

Inkoop en aanbesteding

Een onderzoek naar de opzet en werking van het inkoopbeleid
en het contractenbeheer van de gemeente Maasdriel

Memorandum van het dertiende onderzoek van de Rekenkamercommissie van de gemeente Maasdriel

Frank Hordijk

Evert Jansen

10 november 2016

Dit onderzoek

Op 10 maart 2016 is in de Klankbordgroep van de Rekenkamercommissie het plan voor 2016 besproken. Mede op grond van de wensen die toen naar voren zijn gekomen heeft de Rekenkamercommissie ervoor gekozen twee onderzoeken te doen. Een van die twee is een onderzoek naar de opzet en de werking van het inkoopbeleid en het contractenbeheer van de gemeente Maasdriel. De resultaten van dit onderzoek worden beschreven in dit memorandum.

De initiële vraagstelling voor dit onderzoek luidde als volgt: 'Welke (vastgestelde) kaders spelen, in welke mate mag Maasdriel hiervan afwijken (met name van afspraken die voor en door de regio zijn gemaakt), wat leert een analyse van het onderwerp als het gaat om het gunnen van (1) het maken van bestekken voor de Omgevingsdienst en van (2) het aanleggen en/of onderhouden van sport- en schoolaccommodaties?'

Bij de opzet van het onderzoek moest deze vraagstelling worden aangescherpt. Zo kon het inkoopbeleid niet los worden gezien van het aanbestedingsbeleid. Ook bleek een iets andere insteek bij de analyse van het gunnen van opdrachten nodig te zijn.

Bij het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie zich vooral gericht op de grotere opdrachten. Inkoop van bijvoorbeeld kantoorartikelen valt ook onder het inkoopbeleid, maar is dus feitelijk niet onderzocht.

De Rekenkamercommissie heeft geen onderzoek gedaan naar de rechtmatigheid van de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. De controle van de rechtmatigheid wordt al door de accountant van de gemeente gedaan. De Rekenkamercommissie heeft (aldus) uitsluitend gekeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Vanuit deze optiek zijn de volgende onderwerpen onderzocht:

- de in Maasdriel toepasselijke wet- en regelgeving;
- regionale samenwerking en de ruimte voor een eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid, die gegeven die samenwerking voor Maasdriel resteert;
- een analyse van vier geselecteerde dossiers;
- de organisatie van de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid;
- het contractenbeheer.

De opbouw van dit memorandum volgt deze onderwerpen.

Voor dit onderzoek heeft de Rekenkamercommissie een groot aantal documenten bestudeerd. Verder is er een gesprek geweest in het gemeentehuis met John Doomernik, Monique Steffens en Jan Voets van het Team Realisatie en Beheer. Met John Vogel van het Cluster Juridische Zaken is telefonisch gesproken. De Rekenkamer-commissie wil deze betrokkenen bedanken voor de goede, want prettige en zinvolle gesprekken. Dat bedankje geldt ook voor het verzamelen en toesturen van de vele gevraagde documenten. In dat verband moeten ook Nathalie Schneider en Cok van Zanten worden genoemd.

Wet- en regelgeving

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Maasdriel wordt beheerst door wet- en regelgeving op drie niveaus. Dat wil zeggen de regelgeving van de gemeente zelf, met daarboven landelijke wet- en regelgeving en daar weer boven de Europese richtlijnen met betrekking tot aanbesteding. Dit systeem van wetgeving kan als volgt kort worden beschreven, van boven naar beneden.

Voor de Europese unie geldt de EG-richtlijn 2004/18. Dit is een zeer omvangrijk en moeilijk toegankelijk document dat van toepassing is op de verstrekking van overheidsopdrachten.

Deze richtlijn is verwerkt in de Nederlandse Aanbestedingswet 2012, die met ingang van 1 april 2013 in werking is getreden. Deze wet is in de praktijk het belangrijkste richtpunt geworden, waarmee de EG-richtlijn enigszins naar de achtergrond is verdreven. De Aanbestedingswet geldt ook voor de gemeente Maasdriel. De wet is van toepassing bij opdrachten voor 'werken', 'leveringen' en 'diensten'.

