en ondoorzichtig.
	Redelijk	Logistieke stromen zijn gestructureerd maar niet geformaliseerd. Is er geen of nauwelijks sprake van voorraadbeheer.
	Goed	Logistieke stromen zijn gestructureerd en geformaliseerd. Voorraadbeheer is georganiseerd. Daar waar mogelijk zijn (administratieve) processen gestandaardiseerd en geautomatiseerd.
Factuurafhandeling	Onvoldoende	Factuurafhandeling is niet of nauwelijks gestructureerd. Facturen worden niet of nauwelijks gecontroleerd.
	Redelijk	Het (administratieve) proces is nauwelijks of niet geautomatiseerd. Facturen worden handmatig gecontroleerd door de budgethouder.
	Goed	Daar waar mogelijk zijn (administratieve) processen gestandaardiseerd en geautomatiseerd. Facturen worden getoetst aan de gemaakte inkoopafspraken.

**Bijlage 3: Uitgavenanalyse**

#### Bijlage 4: Resultaten juridisch dossieronderzoek

<b>Onderwerp aanbesteding</b>	<b>Inzameling van GFT- en restafval, nr. 2004/S 189-161202</b>
<b>(Geschatte) contractwaarde</b>	€ 260.000,= per jaar
<b>Gekozen aanbestedingsprocedure</b>	Openbaar Europees
<b>Aanbestedingsbeleid</b>	Conform het van toepassing zijnde aanbestedingsbeleid 2005 is de opdracht Europees aanbesteed.
<b>Gunningscriterium</b>	Economisch meest voordelige inschrijving
<b>Status</b>	Afgerond
<b>Wettelijke termijnen</b>	Datum van verzending aankondiging; 20 september 2004 Beantwoording vragen (nota van inlichtingen): 21/ 25 oktober 2004. De datering van de brief en genoemde datum van verzending verschillen. Dit levert overigens in dit geval geen probleem op, omdat beide data binnen de door de wet gegeven termijn voor beantwoording vallen. Uiterste inleverdatum offerte: 11 november 2004 De gehanteerde termijnen voldoen aan de minimumtermijnen zoals genoemd in de Richtlijn Diensten.
<b>Aankondiging van opdracht</b>	<b>I.1.1</b> Bij voorkeur geen telefoonnummer vermelden in de aankondiging om ervoor te zorgen dat communicatie zoveel mogelijk schriftelijk verloopt. Bij telefonisch contact bestaat het risico dat de inschrijvers verschillende informatie krijgen en van verschillende informatie uitgaan bij het opstellen van de offerte. Schriftelijke communicatie heeft dan ook de voorkeur.  <b>IV. 3.2</b> Laatste datum waarop aanbestedingsdocument kan worden aangevraagd is gesteld op een week voor de uiterste inleverdatum van 11 november.  Het noemen van een datum is niet verplicht en als een bedrijf in een dag wenst in te schrijven, is dat haar keuze. Het noemen van een datum kan dan ook achterwege blijven.
<b>Opmerkingen bij het aanbestedingsdocument</b>	<b>4.2</b> Dit hoofdstuk is genoemd selectiecriteria. Bij een openbare procedure is eigenlijk geen sprake van selectiecriteria, maar van geschiktheideisen. Er vindt geen selectie plaats, maar er wordt slechts nagegaan of inschrijvers voldoen aan bepaalde eisen. Verder moet er nog een onderscheid gemaakt worden tussen uitsluitinggronden (4.2.1) en geschiktheideisen (4.2.2 en verder).  In 4.2.1 wordt verwezen naar bijlage 5, dit moet zijn bijlage 3. Verder is bijlage 3 "Evaluatieformulier" genoemd, terwijl dit de Eigen Verklaring over het niet van toepassing zijn van de uitsluitinggronden betreft.  Verder valt in deze paragraaf op, dat er geen concrete eisen worden gesteld. Door eisen niet nader te concretiseren, valt de mogelijkheid weg om inschrijvers uit te sluiten en kan het stellen van dergelijke eisen achterwege blijven. De facto wordt er geen eis gesteld.