



Controle inkoop gemeente Brunssum

Onderzoeksrapport

Rekenkamercommissie Brunssum

Opsteller: Drs. E.J.M. Lemmens

April 2017

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Opzet van onderzoek.....	3
2.1	Vraagstelling	3
2.2	Reikwijdte en object van onderzoek	3
2.3	Onderzoeksopzet.....	3
3	Bevindingen	5
3.1	Inkoop en aanbesteding	5
3.2	Dossiers	7
4	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen.....	13
Bijlage 1.	Normenkader gemeentelijke inkoop	16
Bijlage 2.	Te registreren documenten bij soorten aanbestedingen	17
Bijlage 3.	Accountantscontrole aanbestedingen	18
Bijlage 4.	Inkoopproces.....	20
Bijlage 5.	Bestuurlijke reactie College van Burgemeester en Wethouders	21
Bijlage 6.	Nawoord Rekenkamercommissie Brunssum	24

1 Inleiding

Het verzoek om de rekenkamercommissie te vragen een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de gemeente Brunssum de controle op inkoop, kwam op in de auditcommissie. Concreet was de vraag: hoe weet de gemeente dat, wanneer er een opdracht is uitgegaan voor X-aantal potloden met hardheid 2B, en de factuur is betaalbaar gesteld en betaald, dat er X potloden met hardheid 2B zijn geleverd. Die vraag heeft te maken met de effectiviteit en rechtmatigheid van de uitvoering van het gemeentelijk inkoopbeleid. Tevens raakt het onderwerp ook risico's die de gemeente loopt op fraude in verband met de gemeentelijke inkoop.

De rekenkamercommissie heeft het onderwerp opgepakt en doet in deze nota verslag van de bevindingen. In hoofdstuk 2 wordt de opzet van het onderzoek weergegeven, met vraagstelling en reikwijdte van het onderzoek. In hoofdstuk 3 gaan we in op de bevindingen uit het onderzoek. De rekenkamercommissie formuleert samenvatting, conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 4.

2 Opzet van onderzoek

Hieronder gaan we in op de vraagstelling, afbakening en opzet van het onderzoek.

2.1 Vraagstelling

Op basis van het verzoek heeft aan de rekenkamercommissie de volgende centrale vraagstelling voor het onderzoek geformuleerd:

- Is er in de gemeentelijke organisatie een procedure vastgelegd waarop de inkoop wordt gecontroleerd? Zo ja, hoe ziet deze procedure eruit? En wordt deze controle daadwerkelijk uitgevoerd?

2.2 Reikwijdte en object van onderzoek

Het onderzoek heeft betrekking op het inkoopproces, en met name de controle op de levering/uitvoering van leveringen/diensten die de gemeente Brunssum in 2015 heeft ingekocht. Daarvoor gaan we globaal in op het inkoopproces, maar het dossieronderzoek richt zich op het laatste onderdeel. Een oordeel over de doeltreffendheid of rechtmatigheid valt dan ook buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Rechtmatigheid valt binnen het domein van de accountantscontrole.¹

De rekenkamercommissie heeft contact opgenomen met de accountant. Om afstemming te organiseren zodat niet hetzelfde onderzoek of dezelfde dossiers dubbel zouden worden gedaan.²

2.3 Onderzoeksopzet

Opstellen normenkader

Om een oordeel te kunnen geven op het antwoord op deze onderzoeksvraag hebben we het volgende normenkader opgesteld, mede geïnspireerd op onderzoek van andere rekenkamers.³ Dit normenkader maakt deel uit van een breder normenkader met betrekking tot het gehele inkoopproces. De controle maakt daarvan slechts een klein onderdeel uit. Het volledige normenkader is in bijlage 1 weergegeven.

¹ De accountant onderzoekt met name de rechtmatigheid van de aanbestedingsprocedures. Die controle richt zich op de inkopen vanaf € 10.000. Dit onderzoek richt zich ook op de kleinere inkopen, het gros van de inkopen van gemeenten.

² Uiteindelijk bleek in de steekproef van de Rekenkamercommissie geen inkoopdossier aanwezig te zijn dat voldeed aan de criteria voor het accountantsonderzoek. Alle at random geselecteerde dossiers waren onder € 10.000.

³ Onder andere: Rekenkamercommissie Súdwest-Fryslân, Inkoop en Aanbesteding Súdwest-Fryslân (2013).

Voor dit onderzoek is alleen het onderdeel 'controle' wanneer het eindproduct is opgeleverd meegenomen in het normenkader:

- De budgethouder en een tweede persoon controleren of het product is uitgevoerd/geleverd.

Bureaustudie

Om de beleidsmatige context te schetsen heeft de rekenkamercommissie de relevante documenten opgevraagd en bestudeerd. Deze betreffen het document *Inkoopbeleid Brunssum 2014* en de *Nota Aanbestedingsbeleid 2013*.

Dossierstudie

Voor de casestudies zijn dossiers willekeurig gekozen uit alle inkoop van de gemeente Brunssum in 2015. In totaal zijn 785 inkoopprocedures in het facturatiesysteem Coda opgesteld. Deze dossiers zijn onderverdeeld naar sector of activiteit in 10 categorieën, en één restcategorie. Uit elke categorie is at random 1 inkoopdossier geselecteerd voor het onderzoek. Vanwege het feit dat de restcategorie relatief groot is, zijn uit deze categorie 2 dossiers gekozen.

In onderstaande tabel zijn de soorten inkoop weergegeven en het aantal dossiers in deze categorieën.

Tabel 1. Soort en aantal inkoop, Brunssum 2015.

Soort inkoop	Aantal inkoopdossiers
Abonnementen	45
Advies	84
Catering	34
ICT	74
Infrastructuur & bouw	31
Kantoormateriaal	24
(Onderhoud) openbare ruimte	97
Onderhoud gebouwen	82
Opleidingen	46
Zorg (incl. WMO en jeugd)	39
Overige	229
Totaal	785

Bron: Coda.

Van de aldus, met een technische term at random gestratificeerd, geselecteerde 12 dossiers zijn de volgende gegevens opgevraagd bij de betreffende afdelingen:

- overeenkomst, opdrachtbrief of e-mail op grond waarvan de opdracht is verleend
- als er nog andere facturen zijn die over hetzelfde gaan
- afleverbonnen
- uitdraaien uit het systeem, Coda en Verseon, betreffende de boeking van de factuur en wie afgetekend heeft etc.

3 Bevindingen

In dit hoofdstuk beschrijven we de bevindingen naar aanleiding van de hiervoor beschreven onderzoeksopzet.

3.1 Inkoop en aanbesteding

De gemeente koopt werken, diensten en leveringen om beleid en/of wettelijke taken uit te voeren. In het Inkoopbeleid Brunssum 2014 heeft de gemeente Brunssum vastgelegd hoe deze de inkoop- en aanbestedingspraktijk (verder) professionaliseert. Aanbesteden vormt een onderdeel van het inkoopbeleid. Het aanbestedingsbeleid is door de gemeente op 23 april 2013 vastgesteld.

In het inkoopbeleid wordt aangekondigd dat er een Handboek Inkoop door het college zal worden opgesteld en vastgesteld. Het handboek moet een praktische leidraad zijn voor het inkoopproces met interne regels, procesbeschrijvingen en uitvoeringsregels. Het handboek is op moment van opstellen van deze bevindingen nog niet gereed. De wijze waarop wordt de gemeente Brunssum inkoop en aanbesteedt, zijn alleen in de documenten Nota Aanbestedingsbeleid 2013 en Inkoopbeleid Brunssum 2014 vastgelegd.