De Aanbestedingswet 2012 heeft een praktische uitwerking gekregen in het Aanbestedingsreglement Werken 2012 (ARW 2012), onlangs herzien met als titel Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW 2016). In beide documenten zijn alle procedures van de Aanbestedingswet 2012 uitgewerkt. Elke procedure is volledig uitgeschreven in een apart hoofdstuk, met een minimum aan verwijzingen. Dit heeft geleid tot een omvangrijk boekwerk, dat niettemin veel beter te hanteren is dan de EG-richtlijn en de Aanbestedingswet.

Voor opdrachten voor leveringen en diensten bestaat een dergelijk reglement niet. De Rekenkamercommissie heeft echter bij het dossieronderzoek gezien dat de gemeente Maasdriel de ARW 2012 soms ruimer toepast dan alleen op werken. De Rekenkamercommissie ziet dit als een goede werkwijze.

Het gemeentelijke beleid van Maasdriel ligt vast in de nota *Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2014-2018*. Deze nota is voor het eerst vastgesteld in 2000 en laatstelijk gewijzigd op 30 september 2014. De nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid is inhoudelijk grotendeels gelijk aan de vergelijkbare nota's van andere gemeenten in Rivierenland en de nota van de Regio Rivierenland zelf.

De nota bevat een reeks van uitgangspunten die moeten worden nagestreefd, zoals begrotingskaders, verlichting van administratieve lasten, balans in beoordeling van prijs, integriteit en nog veel meer. Deze uitgangspunten zijn niet verder uitgewerkt in operationele criteria. De Rekenkamercommissie heeft daarom twijfels over de praktische waarde van de nota. In het bijzonder wreekt zich het ontbreken van een afweging bij toepassing van de uitgangspunten. Anders gezegd, welk uitgangspunt moet bij onderlinge strijdigheid in een bepaald geval het zwaarst wegen? De nota geeft hierover geen duidelijkheid. Deze operationele criteria zijn wel te vinden in de Aanbestedingswet 2012 en meer nog de ARW. Voor de toepassing daarvan gelden echter drempelbedragen.

Verder geeft de nota nog een beknopt overzicht van de toepasselijke procedures, die zijn neergelegd in de EG-richtlijn, de Aanbestedingswet en de ARW. Nu zeker de ARW zulke gedetailleerde regels geeft, is de waarde van het overzicht van de procedures zeer betrekkelijk.

In de nota wordt een Inkoophandboek aangekondigd. Dat handboek is tot op heden niet verschenen. Gezien het dichte web van regelgeving voor de aanbesteding van opdrachten, ligt het in de lijn dat dit handboek vooral betrekking zal hebben voor de kleinere inkoopactiviteiten. Dat wil zeggen de inkoop waarop de Aanbestedingswet 2012 en de ARW niet of beperkt van toepassing is, omdat de genoemde drempelbedragen niet worden gehaald. Zoals gezegd, heeft de Rekenkamercommissie deze kleine inkoopactiviteiten niet feitelijk onderzocht. De Rekenkamercommissie is niettemin van mening dat het handboek er moet komen. Het kan immers niet zo zijn dat er voor de 'kleine' inkopen geen vastgelegd operationeel normenkader is. Procedures en bevoegdheden moeten minimaal zijn geregeld. Bij ontbreken daarvan wordt er immers een wel erg grote wissel getrokken op vakbekwaamheid en integriteit van de betrokkenen. In die zin biedt het handboek niet alleen regels, maar ook bescherming.

Voor de uiteindelijke opdracht past de gemeente Maasdriel de *Algemene Inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten* toe. Dit zijn de modelvoorwaarden van de VNG, zonder ook maar enige aanpassing.

Regionale samenwerking

De gemeente Maasdriel werkt intensief samen met omliggende gemeenten en doet dat op tal van fronten. Zo zijn er veel belangrijke taken feitelijk overgedragen aan de Regio Rivierenland. Met de overdracht van taken is de inkoop- en aanbesteding die met deze taken samenhangt ook verhuisd. De politieke en bestuurlijke gevolgen die dergelijke overdrachten van taken tot gevolg kunnen hebben is door de Rekenkamercommissie

eerder aangestipt in zijn rapport *Maasdriel en de Participatiewet* van 30 januari 2014. In dit memorandum wordt er daarom niet verder op dit onderwerp ingegaan, hoe interessant het ook is.

