

Rekenkamercommissie Gemeente Woerden

# **Inkoop van diensten**

5 oktober 2005

## Inhoud

0	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen.....	1
	Algemene conclusies .....	1
	Aanbevelingen.....	2
1	Inleiding .....	4
2	Doel en vraagstelling van het onderzoek .....	4
3	Evaluatiekader .....	5
4	Onderzoeksaanpak .....	7
4.1	Inleiding .....	7
4.2	Dataverzameling .....	8
4.3	Selectie van dossiers .....	8
4.4	Betrouwbaarheid van het onderzoek .....	9
5	Inkoopbeleid en de uitvoering ervan .....	10
5.1	Contouren inkoopbeleidsplan .....	10
5.2	Feitelijke uitvoering van inkoopbeleidsplan .....	12
	5.2.1 Toetsingskader .....	12
	5.2.2 Bevindingen .....	12
	5.2.3 Conclusies .....	13
6	Beoordeling van het inkoopproces.....	14
6.1	Dossiervorming en verifieerbaarheid .....	14
6.2	Specificeren .....	14
	6.2.1 Toetsingskader .....	14
	6.2.2 Bevindingen .....	15
	6.2.3 Conclusies .....	16
6.3	Selecteren .....	16
	6.3.1 Toetsingskader .....	16
	6.3.2 Bevindingen .....	16
	6.3.3 Conclusies .....	18
6.4	Contracteren .....	18
	6.4.1 Toetsingskader .....	18
	6.4.2 Bevindingen .....	18
	6.4.3 Conclusies .....	19
6.5	Bestellen, bewaken en evalueren .....	19
	6.5.1 Toetsingskader .....	19
	6.5.2 Bevindingen .....	20
	6.5.3 Conclusies .....	20
7	Enkele contracten nader beschouwd.....	20
7.1	Een aantal goede voorbeelden .....	20
7.2	Een aantal 'slechte' voorbeelden .....	21
7.3	Groot aantal contracten bij dezelfde leverancier (Centric / DHV) .....	22

Bijlage 1: lijst van respondenten .....	23
Bijlage 2: lijst onderzochte dossiers en groslijst.....	24
Bijlage 3: detailoverzicht aanwezigheid documenten .....	27
Bijlage 4: overzicht selectie van leveranciers op basis zelfevaluatie en dossieronderzoek. .....	30
Bijlage 5: checklist /toetsingskader inkoopproces.....	34
Bijlage 6: vragenlijst dossieronderzoek.....	37
Bijlage 7: tentatieve berekening inkoopbedrag 2004 en mogelijke besparing.....	44

## **0 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen**

De rekenkamercommissie van gemeente Woerden heeft in de periode november 2004 tot en met mei 2005 onderzoek gedaan naar de doelmatigheid en rechtmatigheid van het inkoopproces in de gemeente Woerden.

De doelstelling van het onderzoek luidt als volgt:

- 1 Het vaststellen van de mate waarin de inkoop van diensten door derden in de gemeente Woerden doelmatig en rechtmatig plaatsvindt.
- 2 Het bijdragen aan de verdere professionalisering van (de uitvoering van) het inkoopbeleid in gemeente Woerden met het oog op een doelmatige, rechtmatige (en doeltreffende) inkoop.

Het onderzoek richt zich op de inkoop van diensten. Het onderzoek is in de eerste helft van 2005 uitgevoerd. Voor een onderdeel van het onderzoek zijn 49 dossiers geselecteerd. Het feitelijke proces van inkoop bij deze dossiers is geanalyseerd op basis van dossieronderzoek en een zelfevaluatie door de budgethouders.

De rekenkamercommissie van de gemeente Woerden is bij de uitvoering van dit onderzoek ondersteund door Partners+ Pröpper, Bestuurskundig onderzoek en advies.

Het onderzoek is het eerste dat door de rekenkamercommissie is verricht. De commissie heeft ervaren dat een goede medewerking van de ambtelijke organisatie noodzakelijk is voor een adequate uitoefening van de wettelijke taak. Bij dit eerste onderzoek is wat dit betreft sprake van aanloopproblemen. Zo is de afgesproken planning overschreden; werden dossiers moeizaam aangeleverd en verliep de communicatie niet optimaal. Bij volgende onderzoeken zullen hierover sluitende afspraken gemaakt worden.

### **Algemene conclusies**

Het onderzoek resulteert in de volgende conclusies:

- 1 De inkoop van diensten in de gemeente Woerden is onder de maat: er ontbreekt een professioneel inkoopproces.
- 2 Het inkoopbeleidsplan 2003-2005 en het bijbehorende actieplan zijn op dit moment nog niet of nauwelijks uitgevoerd. Er is momenteel nog geen sprake van een algemeen geldend inkoopregime. Dit betekent ook dat er geen algemeen geldende instructie voor budgethouders bestaat ten aanzien van de inkoop van diensten. De ambtelijke leiding geeft onvoldoende richting en steun aan het proces van uitvoering van het inkoopbeleidsplan. De inkoopfunctie is nog onvoldoende geborgd in de organisatie.
- 3 Het feitelijke verloop van inkoopprocessen is grotendeels ingegeven door een eigen aanpak van de budgethouder of de afdeling.
  - De dossiervorming ten aanzien van de inkoop is in het overgrote deel van de gevallen sterk onvoldoende.
  - In driekwart van de gevallen vindt specificatie van de opdracht onvoldoende plaats.
  - Slechts voor een kleine minderheid vindt de selectie van een opdrachtgever volgens een correcte procedure plaats (zes dossiers). Concurrentiestelling vindt weinig plaats.
  - Een ondertekend contract is in 40 % van de dossiers niet aangetroffen.
  - Voor de fase van bestellen en de fase van evalueren/bewaken zijn niet of nauwelijks documenten in de dossiers aangetroffen. Er is geen gestructureerde systematische bewaking van de uitvoering.

- 4 Het overgrote deel van de onderzochte inkoopprocessen vindt niet rechtmatig plaats, dat wil zeggen dat de regels voor de inkoop niet worden nageleefd. De verifieerbaarheid laat bovendien in de meeste gevallen te wensen over (de dossiervorming is onvoldoende).
- 5 De wijze van inkopen van diensten in de gemeente Woerden biedt niet of nauwelijks stimulansen voor een doelmatige aanbesteding.
  - a De doelgerichtheid van de inkoop laat in driekwart van de gevallen te wensen over (uitgaande van de fase van specificatie).
  - b De spaarzaamheid van de inkoop wordt onvoldoende bevorderd door concurrentiestelling. Voldoende concurrentiestelling vindt slechts in zes dossiers plaats.
- 6 Ervaringen met de professionalisering van de inkoop bij andere gemeenten en overheden leren dat dit gepaard gaat met aanzienlijke besparingen en/of een verbetering van de kwaliteit. Diverse onderzoeken naar de inkoop laten zien dat professionalisering van de inkoop besparingen met zich mee kan brengen van 10 tot 30 %. Ook als uitgegaan wordt van een voorzichtige schatting van 5 tot 10% is nog altijd een besparing te realiseren tussen € 1.2 miljoen en € 2.4 miljoen per jaar. (zie bijlage 7).<sup>1</sup>

## **Aanbevelingen**

Het onderzoek geeft aanleiding tot de volgende aanbevelingen:

- 1 Voer het vastgestelde inkoopbeleid 2003-2005 ook werkelijk uit!
  - a Geef meer bestuurlijke en ambtelijke leiding, onder meer om te bereiken dat houding en gedrag ten aanzien van de inkoop in overeenstemming zijn met de regels en een doelmatig inkoopproces bevorderen.
  - b Stel een contractenregister op.
  - c Stel algemene inkoopvoorwaarden vast.
  - d Stel een werkbare checklist voor het proces van inkopen op.
  - e Vereenvoudig het concepthandboek inkoop en stel voor budgethouders een werkbare instructie op – dat wil zeggen een instructie die toegankelijk en begrijpelijk is, die de administratieve lasten zo beperkt mogelijk maakt en die dus niet 'afschrikt'.
  - f Voer het actieprogramma uit en stel op korte termijn een prioriteitsvolgorde en planning vast.
  - g Voer in ieder geval op korte termijn voldoende concurrentiestelling in conform het huidige inkoopbeleid. Ervaringen bij andere gemeenten en overheden leren dat dit tot besparingen en/of kwaliteitswinst leidt.
- 2 Neem organisatorische maatregelen om de uitvoering van het inkoopbeleid slagvaardig op te pakken en de inkoopfunctie goed te borgen. Hiervoor zijn verschillende opties. Een voorbeeld is het formeren van een uitvoeringsteam inkoop, met daarin een vertegenwoordiger van het managementteam (bij voorkeur de gemeentesecretaris), de beleidsmedewerker inkoop, een vertegenwoordiger van

---

<sup>1</sup> Het is niet mogelijk dit percentage alleen te berekenen voor diensten, omdat de gemeente Woerden niet over een gespecificeerd overzicht beschikt van de inkoop van goederen, diensten resp. werken. Aanname hierbij is dat verdere professionalisering van de inkoop van goederen en werken ook wenselijk is.

de afdeling Planning en Control en een beperkt aantal vaste vertegenwoordigers vanuit diverse afdelingen. Afgezien van de uitvoering van het inkoopbeleid heeft dit uitvoeringsteam als bijzonder taak analyses uit te voeren van inkopen die gezamenlijk (met alle afdelingen) gedaan kunnen worden en waar mogelijk ook in samenspel met andere gemeenten. Afhankelijk van het inkooppakket nemen ook vertegenwoordigers van de andere afdelingen deel bij deze specifieke analyses.

- 3 Gezien de complexiteit van het proces van inkopen is het wenselijk het aantal inkopers (budgethouders) sterk te beperken. Om diezelfde reden zou op korte termijn ook uitvoering moeten worden gegeven aan het voornemen uit het Inkoopbeleidsplan 2003-2005 de organisatie van de inkoop zodanig vorm te geven dat de productverantwoordelijke(n) een programma van eisen opstellen en dat vervolgens de inkoper verantwoordelijk is voor het aanschaffingstraject – waarbij dit in samenspel met de productverantwoordelijke(n) plaatsvindt.<sup>2</sup>
- 4 Monitor de uitvoering van het inkoopbeleid en rapporteer hierover geregeld naar het college (voor de komende tijd eens per kwartaal).
- 5 Versterk het samenspel tussen Inkoop en de afdeling Planning en Control, vanuit een gezamenlijke focus van kwaliteitsbeleid, maar ook om de voortgang van de uitvoering van het inkoopbeleid te monitoren en te evalueren.
- 6 Het verdient aanbeveling dat het college nader onderzoek doet naar de dossiers die in onderhavig onderzoek van de Rekenkamercommissie niet zijn aangeleverd.

---

<sup>2</sup> Zie gemeente Woerden, *Inkoopbeleidsplan 2003-2005*: 5.

## 1 Inleiding

Met het inkoopbeleidsplan 2003-2005 beoogt de gemeente Woerden tot een professionalisering van de inkoop van goederen en diensten te komen. De opzet is het proces van inkoop te structureren om te voldoen aan (Europese) regelgeving voor de inkoop van goederen en diensten, maar ook om ervoor te zorgen dat het proces van inkoop gepaard gaat met kostenbeheersing, kwaliteit en prijsbewaking.<sup>3</sup>

Bij de inkoop van goederen en diensten gaat het om een substantieel bedrag en een substantieel gedeelte van de begroting in de gemeente Woerden. Een tentatieve berekening op basis van de lijst van crediteuren in 2004 laat zien dat dit om ruim 24 miljoen euro gaat.

Ervaringen met de professionalisering van de inkoop bij andere gemeenten en overheden leren dat dit gepaard gaat met aanzienlijke besparingen en/of een verbetering van de kwaliteit. Diverse onderzoeken naar de inkoop laten zien dat professionalisering van de inkoop besparingen met zich mee kan brengen van 10 tot 30 %. Deze percentages hebben betrekking op de resultaten van een geprofessionaliseerd inkoopproces. Voor zover de gemeente Woerden op onderdelen daar al aan voldoet, is hier al een voorschot genomen. Voor de gemeente Woerden schatten we 'conservatief' dat een besparing mogelijk is van 5 tot 10 %. Dit komt overeen met een bedrag van € 1.2 tot € 2.4 miljoen per jaar.

De rekenkamercommissie Woerden heeft in het najaar 2004 een onderzoek gestart naar het inkoopproces van *diensten* om na te gaan in hoeverre de inkoop ook werkelijk rechtmatig en doelmatig verloopt. Partners+Pröpfer is gevraagd dit onderzoek uit te voeren. Dit rapport bevat het verslag van dit onderzoek.

Het conceptrapport is eind augustus besproken op ambtelijk niveau. Doel daarvan was om na te gaan of het rapport feitelijke onjuistheden bevatte. Dat heeft geleid tot enkele wijzigingen.

## 2 Doel en vraagstelling van het onderzoek

### *Doelstelling*

De doelstelling van het onderzoek luidt als volgt:

- 1 Het vaststellen van de mate waarin in de gemeente Woerden de inkoop van diensten door derden doelmatig en rechtmatig plaatsvindt.
- 2 Het bijdragen aan de verdere professionalisering van (de uitvoering van) het inkoopbeleid in gemeente Woerden met het oog op een doelmatige, rechtmatige (én doeltreffende) inkoop.

### *Onderzoeksvragen*

Het onderzoek omvat de volgende vragen:

- 1 Wat is het in 2004 feitelijk ingevoerd inkoopregime in gemeente Woerden om ervoor te zorgen dat de inkoop van diensten doelmatig en rechtmatig plaatsvindt? In hoeverre zijn de acties en de aanbevelingen uit het actieplan van het inkoopbeleidsplan 2003-2005 feitelijk uitgevoerd?

---

<sup>3</sup> Zie gemeente Woerden, *Inkoopbeleidplan 2003-2005*: 6.

- 2a Hoe kan het feitelijke procesverloop van de inkoop van diensten van een nader te bepalen aantal dossiers (met een maximum van 50) worden beschreven aan de hand van de fasen specificeren, selecteren, contracteren, bestellen, bewaken/evaluatie, nazorg/bijsturing?<sup>4</sup>
- 2b In welke mate vindt de inkoop van diensten op een doelmatige en rechtmatige wijze plaats?
- 3 Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor een professioneel inkoopproces van diensten?