Doelen die de gemeente met het inkoopbeleid wil realiseren zijn:

- Rechtmatig en doelmatig inkopen zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed
- Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn
- Inkopen tegen de meest optimale (integrale) prijskwaliteit verhouding
- Maatschappelijke verantwoord inkopen (duurzaam, sociaal en met oog voor het MKB)
- Een continue positieve bijdrage leveren aan het gehele prestatieniveau van de Gemeente
- De Gemeente stelt een administratieve lastenverlichting voor zowel zichzelf als voor ondernemers voorop

Daarnaast streeft de gemeente met het inkoopbeleid naar een aantal gewenste effecten, zoals het stimuleren van de lokale/regionale economie en het stimuleren van deelname van inwoners van de gemeente aan de arbeidsmarkt c.q. arbeidsparticipatie. Deze effecten zijn niet als zodanig relevant voor dit onderzoek.

In het inkoopbeleid geeft de gemeente Brunssum aan de algemene juridische kaders na te leven, zoals de aanbestedingswet 2012, Europese wet- en regelgeving, burgerlijk wetboek, gemeentewet, jurisprudentie en de genoemde nota aanbestedingsbeleid. De gemeente streeft naar uniforme documenten, zodat aanbieders weten waar ze aan toe zijn. De gemeente hanteert de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zoals het proportionaliteitsbeginsel, gelijkheidsbeginsel, motiveringsbeginsel en vertrouwensbeginsel) en de algemene uitgangspunten van het aanbestedingsrecht (zie hierna). Alleen de inkopen/verbintenissen op basis van de mandaten en volmachten uit het Algemeen Mandaatbesluit zijn rechtsgeldig. Afwijkingen zijn alleen mogelijk en toegestaan als het college van B&W daar toestemming voor hebben gegeven en als deze rechtsgeldig zijn (zie de Nota Aanbestedingsbeleid 2013.) De Nota Aanbestedingsbeleid 2013 omschrijft de algemene uitgangspunten van het aanbestedingsrecht, de afwijkingsmogelijkheden van de voorgeschreven aanbestedingsprocedure en wanneer er sprake is van een grensoverschrijdend belang.

Voor dit onderzoek is het volgende uitgangspunt uit het inkoopbeleid van belang:

- De gemeente stelt bestuurlijke en ambtelijke integriteit voorop:

“De Gemeente heeft hoog in het vaandel dat haar bestuurders en ambtenaren integer handelen. De bestuurders en ambtenaren houden zich aan de vastgestelde gedragscode voor raads(commissie)leden, gedragscode voor wethouders en de burgemeester en de gedragscode voor ambtenaren. Zij handelen zakelijk en objectief, waardoor bijvoorbeeld belangenverstrengeling wordt voorkomen.”⁴

- Bij de organisatorische uitgangspunten zijn de fase 4 Contracteren en fase 6 Bewaken van belang:

Daarbij is in fase 4 het vastleggen en registreren van de overeenkomst in de contractenbank in Verseon en opmaken van inkoopdossier en archivering van belang. Bij fase 6 is dat controle op de opdrachtnemer.

De inkoop en archivering van de inkoopprocessen is decentraal georganiseerd. Daarbij wordt indien nodig samenwerking gezocht, en ondersteuning verzorgd door de ingekochte dienstverlening uit Landgraaf en het Meldpunt Aanbestedingen van de Gemeente. Het Handboek inkopen is niet aangetroffen bij de stukken, dus constateert de rekenkamercommissie dat dit handboek (nog) niet is opgesteld en vastgesteld.

Inkoopproces

Het inkoopproces kent de volgende stappen:

- Inkoopbehoefte wordt vastgesteld
- Waarde van de opdracht wordt bepaald
- Inkoopdossier aangemaakt op de betreffende afdeling
- Iedere opdracht wordt aanbesteed en gedocumenteerd in Verseon
- Inkoopstrategie (onderhand enkelvoudig enz.) wordt bepaald mede op basis van de waarde in relatie tot de geldende drempelbedragen
- Offerteaanvraag wordt opgesteld
- Ontvangen offertes worden beoordeeld
- Besluitvorming omtrent gunning. De besluitvorming is veelal gemandateerd. Bij grotere of politiek gevoelige aanbestedingen wordt een collegebesluit genomen
- Opdrachtverstrekking middels gunningsbrief.
- Afwijzingsbrieven worden verstuurd
- De budgethouder en een tweede persoon, vaak het afdelingshoofd, bewaken het budget, de voortgang en de facturering
- Afdeling checkt daadwerkelijke 'levering'

Registratie

In de Nota Aanbestedingsbeleid 2013 is aangegeven welke documenten door de betreffende afdeling moeten worden vastgelegd. Deze verschillen per aanbestedingsprocedure. Voor dit onderzoek zijn de registratievereisten van de eerste twee aanbestedingsprocedures van belang, die voor de enkelvoudig en meervoudig onderhandse procedures. Voor een volledige lijst van de registratievereisten bij inkoop en aanbesteding zie bijlage 2.

⁴ Inkoopbeleid Brunssum 2014, p. 13.

Tabel 2. Te registreren documenten bij enkelvoudig en meervoudig onderhandse aanbestedingen.

Soort aanbesteding	Te registreren documenten
Enkelvoudig	- offerteversoek - verslaglegging • dat gekozen is voor enkelvoudige aanbesteding en de reden waarom - offerte - opdrachtbevestiging - betaling
Meervoudig onderhands	- verslaglegging • dat gekozen is voor meervoudig onderhandse aanbesteding en de reden waarom • hoeveel offertes zijn opgevraagd • de geschatte waarde van de opdracht • selectiecriteria en subgunningscriteria • afwegingen bij de gunningskeuze • hoe maatschappelijke waarde wordt gegenereerd • afwijkingen van de Wet of de Gids en de motivatie bij de afwijking - offertes - opdrachtbevestiging - betaling

Bron: Nota Aanbestedingsbeleid 2013.

In Verseon worden de inkoopdossiers geregistreerd, ten behoeve van de interne en externe controles.

3.2 Dossiers

In de onderstaande tabel zijn de bestudeerde dossiers weergegeven in de verschillende categorieën leveringen en diensten. Het product of de dienst is opgenomen en de waarde daarvan (inclusief BTW)

Tabel 3. Categorie, product/dienst en waarde van de opgevraagde dossiers.

Nr.	Categorie	Product/dienst	Bedrag in € incl. BTW
1	Abonnementen	Jaarabonnement 2 tijdschriften	137,99
2	Advies	Advies welstandscommissie	6.311,36
3	Catering	IJsjes bij opening Brede School Treebeek	192,00
4	ICT	Notebook en software	638,95
5	Infrastructuur & bouw	Verlichting foyer	9.187,32
6	Kantoormateriaal	Kantoormateriaal	248,97
7	(Onderhoud) openbare ruimte	Onderdeel speelt Locomotief	1.265,93
8	Onderhoud gebouwen	Kunststof deuren met hardstenen dorpel	2.631,99
9	Opleidingen	Werkbijeenkoms college	1.815,00
10	Zorg (incl. WMO en jeugd)	Zorg conform art 6 & 7 transitieovereenkomst	1.433,30
11	Overige - 1	Presentjes verkeersbrigadiers in opleiding	2.741,96
12	Overige - 2	Aanbetaling vleugel	3.000,00

Bron: Coda.

Op inkoopdossier 8 na zijn de geselecteerde dossiers enkelvoudig aanbesteed. Dossier 8 is meervoudig onderhands aanbesteed.

Afdelingen

De stukken, zoals aangegeven in de onderzoeksopzet (zie § 2.3), zijn bij de afdelingen opgevraagd. In onderstaande tabel 4 zijn de aangeleverde stukken weergegeven. In de tabel is onderscheid gemaakt tussen de bescheiden die aangeleverd zijn (groen), bescheiden die niet aangeleverd zijn, maar waarvan in het aanbestedingsbeleid is aangegeven dat deze wel in het dossier aanwezig moeten zijn (rood), bescheiden die niet aangeleverd zijn, en die volgens het aanbestedingsbeleid niet in het dossier aanwezig hoeven te zijn (oranje). Zo zal bij een aankoop in een winkel bijna nooit sprake zijn van een offerte(verzoek) of opdrachtbevestiging. Deze zijn bij de dossiers 3 en 4 als oranje aangemerkt.

