

**Het inkoopbeleid in Noordoostpolder doorgelicht.
“Vasthouden en doorpakken voor een goed
inkoopresultaat”.**

Rekenkamercommissie Noordoostpolder
April 2006

Inhoudsopgave

Voorwoord	blz 3
Samenvatting	blz 4-5
Hoofdstuk 1 Inleiding	blz 6-7
Hoofdstuk 2 Inkoop algemeen	blz 8-9
Hoofdstuk 3 Weergave van het inkoopbeleid in verleden en heden	blz 10-14
Hoofdstuk 4 Hoe werkt dit beleid in de praktijk: resultaten onderzoek	blz. 15-18
Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen	blz. 19-20
Bijlagen	blz. 21-25

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van het tweede onderzoek van de Rekenkamercommissie Noordoostpolder. Het gaat om een onderzoek naar de werking van het inkoopbeleid dat in 2004 door het college is vastgesteld.

In het kader van dit onderzoek is door de rekenkamercommissie veel werk en energie gevraagd van de ambtelijke organisatie van de gemeente Noordoostpolder. De rekenkamercommissie hoopt dat B&W en de organisatie met de resultaten dit onderzoek de reeds ingeslagen weg van verbeteringen op het inkoopvlak verder kunnen doorlopen en aanknopingspunten vinden waar verbeteringen nodig c.q. mogelijk zijn.

In feite kan dit onderzoek als een tussentijdse evaluatie van het nieuwe inkoopbeleid en de werking ervan worden beschouwd.

Emmeloord, maart 2006

Samenvatting

In haar tweede onderzoek heeft de rekenkamercommissie Noordoostpolder onderzoek gedaan naar de praktijk van het inkoopbeleid in de gemeente Noordoostpolder. Het inkoopbeleid heeft vanaf 2003 serieuze aandacht gekregen. Dit betekent dat het anno 2006 op onderdelen is uitgewerkt, dat sommige onderdelen in uitvoering zijn, maar dat van andere onderdelen de uitwerking nog niet is voltooid. Ondanks het feit dat het inkoopbeleid volop in ontwikkeling en uitvoering is, heeft de rekenkamercommissie het vigerend inkoopbeleid beschreven en op diverse onderdelen beoordeeld.

De onderzoeksvragen luiden:

- wat is de inhoud van het geformuleerde inkoopbeleid?
- over welke inkoopvolumes en -grootheden gaat het?
- hoe staat het met de rechtmatigheid van de aanbestedingen?
- wat zijn de ervaringen met c.q. wat is de stand van zaken met betrekking tot het inkoopbeleid?
- hoe moeten deze ervaringen worden beoordeeld in het kader van doelmatigheid en doeltreffendheid van dit beleid en de wijze waarop de inkoopfunctie in de gemeentelijke organisatie is georganiseerd?

Bij haar onderzoek heeft de commissie gebruik gemaakt van dossieronderzoek, enquête, interviews alsmede de bevindingen van een extern bureau, dat in opdracht van de rekenkamercommissie de aanbestedingspraktijk heeft doorgelicht.

De algemene conclusie is dat het inkoopbeleid van de gemeente Noordoostpolder stevig is neergezet en op onderdelen goed is uitgewerkt. Deze lijn moet met volle kracht worden doorgezet. Een belangrijk doel is de inkoopprestatie organisatiebreed te verbeteren om daardoor efficiënter te kunnen inkopen. De eerste resultaten stemmen hoopvol maar op onderdelen is het beleid nog onvoldoende uitgewerkt. Op die onderdelen valt dan ook nog weinig te zeggen over het halen van de geformuleerde doelen en effecten. Met betrekking tot de wijze van aanbesteding heeft de rekenkamercommissie van drie dossiers geen informatie ontvangen zodat in die gevallen niet kon worden nagegaan of er terecht is afgezien van Europese aanbesteding. Het is in zijn algemeenheid van groot belang dat op dit terrein zeer nauwkeurig de richtlijnen worden gevolgd. Opvallend is dat er bij de onderzochte aanbestedingen relatief weinig lokale ondernemers zijn betrokken. De gemeente heeft overigens wel een goedkeurende accountantsverklaring gekregen. In deze controle zijn inkoop en inkoopbeleid inbegrepen.

Een belangrijke rol bij het inkoopbeleid is weggelegd voor de inkoopcoördinator. Deze fungeert als aanjager voor het decentraal opgezette inkoopbeleid met ondersteuning van de centrale helpdesk inkoop. Uiteindelijk beslissen de ambtelijke budgethouders, en waar nodig het College, zelf over de te verrichten aankopen en de uit te voeren aanbestedingen. Ook de benchmark met andere gemeenten geeft inzicht in de prestaties van de gemeente. Noordoostpolder scoort dan (relatief) goed. Ook vindt op een aantal onderdelen reeds gezamenlijke inkoop met andere gemeenten plaats.

In de diverse voortgangrapportages geeft het College aan op welke onderdelen verbeteringen mogelijk zijn. Deze kritische zelfreflectie doet niet af aan het feit dat er nog aanvullende verbeteringen mogelijk zijn.

Gegeven de keuze voor de decentrale werkwijze doet de rekenkamercommissie aanbevelingen om te komen tot verbetering van de organisatie en structurering van de inkoopfunctie. De belangrijkste aanbevelingen betreffen hier:

- verbetering naleving van het inkoopbeleid en het verminderen van het gevoel van vrijblijvendheid;
- verbeteringen in procedures en werkwijze;
- meer gebruik van inkoop hulpmiddelen;
- scherpere criteria en afspraken voor de resultaatsbepaling van het inkoopbeleid en het zichtbaar maken daarvan;
- meer duidelijkheid over de verwerking en bestemming van aanbestedingsoverschotten.

Zoals bij elk beleid en de uitvoering ervan is een net zo belangrijke factor de wijze waarop de organisatie het uit te voeren beleid percipieert en uitvoert. De organisatiecultuur is daarop van grote invloed. Het aanbevelen of voorschrijven van meer samenwerking, in casu tussen afdelingen, is goed maar moet dan ook wel gebeuren en worden gestimuleerd. Organisatieculturele kenmerken zijn hierop ook van invloed. Ten aanzien hiervan beveelt de rekenkamercommissie onder andere aan:

- het bevorderen van de communicatie over de implicaties van het inkoopbeleid, zodat nog beter bekend wordt wat en hoe de bedoeling is;
- het bevorderen van afdelingsoverschrijdende samenwerking;
- het vergroten van het draagvlak in de organisatie voor de uitvoering van het inkoopbeleid;
- het vergroten van het 'inkoopbewustzijn' via bijeenkomsten, training e.a.
- blijvende aandacht van het management voor verankering van het inkoopbeleid.

Tot slot doet de commissie ook nog een aantal praktische aanbevelingen tot verbetering van het leveranciers- en contractmanagement, het aanleggen van een 'zwarte' lijst van leveranciers alsmede het verbeteren van de administratieve organisatie en de operationele inkoopprocessen.

Hoofdstuk 1 Inleiding

Algemeen

Bij het maken van keuzes uit de lijst van onderzoeksonderwerpen is door de rekenkamercommissie "inkoopbeleid in de praktijk" als tweede onderzoek geselecteerd. Vanaf de start van het onderzoek was duidelijk dat, afgaande op de verschillende documenten en nota's op het gebied van inkoop die ons zijn toegezonden, de gemeente Noordoostpolder vanaf 2003 de nodige aandacht heeft geschonken aan verdere verbeteringen op dit vlak. Aan de ene kant gaf dit beperkingen voor het onderzoek omdat dit soort initiatieven/verbeterslagen de kans moeten hebben om te "landen" in een organisatie en de tijd moeten krijgen om daadwerkelijk aan de verschillende verbeteringen invulling te geven in de praktijk. Van de andere kant was het oordeel van de Rekenkamercommissie dat een onderzoek als deze ook ondersteunend en extra stimulerend kan zijn voor de toepassing van inkoopbeleid in de praktijk.

