

Van

Postbus 60055, 6800 JB Arnhem
Velperplein 8, 6811 AG Arnhem
Telefoon (026) 355 13 55
Fax (026) 355 13 99
info@kplusv.nl
www.kplusv.nl

Rapport

**Rekenkameronderzoek
Inkoopbeleid
'Van coördinatie naar control'**

Opdrachtgever
Rekenkamercommissie Oude
IJsselstreek

Referentie

Arnhem, 14 januari 2010
Ons kenmerk 1011051-037 / mmu / est

Inhoud

1	Doel en probleemstelling	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Doel en onderzoeksvragen	2
1.3	Leeswijzer	3
2	Bevindingen	4
2.1	Inkoopbeleid	4
2.2	Organisatie van de inkoopfunctie	8
2.3	Integriteit	9
2.4	Samenwerking	11
2.5	Doelmatigheid en doeltreffendheid	12
3	Conclusies	15

Bijlagen

1	Geraadpleegde documenten
2	Geraadpleegde personen

Rekenkamercommissie:

- De heer D.J. (Dick) Gussinklo, voorzitter;
- Mevrouw W.M. (Willy) Nijhof-Groen;
- De heer H.P.M. (Henk) Teunissen;
- De heer W.H. (Wim) Wensink.

Onderzoekers (KplusV organisatieadvies):

- De heer M.C. (Martijn) Mussche, secretaris rekenkamercommissie a.i.;
- Mevrouw M. (Myrthe) Heerink.

1 Doel en probleemstelling

1.1 Inleiding

De rekenkamercommissie heeft in de zomer van 2009 besloten om in de periode september 2009 tot februari 2010 nog een tweetal onderzoeken uit te voeren. Het voorliggende rapport betreft een van deze onderzoeken. Om een longlist van potentiële onderwerpen voor een rekenkameronderzoek te bepalen heeft de rekenkamercommissie diverse acties ondernomen. De nog staande onderwerpen uit het eerdere onderzoeksprogramma van de rekenkamercommissie zijn overwogen, beoordeeld op relevantie en opgenomen op de longlist. Door een mededeling in de lokale krant Gelderse Post is daarnaast aan inwoners gevraagd om onderwerpen aan te dragen. Dit heeft helaas niet tot reacties van de bevolking geleid. Tenslotte is ook een speciale openbare inventarisatiebijeenkomst aangekondigd. Voorafgaand aan deze inventarisatiebijeenkomst heeft de rekenkamercommissie de afwegingscriteria bepaald. Deze zijn gebaseerd op de evaluatie van de rekenkamercommissie¹, de uitkomsten van het overleg met het raadspresidium eind 2008 en interne besprekingen in de rekenkamercommissie. De volgende criteria zijn gehanteerd:

- maatschappelijke relevantie;
- politieke behoefte;
- te beïnvloeden door de gemeente;
- mogelijkheid raadsbesluit ('raad moet er iets mee kunnen');
- meerwaarde onderzoek (niet meer van hetzelfde);
- omvang;
- risico wanneer het niet wordt onderzocht;
- onderwerp moet afgerond zijn;
- financiële haalbaarheid.

Tijdens de inventarisatiebijeenkomst op 28 september 2009 zijn 13 potentiële onderzoeks- onderwerpen aangedragen en besproken. Vier van deze onderwerpen zijn door de aanwezige raadsleden aangemerkt als relevant. De rekenkamercommissie heeft deze voorselectie meegewogen. De rekenkamercommissie heeft vervolgens alle 13 onderwerpen overwogen.

De volgende twee rekenkameronderzoeken zijn geselecteerd:

- een onderzoek naar de communicatie tussen de gemeente en de burgers;
- een onderzoek naar het beleid en de uitvoering van de gemeentelijke inkoop.

Beide onderwerpen zijn aangedragen door raadsleden (voorselectie van vier onderwerpen) en voldoen het beste aan vooraf bepaalde criteria: ze komen onder meer voort uit een politieke behoefte, zijn te beïnvloeden door de gemeente en zijn maatschappelijk relevant.

De rekenkamercommissie heeft KplusV organisatieadvies gevraagd om te ondersteunen bij het uitvoeren van het onderzoek.

In dit rapport komen de bevindingen uit het onderzoek naar de gemeentelijke inkoop aan bod.

¹ Evaluatie en doorstart Rekenkamercommissie, raadsbesluit van 18 december 2008.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie heeft het doel van het rekenkameronderzoek als volgt geformuleerd:
Het verkrijgen van inzicht in het inkoopbeleid van de gemeente.

De probleemstelling is als volgt geformuleerd:

In hoeverre is het gemeentelijke inkoopbeleid doelmatig, doeltreffend en integer?

Tot een antwoord op deze probleemstelling willen wij komen door middel van de volgende onderzoeksvragen:

1. In hoeverre voldoet het vastgelegde inkoopbeleid aan de eisen en verwachtingen? (budgetten goed gebruikt, aan juiste doelen besteed, op juiste gronden besteed etc.)
2. Op welke manier wordt het inkoopbeleid nageleefd? (is deze manier doeltreffend en doelmatig)
3. Zijn in het kader van het inkoop- en aanbestedingsbeleid voldoende maatregelen getroffen om de integriteit van het opdrachtgeverschap te borgen?
4. Hoe is de inkoopfunctie ingebed in de organisatie?
5. Hoe wordt de inkoopfunctie ingevuld?
6. Hoe worden de resultaten van het inkoopbeleid en de uitvoering daarvan gemeten?
7. In hoeverre wordt de inkoopfunctie getoetst op doeltreffendheid en doelmatigheid?
8. In welke mate worden de mogelijkheden om samen te werken benut en zijn er structurele samenwerkingen (bijvoorbeeld in regionaal verband, of met specifieke gemeenten)?

Het onderzoek is op de volgende wijze afgebakend:

- het onderzoek gaat niet over de rechtmatigheid van het inkoopbeleid.

Wij hanteren voor dit onderzoek verschillende normen. Het onderzoek met betrekking tot het gemeentelijk inkoopbeleid wordt getoetst aan de hand van de hiernavolgende normen.

Doeltreffendheid en doelmatigheid:

- het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid is formeel vastgesteld en bevat SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) geformuleerde beleidsdoelen;
- het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt aantoonbaar toegepast als kader voor inkoop en aanbesteding;
- de bestuurlijke verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van zowel het college als de raad ten aanzien van de inkoop zijn benoemd, uitgewerkt en worden ook toegepast;
- het inkoopproces en de daaronder vallende processtappen, is ingericht op doeltreffendheid en doelmatigheid;
- het inkoopproces geeft door procedures en de uitvoering daarvan blijk van voldoende aandacht voor interne controle;
- de in te kopen werken, goederen en diensten zijn ingepland in de financiële planningscyclus op meerjarig en jaarlijks niveau;
- leveranciers worden uitsluitend op basis van een verkenning van de markt en volgens een vast protocol uitgenodigd offerte uit te brengen;
- de gemeente hanteert inkoopvoorwaarden om de juridische, financiële en commerciële uitgangspunten en voorwaarden te benoemen waartegen zij bereid is inkoopovereenkomsten te sluiten. Dit als tegenhanger van de door leveranciers gehanteerde leveranciersvoorwaarden.

