

Rekenkamercommissie Steenbergen

“De werking van het inkoopbeleid”

20 januari 2013

Inhoudsopgave

Deel 1: Bestuurlijke nota

Samenvattende conclusies	3
1. Inleiding	4
2. Waarom wil de Rekenkamercommissie onderzoek doen naar inkoopbeleid?	5
3. Onderzoeksopzet	6
4. Conclusies op basis van normenkader	10
5. Beantwoording centrale onderzoeksvraag	11
6. Aanbevelingen	12
7. Reactie college en naschrift rekenkamercommissie	14

Deel 2: Nota van bevindingen

Bevindingen en conclusies	15
---------------------------	----

Overzicht bijlagen:

Bijlage 1: Bronnen	27
Bijlage 2: Presentatie verzorgd aan gemeenteraad op 8 december 2011	28
Bijlage 3: Overzicht top 25 leveranciers	38
Bijlage 4: Normenkader	39
Bijlage 5: Vaststellen naleving Europese aanbestedingsregels	44

Deel 1: Bestuurlijke nota

Samenvattende conclusies

Naar aanleiding van het onderzoek naar de “Werking van het Inkoopbeleid” trekt de Rekenkamercommissie de volgende conclusies:

Ten eerste en ten algemene wordt opgemerkt dat niet alles op alle afdelingen en/of alle gebieden fout gaat maar dat met name de centrale regie op het inkoopproces en de *inkoop*controle ontbreekt.

De gemeente kent een Nota ‘Inkoop en aanbesteding’, die dateert uit 2009 en inmiddels verouderd is. De huidige ambitie met inkoop is vooral ‘defensief’ van aard en de meerwaarde van de inkoopfunctie wordt niet onderkend. Bij de gemeente ontbreekt inkoopinformatie die centraal beschikbaar is en er is onvoldoende inkoopkennis in de organisatie aanwezig.

Tussen het organisatiebeleid en het inkoopbeleid vindt geen wisselwerking plaats. Het bestaande inkoopbeleid leeft niet overal in de organisatie en niemand voelt zich er integraal verantwoordelijk voor.

Het huidige inkoopmodel is decentraal vormgegeven, waarbij er tussen de afdelingen en budgetverantwoordelijken grote verschillen zijn in kennis en inzicht ten aanzien van besparingen en kwaliteitsverbeteringen. Dit geldt eveneens ten aanzien van duurzaamheid en ‘social return on investment’. Er ontbreekt inzicht op centraal niveau en centrale coördinatie.

Ten aanzien van contractbeheer bestaat er geen uniformiteit in de uitvoering en er wordt onvoldoende gerapporteerd, vastgelegd en geborgd. Er ontbreekt een centrale vorm van contractmanagement. Hierdoor loopt de gemeente vermijdbare juridische en financiële risico’s. Daarnaast zijn er veel slagen te maken op het gebied van doelmatigheid, de beste kwaliteit voor de laagste prijs, en doeltreffendheid, zoals besparingen op korte en lange termijn, onder andere door structurele regionale samenwerking.

1. Inleiding

De Rekenkamercommissie is een instrument van de gemeenteraad in het kader van de controle op het bestuur en doet onderzoek naar het doelmatig, doeltreffend en/of rechtmatig functioneren van de gemeente Steenberg. De Rekenkamercommissie heeft diverse onderzoeken uitgevoerd en heeft deze vervolgens aangeboden aan de gemeenteraad. Tot nu toe bestond de aanpak van deze onderzoeken eruit dat de Rekenkamercommissie allereerst een onderzoeksopzet opstelde en vervolgens ging onderzoeken. Na afronding van het onderzoek werd het onderzoeksrapport aangeboden en gepresenteerd aan de gemeenteraad. Deze onderzoeksmethode kan soms als wat afstandelijk worden beschouwd. De gemeenteraad werd pas aan het einde van het onderzoek betrokken (via de eindpresentatie).

Bij het onderzoek naar het inkoopbeleid van de gemeente heeft de Rekenkamercommissie een vernieuwing in de wijze van de aanpak van het onderzoek doorgevoerd. De vernieuwing betekent concreet dat bij aanvang van het onderzoek in december 2011 een interactieve bijeenkomst is georganiseerd met de gemeenteraad, waarbij de vraag van de raad sturend is geworden (zie bijlage 2). Op deze manier is vóór aanvang van het onderzoek gepeild bij de raad (als zijnde opdrachtgever) wat de vraag/kennisbehoefte van de raad is op het gebied van inkoopbeleid en hoe de raad het onderzoek wil afbakenen. Vervolgens heeft een gericht onderzoek plaatsgevonden naar aanleiding van de wensen van de raad.

Het onderzoeksproces ziet er door voorgenoemde opzet anders uit. Het onderzoek start niet met een probleemanalyse van de Rekenkamercommissie, maar met een inventarisatie van de kennisbehoefte bij de gemeenteraad. Die kennisbehoefte is vervolgens omgezet in onderzoeksvragen en een onderzoeksplanning.

De Rekenkamercommissie wil de Gemeenteraad bedanken voor de constructieve interactie in het proces. Tijdens het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie dit enthousiasme zowel ambtelijk als bestuurlijk minder ervaren. We hopen echter dat dit rapport (nu het er ligt) ook door hen positief wordt ontvangen.

2. Waarom wil de Rekenkamercommissie onderzoek doen naar inkoopbeleid?

Een gemeente koopt veel producten en diensten in en besteedt diverse diensten aan. In met name financieel krappe(re) tijden is het belangrijk dat het inkoopproces goed en efficiënt (doeltreffend en doelmatig) verloopt. Als inkoop wordt gedefinieerd als “alles wat aan leveranciers wordt uitgegeven en waar een factuur tegenover staat (dus ook inhuur personeel)”, geldt dat een gemeente gemiddeld € 900,00 per inwoner per jaar aan inkoop besteedt. Voor de gemeente Steenbergen zou de totale inkoop op jaarbasis op basis van dit gemiddelde een bedrag vertegenwoordigen van circa € 21 mln en dit is een fors bedrag. Voorgenoemd benaderd bedrag van € 21 mln betreft het bedrag op jaarbasis op basis van exploitatiekosten en zonder investeringen. Overigens bleek tijdens het onderzoek de werkelijke materiële uitgaven in de gemeente Steenbergen in 2011 € 32,5 mln te zijn, inclusief investeringen. De beïnvloedbare uitgaven in de gemeente Steenbergen in het jaar 2011 in relatie tot inkoop waren in totaal € 16,5 mln. De niet beïnvloedbare uitgaven, zoals subsidies, bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen, belastingen en uitgaven aan partijen die een verplichte winkelnering met zich meebrengen, zijn niet meegenomen in het bedrag van de beïnvloedbare inkopen ad € 16,5 mln. Bij een besparing van 1% is derhalve een inkooprendement van € 165.000 mogelijk.

In de praktijk is er veel aandacht voor de uitgaven voor personeelskosten maar de uitgaven aan materiële kosten waarbij inkoop een rol speelt, zijn vaak zeker zo groot. Vaak treedt het inkoopbeleid en -proces minder op de voorgrond (ook in de publiciteit lees je hier maar weinig over). Gezien het voorgaande heeft de Rekenkamercommissie onderzoek gedaan naar de werking van het inkoopbeleid in de gemeente Steenbergen, waarvan dit rapport de neerslag is.

Tevens geldt dat gemeenten de laatste jaren geconfronteerd worden met steeds krappere financiële kaders. Hierdoor zijn bezuinigingen een continu proces geworden. Een optimaal inkoopbeleid kan leiden tot een wezenlijke bijdrage aan de bezuinigingsdoelstellingen.

3. Onderzoeksopzet

3.1 Onderzoeksvragen

Omdat onderzoek naar inkoopbeleid heel breed kan zijn, heeft de Rekenkamercommissie op voorhand een afbakening gemaakt, namelijk een onderzoek naar:

- Interne organisatie (centraal vs. decentraal inkopen);
- Mate van samenwerking op het gebied van inkopen (onder andere regionaal);
- Besparingspotentieel van inkoop;
- Mate van rapportage van verantwoording over inkoopresultaten aan organisatie en gemeenteraad.

De gemeenteraad is vervolgens gevraagd om aan te geven wat zijn vraag en behoefte is op dit gebied en hoe de raad dit onderzoek wil afgrenzen. Na de bijeenkomst met de gemeenteraad in december 2011 heeft de Rekenkamercommissie ervoor gekozen om het onderzoek naar de werking van het inkoopbeleid van de gemeente Steenbergen langs de volgende vier deelvragen uit te voeren:

1. **Wordt inkoop optimaal benut bij de bezuinigingsdoelstelling?**
2. **Worden de inkoopactiviteiten professioneel, efficiënt en effectief uitgevoerd?**
3. **Is er bruikbare inkoopstuurinformatie beschikbaar voor de bestuurders?**
4. **Wordt er met inkoop optimaal samengewerkt met andere overheidsorganisaties in de regio?**

3.2 Werkwijze

De Rekenkamercommissie heeft zich in de voorbereiding al gerealiseerd dat specialistische kennis over dit onderwerp noodzakelijk was om tot een goed onderzoek te komen. De Rekenkamercommissie heeft deze specialistische kennis gevonden bij het bureau Aeves, en in het bijzonder bij de heer Wim Nieland. De heer Nieland heeft feitelijk het onderzoek uitgevoerd. Aeves heeft het onderzoek naar de werking van het inkoopbeleid in nauwe samenwerking met de (leden van de) Rekenkamercommissie uitgevoerd. Om de vraagstelling en de prioriteiten binnen het onderzoek helder te krijgen heeft de Rekenkamercommissie op 8 december 2011 een workshop met de gemeenteraad en een aantal ambtenaren belegd. Op die avond heeft de Raad aangegeven welke zaken hij graag onderzocht zou willen zien. Deze adviezen zijn door de Rekenkamercommissie benut om Aeves een gerichte onderzoeksopdracht te geven.