Alvorens op eigen inzicht het inkooponderzoek gestalte te geven is door de Rekenkamercommissie besloten een tussenstap in te lassen om beter in staat te zijn het onderzoek te concretiseren. Daartoe zijn de meest direct betrokkenen bij het inkoopbeleid uitgenodigd voor een oriënterende bijeenkomst met de rekenkamercommissie. Belangrijkste doelstelling van dit gesprek was om een beeld te krijgen van de gang van zaken met betrekking tot de invoering van het nieuwe beleid in de praktijk tot nu toe.

Om de rekenkamercommissie te ondersteunen met betrekking tot professionele kennis en ervaring op inkoopgebied is voor een beperkt aantal onderdelen van het onderzoek besloten het bureau Alfa Delta Compendium in te huren. Dit bureau heeft als opdracht meegekregen te ondersteunen bij de vaststelling van het inkoopvolume, de analyse met betrekking tot rechtmatigheid ten aanzien van de Europese aanbestedingsrichtlijn, analyse van de gehouden enquête, de voorbereiding en ondersteuning bij de interviews en advisering met betrekking tot de rapportage.

Onderzoeksopzet

Voor het onderzoek is de volgende opzet gevolgd:

1. Studie ontwikkelingen inkoopbeleid afgelopen jaren en vigerend beleid ("setting/context/toetsingskader").
De vragen die hierbij werden geformuleerd, luiden:
 - wat is de inhoud van het geformuleerde inkoopbeleid?
 - over welke inkoopvolumes en -grootheden gaat het?
 - hoe staat het met de rechtmatigheid van de aanbestedingen?
 - wat zijn de ervaringen met c.q. wat is de stand van zaken met betrekking tot het inkoopbeleid?
 - hoe moeten deze ervaringen worden beoordeeld in het kader van doelmatigheid en doeltreffendheid van dit beleid en de wijze waarop de inkoopfunctie in de gemeentelijke organisatie is georganiseerd?Deze vragen zijn afgezet tegen het vastgestelde beleid, de inkoopvoorwaarden en de beschreven eisen die zijn gesteld ten aanzien van de wijze waarop wordt ingekocht en aanbesteed.
2. Toetsing van beleid in de praktijk aan de hand van steekproef (basis betalingen uit de boekhouding van 2004)¹. Een en ander aan de hand van een enquête door verschillende functionarissen in te vullen.

3. Het houden van interviews met (een selectie van) lijnverantwoordelijken, budgethouders en eventuele andere betrokkenen (hier zijn verslagen van).
4. Rapportage.

Qua tijdsbesteding en kosten is het onderzoek conform verwachting verlopen.

¹ De steekproef was niet A-select. De criteria waren erop gericht om te komen tot een zo evenwichtig mogelijke spreiding over de diverse eenheden, rekening houdend met betreffende inkoopvolumes. Verder is gekeken naar desbetreffende omschrijvingen bij de facturen. In een aantal gevallen vormde deze omschrijving aanleiding om bijbehorende inkooptrajecten in het onderzoek mee te nemen. Tot slot diende de steekproef het mogelijk te maken om aandacht te kunnen geven aan inkoop in de breedste zin van het woord, dus ook inhuur externen, adviesbureaus, detacheringen/interims etc.

Hoofdstuk 2 Inkoop algemeen

Inkoopvolume

Voor het bepalen van de doeltreffendheid van de inkoop is door de gemeente Noordoostpolder een lijst met alle facturen boven de € 5.000 aangeleverd met betrekking tot 2004. Deze facturen zijn per leverancier samengevoegd, zodat er een beeld ontstaat van de uitgaven bij de grotere leveranciers van de gemeente Noordoostpolder. De leveranciers zijn vervolgens ingedeeld in segmenten. Hierdoor wordt er inzicht verkregen in wat de grootste inkooppakketten van de gemeente Noordoostpolder zijn. Op basis hiervan zijn de inkooppakketten waar op gefocust moet worden, geïdentificeerd.

Op basis van bovenstaande exercities zijn de volumes en aantallen leveranciers per inkooppakket weer te geven (zie tabel in bijlage 1). 224 leveranciers zijn goed voor € 25,3 miljoen inkoopvolume (inclusief BTW) van het totale inkoop volume van € 31,8 miljoen.

Rechtmatigheid

De rechtmatigheid voor alle aanbestedingen binnen de gemeente Noordoostpolder boven de Europese aanbestedingsdrempel zijn doorgenomen met de inkoopcoördinator.

Voor die leveranciers die in 2005 boven genoemde drempelbedragen zijn uitgekomen is door het bureau Alfa Delta Compendium in de TED database getoetst of ze Europees zijn aanbesteed. Dit is een database van alle werken die conform de Europese regels zijn aanbesteed.

Voor die leveranciers waarvoor dat niet het geval is, is tijdens het interview met de inkoopcoördinator een toelichting gevraagd. Onderstaand staat per leverancier aangegeven of het Europees is aanbesteed of dat er een dossier is gemaakt met daarin de redenen om het niet te doen.

Aanbestedingen

- Huisvuilcentrale, Flevocollect, Orgaworld: Dossier
- Concern voor Werk: Europees aanbesteed
- Vloetax: Dossier
- Witpaard Partners: Dossier
- Tempo Team / Start: Europees aanbesteed
- Centric: Dossier
- Deloitte & Touche: Europees aanbesteed
- Energie: Dossier
- Asito: Europees aanbesteed
- Kender Thijssen: Dossier

Daar waar is afgeweken van (Europese) aanbesteding zou een dossier aanwezig zijn waarin is terug te vinden is waarom hiervan is afgeweken. Een aantal is aangetroffen. Over een drietal is geen informatie ontvangen, namelijk van Concern voor werk, Witpaard Partners en de aanbesteding met betrekking tot energie.

Omdat de rekenkamercommissie niet over alle dossiers heeft kunnen beschikken, heeft ze niet na kunnen gaan of er al dan niet terecht is geoordeeld geen Europese aanbesteding te doen plaatsvinden.

In zijn algemeenheid merkt de rekenkamercommissie op dat op het terrein van de Europese richtlijnen ten aanzien van aanbestedingen een grote mate van nauwkeurigheid is geboden. Tot voor kort werd bijvoorbeeld aangenomen dat onderhandse opdrachten aan de sociale werkvoorziening acceptabel waren vanuit de Europese aanbestedingsrichtlijn diensten. Hierop zou immers niet de lijst 1 A van toepassing zijn

(waarin volledige vrije concurrentie speelt), maar lijst 1B. Bij lijst 1B zou een meldingsplicht achteraf aan de Commissie volstaan.

De Europese commissie heeft in 2005 echter aan Ierland in een bepaalde kwestie laten weten dat de principes van het algemene aanbestedingsrecht ook moeten gelden bij 1B opdrachten. De principes transparantie, objectiviteit en non-discriminatie zijn gebaseerd op het EG-verdrag en daarmee onderdeel van het primair recht. Gemeenten moeten er bij het verlenen van een opdracht dus rekening mee houden.

Iets dergelijks geldt ook voor het aangaan van raamovereenkomsten.

Aanbeveling verdient het dat bij iedere aanbesteding als paragraaf wordt meegenomen de vraag of er Europees aanbesteed dient te worden en indien hiervoor niet wordt gekozen, de argumentatie waarom dat niet gebeurt. Daarmee is voor ieder duidelijk dat er afwegingen zijn gemaakt en welke daarbij de boventoon voeren.

Verder is in één geval geconstateerd dat vanuit het college is aangedrongen om lokale ondernemers in de aanbesteding te betrekken. De rekenkamercommissie is bekend met één besluit van het college waarbij een dergelijke voorkeursaanpak werd gevolgd en gaat ervan uit dat daarbij aan de te volgen wettelijke regelgeving, de nota aanbestedingsbeleid en de door de raad vastgestelde procedures wordt voldaan .

Overigens viel het bij het bestuderen van de ingevulde enquêtes op dat er nauwelijks lokale ondernemers bij de opdrachten waren betrokken.

De gemeente Noordoostpolder is één van de weinige gemeenten die een goedkeurende verklaring hebben gekregen voor de rechtmatigheidscontrole van de accountant. Inkoop en inkoopbeleid is door de accountant in deze controle meegenomen.