Integriteit:

- de gemeente heeft het integriteitsbeleid geformuleerd;
- het integriteitsbeleid is geoperationaliseerd in de gemeentelijke inkoopprocedures en er wordt aantoonbaar gehandeld conform deze procedures.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is met name gericht op de bevindingen van het onderzoek. Deze zijn in hoofdstuk 2 weergegeven. De bevindingen zijn onderverdeeld in de volgende categorieën: het inkoopbeleid, de organisatie van de inkoopfunctie, integriteit, samenwerking en doelmatigheid en doeltreffendheid. Per categorie zijn de onderzoeksvragen en gehanteerde normen weergegeven. In hoofdstuk 3 zijn de conclusies en Aanbevelingen weergegeven.

2 Bevindingen

2.1 Inkoopbeleid

Het inkoopbeleid vormt de basis voor doeltreffendheid en doelmatigheid van de inkoop van de gemeente. Het biedt de mogelijkheid om vanuit de visie van de gemeente specifieke beleidsuitgangspunten vast te leggen. Dit is wenselijk gezien de omvang van het financiële belang. De gemeente heeft jaarlijks te maken met circa € 17 mln. aan beïnvloedbare inkoop en aanbestedingen. Deze paragraaf belicht de bevindingen ten aanzien van het beleid.

Onderzoeksvragen:

- in hoeverre voldoet het vastgelegde inkoopbeleid aan de eisen en verwachtingen?
- op welke manier wordt het inkoopbeleid nageleefd?

Normen:

- het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid is formeel vastgesteld en bevat SMART geformuleerde beleidsdoelen;
- het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt aantoonbaar toegepast als kader voor inkoop en aanbesteding;
- de gemeente hanteert inkoopvoorwaarden om de juridische, financiële en commerciële uitgangspunten en voorwaarden te benoemen waartegen zij bereid is inkoopovereenkomsten te sluiten. Dit als tegenhanger van de door leveranciers gehanteerde leveranciersvoorwaarden.

Beleidskader

Het gemeentelijk inkoopbeleid is vastgelegd in de nota 'Oude IJssel, geld als water'. Na de gemeentelijke herindeling was er behoefte aan een nieuw integraal beleid. Het college van B & W heeft deze nota op 8 november 2005 vastgesteld. Het hoofddoel is aangeduid als 'fair price & fair play'. De daaraan gekoppelde doelen zijn:

- het besparen op de kosten;
- het standaardiseren van het inkoopproces;
- het verhogen van de kwaliteit van het inkoopproces;
- het creëren van mogelijkheden om het inkoopproces te beheersen en te controleren;
- het waarborgen van de integriteit van alle activiteiten binnen het inkoopproces.

Tevens vallen duurzaamheid en samenwerking in de regio onder de inkoopdoelen. De mate waarin en de wijze waarop dit gestalte moet krijgen is niet expliciet uitgewerkt in deze nota. Aan het beleid was ook een taakstelling gekoppeld. Het beleid en de uitvoering daarvan moest leiden tot een taakstelling² op inkoop van uiteindelijk € 220.000 in 2008. Met het collegebesluit is vastgesteld dat de inkoopvoordelen in 2006 gerapporteerd zouden worden. Deze rapportage over 2006 heeft voor zover bekend niet plaatsgevonden³. Wel zijn in het Programmaverslag 2007 diverse besparingen aangeduid, voor zover deze konden worden gekwantificeerd.

² De taakstelling was gedefinieerd als: € 100.000 - / - € 80.000 in 2006, € 200.000 - / - € 80.000 in 2007 en € 300.000 - / - € 80.000 in 2008.

³ In het collegevoorstel d.d. 2 november 2005 wordt gesteld 'Aan het eind van 2006 zal een duidelijke rapportage aan het college worden verstrekt waaruit zichtbaar wordt gemaakt welke inkoopvoordelen zijn behaald'. Deze rapportage is opgevraagd, maar niet aangeleverd. Het Programmaverslag 2006 bevat geen rapportage over de uitvoering van het inkoopbeleid en de inkoopvoordelen.

Het Programmaverslag van 2008 vermeldt dat in de loop van 2008 is besloten om van de taakstelling los te komen. In dit programmaverslag wordt ook geen melding gedaan van financiële inkoopvoordelen.

Meetbare doelen

Een beoordeling op doeltreffendheid vereist dat doelen hetzij kwalitatief, hetzij kwantitatief meetbaar zijn. Het inkoopbeleid bevat, met uitzondering van de hiervoor genoemde taakstelling van € 220.000⁴ voor 2008, geen actuele SMART-geformuleerde beleidsdoelen. Het besparen op de kosten is bijvoorbeeld als een van de doelen gedefinieerd. Dit wordt niet verder in detail uitgewerkt. Hieruit spreekt de aanname dat een goed uitgevoerd inkoopbeleid per definitie leidt tot besparing. Dit hoeft echter niet zo te zijn. Concrete prestatie-indicatoren ontbreken in het inkoopbeleid. Ter illustratie: bij prestatie-indicatoren valt te denken aan:

- inkoopvoordeel ten opzichte van de voorcalculatorische raming of inkoopvoordeel als gevolg van een lagere prijs per eenheid⁵;
- efficiencyvoordelen op inkoop: minder leveranciers, minder facturen, meer mantelcontracten;
- aantal met andere gemeenten gezamenlijk uitgevoerde inkooptrajecten;
- percentage inkooptrajecten waarbij de inkoopcoördinator betrokken is.

Deze opsomming dient slechts ter illustratie. Het is geen Aanbevelingen; het is aan de gemeente om te bepalen welke doelen en bijbehorende prestatie-indicatoren van belang zijn.

Lokale economie

Uit het inkoopbeleid spreekt de intentie om - waar mogelijk - de lokale economie te bevorderen. In het inkoopbeleid houdt de gemeente rekening met de geldende wet- en regelgeving. De gemeente streeft naar objectieve, transparante en niet discriminerende inkoopprocedures. Uit het beleid volgt dat de gemeente zoekt naar mogelijkheden om - binnen de grenzen van non-discriminatoir aanbesteden – de lokale en regionale ondernemers een goede kans te bieden. De gemeente Oude IJsselstreek is hierin naar eigen zeggen het meest soepel van alle Achterhoekse gemeenten⁶. Het is de vraag hoe het beleid en de uitvoering daarvan zich verhouden tot het non-discriminatie- en het gelijkheidsbeginsel. Dat dit een potentieel juridisch risico is (procedures, schadeclaims) heeft de gemeente zelf al onderkend en benoemd in het 'Aanvalsplan Achterhoek Authentiek Anders: uitwerking actiepunten aanpassing aanbestedingsbeleid'.

