

Onderzoek Noordelijke Rekenkamer naar inkoopbeleid provincie Drenthe
Drenthe laat kansen liggen bij inkoop

Assen, 10 december 2008 -

De Noordelijke Rekenkamer is positief over een aantal maatregelen die de provincie heeft ingezet om de inkoop te verbeteren. De Rekenkamer acht het echter niet waarschijnlijk dat de huidige praktijk leidt tot een doelmatige inkoop. Deze conclusies trekt de Noordelijke Rekenkamer in haar vandaag verschenen rapport.

De Rekenkamer heeft het onderzoek uitgevoerd op suggestie van Provinciale Staten van Drenthe. In de zomer van 2008 is onderzocht of het project inkoop op koers ligt en of de provincie inzicht heeft in de resultaten van het project inkoop.

Achtergrond en opzet project inkoop

De aanleiding voor het project inkoop was een in 2004 uitgevoerde inkoopdiagnose. Deze wees uit dat de provincie risico's liep op het gebied van rechtmatigheid en dat potentiële efficiencyvoordelen niet werden benut. Beperkte integrale aansturing van de inkoop en het ontbreken van inkoopondersteuning waren hier debet aan.

In oktober 2005 heeft de provincie besloten tot het project inkoop. Doelstellingen hierbij zijn een efficiënte en rechtmatige inkoop(organisatie) en een besparing van 400.000 euro op jaarbasis. Daaraan is een inkooporganisatie gekoppeld die dicht bij het primaire proces staat. Ook is een aantal maatregelen genomen om het inkoopproces te ondersteunen en te verbeteren.

Voortgang en resultaten maatregelen project inkoop

De accountant is positief over de rechtmatigheid van de inkoop. Wat betreft de doelmatigheid van de inkoop blijkt uit het onderzoek van de Rekenkamer dat niet duidelijk is of datgene is (in)gekocht wat nodig is, tegen zo laag mogelijke kosten. Evenmin is duidelijk hoeveel er is bespaard. Oorzaken hiervoor zijn het ontbreken van een inkoopstrategie en onvoldoende onderbouwing van keuzes bij de inkooporganisatie. Ook ontbreekt een integraal kader waarin provinciale prioriteiten zijn vertaald naar de inkooppraktijk, waardoor afwegingen grotendeels afhankelijk zijn van direct betrokkenen. De aanbevelingen van de Rekenkamer zijn daarom vooral gericht op kaderstelling, strategie en organisatie.

Reactie provincie en nawoord Rekenkamer

De provincie kan zich vinden in de conclusies van de Rekenkamer, die de gedachten van de provincie over verdere professionalisering van de inkoopfunctie bevestigen. Drenthe geeft aan inmiddels verdere stappen, ondermeer op het gebied van informatievoorziening en organisatie, te hebben gezet.

De provincie erkent dat nog een aantal serieuze investeringen nodig is, zodat zij de aanbevelingen van de Rekenkamer meeneemt in het plan 'Professioneel inkopen, voor 2009 en verder'. De Rekenkamer is hier positief over gestemd, zeker nu de provincie aangeeft al bezig te zijn met het uitvoeren van enkele aanbevelingen. De Rekenkamer zal de ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen.

De Noordelijke Rekenkamer is op 1 januari 2005 opgericht in het kader van het dualisme. De missie van de Noordelijke Rekenkamer is om met onafhankelijke onderzoeken Provinciale Staten te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol. In haar onderzoeken staan doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid centraal.

Noot voor de redactie:

Voor vragen over dit persbericht of meer informatie over het rapport 'Inkoop bij de provincie Drenthe' kunt u op de middag van publicatie en op de ochtend erna contact opnemen met de Noordelijke Rekenkamer: 0592 - 304790. Het rapport en dit persbericht zijn te downloaden van onze website www.noordelijkerekenkamer.nl. Daar treft u ook meer informatie aan over het doel en de werkwijze van de Noordelijke Rekenkamer.

Inkoop bij de provincie Drenthe

10 december 2008

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 10 december 2008

Geachte leden der Provinciale Staten van Drenthe,

Hierbij bieden wij het door ons op 20 november vastgestelde rapport 'Inkoop bij de provincie Drenthe' aan.