Een afleverbon is een document waarin expliciet wordt geconstateerd dat een levering heeft plaatsgevonden. In de procedures uit de Nota Aanbestedingsbeleid 2013 is zo'n soort document niet opgenomen. Vandaar dat de afleverbon als oranje staat aangemerkt in de tabel. Zoals aangegeven, in tabel 4 zijn de stukken weergegeven die de afdelingen hebben aangeleverd na de uitvraag van de rekenkamercommissie.

Tabel 4. Door de afdelingen aan de rekenkamercommissie aangeleverde dossierstukken

Dossiers ⁵	Verslag- legging	Offerte (verzoek)	Overeenk./ opdrachtb.*	Facturen	Afleverbon	Betaling **
1	✗	✗	✗	✓	✗	✓
2	✗	✗	✗	✓	✗	✗
3 ⁶	✗	✗	✗	✗	✗	✓
4 ⁷	✗	✗	✗	✗	✗	✗
5	✗	✗	✓	✓	✗	✓
6	✗	✗	✓	✗	✗	✗
7	✗	✗	✗	✓	✗	✓
8 ⁸	✓	✗	✓	✗	✓	✗
9	✗	✗	✗	✓	✗	✓
10 ⁹	✗	✗	✗	✓	✗	✗
11 ¹⁰	✗	✗	✗	✗	✗	✗
12	✗	✗	✓	✓	✗	✗

✓ = aangeleverd; ✗ = niet aangeleverd, verplicht; ✗ = niet aangeleverd, niet verplicht.

* = Overeenkomst en/of opdrachtbevestiging. Bij aankoop in winkel hoeft dat niet.

** Op basis van uitdraai uit Coda door de afdelingen aangeleverd.

We kunnen constateren dat geen enkel dossier op de afdelingen volledig is aangeleverd. De afdelingen zijn niet in staat voor alle dossiers de benodigde stukken te overleggen. Van twee inkopen is door de betreffende afdelingen niets aangeleverd.

Verseon

In Verseon worden de inkoopdossiers digitaal bijgehouden. Op verzoek van de rekenkamercommissie zijn de gegevens van de 12 dossiers uit Verseon uitgedraaid. Gebleken is dat Verseon niet meer stukken bevat dan de afdelingen in hun dossiers hebben. De gegevens uit tabel 4 zijn de enige gegevens over de 12 dossiers die fysiek door de afdelingen bij de rekenkamercommissie zijn aangeleverd en digitaal in Verseon aanwezig zijn.

Van 1 dossier is er een verslaglegging. Dit is het enige dossier met een meervoudig onderhandse aanbesteding. Van geen enkele enkelvoudige aanbesteding is een verslaglegging aangetroffen. Van geen enkele inkoop is een offerte(verzoek) aangetroffen. Bij 2 dossiers betreft het een aankoop in een winkel, waarbij geen offerte of opdrachtbevestiging wordt verstrekt..

Er zijn slechts drie overeenkomsten of opdrachtbevestigingen, zeven facturen en één afleverbon aangeleverd. Vijf betalingsbewijzen, zijnde uitdraaien uit het Coda-systeem, zijn aangetroffen bij de afdelingen.

⁵ Zie voor nummering tabel 3.

⁶ Dit dossier betreft een aankoop in een winkel. Daarbij is geen offerte-verzoek of overeenkomst/opdrachtbevestiging aanwezig.

⁷ Dit dossier betreft een aankoop in een winkel. Daarbij is geen offerte-verzoek of overeenkomst/opdrachtbevestiging aanwezig.

⁸ Deze inkoop betreft een meervoudige onderhandse aanbesteding. Vandaar dat de registratie-eisen anders zijn dan bij de andere geselecteerde inkopen. Zie voor de eisen tabel 2.

⁹ Dit betreft de levering van zorg conform artikelen uit de Transitieovereenkomst. De opdracht ligt daarin besloten. Tevens wordt in de ambtelijke hoor en wederhoor gemeld dat bij zorg geen afleverbonnen worden gebruikt.

¹⁰ Offerte en opdracht worden door het politiekorps uitgevoerd. De gemeente betaalt de factuur.

Coda

Vervolgens heeft de rekenkamercommissie de gegevens die door de afdelingen zijn aangeleverd aangevuld met de gegevens uit het financiële systeem, Coda. De uitdraaien uit het financiële systeem Coda van de 12 onderzochte dossiers zijn gecheckt. De facturen zijn afgetekend door de budgethouder en een tweede persoon. En uiteindelijk betaald door de gemeente Brunssum.

De gegevens die door de afdelingen zijn aangeleverd aan de rekenkamercommissie, én de factuurgegevens uit Coda over deze 12 inkoopdossiers leveren het beeld op zoals te zien is in tabel 5. Kortom, tabel 5 is tabel 4 aangevuld met de factuurgegevens uit Coda.

Tabel 5. Bij de gemeente berustende dossierstukken, door afdelingen aangeleverd en in Coda.

Dossiers ¹¹	Verslag- legging	Offerte (verzoek)	Overeenk./ opdrachtb.*	Facturen	Afleverbon	Betaling **
1	✗	✗	✗	✓	✗	✓
2	✗	✗	✗	✓	✗	✓
3 ¹²	✗	✗	✗	✗	✗	✓
4 ¹³	✗	✗	✗	✗	✗	✓
5	✗	✗	✓	✓	✗	✓
6	✗	✗	✓	✗	✗	✓
7	✗	✗	✗	✓	✗	✓
8 ¹⁴	✓	✗	✓	✗	✓	✓
9	✗	✗	✗	✓	✗	✓
10 ¹⁵	✗	✗	✗	✓	✗	✓
11 ¹⁶	✗	✗	✗	✗	✗	✓
12	✗	✗	✓	✓	✗	✓

✓ = aangeleverd; ✗ = niet aangeleverd, verplicht; ✗ = niet aangeleverd, niet verplicht.

* = Overeenkomst en/of opdrachtbevestiging. Bij aankoop in winkel is dat niet vereist.

** Op basis van uitdraai uit Coda.

Hernieuwde uitvraag naar aanleiding van de feitencheck

Naar aanleiding van de feitencheck in de fase van ambtelijke hoor & wederhoor zijn de afdelingen nogmaals gevraagd om documenten op de onderzochte dossiers te vergaren. Dat heeft geleid tot nalevering bij de rekenkamercommissie van een aantal documenten, hetgeen leidt tot aanpassing van twee dossiers, namelijk de dossiers 6 en 7, in onderstaande tabel 6.

Tijdens de ambtelijke hoor en wederhoor is aangegeven dat meer stukken in de dossiers zijn aangetroffen. Deze zijn bij de ambtelijke reactie niet aan de rekenkamercommissie overhandigd.

¹¹ Zie voor nummering tabel 2.

¹² Dit dossier betreft een aankoop in een winkel. Daarbij is geen offerte-verzoek of overeenkomst/opdrachtbevestiging aanwezig.

¹³ Dit dossier betreft een aankoop in een winkel. Daarbij is geen offerte-verzoek of overeenkomst/opdrachtbevestiging aanwezig.

¹⁴ Deze inkoop betreft een meervoudige onderhandse aanbesteding. Vandaar dat de registratie-eisen anders zijn dan bij de andere geselecteerde inkopen. Zie voor de eisen tabel 2.