De gemeente bevordert de kansen van de lokale en regionale ondernemers op diverse manieren. Bijvoorbeeld door lokale partijen ruim van tevoren te informeren over ophanden zijnde opdrachten. Daarnaast streeft de gemeente ook naar kennisoverdracht over formele vereisten en procedures, zodat lokale en regionale ondernemers beter in staat zijn een gedegen offerte op te stellen die voldoet aan alle vereisten.

⁴ Uitgaande van een inkoopbedrag van circa € 17 miljoen is dit een besparing van 1,3% te behalen in 2008. Dit is specifiek, meetbaar, acceptabel en tijdgebonden. .

⁵ De definitie is afkomstig uit het Handboek Inkoop & Aanbestedingen Gemeente Oude IJsselstreek april 2007.

⁶ Collegevoorstel d.d. 14 april 2009 betreffende Aanvalsplan Achterhoek Authentiek Anders: uitwerking actiepunten aanpassing aanbestedingsbeleid, bladzijde 4: 'Het inkoopbeleid van onze gemeente was tot nu toe het meest soepele beleid van de Achterhoekse gemeenten in de zin dat dit beleid voor het lokale en regionale bedrijfsleven, de meest gunstige kans biedt op gemeentelijke opdrachten' en daarbij wordt aangeduid dat de overige zeven gemeenten in de Achterhoek per 1 mei 2009 het beleid van Oude IJsselstreek overnemen.

Eén van de beleidsuitgangspunten van de gemeente is dat bij een enkelvoudige uitnodiging de voorkeur uitgaat naar een lokaal of regionaal bedrijf. De argumenten om te kiezen voor een lokale aanbieder kunnen vanuit het oogpunt van de gemeente valide zijn (reistijd, service, lokale kennis, bestaande relatie et cetera), maar het is de bedoeling van de wetgever dat potentiële opdrachtnemers gelijke kansen hebben (juridisch aspect) en dat een doelmatige keuze wordt gemaakt (economisch aspect).

Bij werken (geen diensten / leveringen) tot € 50.000 mag de gemeente één partij uitnodigen om te offeren. Dit is vastgelegd in het inkoopbeleid en wordt ook zo nageleefd⁷. Een aanbesteding met enkelvoudige uitnodiging kwam in 2008 vier keer en in 2009 vijf keer voor. De argumentatie om te kiezen voor een enkelvoudige uitnodiging zoals genoemd in het inkoopbeleid is niet sterk⁸. De gemeente signaleert daarbij zelf in het inkoopbeleid dat bij enkelvoudige uitnodiging het risico bestaat dat er een prijs wordt betaald, hoger dan de marktconforme prijs. Ook is er een risico dat steeds hetzelfde bedrijf wordt uitgenodigd waardoor er een al te goede verstandhouding kan ontstaan. Dit risico wordt vergroot als bij voorkeur een lokaal / regionaal bedrijf wordt uitgenodigd.

In de beleidsregels voor de aanbesteding van weg- en waterbouwkundige werken is aangeduid dat de gemeente met drie categorieën aannemers werkt⁹:

- categorie A. min of meer vaste aannemers uit de regio;
- categorie B. min of meer vaste aannemers;
- categorie C. gelegenheidsaannemers.

Bij een aanbesteding worden aannemers van de categorie A-lijst uitgenodigd, eventueel aangevuld met categorie B-aannemers of categorie C-aannemers, afhankelijk van het werk. Het aantal uit te nodigen aannemers is afhankelijk van het aanbestedingsbedrag. Dit is vastgelegd in het inkoopbeleid. Het kunnen drie of meer aannemers zijn.

Om op deze 'preferred supplier'-lijst te komen moet een aannemer werk naar tevredenheid uitgevoerd hebben. De totstandkoming van deze lijsten is nog niet geheel transparant en objectief. Bij werken tot € 100.000 worden twee lokale / regionale aannemers (categorie A) en een andere vaste aannemer (categorie B) uitgenodigd. Dit maakt dat, net als bij een enkelvoudige uitnodiging, er voorkeur voor lokale partijen uitspreekt.

Samenvattend: het inkoopbeleid kan leiden tot een spanningsveld tussen het bevorderen van de lokale economie en optimaal doelmatige en juridisch houdbare inkoop. Dit is een aandachtspunt.

Duurzaamheid

Het inkoopbeleid (2005) benoemde dat bij de uitvoering rekening zou worden gehouden met de milieudoelstellingen van de gemeente. Op welke wijze dit moest gebeuren en welke doelen werden nagestreefd werd daarbij niet expliciet gemaakt.

⁷ Met uitzondering van inkooptrajecten waarbij daar bewust van wordt afgeweken: zie verderop in deze paragraaf, onder 'Afwijkingen van beleid'.

⁸ Het betreft de argumentatie aangeduid in de Nota 'Oude IJssel, geld als water', bladzijde 27: De argumentatie dat er geen bestek gemaakt hoeft te worden impliceert dat de specificatiefase onder € 50.000 minder gedegen plaatsvindt.

⁹ De genoemde categorie-aanduiding is overgenomen uit het inkoopbeleid, bijlage V.

Met de Nota Duurzaam Inkopen Achterhoekse gemeenten formuleerde de gemeente een duidelijk doel: 75% duurzaam inkopen in 2010 en 100% in 2015. De gemeente haalt de 75%-norm als 75% van de totale inkoopuitgaven waarvoor duurzaamheidscriteria beschikbaar zijn, duurzaam is besteed.

Als duurzaamheidscriteria worden in beginsel de duurzaamheidscriteria, opgesteld door SenterNovem, gehanteerd. Kort samengevat bereikt de gemeente het doel als duurzaamheid wordt meegenomen in de specificaties. Dit is een verantwoordelijkheid van de vakafdelingen.

Uitvoering

De gemeente heeft met het vaststellen van het inkoopbeleid in 2005 het startschot gegeven voor een integrale professionalisering van het inkoopproces. Er is met het inkoopbeleid besloten:

- een inkoopcoördinator aan te stellen;
- een handboek inkoop op te stellen;
- algemene inkoopvoorwaarden op te stellen;
- de beleidsregels voor werken in de grond-, weg-, en waterbouw vast te stellen;
- er is besloten om nadrukkelijker op dit vlak de samenwerking met andere gemeenten aan te gaan.

Dit alles is ook gerealiseerd in de daarop volgende jaren. Het is duidelijk dat met het inkoopbeleid een verbetering is ingezet ten opzichte van de situatie begin 2005.

Afwijkingen van beleid

Het inkoopbeleid bevat de algemeen geldende richtlijnen voor het inkoopproces. Het is geformuleerd voor het standaard inkoopproces en kan daarmee per definitie niet alle gevallen dekken. Het college van B & W kan gemotiveerd afwijken van het beleid. Het onderzoek wijst uit dat in 2008 en 2009 in meerdere gevallen is afgeweken van het beleid zoals vastgelegd in de inkoopnota en het -handboek. De rekenkamercommissie heeft de niet openbare stukken van een drietal gevallen bestudeerd waarin gekozen is voor een enkelvoudige aanbesteding. Dit terwijl volgens het inkoopbeleid, gezien de omvang, gekozen had moeten worden voor meervoudige of openbare aanbesteding. Het betreft trajecten van € 700.000 of meer, waarvoor één aannemer is uitgenodigd. Vanwege de vertrouwelijkheid worden deze gevallen niet verder aangeduid.

