

Onderhandse aanbestedingen in 's-Hertogenbosch

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

's-Hertogenbosch, 21 maart 2011

Inhoudsopgave

| | | |
|-------|--|--------|
| 1. | Managementsamenvatting | 4 |
| 2. | Inleiding..... | 5 |
| 3. | Onderhands aanbesteden | 6 |
| 3.1 | Categorieën | 6 |
| 3.2 | Regelgeving onderhands aanbesteden | 7 |
| 3.2.1 | Europese regelgeving..... | 7 |
| 3.2.2 | Nationale regelgeving | 7 |
| 4. | Onderhands aanbesteden in de gemeente 's-Hertogenbosch..... | 9 |
| 4.1 | Protocol aanbesteden gemeente's-Hertogenbosch | 9 |
| 4.2 | Onderhandse aanbestedingen | 10 |
| 4.3 | Het inkoopproces | 11 |
| 5. | Aanbesteden in 's-Hertogenbosch in cijfers | 15 |
| 6. | Bevindingen | 16 |
| 7. | Conclusies en aanbevelingen | 18 |
| 7.1 | Conclusies | 18 |
| 7.2 | Aanbevelingen | 19 |
| | Bijlage 1 Geïnterviewde functionarissen | 20 |
| | Bijlage 2 Leveranciersanalyse | 21 |
| | Bijlage 3 Reactie college van burgemeester en wethouders | 22 |
| | Bijlage 4 Nawoord Rekenkamercommissie | 25 |

1. Managementsamenvatting

De rekenkamercommissie heeft onderzoek verricht naar de onderhandse aanbestedingen in 's-Hertogenbosch in de jaren 2008 en 2009. Op basis van beschikbare gemeentelijke documenten, regelingen en protocollen zijn de interne gegevensuitwisseling, de administratieve organisatie alsmede de procedures beschreven. Met hulp van de afdeling Concernfinanciën is informatie verzameld over aanbestedingen door de gemeente. Uit deze informatie blijkt dat een klein aantal leveranciers verantwoordelijk is voor 50% van de totale inkoopomzet in 2008 en 2009. Meer dan 95% van het aantal leveranciers heeft echter een inkoopomzet van minder dan € 193.000 per jaar, het drempelbedrag voor openbaar aanbesteden.

Er wordt gewerkt conform de geldende regels. Binnen de geldende richtlijnen gelden echter wel vrijheden, waardoor het protocol 'naar de letter' niet wordt gevolgd. Op basis van de beschikbare schriftelijke documenten evenals aanvullende mondelinge interviews kan worden geconcludeerd dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat het gemeentelijke beleid op het gebied van onderhandse aanbestedingen grondig herzien zou moeten worden.

Er zijn voldoende rapportages beschikbaar over de openbare aanbestedingen. Ook het college wordt voldoende geïnformeerd over deze aanbestedingen. In de categorie onderhandse aanbestedingen bestaat geen concernbreed inzicht in de aantallen en bedragen.

De onderzochte categorie aanbestedingen blijft organisatiebreed deels onzichtbaar en minder transparant. Aan verbetering wordt gewerkt. De decentrale verantwoordelijkheid van de sectoren laat onverlet dat een sterkere coördinatie van en sturing aan de bundeling van de inkopen binnen de gemeente tot grotere efficiëntie zou kunnen leiden.

Het verdient aanbeveling om het college te verzoeken zo snel mogelijk een concernbreed overzicht te produceren van aanbestedingen, door implementatie van een registratiesysteem. En daarbij uw raad jaarlijks inzicht te geven in de onderhandse aanbestedingen binnen de gemeente 's-Hertogenbosch. Het verdient ook aanbeveling om via een sterkere coördinatie van en sturing aan de inkopen meer zicht te krijgen op de mogelijkheden voor inkoopvoordelen door concurrerende offertes aan te vragen. En te onderzoeken op welke gebieden bundeling van inkoop tussen sectoren binnen de organisatie mogelijk is.

Tot slot verdient het aanbeveling om het college te verzoeken de kaders voor duurzaam en sociaal inkopen uit te werken in een op te stellen beleidsnota die door uw raad kan worden vastgesteld.

2. Inleiding

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van gemeenten is een onderwerp dat al veel aandacht heeft gekregen van rekenkamer(commissie)s. De totale inkoopuitgaven van een gemeente beslaan een aanzienlijk gedeelte van de gemeentebegroting. Dat maakt het van groot belang dat deze publieke middelen doeltreffend en doelmatig worden ingezet en de uitvoering van het aanbestedingsbeleid daarvoor ook voldoende waarborg biedt. De urgentie om als gemeente goed naar de (onderhandse) aanbestedingen te kijken neemt ook toe vanwege de toenemende juridisering van het aanbestedingstraject en de toenemende verantwoordingsplicht. Voor de Rekenkamercommissie (RKC) van de gemeente 's-Hertogenbosch is dit aanleiding geweest om onderzoek te verrichten naar aanbestedingen in de gemeente. De volgende vragen zijn daarbij aan de orde:

- In welke mate komen de verschillende vormen van aanbesteding van werken, diensten en zaken voor in 's-Hertogenbosch?
- Worden daarbij de geldende richtlijnen bij de aanbesteding van werken, diensten en zaken in alle gevallen toegepast?
- Zijn er voldoende en voldoende duidelijke rapportages en evaluaties met betrekking tot de afzonderlijke aanbestedingen beschikbaar?
- Vinden de aanbestedingen transparant en zorgvuldig plaats?

Op verzoek van de raad heeft de Rekenkamercommissie zich vooral gericht op (kleinere) onderhandse aanbestedingen. Het gaat in dit onderzoek vooral om eventuele verbetermogelijkheden en lessen voor de toekomst. De kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad vormt daarbij een belangrijke invalshoek.

De Rekenkamercommissie heeft de volgende centrale onderzoeksdoelstelling gehanteerd:

Beschrijf het beleid en de bijbehorende verantwoordelijkheden ten aanzien van onderhandse aanbestedingen, en ga na of de uitvoering conform dit beleid is, in het bijzonder ten aanzien van onderhandse aanbestedingen.

Voor dit onderzoek zijn de beschikbare gemeentelijke documenten, regelingen en protocollen geanalyseerd. Verder is met hulp van de afdeling Concernfinanciën informatie verzameld over aanbestedingen door de gemeente 's-Hertogenbosch.

Tevens heeft de Rekenkamercommissie interviews gehouden met de sectorcontrollers, de gemeentelijke inkoopcoördinator en de kredietbeheerders.

Leeswijzer

In deze rapportage beschrijven wij eerst de procedures en regels met betrekking tot onderhands aanbesteden. Daarna gaan wij in op de regelingen en procedures in 's-Hertogenbosch. In paragraaf 5 geven wij een analyse van de cijfers van de onderhandse aanbestedingen in 2008 en 2009. In paragraaf 6 en 7 staan onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen. In de bijlage 1 is een lijst met geïnterviewde personen opgenomen. In bijlage 2 staat een uitgewerkte analyse van de cijfers uit paragraaf 5. Bijlage 3 is de integrale reactie van het college op het rapport. Bijlage 4 bevat het nawoord van de Rekenkamercommissie.