Op 18 maart 2013 heeft de gemeente Maasdriel de *Samenwerkingsovereenkomst inkoop- en aanbestedingsbeleid Rivierenland* mede-ondertekend. Feitelijk is de gemeente Maasdriel autonoom waar het gaat om haar inkoop- en aanbesteding. De Regio Rivierenland wordt soms om advies gevraagd, maar heeft geen directe bemoeienis met de Maasdrielse inkoop en aanbesteding. Door de samenwerking met andere gemeenten, al dan niet binnen het verband van de Regio Rivierenland, is de omvang van de inkoop- en aanbesteding van Maasdriel relatief beperkt geworden, hoewel het nog steeds om grote bedragen gaat.

Vier geselecteerde dossiers

Om een beeld te krijgen van de werking van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in de praktijk, heeft de Rekenkamercommissie vier geselecteerde dossiers onderzocht bij wijze van deelwaarneming. De selectie van deze dossiers heeft als volgt plaatsgevonden.

Eerst heeft de Rekenkamercommissie een uitdraai ('Excel-dump') opgevraagd van alle betalingen aan crediteuren, op basis van een factuur, gedaan in 2015, groter dan € 25.000. Vervolgens zijn daaruit alle betalingen aan banken, verzekeringen, nutsbedrijven, abonnementen en dergelijke verwijderd. Vervolgens is de lijst geschoond van alle betalingen die gezien moeten worden als (quasi) investering. Tot slot werden de betalingen gegroepeerd naar opdracht en naar opdrachtnemer. Wat overbleef was een overzichtelijke en niet al te lange lijst van opdrachten en opdrachtnemers. Voor het merendeel waren die opdrachtnemers aannemers. Uit deze lijst werden vier opdrachten gekozen. Om in lijn te blijven met de oorspronkelijke vraagstelling zijn de opdrachten gekozen in de sfeer van openbare ruimte en sportaccommodaties. Het maken van bestekken kwam in de uitdraai van de betalingen niet voor. Veel bestekken worden in eigen beheer gemaakt door het ingenieursbureau binnen het Team Realisatie en Beheer, of door een bureau waaraan de aanbesteding is uitbesteed. Verder zijn de opdrachten geselecteerd op grond van hun financiële omvang en - voor zover mogelijk - de wijze van aanbesteding.

De vier dossiers worden hieronder beknopt beschreven. Daarbij volgen telkens de bevindingen van de Rekenkamercommissie.

Sportveldenonderhoud:

Dit dossier betreft het onderhouden van de sportvelden in de gemeente Maasdriel voor de jaren 2012-2015. Het ging om een nationale aanbesteding volgens de onderhandse procedure. De aanbesteding is in opdracht van de gemeente Maasdriel begeleid door het bureau BTL Advies BV. Er waren vier inschrijvingen, met inschrijfsommen variërend van € 166.000 tot € 189.000. De opdracht is gegund aan J. van Esch BV te Cromvoirt, het bedrijf met de laagste inschrijfsom.

De Rekenkamercommissie heeft in dit dossier geen bijzonderheden kunnen ontdekken en is van oordeel dat deze aanbesteding zorgvuldig is verlopen, ook gezien vanuit het oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid.

Vervangingen MFC de Kreek:

Bij deze opdracht ging het om technische aanpassingen in MFC de Kreek, in verband met de verwarming en de luchtbehandeling. Er was sprake van een meervoudig onderhandse procedure. Er zijn vier offertes uitgebracht door drie bedrijven, variërend van € 117.180 tot € 144.455. De opdracht is gegund aan het bedrijf met de op één na laagste offerte, Kemkens Utiliteit BV, te Oss.

Het dossier dat de Rekenkamercommissie heeft onderzocht is summier, maar ook erg eenvoudig.

Op grond van de stukken ontstaat geen ander beeld dan dat de doorlopen procedure aan de eeraan te stellen eisen voldoet.