Hoofdstuk 3: Weergave van het inkoopbeleid in verleden en heden

Aanleiding

Vanaf 1998 wordt in de gemeente Noordoostpolder nagedacht over de organisatie en werkwijze met betrekking tot het doen van gemeentelijke inkopen. Mede ingegeven door de noodzaak bezuinigingen door te voeren is er studie gemaakt van de mogelijkheden om de inkoopfunctie beter in te richten.

De verbetering van de inkoopfunctie is verder vorm gegeven door een gemeentelijke projectgroep Inkoop, die op diverse momenten daarbij door externen is ondersteund. Vervolgens is in de beleidsplanning 2002-2006 door het College en de raad prioriteit gegeven aan de inrichting van het taakveld "Centrale Inkoop". De ambtelijke kick off was op 23 april 2002. De projectgroep heeft 19 aangedragen projecten doorgesproken en een aantal hiervan is geselecteerd om als pilot te dienen.

Begrippen

In dit project wordt de term inkoop gebruikt voor het gehele inkooptraject, van specificeren tot nazorg. Aanbesteden is de eerste fase van het inkooptraject: van het specificeren van de inkoopbehoefte tot en met contracteren.

Inkoopproces:

Specificeren Selecteren Contracteren Bestellen Bewaken Nazorg



Aanbesteden

Het aanbestedingsbeleid dateert van 1987 en sindsdien zijn er vele ontwikkelingen geweest, zoals wijzingen in de Gemeentewet, de Europese regelgeving en de invoering van de Euro, waardoor actualisering noodzakelijk was. Algemene aanbestedingsregels zijn opgenomen in het handboek inkoop en gelden voor aanbestedingen van leveringen en diensten. Indien het raambedrag voor aanbestedingen van leveringen en diensten hoger is dan EUR 236.945,- dan zijn de Europese richtlijnen van kracht. Wanneer er sprake is van aanbestedingen van werken geldt dat de Europese richtlijnen pas van toepassing zijn wanneer het bedrag van EUR 5.923.624,-² wordt overschreden. Gezien de specifieke eisen die bij werken gesteld worden, de uitgebreide nationale regelgeving (UAR en UAV) die gevolgd kan worden en het "gat" richting de EU-drempel is daarom besloten aanvullende regels op te stellen in de vorm van een nieuw aanbestedingsbeleid specifiek voor werken. Het nieuwe aanbestedingsbeleid is eveneens op 27 januari 2004 door het college vastgesteld.

Besluitvormingstraject

Door de invoering van het dualisme heeft een verschuiving plaatsgevonden tussen de bevoegdheden van het college en de raad (artikel 160 van de Gemeentewet). In het monistische tijdperk zou het inkoop- en aanbestedingsbeleid aan de raad ter goedkeuring zijn voorgelegd. In het dualisme wordt dit beschouwd als een middel voor het college een door de raad vastgesteld doel tegen zo min mogelijk kosten te bereiken. Daarom heeft het College op 27 januari 2004 de beleidsuitgangspunten, het inkoopbeleid en het aanbestedingsbeleid vastgesteld en besloten deze na vaststelling ter informatie aan de raad te zenden.³

² Bedragen zijn exclusief BTW en geldig met ingang van 1 januari 2004 tot en met 31 december 2005.

³ Zie Memo Inkoop – en aanbestedingsbeleid gemeente Noordoostpolder t.b.v. gemeenteraad d.d. 6-2-2004.

De gemeente wil diensten, leveringen en werken van een goede kwaliteit aanbesteden conform de nationale en Europese regels en daarvoor de juiste prijs betalen. Ook is het van belang zorg te dragen voor een "open" manier van inkopen, zodat alle geschikte leveranciers gelijke kansen krijgen. Verder streeft de gemeente er naar dat het inkoopproces te allen tijde transparant en controleerbaar is.

Belangrijke uitgangspunten zijn dan voor de gemeente:

- Objectiviteit
- Transparantie
- Non-discriminatie
- De procedures zijn conform de (Europese) wet- en regelgeving uitgevoerd
- Er is rekening gehouden met de milieudoelstelling van de gemeente Noordoostpolder (Duurzaam inkopen)
- Het inkoopproces is niet alleen zakelijk maar ook ethisch verantwoord verlopen (Integriteit)

Vertrekpunt bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid is dat er sprake is van inkoopcoördinatie. Binnen de bestuursdienst worden veel verschillende artikelen ingekocht, van paperclips tot vrachtauto's tot het inhuren van extern advies. Het is, aldus het College, onmogelijk van al de inkopen van goederen en diensten alles af te weten. Inkoop binnen de bestuursdienst zal meer een samenspel zijn van de materiedeskundigen (decentrale inkopers) en de inkoopcoördinator. De nieuw aangestelde inkoopcoördinator let op het volgen van het juiste inkoopproces. Hij gaat met de vakspecialist in overleg om de vereiste en gewenste specificaties in kaart te brengen en begeleidt Europese aanbestedingstrajecten. Ook zal de inkoopcoördinator onderzoeken of bundeling van inkoop mogelijk is, hierbij kan gedacht worden aan bundeling binnen de bestuursdienst maar ook aan het samenwerken met andere gemeenten op het gebied van inkoop. Op deze wijze worden offerteaanvragen zodanig opgesteld dat er meerdere goed vergelijkbare offertes uit de markt kunnen komen en kan de gemeente via bundeling van inkoopvolumes en concurrentiestelling inkoopvoordeel behalen.

Inmiddels wordt het inkoopbeleid vormgegeven via inkoopactieplannen.

Inkoopcoördinator

In de beleidsplanning 2002-2006 is door de gemeenteraad aangegeven dat een inkoopcoördinator mag worden aangetrokken met ingang van 2004, mits de kosten kunnen worden gedekt uit de besparingen op alle inkoopactiviteiten (budget: € 45.000). Indien daar op basis van de uitkomst van de pilots aanleiding toe bestond zou de inkoopcoördinator eerder kunnen worden aangetrokken.

Met ingang van 1 februari 2004 is een inkoopcoördinator aangesteld met als opdracht het implementeren van de door de projectgroep inkoop opgestelde hulpmiddelen op het gebied van inkoop. De andere taak is het adviseren en ondersteunen van de integraal verantwoordelijke afdelingen bij hun inkopen en aanbestedingen. Daartoe is een inkoopplan opgesteld dat door het College is vastgesteld.

De hoofddoelstelling van het inkoopbeleid is het organisatiebreed verbeteren van de inkoopprestatie. Dit houdt in dat de gemeentelijke organisatie zorgdraagt voor:

- objectiviteit, transparantie en integriteit;
- het breed in de markt zetten van inkopen;
- meer en scherpere prijsonderhandelingen;
- het afsluiten van raamovereenkomsten.

Het doel is hiermee te komen tot een kostenreductie van € 50.000,-- over 2004, oplopend naar € 100.000,-- over 2005 tot een structurele inkoopbesparing van € 150.000,-- vanaf 2006. Hiermee is de taakstelling van de organisatie 'SMART' gemaakt. De verantwoordelijkheid voor deze taakstelling ligt bij het CMT.

De belangrijkste maatregelen zijn het aanstellen van een inkoopcoördinator en het toepassen van de opgestelde inkoop hulpmiddelen. Een belangrijk middel daartoe vormen de Algemene Inkoopvoorwaarden van de gemeente (AIVG). De AIVG zijn zowel bedoeld voor goederen als diensten. Daarmee moet een meer professionele inkoop worden gerealiseerd.

Via diverse communicatiemiddelen is het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid in de organisatie gecommuniceerd. Er is een handboek inkoop opgesteld dat beschikbaar is via Intranet. Daarin zijn beleid, procedures, regels en hulpmiddelen beschikbaar voor decentrale inkopers.

De inkoopcoördinator is verantwoordelijk voor de inkoopcontrol:

- coördinatie: de afstemming van de inkopen van de verschillende onderdelen van de organisatie op elkaar;
- doelmatigheid: inkopen vinden plaats op efficiënte wijze;
- inkoopinspanningen zijn gericht op het blijven verwezenlijken van de gestelde doelen (effectiviteit).