De bevinding is dat afwijkingen van beleid voorkomen. Dit is begrijpelijk aangezien zich er bijzondere omstandigheden kunnen voordoen. Het is belangrijk om bij afwijkingen de argumentatie expliciet aan te geven. Dit wordt in de bestudeerde gevallen ook gedaan; de gemeente werkt daarin transparant. De argumenten waarom in bovenstaande voorbeelden is afgeweken van het beleid zijn duidelijk. In een van de drie gevallen had echter in het voortraject al duidelijk gekozen kunnen worden voor een openbare aanbesteding. Het blijft wenselijk om uitzonderingen ook echt uitzonderingen te laten zijn en zeer kritisch en transparant te zijn wanneer gekozen wordt voor enkelvoudige, onderhandse aanbesteding.

Inkoopvoorwaarden

Ten tijde van het opstellen van het inkoopbeleid in 2005 had de gemeente nog geen eigen algemene inkoopvoorwaarden. Met het inkoopbeleid is ook de aanzet gegeven tot het formuleren daarvan. Op 1 augustus 2006 heeft het college van B & W de inkoopvoorwaarden vastgesteld. De samenwerkende Achterhoekse gemeenten zijn in december 2008 overgegaan tot het hanteren van gezamenlijke inkoopvoorwaarden. Door daarnaast ook in de acht Achterhoekse gemeenten dezelfde drempelbedragen te hanteren, is er voor het bedrijfsleven in de regio meer eenduidigheid ontstaan.

Rol en visie van de raad

Het inkoopbeleid is door het college en niet door de raad vastgesteld. Uit het onderzoek blijkt niet dat de raad heeft aangedrongen op vaststelling door de raad. Aangezien het gaat om een beleidskader, was het ook denkbaar geweest dat de raad de nota had vastgesteld. Uit het gesprek met raadsleden dat in het kader van dit onderzoek is gevoerd, is niet gebleken dat binnen de raad behoefte is om een duidelijk stempel te drukken op het gemeentelijk inkoopbeleid. Het inkoopbeleid wordt niet gebruikt om specifieke beleidsdoelen te realiseren. Het inkoopbeleid dient in algemene zin te leiden tot doeltreffende en doelmatige inkoop. Daarbij dient er oog te zijn voor:

- de lokale economie;
- samenwerkingsmogelijkheden in de regio;
- duurzaamheid, voor zover dit vanuit landelijk beleid en regelgeving wordt gevraagd.

Uit dit rekenkameronderzoek blijkt niet dat de raad invulling geeft aan de controlerende functie als het gaat om de inkoop.

2.2 Organisatie van de inkoopfunctie

Onderzoeksvragen:

- hoe is de inkoopfunctie ingebed in de organisatie?
- hoe wordt de inkoopfunctie ingevuld?

Normen:

- de bestuurlijke verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van zowel college als de raad ten aanzien van de inkoop zijn benoemd, uitgewerkt en worden ook toegepast;
- de in te kopen werken, goederen en diensten zijn ingepland in de financiële planningscyclus op meerjarig en jaarlijks niveau;
- leveranciers worden uitsluitend op basis van een verkenning van de markt en volgens een vast protocol uitgenodigd offerte uit te brengen.

Vakafdelingen

De gemeente heeft gekozen voor een model van integraal management. De inkoopfunctie wordt in beginsel vervuld in de diverse vakafdelingen, onder verantwoordelijkheid van het afdelingshoofd. Er is niet gekozen voor een model van centrale inkoop. Dit is een beleidskeuze, omdat de noodzakelijke vakinhoudelijke kennis aanwezig is op de vakafdelingen. De budgethouder - het afdelingshoofd van een vakafdeling - is eindverantwoordelijk voor het gehele inkoopproces en de daarin gemaakte keuzes. Het is bijvoorbeeld aan het afdelingshoofd om duurzaamheidscriteria in de specificatiefase te betrekken. De medewerkers op de vakafdelingen zijn kwaliteitsverantwoordelijk voor het eigen inkoopproces. Het taakveld inkoop heeft een ondersteunende en adviserende rol.

Taakveld inkoop

Het taakveld Inkoop bestaat uit twee medewerkers (1,4 fte). De 1^e medewerker inkoop is de centrale adviseur op het vlak van inkoop. We duiden deze functie in dit onderzoek aan als inkoopcoördinator. Het taakveld duiden we aan als inkoop. De invulling die wordt gegeven aan het taakveld inkoop gebeurt met relatief geringe bezetting. Het taakveld inkoop zet zijn specifieke inkoopexpertise en –ervaring in ten dienste van de vakafdelingen. Het taakveld heeft tevens een coördinerende taak. Desgewenst wordt een inkoopteam van diverse vakdeskundigen samengesteld om het inkoopproces vorm en inhoud te geven. Een dergelijk inkoopteam is een mogelijkheid, maar het is geen vast gegeven. In sommige inkooptrajecten maakt een vakafdeling gebruik van de diensten van het taakveld inkoop, in andere heeft de vakafdeling zelf voldoende expertise en ervaring in huis om het inkooptraject zelf vorm en inhoud te geven. De samenwerking tussen vakafdeling en taakveld inkoop kan van beide kanten tot stand komen: het initiatief kan liggen bij de vakafdeling, maar even goed bij het taakveld inkoop. Het taakveld inkoop wordt geacht hierin proactief op te treden en ook zelf de vakafdelingen op te zoeken indien er zich een aanbesteding aandient.

Facilitaire dienstverlening

Medewerkers van het taakveld facilitaire dienstverlening houden zich bezig met het onderhoud van het gebouw, de gebouwvaste installaties, de verhuizing, de inrichting et cetera. Vanuit accommodatiebeheer is het taakveld regelmatig initiator van grotere facilitaire werken, waarbij aanbestedingsregels een rol spelen. Het taakveld heeft zijn taken zien toenemen door de herindeling. Het taakveld heeft een interim manager, die zorg draagt voor het meer structureren van de processen. Door het groeien van de gemeente is de noodzaak voor een efficiënte inrichting toegenomen en zijn de andere taken tevens onder druk komen te staan. De ervaring is tot op heden dat de gemeente goede ideeën heeft en deze op adequate manier uitvoert, maar dat er weinig aandacht uitgaat naar het borgen van beleid waardoor het voorkomt dat beslissingen ad hoc genomen worden.

College van B & W / de portefeuillehouder

Het college van B & W is bevoegd om onder meer het inkoopbeleid en het budgethoudersreglement vast te stellen. De portefeuillehouder inkoop is nauw betrokken en goed op de hoogte. Hij heeft tweewekelijks overleg met de inkoopcoördinator. Afwijkingen van het inkoopbeleid worden aan hem voorgelegd alvorens er een collegebesluit over genomen wordt.