3.3 Fasen onderzoek

Het onderzoek is opgedeeld in twee fasen:

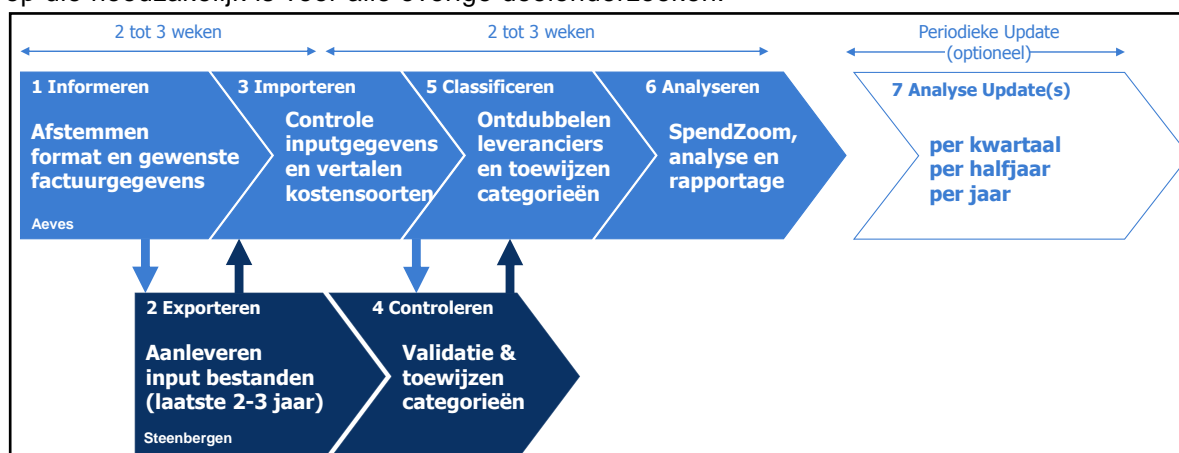
Fase 1: kwantitatief onderzoek

De eerste fase van het onderzoek is kwantitatief van aard en richt zich op de inkoopbesparingspotentie. De contractanalyse is moeizaam verlopen. Voor een groot aantal contracten is diverse malen een herinnering verzonden aan de gemeente. Voor een aantal contracten bleek het zelfs überhaupt niet mogelijk om deze te verstrekken. Daarnaast bleek de kwaliteit en samenstelling van de documenten sterk te variëren. Uiteindelijk is slechts een heel klein aantal bruikbare contracten ontvangen waarin alle benodigde en relevante informatie was opgenomen. Dit werd veroorzaakt doordat het merendeel incompleet, verouderd of niet relevant was.

Dit gedeelte is onderverdeeld in twee deelonderzoeken:

1A Uitgavenanalyse van 2009 t/m 2011

De grootste leveranciers, die samen 95% van de inkoopwaarde bepalen, zijn ontdebeld en toegewezen aan inkoopproductgroepen volgens het volgende proces. Dit levert basisinformatie op die noodzakelijk is voor alle overige deelonderzoeken.



1 B Contractanalyse: top 25 contracten

De 25, qua inkoopvolume, grootste contracten zijn opgevraagd bij de gemeente met als doel om inzicht te verkrijgen in de marktconformiteit, uniformiteit, juridische kwaliteit, mate van duurzaamheid, uitnutting, bundelingsmogelijkheden en rechtmatigheid om zodoende uiteindelijk een inschatting te kunnen maken van de potentiële optimalisatiemogelijkheden.

In bijlage 3 is een overzicht van deze top 25 contracten weergegeven.

Fase 2: kwalitatief onderzoek

De tweede fase van het onderzoek is kwalitatief van aard en richt zich op de procedurele en non-financiële aspecten. Deze fase is onderverdeeld in twee deelonderzoeken:

2A Informatieanalyse

Er is deskresearch gehouden waarbij relevante documenten zijn verzameld en bestudeerd:

- De managementletters van de externe accountant uit 2010 en 2011;
- Een stageonderzoek uit 2010 over contractbeheer en –management;
- De beleidsnota inkopen en aanbesteding;
- De programmabegroting 2011;
- Relevante inkooprapportages of stuurinformatie (bleken niet aanwezig).

2B Diepte-interviews

Binnen het inkoopproces vervult een aantal personen in de gemeente een sleutelfunctie. Met de volgende functionarissen heeft een interview plaatsgevonden. In volgorde van interviews betrof dit de volgende functionarissen:

Functie	Naam
Waarnemend wethouder Financiën in de periode van het interview	De heer C.J.M. van Geel
Concerncontroller	Mevrouw J.J.C. Heijnen
Algemeen Directeur/Gemeentesecretaris	Mevrouw J.M.W.H. Leloux
Hoofd Maatschappelijke Ontwikkelingen	De heer N.J. Reijngoudt
Hoofd Realisatie & Beheer	De heer G. van Drunen
Hoofd Ondersteuning	De heer R.A.J.M. Bogers

De interviews volgden de structuur van het model van de “Inkoopdriehoek” (zie figuur 1). Alle weergegeven aspecten in dit model zijn in de interviews aan de orde gesteld om te toetsen hoe de werkelijke situatie bij de gemeente Steenberg is.



Figuur 1: Inkoopdriehoek

Impliciet is tijdens deze interviews nader ingezoomd op die onderwerpen die uit de kwantitatieve analyse en het deskresearch waren opgevallen of waar onduidelijkheden over bestonden. Het onderwerp inkoopsamenwerking is tijdens ieder interview aan de orde gesteld. Van elk interview is een verslag gemaakt. Elk verslag is voorgelegd aan de geïnterviewde ten behoeve van eventuele correctie en redactie.

4. Conclusies op basis van normenkader

In bijlage 4 is het normenkader toegevoegd. In totaal wordt bij 13 verschillende aspecten die samenhangen met inkoop een conclusie getrokken.

Nummer	Omschrijving aspect	Mate waarin georganiseerd
1	Inkoopmissie en –visie	REDELIJK
2	Inkoop- en aanbestedingsbeleid	REDELIJK
3	Inkoopdoelstellingen	ONVOLDOENDE
4	Plannen, budgetteren en monitoren	ONVOLDOENDE
5	Leveranciersmanagement	ONVOLDOENDE
6	Detailanalyse & Specificatiebehoefte	REDELIJK
7	Marktonderzoek, kwalificeren en selecteren	ONVOLDOENDE
8	(Europees) aanbesteden	REDELIJK
9	Contracteren	REDELIJK
10	Evaluatie en beheer	ONVOLDOENDE
11	Opstellen en autoriseren bestelaanvraag	REDELIJK
12	Plaatsen & bewaken opdrachten	ONVOLDOENDE
13	Ontvangst goederen of diensten	NIET GETOETST TIJDENS DIT ONDERZOEK
14	Logistieke afhandeling	NIET GETOETST TIJDENS DIT ONDERZOEK
15	Factuurafhandeling	REDELIJK

5. Beantwoording centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag is opgedeeld in de volgende vier onderzoeksvragen:

- Wordt inkoop optimaal benut bij de bezuinigingsdoelstelling?
- Worden de inkoopactiviteiten professioneel, efficiënt en effectief uitgevoerd?
- Is er bruikbare inkoopstuurinformatie beschikbaar voor de bestuurders?
- Wordt er met inkoop optimaal samengewerkt met andere overheidsorganisaties in de regio?

Gelet op de bevindingen en de daaruit getrokken conclusies moet de Rekenkamercommissie alle vier deelvragen ontkennend beantwoorden.

6. Aanbevelingen

Om het inkoopbeleid en de uitvoering ervan in de gemeente Steenberg en te optimaliseren en met het doel hiermee tevens een maximale bezuiniging te kunnen bereiken, doet de Rekenkamercommissie op grond van de bevindingen van het onderzoek en de daaruit getrokken conclusies, de volgende aanbevelingen:

- A. De huidige ambitie met inkoop is vooral defensief van aard en de meerwaarde van de inkoopfunctie wordt niet onderkend. Daardoor blijven kansen op het gebied van onder andere besparingen en duurzaamheid onbenut. Mede daarom is het noodzakelijk het inkoopbeleid te herformuleren tot een document dat:
 - aansluit bij de organisatiedoelstellingen van de gemeente,
 - de ambities weergeeft en
 - helder en werkbaar is.
- B. Inzicht in de inkoopinformatie moet centraal beschikbaar zijn en periodiek moeten de budgethouders hun inkoop KPI's – afgeleid van het inkoopbeleid – rapporteren aan een, nieuw aan te stellen, centrale inkoopadviseur of inkoopcoördinator. Tevens dient er periodiek te worden gerapporteerd over inkoop aan management en bestuur.
- C. Momenteel is er binnen de gemeente onvoldoende inkoopkennis aanwezig. Genoemde centrale inkoopverantwoordelijke dient daarom voldoende kennis te bezitten en voldoende bevoegdheden te krijgen om zijn of haar rol bij de uitvoering van het inkoopbeleid waar te kunnen maken. Hij of zij zal het inkoopbeleid coördineren en relevante rapportages moeten maken ten behoeve van management en bestuur.
- D. Om op korte termijn te kunnen scoren, kan een project gestart worden om gemakkelijk uitvoerbare inkoopbesparingen (zgn. laaghangend fruit) te kunnen realiseren. De gemeente kan veel doelmatiger inkopen, hetgeen op korte termijn besparingen en kwaliteitsverbeteringen tot gevolg heeft.
- E. Tegelijkertijd dient er één uniform centraal contractbeheersysteem binnen de gemeente te worden ingevoerd, alsmede één uniforme wijze om mutaties in het systeem bij te houden. De contracten zullen centraal – fysiek /digitaal – moeten worden beheerd. De centrale inkoopverantwoordelijke ziet toe op de naleving hiervan.
- F. Met de aanstelling van een juridische controller wordt het contractbeheer verbeterd, maar daarmee is geen oplossing gecreëerd voor het contractmanagement. Wij adviseren contractbeheer te centraliseren en daar een functionaris verantwoordelijk voor te stellen.
- G. De budgethouders zullen getraind moeten worden in hun decentrale rol in het contractmanagement en de inkoopadviseur, c.q. –coördinator zal erop toezien dat dit gebeurt.
- H. Tevens is het wenselijk dat het 'bestel-tot- betaalproces' geautomatiseerd wordt.
- I. De beslissing om al dan niet formeel te gaan samenwerken in de regio zal op grond van een (of meerdere) 'business-case' (s) genomen kunnen worden.

- J. Bovengenoemde aanbevelingen zullen als één samenhangend geheel ingevoerd moeten worden en na tenminste een jaar door het management moeten worden geëvalueerd.
- K. De Rekenkamercommissie beveelt de Raad aan om het college van B & W de aanbevelingen uit te laten voeren die door ons in dit rapport worden gedaan.

7. Reactie college en naschrift Rekenkamercommissie

7.1 Reactie van het college van burgemeester en wethouders

Na ambtelijke hoor en wederhoor is dit rapport aan het college aangeboden voor bestuurlijke hoor en wederhoor. Het college heeft bij brief gedateerd 16 januari 2013 als volgt gereageerd:

“Op 21 december 2012 ontvingen wij uw rapport over de werking van het inkoopbeleid in de gemeente Steenberg. In de begeleidende brief verzoekt u uiterlijk 16 januari a.s. onze (bestuurlijke) reactie kenbaar te maken.