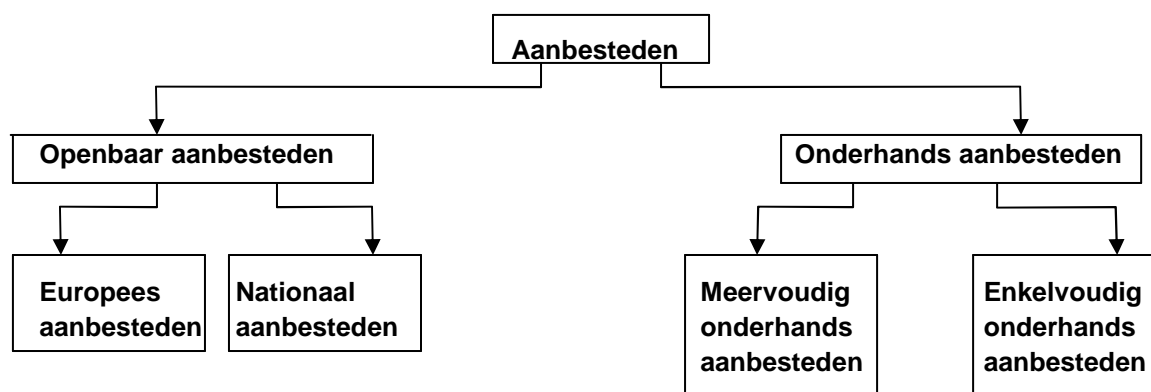
3. Onderhands aanbesteden

3.1 Categorieën

Aanbesteden is een manier van inkopen waarbij de gemeente binnen wettelijke kaders aan de hand van een selectieprocedure een opdracht of gunning verstrekt. Hierbij kan het gaan om leveringen (aankoop, huur, huurkoop of leasing); om bouwkundige of civieltechnische werken; of om andere diensten.

Aanbesteden kan openbaar of onderhands plaats vinden. Beide hoofdcategorieën kunnen verder worden opgedeeld. In het onderstaande schema is dit schematisch weergegeven.

Overzicht categorieën aanbestedingen



Aan elke categorie aanbestedingen is wet- en/of regelgeving gekoppeld. Voor Europese aanbestedingen is dit in nationale wetgeving omgezette Europese wetgeving vastgelegd. Voor de andere categorieën aanbestedingen bestaat voornamelijk lokale regelgeving. Aan elke categorie zijn procedures en werkwijzen gekoppeld.

Het aan een opdracht gekoppelde bedrag bepaalt in welke hoofdcategorie de aanbesteding valt. Europese richtlijnen geven aan wat de drempelbedragen zijn voor Europese aanbestedingen. De overige drempelbedragen worden door de gemeente bepaald. Onderstaande tabel geeft de in gemeente 's-Hertogenbosch gehanteerde drempelbedragen.

Indeling categorieën aanbestedingen gemeente 's-Hertogenbosch

| Aanbestedingsvormen | Leveringen/Diensten | Werken |
|---|----------------------|-------------------------|
| 1) enkelvoudige offerteaanvraag (uit de hand) | € 0 – € 12.500 | € 0 - € 12.500 |
| 2) Onderhandse aanbesteding (min. 3 offertes) | € 12.500 - € 193.000 | € 12.500 - € 193.000 |
| 3) Openbare aanbesteding | | € 193.000 - € 4.845.000 |
| 4) Europese aanbesteding ¹ | € 193.000 | € 4.845.000 |

¹ Van Europese procedures kan niet worden afgeweken, indien de redenen niet vallen onder de EU-richtlijn nr. 2004/18/EG van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten.

Bron: Protocol aanbesteden 2010

Dit onderzoek richt zich op de eerste twee (onderhandse) categorieën, en wel voor de jaren 2008 en 2009. Hierbij moet worden opgemerkt dat de drempelwaarde toen nog € 50.000 bedroeg in plaats van € 193.000.

3.2 Regelgeving onderhands aanbesteden

Binnen onderhandse aanbestedingen wordt onderscheid gemaakt tussen meervoudige en enkelvoudige aanbestedingen. Bij meervoudige onderhandse aanbestedingen wordt een offerte aangevraagd bij een voorgeschreven minimaal aantal partijen. In Den Bosch zijn dat er drie. Bij enkelvoudige aanbestedingen (tot € 12.500) wordt één partij uitgenodigd een offerte aan te bieden. De aanbestedende dienst bepaalt in beide gevallen welke partijen worden uitgenodigd. Naast Europese en nationale regelgeving zijn er specifieke regels die door de gemeente zelf zijn vastgesteld. Hieronder is de voor onderhandse aanbestedingen relevante wetgeving weergegeven.

3.2.1 Europese regelgeving

Het grootste deel van de Europese richtlijnen betreft de Europese aanbestedingen. Beneden de daarvoor aangegeven drempelwaarden geldt echter in alle gevallen dat de algemene beginselen van objectiviteit, transparantie en non-discriminatie van het EG-verdrag in acht genomen moeten worden.

3.2.2 Nationale regelgeving

Momenteel is er in Nederland nog geen nationaal wettelijk verankerd aanbestedingskader. Decentrale overheden zijn daarom bij nationale opdrachten (opdrachten die niet vallen onder het Europese richtlijnregime) vooral gebonden aan hun eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de interpretatie van de Europese richtlijnen door de Europese Commissie en het Europese Hof van Justitie. Mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de Parlementaire Enquête Bouwnijverheid in december 2002 is aangegeven dat een nationaal aanbestedingskader in Nederland gewenst is. In 2006 is het conceptwetsvoorstel voor een Aanbestedingswet aan de Tweede Kamer aangeboden en op 20 september 2006 door de Tweede Kamer aangenomen. Op 8 juli 2008 heeft de Eerste Kamer echter het wetsvoorstel voor een nieuwe Aanbestedingswet verworpen.

De Ministerraad heeft in november 2009 ingestemd met het toezenden een nieuw wetsvoorstel naar de Raad van State. Begin juli 2010 is het wetsvoorstel Aanbestedingswet (2.0) aan de Tweede kamer gezonden.

In 2004 zijn alle richtlijnen samengevoegd tot één richtlijn: 2004/18/EG. Een jaar later is in Nederland het Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten (Bao) vastgesteld. Beide richtlijnen regelen de aanbestedingprocedures boven de €193.000 bij diensten en leveringen en boven de €4.845.000 bij werken. Voor aanbestedingen onder deze drempelwaarden is (nog) geen dwingende nationale regelgeving geformuleerd. Daarom hebben veel gemeenten hun aanbestedingsbeleid zelf verder vorm gegeven in nota's Inkoop- en aanbestedingsbeleid. Daarin formuleren zij eigen regels, verantwoordelijkheden en procedures.

In 's-Hertogenbosch is er geen door de raad vastgestelde nota 'Inkoop en Aanbestedingsbeleid'. In 's-Hertogenbosch is er sinds 2004 het interne 'Protocol Aanbesteden'. De normbedragen die in dit Bossche protocol worden gehanteerd vallen binnen de nationale wet- en regelgeving.