De betrokkenheid van de portefeuillehouder komt daarnaast tot uiting in de bijdrage aan het tot stand brengen van de regionale inkoop samenwerking. De portefeuillehouder is lid van de stuurgroep Aanbestedingsbeleid, een samenwerkingsverband van de Achterhoekse gemeenten met vertegenwoordigers van Bouwend Nederland (bedrijven uit de bouwsector). Dit samenwerkingsverband is gericht op het harmoniseren van het aanbestedingsbeleid tussen gemeenten om zodoende de positie van het regionale bedrijfsleven te verbeteren (zie verder paragraaf 2.4).

2.3 Integriteit

Borging van integriteit is bij inkoop van groot belang. Het gaat in de eerste plaats om het voorkomen van integriteitsconflicten door correct te handelen.

De basis daarvoor ligt in een juiste houding en gedrag. Om dit te bewerkstelligen kan de gemeente diverse instrumenten inzetten. Deze instrumenten en maatregelen komen in deze paragraaf aan bod.

Onderzoeksvragen:

- zijn in het kader van het inkoop- en aanbestedingbeleid voldoende maatregelen getroffen om de integriteit van het opdrachtgeverschap te borgen?

Normen:

- de gemeente heeft het integriteitsbeleid geformuleerd;
- het integriteitsbeleid is geoperationaliseerd in de gemeentelijke inkoopprocedures en er wordt aantoonbaar gehandeld conform deze procedures.

Integriteit zit uiteraard met name in houding en gedrag van individuele medewerkers. Om een interpretatierichtlijn aan te reiken aan de ambtenaren van de gemeente is de 'Integriteitsvisie voor ambtenaren in de gemeente Oude IJsselstreek' opgesteld. In deze integriteitsvisie zijn met het oog op inkoop de volgende elementen van belang:

- geschenken, aanbiedingen en incidentele vergoedingen: alle geschenken, geaccepteerd of niet, moeten worden gemeld aan de leidinggevende. Geschenken boven € 50 kunnen niet worden geaccepteerd;
- belangen van familieleden, vrienden en ex-collega's: de leidinggevende moet ingelicht worden over aanvragen en offertes van vrienden, familieleden of bedrijven waar familieleden of vrienden werkzaam zijn. Ter voorkoming van de schijn van vriendjespolitiek dient de ambtenaar dergelijke aanvragen niet zelf te behandelen;
- inhuur van ex-collega's: er moet goed kunnen worden gemotiveerd waarom het inhuren van een ex-ambtenaar als zelfstandige nodig en verantwoord is;
- vermoedens van fraude of corruptie moeten bij de leidinggevende, bij het bestuur of bij de vertrouwenspersoon worden gemeld. Indien gewenst kan gebruik worden gemaakt van de regeling klokkenluiders Oude IJsselstreek.

De organisatie geeft aan dat het van belang is om in een relatief kleine gemeente als Oude IJsselstreek elke vorm van belangenverstrengeling te voorkomen. Naar verluidt hebben medewerkers zich hierom weleens terecht uit procedures teruggetrokken. Voor zover bij de organisatie bekend zijn er geen integriteitsvraagstukken geweest. Daarbij moet wel worden aangetekend dat er geen periodieke monitoring of toetsing van integriteit plaatsvindt. Eind 2006 heeft het voltallige personeel een integriteitstraining gevolgd. Het borgen van de integriteit gebeurt in de gemeente via de volgende wegen:

- helder integriteitsbeleid dat duidelijk maakt wat wel en wat niet door de beugel kan;
- transparantie over inkoopprocedures en de keuzes die daarin worden gemaakt;
- toegankelijkheid van het bestuur c.q. de wethouder in geval er vragen zijn over procedures;
- sociale controle in een gemeenschap van beperkte omvang;
- training integriteit (incidenteel).

2.4 Samenwerking

Onderzoeksvraag:

- in welke mate worden de mogelijkheden om samen te werken benut en zijn er structurele samenwerkingen (bijvoorbeeld in regionaal verband, of met specifieke gemeenten)?

Normen:

- de rekenkamercommissie heeft ten aanzien van het al dan niet aangaan van samenwerking geen norm gesteld.

In het beleid van Oude IJsselstreek ligt weinig vast over samenwerking op inkoopvlak tussen gemeenten. Het meest voor de hand liggende samenwerkingsverband wordt gevormd door de acht gemeenten in de regio Achterhoek, maar ook de Stedendriehoek is een logische samenwerkingspartner. Er is regelmatig overleg en afstemming tussen de gemeentelijke inkoopcoördinatoren in de Achterhoek over de aanstaande inkooptrajecten. Maar dit is geen systematische afstemming vanuit een geformaliseerde of vastgelegde overlegstructuur. Wanneer er een potentieel interessante samenwerkingsmogelijkheid wordt gesignaleerd in de regio, is er op dit moment sprake van vrijblijvendheid: samenwerking mag, maar hoeft niet. Binnen Oude IJsselstreek zelf is het verkennen van schaalvoordelen aan de voorkant van het inkoopproces geen structurele stap. Of dit wel of niet wordt gedaan is aan de vakafdelingen. De inkoopcoördinator kan signaleren en adviseren, maar is daarbij afhankelijk van informatie vanuit de vakafdelingen. Samenvattend is het op dit moment zo dat samenwerking geen automatisme is.

Vanuit het taakveld inkoop is er aandacht voor mogelijkheden om samen te werken. De inkoopcoördinatoren in de Achterhoek zijn op eigen initiatief informele verkenning van samenwerkingsmogelijkheden gestart. Dit ambtelijke samenwerkingsverband wordt aangeduid als Regionaal Overleg Inkoopcoördinatoren. Dit heeft ook al resultaat opgeleverd. Er is een aanzet gegeven tot regionaal beleid:

- de Nota Duurzaam Inkopen Achterhoekse gemeenten¹⁰ is gezamenlijk tot stand gekomen op basis van overleg tussen de klimaatcoördinatoren en de inkoopcoördinatoren in de Achterhoek;
- de in de acht Achterhoekse gemeenten gehanteerde drempelbedragen voor de diverse vormen van aanbesteding zijn geharmoniseerd waardoor er voor het bedrijfsleven geen verschil is in aanbestedingsprocedures in de diverse gemeenten;
- de acht Achterhoekse gemeenten hanteren dezelfde inkoopvoorwaarden.

In 2008 zijn volgende inkooptrajecten gezamenlijk opgepakt:

- gezamenlijke EU aanbesteding WMO hulpmiddelen;
- gezamenlijke EU aanbesteding kantoorartikelen;
- gezamenlijke EU aanbesteding uitzendkrachten;
- gezamenlijke EU aanbesteding CAR en aansprakelijkheidsverzekering;
- gezamenlijke meervoudig onderhandse aanbesteding energielabel gebouwen.