#### *Afbakening van het onderzoek*

Het onderzoek richt zich op *diensten* in de zuivere zin van het woord:

Bij de inkoop van diensten gaat het om zaken als de uitbesteding van ICT-diensten, organisatieadvies, het inhuren van tijdelijk personeel (interim-management of iets dergelijks), de inkoop van juridische expertise, bodemonderzoek, accountantsdiensten, vuilnisophaaldiensten, schoonmaakdiensten, cateringdiensten e.d. Zowel diensten voor het facilitaire proces als voor het primaire proces zijn in het onderzoek betrokken.

Het onderzoek heeft niet betrekking op:

- Uitbesteding van *werk*: onder een werk wordt verstaan het product van bouw- dan wel wegebouwkundige werken in hun geheel dat er toe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen.  
Voorbeelden: de aanleg en het onderhoud van wegen, het oprichten van bouw- en kunstwerken en de uitvoering van bodemsanering.
- Uitbesteding in de vorm van een *levering*: een overeenkomst over de aankoop, leasing, huur of huurkoop (met of zonder koopoptie) van producten, die is gesloten tussen een leverancier (natuurlijke persoon of rechtspersoon) en de gemeente.  
Voorbeelden: aanschaf van brandstoffen, technische onderdelen, kantoorartikelen, computers, telefooncentrale en bedrijfswagens.
- Uitbesteding vanuit een samenwerkingsverband waaraan de gemeente participeert.
- Subsidies.

Het onderzoek is in de eerste helft van 2005 uitgevoerd. In die periode zijn de gesprekken gevoerd. Voor een deel van het onderzoek zijn contracten geselecteerd. Het gaat om contracten die van kracht zijn in de periode 1 januari 2004 tot 1 juli 2004 én met een financieel belang van boven de 20.000 euro. Het onderzoek omvat niet de doeltreffendheid van de inkoop van diensten. Wel wordt nagegaan of de gemeente regelmatig evalueert of de inkoop van diensten bijdraagt aan de gestelde doelen.

### **3 Evaluatiekader**

#### *Doelmatigheid en rechtmatigheid*

Hoofdvraag van het onderzoek is of de huidige wijze waarop de gemeente Woerden diensten inkoop doet doelmatig en rechtmatig verloopt.

Bij *doelmatigheid* (efficiëntie) gaat het om de spaarzaamheid die men heeft betracht: hoe matig is men met de middelen omgesprongen met het oog op het bereiken van het doel.

---

<sup>4</sup> De fase van inventariseren blijft in dit onderzoek buiten beschouwing. We zien overigens het specificeren als een operationele uitwerking van het inventariseren van de behoefte.



Anders gesteld: wordt het (beoogde) doel tegen de laagst mogelijke kosten bereikt. Doelmatigheid heeft twee aspecten:

- a Hoe *doelgericht* is het inkoopproces – wordt systematisch en consequent toegewerkt naar een bepaalde behoefte of gewenste kwaliteit?
- b Hoe *sparzaam* is het inkoopproces en in hoeverre staan de kosten in verhouding tot de verwachte of feitelijk gerealiseerde baten?

Bij de *rechtmatigheid* gaat het erom in hoeverre het handelen op formeel vastgestelde regels berust en in hoeverre dit als zodanig verifieerbaar is.<sup>5</sup> Rechtmatigheid kent eveneens twee aspecten:

- a Primair: in hoeverre verloopt het inkoopproces *volgens de daarvoor formeel gestelde regels*?
- b En secundair om dit te kunnen vaststellen: in welke mate is het ook *verifieerbaar* dat het inkoopproces volgens de gestelde regels verloopt?

### *Inkoopregime*

Onder inkoopregime verstaan we alle regels, procedures en organisatorische voorzieningen ten aanzien van het inkoopproces. Daarbij gaat het om zaken als:

- het opstellen van bestedingsplannen voor het komende jaar;
- procedures voor het aantal offertes dat moet worden aangevraagd en waaruit blijkt in welke gevallen ook gunning uit de hand plaats mag vinden;
- procedures voor de behandeling van offertes;
- procedures voor het sluiten van contracten en het werken met algemene voorwaarden;
- procedures ten aanzien van functiescheiding;
- het toetsen van contracten door een juridische medewerker of een juridische afdeling;
- het voorhanden hebben van een contractenregister.

### *Beoordelingscriteria en checkpunten ten aanzien van het inkoopproces*

Om het feitelijke inkoopproces te beschrijven en te beoordelen, is uitgegaan van een checklist. Deze checklist biedt een concrete uitwerking van het inkoopbeleidsplan en is ingedeeld aan de hand van de diverse fasen van het inkoopproces.<sup>6</sup> Per checkpunt is uitgewerkt welk aspect van doelmatigheid en/of rechtmatigheid primair van belang is. Voor alle punten geldt bovendien het criterium van verifieerbaarheid. In hoeverre zijn de diverse handelingen en resultaten daarvan gedocumenteerd en expliciet gemaakt?

De inkoopfasen die de rekenkamercommissie in dit onderzoek onderscheidt, luiden als volgt:

Fase A: inventariseren (vastleggen van behoefte).

Fase B: specificeren (opstellen van programma van eisen).

Fase C: selecteren (van leveranciers bij wie offerte wordt aangevraagd).

Fase D: contracteren.

Fase E: bestellen.

---

<sup>5</sup> Zie voor de begrippen doelmatigheid en rechtmatigheid, A. Hoogerwerf (red.), *Handboek overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1993: 27 en 241.

<sup>6</sup> NB het onderzoek richt zich op diensten waarvan de contracten van kracht zijn in de periode 1 januari 2004 tot 1 juli 2004. Ook dan geldende contracten die voorafgaande aan de vaststelling van de het inkoopbeleidsplan zijn object van onderzoek. Beoordeling van de rechtmatigheid vindt plaats volgens de dan geldende regels, onder meer 'Leidraad over hoe om te gaan in de gemeente Woerden met aanbesteden, bedrijfscontacten en aan- en verkopen' (uit 1997) en de gedragscode 'A. Aanbestedingen; B. bedrijfscontacten en C. Aan- en Verkopen (uit maart 1998).

Fase F: bewaken en evalueren.

Fase G: nazorg en bijsturing.

De checklist is opgenomen in Bijlage 5.

Met nadruk merken we op dat de rekenkamercommissie deze checklist zelf heeft opgesteld. Het inkoopbeleidsplan heeft immers tot op heden nog geen concrete en formeel vastgestelde uitwerking gekregen (zie ook paragraaf 5.2). De enige concrete regel die het vastgestelde inkoopbeleid in de huidige vorm noemt, heeft betrekking op de concurrentiestelling (zie punt C1 in de checklist, Bijlage 5).

Aan de hand van dit analysekader komen we langs *indirecte weg* tot een oordeel over de doelmatigheid. Voldoet het inkoopproces aan bepaalde kwaliteitseisen die een positieve stimulans of een prikkel voor doelmatigheid inhouden? De checklist bevat diverse punten ten aanzien van het aspect spaarzaamheid. De veronderstelling is dat het naleven van deze processtappen doelmatig werken bevordert:

- Is er concurrentie gesteld (minimaal drie offertes, indien het bedrag hoger is dan € 2.250 per jaar, én minimaal vijf offertes indien sprake is van een bedrag tussen € 90.000 en het grensbedrag voor Europese aanbesteding)?
- Is er Europees aanbesteed (boven € 236.945 exclusief BTW)?
- Is in de opdrachtverlening duidelijk wat de prijs is en welk tijdpad daaraan verbonden is.
- Wordt adequaat heroverwogen en bijgestuurd indien kosten hoger uitkomen dan aanvankelijk geraamd en overeengekomen?

In dit onderzoek stellen we dus niet *direct* vast in hoeverre er feitelijk 'spaarzaam' wordt ingekocht waarbij de middelen worden afgezet tegen (verwachte) feitelijke baten. Het naleven van deze processtappen houdt een stimulans voor doelmatigheid in. Het vaststellen van de doelmatigheid zélf vergt een afzonderlijk onderzoek naar elk inkoopproces.

Ervaringen met professionalisering van de inkoop bij andere gemeenten en overheden leren dat dit gepaard gaat met aanzienlijke besparingen. Het financieel belang van de totale inkoop (goederen, diensten en werken) in de gemeente Woerden omvat 24 miljoen euro. Mocht uit het onderzoek blijken dat een verdere professionalisering van het inkoopproces nodig en wenselijk is dan is, uitgaande van een voorzichtige schatting, een besparing van circa 2 miljoen euro denkbaar (zie bijlage 7).

## **4 Onderzoeksaanpak**

### **4.1 Inleiding**

Het onderzoek is zowel evaluatief als ontwikkelingsgericht: op basis van een analyse van de bestaande praktijk van inkopen van diensten kunnen uitspraken worden gedaan over de mate waarin dit doelmatig en rechtmatig gebeurt. Deze analyse vormt de basis voor een blik op de toekomst. Het onderzoek is gericht op het benoemen van 'goede voorbeelden' en het opsporen van inkoopprocessen waarbij verbeteringen mogelijk zijn.

## **4.2 Dataverzameling**

Om zicht te krijgen op het inkoopbeleid en de feitelijke implementatie van procedures (inkoopregime), zijn de volgende stappen verricht.

- 1 Analyseren relevante documenten:
  - beleidsnota 's, waaronder het inkoopbeleidsplan 2003-2005;
  - documenten waarin procedures, instructies en regels zijn beschreven;
- 2 Gesprekken met sleutelpersonen:
  - controller(s);
  - beleid- of stafmedewerker op het terrein van het inkoopbeleid;
  - (groeps)gesprek met een aantal functionarissen/ budgethouders die regelmatig diensten inkopen;
  - de verantwoordelijke portefeuillehouder.
- 3 Dossieronderzoek van een selectie van recente diensteninkopen (2004) met een minimale geschatte waarde van 20.000 euro via:
  - 1 Het uitzetten van een vragenlijst onder de bij inkoop betrokken afdelingen met daarin vragen over door hen doorlopen inkooptrajecten, (checklist) – die zodanig is opgesteld dat deze als instrument van zelfevaluatie dient (zie Bijlage 5).
  - 2 Het beoordelen / controleren van de ingevulde checklists op basis van een analyse van door de afdeling ter beschikking gestelde inkoopdossiers en het aan de hand daarvan vaststellen van de doelmatigheid en rechtmatigheid van de onderzochte inkoopprocessen.

## **4.3 Selectie van dossiers**

Aangezien er momenteel geen adequaat contractenregister in Woerden is en er ook langs andere weg geen overzicht van de contracten bestaat, is een groslijst van inkopen van diensten in 2004 opgesteld op basis van:

- een inventarisatie onder de afdelingen;
- analyse van alle betalingen in 2004.

De groslijst bestaat uit 62 dossiers. Op grond van nader onderzoek (waaronder de reacties van de ambtenaren op het verzoek dossiers aan te leveren) bleken er uiteindelijk 49 te bestaan die passen binnen het blikveld en afbakening van het onderzoek. We hebben daarbij ook dossiers opgenomen die gemengd waren; bijvoorbeeld deels dienstverlening en deels een levering (zie Bijlage 2).

Tabel 4.1 geeft de verschillende redenen voor het afvallen van 13 van de 62 dossiers.

Dossiers	Aantal
Groslijst	62
Uitval	13
<i>Uitval vanwege</i>	<i>Aantal</i>
Dossier/inkoop bestaat niet <sup>7</sup>	2
Dubbel dossier	3
Geen dienst maar werk	4
Geen dienst maar subsidie	1
Bedrag onder ca. € 20.000	1 <sup>8</sup>
Niet 2004, maar ander jaar	2
<i>Totaal</i>	13
<b>Totaal aantal dossiers in onderzoek</b>	<b>49</b>

Tabel 4.1: overzicht groslijst en uitval

Van de 49 overige dossiers, zijn 40 vragenlijsten ingevuld. Bijlage 2 geeft een volledig overzicht van de 62 dossiers die op de groslijst zijn opgenomen en van de aard en grootte van de ingekochte dienstverlening. Dat loopt van een bedrag van ruim acht euroton voor openbare verlichting tot een bedrag van rond de twintigduizend euro voor het onderhoud van parkeersystemen in de gemeente Woerden.

De rekenkamercommissie concludeert dat op voorhand geen uitspraak te doen valt over de kwaliteit van het inkoopbeleid van 9 van de 49 dossiers. Voor deze 9 dossiers zijn geen ingevulde vragenlijsten aangeleverd en de bijbehorende documenten ter beschikking gesteld. De resultaten van de dossieranalyse zullen zowel gescoord worden op basis van het totale aantal ingevulde formulieren (40) als op basis van het totale aantal dossiers dat idealiter aangeleverd had moeten worden (49).

De rekenkamercommissie betreurt het dat voor 9 van de 49 dossiers geen vragenlijsten zijn ingezonden.

#### 4.4 Betrouwbaarheid van het onderzoek

Woerden beschikt niet over een goed functionerend centraal contractenregister of andere administratie waarin de inkopen op centraal niveau worden bijgehouden. Om toch een overzicht te krijgen van de in 2004 ingekochte diensten, heeft de rekenkamercommissie allereerst aan de ambtelijke organisatie een overzicht gevraagd van de in 2004 verrichtte inkopen van diensten. Dit levert een lijst van 36 diensten op die in aanmerking komen voor het onderzoek. Op basis van betalingslijsten heeft de commissie deze lijst uitgebreid met 26 andere mogelijk in aanmerking komende dossiers, zodat begonnen is met een groslijst van 62 dossiers, die uiteindelijk resulteerde in een geschoonde lijst van 49 dossiers. Strikt genomen is niet vast te stellen of deze 49 dossiers en de 40 waarover daadwerkelijk informatie verschaft is een representatief beeld van de inkoop in Woerden geven. Het is immers niet bekend wat de werkelijke omvang van de inkoop is. Gezien de spreiding van de dossiers naar aard van de inkoop, naar afdelingen en naar hoogte van

<sup>7</sup> Bij de inventarisatie onder de afdelingen werden inkopen genoemd die naderhand niet bleken te bestaan.