De inkoopcoördinator heeft ook als taak de door de organisatie behaalde inkoopbesparingen en aanbestedingsresultaten in kaart te brengen.

Inkooprapportage 2004

In de Inkooprapportage 2004 wordt verslag gedaan van de resultaten over 2004, het inkoopactieplan 2004, de knelpunten en gevolgen daarvan.

Daarin wordt aangegeven dat de structurele inkoopbesparingen van 2004 en begin 2005 een bedrag omvatten van EUR 69.732,00. De conclusie is dat de organisatie redelijk op koers ligt, maar dat op onderdelen nog verbeteringen mogelijk zijn. De verwachting is dat de financiële taakstelling zal worden gehaald.

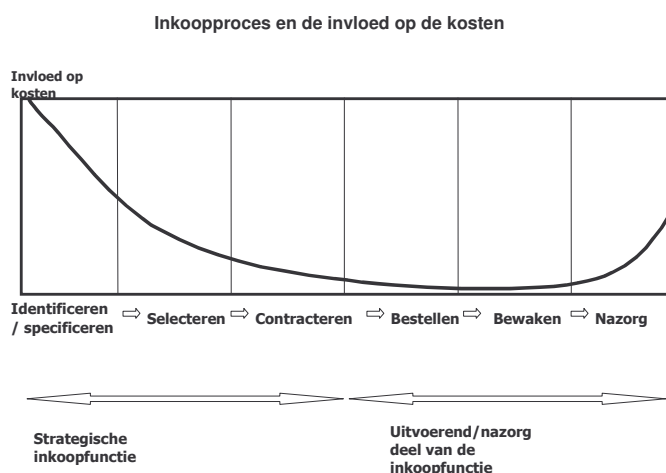
Bij deze gemeentelijke analyse stelt de Rekenkamercommissie de vraag op welke wijze het besparingsbedrag tot stand is gekomen, m.a.w. wat het referentiekader voor de in te boeken besparing is geweest. Een andere vraag betreft de wijze waarop inkoopbesparingen worden afgeraamd. (Zie verder ook pagina 15).

Inkoopactieplan 2005

De hoofddoelstelling van het huidige inkoopbeleid blijft de inkoopprestatie organisatiebreed verbeteren en het verminderen van de gemeentelijke uitgaven. Een helder inkoopbeleid is echter tevens de basis om verantwoording af te leggen over de rechtmatigheid en doelmatigheid van de gemeentelijke bestedingen. De accountantscontrole op rechtmatigheid over de jaarrekening 2004 én het onderzoek van de Rekenkamercommissie naar het interne inkoopbeleid tonen, aldus het plan, aan dat het op de juiste manier naleven van de regels en procedures steeds meer wordt vereist. Ondanks het feit dat met betrekking tot de opstartperiode de organisatie qua naleven van de regels en de procedures redelijk op koers komt, zijn er zeker nog enkele verbetermogelijkheden waarmee de naleving van het inkoopbeleid, het gebruik van inkoop hulpmiddelen en de afdelingsoverschrijdende samenwerking verder kan worden bevorderd.

De invloed op de inkoopkosten van de organisatie is in de beginfase van het inkoopproces optimaal, zo wordt gesteld. In deze fase kunnen inkopen gebundeld worden, raamcontracten aan worden gegaan en kan er bespaard worden op de vereiste c.q. gewenste specificaties van de inkoop. De invloed en de werkzaamheden van de inkoopadviseur bij inkoop- en aanbestedingstrajecten vindt echter nog teveel plaats in het selectie- en contracteringsproces en zal verder naar voren moeten worden gezet in het inkoopproces (zoals weergegeven in figuur 1). De invloed op de inkoopkosten is in de beginfase optimaal.

Figuur 1



De procedures, communicatie naar de medewerkers en control moeten, aldus het Inkoopactieplan 2005, dan ook aangescherpt worden en worden verder uitgewerkt in het inkoopjaarplan voor 2006.

Inkoopactieplan 2004-2006

In het inkoopactieplan 2004- 2006 wordt voorgesteld het opstellen en uitvoeren van het inkoopjaarplan te relateren aan de financiële beleidscyclus. Hierbij, zo is de bedoeling, wordt ten aanzien van geraamde uitgaven c.q. inkopen een indicatie gegeven over de te volgen inkoopprocedure en de mate van betrokkenheid van de inkoopadviseur in het inkooptraject.

Als te behalen resultaten worden geformuleerd:⁴

- inkooptrajecten worden conform vastgesteld beleid en procedures uitgevoerd;
- een structurele inkoopbesparing van € 150.000 is bereikt met ingang van 2006.⁵

Tevens zijn de activiteiten die moeten leiden tot het behalen van de resultaten op grond van de opgedane ervaringen bijgesteld. Met betrekking tot het verbeteren van de inkoopprestatie zou de rol van de inkoopcoördinator vooral in de beginfase van het inkooptraject moeten worden vergroot. Zijn inkoopdiagnose moet leidend worden voor de inkoop.

Daarnaast gaat het om:

- het (opnieuw) onderhandelen met bestaande en nieuwe leveranciers; het afsluiten van raamovereenkomsten;
- het (afdelingsoverschrijdend) bundelen van inkooppakketten;
- het toegankelijk maken van inkoopexpertise.

Ten aanzien van de implementatie en control van de inkoopprocedures worden als (verbeter)activiteiten voorgesteld:

- het daadwerkelijk implementeren en controleren van het inkoop- en aanbestedingsbeleid;
- het daadwerkelijk hanteren van de inkoopvoorwaarden;
- aparte voorwaarden opstellen voor inhuur personeel;
- het actualiseren van het inkoop- en aanbestedingsbeleid;

⁴ Inkoopactieplan 2004-2006 d.d. 26-01-2004.

⁵ Besparingen kunnen ook worden gerealiseerd door minder meerkosten (de kosten stijgen slechts met 2% i.p.v. 10%), door besparingen op investeringen (met lagere kapitaallasten), door besparingen in grondexploitaties, door besparingen binnen de beleidsvelden afval en riool (met daardoor lagere heffingen).

- verbetering van de inkoopcontrol, zowel door structurele als steekproefsgewijze controle.

Organisatie

Uitgangspunt blijft dat de inkoop binnen de gemeente decentraal georganiseerd blijft met de ondersteuning van een centrale helpdesk inkoop. Reden hiervoor is dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij het principe van integraal management. De verantwoordelijkheid voor de inkoopactiviteiten blijft bij de decentrale inkopers/ integrale managers liggen, omdat in het kader van integraal management wordt uitgegaan van centrale coördinatie en niet van centrale inkoop.

Risico's

Een belangrijke voorwaarde bij verdere professionalisering van de inkoop is commitment bij de leiding van de totale organisatie en het bestuur. Daarnaast is draagvlak onder de decentrale inkopers van groot belang. Alle inkopers van de organisatie zullen, aldus het actieplan, de professionalisering van de inkoop tot een succes moeten maken. Zonder draagvlak zullen de beoogde resultaten niet worden bereikt.

Op basis van de geformuleerde actiepunten blijkt dat bij herhaling dezelfde factoren als afbreukrisico voor verbetering van de inkoopfunctie worden genoemd:

- de decentrale positie van de inkoopcoördinator. Overigens hoeven het concept van integraal management en een meer centrale positie van de inkoopcoördinator niet persé met elkaar op gespannen voet te staan;
- het nog gebrekkige draagvlak voor professionalisering van het inkoopbeleid;
- een gebrekkige controle op naleving en handhaving van de inkoopprocedures.

Overigens neemt de noodzaak tot controle op de naleving af wanneer de medewerkers zich de inkoopprocedures, o.a. via communicatie en opleiding, voldoende eigen hebben gemaakt. De kost gaat ook hier voor de baat uit.