4. Onderhands aanbesteden in de gemeente 's-Hertogenbosch

4.1 Protocol aanbesteden gemeente's-Hertogenbosch

In deze paragraaf wordt aangegeven hoe de gemeente 's-Hertogenbosch de regelgeving in de praktijk hanteert. Uitgangspunt voor aanbestedingen is het Protocol aanbesteden van de gemeente 's-Hertogenbosch.

Het Protocol aanbesteden van de gemeente 's-Hertogenbosch wordt regelmatig geactualiseerd (januari 2010, juni 2010). Op het intranet van de gemeente heeft de inkoopcoördinator de procedure en werkprocessen tot in detail beschreven voor alle medewerkers die zich met aanbesteden bezig houden. Ook voor de onderhandse aanbestedingen zijn deze beschreven.

Zoals eerder gesteld zijn de onderhandse aanbestedingen te verdelen in twee categorieën. Voor aanbestedingen tussen €12.500,- en €50.000,- (vanaf 2010 is dat €193.000) moeten minimaal drie offertes worden aangevraagd. Beneden de €12.500,- kan met één offerte worden volstaan.

Beneden € 125.000 mag, onder akkoord van de sectordirecteur, van een aanbestedingsvorm worden afgeweken op één of meerdere van onderstaande gronden:

1. Tijdgebrek;
2. Situatie op de markt;
3. Gewenste kwaliteit;
4. Specialistisch werk².

Deze afwijkingsgronden gelden voor zowel openbare als onderhandse aanbestedingen.

Het Protocol stelt verder dat de gemeente 's-Hertogenbosch staat voor duurzame ontwikkeling en wil inkopen "met een optimale verhouding tussen economische, ecologische en sociaal-culturele doelen". Zij onderschrijft de landelijke doelstelling van het Ministerie van VROM om als gezamenlijke overheden te streven naar 75% duurzaam inkopen in 2010 en 100% in 2015. Daartoe worden in alle aanbestedingen de duurzaamheidscriteria van Senter Novem opgenomen".³

Ook voor bijvoorbeeld meerwerk gelden de nodige regels. Zo schrijft het protocol bijvoorbeeld voor dat "opdrachten voor meerwerk worden gegund aan de ondernemer die het werk of dienst uitvoert dan wel aan de oorspronkelijke leverancier."

Het totale aantal aanbestedingen is, ook binnen de gemeente 's-Hertogenbosch, de laatste jaren toegenomen. Daarnaast is sprake van 'juridisering': meer (en veranderende) landelijke en Europese regelgeving, meer juridische procedures als gevolg van aanbestedingen en toenemende verantwoordingsplicht. Dit betekent meer werk en meer risico's, en daarmee meer behoefte aan specifieke kennis, en continuïteit en eenduidigheid van procedures binnen de organisatie. Daarom worden, zoals al vermeld, de grotere aanbestedingen sinds 1 januari 2009 behandeld met

² Protocol aanbesteden gemeente 's-Hertogenbosch, juni 2010

³ Idem

ondersteuning van een inkoopcoördinator van de afdeling Facilitaire Zaken. Vanwege de (juridische) risico's kunnen de afzonderlijke afdelingen dit niet meer zelf doen. Alleen de afdelingen van de sector Stadsbedrijven handelen hun werken en aanverwante diensten nog zelf af omdat die sector over een eigen specialist beschikt.

4.2 Onderhandse aanbestedingen

Voor onderhands aanbesteden is het gemeentelijke Protocol Aanbesteden leidend. Dit protocol kent geen specifieke voorschriften met betrekking tot enkelvoudige onderhandse aanbestedingen.

Bij de meervoudige onderhandse aanbestedingen wordt het protocol in de praktijk niet strikt uitgevoerd, zo blijkt uit de interviews. Het aanvragen van minimaal drie offertes, voorgeschreven in het protocol, wordt gezien als 'dringend advies' en niet als strikte verplichting. Er geldt hier ook geen wettelijke verplichting. Het interne advies voor drie offertes is mede verstrekt vanuit het oogpunt van marktwerking en prijsvergelijking. Maar er wordt niet gecontroleerd of er bij elke meervoudige onderhandse aanbesteding wel drie offertes worden gevraagd, dit los van wat interne controllers hier aan doen. De aanbestedingscoördinator heeft hier ook geen 'controlemacht'. Dit past niet in de decentrale organisatie- en bevoegdhedenstructuur van de gemeentelijke organisatie. Het Protocol Aanbesteden maakt onderdeel uit van de rechtmatigheidscontrole door de accountant, hoewel de accountant voornamelijk de niet-onderhandse aanbestedingen aan het protocol toetst. De onderhandse aanbestedingen worden slechts globaal gecontroleerd door de accountant.

Naast het protocol zijn op intranet ook de te volgen procedures uitvoerig beschreven. Uit de interviews maken wij echter op dat ze niet op grote schaal worden toegepast. Gebruikers vinden ze te uitgebreid beschreven of te ontoegankelijk. Mede daardoor hanteren ambtenaren nog vaak de oude vertrouwde procedures. Het openbaar publiceren en beschrijven van de werkprocessen was een eis van de accountant. De inkoopcoördinator wil uiteindelijk tot een gebruiksvriendelijker versie komen. De werkprocessen van de onderhandse aanbestedingen schrijven voor dat aanbestedende ambtenaren een aantal zaken centraal moeten registreren, óók bij kleinere aanbestedingen. In de praktijk blijkt het echter lastig om de verschillende afdelingen op dezelfde manier te laten registreren. Zo wil de sector Stadsbedrijven het eigen, goed functionerende, systeem blijven hanteren. Deze sector wijst uitgaven toe aan projectnummers. Contracten met leveranciers kunnen dan over meerdere projectnummers verdeeld zijn. Elders sluit men contracten die uitsluitend op één project betrekking hebben. Uit de interviews kwam naar voren dat dit een uniforme registratievorm lastig maakt. Uiteindelijk is het streven om te komen tot de registratie per (onderhandse) aanbesteding van (minimaal) de formele opdracht en het bijbehorende contract.

Voor het duurzaam en sociaal inkopen zijn in het protocol doelen geformuleerd. Uit de interviews voor dit onderzoek blijkt echter dat er geen specifieke sturing is op deze doelen. Er wordt niet gecontroleerd of deze doelen worden gehaald. Desondanks wordt door de organisatie ingeschat dat de in het protocol geformuleerde doelen (75% duurzaam inkopen in 2010 en 100% in 2015,

Uitvoeringsregels Social Return⁴) relatief gemakkelijk bereikt worden. Intern bestaat wel de vraag wie de sturing op duurzaam inkopen zou moeten oppakken: de aanbestedingscoördinator of bijvoorbeeld de afdeling Milieu.

4.3 Het inkoopproces

Budgethouders c.q. inhoudsdeskundigen kopen zelfstandig in vanuit de afdeling/sector waar zij werkzaam zijn. Zij stellen ook de programma's van eisen op. Zij dienen zicht te houden op de procedures zoals die zijn vastgelegd in het inkoopprotocol. Er worden inkoopcursussen gegeven en het actuele inkoopprotocol is op intranet raadpleegbaar. Per sector is er daarnaast een inkoopcoördinator die waar nodig budgethouders adviseert en ondersteunt bij hun inkopen. Deze ondersteuning is vooral gericht op de procedurele kant en dan vooral voor Europese aanbestedingen.