Ontzorgingscontract:

Deze opdracht betreft het onderhoud van de openbare ruimte in de gemeente Maasdriel in de periode 2012-2015. Ook deze aanbesteding is in opdracht van de gemeente Maasdriel begeleid door BTL Advies BV. Het ging hier om een nationale aanbesteding volgens de openbare procedure conform het aanbestedingsreglement werken 2005. Er waren acht inschrijvers waarvan één zich heeft teruggetrokken. De offertes zijn beoordeeld aan de hand van een puntensysteem waarbij punten worden toegekend aan de aanneemsom en aan het plan van aanpak. De scores liepen uiteen van 20,91 – een uitschieter naar beneden - tot 88,60. De opdracht werd gegund aan de inschrijver met de meeste punten, Van der Haar Groen BV, te Wekerom.

Ook in dit uitgebreide dossier heeft de Rekenkamercommissie geen bijzonderheden kunnen ontdekken die een positieve conclusie in de weg zouden moeten staan.

Raamovereenkomst onderhoud elementen 2015-2018:

Deze raamovereenkomst betreft allerlei werkzaamheden die samenhangen met bestrating. De raamovereenkomst houdt kort gezegd in dat er afspraken zijn gemaakt over de tarieven voor diverse werkzaamheden. Op de concrete opdrachten worden deze tarieven vervolgens toegepast. Deze raamovereenkomst is gesloten voor één jaar, met drie keer de mogelijkheid van verlenging met telkens weer één jaar.

De aanbesteding is in opdracht van de gemeente Maasdriel begeleid door CPL Duiven BV. Het ging om de zogenoemde onderhandse procedure nationaal. Een vijftal bedrijven heeft aan de aanbesteding meegedaan met inschrijvingsommen die uiteenliepen van € 34.000 tot € 119.400. Het eerstgenoemde bedrag was een uitschieter naar beneden.

In een gunningsadvies heeft CPL deze laagste inschrijver beoordeeld. In de inschrijving zijn eenheidsprijzen gehanteerd op een normaal niveau. In de zogenoemde startkosten heeft deze inschrijver echter een korting toegekend van € 72.517,23, met als opgegeven reden dat het binnenhalen van de opdracht van groot belang is voor de continuïteit van het bedrijf. Daarom adviseerde CPL de gemeente Maasdriel ten aanzien van deze inschrijver het volgende:

'Wij adviseren u vóór opdrachtverlening een schriftelijke toelichting te vragen op de gegeven korting en een verklaring dat de inschrijver zijn aanbieding gestand doet. Tevens adviseren wij u voor opdrachtverlening afspraken te maken over de wijze waarop de korting bij een eventuele verlenging van het contract wordt verrekend. De gemaakte afspraken kunt u schriftelijk vastleggen met de inschrijver.

Als aan bovenstaande is voldaan door de inschrijver adviseren wij het werk te gunnen aan firma Hoogstraten Wegenbouw BV gevestigd te Dodewaard.'

Deze verklaring is door Hoogstraten Wegenbouw BV afgegeven. De afspraken over de wijze waarop de korting bij een eventuele verlenging wordt verrekend heeft de Rekenkamercommissie niet op papier aangetroffen. Duidelijk is wel geworden dat Hoogstraten Wegenbouw BV de bedoeling heeft gehad om de korting in de eventuele verlengingen van het contract terug te verdienen. Daarentegen is niet geheel duidelijk geworden of dit later terugverdienen is meegewogen bij het wegen van de offertes, al zijn er intern bij de gemeente berekeningen gemaakt. Deze berekeningen zijn niet (goed) gedocumenteerd en niet meer te achterhalen, maar zouden geen wezenlijk andere inzichten hebben opgeleverd. Een dergelijke weging zou echter van ondergeschikt belang zijn geweest, nu de gemeente bij het begin van deze aanbesteding gekozen heeft voor gunning op grond van de laagste prijs. Hoogstraten Wegenbouw BV heeft zonder enige twijfel de laagste prijs geboden en dus is de opdracht op basis van dit criterium terecht aan dit bedrijf gegund.

Hoogstraten Wegenbouw BV is op 30 september 2016 failliet verklaard. Het contract is door de gemeente Maasdriel niet verlengd en de gemeente heeft geen schade opgelopen.

