

# De eerste win(s)t.

Inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Eindrapportage rekenkamercommissie.

Losser, maart 2008.

**Gemeente Losser**



# Rapportage gemeentelijke rekenkamercommissie Losser

## Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Inhoud	Pagina
Voorwoord	
<b>Samenvattende conclusies en aanbevelingen</b>	<b>3</b>
<b>1. Aanleiding en opdracht</b>	<b>6</b>
1.1 Aanleiding	6
1.2 Vraagstelling	7
1.3 Afbakening	7
1.4 Leeswijzer	8
<b>2. Oordeel, bevindingen en aanbevelingen</b>	<b>9</b>
2.1 Oordeel	9
2.2 Bevindingen	10
2.3 Aanbevelingen	11
<b>3. Onderbouwing</b>	<b>13</b>
3.1 Inkoop- en aanbestedingsbeleid	13
3.2 Evaluatie en controle	21
3.3 Rol van de raad	24

### Bijlagen:

1. Doelstelling & onderzoeksvragen.
2. Overzicht van ontvangen documenten.
3. Overzicht gesprekspartners.
4. Casebeschrijvingen.
5. Format checklist aanbestedingen.

Reactie van het College Burgemeester en Wethouders

Nawoord

## Voorwoord

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

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

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

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

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

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

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

Maart 2008,

Rob R. Malag

Voorzitter rekenkamercommissie

## Samenvattende conclusies en aanbevelingen

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

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

Het doel van het onderzoek is het geven van inzicht in de doelmatigheid en rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de uitvoering ervan in de gemeente Losser. Gelijktijdig heeft de rekenkamercommissie onderzocht hoe vanuit het oogpunt van transparantie de raad in voorkomende gevallen is geïnformeerd.

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

### Conclusie

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

Dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid onvoldoende systematisch georganiseerd en geborgd is blijkt volgens ons uit:

- (a) Het geldende beleid wordt wel uitgevoerd maar wordt niet periodiek getoetst aan actuele ontwikkelingen;
- (b) er geen eenduidige en helder beschreven (AO) richtlijn of handelwijze voor inkopen en aanbesteden binnen de gemeente bestaat waardoor er per afdeling verschillen kunnen ontstaan;
- (c) er geen duidelijkheid over het betrekken van lokale ondernemers; en
- (d) de ‘checks and balances’ ofwel de verantwoordelijkheden in beleidsbepaling, uitvoering en controle zijn onvoldoende dan wel praktisch te los van elkaar georganiseerd.

De rol van de raad in het beleid en de uitvoering daarvan is zowel voor de raad als de ambtelijke organisatie onduidelijk, in die zin dat er verschillend over de rollen wordt gedacht evenals de bijbehorende informatievoorziening. Wij stellen derhalve vast dat er een professionaliseringsslag gemaakt dient te worden.

De Rekenkamercommissie constateert dat de gemeente Losser over de onderzochte periode een vastgesteld inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft, dat tussentijds niet geëvalueerd en ook niet herzien is. Naast dit inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn er op onderdelen waarborgen zoals de regels budgetbeheer, het mandaatbesluit en de Europese en nationale wet- en regelgeving. Minder aandacht is er voor het overkoepelend en strategisch nadenken over het inkoop- en aanbestedingsbeleid en een werkwijze die daarvan afgeleid is. Er zijn nauwelijks procedurebeschrijvingen of standaardformulieren<sup>1</sup> aanwezig die waarborgen dat inkoop en aanbesteding en dossiervorming op eenduidige wijze plaatsvindt binnen de organisatie. Datzelfde geldt voor de informatievoorziening aan de raad. De rol van de raad blijkt niet duidelijk te zijn bij de raad zelf, het college en de ambtelijke organisatie. Zo is een deel van de raad van mening dat informatievoorziening over elke aanbesteding tot in detail (bijv. welke partijen worden uitgenodigd) dient plaats te vinden. Het college en de ambtelijke organisatie vinden daarentegen dat de raad alleen op hoofdlijnen en indien noodzakelijk (op basis van een inschatting van de ('democratische') waarde van het onderwerp en/of het te besteden bedrag) geïnformeerd moet worden in geval van specifieke aanbestedingen.

De gemeente heeft inmiddels de eerste stappen gezet om verbeteringen aan te brengen. De regels binnen het budgetbeheer worden aangepast en er lopen momenteel enkele onderzoeken om de procedures van inkoop en aanbesteding te verbeteren en te standaardiseren. Daarnaast tracht de gemeente steeds meer met standaardformulieren te werken om zo structuur aan te brengen en een eenduidige toepassing te waarborgen. Ook worden procedures in het kader van de gewijzigde organisatiestructuur (mee)aangepast. Hierdoor komen er naar de mening van de Rekenkamercommissie operationeel meer waarborgen.

### **Aanbevelingen**

1. Evalueer het inkoop- en aanbestedingsbeleid in de eerste helft van 2008 op doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. Dit kan door middel van een beleidsevaluatie, maar eveneens door een inkoopdiagnose<sup>2</sup>. Tevens dient na elk inkoop- en aanbestedingstraject het gevolgde traject geëvalueerd te worden en indien nodig dienen de inkoop- en aanbestedingsprocedures hierop aangepast te worden.
2. Stel voor medio 2008 een duidelijke werkwijze voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid op (bijvoorbeeld checklists voor dossiervorming en standaard inkoopvoorwaarden). Zo kan een checklist opgesteld worden voor de bedragen en de werkwijze, waarbij de regels in artikel 5 en artikel 6 uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid de basis vormen zodat direct duidelijk is welke procedure gevolgd moet worden. Laat dit ook onderdeel zijn van een handboek inkoop. Wat betreft de checklist dossiervorming heeft de Rekenkamercommissie in bijlage 5 een aanzet gedaan voor een mogelijke checklist. Deze checklist kan dienen als input voor een de formeel vast te stellen checklist.

---

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

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

3. Veranker de relevante kennis en het in de gaten houden van de ontwikkelingen in de wet- en regelgeving op het gebied van inkopen en aanbesteden in de organisatie door dit op proactieve wijze te beleggen bij een (coördinerende) functionaris. De wet- en regelgeving op het gebied van het aanbestedingsbeleid is complex en verandert voortdurend. Zo komt er volgend jaar een nieuwe aanbestedingswet. Het in de gaten houden van de nieuwe ontwikkelingen en het borgen van de relevante kennis en ontwikkelingen in de organisatie is een belangrijk aandachtspunt.
4. Zorg voor controle op de juiste toepassing van (Europese) wet- en regelgeving door controle vooraf. Het is belangrijk dat de (Europese) wet- en regelgeving en het gemeentelijke beleid op het gebied van inkoop- en aanbestedingen correct worden toegepast. Controle en toezicht op de juiste toepassing hiervan is een aandachtspunt, bijvoorbeeld door besluiten vooraf te toetsen.
5. Breng het inkoop- en aanbestedingsbeleid en daarmee samenhangende regels (zoals regels budgetbeheer en mandaatbesluit) in overeenstemming met de nieuwe organisatiestructuur. De gemeente heeft per 1 januari 2008 een nieuwe organisatieopzet. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid en daarmee samenhangende regels (zoals regels budgetbeheer en mandaatbesluit) dienen in overeenstemming gebracht te worden met de nieuwe organisatiestructuur. Zo wordt in het inkoop- en aanbestedingsbeleid bijvoorbeeld nog gesproken over clustercontrollers, in de nieuwe organisatieopzet zijn deze er niet meer.
6. Stel binnen de kaders die de (Europese) wet- en regelgeving bieden regels op omtrent het betrekken van lokale ondernemers bij inkopen en aanbestedingen.
7. Beschrijf de rol van de gemeenteraad, het College van B. en W. en de ambtelijke organisatie bij inkoop en aanbesteding. Daarbij kan worden gedacht aan de volgende rolverdeling:
  - Gemeenteraad: stelt de kaders voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid vast en wordt op hoofdlijnen geïnformeerd over de resultaten van het beleid. Dit betekent informatie achteraf over de uitvoering van inkoop en aanbesteding om zijn controletaak te kunnen uitvoeren. Maak concrete afspraken in welke gevallen de raad vooraf geïnformeerd wordt of wil worden (zoals specifieke aanbestedingen die een bepaald bedrag te boven gaan).
  - Het College van B. en W.: geeft uitvoering aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid door middel van het uitzetten van eenduidig en duidelijk gestructureerde beheersmaatregelen. De raad wordt over het beleid en de te nemen beheersmaatregelen door het college geïnformeerd. Maak ook daarover duidelijke afspraken.
  - De ambtelijke organisatie: zorgt voor een adequate uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en voor de uitvoering van de interne controle en het dossierbeheer.

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

# 1. Aanleiding en opdracht

## 1.1 Aanleiding

Het College van B. en W. heeft in 2004 het “Inkoop- en aanbestedingsbesluit gemeente Losser” vastgesteld, dat met ingang van 1 januari 2005 van kracht werd. In het besluit wordt in navolging van de wetgeving onderscheid gemaakt tussen Werken, Leveringen en Diensten. Hoe inkoop en aanbesteding in het verleden heeft plaatsgevonden is tot nu toe voor de rekenkamercommissie onbekend. Vooronderzoek moet daar vooreerst duidelijkheid over geven. De VNG heeft in november 2006 een onderzoeksrapport over het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid laten verschijnen onder de titel: “Goed Besteed. Inkopen en aanbesteden. De stand van zaken bij de Nederlandse Gemeenten. November 2006”. Dit rapport is een goede leidraad bij de beoordeling van het beleid en de uitvoering in het verleden en het doen van aanbevelingen voor de toekomst. In het beleid wordt in navolging van de wetgeving onderscheid gemaakt tussen Werken, Leveringen en Diensten.