Procedures

De verantwoordelijkheid voor aanbesteding voor kleinere inkopen ligt bij de inkopers zelf. Tussen de € 12.500 en €193.000 dienen zij drie offertes aan te vragen. De inkoopcoördinatoren zijn wel vaak op de hoogte van deze inkopen, maar controleren deze niet specifiek, dit uit efficiencyoverweging. Volgens de mandaatregeling moeten de directeurs wel paraferen voor aanbestedingen groter dan € 25.000. In die zin zit er op hoger niveau nog wel een controle op de drie offertes die moeten worden aangevraagd. Bij de meeste sectoren bestaat er vooraf nog een check door de controllers. Bij de sector stadsbedrijven (SB) is bij de financiële afdeling nog een extra check ingebouwd. Hier wordt eerst nagegaan of er wel voldoende budget is voordat aanbesteed mag worden. Daarbij wordt er ook op toegezien of drie offertes zijn aangevraagd (protocol en procedures zijn via intranet beschikbaar). Bij afwijking van het protocol wordt bij een aantal sectoren gewerkt met een standaardformulier waarop de reden van afwijking vermeld moet worden. Bij SB worden ook steekproeven gehouden op naleving van de aanbestedingsregels.

De accountant toetst ieder jaar de inkoopprocedure en de naleving van de interne en externe regelgeving. Dit mede aan de hand van de crediteurenanalyse. Ieder half jaar vindt een crediteurenanalyse plaats van de niet-onderhandse aanbestedingen en worden procedurele afwijkingen doorgenomen. Aan de kleinere inkopen wordt (mede vanwege het voor de accountant beperkte belang) weinig aandacht besteed in de controles. De procedures zijn wel afgestemd en goed bevonden.

Uitzonderingen op de regels blijken mogelijk. Als er bijvoorbeeld maar één deskundige is op een bepaald terrein, dan komt er ook maar één offerte. Als het nodig is worden kredietbeheerders intern aangesproken op 'overtredingen' van de regels. Dit gebeurt meestal door de controllers.

Er wordt zoveel mogelijk gewerkt met meerjarige (mantel)contracten en een inkoopboek en inkoopprotocol. Documenten worden goed geregistreerd en gecontroleerd op compleetheid voordat ze worden ondertekend.

Controle op de geleverde prestaties vindt achteraf plaats. De inkooporder wordt dan nagelopen op de geleverde prestaties, de kwaliteit en de doorlooptijd. In sommige gevallen is dat wel lastig te meten, bijvoorbeeld als een onderzoek is ingekocht. Als iets niet goed loopt komen er intern signalen en wordt zo nodig ingegrepen. Soms wordt een jurist ingeschakeld.

⁴ De "Uitvoeringsregels Social Return", vastgesteld door het college van B&W d.d. 8 april 2008, zijn van toepassing en vormen onderdeel van het Uitvoeringsprotocol.

Intern overleg

De sectorale inkoopcoördinator is ook op de hoogte van komende (m.n. Europese) aanbestedingen. Naast de sectorale inkoopcoördinatoren is er één centrale inkoopcoördinator. Deze inkoper is voor de centrale facilitaire diensten en is de specialist op regelgevinggebied. Hij wordt bij complexere aanbestedingen geraadpleegd en doet desgevraagd ook inkopen voor andere sectoren. Europese aanbestedingen moeten door deze persoon worden getoetst. Hij is ook voorzitter van het inkoopcoördinatoren-overleg dat maandelijks plaats vindt. Vanuit dit overleg wordt twee keer per jaar een crediteurenanalyse uitgevoerd en wordt de rapportage aan het College gestuurd. Dit overleg heeft tot doel om:

- komende aanbestedingen af te stemmen;
- ontwikkeling in regelgeving uit te wisselen;
- specifieke inkooptrajecten te bespreken;
- opleidingen voor te bereiden, en
- naleving van procedures te bespreken en te controleren.

Geconstateerde procedurele afwijkingen worden door de inkoopcoördinator per sector besproken met de inkoper. Deze worden ook besproken in het inkoopcoördinatoren-overleg en waar nodig met de controller of in het betreffende Sector Management Team.

De gemeentelijke organisatie kent een centrale werkgroep aanbesteden, ook wel inkoop(coördinatoren)overleg genoemd, waarin de verschillende sectoren vertegenwoordigd zijn. De meeste sectoren hebben ook een eigen sectoraal overleg. Zo bestaat binnen het Ingenieursbureau van de sector Stadsbedrijven een Vakgroep Aanbesteden. Deze heeft onder meer een 'grijze lijst' aangelegd van leveranciers die, op basis van ervaringen uit het verleden, niet (meer) worden uitgenodigd voor onderhandse aanbestedingen. De sector Financiën, Belastingen en Informatievoorziening kent geen apart intern overleg ten aanzien van aanbestedingen. Daar is het vooral de controller die met nieuwe initiatieven en bijstellingen van het protocol komt.

Administratie en rapportage

Binnen de gemeente worden de gegevens met betrekking tot onderhandse aanbestedingen niet centraal verzameld. Er bestaat dan ook geen totaaloverzicht van de betreffende aanbestedingen, gunningen en/of de totaalbedragen die daarmee gemoeid zijn. De verschillende kredietbeheerders beheren wel zelf een administratie van de door hen onderhands aanbestede opdrachten.

Tot 2005 bestond er wel inzicht in de (onderhandse) aanbestedingen van de sector Stadsbedrijven. Voor het laatst heeft deze sector over de eerste helft van 2004 gerapporteerd over (onder meer) aanbestedingen boven €25.000,- aan het college en de commissie ROB. Daarna is overgegaan op een centrale rapportage van alle afdelingen, alleen niet meer over de onderhandse aanbestedingen.

Er bestaat geen centraal inzicht of er ook (altijd) drie offertes worden aangevraagd. De indruk van de inkoopcoördinator is dat het over het algemeen wel gebeurt. Als een budgethouder het niet doet, bestaat de kans dat hij/zij bij controlevragen krijgt. Uit de interviews is gebleken dat wanneer geen drie offertes worden aangevraagd, dit meestal het geval is omdat het te veel werk is om meerdere bureaus aan te schrijven en uit te nodigen, of vanwege de gewenste snelheid van de procedure. Een Facilitair Managementinformatiesysteem is aanstaande, met daarin een module contractbeheer, waarin ook de offertegegevens worden opgenomen. Hiermee kan bijvoorbeeld ook worden gecheckt of niet steeds dezelfde partijen de offertes gegund krijgen (ook al zijn het de meest gunstige). Dit moet uiteindelijk leiden tot registratie van aanbestedingen, ook de onderhandse. Het vullen van dit

systeem zal discipline vergen en zal nog enige tijd duren. De verwachting bestaat dat er daarna veel meer inzicht ontstaat in alle categorieën aanbestedingen (aantallen, afnemers, etc.).

Jaarlijks krijgt het College een leveranciersanalyse voorgelegd. Hierin zijn de gegevens over Europese en openbare aanbestedingen opgenomen die:

- openbaar en Europees zijn aanbesteed;
- niet hoefden te worden aanbesteed;
- niet aan te besteden bleken of
- als onderaannemer of onderhoudsfirma deel uit maken van een wél aanbestede opdracht.