In de contacten die de Rekenkamercommissie bij de voorbereiding van het voorliggende memorandum onderhield moest in eerste aanleg worden geconstateerd dat de financiële positie van Hoogstraten Wegenbouw BV niet was beoordeeld. In de fase van ambtelijk wederhoor kon deze constatering worden weggenomen: de Rekenkamercommissie kreeg alsnog documentatie aangereikt, waaruit blijkt dat die positie (en in meer algemene zin de structuur en historie van de onderneming) juist wel kritisch tegen het licht zijn gehouden. In het in dat verband uitgebrachte rapport staat vermeld dat 'De actuele financiële positie (...) aan de beterende hand (is). Desondanks blijft het een punt van zorg. Ondanks dit alles zien wij in het verlenen van een opdracht in verband met aanbesteding geen bezwaar.'

De Rekenkamercommissie komt rond dit dossier tot de slotsom dat de aanbesteding, hoewel procedureel juist, minder gelukkig is verlopen. Er lijkt hier sprake te zijn geweest van een eenmalig incident.

Om te kunnen beoordelen of er misschien ook sprake is van een structurele oorzaak, heeft de Rekenkamercommissie vervolgens gekeken naar de organisatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid binnen de gemeente Maasdriel.

Organisatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid

De uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid geschiedt binnen de teams onder verantwoordelijkheid van de desbetreffende teammanagers. De besluitvorming geschiedt langs de gebruikelijke bestuurlijke lijnen. Voor grote opdrachten, waarbij vaak ook specialistische kennis vereist is, wordt in de regel de hulp van een gespecialiseerd bureau ingeroepen dat de aanbestedingsprocedure gaat begeleiden. Daarmee is in grote lijnen de organisatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Maasdriel geschetst.

De gemeente streeft vrijwel altijd naar meervoudige onderhandse aanbesteding. Besluiten om van inkoopbeleid af te wijken worden altijd genomen door het college.

In de aanbestedingsprocedure is de zogenoemde 'voorkant' een erg belangrijke fase. Vrijwel altijd worden plannen voor aanbesteding in een vroeg stadium afgestemd met Financiën en Juridische Zaken. Daardoor komen problemen aan de 'achterkant' vrijwel niet voor. Gedurende het gehele traject vindt toetsing aan het beleid en regelgeving plaats door de teammanager. Er wordt gewerkt volgens een stappenplan. Daarnaast is de in vele jaren ontwikkelde routine de belangrijkste leidraad.

Alle opdrachten van meer dan € 125.000 worden verleend door het college. Voorafgaand aan dit besluit vindt een toetsing plaats aan het inkoopbeleid. Deze toetsing geschiedt in alle gevallen tenminste door Financiën en Juridische Zaken. Bij lagere bedragen beslist de desbetreffende teammanager.

De Rekenkamercommissie is van mening dat deze procedure, hoewel intern niet tot in detail gereguleerd, aan de eraan te stellen eisen voldoet. Belangrijker nog is dat deze procedure in de praktijk goed lijkt te werken. Van structurele problemen in de de organisatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid binnen de gemeente Maasdriel is de Rekenkamercommissie niet gebleken.

Contractenbeheer

In het hoofdstuk over wet- en regelgeving is al opgemerkt dat de gemeente Maasdriel de *Algemene Inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten* toepast. Dit zijn de modelvoorwaarden van de VNG. Voor zover de Rekenkamercommissie heeft kunnen nagaan vindt die toepassing niet consequent plaats. Dat is niet ongebruikelijk en evenmin verontrustend.

Veel organisaties hanteren inkoopvoorwaarden. Nog veel meer leveranciers en opdrachtgevers hanteren leverings- of andere algemene voorwaarden. Vaak worden deze inkoopvoorwaarden opgesteld door een samenwerkingsverband, zoals in het geval van de inkoopvoorwaarden van Maasdriel, door de VNG.