<sup>8</sup> Drie dossiers betreffen contracten die volgens ambtelijke opgave bij het opstellen van de groslijst uitkomen boven € 20.000. Naderhand bleek dat deze contracten net onder dit bedrag liggen. Omdat het slechts om een klein verschil gaat zijn ze toch in het onderzoek betrokken. Zie Bijlage 2.

het inkoopbedrag, kan niettemin worden aangenomen dat de onderzoeksresultaten een goed beeld geven van de inkoop van diensten door de Gemeente Woerden. Doordat alle dossiers betrekking hebben op het jaar 2004, gaat het bovendien om de meest recent mogelijke momentopname, zodat verondersteld kan worden dat de resultaten tekenend zijn voor het huidige inkoopbeleid.

## **5 Inkoopbeleid en de uitvoering ervan**

### **5.1 Contouren inkoopbeleidsplan**

Na de herindeling in 2001 heeft de gemeente Woerden zich voorgenomen de functie van inkoop te professionaliseren. Om dit mogelijk te maken is de functie van inkoopcoördinator bij de afdeling Interne Zaken gecreëerd. Sinds 1997 was er een aanbestedingsbeleid specifiek voor werken, maar voor diensten was er geen inkoopbeleid.<sup>9</sup> Hoewel het inkoopbeleidsplan al in september 2001 in concept gereed was, vindt definitieve besluitvorming in het college van Burgemeester en Wethouders van Woerden pas plaats op 23 mei 2003. Het college stelde toen het Inkoopbeleidsplan 2003-2005 vast. Een van de oorzaken voor vertraging was de discussie of het inkoopbeleidsplan wel of niet de aanbesteding van werken zou moeten omvatten. Uiteindelijk is besloten dit niet te doen.

Concrete aanleiding voor het opstellen van een Inkoopbeleidsplan in Woerden is het ontbreken van eenduidige regels ten aanzien van:

- het aantal aan te vragen offertes – afhankelijk van de te besteden bedragen;
- het positioneren van de beslissingsbevoegdheid;
- de keuze van leveranciers voor het doen van een offerte (leveranciersbeleid);
- het op gezette tijden tegen het licht houden van vaste leveranciers qua prijs en service;
- de controle op de inkopende ambtenaren met betrekking tot het gunnen van leveringen;
- de controle van leveringsvoorwaarden bij substantiële aankopen (juridische controle);
- milieuoverwegingen versus prijsvorming.<sup>10</sup>

Het inkoopbeleidsplan kent een groot aantal doelstellingen, namelijk:

- 1 het komen tot kostenbeheersing, kwaliteit en prijsbewaking;
- 2 het verbeteren van doelmatigheid van het inkoopproces binnen de gemeente;
- 3 clustering van gelijksoortige goederen, diensten en werken en waar mogelijk het standaardiseren daarvan;
- 4 het streven naar afsluiten van, zoveel als wenselijk en mogelijk is, mantelcontracten;
- 5 het periodiek toetsen van leveranciers en contracten op basis van marktontwikkelingen;
- 6 het rekening houden met milieuaspecten van de te kopen producten of diensten;
- 7 zich conformeren aan de Europese richtlijn met betrekking tot levering en diensten;
- 8 bij gelijkwaardigheid in prijs, kwaliteit, garantie, levering- en selectiecriteria de voorkeur geven aan plaatselijke bedrijven, mits de sfeer van continuïteit gewaarborgd wordt en geen verstrengeling van belangen plaatsvindt;

---

<sup>9</sup> Zie gemeente Woerden, *Beleidsnotitie Aan- en verkopen gronden en eigendommen / Aanbesteding van werken, aankopen*, januari 1997. Ook bestaat er een 'Gedragscode voor aanbesteding/ bedrijfscontacten/ Aan- en verkopen (maart 1998).

<sup>10</sup> Zie gemeente Woerden, *Inkoopbeleidsplan 2003-2005*: 4.

- 9 het bevorderen van gezamenlijke inkopen (samenwerking met andere gemeenten en met aan gemeente gelieerde instellingen);
- 10 het waarborgen van de bestuurlijke en ambtelijke integriteit van het inkoopbeleid;
- 11 het meetbaar en zichtbaar maken van inkoopprestaties;
- 12 het aanhouden van de prestatie indicatoren: prijs, leveringsbetrouwbaarheid, kwaliteit en dienstverlening / support;
- 13 het streven om in 2006 het inkoopbeleidsplan ook toe te passen voor inkopen ten behoeve van de publieke taakuitoefening (bijvoorbeeld straatstenen e.d.).<sup>11</sup>

Het inkoopbeleidsplan beoogt tevens tot een eenvoudig en werkbaar beleid te komen.<sup>12</sup> Om deze doelstellingen te realiseren, wil het Inkoopbeleidsplan de organisatie rond de inkoop zodanig vorm geven dat de productverantwoordelijke(n) een programma van eisen opstelt en de inkoper verantwoordelijk is voor het aanschaffingstraject, waarbij dit in samenwerking met de productverantwoordelijke(n) plaatsvindt. De opzet hiervan is tevens de controlefunctie met betrekking tot de inkoop in de organisatie te waarborgen.<sup>13</sup>

#### ACTIEPLAN: DE UITVOERING VAN HET INKOOPBELEIDSPLAN 2003-2005

Om het inkoopbeleid uit te voeren is een actieplan opgesteld:

- 1 Het inkoopbeleidsplan moet bekend worden gemaakt in de organisatie. De aanbevelingen, waar al mee gestart kan worden, moeten worden geïmplementeerd. Zoals het inkoopbeleid, het leveranciersbeleid, inkoopstructuur, beleidsvormende regels met betrekking tot offertes, het opstellen van inkoopvoorwaarden, het raadplegen van het programma Duurzaam Inkopen en het programma Groene Inkoop door de verschillende inkopers.
- 2 Er moet uitgezocht worden wat de kosten zijn als er een adviesbureau wordt ingehuurd voor het uitvoeren van een gedeelte van onderstaande werkzaamheden.
- 3 Het eerste wat moet gebeuren is het inventariseren van het inkooppakket. Doel hiervan is het inzicht te verkrijgen in de uitgaven van de gemeente Woerden om de analyse naar behoren te kunnen uitvoeren.
- 4 Het analyseren van het inkooppakket. Doel hiervan is het inzicht verkrijgen in de verbetermogelijkheden van de inkooporganisatie van de gemeentelijke organisatie van Woerden.
- 5 De contracten moeten worden geanalyseerd. Doel hiervan is het inzicht verkrijgen in de mate waarin inkoopbeïnvloedbare uitgaven gedekt worden door contracten en waar mogelijkheden zijn met betrekking tot het afsluiten van nieuwe contracten.
- 6 Het bepalen van verbetermogelijkheden. Doel hiervan is het formuleren van voorstellen voor een praktische invulling van de verbeteringen om de inkoop te professionaliseren. Expliciet aandacht wordt besteed aan de financieel te behalen besparingen en het milieu.
- 7 Niet alles kan tegelijk worden opgepakt; er zal een planning gemaakt moeten worden, zodat fasegewijs nieuw beleid geïmplementeerd kan worden in volgorde van prioriteit.
- 8 Om verwervingsprocessen reglementair tot een goed einde te kunnen brengen, is het essentieel dat daaraan een duidelijke en controleerbare administratieve organisatie ten grondslag ligt die kan rekenen op een breed draagvlak en ondersteund wordt door de top. De administratieve organisatie dient ook ter ondersteuning van de controlerende diensten bij de uitoefening van hun beroep. De afdeling Planning en Control zal de afdeling Interne Zaken ondersteuning geven met het beschrijven van de administratieve organisatie.
- 8 Met inachtneming van het inkoopbeleidsplan en de beschrijving van de administratieve organisatie moeten er inkoopprocedures worden gemaakt. Een inkoopprocedure is een soort checklist. De inkoopprocedure beschrijft de wijze waarop wordt zeker gesteld dat de ingekochte goederen via vaste kanalen verloopt

<sup>11</sup> Zie gemeente Woerden, *Inkoopbeleidsplan 2003-2005*: 6 en 26.

<sup>12</sup> Zie gemeente Woerden, *Inkoopbeleidsplan 2003-2005*: 6.

<sup>13</sup> Zie gemeente Woerden, *Inkoopbeleidsplan 2003-2005*: 5.

en dat diensten aan de kwaliteits-, milieu- en arbo-eisen voldoen. Door een kritische inkoopstrategie te volgen kan het ontstaan van miskopen, afvalstoffen en emissies voorkomen worden.

9 In 2006 moet het Inkoopbeleidsplan 2003 - 2005 worden geëvalueerd.

## 5.2 Feitelijke uitvoering van inkoopbeleidsplan

### 5.2.1 Toetsingskader

In het onderzoek is nagegaan in hoeverre feitelijk een inkoopregime tot stand is gekomen volgens de lijnen van het inkoopbeleidsplan. Tevens is bekeken in hoeverre de voorgenomen uitvoeringshandelingen in het actieplan bij het Inkoopbeleidsplan 2003-2005 zijn verricht. Ten slotte zijn we nagegaan in hoeverre er draagvlak voor de feitelijke implementatie van het inkoopbeleidsplan is.

### 5.2.2 Bevindingen

Sinds december 2003 doet de inkoopcoördinator pogingen het Inkoopbeleidsplan 2003-2005 bekend te maken door tijdens een afdelingsoverleg een presentatie te houden. Bij bijna de helft van de afdelingen is dit tot nu toe nog niet gelukt. In oktober 2004 is het Handboek Inkoop in concept gereed. Deze omvat een uitwerking van inkoopprocedures en een checklist voor inkoop (vergelijkbaar aan de checklist die als toetsingskader voor dit onderzoek dient – zie hoofdstuk 3). Het handboek bevat bovendien een voorstel voor Algemene Inkoopvoorwaarden voor de gemeente Woerden. Dit handboek is momenteel nog niet vastgesteld en slechts bekend bij een beperkt deel van de organisatie. Het is verzonden ter commentaar aan vier personen waarvan er tot nu toe één heeft gereageerd. Het handboek heeft dus momenteel nog geen feitelijke werking gekregen. Meer in het algemeen geldt dat het inkoopbeleidsplan nog niet voldoende bekend is en dat het nog geen concretisering heeft gekregen in regels of instructies (actiepunten 1 en 8).

De inkoopcoördinator heeft een begin gemaakt met het analyseren van inkooppakketten. De volgende pakketten zijn geanalyseerd: schoonmaak, WVG, aanschaf papier, drukwerk, kantoorapparatuur, kantoorartikelen, kantoorinrichting en –meubilair. Bundeling van inkoop – bijvoorbeeld voor schoonmaak – over diverse afdelingen komt echter nog niet van de grond. Uitgaande van een inventarisatie door de inkoopcoördinator van 77 inkooppakketten, moet dus nog het overgrote deel geanalyseerd worden (actiepunten 3, 4, 5 en 6).

De inkoopcoördinator heeft het initiatief genomen een contractenregister op te stellen, maar de opbouw hiervan lukt nog moeilijk aangezien de contracten niet of nauwelijks bij hem worden aangeleverd. Zo was het ook niet mogelijk op basis van dit contractenregister een bijdrage te leveren aan het opbouwen van een groslijst van contracten voor het jaar 2004 (actiepunten 3 en 5).

Het vaststellen van een planning met prioriteitstelling is nog niet gebeurd (actiepunt 7).<sup>14</sup>

In diverse interviews geven de afdelingshoofden aan dat zij bekend zijn met het inkoopbeleidsplan, maar dat er van feitelijke implementatie nog geen sprake is. Zij zijn niet bekend met een checklist voor de inkoop en hebben ieder hun eigen werkwijze voor het inkopen van diensten.

De checklist die voor dit onderzoek is opgesteld – en af te leiden is van het Inkoopbeleidsplan 2003-2005 – biedt voor de afdelingshoofden echter een hanteerbaar toetsingskader voor (zelf)evaluatie van het inkoopproces van diensten.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Zie ook de notitie 'Stand van zaken met betrekking tot de inkoop Gemeente Woerden, alsmede een aantal vragen aan de gemeentesecretaris', d.d. 23 december 2004.

Het inkoopbeleid is niet ingebed in een overkoepelend beleid van kwaliteitszorg. De afdeling Planning en Control geeft aan momenteel bezig te zijn met 'een paraplu voor kwaliteitszorg'.

Gezien de omvang en de complexiteit van het concept Handboek Inkoop en het ontbreken van een hanteerbare handreiking voor budgethouders, is het momenteel nog niet gelukt het inkoopbeleid als een 'eenvoudig en werkbaar beleid' in de organisatie te laten landen.<sup>16</sup>

We constateren dat met het creëren van een gespecialiseerde functie voor de inkoop er tevens een min of meer geïsoleerd eiland is ontstaan. Afgezien van de afdeling Interne Zaken waartoe de inkoopcoördinator behoort, vindt de inkoopcoördinator weinig gehoor. We treffen weinig richting en steun vanuit de ambtelijke leiding voor implementatie van het inkoopbeleidsplan aan. Ook het samenspel tussen de inkoopfunctie met Planning en Control komt onvoldoende van de grond.

Ondanks de beperkte implementatie van het inkoopbeleidsplan geven afdelingshoofden en budgethouders aan in grote lijnen te kunnen instemmen met de inkoopprocedure die als toetsingskader voor dit onderzoek dient (en die is af te leiden uit het inkoopbeleidsplan).<sup>17</sup>

Meer in het algemeen bestaat er echter een zekere huiver voor de administratieve lasten. Ook de wethouder verantwoordelijk voor inkoop deelt deze opvatting:

'De grondgedachte achter de aanbesteding is helder: het openbaar bestuur dient in gelijke situaties gelijke partijen een kans te bieden. Er zou echter wel een aantal randvoorwaarden gesteld moeten worden tegen kostenopdriving en een overmatige ambtelijke belasting'.

De wethouder geeft het voorbeeld van de aanbesteding van de exploitatie van het zwembad dat nu al 1,5 jaar duurt en nog enkele maanden zal vergen, wat volgens hem overmatig veel ambtelijke tijd heeft gekost. Hij waarschuwt ook voor verfijnde procedures, langdurige processen en uiteindelijk hogere kosten als gevolg van het feit dat afgewezen opdrachtnemers naar de rechter stappen om te klagen over de aanbestedingsprocedure. Consequenties voor de invulling en uitvoering van het inkoopbeleid in Woerden hebben deze ervaringen van de portefeuillehouder echter nog niet gekregen. Concrete acties zijn uitgebleven.