In 2009 zijn volgende inkooptrajecten gezamenlijk opgepakt:

- gezamenlijke EU aanbesteding WMO Hulp bij het Huishouden;
- gezamenlijke EU aanbesteding WMO trapliften;

¹⁰ Nota Duurzaam Inkopen Achterhoekse gemeenten, vastgesteld door het college van B & W op 10 februari 2009.

- gezamenlijke EU aanbesteding bestrijding eiken processierups;
- gezamenlijke EU aanbesteding verwijsindex en lokale netwerken;
- gezamenlijke EU aanbesteding wet inburgering.

Zoals aangeduid is er sprake van samenwerking op het vlak van inkoop, zowel in beleidsbepaling als in de uitvoering. Dit heeft echter nog een informeel en ad hoc-karakter. De formalisering van de samenwerking is in gang gezet door middel van een onderzoek naar de intensivering en formalisering van de bestaande samenwerking. Het directorennetwerk van de acht Achterhoekse gemeenten (DNA) heeft de gezamenlijke inkoopcoördinatoren daartoe eind 2007 opdracht gegeven. Het plan van aanpak ging uit van oplevering van conclusies en aanbevelingen eind 2008. De uitvoering van dit onderzoek is met meer dan een jaar vertraagd. De vertraging heeft te maken met de benodigde afstemming met directeuren en interne prioriteitsstelling.

2.5 Doelmatigheid en doeltreffendheid

Onderzoeksvragen:

- hoe worden de resultaten van het inkoopbeleid en de uitvoering daarvan gemeten?
- in hoeverre wordt de inkoopfunctie getoetst op doeltreffendheid en doelmatigheid?

Normen:

- het inkoopproces, en de daaronder vallende processtappen, is ingericht op doeltreffendheid en doelmatigheid.
- het inkoopproces geeft door procedures en de uitvoering daarvan blijk van voldoende aandacht voor interne controle.

Het collegevoorstel van 2 november 2005 bij het inkoopbeleid vermeldde dat aan het eind van 2006 een duidelijke rapportage zal worden verstrekt waarin zichtbaar wordt gemaakt welke inkoopvoordelen zijn behaald. Deze evaluatie van het inkoopbeleid heeft niet plaatsgehad in 2006 en evenmin in de daarop volgende jaren.

De resultaten van het inkoopbeleid en de uitvoering daarvan worden niet gemeten. Bij resultaten van het inkoopbeleid gaat het in de eerste plaats om kwantitatief meetbare inkoopvoordelen. Het inkoopbeleid en het handboek inkoop geven handvatten voor de meting van inkoopvoordelen. Het inkoopvoordeel is het gunstige verschil tussen de werkelijke prijs van de aanbesteding ten opzichte van de voorcalculatorische raming¹¹. Dit is een theoretisch voordeel, maar wel een meetbaar voordeel ten opzichte van de begroting.

Diverse acties kunnen leiden tot meetbare inkoopvoordelen:

- vergroting van het volume door regionale inkoop samenwerking;
- onderhandeling met leveranciers;
- actief contractmanagement;
- rationalisering: terugdringen van het aantal leveranciers, terugdringen van het aantal facturen, afsluiten van mantelcontracten, et cetera.

Er is binnen de gemeente op directieniveau in 2006 en 2007 gediscussieerd over de meting van inkoopvoordelen. Er is vanwege de complexiteit voor gekozen daar geen tijd in te steken¹².

¹¹ Handboek Inkoop & Aanbestedingen Gemeente Oude IJsselstreek april 2007, bladzijde 38.

¹² Zie Programmaverslag 2007, bladzijde 104.

De resultaten van het inkoopbeleid beschrijft hoe uit hoofde van inkoopcontrol kwantitatieve en kwalitatieve analyses kunnen plaatsvinden. Deze analyses vinden niet structureel plaats, wel incidenteel, door het taakveld Inkoop. Er wordt niet op gestuurd vanuit het bestuur of de afdeling Organisatie Ondersteuning en de vakafdelingen vragen er - voor zover bekend - niet om. De inkoopcoördinator koppelt de voortgang, de bijzonderheden en de resultaten van de inkooptrajecten terug aan de portefeuillehouder inkoop. Dit gebeurt in een structureel overleg. Het is echter een mondelinge terugkoppeling en daarmee moeilijk overdraagbaar.

Een verantwoording op papier van de inkoop zou inzicht kunnen geven in bijvoorbeeld:

- de voortgang van formalisering van de inkoop samenwerking (zie paragraaf 2.4);
- de volumevergroting als gevolg van regionale inkoop samenwerking;
- het aantal inkooptrajecten waarin de inkoopcoördinator is ingeschakeld versus het aantal inkooptrajecten waarin hij geen rol heeft;
- de inkoopvoordelen (ten opzichte van de raming, ten opzichte van de gemiddelde aanbestedingsprijs);
- reductie in het aantal leveranciers en / of facturen;
- et cetera.

Doordat dergelijke metingen ontbreken heeft de gemeente geen inzicht in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de inkoop.

Eerder is aangegeven dat met het aantreden van de inkoopcoördinator er een professionaliseringsslag is geweest in het inkoopproces. De inkoopcoördinator levert een goede bijdrage aan veel inkooptrajecten. Toch is nog geen sprake van een optimaal op doeltreffendheid en doelmatigheid ingericht proces. De 'checks and balances' ontbreken en de regelkring is niet gesloten (plan-do-check-act). Er is een inkoopplan, maar dit maakt een zeer summiere indruk¹³. Het is uitsluitend een lijst met voorgenomen aanbestedingen. Het bevat niet alle inkooptrajecten. Voor de informatie is de inkoopcoördinator afhankelijk van de vakafdelingen. Het handboek maakt er melding van dat de vakafdelingen verplicht zijn¹⁴ een formulier Melding voorgenomen inkoopactie aan te leveren aan de inkoopcoördinator. Dit wordt niet structureel gedaan; de administratie daarvan is niet volledig. Het inkoopplanningproces is daarmee niet gesloten en daar wordt niet actief op gecontroleerd of op gestuurd. Dit maakt dat de inkoopcoördinator niet van alle inkooptrajecten op de hoogte is.

De borging in de uitvoeringsfase van het inkoopproces zit met name in de inkoopteams. Onderling overleg en collegiale toetsing draagt bij aan een correcte uitvoering van het inkoopproces. Volgens het handboek zou de inkoopcoördinator - afhankelijk van de aanbestedingsprocedure - in een aantal fases verplicht betrokken moeten worden. In de praktijk is dat niet altijd het geval. Een kanttekening daarbij is dat de formatie van het taakveld Inkoop beperkt is, waardoor het wellicht ook niet mogelijk is om aan deze regel uit het handboek te voldoen.

Uit diverse documenten en gesprekken ontstaat de indruk dat de inkoopcoördinator operationeel verantwoordelijk is voor de controle op een juiste uitvoer van het inkoopproces. Dit is in de praktijk alleen het geval voor die inkooptrajecten waarbij hij betrokken is. Zoals eerdere aangeduid is dat afhankelijk van de vakafdeling. In alle gevallen is de vakafdeling eindverantwoordelijk voor het inkoopproces.