Allereerst hartelijk dank voor uw onderzoek en het daaruit voortvloeiende rapport. Wij zullen de bevindingen en conclusies meenemen bij de op stapel staande actualisatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en bij de heroriëntatie op de organisatie van de inkoop.

De gevraagde ambtelijke reactie op uw rapport is op 10 december 2012 aan u verstrekt. In een gesprek met onze algemeen directeur heeft uw voorzitter aangegeven dat de rekenkamercommissie nog op deze ambtelijke reactie zal reageren. Helaas is deze reactie nog niet ontvangen. Wij ervaren dit als een handicap om adequaat op uw rapport te kunnen reageren. Aangezien wij er aan hechten om de door u gestelde termijn te halen, hebben wij besloten u toch onze reactie te geven.

Om de gemeenteraad bij de behandeling van uw rapport inzicht te geven in zowel de feiten die in uw onderzoek naar voren zijn gekomen als de standpunten die zijn uitgewisseld, verwachten wij vóór de behandeling van uw rapport in de gemeenteraad de toegezegde reactie op de ambtelijke reactie te mogen ontvangen.”

7.2 Naschrift rekenkamercommissie

Het rapport heeft het traject doorlopen van ambtelijke hoor en wederhoor, waarin de ambtelijke organisatie de gelegenheid heeft gekregen te reageren op de feiten zoals weergegeven in het rapport. Voor zover de RKC daarin aanleiding zag, heeft de RKC het rapport aangepast c.q. genuanceerd vóór aanbieding voor bestuurlijke hoor. Dit is op 20 december jl. door de voorzitter van de RKC ook als zodanig medegedeeld aan de algemeen directeur/gemeentesecretaris. Zoals toegezegd zal volledigheidshalve de RKC alle punten, aangedragen in de ambtelijke reactie, van een reactie voorzien; dit zal in week 4 van 2013 gebeuren. Echter, dit zal geen aanleiding geven tot aanpassing van het rapport omdat de ambtelijke reacties daarin al verwerkt waren. Wij betreuren het daarom dat het college het ontbreken van onze reactie als een handicap heeft ervaren.

Wij vertrouwen erop dat de raad onze aanbevelingen zal overnemen en aan het college de noodzakelijke opdrachten zal verstrekken.

Deel 2: Nota van bevindingen

Bevindingen en conclusies

Uit het onderzoek zijn de volgende bevindingen en conclusies voortgekomen, welke zijn ingedeeld naar de volgende tien onderwerpen:

1. Werking inkoopbeleid;
2. Organisatie van inkoop;
3. Contractbeheer en contractmanagement;
4. Het bestel-tot-betaal proces;
5. Ambitie ten aanzien van inkoop;
6. Rechtmatigheid;
7. Juridische risico's;
8. Inkoopkennis;
9. Inkoopstuurinformatie;
10. Samenwerking in de regio.

1. Werking Inkoopbeleid	
Bevindingen	Conclusies
<p>Het inkoopbeleid, als beschreven in de Nota inkoop en aanbesteding, dateert uit 2009. Het is een document dat slechts bij enkele budgetverantwoordelijken op hoofdlijnen bekend is. Het inkoopbeleid is niet SMART ¹ geformuleerd en roept vragen op. Er staan twee concrete doelstellingen in beschreven namelijk met betrekking tot duurzaam inkopen en met betrekking tot het realiseren van inkoopbesparingen. Deze zijn echter niet vertaald in afdelingsdoelstellingen.</p> <p>Er is vooraf geen centraal toezicht op de naleving van het inkoopbeleid.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Niemand is verantwoordelijk gesteld voor het centraal toezicht op de naleving van het inkoopbeleid tijdens het inkoopproces. Steekproefsgewijs vindt er achteraf wel controle plaats. • Niemand voelt zich integraal verantwoordelijk voor de naleving van het inkoopbeleid. • Er vindt geen wisselingwerking plaats tussen de uitvoering van het organisatiebeleid en het inkoopbeleid. • Het huidige inkoopbeleid leeft niet overal en de beoogde doelstellingen worden niet gemeten, of gestimuleerd om deze te behalen.

¹ SMART staat voor:

- Specifiek; Is de doelstelling eenduidig?
- Meetbaar; Onder welke (meetbare/observeerbare) voorwaarden of vorm is het doel bereikt?
- Aanvaardbaar; Is deze acceptabel genoeg voor de doelgroep en/of management?
- Realistisch; Is de doelstelling haalbaar?
- Tijdgebonden; Wanneer (in de tijd) moet het doel bereikt zijn?

2. Organisatie van inkoop	
Bevindingen	Conclusies
<p>De Gemeente Steenberg en hanteert het decentrale inkoopmodel.</p> <p>Iedere budgethouder is zelfstandig bevoegd inkoophandelingen, zoals het opstellen van offerteaanvraag, het uitvragen van offertes, het doen van onderhandelingen en het sluiten van overeenkomsten uit te voeren.</p> <p>Er vindt geen sturing plaats op de doelmatigheid van de inkoopuitgaven van de budgethouders.</p> <p>Hierbij wordt lang niet altijd een vertaling gemaakt naar het vastgestelde inkoopbeleid.</p> <p>De kennis van inkoop en aanbesteden is decentraal slechts zeer beperkt aanwezig. Door het ontbreken van centrale richtlijnen of tools en templates verlopen de inkoopprocessen inefficiënt en is er geen uniforme wijze waarop de gemeente naar buiten treedt.</p> <p>Centrale controle vindt niet plaats en structureel is er geen gecoördineerde actie om onderlinge synergievoordelen (zoals volumebundeling) te benutten.</p> <p>Door een gebrek aan centraal inzicht in de expiratedata van contracten wordt de potentiële onderhandelingspositie van de gemeente vaak niet of onvolledig benut.</p> <p>Organisatiebreed worden leveranciersprestaties niet structureel gemeten.</p> <p>Van een aantal contracten is bekend dat ze niet marktconform zijn (5 tot 15% te duur).</p> <p>Er bestaat onduidelijkheid over wie eindverantwoordelijk is voor inkoop binnen de gemeente. Er voelt zich namelijk niemand verantwoordelijk voor de overall uitvoering.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Doordat leveranciersprestaties niet structureel worden gemeten, loopt de gemeente het risico dat leveranciers niet de kwaliteit leveren die ze contractueel verplicht zijn. De gemeente krijgt hierdoor mogelijk niet altijd de beste kwaliteit tegen de laagste prijs. Gebrek aan contractmanagement en inkoopexpertise zijn hier de oorzaak van. • Bij benadering is er een fors besparingspotentieel op inkoop mogelijk (zie onderstaand kader). • De gemeente kan veel doelmatiger inkopen, hetgeen op korte termijn besparingen en kwaliteitsverbeteringen tot gevolg heeft. • Door gebrek aan centrale coördinatie is het decentrale inkoopmodel risicovol.

Ondanks het ontbreken van een centraal contractbeheersysteem worden er ook decentraal geen uniforme contracten-overzichten bijgehouden.

Opmerking onderzoeker:

De onderzoeker heeft het volgende opgemerkt:

Op basis van inkoopbesparingsonderzoeken in andere gemeenten met vergelijkbare kenmerken blijkt dat 2 à 3 % (330k-500k) structurele besparing binnen één jaar haalbaar is, 3 à 4% (500k-660k) in twee jaar en 4 à 5% (660k – 825k) in drie jaar. De besparingspotentie loopt op omdat er contracten zijn die gerespecteerd moeten worden. Pas als contracten zijn verlopen, kan er een inkoopbesparing worden gerealiseerd. Op een beïnvloedbare spend zoals in de gemeente Steenberg (circa 16,5 mln per jaar) is het daarnaast mogelijk om additioneel een eenmalige besparing (recovery) te realiseren van 2% (330k). In tabelvorm ziet het besparingspotentieel er als volgt uit:

	2013	2014	2015
Eenmalig	€ 330.000		
Structureel	€ 330.000 - € 500.000	€ 500.000 - € 660.000	€ 660.000 - € 825.000
Totaal	€ 660.000 - € 830.000	€ 500.000- € 660.000	€ 660.000- € 825.000

Om deze besparingen te kunnen incasseren, zal capaciteit en kennis moeten worden georganiseerd (en daarmee een investering). De ervaring van de onderzoeker is dat deze investering een Return-on-Investment heeft van minder dan 6 maanden.

3. Contractbeheer en contractmanagement	
Bevindingen	Conclusies
<p>3a Contractbeheer</p> <p>De expiratedata, prijzen/tarieven en overige voorwaarden van contracten worden niet centraal geregistreerd. Ook op decentraal niveau worden deze veelal niet bijgehouden en indien wel is er geen controle op de betrouwbaarheid van deze registratie. Evenmin is een centrale plaats waar alle contracten en contractdossiers worden opgeborgen, noch is er een uniforme wijze van dossieropbouw.</p> <p>Een aanbestedingskalender is niet aanwezig.</p> <p>Het is niet mogelijk gebleken de top 25 van de grootste contracten compleet in te zien: veel dossiers zijn niet compleet en relevante (prijs)informatie ontbreekt.</p> <p>In het stagerapport van mevrouw P. Bosters (uit 2010) wordt nut en noodzaak van centraal contractbeheer aangetoond en is een advies tot invoering van contractbeheer opgenomen. In zijn managementletter van 2010 maakt ook de accountant hiervan melding en legt daarin de link naar zowel doelmatigheid als rechtmatigheid. Daadwerkelijke verbeteringen zijn er tot september 2012 niet aangetroffen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Door het huidige contractbeheer krijgen de leveranciers te veel ruimte en heeft de gemeente mogelijk nadeel. • Een aanbestedingskalender is niet aanwezig en dit betekent een risico qua beheersing van de contracten. • Met het stagerapport uit 2010 en de opmerkingen van de accountant uit de managementletter 2010 is tot september 2012 niets gedaan. • Door het ontbreken van een concernbreed overzicht worden contracten die mogelijk niet meer nodig zijn ten onrechte verlengd, dan wel niet aanbesteed terwijl dit wel had gemoeten.

3B Contractmanagement

Contractmanagement gaat nog een stap verder dan contractbeheer.

Contractmanagement stelt de gemeente in staat actief op met name de doelmatigheid te sturen. Een goed contractbeheer is hiervoor wel de voorwaarde.

De gemeente Steenbergen kent geen gestructureerd contractmanagement.