¹⁵ Dit betreft de levering van zorg conform artikelen uit de Transitieovereenkomst. De opdracht ligt daarin besloten. Tevens wordt in de ambtelijke hoor en wederhoor gemeld dat bij zorg geen afleverbonnen worden gebruikt.

¹⁶ Offerte en opdracht worden door het politiekorps uitgevoerd. De gemeente betaalt de factuur.

Deze zijn derhalve niet verwerkt in tabel 6 omdat de rekenkamercommissie niet heeft kunnen checken dat deze stukken daadwerkelijk in de dossiers op de afdelingen aanwezig waren. In de voetnoot is aangegeven welke stukken dat per dossier betreft.¹⁷

Tabel 6. Bij de gemeente berustende dossierstukken (zie tabel 5), aangevuld met nagekomen stukken uit de fase ambtelijke hoor en wederhoor.

Dossiers 18	Verslag- legging	Offerte- verzoek	Overeenk./ opdrachtb.*	Facturen	Afleverbon	Betaling **
1	✗	✗	✗	✓	✗	✓
2	✗	✗	✗	✓	✗	✓
3 ¹⁹	✗	✗	✗	✗	✗	✓
4 ²⁰	✗	✗	✗	✗	✗	✓
5	✗	✗	✓	✓	✗	✓
6	✗	✓	✓	✗	✗	✓
7	✗	✗	✓	✓	✗	✓
8 ²¹	✓	✗	✓	✗	✓	✓
9	✗	✗	✗	✓	✗	✓
10 ²²	✗	✗	✗	✓	✗	✓
11 ²³	✗	✗	✗	✗	✗	✓
12	✗	✗	✓	✓	✗	✓

✓ = aangeleverd; ✗ = niet aangeleverd, verplicht; ✗ = niet aangeleverd, niet verplicht.

* = Overeenkomst en/of opdrachtbevestiging. Bij aankoop in winkel is dat niet vereist.

** Op basis van uitdraai uit Coda.

De rekenkamercommissie constateert op basis van de gegevens die uit de dossiers bij de afdelingen worden bewaard, geen enkel dossier voldoet aan alle vereisten die de regels van de gemeente voorschrijven. Van twee dossiers is geen enkel document aangeleverd. Dat beeld is bevestigd in de registratie in Verseon, de digitale versie van de inkoopdossiers. Ook na een hernieuwde uitvraag in

- ¹⁷ Stukken die bij de feitencheck zijn aangegeven als wel bij de dossiers behorende, maar niet bij de rekenkamercommissie zijn aangeleverd. Derhalve zijn deze niet verwerkt in tabel 6.
Bij dossier 4 betreft dat een factuur. Deze is in tabel 6 wel als aanwezig aangemerkt omdat deze in ieder geval in Coda is verwerkt, en reeds in tabel 5 was opgenomen.
Bij dossier 5 betreft dat een verslaglegging in de mail en een offerteaanvraag.
Bij dossier 6 betreft dat een factuur. Ook deze is in tabel 6 wel als aanwezig aangemerkt omdat deze in ieder geval in Coda is verwerkt.
In de stukken die nageleverd zouden zijn met betrekking tot dossier 7 is sprake van een ontvangen offerte in de mailwisseling, maar deze is niet aangetroffen.
Bij dossier 8 is geen factuur aangetroffen. Deze is in tabel 6 wel als aanwezig aangemerkt omdat deze in ieder geval in Coda is verwerkt.
Bij dossier 9 betreft het een offerte.
Bij dossier 11 is geen factuur aangetroffen. Deze is in tabel 5 en 6 wel als aanwezig aangemerkt omdat deze in ieder geval in Coda is verwerkt.
Bij dossier 12 betreft dat een offerte.
- ¹⁸ Zie voor nummering tabel 2.
- ¹⁹ Dit dossier betreft een aankoop in een winkel. Daarbij is geen offerteverzoek of overeenkomst/opdrachtbevestiging vereist.
- ²⁰ Dit dossier betreft een aankoop in een winkel. Daarbij is geen offerteverzoek of overeenkomst/opdrachtbevestiging vereist.
- ²¹ Deze inkoop betreft een meervoudige onderhandse aanbesteding. Vandaar dat de registratie-eisen anders zijn dan bij de andere geselecteerde inkopen. Zie voor de eisen tabel 2.
- ²² Dit betreft de levering van zorg conform artikelen uit de Transitieovereenkomst. De opdracht ligt daarin besloten. Tevens wordt in de ambtelijke hoor en wederhoor gemeld dat bij zorg geen afleverbonnen worden gebruikt.
- ²³ Offerte en opdracht worden door het politiekorps uitgevoerd. De gemeente betaalt de factuur.

het kader van de ambtelijke hoor en wederhoor heeft de rekenkamercommissie niet kunnen constateren dat dossiers volledig worden bijgehouden op de betreffende afdelingen.

De rekeningen zijn wel betaald, en dat is met name te constateren op basis van de gegevens in Coda, niet omdat alle facturen aanwezig zijn in alle dossiers. De rekenkamercommissie constateert dat de rekeningen zijn betaald, en dat daar facturen aan ten grondslag hebben gelegen. Deze zijn door 2 ambtenaren afgetekend, de budgethouder en een tweede persoon. Dat is nog geen bewijs dat hetgeen geleverd zou moeten worden ook daadwerkelijk geleverd is. Een afleverbon is daarvan wel bewijs. De afleverbon is in de procedures niet verplicht opgenomen, maar is wel in één dossier aangetroffen.

4 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Hieronder gaan we in op hetgeen de rekenkamercommissie concludeert op basis van de bevindingen uit het onderzoek. Op basis van daarvan worden aanbevelingen geformuleerd.

4.1 Samenvatting bevindingen

In de Nota Aanbestedingsbeleid heeft de gemeente Brunssum in 2013 de doelen neergelegd die zij wil nastreven, zoals rechtmatig en doelmatig inkopen en een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn. Voor een uitgebreider overzicht zie p. 4. Ook zijn in het aanbestedingsbeleid de te registreren documenten vastgelegd. Voor een volledig overzicht zie bijlage 2. Voor dit onderzoek zijn de voor een enkelvoudige en meervoudig onderhandse aanbesteding te registreren documenten relevant, zie ook tabel 2.

Met het inkoopbeleid zijn in 2014 de procedures door de gemeente Brunssum opgesteld. Daarmee streeft de gemeente onder andere dat de bestuurlijke en ambtelijke integriteit voorop wordt gesteld. Het inkoopproces is in 7 stappen uitgelegd (zie bijlage 4). Voor dit onderzoek zijn de fasen 4 en 6 relevant: het vastleggen en registreren van de overeenkomst in de contractenbank in Verseon en opmaken van inkoopdossier en archivering en de controle op de opdrachtnemer. Onder controle op de opdrachtnemer valt bewaking van budget, voortgang en daadwerkelijke levering.

In het inkoopbeleid van 2014 wordt een handboek aangekondigd voor de inkoop van diensten, leveringen en werken voor de gemeente Brunssum. Deze is nog niet opgesteld of vastgesteld.

Voor dit onderzoek zijn alle inkopen van de gemeente Brunssum uit 2015 in 11 categorieën verdeeld, zie tabel 1. In totaal zijn daaruit 12 inkoopdossiers geheel willekeurig, at random, gekozen. Alle inkopen waren onder € 10.000 en vallen buiten de accountantscontrole. 11 inkopen zijn enkelvoudig aanbesteed en één is meervoudig onderhands aanbesteed.

De rekenkamercommissie constateert dat de verantwoordelijke afdelingen niet in staat zijn om alle voor de registratie van de inkoop benodigde stukken aan te leveren. Van twee inkoopdossiers is geen enkel stuk aangeleverd. Ook niet na een herhaalde oproep in het kader van de ambtelijke hoor en wederhoor. De registratie in Verseon is niet completer dan wat de afdelingen zelf bijhouden. In het kader van de ambtelijke hoor en wederhoor zijn afdelingen gevraagd aanvullend dossiermateriaal aan te leveren. Dat heeft geleid tot aanpassing van de tabel, maar niet tot aanpassing van de bevindingen van de rekenkamercommissie.