Tevens is een restcategorie opgenomen. Deze bestaat uit opdrachten waarvan moet worden onderzocht of ze kunnen worden aanbesteed, waarvoor men bezig is een aanbesteding op te starten, waarvan moet worden nagegaan waarom ze niet zijn aanbesteed of waarvan moet worden nagegaan waarom bij hen en niet bij de gecontracteerde leverancier is besteld.

Daarnaast ontvangt het College halfjaarlijks een aanbestedingsoverzicht. Hierin wordt per afdeling aangegeven welke aanbestedingen zijn gegund. Deze aanbestedingen zijn opgedeeld in de vier in tabel 2 genoemde categorieën. De verantwoordingsplicht voor aanbesteding van diensten, werken en leveringen is per protocol vastgelegd.

Ervaringen crediteuren

In interviews is medewerkers die frequent aanbestedingen verzorgen gevraagd naar hun ervaringen:

- De regelgeving wordt niet als rigide ervaren, al vindt men het soms hinderlijk dat de regels de snelheid uit de procedure halen. Men name wrekt zich dat er steeds meer procedures zijn voor partijen om hun gelijk te halen in een aanbestedingsprocedure. Dat haalt de flexibiliteit weg en fixeert op de punten en komma's. Men wordt gedwongen om intern meer uit te werken in vragen, specificaties, e.d.. Dat leidt soms tot het inhuren van externen voor het omschrijven van het bestek. Soms worden in de voorfase al advocaten ingeschakeld om te bezien of alles is afgedekt.
- Medewerkers zeggen geen overzicht over de aanbestedingen te missen, althans niet binnen het eigen taakgebied. Sommigen houden zelf handmatig een overzicht bij. Als er 'patronen' ontstaan komt er wel eens een signaal van de controller. Vooral als blijkt dat meerdere afdelingen zaken blijken te doen met hetzelfde bureau.
- De procedures voor inhuur (bijvoorbeeld van ZZP-ers) vindt men soms te strikt. Overigens wordt daar per sector verschillend mee omgegaan.
- In de interviews is aangegeven dat de procedures soms te vertragend werken. Als er bijvoorbeeld ineens dubbel zoveel bezwaarschriften WOZ zijn, dan zou men direct iemand in willen kunnen huren. Dat kan echter niet. Soms breekt nood wet. Dat gebeurt dan in overleg met de inkoopcoördinator. Van externe bureaus krijgt men soms terug dat de procedures in Den Bosch strenger zijn dan bij andere gemeenten.
- De geïnterviewden vinden de regelgeving nu veel transparanter dan een aantal jaren geleden. Inzicht aan wie opdrachten worden gegund is binnen de afdeling en/of sector wel aanwezig, maar gemeentebreed (nog) niet.
- Het prijsniveau in Den Bosch is laag, zo wordt in de interviews aangegeven. Het komt voor dat aanbieders daardoor niet meer inschrijven. Er is geen sprake van gedwongen winkelniering bij kleinere aanbestedingen. Wel zijn er regels over social return in relatie tot de Weenergroep. De gemeente heeft hier een belang, want de kosten van de Weenergroep drukken op de gemeentebegroting.
- Intern zijn er voor zover bekend nog geen problemen geweest met medewerkers ten aanzien van aanbestedingen en/of het aanvaarden van cadeaus (van bureaus/bedrijven die leveren aan de

gemeente). Overigens werd door ambtelijke medewerkers opgemerkt dat er binnen de gemeente geen regels zijn voor het aanvaarden van cadeaus. Ze worden wel gemeld

5. Aanbesteden in 's-Hertogenbosch in cijfers

Op verzoek van de Rekenkamercommissie heeft de afdeling Financiën van de gemeente 's Hertogenbosch informatie aangeleverd over betalingen en crediteuren in 2008 en 2009.

Uit onderstaande tabel blijkt dat beide jaren in grote lijnen een vergelijkbaar beeld te zien geven.

| | 2008 | 2009 |
|----------------------------------|---------|---------|
| Omzet (in € mln) | € 322,2 | € 361,3 |
| Aantal crediteuren | 4.513 | 4.715 |
| Aantal crediteuren in profit | 3.597 | 3.551 |
| Aantal crediteuren in non-profit | 916 | 1.164 |
| Omzet profit (in € mln) | € 210,4 | € 202,1 |
| Omzet non-profit (in € mln) | € 111,8 | € 159,2 |

Om een beeld te krijgen van de 'markt' voor aanbestedingen geven wij hieronder een analyse van de crediteuren in de profit-sector. Crediteuren in de non-profit sector betreffen meestal betalingen vanuit de gemeente aan stichtingen en andere publieke instellingen; betalingen die niet aanbestedingsplichting zijn. In bijlage 2 staat u onze meer uitgebreide analyse van de gemeentelijke cijfers.

Als we kijken naar de crediteuren, lees leveranciers, in de profit sector dan vallen enkele zaken op:

- een (zeer) klein aantal crediteuren (2008: 47 en 2009: 33) is verantwoordelijk voor 50% van de totale inkoopomzet;
- een groter, maar nog steeds beperkt, aantal crediteuren (2008: 114 en 2009: 245) heeft per jaar een inkoopomzet groter dan € 193.000. Deze omzet kan op meer dan een 'opdracht' betrekking hebben; in beide jaren is dit minder dan 5% van het aantal crediteuren;
- meer dan 95% van het aantal crediteuren heeft per jaar een inkoopomzet minder dan €193.000. Eventuele aanbestedingen kunnen daarmee onderhands plaatsvinden.
- Het overgrote deel van de crediteuren (2008: 2811 en 2009: 2481) heeft een inkoopomzet lager dan € 12.500 per jaar. Eventuele aanbestedingen kunnen daarmee enkelvoudig onderhands plaatsvinden.
- Ruim 30% van de crediteuren (2008: 1.132 en 2009: 1.130) heeft een inkoopomzet van minder dan € 1000 per jaar. De totale inkoopomzet van deze crediteuren bedraagt minder dan € 0,5 miljoen.
- Ongeveer 25% van de crediteuren is gevestigd in de gemeente 's Hertogenbosch.

6. Bevindingen

Onderhandse aanbestedingen vormen zowel in aantallen als in bedragen een belangrijk onderwerp. Het beeld is overigens niet compleet: onder meer omdat een deel van de aanbestedingen onder mantelcontracten vallen.

Een gemeentebreed inzicht van aanbestedingen onder de € 193.000 aanbestedingen (aanbieders, eventuele patronen, aantallen offertes per aanbesteding, overwegingen e.d.) is er nog niet. Hier wordt wel aan gewerkt. De bedoeling is dat in 2011 een systeem voor contractregistratie in werking treedt.

Zo'n gemeentebreed overzicht wordt door de gebruikers overigens niet gemist omdat er per sector al overzichten worden opgesteld. En als er al eens patronen in aanbestedingen lijken te ontstaan, komt er een signaal vanuit de controllers. Dit vooral als blijkt dat meerdere afdelingen zaken doen met een bepaald bureau.