Samenwerkingsverbanden van leveranciers schrijven soms het gebruik van bepaalde algemene voorwaarden dwingend voor aan hun leden. Wat zo ontstaat is de zogenoemde 'battle of the forms'. Beide partijen bij een overeenkomst proberen hun eigen algemene voorwaarden op te leggen. Soms zijn dat de voorwaarden van de ene partij, soms die van de andere. In veel gevallen zijn beide voorwaarden van toepassing, met alle risico's op onduidelijkheid en tegenstrijdigheid van dien. In Maasdriel zal dat niet anders zijn.

Bepalend in deze situaties is meestal de onderlinge machtsverhouding. Als de gemeente Maasdriel probeert om zijn inkoopvoorwaarden op te leggen aan een bedrijf als Microsoft, zal dat niet lukken. Als de wederpartij een klein bedrijf is, waarschijnlijk wel.

De Rekenkamercommissie adviseert daarom bij opdrachten zoveel mogelijk, zo niet altijd, te verwijzen naar de *Algemene inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten*. Dit is de wetenschap dat die voorwaarden niet altijd zullen worden aanvaard, dan wel door andere voorwaarden zullen worden 'overruled'.

Een tweede aspect van het contractenbeheer dat de Rekenkamercommissie in dit memorandum wil behandelen is de registratie. De invoering van een systeem voor contractenregistratie bij de gemeente Maasdriel kent een lange geschiedenis die teruggaat tot minstens 2010. Contractenbeheer en contractenmanagement hebben op dit moment geen gestructureerde aandacht. Ofwel, het ligt gewoon stil.

In 2010 en 2011 is begonnen met het invoeren van alle contracten in een speciale module van de applicatie Verseon. De uitvoering hiervan lag bij de afdelingen, de coördinatie bij Juridische Zaken. Dat invoeren van gegevens is nooit helemaal afgerond. Pogingen naderhand om het project te reactiveren zijn allemaal mislukt.

De Rekenkamercommissie verbaast dit geenszins, zelfs zonder diepgaand onderzoek naar de oorzaken in Maasdriel te hebben gedaan.

Contractenregistratie wordt altijd belangrijk gevonden, maar heeft immers zelden prioriteit. Daarbij brengt het niet op orde hebben van de registratie serieuze risico's met zich mee, maar de kans dat er in de praktijk problemen door ontstaan is niet erg groot. Ook in Maasdriel zijn de problemen tot nu toe beperkt gebleven. Bovendien konden die problemen worden opgelost. Dat neemt niet weg dat de Rekenkamercommissie van oordeel is dat de contractenregistratie in Maasdriel op orde moet worden gebracht.

De genoemde module voor contractenregistratie in Verseon lijkt gebruiksvriendelijk, maar is dat naar de mening van de Rekenkamercommissie niet. Dat geldt trouwens voor vrijwel alle contractregistraties. Het probleem zit namelijk niet in de gebruikte software, maar in de in te voeren contracten.

Om een paar pagina's aan 'kleine lettertjes' door te lezen en te doorzoeken op gegevens die moeten worden ingevoerd is een doorsnee ambtenaar een halve dag bezig. Een enigszins geoefend jurist doet dat in een kwartier.

Bovendien is het zonder juridische scholing lastig om sommige rubrieken in Verseon in te vullen. Zo kent de module een rubriek 'toepassing voorwaarden' waarbij 'ja' of 'nee' moet worden aangevinkt. Hierboven is de 'battle of the forms' besproken, met al zijn nuances. Het vraagt daarom enige juridische kennis om het juiste antwoord aan te klikken en belangrijker nog, de juiste toelichting in te voeren. Een ander voorbeeld is de einddatum en de opzegtermijn van een contract. Wat te doen als er in een contract meerdere einddata en opzegtermijnen worden genoemd? Wat te doen te doen als het contract een combinatie is van een duurovereenkomst en een overeenkomst die door levering expireert? Zo zijn er veel van dit soort lastige voorbeelden.

Samengevat kan worden gesteld dat het bijhouden van een contractenregister voor het grootste deel eenvoudig werk is, maar voor een klein maar belangrijk deel is juridische vakkennis vereist. En in dat kleine deel zit het probleem.

De Rekenkamercommissie adviseert daarom om de contractenregistratie te laten uitvoeren door Juridische Zaken en niet langer door de teams. Deze registratie kan worden ingebouwd in de normale besluitvormingsprocedure rondom contracten.