Hoewel niet verplicht is in totaal één afleverbon door de afdelingen aangeleverd. Er zijn in de registratie geen verdere bewijzen gevonden dat gecheckt is of de levering/dienst daadwerkelijk conform de opdracht is geleverd.

In Coda is de facturering wel geregistreerd. De rekenkamercommissie constateert dat hiermee wel voldaan wordt aan het vier ogen principe. Namelijk dat twee ambtenaren, de budgethouder en een tweede persoon, het budget bewaken en de facturen aftekenen.

4.2 Conclusies en aanbevelingen

Dit onderzoek dient de volgende onderzoeksvraag te beantwoorden: Is er in de gemeentelijke organisatie een procedure vastgelegd waarop de inkoop wordt gecontroleerd? Zo ja, hoe ziet deze procedure eruit? En wordt deze controle daadwerkelijk uitgevoerd?

Er is in de gemeentelijke organisatie een procedure vastgelegd waarop de inkoop wordt gecontroleerd. In het beleid is vastgelegd dat overeenkomsten en stukken door de afdeling vastgelegd en geregistreerd moeten worden, en opgenomen moeten worden in Verseon. Tevens is

vastgelegd dat de afdeling de voortgang, budget en daadwerkelijke levering checkt. Uit het onderzoek van de rekenkamercommissie blijkt dat het budget en facturatie door de budgethouder en een tweede ambtenaar wordt gecheckt en ingeboekt in Coda. Dat is conform het beleid.

Met betrekking tot een check op daadwerkelijke levering is één afleverbon door de afdelingen aangeleverd. Deze is overigens niet verplicht in de regels opgenomen. Er zijn geen verdere bewijzen in de dossiers op de afdelingen en in Verseon dat de daadwerkelijke leveringen door de afdeling gecheckt is, conform de vastgestelde procedure. Dat wil niet per se zeggen dat de check niet is geschied, maar er is op één enkele uitzondering na geen bewijs van. Daarmee is de check op daadwerkelijke levering een 'black box'-benadering, vergelijkbaar met de procedure die bijvoorbeeld de douane lange tijd in de Rotterdamse haven hanteerde. De gedachte was dat als de papieren in orde waren, de lading ook wel zou kloppen. Er werden weinig containers geopend om de lading te checken. Dat bracht grote risico's op fraude met zich mee. De douane opent tegenwoordig systematisch steekproefsgewijs containers om de papieren werkelijkheid met de praktijk te confronteren.

De rekenkamercommissie erkent dat het soms lastig kan zijn om de daadwerkelijke levering en dienst te checken. Zeker bij kleine(re) diensten en leveringen, daar komen we na de derde en laatste aanbeveling op terug. Ook op dossiers met kleine omvang kan de gemeente risico lopen op fraude en reputatieschade. De rekenkamercommissie beveelt aan om in het beleid expliciet een check op de daadwerkelijke levering van de dienst of levering verplicht te stellen en in het beleid op te nemen.

Aanbeveling 1: De rekenkamercommissie beveelt de raad aan het college opdracht te geven een bewijs van de check op de daadwerkelijke levering van dienst of levering in de registratie van het inkoopdossier op te nemen.

Over de registratie van stukken in de inkoopdossiers bij de afdelingen en in Verseon is geen onderzoeksvraag gesteld. Bij dit onderzoek stuitte de rekenkamercommissie echter op onvolkomenheden in de registratie op de afdelingen. Daarmee is de uitvoering niet in overeenstemming met het vastgestelde beleid. In die zin is de uitvoering onrechtmatig en de gemeente loopt hier een risico op fraude. De vraag of er daadwerkelijk fraude is gepleegd was geen onderdeel van dit onderzoek. Dat vergt een andere onderzoeksaanpak. De rekenkamercommissie beveelt aan de vereisten voor de registratie van de inkooptrajecten hernieuwd onder de aandacht van de medewerkers te brengen en dossiers te checken op volledigheid. Het is niet efficiënt of proportioneel om alle kleine inkopen te checken. Dat kan periodiek en steekproefsgewijs geschieden. Daar horen dan ook maatregelen bij wanneer blijkt dat de dossiers onvolledig zijn.

Aanbeveling 2: De rekenkamercommissie beveelt de raad aan het college opdracht te geven het inkoopbeleid, inclusief de vereisten voor registratie van inkoopdossiers, hernieuwd bij medewerkers onder de aandacht te brengen.

Aanbeveling 3: De rekenkamercommissie beveelt de raad aan in het aanbestedings- en inkoopbeleid een periodieke en steekproefsgewijze check op de volledigheid van de inkoopdossiers bij de afdelingen en in Verseon op te nemen.

De rekenkamercommissie constateerde dat het Handboek inkopen voor diensten, leveringen en werken voor de gemeente Brunssum nog niet gereed is. Tijdens de ambtelijke hoor en wederhoor werd de rekenkamercommissie gemeld dat het aanbestedings- en inkoopbeleid uiterlijk medio 2017 wordt geactualiseerd. Daartoe hoort ook het op te stellen handboek. De rekenkamercommissie wil het college aansporen de bovengenoemde aanbevelingen in het nieuwe beleid op te nemen.

Tijdens de ambtelijke hoor en wederhoor werd gemeld dat in de actualisering van het beleid een afweging zal worden gemaakt tussen enerzijds de omvang van de aanbesteding en inkoop en de zwaarte van de registratie-inspanningen. De bevindingen uit dit onderzoek wijzen uit dat op dit moment in het aanbestedings- en inkoopbeleid eisen worden gesteld waar niet aan tegemoet wordt gekomen in de uitvoering. Dat geldt de inkopen voor kleinere sommen en inkopen bij winkels die de rekenkamercommissie heeft onderzocht. Het opnemen van een ondergrens, zoals in de ambtelijke hoor & wederhoor is aangegeven, wordt door de rekenkamercommissie ondersteund. Waar die ondergrens in het nieuwe beleid precies komt te liggen is aan de raad om te besluiten. Dat kan mogelijk op basis van een inventarisatie van de waarden die andere gemeenten hanteren en/of een inventarisatie van de hoeveelheid inkopen die onder en boven de grens vallen. In het beleid moet duidelijk gemaakt worden aan welke voorwaarden de registratie bij de afdelingen moet voldoen bij inkopen boven en onder de grens, zodat adequate en proportionele controle mogelijk is. En uiteindelijk op hoeveel inkopen de gemeente welke risico's loopt en acceptabel vindt. De rekenkamercommissie is van zins het voor medio 2017 aangekondigde nieuwe aanbestedings- en inkoopbeleid te beoordelen in het licht van bovenstaande aanbevelingen.

Nawoord

De rekenkamercommissie is tot slot van zins in 2017 een vervolg op dit onderzoek op te starten in verband met behoorlijk bestuur en het gelijkheidsbeginsel, met als onderwerp de verdeling van inkooptrajecten in enkelvoudig onderhandse aanbestedingen over aanbieders. De onderzoeksvragen die gesteld worden zijn onder andere: In welke mate verdeelt de gemeente Brunssum (onderhouds)klussen en inkopen gelijk over aanbieders? Hanteert de gemeente daarbij criteria om opdrachten/inkopen te verdelen? Zo ja, welke criteria zijn dat?