De procedure voor meervoudig onderhands aanbesteden staat beschreven in het Protocol Aanbesteden. Dit Protocol is recent geactualiseerd (januari en juni 2010). De drempelbedragen zijn verhoogd (van € 50.000 naar € 193.000). Dit onderzoek is echter nog gebaseerd op het 'oude' bedrag. Het Protocol Aanbesteden vormt een dwingend advies. Er wordt echter niet centraal gecontroleerd of deze adviezen worden opgevolgd.

Op het gemeentelijke intranet zijn informatiepagina's opgenomen voor het aanbesteden met daarin protocol, richtlijnen en een handleiding voor medewerkers. De geïnterviewden achten regelgeving en voorschriften transparanter dan enkele jaren terug. In een enkel geval wordt de regelgeving als hinderlijk ervaren, vooral als de gewenste snelheid uit de procedure gaat. Er is echter geen algemeen gevoel dat de regelgeving fnuikend zou zijn voor de uitvoering van het aanbestedingsbeleid. Het slaat niet door. Wel is het zo dat er steeds meer procedures worden aangespannen door partijen die hun gelijk willen halen. Dat kan de flexibiliteit er behoorlijk uithalen.

Er blijkt geen sprake van 'gedwongen winkelnering' bij kleinere aanbestedingen. Tegen eventuele willekeur zijn bovendien waarborgen ingebouwd zoals inkoopboek, protocol en het afsluiten van meerjarige (mantel)contracten.

Documenten worden geregistreerd en gecontroleerd voor ondertekening. Als het nodig is worden kredietbeheerders door controllers wel aangesproken als zij zich niet aan de procedures houden. De controllers vormen binnen de organisatie ook het centrale punt als het gaat om verbeteringen en vernieuwingen op gebied van aanbesteden. Zij zijn vertegenwoordigd in een gemeentebrede werkgroep aanbestedingen.

Een aandachtspunt is het beoordelen van prestaties na het aangaan van een contract, dit wordt niet gestructureerd uitgevoerd. Overigens wordt in de meeste gevallen wel actie ondernomen als prestaties niet worden geleverd.

De gemeentelijke organisatiefilosofie is dat verantwoordelijkheden zoveel mogelijk decentraal, binnen de sectoren, worden neergelegd. Voor de kleinere aanbestedingen is gebleken dat de invulling van

procedures en regelgeving per sector kan verschillen. Dit hoeft niet per se een nadeel te zijn. Dit kan echter wel ten koste gaan van bundeling van inkoop over de sectoren heen en de efficiëntievoordelen die dat kan opleveren.

De geïnterviewden geven aan dat de gemeente 's-Hertogenbosch bij aanbidders als 'streng' wordt ervaren. Er zijn verschillen tussen de sectoren in de uitvoering van de aanbestedingsregels. In overleg met de inkoopcoördinator is er enige ruimte voor 'nood breekt wet'. Bij de ene sector worden niet of nauwelijks uitzonderingen gemaakt, bij de andere vaker.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

In dit onderzoek stelden wij de volgende vragen:

- 1 In welke mate komen de verschillende vormen van aanbesteding van werken, diensten en zaken voor in 's-Hertogenbosch?
- 2 Worden daarbij de geldende richtlijnen bij de aanbesteding van werken, diensten en zaken in alle gevallen toegepast?
- 3 Zijn er voldoende en voldoende duidelijke rapportages en evaluaties met betrekking tot de afzonderlijke aanbestedingen beschikbaar?
- 4 Vinden de aanbestedingen transparant en zorgvuldig plaats?

In dit onderzoek hebben wij een beeld gegeven van de betalingen en crediteuren over 2008 en 2009. De omzet bedroeg in 2008 ruim € 322 miljoen en in 2009 ruim € 361 miljoen. Het gaat in deze categorie dus om grote bedragen. Een zeer klein aantal leveranciers is verantwoordelijk voor 50% van de totale inkoopomzet in 2008 en 2009. Een groter, maar nog steeds beperkt aantal leveranciers heeft per jaar een inkoopomzet groter dan € 193.000 (het drempelbedrag voor openbaar aanbesteden). Deze omzet kan op meer dan een 'opdracht' betrekking hebben. Meer dan 95% van het aantal leveranciers heeft per jaar een inkoopomzet minder dan € 193.000. Eventuele aanbestedingen kunnen daarmee onderhands plaatsvinden. Het overgrote deel van de leveranciers heeft een inkoopomzet lager dan € 12.500 per jaar. Eventuele aanbestedingen kunnen daarmee enkelvoudig onderhands plaatsvinden.

Er wordt gewerkt conform de geldende regels. Binnen de geldende richtlijnen gelden echter wel vrijheden, waardoor het protocol 'naar de letter' niet wordt gevolgd. De regels zijn zo opgesteld, dat afwijkingen mogelijk zijn. Afwijking van de regel dat bij een onderhandse aanbesteding minimaal drie offertes moeten worden opgevraagd kan bijvoorbeeld op grond van tijdsdruk. Het is niet helemaal duidelijk hoever de medewerkers die aanbestedingen verrichten mogen gaan in het afwijken van de geldende regels.

Op basis van de beschikbare schriftelijke documenten alsmede aanvullende mondelinge interviews kan worden geconcludeerd dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat het gemeentelijke beleid inzake onderhandse aanbestedingen grondig herzien zou moeten worden.

Er zijn voldoende rapportages beschikbaar over de openbare aanbestedingen (meer dan € 193.000). Ook het college wordt voldoende geïnformeerd over deze aanbestedingen. In de categorie onder de € 193.000 bestaat geen concernbreed inzicht in de aantallen en bedragen. Alhoewel er wel criteria zijn op basis waarvan van de protocol mag worden afgeweken, ontbreekt het ook aan sectoroverstijgende rapportages en monitoring van de afwijkingen in deze onderzochte categorie aanbestedingen.

Vooralsnog ontbreekt een concernbreed inzicht in kleinere aanbestedingen. De onderzochte categorie aanbestedingen blijft organisatiebreed deels onzichtbaar en minder transparant. Aan verbetering wordt gewerkt. Binnen de sectoren bestaat wel inzicht. De decentrale verantwoordelijkheid van de sectoren laat onverlet dat een sterkere coördinatie van en sturing aan de bundeling van de inkoop binnen de gemeente tot grotere efficiëntie zou kunnen leiden.

7.2 Aanbevelingen

Wij bevelen uw raad aan om:

1. Het college te verzoeken zo snel mogelijk een concernbreed overzicht te produceren van de kleinere aanbestedingen, door implementatie van een registratiesysteem. En jaarlijks een overzicht aan uw raad te sturen van de kleinere aanbestedingen.
2. Het college te verzoeken via een sterkere coördinatie van en sturing aan de inkoop meer zicht te krijgen op de mogelijkheden voor inkoopvoordelen door concurrerende offertes aan te vragen. En: te onderzoeken op welke gebieden bundeling van inkoop tussen sectoren binnen de organisatie mogelijk is.
3. Het college te verzoeken de kaders voor duurzaam en sociaal inkoop uit te werken in een op te stellen beleidsnota die door uw raad kan worden vastgesteld.