In de programmabegroting 2013 is het voornemen opgenomen om in 2013 1 fte Juridisch Controller aan te stellen en die hiervoor verantwoordelijk te maken.

- Door het ontbreken van volledige, centrale, betrouwbare contractinformatie en het ontbreken van contractmanagement loopt de gemeente vermijdbare juridische en financiële risico's.
- De juridische risico's zullen door de aan te stellen Juridisch Controller geborgd kunnen worden. Contractmanagement en borging van financiële risico's zijn daarmee nog niet afgedekt.
- Het noodzakelijke centrale contractbeheer wordt daarmee nog niet centraal belegd in de organisatie. Evenmin wordt duidelijk welke functionaris centraal verantwoordelijk wordt voor het centrale contractbeheer.
- Centrale conclusie is dat nut en noodzaak van contractbeheer en contractmanagement van het inkoopproces niet worden onderkend. Het aanstellen van Juridisch Controller is geen afdoende oplossing.

4. Het bestel-tot-betaal proces	
Bevindingen	Conclusies
<p>Een actualisering van de mandaat- en budgethoudersregeling wordt jaarlijks intern gepubliceerd. Deze worden echter niet eenduidig nageleefd. Er bestaat onduidelijkheid over wie welke contracten en bestelopdrachten mag ondertekenen. Het is in ieder geval niet vanzelfsprekend dat degene die een contract of bestelopdracht ondertekent dit ook mag doen. Of dit problemen oplevert weten we niet omdat er geen centrale controle is.</p> <p>De gemeente hanteert geen geautomatiseerd systeem om facturen te accorderen en te betalen. Er is geen verplichtingenadministratie waaruit opdrachten gegenereerd kunnen worden. Alles gaat handmatig. Dit is arbeidsintensief en verhoogt de kans op vertraging en fouten.</p> <p>Betalingen worden gedaan op de termijn die op de factuur staat vermeld, waarbij er dus geen koppeling met het contract of de bestelopdracht is. Er wordt geen rapportage vervaardigd die inzicht geeft in gerealiseerde betaaltermijnen.</p> <p>Er zijn geen centrale richtlijnen en formats voor offerteaanvragen, contracten en bestelopdrachten.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De mandaat- en budgethoudersregeling wordt niet eenduidig nageleefd. • Het bestel-tot-betaalproces is erg arbeidsintensief. • Er worden juridische risico's gelopen door het niet eenduidig uitvoeren van dit proces en financiële risico's bij het willekeurig betalen van leveranciers.

5. Ambitie ten aanzien van inkoop	
Bevindingen	Conclusies
<p>Het onderzoek heeft opgeleverd dat binnen de gemeente geldt dat rechtmatigheid bij het inkoopbeleid het hoogste doel is en dat doelmatigheid een minder grote rol speelt.</p> <p>De in het inkoopbeleid geformuleerde ambities ten aanzien van duurzaamheid en besparingen leven nauwelijks in de organisatie. Er zijn geen harde strategische doelstellingen geformuleerd die met inkoop behaald moeten worden.</p> <p>Andere ambities als bijvoorbeeld social return worden wel genoemd in het beleid, maar er zijn op dit gebied nog geen concrete stappen gezet, op een enkele uitzondering na.</p> <p>De spontane schattingen die desgevraagd tijdens de interviews zijn genoemd over de omvang van de totale inkoop variëren van 7 tot 20 miljoen euro. (werkelijk bedrag aan beïnvloedbare inkopen: 16,5 miljoen euro).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De ambitie met inkoop is vooral defensief van aard en de meerwaarde van de inkoopfunctie wordt niet onderkend. Daardoor blijven kansen op het gebied van besparingen, duurzaamheid, innovaties, professionaliteit (en mogelijk ook mkb-beleid en social return) onbenut.

6. Rechtmatigheid	
Bevindingen	Conclusies
<p>In het kader van de rechtmatigheid is het van groot belang dat de gemeente Steenbergen haar uitgaven waar de Europese aanbestedingsregels op van toepassing zijn goed in beeld heeft. Daarbij moeten investeringen en verplichtingen getoetst worden aan de drempelbedragen en niet aan de jaaruitgaven. Wij constateren dat dit voor diverse contracten op dit moment niet altijd goed gebeurt. In bijlage 5 is de juiste werkwijze weergegeven.</p> <p>Omdat in het kader van de Wet Implementatie Rechtsbeschermingsrichtlijnen Aanbesteden (WIRA) leveranciers gedurende een periode van 6 maanden na het sluiten van een overeenkomst naar de rechter kunnen stappen om een overeenkomst te laten ontbinden en schadevergoeding te vorderen, is het voor de gemeente een juridisch risico wanneer aanbestedingsverplichtingen niet goed worden nageleefd.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De rechtmatigheid op de aanbestedingsplichtige uitgaven wordt onvoldoende geborgd met alle juridische risico's van dien. • De gemeente lijkt zich onvoldoende bewust van de juridische risico's die voortvloeien uit de WIRA.

7. Juridische risico's	
Bevindingen	Conclusies
<p>Naast de risico's op de rechtmatigheid constateren wij dat een groot aantal contracten wordt gesloten op basis van de leveranciersvoorwaarden. Hierdoor bestaat het risico dat de gemeente Steenbergen instemt met voorwaarden die niet aansluiten bij de bedoeling van de gemeente. Hierbij moet gedacht worden aan ondermeer de wijze waarop de gemeente grip heeft op de geleverde kwaliteit, de wijze waarop het intellectueel eigendom wordt verdeeld, de wijze waarop de betaling dient plaats te vinden of de wijze waarop de overeenkomst ontbonden kan worden.</p> <p>In de programmabegroting 2013 wordt voorgesteld om met ingang vanaf 1 januari 2013 eigen inkoopvoorwaarden te hanteren.</p> <p>Uit de gevoerde gesprekken is naar voren gekomen dat budgethouders zelfstandig overeenkomsten ondertekenen zolang de bedragen binnen het vastgestelde en goedgekeurde budget blijven.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Het ontbreken van eigen inkoopvoorwaarden zorgt bij de gemeente voor (juridische) risico's. Tevens zorgt het tot dusverre volgen van leveranciersvoorwaarden ervoor dat het beheren van de contractvoorwaarden complex is (omdat dit niet uniform is). • Door de aanstelling van een juridisch controller in 2013 wordt in ieder geval al een goede eerste stap gezet om de juridische risico's te beperken, maar is op zich niet afdoende.

8. Inkoopkennis	
Bevindingen	Conclusies
<p>Binnen de gemeente Steenbergen is geen inkoopprofessional aanwezig. Budgethouders stemmen de inkoopstrategie ad-hoc af met de Concerncontroller die door velen in de organisatie wordt gezien als dé inkoopdeskundige. Hierbij kan enige mate van functievermenging optreden: de concerncontroller controleert het inkoopproces waarbij de concerncontroller ook als inkoopdeskundige wordt geraadpleegd.</p> <p>Door onvoldoende inkoopprofessionaliteit in de organisatie is optimalisatie van het inkoopproces niet mogelijk.</p> <p>Ook in de vervolgstappen na de contractering blijkt de inkoopkennis onvoldoende. Door de budgethouders wordt weliswaar factuurcontrole uitgevoerd, er wordt echter onvoldoende beoordeeld of de gevraagde kwaliteit geleverd is en of aan andere voorwaarden in de overeenkomst is voldaan.</p> <p>Bovendien is er geen sprake van functiescheiding tussen de budgethouder die een bepaald doel wil bereiken en een inkoopadviseur die de kant van de bedrijfsvoering borgt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zowel bij het initiële inkoopproces als op het gebied van contractuitnutting is bij de gemeente onvoldoende kennis aanwezig. • Door het ontbreken van inkoopkennis worden kansen gemist. Dit heeft effect op zowel de rechtmatigheid als de doelmatigheid van de gemeente. Bovendien worden maatschappelijke doelen zoals social return en duurzaam inkopen niet structureel toegepast.

9. Inkoopstuurinformatie	
Bevindingen	Conclusies
Er wordt door de afdelingen niet gerapporteerd op het gebied van inkoop, waardoor borging van de decentrale processen moeilijk te controleren is.	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt niet gerapporteerd over inkoop en/of over inkooprendement en er wordt ook niet naar gevraagd. • Zowel bestuur als directie worden niet geïnformeerd over relevante onderwerpen inzake inkoop

10.Samenwerking in de regio	
Bevindingen	Conclusies
<p>Er wordt slechts incidenteel samengewerkt met andere gemeenten, van gezamenlijke contractuitnutting is daardoor geen sprake. Er is geen regionaal verband waarmee een eventuele aanbestedingskalender wordt gedeeld. Het is dus min of meer toevallig als een budgethouder weet dat een andere gemeente gelijktijdig dezelfde inkoopbehoefte heeft.</p> <p>Er wordt alleen samengewerkt in de regio bij Europese aanbestedingen en er is een aantal succesvolle samenwerkingsprojecten bekend.</p> <p>De gemeente neemt geen diensten af van het Regionale Inkoopbureau. Hoewel daar geen berekening van bekend is, was de mening een aantal jaren geleden dat de kosten niet opwegen tegen de baten. Dat standpunt wankelt bij het bestuur momenteel door het kennismaken van positieve ervaringen van deelnemende gemeenten die dankzij regionale samenwerking aanzienlijke inkoopbesparingen realiseren.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente laat besparingsmogelijkheden onbenut door geen beleid te hebben voor inkoop samenwerkingen in de regio en door niet structureel deel te nemen aan een inkoop samenwerkingsverband.