Externe oriëntatie

De gemeente kijkt niet alleen naar de eigen inkoopprestaties maar wil zichzelf ook spiegelen aan andere de resultaten van andere gemeenten. Zo wordt meegewerkt aan een inkoop-benchmark met de gemeenten Soest, Barneveld en Heusden. Ook wordt meegedaan aan Trendrapportages over facilitaire kengetallen gemeenten, laatstelijk in 2004. Uit deze rapportage blijkt dat gemeenten in het algemeen te duur uit zijn, dat er niet efficiënt wordt ingekocht en dat in de helft van de gemeenten een professioneel inkoopplan ontbreekt. Op basis van het hiervoor beschreven gemeentelijk beleid (plannen, doelen, uitvoering, evaluatie, resultaten) gaan deze algemene conclusies niet voor de gemeente Noordoostpolder op.

Hoofdstuk 4: Hoe werkt dit beleid in de praktijk: resultaten onderzoek

De relevante bevindingen uit het onderzoek naar het vastgestelde inkoopbeleid zijn in dit hoofdstuk weergegeven.

Werking nieuw inkoopbeleid

De essentie van het nieuwe inkoopbeleid kan worden omschreven als het verbeteren van de inkoopprestatie van de gemeente door het hanteren van de gemeentelijke inkoopvoorwaarden, het functioneren van een inkoopcoördinator en door expliciete eisen te stellen aan de wijze waarop wordt ingekocht c.q. aanbesteed.

Duidelijk is geworden dat de invoering van het nieuwe inkoopbeleid redelijk goed verloopt. College en de organisatie hebben de goede koers te pakken en er kan zeker niet worden gesproken van tegenwerking. Wel zijn functionarissen die gewend zijn op een bepaalde manier te werken moeilijk te verleiden om op de nieuwe manier te gaan werken. Het is immers moeilijker om niet alleen meer zijn eigen richtlijnen en ervaringen te kunnen hanteren. Dit heeft naar het oordeel van de rekenkamercommissie met name te maken met "bedrijfsblindheid" en mentaliteit, een aantal medewerkers is zéér overtuigd dat ze het al heel goed doen. Hierbij wordt er dan aan voorbij gegaan dat het belangrijk is dat men samenwerkt met de inkoopcoördinator: die is als professional op inkoop geselecteerd, terwijl normaal gesproken anderen "inkoop erbij doen".

Procedures en werkwijze

De inkoopprocedures en de te volgen werkwijze zijn goed vastgelegd (in het inkoophandboek) en zijn o.a. via intranet, over het algemeen duidelijk en goed toegankelijk, ondanks de relatief korte tijd van inwerkingtreding. Gesteld kan tevens worden dat uit de gehouden interviews blijkt dat de procedures en werkwijze over het algemeen redelijk gevolgd worden. Daar waar ervan wordt afgeweken, gebeurt dit bewust en beargumenteerd.

De operationele inkoopprocessen zijn weliswaar voldoende ingebed, maar bestaan uit veel stappen, die mogelijk efficiënter kunnen. Door de extra inspanningen die de inwerkingtreding van een nieuw financieel administratief systeem (CODA) met zich meebracht, worden de verplichtingen (bestellingen) de laatste jaren niet meer (volledig) vastgelegd in de financiële administratie. Het vastleggen van de financiële verplichtingen zou met ingang van 2006 weer ter hand worden genomen, hetgeen door de rekenkamer als noodzakelijk wordt beschouwd om de beheersbaarheid en het inzicht te optimaliseren. Zodra dit weer is opgepakt, zou ook de administratieve organisatie m.b.t. de factuurbehandeling nog eens tegen het licht gehouden moeten worden. De behandeling van facturen kan worden versneld en vereenvoudigd als de onderliggende verplichting de budgetcheck heeft doorstaan. De controle of een en ander binnen het budget past, heeft dan inmiddels al plaatsgevonden.

Inschakeling van de inkoopcoördinator

Alle geïnterviewden onderschrijven het belang van een vroegtijdige inschakeling van de centrale inkoopcoördinator. Door het moment waarop het onderzoek heeft plaatsgevonden en de selectie van inkooptrajecten die eerder of parallel aan de invoering van het nieuwe beleid hebben plaatsgevonden is de inkoopcoördinator nog lang niet altijd (tijdig) ingeschakeld c.q. betrokken en/of geïnformeerd. Vrijwel zonder uitzondering wordt door de geïnterviewden aangegeven dat dit in het vervolg wel zal worden gedaan. De inschakeling in een zo vroeg mogelijk stadium zal een positieve bijdrage leveren aan mogelijk te behalen inkoopresultaten en/of verbeteringen in het inkoopproces. Concreet zal dit bijvoorbeeld bijdragen tot een meer commerciële attitude en het scherper formuleren van programma's van eisen.

Tijdens het onderzoek heeft de inkoopcoördinator laten weten de organisatie te gaan verlaten en heeft de organisatie besloten voorlopig een interim inkoopcoördinator in te huren. De functie van inkoopcoördinator is indertijd tijdelijk ingevuld voor een periode

van drie jaar. Om te voorkomen dat er teveel afstand ontstaat tussen deze tijdelijke functionaris en betrokken (decentrale) inkoopfunctionarissen, c.q. dat wordt teruggevallen op oud gedrag, waardoor inkoop weer naar de achtergrond verdwijnt, pleit de rekenkamercommissie voor een spoedige en permanente opvolging.

Het inkoopvolume rechtvaardigt volgens een grove vuistregel van het door ons ingeschakelde adviesbureau (namelijk 1 inkoper op €10 miljoen aan in te kopen producten) meerdere inkopers. De wijze waarop de inkoop binnen de gemeente is georganiseerd, waarbij de verantwoordelijkheid met betrekking tot inkoop bij de respectievelijke clusters en eenheden en daarbinnen bij budgetverantwoordelijken ligt, kan met één inkoopcoördinator, eventueel ondersteund door een secretariaat, worden volstaan.

Gezamenlijke inkoop met andere (gemeentelijke) organisaties en instellingen

Op een aantal gebieden vindt gezamenlijke inkoop plaats. Dit is onder andere gebeurd bij het aanbesteden van energie-inkoop. Bij meer specifieke inkooptrajecten vindt dit nog nauwelijks plaats. Door diverse functionarissen wordt aangegeven dat men zich daarbij teveel belemmerd voelt in hun vrijheid om zaken specifiek met leveranciers te regelen. Om die reden doet men dit soort trajecten toch het liefste zelf. Gewezen wordt hierbij echter op de landelijke trend dat gezamenlijke inkoop in overheidsland meer en meer in opkomst is.

Organisatie en verantwoordelijkheden

De inkoopcoördinator heeft een centrale ondersteunende, adviserende rol, terwijl de verantwoordelijkheid m.b.t. inkoop bij de clusters en eenheden ligt. De managers van deze clusters en eenheden zijn zèlf beslissingsbevoegd. Een model dat in vele gemeenten wordt gehanteerd en dat op zich goed werkbaar is. Het op deze manier mogelijk ontstane gevoel van vrijblijvendheid zou door het managementteam meer in het oog moeten worden gehouden. Er moet op CMT-niveau op worden toegezien dat de inkoopcoördinator daadwerkelijk in een vroegtijdig stadium wordt betrokken bij alle inkoopprocessen die de € 10.000 overschrijden.

Verschillen tussen de diverse eenheden

Over het algemeen kan gesteld worden dat er bij de inkooptrajecten (grote) verschillen bestaan tussen de diverse eenheden. Dit manifesteert zich o.a. in de kwaliteit en diepgang van de offerte-uitvraag. In de eenheden waarbij het veelal gaat om het aanbesteden van werken geldt veelal de CROW-systematiek waarbij uitgebreide bestekken op detailniveau in de offertes tot uiting komen. Bij het aanbesteden van materieel geldt in het algemeen dat dit op basis van een gedegen programma van eisen geschiedt. Bijzondere trajecten zijn over het algemeen terug te vinden bij het aanbesteden van hardware in de ICT-sfeer. Hier gelden in het algemeen bijzondere randvoorwaarden omdat hier geldt dat als er eenmaal is gekozen, er slechts in het geval van slechte prestaties wordt overgestapt. Contracten leiden hier doorgaans tot langjarige verbintenissen. In de eenheden waarbij het veelal gaat om het aanbesteden van diensten (externe deskundigheid, advisering en ondersteuning) zitten meer vrijheden. Hier zijn vaak andere criteria zoals ervaringen in het verleden of specifieke referenties van collega's doorslaggevend.