### 5.2.3 Conclusies

- 1 Het inkoopbeleidsplan 2003-2005 en het bijbehorende actieplan zijn op dit moment nog niet of nauwelijks uitgevoerd. Er is momenteel nog geen sprake van een algemeen geldend inkoopregime. Dit betekent ook dat er geen algemeen geldende instructie voor budgethouders bestaat ten aanzien van de inkoop van diensten.
- 2 Het is nog niet gelukt het inkoopbeleid tot een werkbaar en eenvoudig geheel te maken dat voor budgethouders hanteerbaar is.

---

<sup>15</sup> Uitgaande van de interviews met een groot aantal afdelingshoofden (zie Bijlage 1).

<sup>16</sup> Dit was wel de opzet van het *Inkoopbeleidsplan 2003-2005*. Zie p. 6 en 26.

<sup>17</sup> Dit toetsingskader is in de vorm van een checklist aan de afdelingshoofden in interviews voorgelegd (zie Bijlage 1). De budgethouders konden hun oordeel over dit toetsingskader uitspreken in de vragenlijst. Voor 46% van de behandelde dossiers vinden de budgethouders de regels nuttig, voor 39% deels nuttig en voor 14% vinden ze deze niet nuttig. Kritiek op de regels richt zich vooral op het onvoldoende toegespitst zijn op het speciale karakter van dienstverlening die zich vaak niet zo en detail laat specificeren en controleren als leveringen of werken. De top drie van regels waarbij men vraagtekens stelt zijn regel C1: 17% eis om concurrentie te stellen bij bepaalde bedragen); regel F5 12% (noodzaak van prestatieverklaring); en regel D1: 7% (noodzaak tot vragen van juridisch advies).



- 3 De ambtelijke leiding geeft onvoldoende richting en steun aan het proces van uitvoering van het inkoopbeleidsplan. De inkoopfunctie is nog onvoldoende geborgd in de organisatie.
- 4 De procedure of instructie zoals deze afgeleid kan worden uit de checklist inkopen (toetsingskader voor dit onderzoek) kent een breed draagvlak onder afdelingshoofden en budgethouders – met inachtneming dat het proces van inkopen zo wordt georganiseerd dat de administratieve lasten worden beperkt.

## **6 Beoordeling van het inkoopproces**

### **6.1 Dossiervorming en verifieerbaarheid**

Om het inkoopproces te beoordelen, is via een dossieronderzoek nagegaan of de verschillende stappen in het inkoopproces gedocumenteerd zijn en of deze stappen voldoen aan de eisen die er gezien hun functie in het proces aan gesteld moeten worden. Voorafgaande aan en ter voorbereiding van het dossieronderzoek hebben ambtenaren een vragenlijst ingevuld op basis van de in hoofdstuk 3 genoemde checklist inkoopproces (zie Bijlage 5 voor de vragenlijst). De vragenlijst diende niet alleen als een zelfevaluatie voor het inkoopproces maar ook ter voorbereiding van het dossieronderzoek. Naast de inhoudelijke beantwoording van de vragen, is per vraag ook verzocht om aan te geven of het antwoord onderbouwd kan worden met een schriftelijk stuk. Deze laatste vraag is zeer beperkt beantwoord: in de meeste gevallen is in de daarvoor bestemde kolom niets ingevuld.

Bij het raadplegen van de dossiers is (dan ook) gebleken dat veel stukken die relevant zijn voor een professioneel inkoopproces niet in het dossier aanwezig is. Bijlage 3 geeft hiervan een overzicht. In het algemeen constateren we dat de kwaliteit van de aangeleverde dossiers ernstig te wensen overlaat. Vaak kan nauwelijks van een dossier gesproken worden en is er bijvoorbeeld niet meer dan een contract met leveringsvoorwaarden aangeleverd. De rekenkamercommissie gaat er vanuit dat een stuk niet bestaat als het niet is toegezonden.

Per fase in het inkoopproces zal hieronder steeds eerst worden aangegeven naar welke documenten gezocht is, om vervolgens na te gaan in hoeverre deze in de dossiers aangetroffen zijn en in hoeverre deze aan de vereisten voldoen. De resultaten worden zowel genormeerd op basis van de 40 ingevulde vragenlijsten (volgens 'norm respons ') als op basis van het totale aantal van 49 vragenlijsten (volgens 'norm totaal ') dat had moeten worden ingevuld. De in de tekst gegeven percentages verwijzen naar de eerste norm: als bijvoorbeeld gezegd wordt dat in de helft van het aantal dossiers sprake is van een opdrachtspecificatie, dan gaat het om de helft van de veertig dossiers waarvoor vragenlijsten zijn ingevuld en dossiers aangeleverd zijn. We vullen de informatie uit het dossieronderzoek steeds ook aan met de resultaten uit de zelfevaluatie.

### **6.2 Specificeren**

#### **6.2.1 Toetsingskader**

Voor de fase specificeren is gekeken naar twee zaken. Allereerst is nagegaan of er in het dossier een interne opdrachtformulering aanwezig is en of deze voldoende geconcretiseerd en gespecificeerd is, aan de hand van het doel van uitbesteding, een omschrijving van de te leveren activiteiten/diensten, de kwaliteitseisen, de financiële

randvoorwaarden en het tijdpad. Daarnaast is nagegaan of het dossier een schriftelijke offerteaanvraag bevat met een duidelijke omschrijving van de gevraagde diensten. Beide zaken zijn essentieel voor een doelmatige en in het bijzonder een doelgerichte inkoop.

## 6.2.2 Bevindingen

Specificeren	Wel	Niet	Geen respons	Totaal	Volgens norm (% respons)	Volgens norm (% totaal)
Interne opdrachtformulering	20	20	9	49	50 %	41
<i>Waarvan voldoende concreet uitgewerkt?</i>	10	30	9	49	25 %	20 %
Offerteaanvraag	9	31	9	49	23 %	18 %

Tabel 6.1: resultaten voor de fase van specificeren (opstellen van programma van eisen)

Uit het dossieronderzoek blijkt dat in de helft van de gevallen enigerlei vorm van interne opdrachtformulering aanwezig is. Als we vervolgens kijken naar de kwaliteit van de opdrachtformuleringen dan blijkt deze in tien van de twintig gevallen niet voldoende concreet uitgewerkt volgens de hierboven gestelde eisen. Het gaat in die tien gevallen niet om een specifieke opdrachtformulering maar om een beleidsnotitie, collegebesluit of een functiebeschrijving. Dat betekent dat voor de onderzochte dossiers in een kwart van de gevallen sprake is van een voldoende concreet uitgewerkte interne opdrachtformulering. De resultaten van de zelfevaluatie wijken beperkt af van deze bevindingen: op basis van de zelfevaluatie zou er in 25 gevallen sprake moeten zijn van een interne opdrachtformulering en zou die in vijftien gevallen voldoende zijn uitgewerkt.

In minder dan een kwart van de dossiers (negen stuks) is een offerteaanvraag aangetroffen. In al deze offerteaanvragen zijn de gevraagde diensten voldoende duidelijk omschreven. Volgens de zelfevaluatie zou in zeventien van de 40 gevallen een offerteaanvraag verzonden zijn, maar in de dossiers zijn geen bijbehorende aanvragen en verzendlijsten te vinden. De respondenten menen daarnaast dat in 29 van de 40 dossiers sprake is van een duidelijke omschrijving van de diensten. Dat wil zeggen dat ook in die gevallen waarin geen offerteaanvraag verzonden is, men toch van mening is dat de gevraagde diensten duidelijk omschreven zijn.

Een aantal dossiers springt er in positieve zin uit wat betreft het specificeren van het programma van eisen, onder meer:

- Het dossier Repro (afdeling interne zaken) bevat een grondige lijst met eisen (Questionnaire repro- en printapparatuur );
- Het dossier dienstverlening koffieautomaten (afdeling interne zaken) bevat een programma van eisen dat mede is vastgesteld op basis van een enquête onder het personeel;
- Het dossier leerlingenvervoer per taxi (afdeling onderwijs) bevat een uitwerking van de gunningcriteria en wegingsfactoren;

In een aantal gevallen is het programma van eisen onvoldoende specifiek. Bij de meeste detacheringcontracten wordt volstaan met een algemene omschrijving van de functie-inhoud, zonder nadere aanduiding van werkzaamheden en eisen die specifiek aan de tijdelijke kracht worden gesteld. In een aantal gevallen bestaat het programma van eisen uit een algemene omschrijving in een collegebesluit of een verslag van een interne

bespreking (bijvoorbeeld het dossier Evaluatie afval / Minkemacollegeproject, afdeling Planning en Control).

Bij het dossier Riolering (afdeling Beheer en Onderhoud) bestaat de interne opdrachtverlening slechts uit een verwijzing naar het gemeentelijke rioleringsplan waarin is opgenomen dat jaarlijks 10 % van de riolering wordt geïnspecteerd.

### **6.2.3 Conclusies**

Van een gedocumenteerde specificatie van opdrachten is beperkt sprake, zowel waar het gaat om het vooraf specificeren van de opdracht via een interne opdrachtformulering als het gebruikmaken van een offerteaanvraag. In drie van de vier gevallen vindt de interne opdrachtformulering niet plaats volgens de eisen die daar gesteld aan moeten worden.

## **6.3 Selecteren**

### **6.3.1 Toetsingskader**

Voor de fase van het selecteren is nagegaan of er concurrentie gesteld is en of de daarvoor gehanteerde procedure in overeenstemming is met de daarvoor in Woerden geldende normen:

- Onder de 2.250 euro: geen concurrentie, wel offerteaanvraag.
- Tussen de 2.250 en 90.000 euro: minimaal 3 offertes aanvragen.
- Tussen de 90.000 euro en 236.945 euro: minimaal 5 offertes aanvragen.
- Boven de 236.945 euro: openbare Europese aanbestedingsprocedure.

Het is daarnaast altijd toegestaan om een procedure te doorlopen die hoort bij een hoger drempelbedrag. Tevens is nagegaan of er in voorkomende gevallen schriftelijk beargumenteerd is waarom geen concurrentie gesteld is. Dit kan alleen in uitzonderingsgevallen, bijvoorbeeld dat de dienstverlening om technische of artistieke redenen slechts maar aan één leverancier kan worden toevertrouwd, of dat er exclusieve rechten in het geding zijn, of dat er sprake is van onvoorzienbare dwingende spoed als gevolg van omstandigheden die niet aan de opdrachtgever te wijten zijn.<sup>18</sup>

Voor het vellen van een oordeel over de gevolgde selectieprocedure is gekeken of de offertes zich in het dossier bevinden en of er sprake is van een gedocumenteerde beoordeling van de offertes. Om te kijken of het juiste aantal offertes is aangevraagd, is op basis van het offertebedrag nagegaan hoeveel offertes zouden moeten worden aangevraagd en of er eventueel een Europese openbare aanbesteding doorlopen zou moeten worden. Deze norm is gelegd naast het volgens de respondenten genoemde aantal gevraagde offertes en het aantal offertes dat daadwerkelijk in het dossier is aangetroffen.

Concurrentiestelling draagt bij aan een doelmatige en in het bijzonder een spaarzame inkoop.

### **6.3.2 Bevindingen**

Bijlage 4 bevat een compleet overzicht van de resultaten geordend naar het offertebedrag. De belangrijkste resultaten vatten we hieronder samen.

---

<sup>18</sup> Een aanvullende eis kan zijn dat de afweging dat concurrentiestelling niet nodig is, ter toetsing wordt voorgelegd aan het college alvorens ook werkelijk besloten wordt enkelvoudig onderhands aan te besteden. In het toetsingskader in dit onderzoek is dit echter niet opgenomen.

In zeventien van de 40 dossiers zijn een of meer offertes aangetroffen. Kijken we naar de feitelijke aanwezigheid van offertes in de dossiers dan is in zes van de veertig dossiers het correcte aantal offertes aanwezig. Twee van die gevallen betreffen een Europese aanbestedingsprocedure. Meestal is in het geval van te weinig offertes, alleen (nog) de offerte van de aanbieder aanwezig aan wie het contract uiteindelijk gegund is.

Selecteren	Aantal dossiers	In dossier een of meer offertes aanwezig	Correct aantal in dossier
Tot 20.000 euro	4	2	2
20.000 – 90.000 euro	27	11	2
90.000 – 236.945 euro	6	3	1
> 236.945 euro	2	1	1
Onbekend	2	1	niet vast te stellen
<b>Totaal</b>	<b>40</b>	<b>17</b>	<b>6</b>
<b>Volgens de norm (% responsgroep = 40)</b>			
		<b>43 %</b>	<b>15 %</b>
<b>Volgens de norm (% totaal = 49)</b>			
		<b>35 %</b>	<b>12 %</b>

Tabel 6.2: resultaten voor de fase van selecteren

Als we zouden afgaan op de opgave van de respondenten in de zelfevaluatie valt het oordeel over het correcte aantal offertes iets gunstiger uit. Op basis hiervan is in negen van de 40 gevallen het correcte minimum aantal offertes aangevraagd. In alle andere gevallen zijn geen of te weinig offertes aangevraagd.

In de zelfevaluatie is bij acht dossiers aangegeven dat het afzien van concurrentie is onderbouwd. In de dossiers zijn hiervoor geen bijbehorende stukken gevonden. Opvallend genoeg hebben de respondenten in zeven dossiers aangegeven dat er geen offertes zijn aangevraagd, terwijl in de dossiers wél een offerte is aangetroffen (zie bijlage 4).

Positieve voorbeelden wat betreft de fase van selecteren zijn onder meer het dossier Werving en selectie, KSM communicatie (afdeling Personeel, Organisatie en Automatisering), het dossier Leerlingenvervoer per taxi (afdeling Onderwijs) en het dossier Repro (afdeling Interne Zaken). Diverse aanbieders worden hier vergeleken op basis van een systematische vergelijking van criteria.

Een negatief voorbeeld is het dossier City Tec, openbare verlichting (afdeling Beheer en Onderhoud) waarbij er geen concurrentie wordt gesteld, terwijl het aanbestedingsbedrag € 830.000 bedraagt (zie ook paragraaf 7.2.)