Bijlage 1: Bronnen

De volgende bronnen zijn gebruikt voor het onderzoek:

- Beleidsnota inkoop en aanbesteding (2009) -> wordt separaat bijgevoegd;
- Databestand uit de crediteurenadministratie met alle betalingen van 2009 t/m 2011;
- Managementletter 2010, Berk accountants;
- Managementletter 2011, Deloitte accountants;
- Diverse inkoopcontracten, opdrachtbevestigingen of correspondentie met leveranciers (74 bestanden);
- Programmabegroting 2011;
- Budgethoudersregeling;
- Mandaatstatuut;
- Afstudeerscriptie 'Contractbeheer' door P. Bosters (2010);
- Zes diepte-interviews met sleutelfunctionarissen:

Functie	Naam	Datum interview
Waarnemend wethouder Financiën in de periode van het interview	De heer C.J.M. van Geel	5 september 2012
Concerncontroller	Mevrouw J.J.C. Heijnen	5 september 2012
Algemeen Directeur/Gemeentesecretaris	Mevrouw J.M.W.H. Leloux	5 september 2012
Hoofd Maatschappelijke Ontwikkelingen	De heer N.J. Reijngoudt	11 september 2012
Hoofd Realisatie & Beheer	De heer G. van Drunen	11 september 2012
Hoofd Ondersteuning	De heer R.A.J.M. Bogers	11 september 2012



gemeente
Steenbergen

Gemeentelijk inkoopbeleid

presentatie voor de gemeente Steenbergen ter
voorbereiding op een rekenkamercommissie-onderzoek

Wim Nieland MSc MBA
8 december 2011

Besparen zonder negatieve maatschappelijke effecten
Kostenreductie en procesoptimalisatie om het voorzieningenniveau te handhaven



Agenda

gemeente
Steenbergen

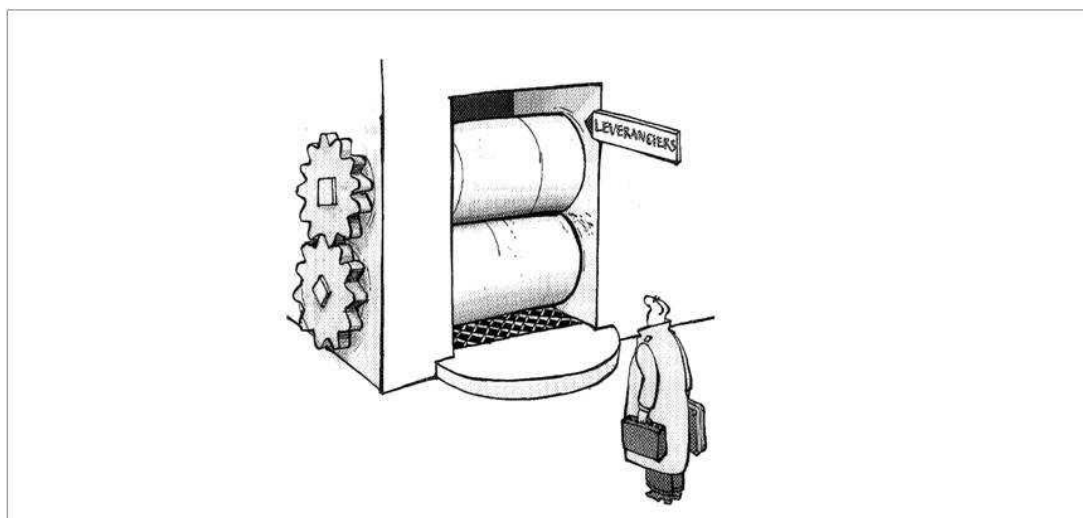
Inkoop algemeen	3
Inkoopbeleid van de gemeente Steenbergen	14
Mogelijke onderzoeksvragen	18

2

Inkoop algemeen

gemeente
Steenbergen

Inkoop wordt vaak gedefinieerd als
“Alles waar een factuur tegenover staat”.



3

Inkoopfunctie

gemeente
Steenbergen

De inkoopfunctie bestaat uit:

- de activiteiten die in een organisatie moeten worden vervuld
- om alle goederen en diensten die noodzakelijk zijn voor het continueren van de bedrijfsvoering
- van externe bronnen te betrekken
- tegen de voor de organisatie meest gunstige voorwaarden

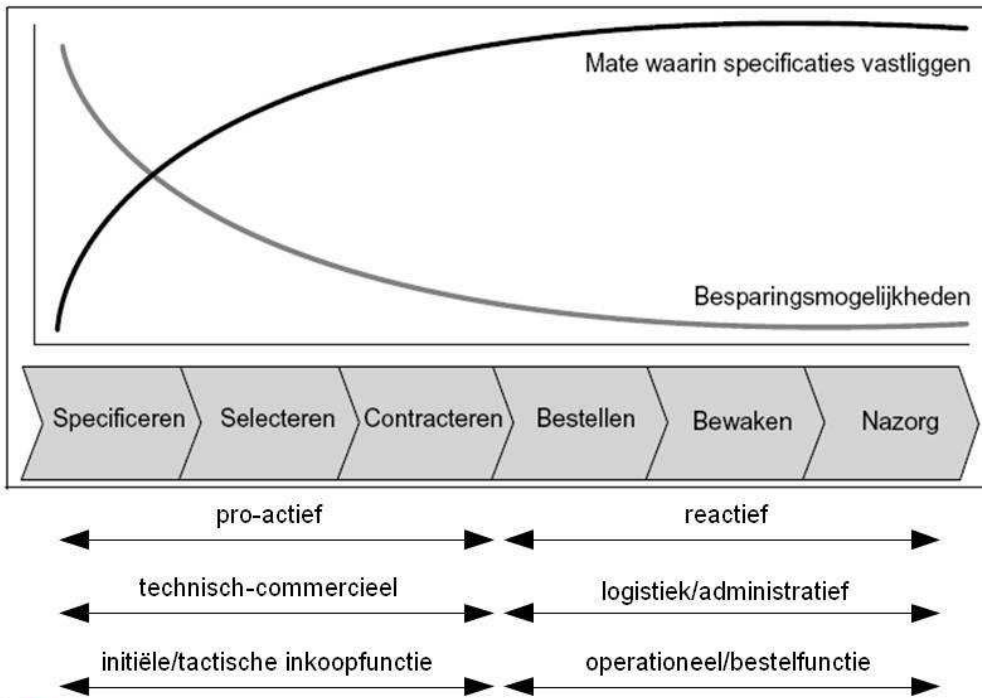
Toegevoegde waarde inkoop

gemeente
Steenbergen

- bijdragen aan de voortgang van de bedrijfsprocessen
- maximale bijdrage leveren aan het organisatieresultaat (besparen)
- minimaliseren van juridische risico's
- bijdragen aan technische product- en procesvernieuwing
- vertegenwoordigen van de organisatie
- bijdrage aan het vergroten van de logistieke en financiële flexibiliteit

Inkoopproces

gemeente
Steenbergen



6

Niveaus van inkoop

gemeente
Steenbergen

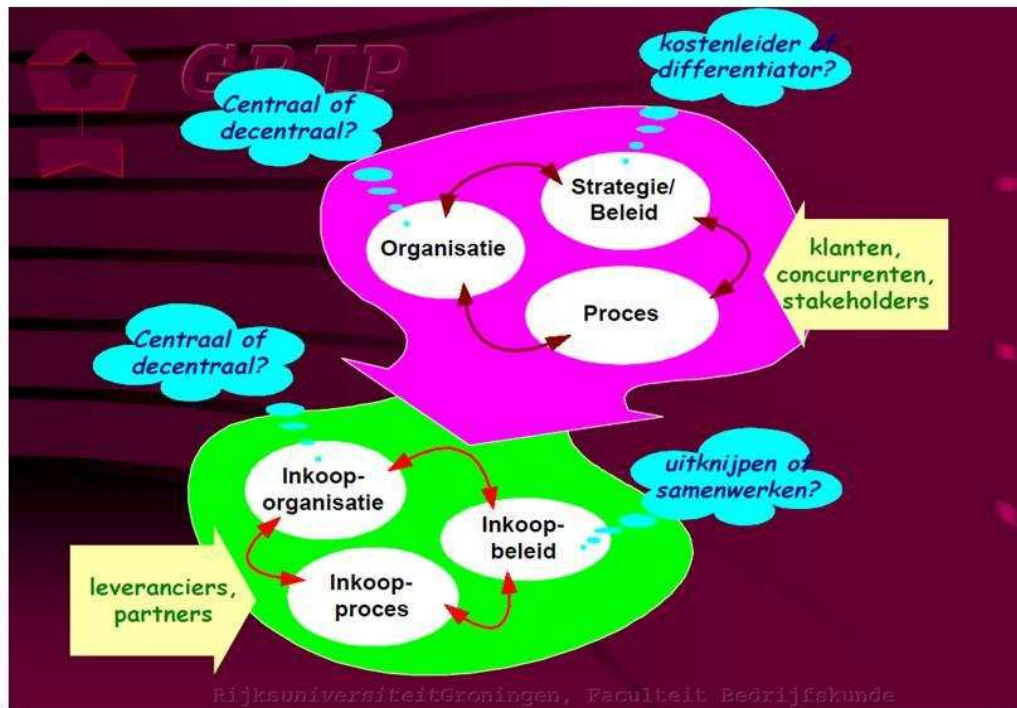
Ieder niveau kent zijn eigen inkoopactiviteiten