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

Drs. R.C.D. Berndsen MPA, voorzitter

Dr. ir. G.B.C. Backus

Dr.ir. P.J.M.M. Krumm MPA

Drs. P.W.M. de Gouw

A.M. Rotman

Mw. mr. M.A.B. van der Sloot

Drs. H.W.M. Wouters, secretaris

Tel: 073-615 9770

Mail: rekenkamer@s-hertogenbosch.nl

www.s-hertogenbosch.nl/rekenkamercommissie

BIJLAGEN

Bijlage 1 Geïnterviewde functionarissen

Individuele gesprekken:

Bart Coenemans
Aart Jooren

Groepsinterviews onderzoek aanbestedingen

Peter de Leeuw (BZ)
Edwin Jaspers (CWS)
H. Hendriks (FIB)
R. de Vrie (SB)
J. Meester SO
Els Janssen (BZ)
Heleen van der Heide (CWS)
W. van der Steen (FIB)
Sjoerd van het Erve (SB)
Cees van Weert (SO)

Controllersoverleg

Paul van der Eerden
Laurens van Heugten
Leo Nelis
Eric van Boxel
Henk Aarts
Aart Jooren

Bijlage 2 Leveranciersanalyse

| Analyse crediteuren Profit | 2008 | 2009 |
|--|----------|-------------|
| Totale omzet van de top 10 grootste crediteuren | € 40,50 | € 62mln |
| Omzet van de top 10 crediteuren als % van de totale omzet | 23% | 31% |
| Aantal crediteuren dat verantwoordelijk is voor 50% van de totale omzet | 47 | 33 |
| Percentage crediteuren dat verantwoordelijk is voor 50% van de totale omzet | 1,3% | 0,9% |
| Aantal crediteuren met een totaal omzet hoger dan € 193.000 | 167 | 157 stuks |
| Aantal crediteuren met een totaal omzet hoger dan € 193.000 als percentage van het totaal aantal crediteuren | 4,6% | 4,4% |
| Totale omzet van alle crediteuren met een omzet hoger dan € 193.000 | € 130,40 | € 151,70mln |
| Percentage van de totale omzet welke wordt gerealiseerd door crediteuren met een omzet hoger dan € 193.000 | 62,0% | 75,0% |
| Aantal crediteuren met een totaal omzet hoger dan € 12.500 | 2811 | 2481 stuks |
| Aantal crediteuren met een totaal omzet hoger dan € 12.500 als percentage van het totaal aantal crediteuren | 78,1% | 69,9% |
| Totale omzet van alle crediteuren met een omzet hoger dan € 12.500 | € 6,50 | € 6,50mln |
| Percentage van de totale omzet welke wordt gerealiseerd door crediteuren met een omzet hoger dan € 12.500 | 3,1% | 3,2% |
| Aantal crediteuren met een totaal omzet lager dan € 1.000 | 1132 | 1130 stuks |
| Aantal crediteuren met een totaal omzet lager dan € 1.000 als percentage van het totaal aantal crediteuren | 31% | 32% |
| Totale omzet van alle crediteuren met een omzet lager dan € 1.000 | € 0,38 | € 0,45mln |
| Percentage van de totale omzet welke wordt gerealiseerd door crediteuren met een omzet lager dan € 1.000 | 0,18% | 0,22% |
| aantal crediteuren uit gemeente 's-Hertogenbosch | 855 | 826 |
| % crediteuren uit gemeente 's-Hertogenbosch | 24% | 23% |

Bijlage 3 Reactie college van burgemeester en wethouders

Aan de rekenkamercommissie
van de gemeente 's-Hertogenbosch

Uw brief van : 30 maart 2011
Uw kenmerk :
Ons kenmerk : BZ/BO
Datum : 19 april 2011

Ref. : M. Wehrung
Tel. : 073-6159570
Fax : 073-6155538
E-mail : m.wehrung@s-hertogenbosch.nl

Onderwerp : Collegereactie rapport rekenkamercommissie onderzoek
onderhandse aanbestedingen in 's-Hertogenbosch

Geachte rekenkamercommissie,

Wij hebben met waardering uw onderzoeksrapport *Onderhandse aanbestedingen in 's-Hertogenbosch* gelezen. We delen uw eindconclusie dat het gemeentelijke beleid van onderhandse aanbestedingen geen grondige herziening behoeft. U schetst in grote lijnen een gedegen beeld van onze uitvoeringspraktijk. Inhoudelijk zijn we het met de meeste bevindingen en conclusies eens. We gaan hier onder andere op de drie aanbevelingen in. Met sommige zijn we het niet helemaal eens of willen we u nog een suggestie doen.

> U adviseert ons zo snel mogelijk een concernbreed overzicht te produceren van de kleinere aanbestedingen. Door implementatie van een registratiesysteem. En jaarlijks hiervan een overzicht te sturen aan de raad.

Begin 2011 is, op basis van een plan van aanpak, gestart met de implementatie van een registratiesysteem. We onderschrijven dan ook dit deel van uw aanbeveling. Ook wij zien duidelijk meerwaarde in een verbetering van onze registraties. We zijn het echter niet met u eens om hiervan jaarlijks gedetailleerde data aan de raad te verstrekken. Aanbesteden maakt per definitie deel uit van onze bedrijfsvoering. Het betreft aldus een collegebevoegdheid. Vanuit duaal oogpunt ligt het wel voor de hand te bezien of in de paragraaf bedrijfsvoering (begroting en jaarverslag) bepaalde kerngegevens jaarlijks verstrekt worden. We zullen ons hier op bezinnen.

> U beveelt ons aan, via een sterkere coördinatie van en de sturing aan de inkopen, meer zicht te krijgen op de mogelijkheden voor inkoopvoordelen door concurrerende offertes aan te vragen. En te onderzoeken op welke gebieden bundeling van inkoop tussen sectoren binnen de organisatie mogelijk is.

Het doel van het plan van aanpak (waaraan we ook hierboven refereren) is het maken van een effectiviteits- en efficiëntieslag. De verbetermaatregelen richten zich onder meer op het clusteren van opdrachten, contractmanagement en herstructurering van bepaalde procedures. Hierbij moet u denken aan zaken zoals het eerder genoemde registratiesysteem en aan een inkoop-jaarplan (op zowel sectoraal als op concernniveau). Met andere woorden, we onderschrijven uw aanbeveling in z'n geheel.

> Na lezing van het rapport krijgen wij de indruk dat u de inkoopcoördinator een zwaardere rol en taak toedicht dan hij feitelijk heeft. U schrijft bijvoorbeeld dat hij "Europese aanbestedingen goedkeurt". We willen u erop attenderen dat zijn positie puur toetsend en adviserend van aard is. De verantwoordelijkheid voor het inkoopbeleid ligt gedecentraliseerd bij elk van de sectoren.

> U bent van mening dat wij een raadsvoorstel dienen op te stellen waarin de kaders voor duurzaam en sociaal inkopen uitgewerkt zijn.