Bij het dossier Rioolinspectie vindt aanbesteding plaats zonder programma van eisen en slechts op basis van een prijslijst (uurtarieven voor diverse werkzaamheden) van één aanbieder. De budgethouder beargumenteert dit op basis van goede ervaringen met de aanbieder over de afgelopen dertig jaar, met termen als 'efficiënt', 'minder voorbereidings- en uitvoeringstijd', 'hoge dagproductie' en 'korting op prijzen als gevolg van de jarenlange ervaring met de gemeente'. Doordat er geen concurrentie is gesteld, kan echter niet worden vastgesteld of dit ook werkelijk zo is. De argumenten rechtvaardigen bovendien geen uitzondering op openbare aanbesteding uitgaande van de Europese regelgeving (zie toetsingskader, paragraaf 6.3.1).

### 6.3.3 Conclusies

In zes van de 40 dossiers kan op basis van het dossieronderzoek worden vastgesteld dat de correcte procedure is gevolgd in termen van het minimum aantal gevraagde offertes dan wel het doorlopen van een Europese aanbestedingsprocedure. Ook als we afgaan op de opgave van de respondenten, zijn in meer dan driekwart van de gevallen te weinig offertes aangevraagd. In de meeste gevallen is slechts één offerte aangevraagd daar waar minstens drie dan wel minstens vijf offertes hadden moeten worden aangevraagd. Hoewel de respondenten voor acht dossiers hebben aangegeven dat het afzien van concurrentie is onderbouwd, zijn hiervoor in de dossiers geen schriftelijke stukken gevonden. In het merendeel van de gevallen is dus niet worden nagegaan dat er voldoende offertes worden aangevraagd. De rekenkamercommissie stelt vast dat er in het merendeel van de gevallen ten onrechte geen concurrentie wordt gesteld. Dat komt de doelmatigheid niet ten goede.

## 6.4 Contracteren

### 6.4.1 Toetsingskader

Voor de fase contracteren is nagegaan of er in de dossiers bewijzen zijn waaruit blijkt dat juridisch advies over het contract is ingewonnen. Aangezien gemeente Woerden nog geen algemene inkoopvoorwaarden heeft vastgesteld en daarom de inkoopvoorwaarden van de leverancier gelden, is dit juridische advies feitelijk bij nagenoeg ieder contract nodig. Hiervan kan worden afgezien als eerder een contract met een zelfde leverancier is gesloten en toen reeds juridisch advies is gevraagd.

Daarnaast is nagegaan of het contract aanwezig is, of het contract getekend is, of er sprake is van een duidelijke opdrachtverstrekking en of de bijbehorende leveringsvoorwaarden aanvaard en aanwezig zijn.

### 6.4.2 Bevindingen

Specificeren	Wel	Niet	Geen respons	Totaal	Volgens norm (% respons)	Volgens norm (% totaal)
Juridisch advies aanwezig	4	36	9	49	10 %	8 %
Contract aanwezig en getekend	24	16	9	49	60 %	49 %
Leveringsvoorwaarden	11	29	9	49	28 %	22 %

Tabel 6.3: resultaten voor de fase van contracteren

In vier dossiers is sprake van een gedocumenteerd juridisch advies. In twee gevallen betreft het de ondersteuning van de inkoop door het Nederlands Inkoop Centrum. In 24 dossiers is een getekend contract aangetroffen. In vijf dossiers was wel een contract aanwezig, maar was dit niet ondertekend. In geen van de gevallen is bij de dossiers informatie beschikbaar gesteld op basis waarvan kon worden vastgesteld dat de contracten door de juiste persoon ondertekend zijn en dat deze persoon daarvoor over voldoende informatie beschikte. Leveringsvoorwaarden van de leverancier zijn in 11dossiers aangetroffen.

Volgens de zelfevaluatie is in negen van de 40 gevallen juridisch advies gevraagd. Volgens opgave van de respondenten zou in 31 dossiers een door de juiste persoon ondertekend contract aanwezig moeten zijn (zeven meer dan daadwerkelijk gevonden).

Volgens opgave van de respondenten gaat het hierbij in achttien gevallen om een tweezijdig ondertekende akte, in tien gevallen om een schriftelijke offerte van de opdrachtnemer samen met een schriftelijke opdracht van de opdrachtgever en in drie gevallen om een schriftelijke opdracht van de opdrachtgever samen met een schriftelijke bevestiging van de opdrachtnemer. Volgens de respondenten is het contract op twee gevallen na altijd door de juiste daartoe formeel aangewezen persoon ondertekend en beschikte deze over voldoende informatie om dit te doen. De respondenten geven in de zelfevaluatie aan dat in 32 van de dossiers de leveringsvoorwaarden aanwezig zijn en dat in 35 gevallen de leveringsvoorwaarden aanvaard zijn.

Bij een aantal contracten valt op dat deze een langere looptijd kennen. Sommigen daarvan zijn inmiddels ook verlopen:

- Het contract van het dossier Repro (afdeling Interne Zaken) start in januari 1998 en heeft een looptijd van 36 maanden met een optie van 24 maanden. In het dossier is ook geen evaluatie aangetroffen van het contract na afloop van de 36 maanden.
- Het contract van het dossier Schoonmaak (afdeling Interne Zaken) start in mei 1994 en heeft een looptijd voor onbepaalde tijd.
- Het contract Catering (afdeling Interne Zaken) heeft een looptijd van mei 1999 tot juli 2000. De opzet was in april/mei 2000 het contract te evalueren. In het dossier is hierover niets aangetroffen.
- Het contract dienstverlening Koffieautomaten (afdeling Interne Zaken) start in april 1994 en heeft een looptijd van 5 jaar met de mogelijkheid deze iedere keer met één jaar te verlengen. In het dossier is hierover verder niets opgenomen.

### **6.4.3 Conclusies**

Een ondertekend contract is in slechts 60% van de dossiers aangetroffen, terwijl leveringsvoorwaarden in een kwart van de dossiers aanwezig zijn. Juridisch advies bij de contractvorming wordt zelden ingewonnen. De dossiers bevatten geen informatie die het mogelijk maakt om na te gaan of het contract door de juiste bevoegde persoon is ondertekend en of deze voldoende informatie daarvoor tot zijn of haar beschikking had. Volgens opgave van de respondenten was dat in veruit de meeste gevallen wel zo.

## **6.5 Bestellen, bewaken en evalueren**

### **6.5.1 Toetsingskader**

Voor de fase bestellen is in het dossieronderzoek gezocht naar documenten die – in aanvulling op contracten en leveringsvoorwaarden – nadere kwaliteitswaarborgen bevatten voor de uitvoering van de opdracht. Dit is van belang om de doelmatigheid, in het bijzonder de doelgerichtheid, te borgen.

In de fase bewaken en evalueren gaat het om de stappen die genomen worden om ervoor zorg te dragen dat de uitvoering van de dienst volgens afspraak verloopt en de geleverde kwaliteit volgens de daarvoor geldende afspraken is. Er dient sprake te zijn van een systematische en gestructureerde controle en evaluatie. Dit betekent ook dat hiervoor documenten zijn die dit laten zien.

De hierbij horende toetsingsvragen richten zich op het treffen van waarborgen die ervoor zorgen dat gemaakte afspraken inderdaad worden nagekomen, het verrichtten van kwaliteitscontroles en het beoordelen van het eindproduct. In deze fase vallen vervolgens ook een aantal zaken rondom de betaling: het pas betalen nadat het contract formeel gesloten is en wanneer de diensten geleverd zijn – al of niet met als additionele eis een prestatieverklaring – en het eventueel bedingen van kortingen bij tijdig betalen. Al deze

toetspunten zijn van belang voor de doelmatigheid en dan zowel de doelgerichtheid als de spaarzaamheid van de inkoop.

### **6.5.2 Bevindingen**

Over de fase van bestellen zijn in de dossiers geen documenten aangetroffen. Volgens de respondenten in de zelfevaluatie zijn in deze kwaliteitswaarborgen in 29 dossiers (waarvan vijf deels) getroffen.

De dossiers bieden nauwelijks informatie over de fase van bewaken en evalueren van het inkoopproces. Slechts bij twee dossiers (nummers 10 en 22, zie Bijlage 3) zijn dergelijke documenten aangetroffen. Zo bevat het contract met betrekking tot schoonmaakdiensten inspectieverslagen van de geleverde diensten. Voor het overige is aan de hand van de dossiers geen informatie over deze fase van het inkoopproces te vinden, waaronder dus ook informatie over betalingen. We laten een tabel daarom achterwege.

Als we afgaan op de zelfevaluaties, dan zouden er wel degelijk veel vaker waarborgen getroffen zijn voor de bewaking van de kwaliteit. Zo is volgens de respondenten in 90 % van de gevallen sprake van een controle van de gemaakte afspraken, in meer dan 80 % van de dossiers sprake van een periodieke kwaliteitscontrole en vindt in twee derde van de gevallen een beoordeling van de kwaliteit van het eindproduct plaats.

Kijken we naar de kwaliteitszorg rondom de betaling, dan valt op dat er sprake is van een relatief groot aantal gevallen waarin de vraag in de zelfevaluatie niet beantwoord is. In 29 gevallen is pas betaald na afsluiting van het contract, waarbij slechts in veertien gevallen de factuur ook nog van een prestatieverklaring voorzien is. Een prestatieverklaring is een paraaf van de budgethouder dat de dienst geleverd is. Slechts in 3 gevallen is korting bedongen bij tijdig betalen. Volgens de respondenten is er bij zeventien dossiers tijdig betaald, terwijl ze bij 22 dossiers het antwoord op deze vraag schuldig moeten blijven. In 35 gevallen ten slotte is volgens de respondenten geen sprake van een afwijking van de kosten.

### **6.5.3 Conclusies**

Volgens de respondenten zijn in een meerderheid van de dossiers wel kwaliteitswaarborgen getroffen. De dossiers bevatten echter nauwelijks informatie over kwaliteitswaarborgen en over de financiële afwikkeling van de diensteninkoop, met inbegrip van mogelijke overschrijdingen. Afgaande op de ter beschikking gestelde documenten stelt de rekenkamercommissie vast dat er nauwelijks systematische en gestructureerde controle op de kwaliteit plaatsvindt.

## **7 Enkele contracten nader beschouwd**

### **7.1 Een aantal goede voorbeelden**

Bij geen van de onderzochte inkoopprocessen vindt de dossiervorming geheel plaats volgens de regels (uit het toetsingskader van dit onderzoek).

Op onderdelen laten diverse dossiers goede voorbeelden zien. We verwijzen hiervoor naar de paragrafen 6.2 tot en met 6.4.

Het dossier waarbij inkoop het meest professioneel tot stand komt is de Europese aanbesteding van het leerlingenvervoer per taxi (afdeling Onderwijs).

De interne opdrachtformulering bestaat uit een bestek met een uitgebreide beschrijving van de gevraagde diensten. Deze is geconcretiseerd in gunningcriteria en weegfactoren.

Een offerteaanvraag is bekend gemaakt conform de Europese aanbestedingsregels. Vier leveranciers hebben een offerte ingediend en gunning heeft plaatsgevonden op basis van een geobjectieerde analyse en beoordeling van de offertes op basis van de gunningcriteria en de weegfactoren. De naam van de leverancier is ConexxionTaxi Services.

Een minpunt is echter dat in het dossier geen ondertekend contract aanwezig is. Volgens de vragenlijst is het contract ondertekend door de burgemeester. De looptijd van het contract is 1 augustus 2003 tot en met 1 augustus 2006 met een optie tot verlenging van 3 jaar.

## 7.2 Een aantal 'slechte' voorbeelden

### *Openbare verlichting*

Een negatief voorbeeld is het dossier City Tec, voorheen REMU NV en daarna Lumineus BV (afdeling Beheer en Onderhoud). City Tec zorgt in opdracht van de gemeente Woerden voor de openbare verlichting. Deze dient te voldoen aan de wettelijke eisen, zoals verkeers- en sociale veiligheid. Tevens dient de verlichting te voldoen aan de eisen van het '(concept) gemeentelijke beleidsplan'.<sup>19</sup>

Er is geen concurrentie gesteld, terwijl het aanbestedingsbedrag € 830.000 bedraagt. De specificatie van de dienstverlening vindt op algemene wijze plaats. Er is sprake van een onvolledig dossier. Een contract ontbreekt. Volgens ambtelijke opgave is er een concept-overeenkomst voor een nieuw contract die nog door de gemeente moet worden doorgelicht.<sup>20</sup> Periodieke controle op de kwaliteit van de dienstverlening vindt plaats door City Tec zelf, en de gemeente controleert volgens ambtelijke opgave het eindproduct. Wanneer en hoe dit plaatsvindt wordt echter niet duidelijk gemaakt.

Het gemeentebestuur spant zich overigens samen met andere gemeenten binnen het Bestuur Regio Utrecht (BRU) in om het gehele contract vrij te kunnen aanbesteden. De gemeente Woerden heeft in 2003 het BRU gemachtigd om namens de gemeenten de onderhandelingen met City Tec te voeren. Het dossier is juridisch complex en partijen worden bijgestaan door juridische specialisten

De partijen betwisten onder meer of er plicht is tot Europese aanbesteding. Het BRU (met advies van PME Adviesbureau BV) vindt van wel: *'De grootste component van het contract (financiering masten en lampen, onderhoud en elektriciteit) zijn allen geschikt om Europees aan te besteden. Behoudens elektriciteit (levering) vallen zij onder bijlage 1A van de richtlijn diensten. Daarmee is het integrale contract aan te besteden'* (memo van PME bij brief 22 juni 2004). City Tec, bijgestaan door juristen van Allen & Overy, is daarentegen van mening dat er geen plicht is tot openbare aanbesteding.

Volgens het BRU (november 2003) en het door het gemeentebestuur ingehuurd bureau Hoogveld Technical Support BV (maart 2002) is bovendien de kwaliteit van de dienstverlening van City Tec onder de maat en is de prijs (veel) te hoog. Het contract is volgens hen zeer eenzijdig opgesteld en in het voordeel van City Tec.<sup>21</sup>

Voorts wordt getwist over een groot aantal andere punten, zoals over de eigendomsverhouding van de lichtmasten.

Het BRU wil de twistpunten eerst beslechten en de weg voorbereiden voor een Europese aanbesteding in 2007.

---

<sup>19</sup> Conform opgave in de vragenlijst door de budgethouder. In hoeverre dit beleidsplan definitief is, kan niet worden bepaald gezien het ontbreken van het dossier.