7

BOP Model

gemeente
Steenbergen

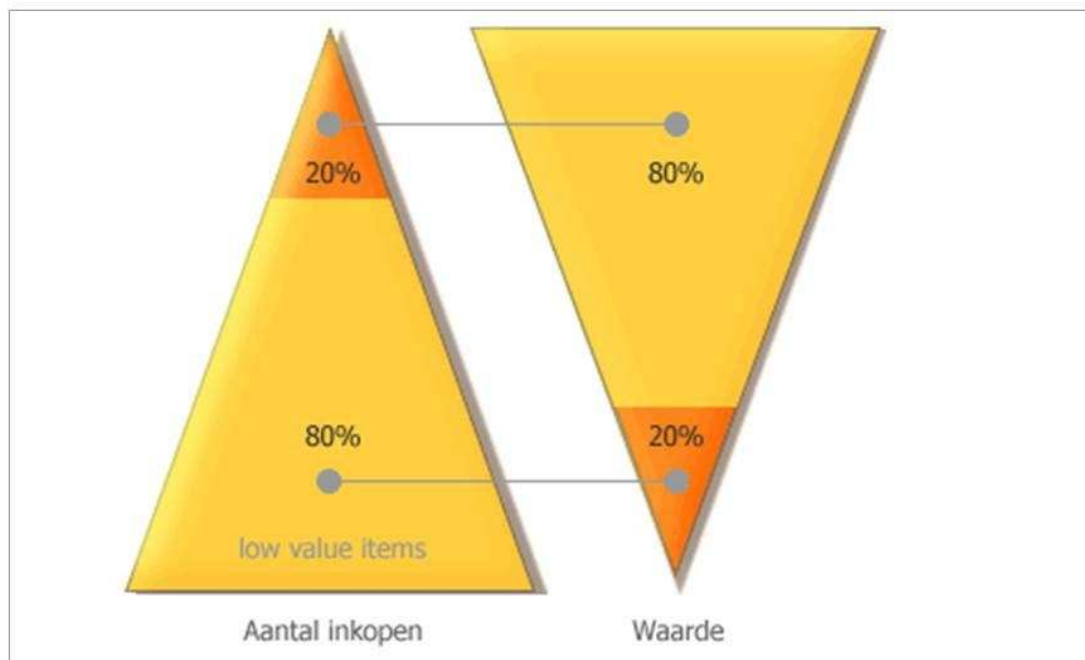


a...
d...
c...
PERFORMANCE IMPROVEMENT



Pareto

gemeente
Steenbergen

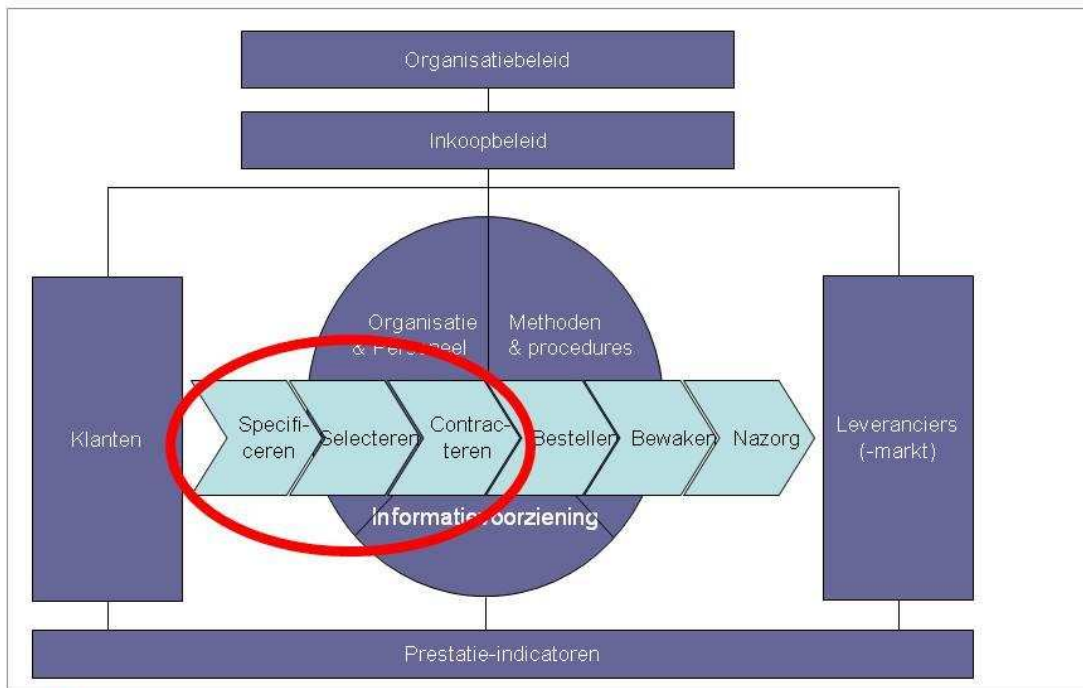


a...
d...
c...
PERFORMANCE IMPROVEMENT



Wat is Europees aanbesteden?

gemeente
Steenbergen



a...
...d
c...
PERFORMANCE IMPROVEMENT

10

Uitgangspunten Europees aanbesteden

gemeente
Steenbergen

PrONTI principe

- Proportionaliteit
 - Objectiviteit
 - Non-discriminatie
 - Transparantie
 - Integriteit
- Gelden ook voor opdrachten onder de drempel.....



a...
...d
c...
PERFORMANCE IMPROVEMENT

11

Europees aanbesteden

gemeente
Steenbergen

Drempelbedragen gemeenten

- € 193.000,- excl. BTW (Leveringen en Diensten)
- € 4.845.000,- excl. BTW (Werken)

Waardebepaling

- Organisatiebrede uitgaven voor eenzelfde (homogene) segment (bijvoorbeeld uitzendkrachten)
- Totale waarde, incl. opties, verlengingen en restwaarde
- Gehele looptijd (48 maanden; of geplande looptijd)
- Excl. BTW



12



Agenda

gemeente
Steenbergen

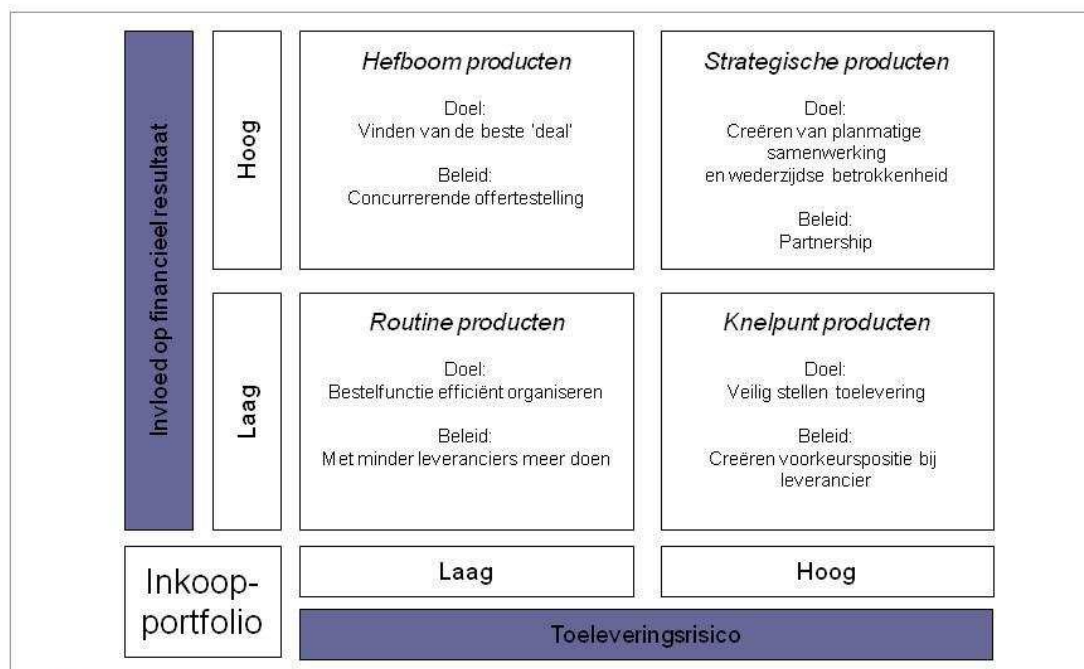
Inkoop algemeen	3
Inkoopbeleid van de gemeente Steenbergen	14
Mogelijke onderzoeksvragen	18

13

Uitgangspunten

- Besparen
- Rechtmatigheid
- Risico's beperken
- In control zijn
- Duurzaamheid
- Synergie behalen
- Integriteit
- Professioneel
- Kwaliteit
- Functioneel specificeren

Portfoliomatrix van Kraljic



Maatschappelijk Verantwoord Inkopen

gemeente
Steenbergen

- In het Klimaatakkoord tussen het Rijk en de VNG staat:
 - In 2010 moeten gemeenten 75% Duurzaam inkopen.
 - In 2015 moeten gemeenten 100% Duurzaam inkopen.
- Milieu
- Arbo en veiligheid
- Sociale criteria



a...
d...
c...
PERFORMANCE IMPROVEMENT

16



Maak het onmogelijke mogelijk!
Make the impossible possible!

Agenda

gemeente
Steenbergen

Inkoop algemeen	3
Inkoopbeleid van de gemeente Steenbergen	14
Mogelijke onderzoeksvragen	18

17

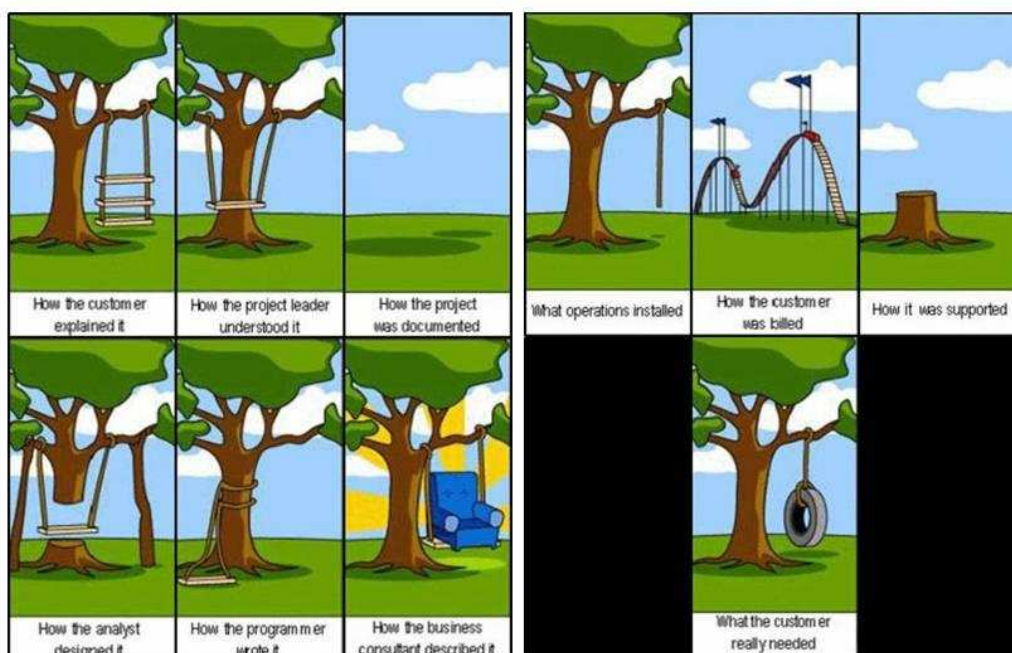
Mogelijke onderzoeksvragen

gemeente
Steenbergen

1. Wordt Inkoop volledig benut bij de bezuinigingsdoelstelling?
2. Is Steenbergen in control m.b.t. de rechtmatigheid van Inkoop?
3. Loopt Steenbergen vermijdbare Inkooprisico's?
4. Is het inkoopbeleid uit 2009 nog actueel?
5. Hoe is de naleving van het huidige inkoopbeleid en worden alle doelstellingen momenteel behaald?
6. Kan Inkoop nog meer toegevoegde waarde bieden voor de gemeente?
7. Worden de inkoopactiviteiten professioneel, efficiënt en effectief uitgevoerd?
8. Is er voldoende inkoop-stuurinformatie beschikbaar voor het bestuur?
9. Bieden elektronische oplossingen toegevoegde waarde voor inkoop, contractbeheer en –management?