Bijlage 1. Normenkader gemeentelijke inkoop

Soort norm	Norm	Beleid
Inhoudelijk	Probleem helder geformuleerd	De probleemformulering bevat in ieder geval een omschrijving van het probleem dat moet worden opgelost, een inschatting van de doorlooptijd, kwaliteitscriteria en het benodigde budget.
	Duidelijke afweging om tot inkoop of aanbesteding over te gaan	Extern uitbesteden is goedkoper dan zelf doen. De eigen organisatie beschikt over onvoldoende capaciteit of expertise om de gevraagde kwaliteit te leveren. Eventuele alternatieve oplossingen zijn minder aantrekkelijk.
	Opdrachtnemer is objectief geselecteerd	Tijdens de selectie vindt een oriëntatie op de markt plaats, worden offertes gevraagd, worden aan de hand van criteria offertes vergeleken of getoetst, vindt selectie plaats en wordt eventueel nog onderhandeld.
	Opdracht is formeel verstrekt	De opdracht wordt verleend nadat de afwegingen uit de vorige fase zijn gecontroleerd door een tweede persoon.
	De gemeente ziet toe op de uitvoering	De budgethouder ziet tussentijds toe (via gesprekken of rapportages) op een juiste uitvoering.
	Het eindproduct is opgeleverd	De budgethouder en een tweede persoon controleren of het product is uitgevoerd.
	Het proces wordt geëvalueerd	Een eindevaluatie vindt plaats tussen budgethouder en opdrachtnemer en deze wordt schriftelijk vastgelegd. Rapportage vindt plaats richting de afdeling Inkoop en Aanbesteding.
Organisatorisch	Budgethouder weet wanneer hij/zij mag inkopen of aanbesteden en wanneer hij het verzoek moet voorleggen aan MT, directie of college.	
	Budgethouder weet wanneer hij/zij de betreffende staf-afdelingen moet inschakelen.	
	Het proces is systematisch en periodiek object van onafhankelijke control of audit.	
Juridisch	Het beleid wordt periodiek geactualiseerd als de Europese aanbestedingsregels daartoe aanleiding geven.	
	Het beleid dient duidelijk te zijn voor de budgethouders en duidelijk moet zijn welke procedure wanneer gevolgd moet worden.	
	De procedure die gevolgd wordt is conform het beleid dat de gemeente heeft geformuleerd.	

Bijlage 2. Te registreren documenten bij soorten aanbestedingen

Soort aanbesteding	Te registreren documenten
Enkelvoudig	- offerteversoek - verslaglegging dat gekozen is voor enkelvoudige aanbesteding en de reden waarom - offerte - opdrachtbevestiging - betaling
Meervoudig onderhands	- verslaglegging • dat gekozen is voor meervoudig onderhandse aanbesteding en de reden waarom • hoeveel offertes zijn opgevraagd • de geschatte waarde van de opdracht • selectiecriteria en subgunningscriteria • afwegingen bij de gunningskeuze • hoe maatschappelijke waarde wordt gegenereerd • afwijkingen van de Wet of de Gids en de motivatie bij de afwijking - offertes - opdrachtbevestiging - betaling
Nationaal openbaar	- verslaglegging • dat gekozen is voor openbare aanbesteding en de reden waarom • of er met voorselectie gewerkt is en, zo ja, met welke selectiecriteria • hoeveel inschrijvingen er zijn geweest en door wie • de geschatte waarde van de opdracht • subgunningscriteria • afwegingen bij de gunningskeuze • hoe maatschappelijke waarde wordt gegenereerd • afwijkingen van de Wet of de Gids en de motivatie bij de afwijking - publicaties op TenderNed - binnengekomen inschrijvingen - proces-verbaal - opdrachtbevestiging - betaling
Europees openbaar	- verslaglegging • dat gekozen is voor een van de Europese aanbestedingsprocedures en de reden waarom • of er met voorselectie gewerkt is en, zo ja, met welke selectiecriteria • hoeveel inschrijvingen er zijn geweest en door wie • de geschatte waarde van de opdracht • subgunningscriteria • afwegingen bij de gunningskeuze • hoe maatschappelijke waarde wordt gegenereerd • afwijkingen van de Wet of de Gids en de motivatie bij de afwijking - publicaties op TenderNed - binnengekomen inschrijvingen - proces-verbaal - opdrachtbevestiging - betaling

Bron: Nota Aanbestedingsbeleid 2013.

Bijlage 3. Accountantscontrole aanbestedingen

WIJZE VAN RAPPORTAGE AANBESTEDINGEN 2015

1. Uitgangspunten

Voor de selectie is gebruik gemaakt van de afspraak met de accountant. Hierbij is de aanbestedingsprocedure meervoudige onderhandse aanbestedingen ten aanzien van diensten en leveringen als selectiegroep aangewezen. Daarnaast is aangegeven dat de selectie verder beperkt kan worden tot de volgende categorieën:

2. Categorieën

Diensten:

1. Schoonmaak
2. Onderhoud gebouwen
3. Groenonderhoud
4. Externe inhuur*
5. Balanz facilitair

Leveringen:

1. Sanitaire voorzieningen
2. Licenties communicatiemiddelen
3. Telefonie
4. Inhuur papiercontainers
5. Printers
6. Koffieautomaten
7. Kantoorvoorraad
8. Energie
9. Papier

* Hierbij wordt aangegeven of er sprake is van inhuur, waarbij er wel of geen hiërarchische verhouding is tussen het ingehuurde personeel en de leiding van de afdeling. Te denken valt aan wel hiërarchische verhouding bij detacheringen en geen hiërarchische verhouding bij advisering door advocaten, financiële adviseurs etc.

3. Acties

De werkwijze is als volgt:

Stap 1. Uit het financiële systeem is een lijst gedraaid met alle crediteuren uit 2015.

Stap 2. Op grond van de categorieën is de lijst gemarkeerd.

Stap 3. Bij bedragen die tussen € 10.000,- en € 100.000,- zijn binnen de gemarkeerde crediteuren de gegevens opgevraagd in het zaakgerelateerde systeem verseon.

Stap 4: Uit Coda zijn de facturen gehaald.

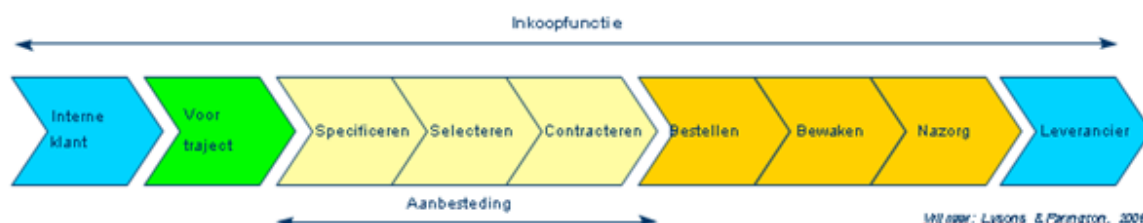
4. Rapportage

Aangereikt door de accountant is een format, waarin de volgende gegevens bij een aanbesteding worden gevraagd:

1. Rapportage/verslaglegging
2. Aanvraag offertes
3. Gunning van de opdracht
4. Getekende opdrachtbevestiging |
5. Factuur
6. Autorisatie van de factuur
7. Boeking van de factuur
8. Geautoriseerde betaaladvieslijst/betaalopdracht
9. Bankafschrift van de betaling
10. Boeking van de betaling

Bijlage 4. Inkoopproces

Het inkoopproces bestaat uit verschillende fasen, startend vanaf het voortraject.



stap	fase inkoop proces	toelichting
1	Voortraject	- Bepalen van de inkoopbehoefte - Onderzoek naar de aanwezigheid van een bestaande raamovereenkomst - Bepalen waarde van de opdracht of raamovereenkomst - Aanmaken inkoopdossier - Opstellen inkoopstrategie
2	Specificeren	- Opstellen offerteaanvraag - Opstellen overige aanbestedingsdocumenten
3	Selecteren	- Eventuele voorselectie geïnteresseerde ondernemers - Bekendmaking opdracht via verzenden van de offerteaanvraag, de website en/of TenderNed (6) - Offertes evalueren - Gunning aan winnende ondernemer - Informerende afgewezen ondernemers
4	Contracteren	- Tekenen (raam) overeenkomst met (winnende) contractant - Registreren getekende overeenkomst - Opmaken inkoopdossier en ter archivering aanbieden
5	Bestellen	- Uitvoeren van de opdracht - Eventueel met het doen van bestellingen
6	Bewaken	- Bewaking budget en check op facturen - Overleg met en controle op de opdrachtnemer
7	Nazorg	Evaluatie inkoopproces

Bron: Inkoopbeleid Brunssum 2014.