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

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

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



## **1.2 Vraagstelling**

De door de Rekenkamercommissie geformuleerde vraagstelling luidt:

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

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

## **1.3 Afbakening**

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

De volgende begrippen zijn in dit onderzoek gehanteerd:

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

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

#### **1.4 Leeswijzer**

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

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

## 2. Oordeel, bevindingen en aanbevelingen

### 2.1 Oordeel

De Rekenkamercommissie Losser is van oordeel dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid in de onderzochte periode onvoldoende systematisch georganiseerd en geborgd is. Voorts is de rol van de raad niet voor iedereen even duidelijk waardoor verschillend tegen de informatievoorziening aan de raad wordt aangekeken. Vanuit de vraagstelling resumerend stellen wij vast dat er onvoldoende waarborgen, zoals procedurebeschrijvingen en standaardformulieren, aanwezig zijn om te komen tot een doelmatige en rechtmatige wijze van inkopen en aanbesteden en dat de besluitvorming inclusief het informeren van de raad inzake niet altijd eenduidig en transparant tot stand komt.

De Rekenkamercommissie constateert dat de gemeente Losser over de onderzochte periode een vastgesteld inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft, dat tussentijds niet geëvalueerd en ook niet herzien is. Naast dit inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn er op onderdelen waarborgen zoals de regels budgetbeheer, het mandaatbesluit en de Europese en nationale wet- en regelgeving. Er zijn nauwelijks procedurebeschrijvingen of standaardformulieren aanwezig die waarborgen dat inkoop en aanbesteding en dossiervorming op eenduidige wijze plaatsvindt binnen de organisatie. Er is geen duidelijkheid over het betrekken van lokale ondernemers. Datzelfde geldt voor de informatievoorziening aan de raad. De rol van de raad in het beleid en de uitvoering daarvan is zowel voor de raad als de ambtelijke organisatie onduidelijk, in die zin dat er verschillend over de rollen wordt gedacht evenals de bijbehorende informatievoorziening. Zo is een deel van de raad van mening dat informatievoorziening over elke aanbesteding tot in detail (bijv. welke partijen worden uitgenodigd) plaats dient te vinden. Het college en de ambtelijke organisatie vinden daarentegen dat de raad alleen op hoofdlijnen en indien noodzakelijk geïnformeerd moet worden in geval van specifieke aanbestedingen. Wij stellen derhalve vast dat er een professionaliseringslag gemaakt dient te worden.

De gemeente heeft hiervoor inmiddels de eerste stappen gezet. De regels binnen het budgetbeheer worden aangepast en er lopen momenteel enkele onderzoeken om de procedures van inkoop en aanbesteding te verbeteren en te standaardiseren. Daarnaast tracht de gemeente steeds meer met standaardformulieren te werken om zo structuur aan te brengen en een eenduidige toepassing te waarborgen. Ook worden procedures in het kader van de gewijzigde organisatiestructuur (mee)aangepast. Hierdoor komen er naar de mening van de Rekenkamercommissie operationeel meer waarborgen.

De Rekenkamercommissie constateert dat het accent bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid vooral ligt op het operationele vlak. Dit geldt zowel op ambtelijk als bestuurlijk (raad en college) niveau. Minder aandacht is er voor het overkoepelend en strategisch nadenken over het inkoop- en aanbestedingsbeleid en een werkwijze die daarvan afgeleid is.

## 2.2 Bevindingen

Het oordeel dat wij hiervoor geformuleerd hebben, stellen wij vast op basis van 13 apart te formuleren bevindingen. De onderzoeksvragen (zie bijlage 1) zijn het uitgangspunt geweest voor de bevindingen.

1. Het beleid en de procedure binnen de gemeente Losser bij het inkopen en aanbesteden zijn vastgelegd in het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Losser dat per 1 januari 2005 in werking is getreden. De drempelbedragen zoals deze zijn vastgesteld zijn afgestemd op de mate van vrijheid die individuele afdelingen wordt gelaten evenals de verhouding tussen de inspanning voor de voorgeschreven werkwijze en de omvang van de aan te besteden dienst, werk of levering. In de uitvoering wordt aandacht besteed aan het aspect van doelmatigheid door in specifieke gevallen aan de voorkant een afweging te maken voor de procedure (zoals bijvoorbeeld aanschaf stoelen raadszaal betrof een specifiek product dat bij een aanbieder is aangekocht, omdat het een specifiek product betrof dat niet bij een andere aanbieder verkregen kon worden).
2. In het beleid wordt geen aandacht besteed aan de wijze waarop wordt omgegaan met plaatselijke ondernemers. In de praktijk blijkt dat waar dat kan plaatselijke ondernemers uitgenodigd worden om mee te dingen. Dit is echter niet formeel vastgelegd. In de beeldvorming bestaat onduidelijkheid over het betrekken van lokale ondernemers, de Rekenkamercommissie heeft hiernaar echter geen expliciet onderzoek gedaan.
3. Het beleid is beperkt uitgewerkt in procedurebeschrijvingen en standaardformulieren die een eenduidige toepassing van het beleid door de verschillende afdelingen waarborgen. Zo heeft de gemeente een bestelformulier en een checklist Europees aanbesteden, maar geen checklist voor de beneden de Europese drempelbedragen noodzakelijke werkwijze evenmin heeft de gemeente een checklist dossiervorming en standaard inkoopvoorwaarden.
4. De Europese en landelijke wet- en regelgeving vormen het uitgangspunt voor de uitvoering tesamen met de in het beleid opgenomen regels, de regels budgetbeheer gemeente Losser en het mandaatbesluit. Deze regels vormen het kader waarbinnen een rechtmatige inkoop en aanbesteding dienen plaats te vinden.
5. De inkoop- en aanbesteding is decentraal belegd bij de vakinhoudelijke afdelingen. De afdelingshoofden zijn budgetverantwoordelijk en uit dien hoofde verantwoordelijk voor inkopen en aanbesteden. Indien daartoe aanleiding bestaat kan financieel of juridisch advies gevraagd bij de stafafdelingen, deze kunnen ook ongevraagd advies geven. De verantwoordelijkheid voor het inschakelen hiervan ligt bij de afdelingshoofden. Daarmee ligt de verantwoordelijkheid voor het doen van een aanbesteding en het handhaven van de regels bij dezelfde functionaris.
6. Er is geen uniforme systematiek binnen de organisatie voor de wijze waarop dossiervorming aangaande aanbestedingen dient plaats te vinden. In de door de Rekenkamercommissie ontvangen dossiers aangaande de geselecteerde cases was niet alles navolgbaar vastgelegd. Hierdoor kan de Rekenkamercommissie niet navolgbaar nagaan op welke wijze de procedure is verlopen.
7. Er is geen sprake van structurele centrale sturing of coördinatie. Het bijhouden van actuele ontwikkelingen in de landelijke wet- en regelgeving op het gebied van inkoop- en aanbesteden ligt bij de vakinhoudelijke afdelingen. Dit wordt niet gecoördineerd. Inkopen en aanbestedingen worden ook niet centraal bijgehouden.
8. De gemeentelijke organisatie wijzigt per 1 januari 2008 naar een directiemodel. Het inkoop- en aanbestedingsbesluit evenals de daarmee samenhangende regels, zoals regels budgetbeheer en mandaatbesluit, zijn nog niet (mee)aangepast volgens de nieuwe organisatieopzet.

9. De Rekenkamercommissie heeft niet kunnen vaststellen dat door de organisatie de resultaten van de inkoop en aanbesteding, met name de doelmatigheid ervan, structureel en integraal geëvalueerd zijn. Desgevraagd hebben de geïnterviewden aangegeven dat het beleid niet geëvalueerd is, maar dat een herijking van het beleid op stapel staat. Ook vindt momenteel een inkoopscan plaats.
10. De rechtmatigheid wordt niet vooraf gecontroleerd, het behoort tot de verantwoordelijkheid van de budgethouder dat voldaan wordt aan de geldende wet- en regelgeving. Achteraf vindt steekproefsgewijs een toets plaats door de clustercontroller. Met de nieuwe organisatiestructuur bestaat deze functie officieel niet meer.
11. De gemeente heeft over 2006 rechtmatigheidsverklaring van de accountant verkregen. Basis voor de verkregen verklaring is een interne controle door de gemeente geweest.
12. De raad functioneert op afstand en wordt alleen in sommige gevallen (zoals WMO) geïnformeerd over de inkoop en aanbesteding. Over de resultaten wordt de raad niet geïnformeerd. Er is niet vastgelegd in welke gevallen de raad wel en niet geïnformeerd wordt.
13. De rol van de raad in het inkoop- en aanbestedingsbeleid is onduidelijk, in ieder geval bij de raad zelf. Het ambtelijk apparaat dicht de raad ook geen actieve rol toe, in hun optiek betreft het een beheerskwesitie en is het daarmee aan het college. De raad kijkt daar echter anders tegenaan.

### **2.3 Aanbevelingen**

Op basis van bovenstaande bevindingen doen wij de volgende aanbevelingen.

1. Evalueer het inkoop- en aanbestedingsbeleid in de eerste helft van 2008 op doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. Dit kan door middel van een beleidsevaluatie, maar eveneens door een inkoopdiagnose<sup>3</sup>. Tevens dient na elk inkoop- en aanbestedingstraject het gevolgde traject geëvalueerd te worden en indien nodig dienen de inkoop- en aanbestedingsprocedures hierop aangepast te worden.
2. Stel voor medio 2008 een duidelijke werkwijze voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid op (bijvoorbeeld checklists voor dossiervorming en standaard inkoopvoorwaarden). Zo kan een checklist opgesteld worden voor de bedragen en de werkwijze, waarbij de regels in artikel 5 en artikel 6 uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid de basis vormen zodat direct duidelijk is welke procedure gevolgd moet worden. Laat dit ook onderdeel zijn van een handboek inkoop. Wat betreft de checklist dossiervorming heeft de Rekenkamercommissie in bijlage 5 een aanzet gedaan voor een mogelijke checklist. Deze checklist kan dienen als input voor een formeel vast te stellen checklist.
3. Veranker de relevante kennis en het in de gaten houden van de ontwikkelingen in de wet- en regelgeving op het gebied van inkopen en aanbesteden in de organisatie door dit op proactieve wijze te beleggen bij een (coördinerende) functionaris. De wet- en regelgeving op het gebied van het aanbestedingsbeleid is complex en verandert voortdurend. Zo komt er volgend jaar een nieuwe aanbestedingswet. Het in de gaten houden van de nieuwe ontwikkelingen en het borgen van de relevante kennis en ontwikkelingen in de organisatie is een belangrijk aandachtspunt.