Bovendien hoeven lang niet alle contracten te worden ingevoerd. De leveringsvoorwaarden behorend bij de aankoop van balpennen hoeft echt niet te worden geregistreerd. Juridische Zaken is het beste toegerust om in dit verband een schifting te maken.

Verder adviseert de Rekenkamercommissie om de registratie van reeds bestaande contracten te laten rusten, of in ieder geval te beperken tot de belangrijkste contracten. Als vanaf een bepaalde datum alleen nieuwe contracten worden ingevoerd is na enkele jaren de gehele registratie vanzelf op orde. De opbrengst van de registratie van alle huidige contracten is de inspanning die daarvoor nodig is niet waard.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Op grond van het voorgaande komt de Rekenkamercommissie tot de korte conclusie dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Maasdriel in grote lijnen doelmatig en doeltreffend is.

De paar kleine punten van kritiek laten zich eenvoudig vertalen in concrete aanbevelingen.

Aanbevelingen

De Rekenkamercommissie adviseert de gemeenteraad het volgende:

1. Het college te verzoeken om uiterlijk 31 december 2017 een zogenoemd Inkoophandboek vast te stellen.
2. Het college te verzoeken om vanaf heden bij aanbestedingen van boven € 50.000 de bedrijfsinformatie van de drie meest aantrekkelijke inschrijvers op te vragen en te beoordelen en deze beoordeling te laten meewegen in de besluitvorming gunning, ook in geval van hernieuwing van een contract.
3. Het college te verzoeken om de contractenregistratie voortaan te laten uitvoeren door het Cluster Juridische Zaken en niet langer door de teams, waarbij de registratie wordt ingebouwd in de normale besluitvormingsprocedure rond contracten, en verder de registratie van reeds bestaande contracten te laten rusten, of in ieder geval te beperken tot de belangrijkste contracten.

Frank Hordijk
Evert Jansen

Reactie college op concept-memorandum en nawoord Rekenkamercommissie

Conform het bepaalde in het door de Rekenkamercommissie gehanteerde Onderzoeksprotocol is dit memorandum als concept voorgelegd aan enerzijds het college, anderzijds onze ambtelijke contactpersoon voor het uitgevoerde onderzoek. De bedoelde contactpersoon deed ons enkele minimale, niet-inhoudelijke redactie-voorstellen en wees op het gegeven (zie blad 6 bovenaan) dat inzake Hoogstraten Wegenbouw BV wel een onderzoek naar de financiële positie had plaatsgevonden.

Reactie college

Van het college ontvingen wij de volgende reactie (zie ook het volgende blad):

Uw brief van	28 oktober 2016	Team	Directie
Uw kenmerk		Telefoonnummer	14 0418
Ons kenmerk		Kerkdriel	8 november 2016
		Verzenddatum	

Onderwerp

Reactie op 12^{de} en 13^{de} Rekenkameronderzoek

Geachte commissie,

In onze vergadering van 8 november 2016 hebben wij kennis genomen van het concept:

1. Memorandum Inkoop en aanbesteding
2. Memorandum Maasdriel bij de Raad van State

Conform het bepaalde in het Reglement van Orde en onderzoeksprotocol, update 2016, heeft u ons in de gelegenheid gesteld een bestuurlijke reactie of een zienswijze op de rapportages te geven. Wij maken hier graag gebruik van.

Allereerst onze complimenten voor de gedegen onderzoeken. Beide memoranda geven een goed beeld van de onderzochte beleidsterreinen en bieden ons uitstekende handvaten voor kwaliteitsverbetering.

Ad 1 Memorandum Inkoop en aanbesteding.

Wij zijn verheugd over uw conclusie dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Maasdriel in grote lijnen doelmatig en doeltreffend is. Wij onderschrijven de aanbevelingen 1 (vaststelling van een inkoophandboek) en 2 (het inwinnen van bedrijfsinformatie over potentiële inschrijvers). Deze laatste aanbeveling is overigens reeds bestaande praktijk.