Bijlage 5. Bestuurlijke reactie College van Burgemeester en Wethouders, gemeente Brunssum

Rekenkamercommissie Brunssum
t.a.v. de heer Lemmens
Postbus 200
6400 AE Heerlen

Postadres
Postbus 250
6440 AG Brunssum
Bezoekadres
Bestuurscentrum
Lindeplein 1
Telefoon
(045) 5278555
Fax
(045) 5259879
E-mail
Gemeente@brunssum.nl
Internet
<http://www.brunssum.nl>
Bank
NL68BNGH0285001523 t.n.v.
Gemeente Brunssum
BIC-code: BNGHNL-2G

Datum

I/v brief van

I/v kenmerk

I/vs kenmerk

Bijlage(n)

Onderwerp

5 december 2016

697685/ 703316

Bestuurlijke reactie op rapport Rekenkamercommissie Controle inkoop Brunssum

Geachte heer Lemmens,

Bij deze laten wij u de bestuurlijke reactie toekomen over het onderzoeksrapport "Controle inkoop gemeente Brunssum".

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van uw onderzoeksrapport, met als titel "Controle inkoop gemeente Brunssum". Hierin hebben wij uw bevindingen kunnen lezen over het huidige inkoopproces voor inkopen < € 10.000. Wij hebben ook kennis genomen van de ambtelijke hoor en wederhoor die heeft plaatsgevonden.

Algemeen

Ondanks dat wij van mening dat het inkoopproces op enkele punten meer aandacht behoeft betreffen wij het dat de wijze van presentatie middels diverse tabellen de indruk kan wekken dat het inkoopproces niet op orde is. Elders in het rapport lezen we wel een nuancering dat u de registratie van een aantal, door u benoemde stappen in dat proces niet heeft vast kunnen stellen hetgeen dus niet per definitie betekent dat deze stappen niet worden uitgevoerd c.q. door het vastgestelde beleid en proces uitgevoerd zouden moeten worden. Een aantal aspecten zijn wel degelijk geborgd in de digitale processen en systemen ondanks dat documenten ontbreken in fysieke dossiers.

Uw constatering over het ontbreken van een inkoophandboek is terecht. Wij onderkennen dat op basis van de gemaakte afspraken er een handboek vastgesteld had moeten worden. Dit handboek geeft nadere uitvoeringsregels met betrekking tot de inkoop op basis van het door de raad geformuleerde beleid. Een handboek is ook gerelateerd aan de werking van de organisatie. Zoals u bekend is er het afgelopen jaar gewerkt aan de reorganisatie die per 1 januari 2017 zijn beslag heeft gekregen. Wij hebben en zullen het handboek in dat kader ter hand nemen en gaan vaststellen. Via de jaarrekening zullen wij verantwoording afleggen over de naleving van deze uitvoeringsregels en het door de raad vastgestelde beleid over het kalenderjaar 2017. Inkoop is in 2017 een specifiek aandachtspunt in de uitvoering van de interne controle.

Wij wijzen er op dat het gebruikelijk is om in een handboek een ondergrens te stellen. Dat impliceert dat inkopen lager dan de ondergrens niet aan alle regels behoeven te voldoen. Te doen gebruikelijke ondergrenzen impliceren dat het merendeel van de door u onderzochte inkopen buiten de controlescope zouden vallen zoals nu door u is uitgevoerd. Indien er sprake was geweest

van een vastgesteld handboek met daarin een gebruikelijke ondergrens dan waren uw bevindingen van een geheel andere orde geweest.

Controle van processen geschiedt aan de hand van de vooraf vastgestelde kaders. Het valt ons op dat u niet voor / door Brunssum vastgestelde kaders (en interpretatie van) als normenkader gebruikt om achteraf vast te stellen of we daaraan hebben voldaan. Naar de mening van ons college is dit geen professionele uitvoering van een onderzoeksvraag. Vervolgens heeft dit in uw rapport geleid tot een presentatie in tabellen die, zoals vermeld, naar onze opvatting een onjuiste indruk kunnen wekken. In plaats van in totaal een 23-tal voetnoten hadden wij de nuancering bij voorkeur in de tabel verwerkt gezien omdat voetnoten nu eenmaal niet altijd gelezen worden wat het risico op een onjuiste beeldvorming vergroot.

Controle dient plaats te vinden aan de hand van het vooraf vastgestelde normenkader. Daarbij valt het ons op dat u een inkoopproces schetst waarin naar onze mening een aantal essentiële stappen ontbreken. Zo is naar onze mening in het inkoopproces de 1^e stap het controleren of er sprake is van afdoende budget om een verplichting aan te gaan.

Het door u in bijlage 4 geschetste inkoopproces (afkomstig van het inkoopbeleid Brunssum 2014) is voor inkopen < € 10.000 in de praktijk strijdig gebleken met andere bepalingen uit het vastgestelde inkoopbeleid. De gemeente stelt in het vastgestelde beleid een administratieve lastenverlichting voor zowel zichzelf als voor ondernemers voorop (efficiencyoverwegingen). In het in bijlage 4 geschetste inkoopproces en uw interpretatie daarvan is absoluut geen sprake van een lastenverlichting voor de ambtelijke organisatie. In een bedrijfsmatige en op risico-afweging gebaseerde kosten-baten analyse zal een dergelijk inkoopproces als niet effectief en inefficiënt worden betiteld voor inkopen met een bepaalde ondergrens. Wij zullen daarom voorstellen doen het vastgestelde beleid daarop aan te passen zodat doelstellingen en processen met elkaar overeenstemmen.

Op basis van uw bevindingen stellen wij vast dat u veel waarde hecht aan de zogenaamde afleverbon en de daarop aanwezige handtekening voor de levering (de zogenaamde prestatieverplichting). De analoge werkwijze van afleverbonnen zien wij in de praktijk nauwelijks nog terug. In ons meer gedigitaliseerde proces dient de akkoord verklaring door de budgethouder op de factuur gelezen te worden als de akkoordverklaring ten aanzien van de levering. Wij hebben de indruk op basis van uw bevindingen dat u deze digitale handtekening op de factuur een geheel andere waarde toekent waardoor, mede door het gebruik van uw tabel de indruk wordt gewekt dat er nauwelijks tot niet sprake is van het akkoord verklaren dat de levering heeft plaatsgevonden.

In uw nawoord kondigt u een vervolgonderzoek aan. Op basis van de inhoud van uw rapport ontgaat ons college het causaal verband met deze opdracht. Zou u dit nog aan ons kunnen toelichten?