---

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

4. Zorg voor controle op de juiste toepassing van (Europese) wet- en regelgeving door controle vooraf. Het is belangrijk dat de (Europese) wet- en regelgeving en het gemeentelijke beleid op het gebied van inkoop- en aanbestedingen correct worden toegepast. Controle en toezicht op de juiste toepassing hiervan is een aandachtspunt, bijvoorbeeld door besluiten vooraf te toetsen.
5. Breng het inkoop- en aanbestedingsbeleid en daarmee samenhangende regels (zoals regels budgetbeheer en mandaatbesluit) in overeenstemming met de nieuwe organisatiestructuur. De gemeente heeft per 1 januari 2008 een nieuwe organisatieopzet. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid en daarmee samenhangende regels (zoals regels budgetbeheer en mandaatbesluit) dienen in overeenstemming gebracht te worden met de nieuwe organisatiestructuur. Zo wordt in het inkoop- en aanbestedingsbeleid bijvoorbeeld nog gesproken over clustercontrollers, in de nieuwe organisatieopzet zijn deze er niet meer.
6. Stel binnen de kaders die de (Europese) wet- en regelgeving bieden regels op omtrent het betrekken van lokale ondernemers bij inkopen en aanbestedingen.
7. Beschrijf de rol van de gemeenteraad, het College van B. en W. en de ambtelijke organisatie bij inkoop en aanbesteding. Daarbij kan worden gedacht aan de volgende rolverdeling:
  - Gemeenteraad: stelt de kaders voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid vast en wordt op hoofdlijnen geïnformeerd over de resultaten van het beleid. Dit betekent informatie achteraf over de uitvoering van inkoop en aanbesteding om haar controletaak te kunnen uitvoeren. Maak concrete afspraken in welke gevallen de raad vooraf geïnformeerd wordt of wil worden (zoals specifieke aanbestedingen die een bepaald bedrag te boven gaan).
  - Het College van B. en W.: geeft uitvoering aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid door middel van het uitzetten van eenduidig en duidelijk gestructureerde beheersmaatregelen. De raad wordt over het beleid en de te nemen beheersmaatregelen door het college geïnformeerd. Maak ook daarover duidelijke afspraken.
  - De ambtelijke organisatie: zorgt voor een adequate uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en voor de uitvoering van de interne controle en het dossierbeheer.

### 3. Onderbouwing

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

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

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

#### 3.1 Inkoop- en aanbestedingsbeleid

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

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

Per vraag worden kort de resultaten weergegeven.

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

Het beleid en de procedure binnen de gemeente Losser bij het inkopen en aanbesteden zijn vastgelegd in het inkoop- en aanbestedingsbeleid<sup>4</sup>. Dit beleid is met ingang van 1 januari 2005 van kracht geworden. Het beleid is opgesteld conform de onder andere door het ministerie van Binnenlandse Zaken opgestelde "Handreiking voor een collegebesluit inzake inkoop en aanbesteding". Op basis van de ontvangen informatie constateren wij dat er tussentijds geen wijzigingen zijn geweest in het beleid als gevolg van bijvoorbeeld gewijzigde wet- en regelgeving.

---

<sup>4</sup> Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Losser, vastgesteld door het College van B. en W. d.d. 28 december 2004.

In het beleid staan de doelstellingen beschreven die de gemeente met het beleid wil bereiken."Doelstellingen van het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid vormen:<sup>5</sup>

1. Het naleven van relevante (Europese) wet- en regelgeving,
2. het realiseren van een doelmatig aanbestedingsbeleid,
3. het afleggen van verantwoording over 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 in casu het stimuleren van opdrachtnemers tot aanbieden van de economisch voordeligste aanbidding,
6. het waarborgen van de integriteit van het aanbestedingsproces zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau."

Naast de doelen staan verder beschreven hoe interne controle plaatsvindt, dat aanbestedingen en gunningen gepubliceerd worden, dat er dossiervorming plaatsvindt, welke bevoegdheden verantwoordelijken hebben, de vormen van aanbesteding, de procedures van aanbesteding, beleidsaspecten en in de bijlage is een checklist Europees aanbesteden opgenomen.

#### *Toelichting aanbestedingsvormen*

De gemeente Losser hanteert aanbestedingsvormen welke beschreven staan in het inkoop- en aanbestedingsbesluit. De gemeente kan hierbij in beginsel kiezen tussen de openbare en de niet-openbare aanbestedingsprocedure:

1. Gunning uit de hand: De overheidsorganisatie kiest zelf een leverancier uit. Er is geen sprake van concurrentie tussen de leveranciers.
2. Onderhands aanbesteden: De aanbesteding vindt plaats zonder een openbare aankondiging. Er is beperkte concurrentie tussen een aantal zelfgekozen leveranciers.
3. Openbare aanbesteding: Een aanbesteding waarbij de overheidsorganisatie een openbare aankondiging voor een opdracht plaatst. Er is vrije concurrentie tussen alle leveranciers.
4. Niet-openbare aanbesteding (aanbesteding met voorafgaande selectie): Een aanbesteding zonder een openbare aankondiging. Er is beperkte concurrentie tussen een aantal zelfgekozen leveranciers.

---

<sup>5</sup> Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Losser, vastgesteld door het College van B. en W. d.d. 28 december 2004.



De drempelbedragen die de gemeente Losser hanteert zijn als volgt verdeeld: <sup>6</sup>

Categorie Aanbestedingsvorm	Diensten	Leveringen	Werken
Gunning uit de hand	Tot €15.000	Tot €15.000	Tot €15.000
Onderhands	€15.000 tot €150.000	€15.000 tot €150.000	€15.000 tot €500.000
Openbaar	€150.000 tot Europese aanbestedingsnorm (€211.000)	€150.000 tot Europese aanbestedingsnorm (€211.000)	€500.000 tot Europese aanbestedingsnorm (€5.278.000)
Europees	Boven Europese aanbestedingsnorm (€211.000)	Boven Europese aanbestedingsnorm (€211.000)	Boven Europese aanbestedingsnorm (€5.278.000)

De stappen waarbinnen de diensten, leveringen en werken moeten worden aanbesteed zijn als volgt: <sup>7</sup>

Diensten en leveringen		Werken	
Drempelbedrag	Stappen	Drempelbedrag	Stappen
Tot €15.000	Inkopen middels bestelformulier	Tot €15.000	Inkopen middels bestelformulier
€15.000 tot €50.000	Inkopen middels bestelformulier (minimaal 2 offertes opvragen)	€15.000 tot €50.000	Inkopen middels bestelformulier (minimaal 2 offertes opvragen)
€50.000 tot €100.000	Minimaal 2 offertes met technische omschrijving; en functionele specificatie met inkoopvoorwaarden door middel van bestelformulier.	€50.000 tot €150.000	Offerteaanvraag middels prijsaanvraag waarbij keuze aannemer wordt aangegeven door middel van bestelformulier.
€100.000 tot €150.000	Aanbesteden middels technische beschrijving/ functionele specificatie met bestek waarbij minimaal 3 bedrijven dienen te worden uitgenodigd.	€150.000 tot €500.000	Onderhands aanbesteden (eventueel met voorselectie) middels functionele specificatie met bestek waarbij minimaal 3 bedrijven dienen te worden uitgenodigd.
€150.000 tot Europese norm (€211.000)	Openbaar aanbesteden conform richtlijnen	€500.000 tot Europese norm (€5.278.000)	Openbaar aanbesteden (eventueel met voorselectie) met bestek waarbij minimaal 5 bedrijven dienen te worden uitgenodigd.
Europees aanbesteden	Europees aanbesteden conform richtlijnen, UAR 2001, UAR-EG 1991.	Europees aanbesteden	Europees aanbesteden conform richtlijnen, UAR 2001, UAR-EG 1991.

In het beleid is opgenomen dat gedane aanbestedingen en gunningen worden gepubliceerd, dit is ook conform de wet- en regelgeving. In geval van Europees aanbesteden is duidelijk vastgelegd op welke wijze en waarin dit dient te gebeuren.

<sup>6</sup> Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Losser, vastgesteld door het College van B. en W. d.d. 28 december 2004.

<sup>7</sup> Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Losser, vastgesteld door het College van B. en W. d.d. 28 december 2004.

Voor aanbestedingen onder de aanbestedingsnorm is dit minder duidelijk vastgelegd. Wel heeft de Europese commissie een interpretatieve mededeling opgesteld die een handleiding vormt om invulling te geven aan aanbestedingen onder de Europese drempelbedragen (afhankelijk van aard en omvang van de opdracht). Voor aanbestedingen onder de Europese aanbestedingsnorm geldt dat er tot halverwege 2006 binnen de gemeente Losser geen eenduidige wijze van publicatie bestond en dat daarover met name door plaatselijke ondernemers vragen zijn gesteld. Inmiddels is dit aangepast en is er op de website een button waar de actuele aanbestedingen staan. Hierdoor kan elke ondernemer ook lokaal kennis nemen van de 'bestellingen'.

Wat betreft standaardprocedures en formats heeft de Rekenkamercommissie een checklist Europees aanbesteden aangetroffen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Volgens het beleid dienen medewerkers gebruik te maken van deze bijlage om te bepalen op welke wijze er ingekocht en aanbesteed dient te worden. Deze checklist is overigens niet specifiek voor de Losserse situatie (zo wordt er bijvoorbeeld gesproken over een gecoördineerde inkoopfunctie en een centrale adviesfunctie, Losser heeft dit niet op deze wijze georganiseerd). Daarnaast wordt vanaf 1 januari 2005 gewerkt met bestelformulieren<sup>8</sup>. Daarin staat dat alle bestellingen c.q. opdrachtverstrekkingen schriftelijk moeten worden vastgelegd. Dit op grond van artikel 5 (e) van de "Regels budgetbeheer gemeente Losser". Alle bestellingen boven € 1.000 moeten via een bestelformulier (Standaard Word document met uniek nummer), daaronder via een bestelbon, in elk geval schriftelijk. Naast de checklist en het bestelformulier heeft de gemeente een voorbeelduitgavenbudget en een standaardbasisopzet voor rapportage over activiteiten en budget ten behoeve van het management.