Uw aanbeveling onder punt 3 (uitvoering van de contractenregistratie door cluster Juridische Zaken) roept bij ons wat vraagtekens op. Het cluster Juridische Zaken heeft een ondersteunende rol richting de vakafdelingen. De primaire verantwoordelijkheid voor de juridische kwaliteit van producten is bij de vakafdelingen zelf belegd. De vakinhoudelijke teams zijn verantwoordelijk voor correcte uitvoering c.q. nakoming van gesloten overeenkomsten. Dit vereist dat niet alleen Juridische Zaken, maar ook de teams doordrongen moeten zijn van de inhoud en (juridische) implicaties van een overeenkomst. Door de registratie van contracten (en derhalve het analyseren van de verplichtingen op detailniveau) uitsluitend neer te leggen bij Juridische Zaken verdwijnt een belangrijk deel van de benodigde kennis bij de vakteams. Ook het gegeven dat het cluster Juridische Zaken vanaf 2017 onderdeel zal worden van de Bedrijfsvoeringseenheid Bommelerwaard en niet meer uitsluitend voor de gemeente Maasdriel werkt, bemoeilijkt de uitvoering van deze

aanbeveling. Wij zijn daarom van mening dat het beter is het primaat rondom de registratie van contracten te laten liggen bij de vakinhoudelijke teams en het cluster Juridische Zaken hierin een coördinerende en toetsende rol te geven. Dat is qua taak overigens ook al bestaande praktijk.

Nawoord Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie en het college zijn het in de kern met elkaar eens: er moet een Handboek komen (aanbeveling 1) en het screenen van de financiële situatie van partijen, waarmee de gemeente (mogelijk) zaken wil doen, moet worden doorgezet (aanbeveling 2). Wat de Rekenkamercommissie betreft gebeurt dat met de door ons genoemde ondergrens van een mogelijke opdracht van € 50.000 en zonder een onnodig zware deelprocedure met de inzet van een extern bureau. Als een medewerker van de gemeente met een financieel-juridische achtergrond in het Handelsregister de structuur van een onderneming inventariseert, vaststelt dat in de voorbije jaren steeds tijdig cijfers zijn gedeponereerd, dat die cijfers redelijkerwijs vertrouwen in de continuïteit van een onderneming geven, haar of zijn aantekeningen in een memo opneemt en dat aan het dossier toevoegt, dan zal dat in de meeste gevallen voldoende zijn. Maar dan toch: als wordt beoogd zaken te doen met onderneming X en van die onderneming zouden per vandaag (dus op 10 november 2016) nog geen cijfers van ultimo 2015 zijn gedeponereerd en/of als die cijfers reden tot enige zorg moeten geven, dan is het onvermijdelijk dat de gemeente Maasdriel de ondernemer in kwestie vraagt om het overleggen van tussentijdse cijfers 2016, eventueel aangevuld met een begroting 2017 (en verder) en/of in voorkomend geval vraagt of contact mag worden opgenomen met een contactpersoon bij de huisbankier(s) van de onderneming.

Met betrekking tot aanbeveling 3: de Rekenkamercommissie denkt dat het hoe dan ook verstandig is om op één centrale plaats binnen de gemeente inzicht te hebben in de voornaamste bepalingen uit alle vigerende overeenkomsten, wat uiteraard niet wil zeggen dat dat inzicht niet binnen de inhoudelijk verantwoordelijke teams moet bestaan. De overgang van het cluster Juridische Zaken naar de BVE Bommelerwaard kan in dit verband als een reden te meer worden gezien om ook te zorgen voor een centraal inzicht in alle relevante overeenkomsten: bijzonderheden of risico's, die voortkomen uit een (centrale!) analyse en vastlegging van de voornaamste bepalingen in overeenkomsten op de schaal van de Bommelerwaard, zullen dan logischerwijs eerder of beter tot signalen voor de uitvoerende teams en/of voor het desbetreffende college leiden. De Rekenkamercommissie heeft er overigens alle vertrouwen in dat het college van Maasdriel ook in dit verband tot een keuze zal komen die de kern van de in dit memorandum opgenomen aanbeveling opvolgt: zorg ervoor dat op een cruciaal punt geen onnodige risico's worden gelopen.

**