Verder constateert de Rekenkamercommissie dat in de "harde" sector in principe gebruik wordt gemaakt van een daarvoor van oudsher vrijgemaakte functionaris (voorheen een onderdeel van het bedrijfsbureau) als het gaat om budgetcheck en factuurafhandeling. In de "zachte" sector en in de ICT valt op dat dit bij bepaalde trajecten door budgethouders en beleidsmedewerkers zèlf wordt gedaan. Dit is historisch gegroeid en heeft de aandacht van de organisatie. Capaciteitsgebrek belemmert het verder uitrollen van deze ondersteunende activiteit door het cluster BMO. Hoewel de verantwoordelijkheid m.b.t. budgetbeheer, verplichtingenregistratie en factuurafhandeling primair in de lijn ligt, pleit

de rekenkamercommissie voor het faciliteren van alle organisatie-onderdelen bij deze activiteiten.

Opdrachtbrief

Geconstateerd is dat van vrijwel alle opdrachten ook opdrachtbrieven bestaat. Hierin is bovendien standaard de clausule opgenomen dat, ongeacht de voorwaarden van de leverancier, de inkoopvoorwaarden van de gemeente als bepalend worden gesteld.

Resultaatsbepaling en de relatie met te behalen targets

Bij de invoering van het inkoopbeleid is als doelstelling geformuleerd dat de organisatie een besparing zou weten te realiseren van €50.000 in 2004 oplopend tot € 150.000 in 2006. In de rapportage over de gang en stand van zaken m.b.t. inkoop van voorjaar 2005 wordt gesuggereerd dat hieraan reeds wordt/is voldaan. Onduidelijk is welk meetcriterium hier is gehanteerd. Betrokkenen zijn duidelijk nog op zoek naar een meer eenduidige systematiek van resultaatsbepaling, (boekhoudkundige) vastlegging en een overzichtelijke manier van rapporteren. Aspecten als scope-afbakening, (te) hoge ramingen en de invloed van marktwerking vertroebelen de bepaling van de bereikte resultaten. Ook de causaliteitsvraag, dat wil zeggen is het resultaat direct en voor 100% het gevolg van het nieuwe inkoopbeleid of zou het resultaat (deels) ook zonder dit nieuwe beleid zijn gerealiseerd, speelt hierbij een rol. Met betrekking tot het vaststellen van inkoopresultaat zijn nadere definities nodig. Enerzijds zijn er verschillen tussen budget (begroting en/of krediet) en opdracht, anderzijds is er verschil tussen (besteks)raming en opdracht. Voor inkoopresultaat is met name het laatste van belang omdat daar in het algemeen een relatie bestaat met de scope. De bestuursdienst rapporteerde begin 2005 dat men hiervoor spelregels zou opstellen. De rekenkamercommissie heeft niet kunnen constateren dat deze ook daadwerkelijk tot stand zijn gebracht.

Inmiddels is ons bericht dat er sinds oktober 2005 concept spelregels zijn opgesteld. Deze dienen echter nog door het college te worden vastgesteld.

Transparantie en spelregels ten aanzien van beschikkingsbevoegdheid over inkoopresultaten

Bijzonder aandachtspunt is de bepaling van het inkoopresultaat en het administratief verwerken van (structurele) effecten van (afgesloten) inkooptrajecten. In de praktijk blijken inkoopresultaten niet direct bij het behalen ervan van het budget te worden afgeraamd. Het tussentijds aframen van budgetten gebeurt wel voor facilitaire contracten, maar niet voor Civiel- en Cultuurtechniek. In veel gevallen worden deze restantbudgetten meegenomen tot aan het afsluiten van een project, het opleveren van een afgerond werk of afgeronde dienst. Inkoopresultaten worden daardoor slechts in een beperkt aantal gevallen ten gunste van de gemeentelijke exploitatie (terug-)geboekt. Aan de ene kant begrijpelijk, de verantwoording en beschikkingsbevoegdheid ligt immers bij betreffende eenheid of cluster. De budgethouder stelt zich op het standpunt dat een eventueel resultaat naar eigen inzicht kan worden aangewend, zolang het binnen de kaders ligt van de oorspronkelijke bestemming. Alhoewel hier iets voor te zeggen valt, is het een uitingsvorm van het door externen verguisde budgetgedrag bij overheidsinstellingen, terwijl dit gedrag zich ook onttrekt aan de democratische besluitvorming door de raad.

De rekenkamercommissie stelt zich op het standpunt dat bij grote aanbestedingen (> € 100.000) dient te worden vastgesteld of de restant werkzaamheden nog met het restant van het budget kunnen worden uitgevoerd. Een eventueel verwacht overschot hoeft niet direct te worden afgeroomd maar dient in ieder geval wel zichtbaar te zijn, bijvoorbeeld door invoering van een centraal inkoopregister (in relatie met CODA, waarin ook de verplichtingen worden geregistreerd) of in een gemeentebrede rapportage waaruit de budgetruimte blijkt. Periodiek, bijvoorbeeld bij de jaarafsluiting, moet een dergelijk overschot terugvloeien naar de algemene middelen, tenzij er een door de raad te accorderen alternatief bestedingsvoorstel wordt ingediend.

Bewustwording en bevordering kennis inzake inkoop in de organisatie

Om de bewustwording van de organisatie te vergroten kan gedacht worden om inkoop een vast onderdeel te maken van de introductie van nieuwe werknemers bij de gemeente. Daarnaast zou aandacht gegeven moeten worden aan opleiding en training op inkoopgebied. Bovendien geven we in overweging om ook periodieke inkoopbijeenkomsten te organiseren met alle direct betrokken functionarissen (één of twee keer per jaar). Deze bijeenkomsten zijn meer gericht op het signaleren van mogelijkheden van inkoopbundeling en het delen van ervaringen in diverse inkooptrajecten. Met het invoeren van een structureel periodiek overleg met direct betrokkenen per eenheid/cluster en de inkoopcoördinator kan de zaag scherp worden gehouden als het gaat om de specifieke inkoopangelegenheden in betreffende sector/eenheid.

Inkoop in de planning & controlcyclus

Een andere maatregel om inkoop meer op het netvlies van de organisatie te krijgen is om dit mee te nemen in de reguliere planning & controlcyclus. Dat wil zeggen, het integraal meenemen van inkooptrajecten in reguliere eenheids- en clusterplannen en bijbehorende periodieke verantwoordingsrapportages. Deze maatregel is inmiddels in uitvoering.

Leveranciersmanagement

De term leveranciersmanagement laat zich omschrijven als alle activiteiten die nodig zijn om bestaande leveranciers structureel te volgen op basis waarvan eventuele problemen eerder kunnen worden blootgelegd en van maatregelen kunnen worden voorzien. Leveranciers worden niet structureel gemonitord. Dit is wel aan te bevelen. Door dit te doen kan er op een gestructureerde en eenduidige wijze gekeken worden naar alle (strategische) leveranciers en kunnen verbeterpunten worden teruggekoppeld naar deze leveranciers.

Voor de grote leveranciers wordt niet gewerkt met leverancierscontracten en zijn de algemene voorwaarden van de gemeente van toepassing of er is samen met de leverancier overeengekomen welke bedingen wel en niet gelden in het contract. Voor kleinere leveranciers wordt wel vaak gewerkt met leverancierscontracten.

Volumebundeling vindt in beperkte mate plaats. Onderzoek naar de mogelijkheden hiertoe zou kunnen worden uitgebreid. Vooral bij het inzetten van externe adviesbureaus, detachering op allerlei gebied en de inhuur van (ingenieurs)bureaus zou nog bundeling over de clusters heen plaats kunnen vinden. Ook het verder onderzoeken van de gezamenlijke inkoop en/of het bundelen van 'groene' en infrastructurele projecten zou verder onderzocht kunnen worden.

Er bestaat geen centrale 'zwarte lijst' met leveranciers. Hierdoor bestaat de kans dat er door een cluster zaken gedaan wordt met een leverancier, die bij een ander cluster als slecht bekend staat. Het aanleggen van een 'zwarte lijst' is aan te bevelen.