Naast deze documenten beschikt de gemeente Losser niet over standaardprocedures en procesbeschrijvingen (zoals een checklist voor aanbestedingen onder de Europese drempelbedragen of standaard inkoopvoorwaarden). Wat betreft de procesbeschrijvingen wordt dit bevestigd in het memorandum<sup>9</sup> interne controle rechtmatigheid inkoop- en aanbestedingsbesluit van de gemeente Losser. Daarin staat vermeld dat er geen actuele procesbeschrijvingen aanwezig zijn met betrekking tot inkomende en uitgaande facturen. Er is wel een procesbeschrijving, maar deze is niet meer actueel.

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt niet ingegaan op het betrekken van plaatselijke ondernemingen. Wij stellen niettemin vast dat daaraan in de praktijk wél aandacht wordt besteed. Dit blijkt onder meer uit correspondentie van de gemeente aan VNO-NCW Twente<sup>10</sup>, waarin staat dat binnen Losser de regel wordt gehanteerd dat bij alle gemeentelijke opdrachten drie offertes op tafel moeten liggen, waarbij minimaal één van een plaatselijke ondernemer afkomstig is.

---

<sup>8</sup> Memo Controle Europese aanbesteding 2006, 2-11-2007

<sup>9</sup> Memorandum interne controle rechtmatigheid inkoop- en aanbesteding, Losser 2006. 11-10-2006

<sup>10</sup> Brief van de gemeente Losser aan VNO-NCW Twente inzake aanbestedingsbeleid, 14 oktober 2005.

Ook door de geïnterviewden werd dit bevestigd. In het beleid is hierover echter niets opgenomen. Wel is een e-mail d.d. 22 maart 2007 ontvangen. De directeur Bedrijfsvoering verzoekt daarin de afdelingshoofden om lokale ondernemers nadrukkelijk mee te nemen in (pre)selecties rond aanbestedingen. Stelregel is hoe dan ook dat de goedkoopste binnen de prijs-kwaliteit verhouding de partij is met wie de gemeente in zee gaat. In de correspondentie van de gemeente aan VNO-NCW Twente staat tevens dat er per kwartaal een overleg is met het bestuur van de gemeente waarbij problemen binnen dit onderwerp nadrukkelijk besproken worden.

Een aanbestedingsdossier speelt bij aanbestedingsprocedures een essentiële rol. In artikel 13 van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Losser staat vermeld dat van elke aanbesteding een dossier zal worden bijgehouden. De dossiervorming is de taak van de functionaris die is belast met de uitvoering van de aanbesteding. In het geval van Europese aanbestedingen dienen in het dossier ook de gegevens te worden vastgelegd die aan de Centrale Dienst In- en Uitvoer (CDIU) van de Belastingdienst dienen te worden verschaft. In de praktijk blijkt dat de afdelingen dossiers bijhouden volgens een eigen systematiek, er zijn echter geen waarborgen voor een uniforme uitvoering door de verschillende afdelingen.

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

De (Europese) wet- en regelgeving vormen het kader waarbinnen een rechtmatige inkoop en aanbesteding dient plaats te vinden. Er is een toenemende invloed van Europese wet- en regelgeving. Dit houdt verband met een verhoogde controle op naleving van Europese aanbestedingsregels. Bij elke Europese en nationale aanbestedingsprocedure dienen de beginselen van het EG-verdrag te worden nageleefd. De aanbestedingsprocedure moet objectief, transparant en non-discriminatoir zijn.<sup>11</sup>

#### *Toelichting*

In relatie tot het inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft dit betrekking op het volgende:

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

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

---

<sup>11</sup> Verslag inkopen en aanbesteden VNG.

De gemeente Losser heeft hieraan invulling gegeven in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.<sup>12</sup> In dit beleid staan de door de gemeente gehanteerde drempelbedragen voor aanbestedingen beneden de Europese normen en de bijbehorende procedures. In het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn geen standaardgunningscriteria vastgelegd. Uit de interviews blijkt dat in de praktijk per aanbesteding wordt bekeken welke criteria gehanteerd worden, waarbij de laagste prijs of economisch meest voordelige aanbieding als uitgangspunt gehanteerd worden.

In aanvulling op de specifieke wet- en regelgeving en de daarvan afgeleide standaarden, heeft de gemeente Losser in algemene zin een mandaatregeling<sup>13</sup> en regels budgetbeheer gemeente Losser.<sup>14</sup> De budgetregels gaan in op de toewijzing van bevoegdheden in algemene zin zoals budgethouderverantwoordelijkheid en verantwoordingsplicht. Afdelingshoofden zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van deze regeling. Deze regels zijn tegelijk met het inkoop- en aanbestedingsbesluit gemeente Losser vastgesteld en deze zijn eveneens per 1 januari 2005 in werking getreden. In het mandaatbesluit van de gemeente Losser 2007 staan in algemene zin de verantwoordelijkheden verdeeld. Daarin staat expliciet ten aanzien van inkoop- en aanbestedingen dat de gemeentesecretaris bevoegd is tot het nemen van een besluit tot het uitsluiten van een inschrijver terzake van een aanbestedingsprocedure; dat de directeur bevoegd is tot het nemen van een besluit na een openbare aanbestedingsprocedure, het nemen van een gunningbesluit indien de opdracht niet wordt gegund aan de aanbieder met de laagste inschrijfsom en het niet gunnen van een opdracht na een aanbesteding.

Daarnaast heeft de gemeente een financiële verordening conform artikel 212 van de Gemeentewet. In de financiële verordening van 2004<sup>15</sup> staat vermeld dat het college voor de inkoop en aanbesteding van werken en diensten zorg draagt en de interne regels (protocol) voor de inkoop en aanbesteding van werken vastlegt (in een besluit) en dat de regels waarborgen dat in overeenstemming wordt gehandeld met de Europese regels. In de financiële verordening van 2007<sup>16</sup> staat dit niet meer weergegeven. Als reden hiervoor is opgegeven dat de financiële verordening door de raad wordt vastgesteld en dat uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid als een beheersaangelegenheid wordt gezien en dat dit daarmee een aangelegenheid van het college is.

De Rekenkamercommissie constateert dat de (Europese) wet- en regelgeving, de in het beleid opgenomen regels, de budgetregels en het mandaatbesluit het kader vormen waarbinnen een rechtmatige inkoop en aanbesteding dienen plaats te vinden.

---

<sup>12</sup> Regels budgetbeheer gemeente Losser, vastgesteld door het college d.d. 21 december 2004. Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Losser, vastgesteld door het college d.d. 21 december 2004.

<sup>13</sup> Mandaatbesluit gemeente Losser 2007

<sup>14</sup> Regels budgetbeheer gemeente Losser, vastgesteld door d.d. 28 december 2004.

<sup>15</sup> Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Losser, vastgesteld door de raad d.d. 25 maart 2004.

<sup>16</sup> Financiële verordening 2007,

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

De vastgestelde organisatiestructuur in de gemeente Losser was vanaf 2005 ingedeeld in drie sectoren, geleid door een directeur. In de sectoren waren clustercontrollers gepositioneerd. Volgens een rapport van de VNG<sup>17</sup> kunnen gemeenten een gecentraliseerd, gedecentraliseerd of gecoördineerd inkoopmodel hebben. De gemeente Losser heeft volgens deze indeling een gedecentraliseerd inkoopmodel, wat betekent dat de budgetverantwoordelijken binnen de gemeente de inkopers zijn. Dit zijn de materiedeskundigheden op de afdelingen. Iedere budgethouder bepaalt zelf wat hij inkoop, volgens welke procedures en bij wie. Er bestaat daarbij de mogelijkheid bij de bedrijfscontroller advies in te winnen, echter de verantwoordelijkheid ligt bij de budgethouder. Er is geen sprake van structurele centrale sturing of coördinatie, inkopen en aanbestedingen worden ook niet centraal bijgehouden. Daarbij geldt dat de verantwoordelijkheid voor de inkoop en aanbesteding van dienstspecifieke producten (zoals infrastructurele werken en maatwerk ICT-applicaties) door de vakinhoudelijke afdelingen gebeurt. Daarnaast is er sprake van dienstoverschrijdende producten (zoals kantoorartikelen, schoonmaak, software, adviesdiensten), deze worden wel via één centraal punt ingekocht. De afdeling Financiën draagt zorg voor de financiële bewaking van de budgetten en kredieten.

De inbedding van de gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsfunctie is gebaseerd op verschillende documenten. Zo heeft de gemeente regels budgetbeheer<sup>18</sup> waarin e.e.a. is geregeld omtrent budgethouderverantwoordelijkheid en verantwoordingsplicht. In de regels budgetbeheer wordt verder aangegeven dat het budgethouderschap bij de ambtenaar belegd is die namens de hoofdbudgethouder verantwoordelijk is voor de realisering van de aan budgetten verbonden taakstellingen die door de hoofdbudgethouder aan hem/ haar zijn toegewezen.

#### *Toelichting regels budgetbeheer*

Een budgetbeheerder mag namens de gemeente Losser verplichtingen aangaan nadat de budgethouder heeft geconstateerd dat er ter zake een toereikend budget beschikbaar is, rekening houdend met reeds aangegane verplichtingen. Budgethouders mogen verplichtingen boven een bedrag van 25.000 euro slechts aangaan nadat schriftelijk toestemming is verkregen van de hoofdbudgethouder. Daarbij dient er conform het inkoop- en aanbestedingsbesluit van de gemeente Losser te worden gehandeld. Verplichtingen dienen altijd schriftelijk te geschieden, voorzien van een uniek nummer, waarbij van de leverancier wordt verlangd het kenmerk van de opdracht op de factuur te vermelden. De aanbesteding van clusterspecifieke opdrachten vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de betreffende hoofdbudgethouder, dan wel een door deze persoon aangewezen mandataris. De aanbesteding van clusteroverschrijdende opdrachten vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het managementteam dan wel een door het managementteam aangewezen persoon.