<sup>20</sup> Niet duidelijk is sinds wanneer dit contract er ligt.

<sup>21</sup> Zie respectievelijk BRU, schriftelijke informatie d.d. 20 november 2003 bij de uitnodiging van een bijeenkomst op 24 november 2003) en de brief/rapportage d.d. 24 maart 2002 van Hoogveld Technical Support BV.



Het dossier bevat een groot aantal afzonderlijke contracten met City Tec voor uitbreiding of reconstructie van openbare verlichting. De vraag is of de gemeente Woerden hiertoe verplicht is, of dat het gemeentebestuur kansen laat lopen met andere aanbieders in zee te gaan om zodoende ten opzichte van City Tec een betere onderhandelingspositie op te bouwen.

De Rekenkamercommissie concludeert dat kostenvoordelen te behalen zijn in dit dossier, zeker gelet op de gesignaleerde ongunstige prijs-kwaliteitverhouding. Zij beveelt de gemeente aan om, al dan niet via het BRU, alles in het werk te stellen om binnen redelijke termijn tot een doelmatigere inkoop te komen.

#### *Evaluatie afval/ Minkemacollegeproject*

Het dossier Evaluatie afval/ Minkemacollegeproject (afdeling Planning en Control) is een ander voorbeeld dat voor verbetering vatbaar is. De interne opdrachtformulering bestaat uit een verslag van een interne bespreking waarin in zeer algemene termen de behoefte wordt gespecificeerd: het doel van de evaluatie is de 'analyse van vooral de procedurele kant van de zaak en de mate waarin met (on)voldoende kennis van zaken t.a.v. aanbesteding is gehandeld'. Volgens de vragenlijst is er concurrentie gesteld, maar het dossier bevat geen offertevoorzicht, noch een of meer offertes. Wel bevat het dossier een projectplan dat is opgesteld door de leverancier. Dit projectplan bevat geen prijsopgave.

Het dossier bevat een ondertekend contract waarbij met de pen de evaluatie van het Minkemacollegeproject is doorgestreept. Met dit contract aanvaardt de gemeente de inkoopvoorwaarden van de leverancier (JE Consultancy). Deze inkoopvoorwaarden zijn niet in het dossier aanwezig. Over de fasen van bestellen, bewaken en evalueren zijn er in het dossier geen documenten aanwezig. Op deze punten is ook de vragenlijst niet ingevuld.

### **7.3 Groot aantal contracten bij dezelfde leverancier (Centric / DHV)**

Bij twee leveranciers is een relatief groot aantal contracten afgesloten. Bij Centric gaat het om vier contracten voor aanschaf en onderhoud van diverse software applicaties,<sup>22</sup> bij DHV gaat het om zes contracten voor de inhuur van tijdelijke medewerkers. In dergelijke gevallen zou via een bundeling van contracten kostenvoordeel geboekt kunnen worden. Dat kan a) door bij dezelfde leverancier korting te bedingen bij meer opdrachten, of b) door voor de gebundelde opdrachten een offerte aan te vragen, bij voorkeur ook aan andere leveranciers.

Bij DHV is optie a toegepast. Er is enig prijsvoordeel behaald door een kortingsregeling af te spreken (zie offerte DHV van 23 januari 2004, ondertekend door beide partijen).

Bij Centric is noch optie a noch optie b toegepast. De gemeente geeft aan dat zij rond contracten voor diverse softwaretoepassingen in een lastige positie verkeert. Er zijn immers slechts twee aanbieders en diverse software toepassingen van deze twee leveranciers zijn onvoldoende compatibel. Kern is echter of gemeente Woerden systematisch werkt aan het opbouwen van een sterke positie ten opzichte van de leverancier. Daarvan is naar de mening van de Rekenkamercommissie onvoldoende sprake. Verbeteringen zijn mogelijk door bijvoorbeeld een kortingsregeling af te spreken. Dat kan ook door contracten zo veel mogelijk te bundelen en qua looptijd op elkaar af te stemmen. Het is bovendien goed om periodiek voor het gehele pakket een offerte aan te vragen bij de andere leverancier als het gebundeld contract afloopt. Daarbij zou ook nagegaan kunnen worden of samen met andere gemeenten geopereerd kan worden. De Rekenkamercommissie concludeert dat de mogelijkheden tot doelmatige inkoop bij de Centric contracten onvoldoende zijn benut.

---

<sup>22</sup> Onderhoud van software applicaties vatten we op als een dienst. Het gaat hierbij dus om een gemengd contract, deels levering en deels dienst.

## **Bijlage 1: lijst van respondenten**

Met de volgende personen zijn interviews afgenomen:

Dhr. T.C.M. Edelbroek	Hoofd Personeel, Organisatie en Automatisering
Dhr. J.W.M. van Gulik	Beleidsmedewerker inkoop
Dhr. W. Groeneweg	Portefeuillehouder inkoop
Dhr. B. Konté	Concerncontroller
Mevr. M.A. van Kuijk	Hoofd afdeling Bouwzaken
Dhr. F.W. Pleket	Hoofd afdeling Sociale Zaken
Dhr. G. van Viegen	Hoofd Financiën
Dhr. C.H.J. Westerink	Hoofd afdeling interne zaken
Dhr. W. Wieringa	Hoofd afdeling Onderwijs en Welzijn
Dhr. H. Zellenrath	Hoofd Bestuursondersteuning
dhr. J. Zwaneveld	Hoofd afdeling Ruimtelijke ontwikkeling

**Bijlage 2: lijst onderzochte dossiers en groslijst**

Volg nr	Afdeling	Omschrijving	Bedrag	Valt binnen onderzoek	Reden waarom niet	Zelfevaluatie Ingevuld
1	Beheer en Onderhoud	Inhuur medewerker vaktechniek - Adv.buro Riet BV	31.570	Ja		Ja
2	Beheer en Onderhoud	Inhuurkrachten reiniging - Bunnik	62.317	Ja		Ja
3	Beheer en Onderhoud	Onderhoud verkeerslichten - Vialis BV	24.857	Ja		Ja
4	Beheer en Onderhoud	Rioolinspectie - Valk & De Groot	60.780	Ja		Ja
5	Beheer en Onderhoud	Openbare verlichting City Tec BV	830.000	Ja		Ja
6	Beheer en Onderhoud	Aanleg / onderhoud groen - De Aar Hoveniers	onbekend	Nee	Werk	
7	Beheer en Onderhoud	Snoeien jaagpaden - Wallaard Groenvoorziening	onbekend	Nee	Werk	
8	Beheer en Onderhoud	Onbekend - Diensten Ekelschot BV	onbekend	Nee	Werk	
9	Bestuursondersteuning	Tijd. Secretaresse B&W - Trend	8.219	Nee	Bedrag te laag	
10	Bestuursondersteuning	Tijd. Beleidsmedew - Politie Regio Utrecht	49.158	Ja		Ja
11	Bestuursondersteuning	Inhuur senior jurist - Eiffel	58.900	Ja		Ja
12	Bouwzaken	Inhuur bureau voor technische toetsing	onbekend	Ja		Nee
13	Bouwzaken	Inhuur bureau voor juridische toetsing	onbekend	Ja		Nee
14	Bouwzaken	Archeologische diensten -	onbekend	Ja		Nee
15	Bouwzaken	Toetsing bouwvergunningen - Corera	82.957	Ja		Ja
16	Brandweer	Opleidingen	onbekend	Nee	Dossier bestaat niet	
17	Diversen *)	Onderhoud PIV/KAS/DDS - Centric	onbekend	Ja	*)	Nee
18	Diversen	Inbreiding Rijnhof - De Aar hoveniers	onbekend	Nee	Werk	
19	Communicatie	Aanschaf CMS Internet - The Factor E	59.500	Ja		Ja
20	Communicatie	Aanschaf CMS Internet - The Factor E	onbekend	Nee	Is gelijk aan 19	
21	Interne Zaken	Gebruik reproapparatuur – Danka	90.000	Ja		Ja
22	Interne Zaken	Schoonmaak - ISS	120.000	Ja		Ja
23	Interne Zaken	Catering - SAB	60.000	Ja		Ja
24	Interne Zaken	Post - TPG Post	110.000	Ja		Ja
25	Interne Zaken	Dienstverlening Koffieautomaten - Automatic Holland	25.000	Ja		Ja

Volg nr	Afdeling	Omschrijving	Bedrag	Valt binnen onderzoek	Reden waarom niet	Zelfevaluatie Ingevuld
26	Financiën	Parkeertoezicht - Parcon Nederland BV	101.000	Ja		Ja
27	Financiën	Handhaving parkeren _ Brinks Nederland BV	57.000	Ja		Ja
28	Financiën	Hertaxatie WOZ - ATMP	46.020	Ja		Ja
29	Financiën	Onderhoudscontract parkeersysteem - Schmit	19.100	Ja		Ja
30	Financiën	GISV optimalisatie/onderhoud - Centric	107.500	Ja		Ja
31	Financiën	Consulentschap MWB4all - Centric	205.000	Ja		Ja
32	Financiën	Onderhoud FISall2004 - Centric	24.000	Nee	Wel antwoord, vragenlijst niet ingevuld	
33	Nieuwe werken	Vorbereiding civieltechnische werken - Vitae Ned.BV	60.000	Ja		Ja
34	Nieuwe werken	Tijd. Afdelingshoofd B&O - Balance	42.240	Ja		Ja
35	Onderwijs	Onderzoek beheer- en exploitatiemodellen - Hospitality	18.000	Ja		Ja
36	Onderwijs	Margrietschool - SPCO	onbekend	onbekend		Nee
37	Onderwijs	Taxivervoer leerlingen - Connexion	617.551	ja		Ja
38	Onderwijs	Schoolvervoer - Savar	onbekend	onbekend		Nee
39	POA	Personeels/salarisadministratie - ADP	29.000	ja		Ja
40	POA *)	Opleidingen - diverse aanbieders	101.000	Onbekend	*)	Nee
41	POA	Studiefaciliteiten	onbekend	Nee	Geen specifieke levering	
42	POA	Arbodiensten - Achmea Arbo	37.500	Ja		Ja
43	POA	Bedrijfszorgpakket - IZA zorg	20.000	Ja		Ja
44	POA	Plaatsing personeelsadvertenties - KSM	66.000	Ja		Ja
45	Planning en Control	Evaluatie Afval en Minkemacollegeproject	45.000	Nee	Is gelijk aan 47	
46	Planning en Control	Tijd. Medewerker - JE Consultancy	onbekend	Nee	Jaar is 2003	
47	Planning en Control	Tijd. Medewerker control - JE Consultancy	45.000	Ja		Ja
48	Projecten	Tijd. Projectmanager Binnenstad - DHV	165.620	Ja		Ja
49	Projecten	Inhuur personeel / ondersteuning - DHV	onbekend	Nee	Is gelijk aan dossier 48	

Volg nr	Afdeling	Omschrijving	Bedrag	Valt binnen onderzoek	Reden waarom niet	Zelfevaluatie Ingevuld
50	Ruimtelijke ontwikkeling *)	Verspreide juridische adviezen	onbekend	onbekend	*)	Nee
51	Ruimtelijke ontwikkeling	Opstellen bestemmingsplan- Amer adviseurs	82.360	Ja		Ja
52	Ruimtelijke ontwikkeling	Tijd. planeconoom - DHV	57.570	Ja		Ja
53	Ruimtelijke ontwikkeling	Tijd. stedenbouwkundige - ZZP	37.470	Ja		Ja
54	Ruimtelijke ontwikkeling	Tijd. projectleider - DHV	57.610	Ja		Ja
55	Ruimtelijke ontwikkeling	Adviseur vastgoed/grondzaken - DHV	46.844	Ja		Ja
56	Sociale Zaken	Tijd. Personeel - Tempo Team	Open (first supply contact	Ja		Ja
57	Sociale Zaken	Onderhoud GWS4all - Centric IT	onbekend	onbekend		Nee
58	Welzijn	Stichting kindercentra Mid Nederland	onbekend	Nee	Subsidie	
59	Financiën	Taxatie WOZ - Detaq	15.475	Ja		Ja
60	Financiën	Interim Management WOZ - S.Versluijs BV	onbekend	Ja		Ja
61	Financiën	Ondersteuning uitvoering WOZ - Ratio BV	82.000	Ja		Ja
62	Financiën	Opleiding/Ondersteuning Gebruik MWB4all - Oranjewoud	20.730	Ja		Ja

\*) **Uit het ambtelijk commentaar op het conceptrapport blijkt dat voor deze inkopen geen vragenlijst is ingevuld / dossier is aangeleverd vanwege onduidelijkheid bij de gemeente over de vraag welke afdeling de vragenlijst in zou vullen.**

**Bijlage 3: detailoverzicht aanwezigheid documenten**

Vol gnr .	Afdeling	Dossiernaam	Bedrag	Interne Opdr.form	Offerte-aanvraag	Offertes	Beoordeling offertes	Juridisch advies	Contract aanwezig	Leveringsvoorwaarden	Voortgangsbewaking
3	Beheer en Onderhoud	Onderhoud verkeerslichten - Vialis BV	24.857						X	X	
1		Inhuur medewerker vaktechniek - Adv.buro Riet BV	31.570	X							
4		Rioolinspectie - Valk & De Groot	60.780	X		X					
2		Inhuurkrachten reiniging - Bunnik	62.317						X		
5		Openbare verlichting City Tec BV	830.000								
10	Bestuursondersteuning	Tijd. Beleidsmedew - Politie Regio Utrecht	49.158	X					X	X	X
11		Inhuur senior jurist - Eiffel	58.900	X	X				X	X	
15	Bouwzaken	Toetsing bouwvergunningen - Corera	82.957	X	X	X	X				
19	Communicatie	Aanschaf CMS Internet - The Factor E	59.500	X	X		X		X	X	
59	Financiën	Taxatie WOZ - Detaq	15.475			X			X		
29		Onderhoudscontract parkeersysteem - Schmit	19.100								
62		Opleiding/Ondersteuning Gebruik MWB4all - Oranjewoud	20.730						X		
28		Hertaxatie WOZ - ATMP	46.020						X		
27		Handhaving parkeren - Brinks Nederland BV	57.000	X					X		
61		Ondersteuning uitvoering	82.000	X		X			X	X	