Contractmanagement

De contracten en de afloopdata van contracten worden niet centraal bijgehouden. Hierdoor bestaat de kans dat contracten zomaar verlengd worden. Dit zou wel gedaan moeten worden om ongewenste verlenging uit te sluiten. Contractmanagement is verder van toepassing op het beheersbaar houden van alle afspraken met externe partijen waarmee de gemeente te maken heeft. Het is verder niet onderzocht of dit op enigerlei wijze binnen de gemeente wordt gedaan.

Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Naar aanleiding van het onderzoek kan in ieder geval geconcludeerd worden dat er m.b.t. inkoop in de afgelopen jaren al het nodige is gebeurd in de gemeente Noordoostpolder.

Een nieuw inkoopbeleid en het werken met een inkoopcoördinator heeft tot resultaten geleid. De procedures zijn goed toegankelijk en voor betrokkenen duidelijk. Over het algemeen wordt er ook conform deze procedures gewerkt.

Wel zijn verschillen te constateren tussen de verschillende eenheden en clusters. Daarbij valt met name op het verschil tussen de "harde" sector en de "zachte" sector. Bij de "harde" sector is inkoop bij wijze van spreken "core business". In die sector is het moeilijker om functionarissen die al vele jaren op een bepaalde manier werken ook warm te krijgen voor het nieuwe inkoopbeleid met bijbehorende werkwijzen. Bij de "zachte" sectoren zit inkoop veel minder in de genen en wordt al veel meer met de inkoopcoördinator gedaan. Hier is juist weer de behoefte geconstateerd van verplichtingenregistratie en de budgetcheck. Het vroegere bedrijfsbureau, bij de recente reorganisatie ingedeeld bij het cluster Bedrijfs- en managementondersteuning (BMO), richt zijn aandacht voor deze elementen, mede door capaciteitsbeperkingen, nog voornamelijk op de "harde" sector.

Conclusie is ook dat de ingeslagen weg met volle kracht zou moeten worden voortgezet. Daar hoort dan volgens de rekenkamercommissie ook bij dat aandacht moet worden geschonken aan het doorvoeren van de eenduidige werkwijze in alle geledingen van de gemeentelijke organisatie. Daarbij staat of valt het beleid met actieve betrokkenheid en aandacht vanuit het management en het bestuur. Het eventueel doorvoeren van inkoopbeleid naar leveranciers- en contractmanagement kan op termijn nog worden overwogen en hangt mede af van de behoefte vanuit het ambtelijk apparaat en het management en bestuur.

Aanbevelingen

In het voorgaande staan diverse aanbevelingen in de tekst opgenomen.

Voor een goed overzicht worden deze onderstaand nog eens opeenvolgend op een rij gezet:

1. De functie van inkoopcoördinator is als essentieel te bestempelen voor de supervisie op een goede inkooppraktijk; de inkoopcoördinator moet tijdig bij inkopen betrokken worden, zodat hij in dat stadium reeds kan meesturen. Dit laat onverlet dat de verantwoordelijkheid in de lijn blijft.
2. De inbedding van de verantwoordelijkheden van de inkoopcoördinator moeten nauw aansluiten op die van de decentrale inkopers en de leiding.
3. Aandacht van het CMT voor een blijvend verankeren van het inkoopbeleid is essentieel voor een succesvol beleid op termijn. Er moet op CMT-niveau op worden toegezien dat de inkoopcoördinator daadwerkelijk in een vroegtijdig stadium wordt betrokken bij alle inkoopprocessen die de € 10.000 overschrijden.
4. Eenduidige spelregels ten aanzien van de vaststelling van het inkoopresultaat dienen te worden vastgesteld.
5. Transparantie m.b.t. de restantbudgetten na gunstige aanbesteding zal moeten worden nagestreefd. Helder moet zijn wanneer deze ten goede komen aan het begrotingsresultaat.
6. De efficiëntie van de operationele inkoopprocessen dient nader te worden beschouwd. De administratieve organisatie m.b.t. budgetbeheer, verplichtingenregistratie en de factuurbehandeling kan worden versneld en vereenvoudigd als de onderliggende verplichting de budgetcheck heeft doorstaan. De controle of een en ander binnen het budget past, heeft dan inmiddels al plaatsgevonden.
7. Capaciteitsgebrek belemmert het verder uitrollen van ondersteunende activiteit door de cluster BMO ten aanzien van de budgetcheck en de factuurafhandeling. De

rekenkamercommissie pleit voor het faciliteren van alle organisatie-onderdelen op deze terreinen.

8. Steeds vaker gaan ook overheden er toe over samenwerkingsverbanden met andere (overheids)organisaties aan te gaan m.b.t. inkooptrajecten. NOP zou deze mogelijkheid onderdeel moeten laten uitmaken van zijn keuzes bij de inkoop.
9. Aanbeveling verdient het dat bij iedere aanbesteding als paragraaf wordt meegenomen de vraag of er Europees aanbesteed dient te worden en, indien van toepassing, de argumentatie waarom dat niet gebeurt. Daarmee is voor eenieder duidelijk dat er afwegingen zijn gemaakt en welke daarbij de doorslag geven.
10. De invoering van contract- en de toepassing van leveranciersmanagement dienen zeker op termijn te worden overwogen om zomin mogelijk met onverwachte zaken te worden geconfronteerd.
- 11.** Het aanleggen van een 'zwarte lijst' met leveranciers is aan te bevelen. De kans dat er door een cluster zaken gedaan wordt met een leverancier, waarmee een andere cluster slechte ervaringen heeft, kan hierdoor worden vermeden.

Bijlage 1

Inkopen naar segmenten, subsegmenten, totaalbedrag en aantal leveranciers

Inkooppakketten			
Hoofdsegment	Subsegment	Totaal	Aantal leveranciers
Diensts specifieke uitgaven	Infra	12.135.990	25
	Afvalverwerking	3.563.178	8
	Integratie	684.767	1
	Vervoer	647.403	3
	Verkeer	439.059	6
	Materialen	198.799	4
	Verzekeringen	181.481	3
	Sportinstallaties / speeltoestellen	147.287	5
	Reiniging / Zuivering	93.632	3
	Bouwbedrijven niet Infra	93.113	6
	Straatmeubilair	44.472	3
Totaal Diensts specifieke uitgaven		18.229.180	67
Adviseurs en flexibele arbeid	Overige diensten	847.187	15
	Uitzendkrachten	693.446	3
	Organisatie- en formatieadvies	567.826	12
	ICT-diensten en -advies	563.831	6
	Beleidsondersteunend onderzoek en beleidsadvies	338.368	8
	Interim-management	291.207	6
	Accountancy diensten	275.184	2
	Marketing, PR en communicatie	93.048	7
	Juridisch onderzoek en advies	46.216	2
Totaal Adviseurs en flexibele arbeid		3.716.315	61
Exploitatie, beheer gebouwen en installaties	Energie en water	578.381	3
	Groenvoorziening	433.182	16
	Schoonmaak	167.883	3
	Onderhoud bouwkundig	74.099	7
	Beveiliging	25.271	2
Totaal Exploitatie, beheer gebouwen en installaties		1.278.816	31
Automatisering en telecommunicatie	Aanschaf hardware	343.551	1
	Aanschaf software	220.851	8
	Netwerken en infrastructuur	127.874	3
	Telecommunicatie	49.499	1
Totaal Automatisering en telecommunicatie		741.776	13
Nog te segmenteren	Nog te segmenteren	586.625	19
Totaal Nog te segmenteren		586.625	19
Personeelsgerelateerde zaken	Arbo	228.282	3
	Bedrijfskleding	121.131	3
	Studie en opleiding	65.221	5
	Representatiekosten	40.466	3
Totaal Personeelsgerelateerde zaken		455.100	14
Vervoer en emballage	Vracht, porti en verzendkosten	99.760	3
	Dienst- en lease-vervoersmiddelen	92.940	6
Totaal Vervoer en emballage		192.700	9
Aanschaf/ huur gebouwen en installaties	Aanschaf gebouwinstallaties	76.625	3
Totaal Aanschaf/ huur gebouwen en installaties		76.625	3
Kantoorinrichting en benodigdheden	Kantoorartikelen	22.931	3
	Kantoorapparatuur	20.023	2
	Kantoorinrichting	8.000	1
	Archief	5.117	1
Totaal Kantoorinrichting en benodigdheden		56.071	7
Eindtotaal		25.333.208	224

Bijlage 2

Reactie op rapport van de kant van het College van B&W alsmede het nawoord van de rekenkamercommissie.