¹³ Het inkoopplan geeft een opsomming van 24 inkooptrajecten met de verantwoordelijk budgetbeheerder. Tijdspad, budget, aanbestedingswijze et cetera zijn niet weergegeven.

¹⁴ Voor diensten, leveringen en werken > € 10.000 en voor weg- en waterbouwkundige werken > € 50.000.

De controle ligt daarmee deels bij degene die ook uitvoerend betrokken is in het inkoopproces. De afdeling Financiën voert periodiek steekproefsgewijs interne controles uit. Deze zijn echter gericht op rechtmatigheid en niet op doelmatigheid of het voldoen aan interne richtlijnen.

De raad heeft na de vaststelling (door het college) van het inkoopbeleid geen expliciete invloed op het inkoopbeleid of de uitvoering daarvan uitgeoefend. De controlerende rol van de raad op dit vlak is zeer beperkt.

Voor doelmatigheid en doeltreffendheid is een degelijke registratie van belang. In 2007 is hiermee een start gemaakt. De gemeente heeft op dit moment een digitaal contractbeheersysteem. Dit is onder meer nodig om de contracten te managen (aflooptmomenten en opzegtermijnen monitoren et cetera). Binnen het taakveld is de afgelopen maanden gerichte actie ondernomen om het contractbeheerssysteem verder te vullen en te optimaliseren. Omdat veel contracten door de vakafdelingen zijn afgesloten, zijn op dit moment nog niet alle decentraal afgesloten contracten opgenomen in dit systeem. Het systeem is derhalve nog niet volledig gevuld. Het zal moeten blijken of alle vakafdelingen hun contracten in dit systeem laten invoeren. Dit is nog een ontwikkelpunt.

Tenslotte: de prikkels om in te zetten op een optimale doeltreffendheid en doelmatigheid zijn beperkt. Er is geen mechanisme, anders dan professioneel gedrag, dat ervoor zorgt dat vakafdelingen geprikkeld worden om binnen de gestelde kaders zo gunstig mogelijk in te kopen.

3 Conclusies

Uit het voorliggende rekenkameronderzoek in opdracht van de gemeente Oude IJsselstreek zijn bevindingen gedaan waaruit de volgende conclusies en aanbevelingen te destilleren zijn. De conclusies worden puntsgewijs neergezet aan de hand van de eerder geformuleerde normen. Hieraan wordt direct een aanbeveling gekoppeld.

1. De gemeente heeft sinds 2005 een door het college vastgesteld inkoop- en aanbestedingsbeleid met daarin een duidelijke focus op lokale aanbieders. De geformuleerde beleidsdoelen zijn niet SMART geformuleerd wat het sturen op doeltreffendheid bemoeilijkt.

Met het vaststellen van het inkoopbeleid door het college heeft de gemeente een goede eerste stap gezet om beleid en uitvoering te professionaliseren. De raad heeft geen kader voor inkoop en aanbesteding vastgesteld (zie conclusie 4).

Idealiter moet het inkoopbeleid ervoor zorgen dat potentiële opdrachtnemers gelijke kansen hebben (juridisch aspect) en dat een doelmatige keuze wordt gemaakt (economisch aspect). De focus op lokale aanbieders maakt dat een spanningsveld kan ontstaan tussen het stimuleren van de lokale economie en een optimale doelmatigheid. Daarnaast biedt het huidige beleid nauwelijks handvatten om te sturen op doeltreffendheid omdat specifiek geformuleerde kwalitatief of kwantitatief meetbare doelen ontbreken.

Aanbevelingen:

- Zorg voor een beleidsmatig vastgelegde objectieve en transparante afweging (bijvoorbeeld op basis economisch meest voordelige aanbidding), zeker wanneer – op basis van het huidige beleid- lokale aanbieders zijn uitgenodigd om in te schrijven.
- Concretiseer de doelen en stel daaraan verbonden prestatie-indicatoren op om de meetbaarheid van de doeltreffendheid te verbeteren.

2. Het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt aantoonbaar toegepast als kader voor inkoop en aanbesteding. Er zijn ook meerdere voorbeelden waarin beargumenteerd wordt afgeweken van het vastgestelde beleid.

Afwijkingen van beleid komen voor. Dit is begrijpelijk aangezien zich er bijzondere omstandigheden kunnen voordoen. Het blijft wenselijk om uitzonderingen ook echt uitzonderingen te laten zijn en zeer kritisch en transparant te zijn, bijvoorbeeld wanneer gekozen wordt voor enkelvoudige onderhandse aanbesteding.

Aanbevelingen:

- Zorg er voor dat afwijkingen van het beleid zo min mogelijk voorkomen. Wanneer zij wel voorkomen omdat de doelmatigheid zou worden verbeterd, is het noodzakelijk dat deze geheel transparant zijn. Rechtmatig werken is het hoogste doel.

3. Er is sprake van regionale samenwerking op het vlak van inkoop, zowel in beleidsbepaling als in de uitvoering. De formalisering van de samenwerking is in gang gezet, maar heeft vertraging opgelopen.

De inkoopcoördinatoren van de acht Achterhoekse gemeenten werken samen om schaalvoordelen te realiseren. Dit samenwerkingsverband heeft echter nog een informeel en ad hoc karakter. Er wordt niet gestuurd op het formaliseren van de samenwerking en het structureel realiseren van schaalvoordelen.

Aanbevelingen:

- Zorg voor een planmatige structurele afweging bij inkooptrajecten om regionaal samen te werken.
- Stuur op formalisering van regionale inkoop samenwerking.

4. De bestuurlijke verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van het college ten aanzien van de inkoop zijn benoemd, uitgewerkt en worden ook toegepast. De raad heeft geen inhoudelijke kaders gesteld voor inkoop en aanbesteding en geeft geen invulling aan de controlerende functie.

Het college is met name in de persoon van de betreffende portefeuillehouder nauw betrokken bij het inkoopbeleid en de uitvoering daarvan. De raad onderschrijft het huidige beleid, onder meer wat betreft de stimulering van de lokale economie, de regionale samenwerking en het uitgangspunt van 'fair price, fair play'. De raad heeft geen behoefte om aanvullende kaders te stellen voor inkoop. Na de vaststelling van het beleid heeft de raad de controlerende rol niet gespeeld.

Aanbevelingen:

- Maak als raad een expliciete afweging om al dan niet een beleidskader voor inkoop op te stellen.
- Meer expliciete aandacht van de raad voor de controle kan de uitvoering ten goede komen. Denk bijvoorbeeld aan controle op de voortgang van de formalisering van de regionale samenwerking en de resultaten daarvan.

5. Het inkoopproces, en de daaronder vallende processtappen, is onvoldoende ingericht op optimale doeltreffendheid en doelmatigheid.