Tot slot: inkopen is een vak...

gemeente
Steenbergen



Bijlage 3: Overzicht top 25 leveranciers

Algemeen top 25 (2011)

Top 25 Leveranciers	%*	Ctr	Category	EUR X 1.000	%	# Facturen	%	EUR / Fact
Attero Zuid bv	14%	N	Huishoudelijk afval	1.063	14%	349	5%	3.045
Ligne Netwerk Notarissen	7%	N	Notarisdiensten	531	7%	6	0%	88.424
SITA Rec.Serv.Zuidw. Ned.	5%	N	Huishoudelijk afval	346	5%	38	1%	9.101
BVR Projectontwikkeling	4%	N	Makelaarsdiensten en grondaan	300	4%	8	0%	37.543
De Roever Milieoadvisering	3%	N	Milieu- en waterbodemonderzoe	250	3%	97	2%	2.580
Crediteur 15299	3%	N	Uitzendkrachten overig personee	236	3%	95	1%	2.481
DA&A Driessen	3%	N	Uitzendkrachten overig personee	232	3%	154	2%	1.508
vandervalk+degroot	2%	N	Rioolreiniging en inspectie,indu	166	2%	23	0%	7.219
Scania Nederland bv	2%	N	Motorvoertuigen met eenmassa	123	2%	7	0%	17.531
van Gansewinkel Nederland bv	2%	N	Overig bedrijfsmatig afval	118	2%	112	2%	1.053
DVEP Energie bv	2%	N	Elektra inclusief kosten elektran	118	2%	56	1%	2.106
Lowys Porquinstichting	2%	N	Onderhoud bouwkundig	115	2%	17	0%	6.781
Waste Collection Systems bv	1%	N	Kosten inzamelmiddelen	104	1%	11	0%	9.417
Meeus Assurantiën Zuid bv	1%	N	Bedrijfsverzekeringen	102	1%	234	4%	435
Edux Onderwijsadviseurs	1%	N	Overig specialistisch onderzoek	91	1%	8	0%	11.403
Schuitemaker Industrial bv	1%	N	Aanschaf, installatie, beheer enc	90	1%	16	0%	5.618
CZAV	1%	N	Brandstof voor voer- en vaartuige	81	1%	639	10%	127
Enexis	1%	N	Elektra inclusief kosten elektran	81	1%	137	2%	590
PinkRocade	1%	N	Aanschaf, installatie, beheer enc	77	1%	47	1%	1.633
AKD Prinsen van Wijmen	1%	N	Juridisch onderzoek en advies	76	1%	28	0%	2.697
CSU Cleaning Services bv	1%	N	Schoonmaak kantoren en keuke	74	1%	17	0%	4.364
Essent Energie Verkoop	1%	N	Gas inclusief kosten energiebed	67	1%	106	2%	631
Niekus Juridische advies & Int.	1%	N	Uitzendkrachten overig personee	67	1%	26	0%	2.561
Aces Direct bv	1%	N	Aanschaf, huur, installatie, behe	66	1%	89	1%	737
Nuon Sales Nederland	1%	N	Elektra inclusief kosten elektran	66	1%	49	1%	1.338
Subtotaal top 25	61%			4.637	61%	4.032	37%	1.150
Totaal (EUR x 1.000)	100%			7.624	100%	6.401	100%	1.191

Bijlage 4: Normenkader

Omschrijving	Mate waarin georganiseerd	Normenkader
Inkoopmissie en -visie	Onvoldoende	De inkoopmissie en -visie zijn niet beschreven en ook nog geen punt op de agenda van het management.
	Redelijk	De inkoopmissie en -visie zijn nog niet vastgesteld maar zijn wel in ontwikkeling. Of: De inkoopmissie en -visie zijn formeel vastgesteld maar geven nog slechts beperkt richting aan de organisatie m.b.t. inkopen en aanbesteden. Of: De inkoopmissie en -visie zijn formeel vastgesteld maar dit is slechts bij een klein deel van de medewerkers bekend.
	Goed	De inkoopmissie en -visie zijn formeel vastgesteld en geven richting aan de organisatie m.b.t. tot inkopen en aanbesteden. De inkoopmissie en -visie zijn bij een groot deel van de medewerkers bekend.
Inkoop- en aanbestedingsbeleid	Onvoldoende	Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is niet beschreven en ook nog geen punt op de agenda van het management.
	Redelijk	Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is nog niet vastgesteld maar wel in ontwikkeling. Of: Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is formeel vastgesteld maar geeft nog slechts beperkt richting aan de organisatie m.b.t. inkopen en aanbesteden. Of: Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is formeel vastgesteld maar is slechts bij een klein deel van de medewerkers bekend.
	Goed	Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is formeel vastgesteld en geeft richting aan de organisatie m.b.t. tot inkopen en aanbesteden. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is bij een groot deel van de medewerkers bekend.

Inkoopdoelstellingen	Onvoldoende	Er zijn geen inkoopdoelstellingen geformuleerd en dit is ook nog geen punt op de agenda van het management.
	Redelijk	Er zijn wel inkoopdoelstellingen geformuleerd maar verantwoordelijke medewerkers worden hierop niet beoordeeld. Of: Er zijn wel inkoopdoelstellingen geformuleerd maar de mate van realisatie wordt niet gemeten.
	Goed	Inkoopdoelstellingen zijn geformuleerd en maken onderdeel uit van de beoordeling van de verantwoordelijke medewerkers.
Plannen, budgetteren en monitoren	Onvoldoende	Er worden geen inkoopplannen opgesteld. Of: Er is geen mandaatregeling.
	Redelijk	Er worden inkoopplannen opgesteld maar deze worden uitsluitend voor inkoop en aanbestedingsdoeleinden gebruikt. De inkoopplannen worden niet of nauwelijks meegenomen in budgettrondes. En: Er is wel een mandaatregeling vastgesteld maar deze wordt niet of nauwelijks gecontroleerd.
	Goed	Inkoopplannen maken onderdeel uit van de budgettrondes en de mandaatregeling wordt op structurele wijze en volgens een vast protocol gecontroleerd.
Leveranciers-management	Onvoldoende	Leveranciers worden niet beoordeeld op de geleverde prestaties. Incidenteel en op ad-hoc basis vinden gesprekken plaats met leveranciers maar de resultaten worden niet vastgelegd.
	Redelijk	Een beperkt aantal leveranciers wordt beoordeeld, maar beoordeling vindt niet plaats volgens een gestructureerd proces. Of: Het presteren van een groot deel van de leveranciers wordt beoordeeld maar beoordeling vindt niet plaats volgens een gestructureerd proces.
	Goed	Leveranciers worden volgens een gestructureerd proces beoordeeld. De resultaten worden volgens een standaard methodiek vastgelegd en gearhiveerd.

Detailanalyse & specificatie behoefte	Onvoldende	In de specificatie van de behoefte wordt uitsluitend uitgegaan van voortzetting van de huidige situatie. Nieuwe ontwikkeling in de markt dan wel in de eigen organisatie worden niet meegenomen.
	Redelijk	In de specificatie van de behoefte wordt vooral uitgegaan van voortzetting van de huidige situatie. Algemeen bekende marktonwikkelingen en ontwikkelingen binnen de eigen organisatie worden (in beperkte) meegenomen in de specificatie van de behoefte.
	Goed	Specificatie van de behoefte vindt plaats door een gestructureerde analyse van ontwikkelingen in de markt en binnen de eigen organisatie. Out-of-the-box denken.
Marktonderzoek, kwalificeren en selecteren	Onvoldende	Leverancierskeuze is niet gebaseerd op een marktonderzoek. Alleen bekende leveranciers worden uitgenodigd om offerte uit te brengen.
	Redelijk	Er worden niet alleen bekende maar ook (voor de gemeente) onbekende leveranciers uitgenodigd om offerte uit te brengen. Selectie van de leveranciers vindt echter niet plaats volgens een vast protocol.
	Goed	Leveranciers worden uitsluitend op basis van een verkenning van de markt en volgens een vast protocol uitgenodigd offerte uit te brengen.
(Europees) aanbesteden	Onvoldende	(EU) aanbesteden heeft geen aandacht. Er wordt ingekocht volgens niet-eënduidige inkoopprocedures. Geen controle op rechtmatigheid.
	Redelijk	Er zijn duidelijke drempels en procedures voor aanbesteden maar procedures worden niet of nauwelijks gecontroleerd en geëvalueerd.
	Goed	Er zijn duidelijke drempels en procedures voor aanbesteden. Bewaking van de procedures en rechtmatigheid is geborgd in de organisatie.

Contracteren	Onvoldoende	Afspraken worden niet schriftelijk vastgelegd of niet vastgelegd in een door alle betrokken partijen getekend contract. Er is geen mandaatregeling
	Redelijk	Afspraken worden vastgelegd in een contract maar het contract wordt niet juridisch getoetst. Of: Afspraken worden wel vastgelegd in een contract maar hiervoor worden veelal leverancierscontracten en leveranciersvoorwaarden gebruikt.
	Goed	Afspraken worden juridisch getoetst en in een door alle betrokken partijen getekend contract vastgelegd. In slechts een beperkt aantal gevallen wordt gebruik gemaakt van andere inkoopvoorwaarden dan de eigen inkoopvoorwaarden van de gemeente. Ondertekening vindt plaats volgens een vastgestelde mandaatregeling.
Evaluatie en beheer	Onvoldoende	Afgesloten contracten worden niet beheerd.
	Redelijk	Contracten worden gestructureerd vastgelegd maar bewaking van expiratedata en verlengingsopties vindt niet of nauwelijks plaats.
	Goed	Alle contracten worden gestructureerd vastgelegd en expiratedata en verlengingsopties worden actief beheerd. De overeengekomen inkoopcondities worden op structurele wijze in de organisatie getoetst.
Opstellen en autoriseren bestelaanvraag	Onvoldoende	Er is geen sprake van beperking van bevoegdheden om bestelaanvragen op te stellen en te autoriseren. Geen gestructureerd proces.
	Redelijk	Het aantal medewerkers dat bevoegd is bestelaanvragen op te stellen en te autoriseren is beperkt. Er is echter geen sprake van een gestructureerd proces. Of: Opstellen en autoriseren verloopt via een gestructureerd proces maar het aantal medewerkers dat bevoegd is, is niet beperkt.
	Goed	Het aantal medewerkers dat bevoegd is bestelaanvragen op te stellen en te autoriseren is beperkt. Opstellen en autoriseren bestelaanvragen verloopt via een gestructureerd proces.