Sociaal inkopen

Onder de term 'sociaal inkopen' verstaan wij in ons Protocol aanbesteden 2010 (waaraan u op pagina 9 refereert) inkopen waarbij we 'social return' toepassen. Social return is het stellen van sociale besteks(contract)voorwaarden bij aanbestedingen met als doel regionale werkgelegenheid te bevorderen en/of (werkloos) werkzoekenden, WSW gerechtigden en leerlingen aan een werkplek te helpen. We hebben in april 2008 uitvoeringsregels voor social return vastgesteld. Ze vormen een onderdeel van het protocol 2010. Een besluit om deze uitvoeringsregels niet toe te passen in een opdracht die daarvoor wel in aanmerking komt moet voor akkoord worden voorgelegd aan de sectordirecteur. Overigens moet, naast deze uitvoeringsregels, bij elke aanbesteding eerst worden afgewogen of deze geheel of gedeeltelijk kan worden voorbehouden aan de Weenergroep (inbesteden) of andere Sociale Werkbedrijven. Ook dat is een vorm van social return. In februari jl. hebben we vragen conform artikel 39 beantwoord over aanbestedingsprojecten in 2009 en 2010 die onder deze uitvoeringsregels vallen. We lichtten toe dat social return niet in alle 57 aanbestedingen toegepast kon worden. De motivatie van afwijken dient door ofwel de aanbestedende afdeling ofwel door de leverancier aan wie de opdracht gegund is geformuleerd te worden. Er kan bijvoorbeeld niet van een leverancier verlangd worden dat hij enerzijds WWB-ers opneemt, terwijl hij anderzijds medewerkers moet ontslaan vanwege de recessie.

Duurzaam inkopen

In het protocol 2010 hebben we vastgesteld bij inkopen te staan voor duurzame ontwikkeling. We onderschrijven de landelijke doelstelling van het ministerie van VROM om als gezamenlijke overheden te streven naar 75% duurzaam inkopen in 2010 en 100% in 2015. Hiertoe hanteren we bij alle aanbestedingen de duurzaamheidscriteria van Senter Novem.

Samenvattend gesteld, delen we uw mening dat inkopen duurzaam en met toepassing van social return gewenst is. We zijn het echter niet met u eens dat we onze inkoop-kaders aan de raad dienen voor te leggen. Zoals eerder gesteld, vinden wij het doen van aanbestedingen een vorm van uitvoering en daarmee een college-activiteit.

Tot zover onze reactie op uw rapport. We willen u tot slot laten weten dat we afzien van een aanvullend schrijven aan de raad over dit onderzoek. We zijn van mening dat uw rapport, aangevuld met deze schriftelijke reactie, voldoende duidelijkheid verschaft.

Indien u nog vragen hebt gaan we hier uiteraard graag nog met u over in gesprek.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van 's-Hertogenbosch
De secretaris, De burgemeester,

Mr.drs.I.A.M. Woestenberg mr.dr. A.G.J.M. Rombouts

Bijlage 4 Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft kennis genomen van de reactie van het college van burgemeester en wethouders op onze rapportage 'Onderhandse aanbestedingen in 's-Hertogenbosch'.

Het college meldt dat hij het inhoudelijk eens is met de meeste bevindingen en conclusies uit het rapport. Het college schrijft dat onze eindconclusie zou zijn dat het gemeentelijk beleid geen grondige herziening behoeft en dat de rekenkamercommissie in grote lijnen “een gedegen beeld” schetst van de uitvoeringspraktijk. Onze eindconclusie laat zich echter beter omschrijven als dat de 'basis' weliswaar in orde is maar dat er ook het nodige verbeterd zou kunnen worden.

Er ontbreekt bijvoorbeeld vooralsnog een concernbreed inzicht in kleinere aanbestedingen. Deze categorie aanbestedingen blijft organisatiebreed deels onzichtbaar en minder transparant. Ook concluderen wij dat de decentrale verantwoordelijkheid van de sectoren onverlet laat dat een sterkere coördinatie van en sturing aan de bundeling van de inkoop binnen de gemeente tot grotere efficiëntie zou kunnen leiden.

Ons rapport eindigt met drie aanbevelingen. De rekenkamercommissie reageert hieronder per aanbeveling op de daarop betrekking hebbende reactie van het college.

1. *Het college te verzoeken zo snel mogelijk een concernbreed overzicht te produceren van de kleinere aanbestedingen, door implementatie van een registratiesysteem. En jaarlijks een overzicht aan uw raad te sturen van de kleinere aanbestedingen.*

Het college schrijft dat het inmiddels is gestart met de implementatie van een registratiesysteem. Het college is niet van plan jaarlijks “gedetailleerde data” te verstrekken van deze registratie, omdat het om een collegebevoegdheid gaat. Het wil “zich bezinnen” op de vraag of “bepaalde kerngegevens” in de planning en controlcyclus opgenomen kunnen worden. Zoals uit de formulering van onze aanbeveling blijkt, gaat het ons niet zozeer om “gedetailleerde data” als wel om de vraag of de raad zijn controlerende rol op dit punt kan invullen. Uit ons onderzoek blijkt dat het hier immers gaat om een groot aantal aanbestedingen, met een grote waarde.

2. *Het college te verzoeken via een sterkere coördinatie van en sturing aan de inkoop meer zicht te krijgen op de mogelijkheden voor inkoopvoordelen door concurrerende offertes aan te vragen. En: te onderzoeken op welke gebieden bundeling van inkoop tussen sectoren binnen de organisatie mogelijk is.*

Het college wijst er op dat de rekenkamercommissie de inkoopcoördinator een zwaardere en taak toedicht dan hij feitelijk heeft. Europese aanbestedingen worden door hem niet “goedgekeurd”. Zijn rol is toetsend en adviserend van aard. De rekenkamercommissie heeft naar aanleiding van deze opmerking in het rapport het woord “goedgekeurd” vervangen door het woord “getoetst”. Overigens moge uit andere passages in het rapport duidelijk worden dat wij zijn rol inderdaad als toetsend en adviserend hebben gezien.

Kern van ons betoog op dit punt is echter dat er alle reden is om de afstemming en coördinatie over de sectoren heen te verstevigen. Dit staat los van de functie van de centrale inkoopcoördinator.

3. *Het college te verzoeken de kaders voor duurzaam en sociaal inkopen uit te werken in een op te stellen beleidsnota die door uw raad kan worden vastgesteld.*

Uit de collegereactie maken wij op dat het college sociaal en duurzaam inkopen belangrijk en gewenst vindt. Het college is het niet met ons eens dat de kaders voor duurzaam en sociaal inkopen, uitgewerkt in een beleidsnota, door uw raad vastgesteld moeten worden. Het college vindt dit uitvoering en daarmee een college-activiteit. De rekenkamercommissie merkt op dat het onderzoek heeft uitgewezen dat er weliswaar doelen zijn vastgesteld, maar dat onduidelijk is hoe en door wie op deze doelen wordt gestuurd. Belangrijk is dat het college expliciet informatie verstrekt aan de raad over wat het doet om dit te realiseren en in welke mate het wordt gerealiseerd.

Het vaststellen van kaders voor duurzaam en sociaal inkopen kan ons inziens niet als louter 'uitvoering' aangemerkt worden. Betrokkenheid van de raad op dit punt lijkt ons op basis van dit onderzoek gewenst.

Het college meldt dat het ervoor kiest geen aanvullend schrijven naar de gemeenteraad te sturen.

De rekenkamercommissie ziet in de zienswijze van het college geen aanleiding om de bevindingen in de rapportage aan te passen. Het is aan de raad om de aanbevelingen van de rekenkamercommissie te overwegen.

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch,
26 april 2011