Aanbeveling 1

Op basis van uw bevindingen krijgen wij de indruk dat u waarde hecht aan het op meerdere plaatsen gelijktijdig aanwezig zijn van een fysiek inkoopdocument. In het analoge tijdperk was een fysiek inkoopdossier met daarin allerlei documenten te doen gebruikelijk. Omdat u deze nu niet meer zo aantreft leidt dit tot negatieve bevindingen waardoor het de indruk wekt niet op orde te zijn. Inmiddels werken wij (in belangrijke mate) digitaal. De gehele verwerking van facturen is digitaal georganiseerd en op grond van het zogenaamde substitutiebesluit werken wij conform die regels zodat de inkomende fysieke factuur ook vernietigd mag worden. Het komt ons over dat u deze hedendaagse werkwijzen onvoldoende heeft meegewogen in uw bevindingen. Er is naar onze mening geen sprake van lastenverlichting als we vanuit het financiële systeem afdrukken van een factuur moeten gaan maken om het fysieke inkoopdossier op de betreffende afdeling te vullen. Naar onze mening leidt dit juist tot onnodige kostenverhoging die uiteindelijk door de gemeente (lees de burger) betaald moet worden.

In het op te stellen handboek zal, uitgaande van een digitale procesgang worden vastgelegd op welke wijze de check op de daadwerkelijke levering wordt geregistreerd.

Uw stelling dat het niet efficiënt of proportioneel is om alle kleine inkopen te checken onderschrijven wij overigens niet. Het checken van achten wij wel degelijk van belang, alleen het

administreren ervan achten wij van mindere orde, en juist het administreren is de crux in uw onderzoek.

Aanbeveling 2

Nadat wij het handboek hebben vastgesteld zullen wij het geheel van beleid en uitvoeringsregels wederom onder de aandacht brengen van de medewerkers.

Aanbeveling 3

Zoals eerder gemeld in deze bestuurlijke reactie zal ~~steekproefsgewijze~~ de naleving van beleidsregels en handboek, zoals gebruikelijk onderdeel uitmaken van de interne controle maatregelen en zullen wij daarover verantwoording afleggen in de jaarrekening 2017.

Samenvattend

Samenvattend zijn wij van mening dat uw rapport de discrepantie tussen de beleidsdoelstellingen en het inkoopproces en het ontbreken van een handboek met nadere uitvoeringsregels aan het licht heeft gebracht. Wij nemen de strekking van uw aanbevelingen over met dien verstande dat wij de uitvoering daarvan ter hand nemen nadat we een handboek hebben vastgesteld met daarin een ondergrens die aansluit bij gebruikelijke efficiëncynormen.

Onze kanttekening bij uw rapport betreft met name het gebruik van een niet vastgesteld normenkader en de veronderstelling van de noodzaak van fysieke inkoopdossiers waarvan, naar onze opvatting, in het digitale tijdperk geen sprake meer kan zijn.

Voorts betreuren wij het dat door de presentatie van uw rapport mogelijk de indruk kan ontstaan dat onze processen niet op orde zijn terwijl u elders in uw rapport aangeeft dat u alleen de registratie daarvan niet heeft kunnen vaststellen.

Graag worden wij nog geïnformeerd over het causaal verband tussen uw bevindingen in het rapport en de inhoud van het door u aangekondigde onderzoek in uw nawoord.

Het college van burgemeester en wethouders van Brunssum,

burgemeester

secretaris

Bijlage 6. Nawoord Rekenkamercommissie Brunssum op de bestuurlijke reactie van het College van B&W

De rekenkamercommissie bedankt het college voor de bestuurlijke reactie op het onderzoeksrapport “Controle inkoop gemeente Brunssum.”

De Rekenkamercommissie heeft in het rapport de registratie van inkoopprocessen gelegd naast de door de gemeente geformuleerde normen. Deze normen zijn afkomstig uit “Inkoopbeleid Brunssum 2014” en de “Nota Aanbestedingsbeleid 2013”. Het aangekondigde handboek Inkoop moet nog worden opgesteld. Dat de rekenkamercommissie onprofessioneel onderzoek zou hebben gedaan, door niet de normen van de gemeente te hanteren, laat de commissie voor rekening van het college.

Op basis van de match tussen hetgeen volgens de normen geadministreerd zou moeten zijn en hetgeen fysiek en digitaal aanwezig is in de administratie, komen de tabellen tot stand. Wat de rekenkamercommissie heeft geconstateerd is, dat de benodigde stukken bij een opvraag niet uit het fysieke of digitale systeem naar boven gehaald konden worden. De indruk bij het college is onterecht dat de rekenkamercommissie hecht aan het op meerdere plaatsen gelijktijdig aanwezig zijn van inkoopdocumenten, of dat de rekenkamercommissie de hedendaagse werkwijzen onvoldoende zou hebben meegewogen. Een deel van de opgevraagde stukken waren bij navraag door de rekenkamercommissie en naar aanleiding van de ambtelijke hoor en wederhoor noch in de fysieke dossiers, noch in het digitale systeem aanwezig. De rekenkamercommissie blijft dan ook bij de conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek.

Het college geeft aan dat in de praktijk uit efficiencyoverwegingen wordt afgeweken van het door de gemeenteraad vastgestelde inkoopbeleid. Dat blijkt ook uit het onderzoek van de rekenkamercommissie. De rekenkamercommissie heeft daarom ook aanbevolen het beleid op punten aan te passen, en de praktijk daarmee in overeenstemming te brengen. Wij lezen in de bestuurlijke reactie terug dat dat ook de bedoeling is van het college.

Het onderzoek van de rekenkamercommissie was er onder andere op gericht of in de administratie gecheckt kan worden dat een levering daadwerkelijk plaats heeft gevonden. Dat kan op basis van een afleverbon, die in een enkel dossier is aangetroffen. Zoals aangegeven is deze niet verplicht volgens de huidige normen. Uit de akkoord verklaring van de budgethouder is weliswaar een akkoordverklaring ten aanzien van de betaling van de factuur af te leiden, maar niet noodzakelijkerwijs een akkoordverklaring ten aanzien van de daadwerkelijke levering. Dat zou met een afleverbon opgelost kunnen worden. Een afleverbon die, even goed als een fysieke factuur, gescand in het digitale systeem ingebracht kan worden. Een andere check op de daadwerkelijke levering is uiteraard mogelijk. Het college geeft aan dat in het handboek op te nemen.

De rekenkamercommissie heeft overigens niet gesteld, zoals het college in de reactie suggereert, dat het inkoopproces voor kleine inkopen niet gecheckt hoefde te worden. Die opmerking slaat op de controle van de volledigheid van de dossiers, die periodiek en steekproefsgewijs kan geschieden. Er is met betrekking tot het registratieregime in het beleid een onderscheid gemaakt tussen onderhands enkelvoudige en onderhands meervoudige aanbestedingen. Daar zijn in het aanbestedingsbeleid drempelbedragen voor opgenomen, zodat duidelijk is welke aanbestedingen onder een kort of uitgebreid registratieregime vallen. De rekenkamercommissie raadt aan om in het beleid en nieuw op te stellen handboek drempelbedragen op te nemen voor het type controle op de inkoopdossiers.

Bij navraag blijken de volgende aantallen facturen naar grootte in 2016 door Brunssum ontvangen en betaald. Hier zijn de investeringen met betrekking tot WOZL en Betere Buren niet in betrokken, en inkopen boven € 75.000.

Grootteklasse facturen	Aantal 2016
< € 5.000	1.991
€ 5.001 – € 10.000	118
€ 10.001 - € 25.000	90
€ 25.001 - € 40.000	28
€ 40.000 - € 75.000	19

De overgrote bulk van de facturen betreft bedragen onder € 10.000, en de aantallen lopen af naar mate de bedragen hoger worden. De accountant controleert steekproefsgewijs de inkopen boven € 10.000. De rekenkamercommissie acht het raadzaam in het handboek een steekproefsgewijze, aselechte en gestratificeerde controle uit te voeren op de volledigheid van de inkoopdossiers van trajecten onder € 10.000.

In het nawoord in hoofdstuk 4 'Samenvatting, conclusies en aanbevelingen' geeft de rekenkamercommissie aan van plan te zijn een ander onderzoek op inkoop uit te voeren. Meer verband dan dat is er niet met dit onderzoek.