---

<sup>17</sup> Goed Besteed. Inkopen en aanbesteden. De stand van zaken bij de Nederlandse Gemeenten. November 2006, VNG.

<sup>18</sup> Regels budgetbeheer gemeente Losser, vastgesteld door d.d. 28 december 2004.

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

Naast de regels budgetbeheer heeft de gemeente een mandaatregeling.<sup>19</sup> Daarin is in algemene zin aangegeven dat afhankelijk van onderwerp afdelingshoofd of (algemeen) directeur een volmacht heeft voor de uitvoering en nemen van (vervolg)beslissingen voor zover deze samenhangen met en vallen binnen vastgestelde kaders voor zover deze besluiten betrekking hebben op het doel waarvoor het budget is toegekend en binnen de financiële grenzen van het aan hen toegekende budget.

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

De gemeente heeft plannen voor het uitvoeren van een inkoopscan in 2008 waarbij ook naar de procedures gekeken zal worden. Dit onderzoek vindt plaats in het kader van samenwerking met andere Twentse gemeenten. Hierbij zal ook de mogelijkheid onderzocht worden om de inkoop centraal in de organisatie in te bedden en of samenwerking mogelijk is met regiogemeenten. Bij de aanschaf van ICT onderzoekt de gemeente of het voordeel oplevert om dit samen met Dinkelland, Oldenzaal en Tubbergen te doen.

De wet- en regelgeving op het gebied van inkoop en aanbestedingen is regelmatig aan verandering onderhevig. Het is daartoe noodzakelijk ontwikkelingen in de gaten te houden. De vakinhoudelijke afdelingen worden via externe mailings vanuit de VNG en ingenieursbureaus op de hoogte gesteld van wijzigingen die hun vakgebied aangaan, dit wordt niet op een centrale plaats in de organisatie bewaard. De borging hiervan wordt niet gecoördineerd.

Per 1 januari 2008 vindt een structuurwijziging plaats en wordt de organisatie ingedeeld op basis van het directiemodel. De ambtelijke organisatie staat onder leiding van de gemeentesecretaris/algemeen directeur en de directeur bedrijfsvoering met daaronder negen afdelingen welke aangestuurd worden door afdelingshoofden. Het directieteam ontvangt ondersteuning en advisering van de bedrijfscontroller. De sturingsfilosofie zal volgens integraal management plaatsvinden, waarbij verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie worden gelegd. De afdeling Financiën draagt zorg voor de financiële bewaking van de budgetten en kredieten. De directeur Bedrijfsvoering en de afdelingshoofden blijven hiervoor echter verantwoordelijk, de bedrijfscontroller ondersteunt hen daarin.

---

<sup>19</sup> Mandaatbesluit gemeente Losser 2007

### 3.2 Evaluatie en controle

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

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

Per vraag worden kort de resultaten weergegeven.

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

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is in artikel 16 opgenomen dat het beleid tenminste eens per 4 jaar geëvalueerd zal worden. Volgens deze passage zou een evaluatie voor 2009 plaats moeten vinden. Het onderhavige onderzoek vindt plaats bijna drie jaar na inwerkingtreding van het beleid en een evaluatie heeft nog niet plaatsgevonden. Momenteel vindt een inkoopscan plaats om te kijken of er inkoopvoordeel voor de gemeente te behalen valt.

Geïnterviewden geven aan dat specifieke inkoop- en aanbestedingstrajecten intern niet geëvalueerd worden.

De Rekenkamer constateert dat het beleid, met name de doelmatigheid hiervan, tot op heden nog niet systematisch geëvalueerd is. Evenmin zijn aanbestedingstrajecten geëvalueerd. Hierdoor is de kans dat structurele fouten aan het licht komen kleiner en vinden verbeteracties pas plaats op basis van ad hoc geconstateerde onvolkomenheden.

*Hoe wordt de rechtmatigheid van de inkoop en aanbesteding gecontroleerd?*

Zoals hiervoor aangegeven ligt de verantwoordelijkheid voor de inkoop en aanbesteding bij de afdelingshoofden. In de praktijk is het zo dat afdelingshoofden verantwoordelijk zijn voor het (laten) opstellen van een B. en W.-advies bij specifieke inkopen en aanbestedingen. Vanwege de besturingsfilosofie (verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie) is ervoor gekozen om dit niet centraal te organiseren.

Volgens het inkoop- en aanbestedingsbeleid bewaakt de clustercontroller dat het aanbestedingsproces binnen de kaders van het inkoop- en aanbestedingsbesluit<sup>20</sup> wordt uitgevoerd. De clustercontroller toetst daartoe achteraf en steekproefsgewijs of de voorgeschreven procedurebehandelingen hebben plaatsgevonden. Het resultaat van deze toets wordt vastgelegd in het aanbestedingsdossier, voorzien van motivering en parafen.

---

<sup>20</sup> Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Losser, door het college d.d. 28 december 2004.

De Rekenkamercommissie constateert dat controle achteraf plaatsvindt en dat er geen juridische controle aan de voorkant van het proces plaatsvindt (bijvoorbeeld door parafering van B&W-besluiten op juridische en financiële toetsing). Tot 1 januari 2007, de datum waarop het directiemodel is ingevoerd, parafeerden de procescontrollers mee of aan alle aspecten was gedacht op financieel, juridisch, personeels- en automatiseringsgebied.

#### *Toelichting rechtmatigheidscontrole*

Per 2004 is in de wetgeving opgenomen dat de externe accountant naast een oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening eveneens een oordeel moet geven over de rechtmatigheid van het financiële beheer. Dit laatste betreft vooral de vraag, of bij alle inkomsten en uitgaven de relevante wetten en regels in acht zijn genomen. Hiertoe behoren onder meer de Europese aanbestedingsrichtlijnen en het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG). Het BAPG geeft de volgende definitie van rechtmatigheid: *‘rechtmatigheid is een aspect dat duidt op de mate waarin het door het bestuur (het college) gevoerde beheer in overeenstemming is met bestaande normering’*. Uitgaande van deze definitie, liggen vanuit de (inter)nationale wet- en regelgeving de primaire voorwaarden en normen vast. Daarnaast kunnen ook voorwaarden worden gesteld vanuit de gemeentelijke regelgeving. Deze zijn vastgelegd in verordeningen, raads- en collegebesluiten en de begroting. Over al deze punten treedt de raad in overleg met de accountant. De raad stelt vast welke aanvullende voorwaarden en normen (toetsingskader) aan de accountant worden meegegeven bij zijn controle. Tijdens de uitvoering van de accountantscontrole hebben het college, de raad, de lokale rekenkamer en de accountant elk een eigen verantwoordelijkheid. Goede samenwerking tussen alle actoren mag als een belangrijke voorwaarde worden gezien. De uitvoering van de accountantscontrole vindt plaats in een samenspel tussen accountant (controleerend), het College (uitvoerend), de Raad (sturend/kaderstellend) en de Rekenkamer (toezichthoudend).<sup>21</sup>

Voor het geven van een oordeel over de rechtmatigheid van het financiële beheer door de externe accountant is het noodzakelijk eerst intern een controle uit te voeren. Ter voorbereiding op de eerste interne controle heeft de gemeente ondersteuning ingeschakeld van extern bureau Deloitte Management Support (DMS). Uit het memorandum interne controle rechtmatigheid<sup>22</sup> blijkt dat is gekeken naar de financiële rechtmatigheid van verrichte aankopen en aanbestedingen, waarbij met name is getoetst op ‘recht’, ‘hoogte’ en ‘duur’ (voorwaardencriterium, maar waar zover van toepassing ook gekeken is naar de overige rechtmatigheidscriteria (volledigheids-, leverings- en calculatiecriterium etc.). Uit deze controle is gebleken dat de huidige opzet en bestaan van de AO/IC voldoende waarborgen biedt om de rechtmatigheid van ‘inkopen en aanbestedingen’ te waarborgen.

---

<sup>21</sup> Deze passage is ontleend aan het artikel: Inkoopfunctie publieke organisatie, een serie van vijf artikelen, deel 1 B&G februari 2005.

<sup>22</sup> Memorandum interne controle rechtmatigheid inkoop- en aanbesteding, Losser 2006 d.d. 11-10-2006.



Het ligt in de bedoeling om ten behoeve van de werking een verplichtingenadministratie en digitalisering van de facturenstroom in te voeren waardoor dit nog beter gewaarborgd zal zijn. De controle geeft geen aanleiding om een aanvullende controle voor 2006 uit te voeren.

Over het eerste halfjaar van 2006 heeft eveneens een interne controle plaatsgevonden.<sup>23</sup> In overleg met de externe accountant was bepaald dat Losser op de goede weg was, maar dat op een aantal werkterreinen nog enige (aanvullende) controles doorgevoerd moesten worden om een rechtmatigheidsverklaring over 2006 te ontvangen. Tijdens de uitgevoerde controles zijn enige onrechtmatigheden geconstateerd. Deze vallen echter binnen de foutentolerantie die is vastgelegd in het controleprotocol, waardoor de geconstateerde fouten geen invloed hebben op het rechtmatigheidoordeel. Voor inkopen en aanbesteding wordt gerapporteerd dat er geen rechtmatigheidsfouten geconstateerd zijn. In de toelichting hierbij wordt aangegeven dat de regels hieromtrent van het College van B. en W. zijn en niet vallen onder de rechtmatigheidstoets, de Europese regels wel. Voor 2006 is het crediteurenbestand getoetst aan deze regels. Op basis van de interne controle zijn daarbij geen onrechtmatigheden geconstateerd.