Vol gnr .	Afdeling	Dossiernaam	Bedrag	Interne Opdr.form	Offerte-aanvraag	Offertes	Beoordeling offertes	Juridisch advies	Contract aanwezig	Leveringsvoorwaarden	Voortgangsbewaking
		WOZ - Ratio BV									
26		Parkeertoezicht - Parcon Nederland BV	101.000						X	X	
30		GISV optimalisatie/onderhoud - Centric	107.500			X			X		
31		Consulentschap MWB4all - Centric	205.000								
60		Interim Management WOZ - S.Versluijs BV	onbekend	X		X			X		
25	Interne Zaken	Dienstverlening Koffieautomaten - Automatic Holland	25.000	X	X	X		X	X	X	
23		Catering - SAB	60.000						X		
21		Gebruik reproapparatuur - Danka	90.000	X	X	X	X		X	X	
24		Post - TPG Post	110.000	X					X		
22		Schoonmaak - ISS	120.000	X	X	X		X	X	X	X
34	Nieuwe werken	Tijd. Afdelingshoofd B&O - Balance	42.240						X		
33		Vorbereiding civieltechnische werken - Vitae Ned.BV	60.000						X		
35	Onderwijs	Onderzoek beheer- en exploitatiemodellen - Hospitality	18.000	X		X				X	
37		Taxivervoer leerlingen - Connexion	617.551	X			X				
47	Planning en Control	Tijd. Medewerker control - JE Consultancy	45.000	X					X		

Vol gnr .	Afdeling	Dossiernaam	Bedrag	Interne Opdr.form	Offerte-aanvraag	Offertes	Beoordeling offertes	Juridisch advies	Contract aanwezig	Leveringsvoorwaarden	Voortgangsbewaking
43	POA	Bedrijfszorgpakket - IZA zorg	20.000						X		
39		Personeels/salarisadministratie - ADP	29.000						X		
42		Arbodiensten - Achmea Arbo	37.500	X					X	X	
44		Plaatsing personeelsadvertenties - KSM	66.000	X	X	X	X	X			
48	Projecten	Tijd. Projectmanager Binnenstad - DHV	165.620	X	X	X			X		
53	Ruimtelijke ontwikkeling	Tijd. stedenbouwkundige - ZZP	37.470								
55		Adviseur vastgoed/grondzaken - DHV	46.844			X			X		
52		Tijd. planeconoom - DHV	57.570			X			X		
54		Tijd. projectleider - DHV	57.610			X			X		
51		Opstellen bestemmingsplan- Amer adviseurs	82.360	X	X	X	X		X		
56	Sociale Zaken	Tijd. Personeel - Tempo Team	Open (first supply contact)			X		X			



**Bijlage 4: overzicht selectie van leveranciers op basis zelfevaluatie en dossieronderzoek.**

De met een sterretje aangegeven kolommen bevatten informatie op basis van de zelfevaluatie.

Volg-nr.	Afdeling	Omschrijving	Bedrag	Concurrentie gesteld*	Aantal offertes*	Offerte aanwezig	Matrix	Onderbouwing geen concurrentie*	Correct aantal offertes gevraagd	Correct aantal offertes in dossier
59	Financiën	Taxatie WOZ - Detaq	15.475	Nee	0	X		Nee	Wel	Wel
35	Onderwijs	Onderzoek beheer- en exploitatiemodellen - Hospitality	18.000	Ja	3	X		N.v.t.	Wel	Wel
29	Financiën	Onderhoudscontract parkeersysteem - Schmit	19.100	Nee	geen opgave			Geen opgave	Niet	Niet
43	POA	Bedrijfszorgpakket - IZA zorg	20.000	Nee	0			Geen opgave	Niet	Niet
62	Financiën	Opleiding/Ondersteuning Gebruik MWB4all - Oranjewoud	20.730	Nee	0			Geen opgave	Niet	Niet
3	Beheer en Onderhoud	Onderhoud verkeerslichten - Vialis BV	24.857	Nee	0			Ja	Niet	Niet
25	Interne Zaken	Dienstverlening Koffieautomaten - Automatic Holland	25.000	Ja	4	X		N.v.t.	Wel	Niet
39	POA	Personeels/salarisadministratie - ADP	29.000	Ja	3			N.v.t.	Wel	Niet
1	Beheer en Onderhoud	Inhuur medewerker vaktechniek - Adv.buro Riet BV	31.570	Nee	0			Ja	Niet	Niet
53	Ruimtelijke ontwikkeling	Tijd. stedenbouwkundige - ZZP	37.470	Nee	0			Ja	Niet	Niet
42	POA	Arbodiensten - Achmea Arbo	37.500	Ja	geen opgave			N.v.t.	?	Niet
34	Nieuwe werken	Tijd. Afdelingshoofd B&O - Balance	42.240	Ja	geen opgave			Ja (!)	?	Niet

Volg-nr.	Afdeling	Omschrijving	Bedrag	Concurrentie gesteld*	Aantal offertes*	Offerte aanwezig	Matrix	Onderbouwing geen concurrentie*	Correct aantal offertes gevraagd	Correct aantal offertes in dossier
47	Planning en Control	Tijd. Medewerker control - JE Consultancy	45.000	Ja	geen opgave			Geen opgave	?	Niet
28	Financiën	Hertaxatie WOZ - ATMP	46.020	Nee	0			Nee	Niet	Niet
55	Ruimtelijke ontwikkeling	Adviseur vastgoed/grondzaken - DHV	46.844	Nee	0	X		Ja	Niet	Niet
10	Bestuursondersteuning	Tijd. Beleidsmedew - Politie Regio Utrecht	49.158	Nee	0			Nee	Niet	Niet
27	Financiën	Handhaving parkeren _ Brinks Nederland BV	57.000	Nee	1			Nee	Niet	Niet
52	Ruimtelijke ontwikkeling	Tijd. planeconoom - DHV	57.570	Nee	0	X		Ja	Niet	Niet
54	Ruimtelijke ontwikkeling	Tijd. projectleider - DHV	57.610	Nee	0	X		Ja	Niet	Niet
11	Bestuursondersteuning	Inhuur senior jurist - Eiffel	58.900	Nee	0			Nee	Niet	Niet
19	Communicatie	Aanschaf CMS Internet - The Factor E	59.500	Ja	3		X	N.v.t	Wel	Niet
23	Interne Zaken	Catering - SAB	60.000	Nee	0			Nee	Niet	Niet
33	Nieuwe werken	Vorbereiding civieltechnische werken - Vitae Ned.BV	60.000	Nee	1			Nee	Niet	Niet
4	Beheer en Onderhoud	Rioolinspectie - Valk & De Groot	60.780	Nee	1	X		Nee	Niet	Niet
2	Beheer en Onderhoud	Inhuurkrachten reiniging - Bunnik	62.317	Nee	0			Nee	Niet	Niet
61	Financiën	Ondersteuning uitvoering WOZ	82.000	Nee	0	X		Ja	Niet	Niet

Volg-nr.	Afdeling	Omschrijving	Bedrag	Concurrentie gesteld*	Aantal offertes*	Offerte aanwezig	Matrix	Onderbouwing geen concurrentie*	Correct aantal offertes gevraagd	Correct aantal offertes in dossier
		- Ratio BV								
51	Ruimtelijke ontwikkeling	Opstellen bestemmingsplan-Amer adviseurs	82.360	Ja	3	X	X	N.v.t	Wel	Niet
15	Bouwzaken	Toetsing bouwvergunningen - Corera	82.957	Ja	geen opgave	X	X	N.v.t	?	Wel
21	Interne Zaken	Gebruik reproapparatuur - Danka	90.000	Ja	5	X	X	N.v.t	Wel	Niet
26	Financiën	Parkeertoezicht - Parcon Nederland BV	101.000	Nee	1			Nee	Niet	Niet
30	Financiën	GISV optimalisatie/onderhoud - Centric	107.500	Nee	0	X		Nee	Niet	Niet
24	Interne Zaken	Post - TPG Post	110.000	Nee	0			Nee	Niet	Niet
22	Interne Zaken	Schoonmaak - ISS	120.000	Ja (europees)	25	X		N.v.t	Wel	Wel
48	Projecten	Tijd. Projectmanager Binnenstad - DHV	165.620	Ja	5	X		N.v.t	Wel	Niet
31	Financiën	Consulentschap MWB4all - Centric	205.000	Nee	1			Nee	Niet	Niet
37	Onderwijs	Taxivervoer leerlingen - Connexion	617.551	Ja (europees)	geen opgave	X	X	Geen opgave	Wel	Wel
5	Beheer en Onderhoud	Openbare verlichting City Tec BV	830.000	Nee	0			Geen opgave	?	Niet
56	Sociale Zaken	Tijd. Personeel - Tempo Team	Open (first supply contact	Ja	3	X		N.v.t	?	Niet

Volg-nr.	Afdeling	Omschrijving	Bedrag	Concurrentie gesteld*	Aantal offertes*	Offerte aanwezig	Matrix	Onderbouwing geen concurrentie*	Correct aantal offertes gevraagd	Correct aantal offertes in dossier
60	Financiën	Interim Management WOZ - S.Versluijs BV	Onbekend	Nee	0	X		Nee	?	Niet
44	POA	Plaatsing personeelsadvertenties - KSM	66.000	Ja	geen opgave	X	X	N.v.t	Ja	Niet

## Bijlage 5: checklist /toetsingskader inkoopproces

In onderstaande tabel is het evaluatiekader voor het inkoopproces weergegeven. NB wat betreft het aspect van rechtmatigheid moet worden opgemerkt dat de regel van concurrentiestelling (C1) expliciet in het vastgestelde inkoopbeleidsplan 2003-2005 is opgenomen. De andere regels kunnen 'uit de geest' van dit inkoopbeleid worden afgeleid, maar zijn als zodanig op dit moment niet formeel vastgesteld.

Nr.	Checkpunten naar fase van het inkoopproces	Direct relevante beoordelingscriteria
A	<i>Inventariseren (vastleggen van behoefte)</i> Komt in dit onderzoek niet afzonderlijk aan de orde, maar wordt wat betreft resultaat van deze fase meegenomen in de fase van specificeren (opstellen van programma van eisen)	
B	<i>Specificeren (opstellen van programma van eisen)</i>	
B1	Is er een interne opdrachtformulering opgesteld met daarin de probleemdefinitie en het doel van uitbesteding, een omschrijving van de te leveren activiteiten/diensten, de kwaliteitseisen, de financiële randvoorwaarden en het tijdpad? Is deze voldoende concreet uitgewerkt?	Doelmatigheid - doelgerichtheid
B2	Is er een offerteaanvraag verzonden met een duidelijke omschrijving van de gevraagde producten of diensten?	Doelmatigheid – doelgerichtheid
C	<i>Selecteren (van leveranciers bij wie de offerte wordt opgevraagd)</i>	
C1	Is er concurrentie gesteld: minimaal drie offertes indien sprake is van een bedrag tussen € 2.250,- <sup>23</sup> en € 90.000,- en minimaal vijf offertes bij een bedrag tussen € 90.000 en het grensbedrag voor Europese aanbesteding?	Doelmatigheid – spaarzaamheid Rechtmatigheid – volgens de regels
C2	Is er Europees aanbesteed (boven € 236.945 exclusief BTW)?	Doelmatigheid – spaarzaamheid Rechtmatigheid – volgens de regels
C3	Of is duidelijk schriftelijk beargumenteerd waarom in dit geval geen concurrentie is gesteld?	Doelmatigheid – spaarzaamheid Rechtmatigheid – volgens de regels
D	<i>Contracteren</i>	
D1	Is (intern) juridisch advies gevraagd voor het contract?	Rechtmatigheid – volgens de regels
D2	Is de formele contractvorm gehanteerd? Dat wil zeggen: a. een tweezijdig ondertekende akte, b. een schriftelijke offerte van de opdrachtnemer samen met een schriftelijke opdracht van de opdrachtgever, of	Rechtmatigheid – volgens de regels

<sup>23</sup> NB het drempelbedrag voor dit onderzoek is ≈ 20.000.

Nr.	Checkpunten naar fase van het inkoopproces	Direct relevante beoordelingscriteria
	c. een schriftelijke opdracht van de opdrachtgever samen met een schriftelijke bevestiging van de opdrachtnemer.	
D3	Is het contract door een daartoe bevoegde functionaris van de gemeente gesloten c.q. ondertekend (uitgaande van de Gemeentewet en de mandateringsregels)?	Rechtmatigheid – volgens de regels
D4	Had de functionaris die het contract gesloten/ondertekend heeft voldoende onderbouwende informatie ter beschikking om het contract te kunnen tekenen?	Doelmatigheid – doelgerichtheid Rechtmatigheid – volgens de regels
D5	Is in de opdrachtverstrekking duidelijk vastgelegd: wie als formele opdrachtgever functioneert, wie het aanspreekpunt is, wat probleemstelling en doel van de uitbesteding zijn, welke kwaliteitseisen worden gesteld, wat de prijs is en welk tijdpad daaraan verbonden is?	Doelmatigheid – doelgerichtheid en spaarzaamheid Rechtmatigheid – volgens de regels
D6	Zijn de leveringsvoorwaarden van de leverancier aanvaard? Zijn deze ter beschikking?	Rechtmatigheid – volgens de regels
<i>E</i>	<i>Bestellen</i>	
E1	Zijn er kwaliteitswaarborgen getroffen voor de uitvoering?	Doelmatigheid – doelgerichtheid
<i>F</i>	<i>Bewaken en evalueren</i>	
F1	Wordt na de opdrachtverlening (tijdens de uitvoering) gezien of de gemaakte afspraken ook daadwerkelijk worden nagekomen, en zo ja op welke wijze?	Doelmatigheid – doelgerichtheid Rechtmatigheid – volgens de regels
F2	Wordt/is de kwaliteit van de uitvoering periodiek gecontroleerd, en zo ja op welke wijze?	Doelmatigheid – doelgerichtheid
F3	Wordt/is het geleverde eindproduct op de vastgestelde kwaliteit beoordeeld, en zo ja op welke wijze?	Doelmatigheid – doelgerichtheid
F4	Wordt/is pas betaald nadat het contract formeel is gesloten?	Rechtmatigheid – volgens de regels
F5	Wordt/is de factuur van de leverancier voorzien van een prestatieverklaring alvorens er betaald wordt?	Doelmatigheid – doelgerichtheid
F6	Is korting bij tijdig betalen bedongen en wordt er ook werkelijk tijdig betaald met het oog op het niet verloren gaan van eventuele betalingskortingen?	Doelmatigheid – spaarzaamheid
<i>G</i>	<i>Nazorg en bijsturing</i>	
G1	In hoeverre wijken de overeengekomen kosten bij opdrachtverlening af van de definitieve afrekening? Wat is de verklaring voor eventuele afwijkingen?	Doelmatigheid – spaarzaamheid
G2	Heeft u lessen getrokken uit de evaluatie van het huidige inkoopproces voor een toekomstig	Doelmatigheid en rechtmatigheid

Nr.	Checkpunten naar fase van het inkoopproces	Direct relevante beoordelingscriteria
	inkoopproces? Zo ja, welke lessen?	