Plaatsen & bewaken opdrachten	Onvoldoende	Er is geen sprake van beperking van de mogelijkheden om opdrachten te plaatsen. Plaatsen en bewaken van opdrachten verloopt niet via een gestructureerd proces.
	Redelijk	Het aantal medewerkers dat bevoegd is bestelopdrachten te plaatsen en bewaken is beperkt. Er is echter geen sprake van een gestructureerd proces. Of: Plaatsen en bewaken opdrachten verloopt via een gestructureerd proces maar het aantal medewerkers dat bevoegd is, is niet beperkt.
	Goed	Het aantal medewerkers dat bevoegd is bestelopdrachten te plaatsen en bewaken is beperkt. Plaatsen en bewaken opdrachten verloopt via een gestructureerd proces.
Ontvangst goederen of diensten	Onvoldoende	Een groot deel van de medewerkers mag bestelde goederen of diensten in ontvangst nemen.
	Redelijk	Slechts een beperkt aantal medewerkers mag bestelde goederen of diensten in ontvangst nemen maar dit verloopt niet volgens een gestructureerd proces.
	Goed	Slechts een beperkt aantal medewerkers mag bestelde goederen of diensten in ontvangst nemen. De specificaties van de ontvangen goederen en diensten worden bij ontvangst grondig gecontroleerd en binnengeboekt volgens een gestructureerd proces.
Logistieke afhandeling	Onvoldoende	Logistieke stromen zijn niet gestructureerd en ondoorzichtig.
	Redelijk	Logistieke stromen zijn gestructureerd maar niet geformaliseerd. Is er geen of nauwelijks sprake van voorraadbeheer.
	Goed	Logistieke stromen zijn gestructureerd en geformaliseerd. Voorraadbeheer is georganiseerd. Daar waar mogelijk zijn (administratieve) processen gestandaardiseerd en geautomatiseerd.
Factuurafhandeling	Onvoldoende	Factuurafhandeling is niet of nauwelijks gestructureerd. Facturen worden niet of nauwelijks gecontroleerd.
	Redelijk	Het (administratieve) proces is nauwelijks of niet geautomatiseerd. Facturen worden handmatig gecontroleerd door de budgethouder.
	Goed	Daar waar mogelijk zijn (administratieve) processen gestandaardiseerd en geautomatiseerd. Facturen worden getoetst aan de gemaakte inkoopafspraken.

Bijlage 5: Vaststellen naleving Europese aanbestedingsregels

1. Inleiding

Aanbestedende diensten, zoals gemeenten, zijn verplicht om bij hun inkoop de Europese aanbestedingsregels na te leven. Indien zij de Europese aanbestedingsregels naleven bij hun inkoop, dan spreken we van **rechtmatige inkopen**. Het nalevingspercentage van de Europese aanbestedingsregels is dus gelijk aan het percentage van rechtmatige inkopen. Voor de eenduidigheid spreken we in dit stuk verder over naleving en nalevingspercentage.

2. Meetmethodiek

Onder naleving wordt verstaan de Europees aanbestede inkoop als percentage van het aanbestedingsplichtige deel van de inkoop gemeten in volume (€).

De gevolgde meetmethodiek om deze 'naleving' te bepalen kent de volgende vier stappen:

- Stap 1: Bepaling van het inkoopvolume per segment;
- Stap 2: Bepaling van het aanbestedingsplichtige inkoopvolume per segment;
- Stap 3: Vaststelling of er voor het betreffende segment Europees is aanbesteed;
- Stap 4: Bepaling van de nalevingspercentages.

Stap 1: Bepaling van het inkoopvolume per segment

Een belangrijk onderdeel van de meetmethodiek is het vaststellen van het inkoopvolume per segment van de aanbestedende dienst. Dit is immers de basis voor de bepaling of een segment Europees moet worden aanbesteed.

Het inkoopvolume wordt bepaald door middel van een spendanalyse. In de spendanalyse wordt vastgesteld hoeveel geld er per boekjaar is besteed aan een segment (zoals kantoorartikelen, schoonmaak of de aanleg van wegen).

Stap 2: Bepaling van aanbestedingsplichtige inkoopvolume per segment

In stap 2 is per segment bepaald of het inkoopvolume in een segment wel of niet aanbestedingsplichtig is. Bepalend hiervoor zijn:

- (a) De hoogte van het inkoopvolume, zoals bepaald in stap 1;
- (b) De gangbare looptijd van contracten die worden afgesloten voor opdrachten binnen dit segment;
- (c) Het voor de aanbestedende dienst en het segment geldende drempelbedrag;
- (d) Of de uitgaven in het segment een homogeen karakter hebben. Als een segment homogeen is, wil dat zeggen dat alle te vergeven opdrachten binnen dat segment als een samenhangend geheel kunnen worden beschouwd;
- (e) Een segment wordt als aanbestedingsplichtig aangemerkt als het homogene inkoopvolume vermenigvuldigd met de looptijd van het contract (in aantal jaren) groter is dan het geldende drempelbedrag.

De Europese aanbestedingsrichtlijnen geven aan dat wanneer een aanbestedende dienst een opdracht zijnde een aankoop van homogene goederen/diensten in verschillende percelen/contracten verdeelt, de totale waarde van deze percelen/contracten moet worden opgeteld voor de bepaling of de opdracht aanbestedingsplichtig is.

Stap 3: Vaststelling of het betreffende segment Europees is aanbesteed

In stap 1 en 2 is per segment het aanbestedingsplichtige volume bepaald. Voor segmenten die aangemerkt zijn als 'aangebestedingsplichtig' is aan de hand van publicaties op

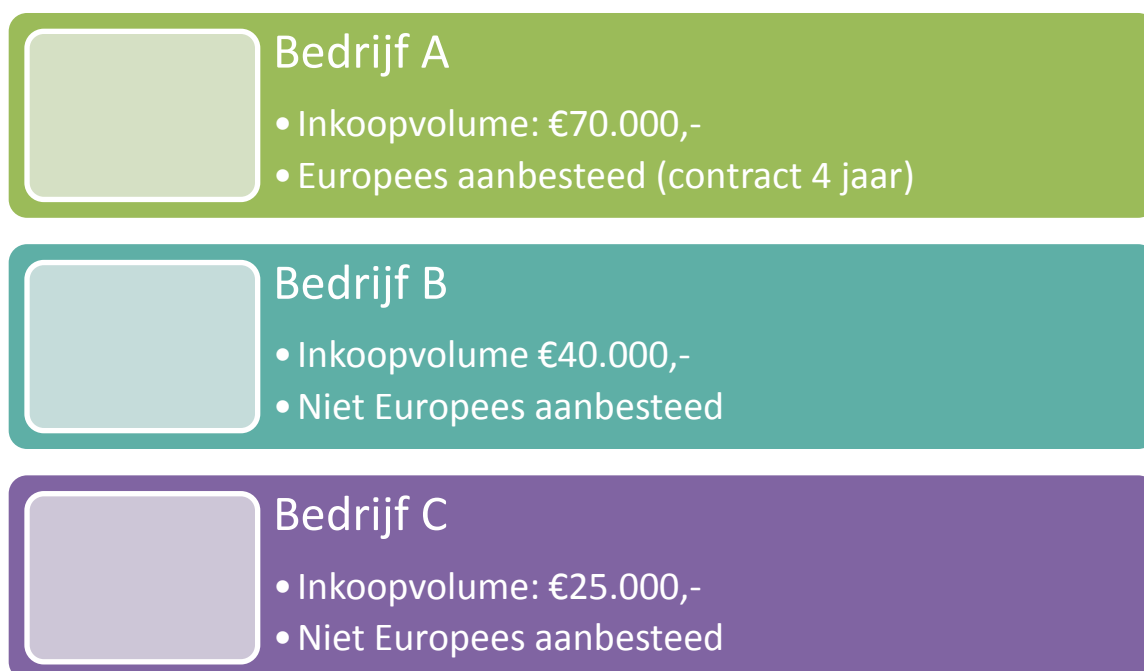
aanbestedingskalender.nl en informatie verkregen van werknemers van de aanbestedende dienst bepaald of voor dit segment een Europese aanbesteding heeft plaatsgevonden.

Stap 4: Bepaling van de nalevingspercentages

Ten slotte worden de in stap 3 getelde Europese aanbestedingen per segment vergeleken met de resultaten van stap 2. Indien in stap 2 is bepaald dat een segment aanbestedingsplichtig is, is in stap 3 bekeken of er voor dat segment in het recente verleden een Europese aanbesteding heeft plaatsgevonden die het inkoopvolume dekt. Is dat het geval, dan telt dit segment als 'nageleefd'. Is er voor een aanbestedingsplichtig pakket geen Europese aanbesteding geweest die het inkoopvolume dekt, dan geldt dit als (deels) 'niet-nageleefd'.

3. Fictief voorbeeld

Segment: kantoorartikelen



Stap 1: Bepaling van het inkoopvolume per segment

Het totale inkoopvolume voor dit segment is € 135.000,-.

Stap 2: Bepaling van het aanbestedingsplichtige inkoopvolume per segment

- (a) Het inkoopvolume is € 135.000,-
- (b) De gangbare looptijd van de contracten voor kantoorartikelen is 4 jaar.
- (c) Het drempelbedrag is € 200.000,- voor de decentrale overheid (meer over de drempelbedragen vindt u in de toelichting);
- (d) De uitgaven in het segment kantoorartikelen hebben een homogeen karakter;
- (e) Het homogene inkoopvolume is € 135.000,- (a, d) vermenigvuldigd met 4 (b) = € 540.000,-. Dit bedrag komt boven het drempelbedrag (c).

Stap 3: Vaststelling of er voor het betreffende segment Europees is aanbesteed

Binnen het segment is voor een waarde van € 280.000,- aanbesteed, namelijk € 70.000 maal de looptijd van het contract met Bedrijf A (4 jaar).

Stap 4: Bepaling van de nalevingspercentages

Het nalevingspercentage is 52% (€ 280.000,- gedeeld door € 540.000,-).

4. Toelichting

Drempelbedragen:

Werken € 5.000.000,- Leveringen € 200.000,-* Diensten € 200.000,-*

*Voor de centrale overheid is dit bedrag € 125.000,-

Wat zijn leveringen, diensten en werken?

De aanbestedingsregelgeving heeft betrekking op overheidsopdrachten van werken, leveringen en diensten.

Werken betreffen alle bouwkundige en civieltechnische werken. Hieronder valt de bouw van een brug, een kantoorgebouw of de aanleg van een weg. Ook de meeste onderhoudswerkzaamheden voor het in stand houden van het werk en verbouwingswerkzaamheden vallen ook onder werken. In bijlage I van de Richtlijn 2004/18/EG en in het bao staat een limitatieve lijst van werkzaamheden die onder werken vallen. Deze lijst staat tevens hieronder vermeld.

Leveringen omvat aankoop, huur, lease en huurkoop van producten. Dit zijn zaken die tastbaar zijn maar die niet onder een werk vallen. Onder diensten vallen alle inkopen die niet onder werken of leveringen vallen.