De gemeente heeft over 2005 (nog) geen rechtmatigheidsverklaring van de externe accountant gekregen. In de accountantscontrole van 2005<sup>24</sup> wordt door de accountant in het rapport van bevindingen bij de jaarrekening van 2005 geconstateerd<sup>25</sup> dat de directievoering van de verbouw van het zwembad in 2003 niet Europees is aanbesteed. De kosten die hiermee gemoeid zijn overschrijden de in de richtlijn Diensten genoemde drempelbedragen. Voor 2006 heeft de accountant een rechtmatigheidsverklaring<sup>26</sup> afgegeven, waarbij de accountant steunt op de uitgevoerde interne controle. Losser is een van de eerste gemeenten die deze verklaring ontvangen heeft.

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

De gemeente heeft sinds dit verplicht is geworden over 2006 een goedkeurende accountantsverklaring voor rechtmatigheid verkregen.<sup>27</sup> De accountant steunt daarvoor op de uitgevoerde interne controle door de gemeente.

---

<sup>23</sup> Rapportage rechtmatigheid/Interne Controle, 23-04-2007.

<sup>24</sup> Accountantsverklaring jaarrekening 2005, d.d. 16 mei 2006 Deloitte.

<sup>25</sup> Rapport van bevindingen accountantscontrole 2005, paragraaf 3.3

<sup>26</sup> Accountantsverklaring en rapport van bevindingen inzake controle jaarrekening 2006, 4 juni 2007 Deloitte.

<sup>27</sup> Accountantsverklaring en rapport van bevindingen inzake controle jaarrekening 2006, 4 juni 2007 Deloitte.

### 3.3 Rol van de raad

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

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

Per vraag worden kort de resultaten weergegeven.

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

De raad heeft de financiële verordening vastgesteld. Jaarlijks stelt de raad via zijn budgetrecht de financiële kaders vast. Dit zijn de kaders en regels waarbinnen de uitvoering dient plaats te vinden. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering en dient de raad daar vanuit de actieve informatieplicht van op de hoogte te houden. Het college van de gemeente Losser heeft de regels budgetbeheer gemeente Losser en het inkoop- en aanbestedingsbesluit gemeente Losser 2005 vastgesteld in december 2004. Daarnaast heeft het college het mandaatbesluit vastgesteld.

In de praktijk geldt dat wat betreft inkoop en aanbestedingen de raad vooral via de reguliere Planning&Control-cyclus wordt geïnformeerd. Dit betekent middels de begroting en jaarrekening en tussentijds via de voor- en najaarsnota in mei en oktober van het betreffende jaar. De Rekenkamercommissie constateert dat in het kader van de verschillende programma's aandacht wordt besteed aan specifieke gevallen zoals de aanbesteding van de WMO<sup>28</sup> en voor de aanbesteding van de bouw van het gemeentehuis is de raad tijdens een informatieavond voorgelicht en heeft de raad de financiële kaders gesteld waarbinnen het gemeentehuis gerealiseerd moest worden. De keuze van het college en de ambtelijke organisatie of de raad al dan niet betrokken wordt, gebeurt op basis van een inschatting van de ('democratische') waarde van het onderwerp en/of het te besteden bedrag.

Op de vraag aan raadsleden/fracties op welke wijze zij geïnformeerd worden over inkopen en aanbestedingen, wordt wisselend geantwoord. Sommige raadsleden/fracties geven aan niet geïnformeerd te worden ondanks dat verzocht is om informatie. Anderen geven aan dat de raad van de aanbesteding en inkoop op de hoogte gehouden wordt door een raadsvoorstel bij een aanbesteding vanuit een goedgekeurde begroting. Indien er een voorstel komt dat nog niet in de begroting is opgenomen, moet er eerst een onderbouwd voorstel aan de raad worden voorgelegd. De Rekenkamercommissie constateert dat er geen duidelijke afspraken zijn gemaakt waar de raad wel of niet over geïnformeerd wordt cq. wil worden in geval van inkopen en aanbestedingen.

De Rekenkamercommissie constateert dat niet duidelijk is in welke gevallen de raad geïnformeerd wordt over inkopen en aanbesteden, daar waar het gaat om specifieke gevallen.

---

<sup>28</sup> Voorjaarsnota 2006

In de praktijk blijkt dat de raad met name geïnformeerd wordt over specifieke aanbestedingen indien daartoe aanleiding is en meestal achteraf (bijvoorbeeld verbouwing gemeentehuis). De raad wordt niet aan de voorkant betrokken. De raad wordt door het college en de ambtelijke organisatie geen actieve rol toebedacht, omdat inkoop en aanbesteding wordt gezien als een beheersaangelegenheid en dat is aan het college. De raad denkt daar echter anders over.

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

Op de vraag aan raadsleden/fracties welke informatie noodzakelijk is om de kaderstellende en controlerende rol te vervullen, wordt aangegeven dat de raad gedetailleerd informatie (bijvoorbeeld welke bedrijven zijn uitgenodigd) wenst over aanbestedingen. Dit staat echter haaks op het uitgangspunt van het college en de ambtelijke organisatie dat het een beheerskwestie betreft en dat het aan het college is. De Rekenkamercommissie constateert dat er verschillend wordt aangekeken tegen de informatie die nodig is voor de raad.

#### *Toelichting instrumenten*

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

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

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

Vanuit het oogpunt van de verschillende verantwoordelijkheden die de raad en het college in duale bestel hebben (raad kaderstellend en controlerend en het college uitvoerend) vindt de Rekenkamercommissie dat de raad de kaders voor het beleid moet stellen. Dit betreft niet alleen inhoudelijke kaders voor het beleid, maar eveneens de meer procedurele kaders, zoals welke informatievoorziening is noodzakelijk om te kunnen controleren of conform de kaders wordt gewerkt.

Daarbij geldt dat de raad op hoofdlijnen stuurt en niet in alle gevallen geïnformeerd hoeft te worden over specifieke aanbestedingen. Wel kan de raad bijvoorbeeld achteraf via een overzicht van alle inkopen en aanbestedingen geïnformeerd worden opdat de raad zijn controlerende rol kan vervullen.

# Bijlage 1

**Doelstelling en onderzoeksvragen**

## DOELSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

### *Doelstelling*

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

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

### *Vraagstelling*

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

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

### *Onderzoeksvragen*

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

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

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

# Bijlage 2

**Overzicht van ontvangen documenten**



## ONTVANGEN DOCUMENTEN

- Budgetregels en inkoop/ aanbestedingsbesluit; goedgekeurd 28 december 2004
- Rechtmatigheid Interne Controle 2006, 23-04-2007.
- Memorandum interne controle rechtmatigheid inkoop en aanbestedingen.
- Advies collegeprocedure MT B&W en Raad
- Organisatieschema gemeente Losser per 1-8-2005
- Financiële verordening 2004
- Financiële verordening 2007
- Mandaatbesluit gemeente Losser 2007
- Aanbesteding Groot Onderhoud Beuningersstraat
- VNO-NCW; Aanbestedingsbeleid: een kwestie van gezond verstand!
- Brief gericht aan de heer Brantjes; d.d. 14-10-2005
- Programmabegroting 2005 met meerjarenperspectief 2006-2008
- Voorjaarsnota 2005
- Najaarsnota 2005
- Programmarekening 2005
- Accountantsverklaring jaarrekening 2005
- Rapport van bevindingen accountantscontrole 2005
- Programmabegroting 2006 met meerjarenperspectief 2007-2009
- Voorjaarsnota 2006
- Najaarsnota 2006
- Programmarekening 2006
- Accountantsverklaring en rapport van bevindingen inzake controle jaarrekening 2006
- Programmabegroting 2007 met meerjarenperspectief 2008-2010
- Voorjaarsnota 2007
- Memo Controle Europese aanbesteding 2006, 2-11-2007
- Nota B&W goedkeuring vervanging PC-netwerk 11-4-2005
- Voorstel aanpassing adviesprocedure

- Managementletter Deloitte inzake de interim-controle 2006
- Documentatie ten behoeve van case verbouwing gemeentehuis
  - Korte samenvatting van hoofd Openbare Werken
  - Vergelijking verbouwing gemeentehuis te Lossler; stand 28-06-2007
  - Memo renovatie onderhoud gemeentehuis d.d. 21-7-2006
  - Bestek tbv verbouwing gemeentehuis d.d. 25-5-2007
  - Offerte uitbreiding gemeentehuis van bouwbedrijf Poorthuis & zoon BV, d.d. 25-6-2007
  - Offerte uitbreiding gemeentehuis van Van Benthem's aannemingsbedrijf BV, d.d. 25-6-2007
  - Offerte uitbreiding gemeentehuis Elferink & zoon bv, d.d. 26-6-2007
  - Offerte Hampsink elektrotechniek voor systeemplafonds, metal-studwanden, aanpassen elektra, d.d. 26-6-2007
  - Offerte Winkels elektrische installatie d.d. 13-6-2007
  - Bestekbrieven aan Kuijpers, Imtech en Kropman voor klimaatinstallaties
  - Bestek klimaatinstallaties
  - Algemene voorwaarden bij bestek klimaatinstallaties
  - Eerste nota van aanvullingen en wijzigingen tbv klimaatinstallaties
  - Document van aanbesteding d.d. 18-4-2007
  - Opdrachtverstrekking Kuijpers Installaties voor werkzaamheden klimaattechnische installatie d.d. 3-5-2007
- Documentatie ten behoeve van dossier vervanging Unix-servers, migratie databases en remote backupvoorziening
  - Verzoek aan Plusine ICT tot uitbrengen offerte voor vervanging servers, 13-4-2007
  - Offerte Plusine over levering en installering servers; 5-7-2007
  - Verzoek aan Centric tot uitbrengen offerte voor vervanging servers, 13-4-2007
  - Verzoek aan Centric tot uitbrengen offerte voor installatie Oracle, 13-4-2007
  - Offerte Centric over levering en installering servers; 5-7-2007
  - Offerte Centric over levering en installering Oracle; 5-7-2007
  - Offerte Atricom over levering en installering backupserver en AtriStore Remote backup, voor een bedrag van 6.294 euro en 2.700 euro per jaar.; 16-5-2007