## Bijlage 6: vragenlijst dossieronderzoek

### *Inleiding*

In opdracht van de rekenkamercommissie van gemeente Woerden voert Partners+Pröpper een onderzoek uit naar de doelmatigheid en rechtmatigheid van het inkoopproces van diensten.

Het onderzoek is als volgt afgebakend:

- 1 Inkoop van diensten (en **niet** van werken of leveringen).
- 2 Inkopen gericht op contracten die werkzaam zijn in de periode 1 januari tot 1 juli 2004.
- 3 De contracten hebben elk een totale omvang van €20.000,-- of meer (excl. BTW).

Onderdeel van dit onderzoek is een analyse van het proces van 50 inkoopprocessen. Dit vindt plaats aan de hand van twee stappen:

- 1 Een zelfevaluatie van het proces van inkoop door de budgethouder die voor de betreffende inkoop verantwoordelijk is.
- 2 Een nadere analyse van deze zelfevaluatie aan de hand van het dossier. Bij eventuele onduidelijkheden zullen onderzoekers van P+P telefonisch of per email contact opnemen met de betrokken budgethouder.

In deze notitie treft u de vragenlijst aan voor deze zelfevaluatie.

We verzoeken u deze vragenlijst bij voorkeur *digitaal* in te vullen en een dossier in te richten met alle relevante onderliggende stukken – zoals in de vragenlijst is omschreven. In verband met de voortgang van het onderzoek vragen we u de ingevulde vragenlijst en het dossier vóór 23 maart a.s. ter beschikking te stellen aan mevr. E. Boers (secretaris van de rekenkamercommissie).

Graag ontvangen we de vragenlijst geprint (bij het dossier) en digitaal via een email aan mevr. Boers (emailadres: **boers.e@woerden.nl**)

Voor eventuele vragen over de invulling van de vragenlijst kunt u contact opnemen met de onderzoekers van Partners+Pröpper: Deanneke Steenbeek, Hans Kessens of Igno Pröpper.

Telefoon: 073-6587080

email: info@partnersenpropper.nl

Bij voorbaat hartelijk dank,

Igno Pröpper



1 *Vragen vooraf*

Per inkoop willen we graag weten wie de budgethouder is en hoe we deze eventueel kunnen bereiken.

1	Naam van de inkoop	
2	Budgethouder	
3	Afdeling	
4	Contactgegevens budgethouder - telefoonnummer	
5	Contactgegevens budgethouder - emailadres	
6	Voor zover iemand anders dan budgethouder de vragenlijst invult: naam, telefoonnummer, emailadres	

2 *Vragen ter typering van de inkoop*

Kunt u de inkoop typeren aan de hand van omvang, looptijd, leverancier e.d. en kunt u een korte omschrijving ervan geven?

NB Uitgangspunt voor deze vraag is het contract voor deze inkoop zoals dat werkzaam is in de periode 1 januari tot 1 juli 2004.

1	Omvang van de gehele inkoop (excl. BTW)	
2	Looptijd van het contract, begin en einddatum	
3	Naam van de leverancier	
4	Korte omschrijving van de aard van de dienstverlening van de inkoop	
5	Gaat het bij deze inkoop om een vervolgopdracht of niet	

3 Vragen ter beschrijving en beoordeling van het inkoopproces

We willen u vragen **per afzonderlijk contract** het proces van inkoop te beschrijven / beoordelen aan de hand van een checklist.

Ook willen we u vragen de diverse stappen in het proces te documenteren met relevante schriftelijke stukken. Kunt u deze stukken bundelen in een dossier en dit samen met de ingevulde vragenlijst ter beschikking stellen aan mevr. Boers?

Nr.	Checkpunten naar fase van het inkoopproces	Antwoord (Antwoordmogelijkheden)	Toelichting / eventuele verklaring waarom niet?	Is dit verifieerbaar met een schriftelijk stuk? NB toevoegen aan dossier
<b>A/ B</b>	<b>Inventariseren / Specificeren (opstellen van programma van eisen)</b>			
B1	Is er een interne opdrachtformulering opgesteld met daarin de probleemdefinitie en het doel van uitbesteding, een omschrijving van de te leveren activiteiten/diensten, de kwaliteitseisen, de financiële randvoorwaarden en het tijdpad? Is deze voldoende concreet uitgewerkt?	Interne opdrachtformulering? (Ja / Nee) Antwoord:  Is deze voldoende concreet uitgewerkt? (Ja / Deels / Nee) Antwoord:		(Ja / Nee)
B2	Is er een offerteaanvraag verzonden met een duidelijke omschrijving van de gevraagde producten of diensten?	Offerteaanvraag verzonden? (Ja / Nee) Antwoord:  Duidelijke omschrijving diensten? (Ja / Deels / Nee) Antwoord:		
<b>C</b>	<b>Selecteren (van leveranciers bij wie de offerte wordt opgevraagd)</b>			
C1	Is er concurrentie gesteld: minimaal drie offertes indien sprake is van een bedrag tussen € 20.000,- en € 90.000,- en minimaal vijf offertes bij een bedrag tussen € 90.000 en het grensbedrag voor Europese aanbesteding?	Concurrentie gesteld? (Ja / Nee) Antwoord:  Hoeveel offertes? Antwoord:		
C2	Is er Europees aanbesteed (boven € 236.945	Is er Europees aanbesteed? (Ja /		

Nr.	Checkpunten naar fase van het inkoopproces	Antwoord (Antwoordmogelijkheden)	Toelichting / eventuele verklaring waarom niet?	Is dit verifieerbaar met een schriftelijk stuk? NB toevoegen aan dossier
	exclusief BTW)?	Nee / N.v.t.) Antwoord:		
C3	Of is duidelijk schriftelijk beargumenteerd waarom in dit geval geen concurrentie is gesteld?	(Ja / Deels / Nee) Antwoord:		
<b>D</b>	<b>Contracteren</b>			
D1	Is (intern) juridisch advies gevraagd voor het contract?	(Ja / Nee) Antwoord:		
D2	Is de formele contractvorm gehanteerd? Dat wil zeggen: a. een tweezijdig ondertekende akte, b. een schriftelijke offerte van de opdrachtnemer samen met een schriftelijke opdracht van de opdrachtgever, of c. een schriftelijke opdracht van de opdrachtgever samen met een schriftelijke bevestiging van de opdrachtnemer.	Formele contractvorm?(Ja / Nee) Antwoord:  Welke vorm van contract? (Type a, b, c – zie kolom links) Antwoord:		
D3	Is het contract door een daartoe bevoegde functionaris van de gemeente gesloten c.q. ondertekend (uitgaande van de Gemeentewet en de mandateringsregels)?	(Ja / Nee) Antwoord:		
D4	Had de functionaris die het contract gesloten/ondertekend heeft voldoende onderbouwende informatie ter beschikking om het contract te kunnen tekenen?	(Ja / Deels / Nee) Antwoord:		
D5	Is in de opdrachtverstrekking duidelijk vastgelegd: wie als formele opdrachtgever functioneert, wie het aanspreekpunt is, wat probleemstelling en doel van de uitbesteding zijn, welke kwaliteitseisen worden gesteld, wat de prijs is en welk tijdpad daaraan verbonden is?	(Ja / Deels / Nee) Antwoord:  Voor zover deels, welke punten niet? Antwoord:		
D6	Zijn de leveringsvoorwaarden van de leverancier aanvaard?  Heeft u zelf de beschikking over deze leveringsvoorwaarden?	Leveringsvoorwaarden aanvaard? (Ja / Nee)  Beschikking over leveringsvoorwaarden (Ja / Nee)		

Nr.	Checkpunten naar fase van het inkoopproces	Antwoord (Antwoordmogelijkheden)	Toelichting / eventuele verklaring waarom niet?	Is dit verifieerbaar met een schriftelijk stuk? NB toevoegen aan dossier
<b>E</b>	<b>Bestellen</b>			
E1	Zijn er kwaliteitswaarborgen getroffen voor de uitvoering?	(Ja / Deels / Nee) Antwoord:		
<b>F</b>	<b>Bewaken en evalueren</b>			
F1	Wordt na de opdrachtverlening (tijdens de uitvoering) bezien of de gemaakte afspraken ook daadwerkelijk worden nagekomen, en zo ja op welke wijze?	(Ja / Deels / Nee) Antwoord:	Op welke wijze?	
F2	Wordt/is de kwaliteit van de uitvoering periodiek gecontroleerd, en zo ja op welke wijze?	(Ja / Deels / Nee) Antwoord:	Op welke wijze?	
F3	Wordt/is het geleverde eindproduct op de vastgestelde kwaliteit beoordeeld, en zo ja op welke wijze?	(Ja / Deels / Nee) Antwoord:	Op welke wijze?	
F4	Wordt/is pas betaald nadat het contract formeel is gesloten?	(Ja / Nee) Antwoord:		
F5	Wordt/is de factuur van de leverancier voorzien van een prestatieverklaring alvorens er betaald wordt?	(Ja / Nee) Antwoord:		
F6	Is korting bij tijdig betalen bedongen en wordt er ook werkelijk tijdig betaald met het oog op het niet verloren gaan van eventuele betalingskortingen?	Is er korting bij tijdig betalen bedongen? (Ja / Nee) Antwoord:  Ook werkelijk tijdig betaald? (Ja / Deels / Nee) Antwoord:		
<b>G</b>	<b>Nazorg en bijsturing</b>			
G1	In hoeverre wijken de overeengekomen kosten bij opdrachtverlening af van de definitieve afrekening? Wat is de verklaring voor eventuele afwijkingen?	(Ja / Nee)? Antwoord:  Voor zover afwijking, welk percentage van inkoopbedrag? Antwoord:	Verklaring eventuele afwijking?	
G2	Heeft u lessen getrokken uit de evaluatie van	(Ja / Deels / Nee?)	Zo ja, welke lessen?	

Nr.	Checkpunten naar fase van het inkoopproces	Antwoord (Antwoordmogelijkheden)	Toelichting / eventuele verklaring waarom niet?	Is dit verifieerbaar met een schriftelijk stuk? NB toevoegen aan dossier
	het huidige inkoopproces voor een toekomstig inkoopproces? Zo ja, welke lessen?	Antwoord:		

4 *Beoordeling checklist / regels inkoopproces*

De checklist voor een inkoopproces – zoals hiervoor is beschreven – bevat een aantal regels die bedoeld zijn de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het inkoopproces te versterken.

4.1 Acht u deze regels nuttig of werkbaar voor een goed inkoopproces? (Ja / Deels / Nee)

Antwoord:

**Voor zover u bepaalde regels niet nuttig of werkbaar acht:**

- a Welke regels acht u niet nuttig of werkbaar? (kunt u het nummer aangeven uit de lijst – en zo precies mogelijk toelichten / motiveren waarom u deze regel bij het onderhavige contract niet of nuttig of werkbaar acht)?

Antwoord:

Toelichting:

4.2 Zijn er omstandigheden die afwijking van de regels rechtvaardigen? (Ja /Nee)

Antwoord:

Zo ja,  
Welke omstandigheden

Om welke regels gaat het dan (noem het nummer uit de checklist):

Kunt u toelichten hoe deze regels onder deze omstandigheden dan moeten luiden?

5 *Overige opmerkingen*

Heeft u nog overige opmerkingen over het inkoopproces?

## Bijlage 7: tentatieve berekening inkoopbedrag 2004 en mogelijke besparing

Om een indruk te krijgen van mogelijke besparingen als gevolg van professionalisering van de inkoopfunctie, is tentatief becijferd wat het totale inkoopbedrag is voor diensten, leveringen en werken in de gemeente Woerden. Vertrekpunt voor deze berekening is de totale lijst van crediteuren voor het jaar 2004, met een totaalbedrag van € 40.882.926.

Dit bedrag is gecorrigeerd voor de volgende (typen) crediteuren of uitgaven:

- Subsidies
- Belastingen
- Premies niet-actieven
- Prijsvraag Brede School
- Rente / afdracht aan BNG
- Rijksbijdragen/ Reisdocumenten (bijdrage aan BZK/BPR)
- Studiekosten
- Bijdrage Katholieke Scholen-W-Weidegebied (uitbreiding schoollokaal en meubilair) / Nieuwbouw Kalsbeekcollege / Lening Minkemacollege / Uitgaven Openbaar onderwijs - algemeen
- Gemeente Breukelen – RMD N-W Utrecht
- Vereffening egalisereserve - Dienst Onderwijs Rotterdam
- Bijdrage ROC / GGD / Schoolbegeleidingsdienst
- UWV / ABP / WAO / IZA / Kadaster /VNG
- Staf Brandweer,openen brandweergarage.
- Stichting de Wissel, Stichting Kindercentra Midden Nederland

Het totale inkoopbedrag dat dan resteert is € 24.075.589,-.

Diverse onderzoeken naar de inkoop laten zien dat professionalisering van de inkoop besparingen met zich mee kan brengen van 10 tot 30 %. Uitgaande van een voorzichtige schatting van 5 tot 10%, is een besparing tussen 1,2 en 2,4 miljoen euro voor de gemeente Woerden denkbaar.

### Bronnen:

- Domberger, S, en P. Jensen 'Contracting out by the public sector', *Oxford review of economic policy*, vol 13:4, pp. 67-73, 1997.
- Jong, E.P., Efficiency-voordeel behalen met de inkoopfunctie, Fictie of werkelijkheid, in *B&G*, april 2005, pp. 33-36.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken/Kenniscentrum Europa decentraal; *Handreiking voor een collegebesluit inzake inkoop en aanbesteding*, Den Haag, september 2004.