De eerste constatering is dat het inkoopproces met het opstellen van het inkoopbeleid en het aantreden van de inkoopcoördinator duidelijk geprofessionaliseerd. Er is in Oude IJsselstreek gekozen voor een gecoördineerd inkoopmodel. Dat wil zeggen dat de inkoopcoördinator een coördinerende en adviserende rol heeft. In het systeem van integraal management ligt de verantwoordelijkheid bij de vakafdelingen. De betrokkenheid van de inkoopcoördinator is niet verplicht en in die gevallen waarin het betrekken van de inkoopcoördinator volgens het inkoophandboek wel verplicht is, wordt dit niet altijd gedaan. De in te kopen werken, goederen en diensten zijn ingepland in de financiële planningscyclus op meerjarig en jaarlijks niveau. De vertaling hiervan naar het inkoopplan is voor verbetering vatbaar. Het nieuwe contractbeheersysteem is een waardevol instrument voor het verder verbeteren van het proces. Voor de vakafdelingen ontbreken duidelijke prikkels om optimaal doelmatig in te kopen. Het nastreven van doelmatige inkoop is afhankelijk van de professionele attitude van de inkopen en de medewerkers en het management van de betreffende vakafdeling. Het inkoopproces is daarmee niet ingericht op optimale doeltreffendheid en doelmatigheid.

Aanbevelingen:

- De in te kopen werken, goederen en diensten zijn ingepland in de financiële planningscyclus op meerjarig en jaarlijks niveau. De vertaling hiervan naar het inkoopplan is op dit moment summier en daarmee voor verbetering vatbaar.
- Stuur op de inzet van de inkoopcoördinator conform het inkoophandboek. Monitor dit en spreek de vakafdelingen aan op afwijkingen ten opzichte van het inkoophandboek.
- Zorg voor een gevuld en organisatiebreed toegepast contractbeheersysteem.
- Verken de mogelijkheden om vakafdelingen een prikkel te geven om doelmatig in te kopen.

6. In het inkoopproces is beperkt aandacht voor verantwoording en interne controle;

De resultaten van het inkoopbeleid en de uitvoering daarvan worden niet gemeten. De metingen zoals beschreven in het inkoophandboek worden niet uitgevoerd. Er is noch bij het bestuur, noch bij het management de wens om verantwoordingsoverzicht op te (laten) stellen van de resultaten van het inkoopbeleid. De bespreking en beoordeling vindt mondeling plaats op basis van individuele inkooptrajecten. Een integrale beoordeling ontbreekt. Deze is echter wel van belang om een goed overzicht te hebben van de prestatie op inkoopvlak, de verbetermogelijkheden. Ook kan het opstellen van een overzicht bijdragen aan beter zicht op afwijkingen van de inkoopprocedures. De interne controle op doelmatigheid en doeltreffendheid en het voldoen aan interne regels (inkoopbeleid en -handboek) is niet expliciet belegd.

Aanbevelingen:

- Voer als onderdeel van de inkoopcontrol de in het inkoopbeleid beschreven kwantitatieve analyses uit.
- Verken de mogelijkheden van een beknopt verantwoordingsoverzicht (bijvoorbeeld bij de jaarrekening).
- Zorg voor een periodieke steekproefsgewijze interne controle op het inkoopproces (bijvoorbeeld tweejaarlijks).

7. Leveranciers worden in beginsel alleen op basis van een verkenning van de markt en volgens een vast protocol uitgenodigd offerte uit te brengen. Hierin zijn verdere verbeteringen aan te brengen.

De totstandkoming van de 'preferred supplier'-lijsten is nog niet geheel transparant en objectief. Daarbij is de inkoopcoördinator niet in alle gevallen op de hoogte van voorgenomen inkooptrajecten waardoor hij niet in alle gevallen professionele input kan leveren.

Aanbevelingen:

- Stuur op het uitvoeren van het inkoopproces conform het inkoophandboek (zie ook de Aanbevelingen bij conclusie 5).

8. De gemeente heeft integriteitsbeleid geformuleerd. Het integriteitsbeleid wordt als leidraad gebruikt en er zijn mechanismen die bijdragen aan de borging van integriteit. Een expliciete controle of actieve maatregelen (structurele training) ontbreken echter.

Dit rekenkameronderzoek had niet de insteek daadwerkelijke integriteitskwesaties met betrekking tot inkoop aan het licht te brengen. In het onderzoek zijn ook geen integriteitskwesaties aangetroffen. De indruk is dat met het integriteitsbeleid, de transparantie en de sociale controle er een goede basisborging aanwezig is.

Bijlage 1

Geraadpleegde documenten

- Nota inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente.
- B & W-advies vaststelling Nota Inkoop.
- Handboek Inkoop.
- Directievoorstel vaststelling handboek Inkoop.
- Formulier melding Inkoopactie.
- Algemene inkoopvoorwaarden gemeente.
- De geldende drempelbedragen.
- De Nota duurzaam Inkopen Achterhoekse gemeenten.
- B & W-advies vaststelling Nota Duurzaam Inkopen.
- Beleidsregels voor de aanbesteding van werken in de GWW-sector.
- Integriteitsvisie Oude IJsselstreek.
- Mandaten 2009 versie mei.
- Mandaatkaders 2007.
- Budgethoudersregeling.
- Inkoopplan 2009.
- Lijst met uitgevoerde inkoopprojecten 2008 en 2009.
- Integriteitsvisie Oude IJsselstreek.
- Besluit wijziging drempelbedragen 2009.
- Proces inkopen gemeente Oude IJsselstreek
- Programmaverslagen 2006, 2007, 2008
- Diverse inkoopanalyses
- Enkele vertrouwelijke collegestukken met betrekking tot drie specifieke inkooptrajecten

Bijlage 2

Geraadpleegde personen

De onderstaande personen zijn geïnterviewd in het kader van het rekenkameronderzoek:

- Balveren, van Gerard Wethouder (portefeuillehouder inkoop);
- Eijkelkamp, Ton Eerste medewerker financiën a.i.;
- Kerker, Mark Afdelingshoofd Organisatie ondersteuning a.i.;
- Meurs, van Eric Facilitair manager a.i..

Raadsleden:

- Ine Hofs;
- Jos Sluiter;
- Hans Rutjes.

Fractie assistenten:

- Henri van Amerongen;
- Jos van Bergen;
- Hans Bruins;
- Bert Kuster.

- Roosendaal, Jacques Eerste medewerker inkoop
- Wossink, Henk Jan Medewerker interne controle / applicatiebeheer

Bijlage 3

Drempelbedragen

De drempelbedragen in het vigerende inkoopbeleid van Oude IJsselstreek zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Soort opdracht	Enkelvoudig onderhands aanbesteden	Meervoudig onderhands aanbesteden (min. drie offertes)	Openbaar aanbesteden	Europees aanbesteden
Diensten en leveringen	tot € 15.000	Tussen € 15.000 en € 206.000	Tussen € 100.000 en € 206.000	Boven € 206.000
Werken	tot € 50.000	Tussen € 50.000 en € 500.000	Tussen € 500.000 en € 5.150.000	Boven € 5.150.000