- Opdrachtverlening Centric over levering en installering servers; 31-7-2007
- Opdrachtverlening Centric over levering en installering servers; 2-8-2007
- Nota B&W vervanging Unix-servers en back-up-server; 17-7-2007

# Bijlage 3

**Overzicht gesprekspartners**

## **GESPREKSPARTNERS**

- De heer Van den Bos, portefeuillehouder Economische Zaken (waaronder inkoop- en aanbesteding)
- De heer Geessink, directeur bedrijfsvoering
- De heer Pouwels, afdelingshoofd Dienstverlening
- De heer Ellenbroek, teamleider ICT
- De heer Ramerman, afdelingshoofd Openbare Werken
- De heer Bekhuis, technisch medewerker (gebouwenbeheer)
- De heer Buunk, afdelingshoofd Financiën, Grondbedrijf en Belastingen
- De heer Pikula, bedrijfscontroller
- De heer drs. M.G.J. Seyger RA, Deloitte Accountants B.V.
- Fractie VVD, de heer Even van de fractie SDGL, de heer Koopmans van de fractie Burgerforum, mevrouw G. ter Denge - Allards van de fractie CDA , allen gemeenteraadsleden die per e-mail geantwoord hebben op de gestelde vragen

# Bijlage 4

**Casebeschrijvingen**

## **CASES: Aanbesteding ICT en Verbouwing gemeentehuis**

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

### **Casus: Aanbesteding ICT**

In deze case wordt ingegaan op de aanschaf van de vervanging van de Unix-servers van de gemeente Losser in 2007.

#### *Voortraject*

Voor de aanschaf van de vervanging van de Unix-servers heeft de gemeente Losser een investering moeten doen op 3 onderdelen namelijk de vervanging van de Unix-servers, migratie van Oracle databases en de remote backup voorziening. De investeringsbedragen voor de migratie van Oracle databases en de remote backup voorziening werden beneden de 15.000 euro geschat. Volgens het vastgestelde beleid was gunning uit de hand en inkopen door middel van een bestelformulier mogelijk. Voor de vervanging van de Unix-servers is na intern overleg uitgegaan van een investering tussen de 50.000 en 100.000 euro. Hierbij is rekening gehouden met onderhoud voor één jaar. Op basis van deze uitgangspunten en het vastgestelde beleid was een onderhandse aanbesteding door het opvragen van minimaal twee offertes met technische omschrijving en functionele specificatie met inkoopvoorwaarden door middel van een bestelformulier mogelijk.

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

#### *Procedure*

De gemeente Losser heeft voor de vervanging van de Unix-servers aan Plusine ICT en Centric het verzoek gedaan tot uitbrengen van offerte. Deze offerteaanvragen zijn opgenomen in het ontvangen aanbestedingsdossier. In het ontvangen dossier staat niet vermeld op welke wijze deze partijen geselecteerd zijn. De geïnterviewden geven aan dat voor deze partijen gekozen is, doordat navraag is gedaan naar ervaringen bij omliggende gemeenten. In de offerteaanvragen staan een aantal punten vermeld waaraan de opdrachtgever moet voldoen. Ook staan in de aanvraag de functionele en technische specificaties beschreven. Bij de bespreking van de offertes en onderhandelingen tijdens het traject is gebleken dat een meerjarig onderhoudscontract voordeel zou opleveren. Hierdoor is dit uitgangspunt toegevoegd aan de eisen.

Plusine ICT en Centric hebben vervolgens beide een offerte uitgebracht waarbij Centric iets goedkoper was. De technische afweging heeft binnen het team ICT plaatsgevonden na overleg met Plusine ICT en Centric, in het dossier is hierover geen documenten aangetroffen. De opdracht voor de vervanging van de Unix servers is uiteindelijk gegund aan Centric.

Voor de migratie van de Oracle databases is gekozen voor Centric omdat zij leverancier is van de belangrijkste back-office systemen van de gemeente en op dit moment het beheer verzorgt van de Oracle omgeving. Tijdens de interviews is naar voren gekomen dat in gemeenteland twee leveranciers (Centric en Pinc) een 'monopoliepositie' hebben (in de wandelgangen wordt ook wel gezegd dat men een Pinc- of een Centric-gemeente is). Deze leveranciers stellen eisen aan de koppelingen met andere systemen, waardoor gemeenten in grote mate afhankelijk zijn van deze leveranciers. Losser heeft een Centric-systeem.

Voor de remote back-upvoorziening is door de gemeente Losser aan Centric, Plusine ICT en Atricom het verzoek gedaan tot het uitbrengen van een offerte. Deze offerteaanvragen zijn opgenomen in het ontvangen aanbestedingsdossier. In het ontvangen dossier staat niet vermeld op welke wijze deze partijen geselecteerd zijn. De geïnterviewden geven aan dat voor deze partijen gekozen is, doordat navraag is gedaan naar ervaringen bij omliggende gemeenten. In de offerteaanvragen staan een aantal punten vermeld waaraan de opdrachtgever moet voldoen. Ook staan in de aanvraag de functionele en technische specificaties beschreven. Volgens de Nota B&W vervanging Unix-servers en back-up-server<sup>29</sup> blijft de investering onder de grens van aanbesteden en is dat de reden dat niet meer offertes zijn opgevraagd. In de Nota staat vervolgens vermeld dat de prijs van Atricom ruim een derde van de prijs is die door zowel Plusine ICT als Centric gevraagd wordt.

### *Afwikkeling*

In het advies aan het college<sup>30</sup> wordt door de coördinator ICT een verantwoording gegeven voor de vervanging van de servers alsmede de (totale) kosten hiervan. Technische beoordelingsargumenten zijn niet opgenomen, ook al heeft wel een technische beoordeling plaatsgevonden zo is uit het interview gebleken. In de bijlage bij het collegeadvies wordt een uitgebreide toelichting gegeven met meningsvorming en voor- en nadelen, alternatieve oplossingen, offerte en keuze en de budgettaire consequenties.

### *Bevindingen*

De Rekenkamercommissie constateert dat de gemeente geen checklist dossiervorming hanteert op basis waarvan de dossiervorming plaatsvindt. In het door de Rekenkamercommissie ontvangen dossier was niet alles navolgbaar vastgelegd (zoals gunningscriteria, kostenraming, technische argumentatie). Aan de hand van een checklist zoals weergegeven in bijlage 5 kan voorkomen worden dat zaken in het aanbestedingsdossier ontbreken.

---

<sup>29</sup> Nota B&W vervanging Unix-servers en back-up-server; 17-7-2007

<sup>30</sup> Nota B&W vervanging Unix-servers en back-up-server; 17-7-2007



Bij de aanschaf van de Unix-servers is gedurende het traject gebleken dat de kosten meer dan 100.000 euro zouden bedragen. Volgens het vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid zouden in dat geval 3 bedrijven uitgenodigd moeten worden. Hiervoor is niet besloten aangezien de besluitvorming al had plaatsgevonden toen bleek dat een meerjarig onderhoudscontract voordelen bood. Rekening houdend met de consequenties van het aansluiten van de nieuw aan te schaffen apparatuur op de reeds bestaande apparatuur is niet gekozen voor de laagste aanbieder.

### **Aanbesteding verbouwing gemeentehuis**

In deze case wordt ingegaan op de aanbestedingsprocedure van de verbouw van het gemeentehuis van de gemeente Losser in 2007. Hierbij is een splitsing gemaakt voor het bouwgedeelte en de klimaatinstallatie.

#### *Voortraject*

Voor de verbouwing van het gemeentehuis in Losser is in juli 2006 een interne memo<sup>31</sup> opgesteld waarin de maatregelen beschreven staan ten behoeve van reparatie, achterstallig onderhoud en modernisering. Blijkens dit document maken de volgende onderdelen deel uit van de totale verbouwing:

- Onderhoud gevelbeplating bijgebouw.
- Onderhoud computerruimte.
- Onderhoud en renovatie klimaatbeheersing.
- Kantine.
- Toiletgroepen/Trappenhuis.
- Verhuizing.

In het memo staat beschreven dat de genoemde voorstellen afzonderlijk bekeken, beoordeeld of geautoriseerd kunnen worden. Toch wordt ambtelijke geadviseerd voor een totaalaanpak omdat dit in één keer het resultaat van een gerenoveerd gebouw geeft. In alle andere gevallen zal er door de jaren heen altijd sprake zijn van een rommelige indruk omdat er altijd wat in de bouwsteigers staat.

De gemeenteraad heeft tijdens de begrotingsbehandeling, in november 2006, een krediet gevoteerd van 900.000 euro voor de gehele verbouwing van het gemeentehuis. Dit bedrag is een taakstellend bedrag en mag c.q. kan dan ook niet overschreden worden.

#### *Aanbestedingsprocedure*

De aanbestedingen van het bouwgedeelte en de klimaatinstallatie zijn gebeurd middels een functionele specificatie, met 1 bestek met 3 bedrijven conform de aanbestedingsregels van de gemeente.

---

<sup>31</sup> Memo renovatie onderhoud gemeentehuis d.d. 21-7-2006

De gemeente heeft dit traject niet zelf ter hand genomen maar besloten het opstellen van het bestek en het uitvoeren van de aanbesteding ten behoeve van de verbouwing van het gemeentehuis door bureau THERO huisvesting & bouwmanagement BV te laten verzorgen. THERO heeft vervolgens op basis van dit bestek bouwbedrijf Poorthuis & zoon BV, Benthem's aannemingsbedrijf BV en Elferink & zoon benaderd voor het uitbrengen van een offerte voor de bouwkundige werkzaamheden. Deze offertes zijn binnengekomen bij de gemeente en doorgestuurd en beoordeeld door THERO conform criteria.