INTERN DOCUMENT

De Rekenkamercommissie
t.a.v. de secretaris

Uw brief van	Uw kenmerk	Ons kenmerk 5510-CS-u	Datum 11 april 2006
Onderwerp bestuurlijke reactie op het definitief conceptrapport "Waar voor ons geld? Inkoopbeleid in de praktijk in Noordoostpolder"	Bijlagen geen	Inlichtingen R. Homan, 63 33 42	

Geachte Rekenkamercommissie,

Hierbij doen wij u de bestuurlijke reactie op het definitief concept-rapport "Waar voor ons geld? Inkoopbeleid in de praktijk in Noordoostpolder" (versie 2.5) toekomen. Zoals dit is vastgesteld in de vergadering van het college van B&W d.d. 11 april 2006.

Inleiding

In 2004 is besloten dat er door de Rekenkamercommissie een onderzoek zou worden ingesteld naar de werking van het inkoopbeleid. In feite kan dit onderzoek als een evaluatie van het nieuwe inkoopbeleid worden beschouwd.

Deze bestuurlijke reactie zal door de Rekenkamercommissie gebruikt worden om het nawoord van dit rapport op te stellen.

Bestuurlijke reactie

De gemeente Noordoostpolder heeft inderdaad, zoals in het rapport van de Rekenkamercommissie te lezen staat, sinds 2002 veel tijd en energie gestoken in een professionaliseringsslag van de inkoop. Gestart is met het opstellen van inkoop en aanbestedingsbeleid, inkoopvoorwaarden en procedures. De implementatie van dit alles binnen de ambtelijke organisatie is begin 2004 van start gegaan, onder de begeleiding van de toen nieuw aangestelde inkoopadviseur.

Omvangrijke verbeterlagen, zoals de professionalisering van inkoop, hebben tijd nodig om te landen in de organisatie. Het is een omslag in denken en doen. Daarnaast komen door het "gewoon" in de praktijk uitvoeren altijd verdere verbetermogelijkheden boven tafel. De eerste conclusies hierover en verbeter suggesties zijn in 2005, door vaststelling van het inkoopactieplan 2005 e.v., dan ook al weer uitgezet binnen onze organisatie. Het onderzoek van de rekenkamercommissie wordt dan ook gezien als de mogelijkheid om bevestigd te krijgen dat de organisatie op de goede weg is en de kans om op basis van de aanbevelingen verdere verbeteringen te kunnen doorvoeren.

Geadresseerde:

Ons kenmerk:

Datum:

No. vervolgblad:

De Rekenkamercommissie 5510-CS-u
t.a.v. de secretaris

11 april 2006

1

We zijn dan ook verheugd dat de rekenkamercommissie concludeert dat de organisatie op de juiste weg is. Het geconstateerde verschil tussen de harde en zachte sector is herkenbaar, maar hierbij dient wel meegenomen te worden dat juist voor die harde sector gekozen is om aan te sluiten bij de bij de rijksoverheid verplichte aanbestedingsregelgeving. Hiermee wordt in de praktijk door de harde sector volgens nationale regelgeving gewerkt. Het vroegtijdig inschakelen van de inkoopadviseur verliep in het begin van de implementatie wat lastiger, maar ook hierin is een duidelijke verbetering te constateren.

Verder kunnen wij ons volledig vinden in de conclusie dat de ingeslagen weg met volle kracht zou moeten worden voortgezet. Helaas is door het vertrek van onze inkoopadviseur hierin een vertraging ontstaan, maar met de aanstelling van een nieuwe adviseur zal die weg daadwerkelijk voortgezet gaan worden.

Acties om de inkoopadviseur vroegtijdiger te betrekken bij de inkopen, het aanscherpen van procedures, actualisatie van het inkoopbeleid, samenwerking zoeken met andere gemeenten, het mogelijk aanleggen van een zwarte lijst en ook de invoering van leveranciers- en contractmanagement staan dan ook op de actielijst voor de nieuw aan te stellen inkoopadviseur. Deze inkoopadviseur zal in zijn rol vooral ook via het CMT moeten stimuleren, adviseren en informeren over de vroegtijdige inschakeling van de inkoopadviseur bij alle inkooptrajecten.

Ten tijde van het onderzoek van de rekenkamercommissie is diverse malen ambtelijk overleg geweest over de op te stellen eenduidige spelregels ten aanzien van de vaststelling van het inkoopresultaat. De hoop en verwachting was dat de Rekenkamercommissie op dit gebied concrete aanbevelingen en adviezen zou formuleren. Op ambtelijk niveau is hier inmiddels een eerste slag gemaakt en wordt gewerkt naar eenduidige spelregels, inclusief de transparantie m.b.t. de restantbudgetten na gunstige aanbesteding.

De aanbeveling dat bij iedere aanbesteding de vraag meegenomen en vastgelegd wordt of er Europees aanbesteed dient te worden en, indien van toepassing, de argumentatie waarom dat niet gebeurt, nemen wij graag over. Dit zal overigens juist door tijdige betrokkenheid van de inkoopadviseur bij inkooptrajecten steeds meer een automatisme worden en zal opgenomen worden in de checklist zoals in het inkoopactieplan 2005 reeds opgevoerd. Hierin is tevens de budgetcheck opgenomen. Inmiddels is de verplichtingenadministratie ingevoerd. Daarnaast is in de organisatie breed gecommuniceerd dat, indien gewenst, het cluster BMO hun ondersteunende activiteit ten aanzien van de budgetcheck en de factuurafhandeling ook voor andere alle organisatieonderdelen op zich kan nemen. Dit laat onverlet dat de budgetverantwoordelijkheid bij het lijnmanagement blijft.

Tenslotte

Wij danken de Rekenkamercommissie voor de tijd en energie die is gestoken in dit onderzoek. De organisatie ervaart de uitkomsten van dit onderzoek als een kans en zal deze kans benutten om tot verdere verbetering van het inkoopbeleid over te gaan.

Vanzelfsprekend zijn wij bereid om een en ander nader toe te lichten.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Noordoostpolder,
de secretaris, de burgemeester,

Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft met genoegen van de reactie van het college kennis genomen.

Het college onderschrijft blijkbaar de analyse en de aanbevelingen zoals die in zijn rapport zijn beschreven. Daarop hoeft de rekenkamercommissie dan ook geen reactie te geven.

Ten aanzien van de vaststelling van het inkoopresultaat was er blijkbaar de verwachting dat er van de kant van de rekenkamercommissie richtlijnen zouden worden geformuleerd. In de gegeven situatie achtte de rekenkamercommissie het opstellen van richtlijnen echter te veel op de concrete uitvoering ingaan en heeft men daarvoor derhalve niet gekozen. Uiteraard is de rekenkamercommissie wel geïnteresseerd in de spelregels die blijkbaar op ambtelijk niveau reeds als concept zijn opgesteld om het inkoopresultaat te bepalen.

Mede daarom, maar ook om na te gaan hoe de aanbevelingen zijn opgepakt door de organisatie, zal de rekenkamercommissie in zijn planning een onderzoek opnemen naar de vraag hoe de aanbevelingen zijn geïmplementeerd.

Bijlage 3

Samenstelling rekenkamercommissie Noordoostpolder

W. R. Bouma

P. van Domburg

Dr. G.H. Hagelstein*, voorzitter

G. Nentjes

Drs. F. Tiemessen*,

Mr. C.E. Wolf

Mr. J.M. Even, secretaris

* rapporteurs van dit onderzoek

Correspondentie :

Rekenkamercommissie@noordoostpolder.nl

Rekenkamercommissie Noordoostpolder, Postbus 155, 8300 AD Emmeloord