Door middel van het document Vergelijking verbouwing gemeentehuis te Losser<sup>32</sup> is inzichtelijk gemaakt voor welke bedragen Poorthuis, Van Benthem en Elferink de offertes hebben aangeboden.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat voor wat betreft de klimaatbeheersing de aanleg van de airconditioning versneld is gegaan door de onhoudbare situatie in de zomermaanden de afgelopen jaren. Wachten op de totale verbouwing was geen optie en besloten is door de directie om deze voor de zomervakantie van 2007 aan te leggen. Hiervoor is door Ingenieursbureau Vogelvang een bestek opgesteld. Vogelvang heeft vervolgens Imtech, Kuijpers en Kropman benaderd voor het uitbrengen van een offerte voor de klimaatinstallatie. In de Nota van aanvullingen en wijzigingen<sup>33</sup> zijn vervolgens de wijzigingen en toelichtingen ten opzichte van het oorspronkelijke bestek opgenomen. De offertes zijn beoordeeld door Vogelvang.

#### *Afwikkeling*

In het Document van aanbesteding<sup>34</sup> wordt door de gemeente kenbaar gemaakt welke partij de opdracht gegund heeft gekregen. De partij is diegene met de laagste prijsopgave, in dit geval Kuijpers. Vervolgens is naar Kuijpers een schriftelijke aannemingsovereenkomst gezonden.

#### *Bevindingen*

In het door de Rekenkamercommissie ontvangen dossier was niet alles navolgbaar vastgelegd (zoals kostenramingen en bestekken, de gestelde vragen, de offerte van de laagste inschrijver en de afschrijvingen van offertes en de opdrachtverstrekking en/of overeenkomst). Hierdoor kan de Rekenkamercommissie niet navolgbaar nagaan op welke wijze de procedure is verlopen. Evenmin wat de grondslag is geweest voor het door de raad aangevraagde krediet. Het is wenselijk om deze zaken in de toekomst in het dossier op te nemen. Aan de hand van een checklist zoals weergegeven in bijlage 5 kan voorkomen worden dat zaken in het aanbestedingsdossier ontbreken.

Uit deze case blijkt dat de gemeente bij dergelijke complexe aanbestedingen gebruikt maakt van externe expertise. Dit wordt door de geïnterviewden als wenselijk ervaren, aangezien het een complexe procedure betreft die een relatief kleine gemeente als Losser niet met enige regelmaat uitvoert. Op basis van regelmatig overleg en afstemming tussen de gemeente en het externe bureau kan grip gehouden worden op het proces.

---

<sup>32</sup> Vergelijking verbouwing gemeentehuis te Losser, stand 28-6-2007

<sup>33</sup> Eerste nota van aanvullingen en wijzigingen t.b.v. klimaatinstallaties, d.d 10-04-2007

<sup>34</sup> Document van aanbesteding klimaatinstallaties d.d. 18-4-2007

Wij hebben in de documenten geen informatie aangetroffen over tussentijds overleg tussen de gemeente en THERO en Vogelvang. Uit de gesprekken blijkt dat dit wel heeft plaatsgevonden.

# Bijlage 5

**Format checklist aanbestedingen**

## CHECKLIST AANBESTEDINGEN

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

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

**Reactie van**

**Het college van Burgemeester en  
Wethouders**

Rekenkamer Commissie Gemeente Losser

t.a.v. de voorzitter dhr. R.R. Malag

Bijlagen: : Directie Losser, 18 maart 2008  
Inlichtingen:GWB Geessink MBA  
Onderwerp: Doorkiesnr.: 053 - 5377300  
College reactie op uw rapport d.d.  
29 februari 2008

Geachte heer Malag,

Het college heeft het rapport zorgvuldig bestudeerd en komt tot de volgende reactie. Hierbij gaat het college in op de hoofdstukken 2 en 3 van uw rapport.

#### **Algemeen: oordeel en bevindingen**

Gelet de periode die is onderzocht (2005-2007) is de conclusie op hoofdlijnen te onderschrijven. Wel moet worden opgemerkt dat tal van maatregelen in gang zijn gezet die een ander beeld geven van hoe e.e.a. georganiseerd is. Dit is in de diverse paragrafen van het rapport terug te vinden en wordt door de rekenkamercommissie ook positief beoordeeld. Het is echter niet nadrukkelijk op de voorgrond gepositioneerd.

Ad a) Periodieke toetsing.

Toetsing kan altijd beter maar in de regel worden publicaties en jurisprudentie wel gevolgd. Dat wil niet zeggen dat altijd alles meteen wordt doorgevoerd in de operationele organisatie.

Het college zal de toetsing systematischer opzetten. De periodieke toetsing van tal van beheersprocessen wordt in 2008 doorgevoerd, o.l.v. de bedrijfscontroller.

Ad b) Heldere en duidelijke AO.

De accountant oordeelt dat de AO voldoende is geborgd om een positief rechtmatigheid oordeel te kunnen geven. Zij geven dat weer in hoofdstuk 4 van haar rapport van bevindingen jaarrekening 2006. Wel kan de harmonisatie (standaardisatie) en verankering van het beleid worden verbeterd. Op het gebied van inkoop en aanbesteding werkt de gemeente Losser samen met andere Twentse



gemeenten. De inkoopscan gaat in op een verbetering van de uniformiteit en geeft inzicht in de wijze waarop dit in AO kan worden vastgelegd. Op basis van de bevindingen zullen formulieren en dossiers worden aangepast. Uniforme dossiervorming zal ook voor andere dan Europese aanbestedingen plaatsvinden, echter met een gepaste dosering.

Ad c) Duidelijkheid over betrekken lokale ondernemers.

In de organisatie is nadrukkelijk aandacht voor dit aspect. Toch menen wij dat het expliciet vastleggen van het deelnemen van lokale ondernemers niet past bij de regelgeving. Wel kan bij onderhandse aanbestedingsvormen nadrukkelijk worden vergeleken of één of meerdere lokale ondernemers de gewenste producten of diensten ook kunnen leveren. In de publicitaire vorm wordt onderzocht of de aan te besteden trajecten beter onder de aandacht kunnen worden gebracht van b.v. lokale ondernemers.

Ad d) Checks and balances.

Zoals ook in het rapport wordt opgemerkt wordt er gewerkt aan een gewijzigd inkoop- en aanbestedingsbeleid. Reden hiervoor is dat de gemeente nu 3 jaar onderweg is met de beleidsregels en dat deze aangepast moeten worden. De aanpassingen hebben betrekking op de gewijzigde organisatiestructuur en het voortschrijdend inzicht over inkopen en aanbesteden. Hierin zullen ondermeer de verantwoordelijkheden in beleidsbepaling extra aandacht krijgen naast het opnemen van regels rond dossiervorming.

## **Aanbevelingen**

De aanbevelingen bevatten veel zaken die gang zijn gezet maar waarvan het goed is de status in relatie tot de specifieke aanbeveling toe te lichten.

### **1. Evalueer het inkoop- een aanbestedingsbeleid.**

Dit is goed te realiseren mede omdat er al afspraken zijn gemaakt om dit beleid eens onder de loep te nemen. De suggestie tot een inkoop diagnose is zinvol als basis voor het uniformeren van het handelen en de procedures. Aan elke openbare aanbestedingsprocedure zal een evaluatiemoment worden gekoppeld en schriftelijk worden vastgelegd zodat ze kunnen dienen voor het verbeteren van het aanbestedingsproces.

### **2. Stel voor medio 2008 een duidelijke werkwijze voor het inkoop- een aanbestedingsbeleid op.**

Naast het vernieuwen van het beleidsdocument zullen wij de suggestie van een checklist overnemen welke is gebaseerd op de door u gememoreerde bijlage. Wel willen wij opmerken oog te houden voor de administratieve belasting. Dit betekent dat we (delen van) de checklist niet gebruiken bij b.v. gunningen. Het college wil checken op maat, in ieder geval op uniformiteit zonder een groot administratief proces.

3. Veranker de relevante kennis.

De gedachte gaan uit naar een coördinerend functionaris, al dan niet samen met andere gemeenten. Uw aanbeveling zullen wij overnemen waarbij wij eerst de resultaten van de samenwerking met andere Twentse gemeenten willen afwachten. Voor het college is het niet leidend dat alle kennis in huis moet zijn, dit kan ook goed in samenwerking of in specifieke gevallen door het inschakelen van een gespecialiseerd bedrijf.

4. Controle voor af op juiste toepassing Europese wet en regelgeving aanbesteding.

Niet in alle gevallen is vooraf de omvang van een aanbesteding in beeld. Dit komt bijvoorbeeld omdat de gemeente aanhaakt bij een samenwerkingsverband met andere gemeenten, of het blijkt dat elementen toegevoegd moeten worden aan de aanbesteding om zo te voldoen aan de regelgeving. In de besluitvorming zullen wij echter nadrukkelijk aandacht geven aan dit aspect.

5. Breng het inkoop- en aanbestedingsbeleid in overeenstemming met de nieuwe organisatiestructuur.

Dit onderdeel wordt op moment aangepast. Wij verwachten dit te kunnen vastleggen voor eind maart 2008. Overigens zijn de primaire verantwoordelijkheden wel vastgelegd in het mandaatbesluit 2007.

6. Stel regels op voor het betrekken van lokale ondernemers.

Voor zover de regels dit toelaten zal het college dit aspect in de beleidsformulering verwerken.

7. Beschrijf de rol van de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie.

In het beleidsdocument zal het college ruim aandacht schenken aan een heldere beschrijving van de rollen.

Het college ziet in het rapport een welkom instrument om te komen tot verbeteringen. Wij zijn met u van mening dat er ook oog moet zijn voor de administratieve belasting. Dit betekent dat procedures, formulieren, dossiervoering als evaluatie in verhouding moet staan met het te bereiken doel.

Hoogachtend,

Het college van Burgemeester en Wethouders van Losser,

secretaris,

burgemeester,

R.H. Tink MPFM

Drs. J.D. Westendorp

# Nawoord

## **Nawoord rekenkamercommissie**

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

De rekenkamercommissie is van plan na een jaar te onderzoeken op welke wijze de aanbevelingen in uitvoering zijn gebracht.

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