Noordelijke Rekenkamer

mr. G.B. Nijhuis
voorzitter

mr. C. Pietjouw
Secretaris

Inkoop bij de provincie Drenthe

Eindrapport
10 december 2008

1	Inleiding en context	7
1.1	Onderwerp	7
1.2	Het onderzoek en opbouw rapport	7
1.3	Definities inkopen en aanbesteden	8
1.4	Financiële en juridische context	8
1.4.1	Financiële omvang inkopen	8
1.4.2	Wet- en regelgeving	10
2	Het project inkoop	13
2.1	Inleiding	13
2.2	Inkoopdiagnose	13
2.3	Doelstellingen project inkoop	14
2.4	Maatregelen efficiënte en doelmatige inkoop	15
2.4.1	De inkooporganisatie	15
2.4.2	Operationele maatregelen	16
2.5	Maatregelen besparingsdoelstelling	17
3	Voortgang en resultaten	19
3.1	Inleiding	19
3.2	Voortgang maatregelen efficiënte en rechtmatige inkoop	19
3.3	Voortgang maatregelen besparingsdoelstelling	20
3.4	Knelpunten in de uitvoering	20
3.5	Resultaten	20
4	Conclusies en aanbevelingen	23
4.1	Conclusies	23
4.2	Aanbevelingen	24
5	Bestuurlijke reactie en nawoord Rekenkamer	27
5.1	Reactie GS Drenthe	27
5.2	Nawoord Rekenkamer	29

1 Inleiding en context

1.1 Onderwerp

Zowel in het bedrijfsleven als in de publieke sector staat professioneel inkopen de laatste jaren steeds meer in de belangstelling. Uit een brief van Gedeputeerde Staten uit mei 2003¹ blijkt dat ook de provincie Drenthe de inkoopfunctie verder wil professionaliseren. Gedeputeerde Staten geven aan dat het beleid inzake inkoop- en aanbestedingsbeleid op een aantal onderdelen nader moet worden ingevuld en uitgebouwd. De organisatie heeft behoefte aan een meer integrale beschrijving van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, inkoopfuncties en inkoopprocessen. Bij de verdere uitwerking van het beleid moet volgens Gedeputeerde Staten aandacht zijn voor de organisatorische inbedding van de inkoopfunctie. Tevens moet worden bekeken of een aanbestedingsreglement nodig is, welke waarden en normen de provincie wil uitdragen, welke maatschappelijke eisen aan leveranciers worden gesteld en welke integriteitseisen moeten worden gesteld.

Als uitwerking van het voornemen om de inkoopfunctie te professionaliseren heeft de provincie Drenthe in 2004 samen met enkele andere provincies besloten nader onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren in de vorm van een inkoopdiagnose. Uit deze diagnose komt in zijn algemeenheid naar voren dat professioneel inkopen bij provincies “nog in de kinderschoenen staat”. Voor Drenthe wordt in de inkoopdiagnose geconcludeerd dat de provincie een beperkte grip heeft op de inkoopfunctie. Hierdoor worden potentiële doelmatigheidsvoordelen niet ten volle benut en loopt de provincie risico's ten aanzien van rechtmatigheid.

Naar aanleiding van de inkoopdiagnose besluiten Gedeputeerde Staten in oktober 2005 de verbetering van de doelmatigheid en rechtmatigheid van de inkoop op te pakken en het project inkoop te starten. Dit project heeft ten doel om te komen tot een efficiënte en rechtmatige inkooporganisatie en een jaarlijkse besparing van € 400.000.

1.2 Het onderzoek en opbouw rapport

Naar aanleiding van een verzoek van Provinciale Staten van Drenthe² heeft de Noordelijke Rekenkamer in de periode juni tot en met augustus 2008 onderzocht wat de voortgang van het project inkoop is en wat bij de provincie bekend is over de resultaten van het project.

1 Brief van Gedeputeerde Staten van Drenthe aan Provinciale Staten van Drenthe, mei 2003.

2 De Noordelijke Rekenkamer heeft in haar onderzoeksprogramma 2007-2008 vrije ruimte geprogrammeerd die wordt ingevuld met een onderwerp dat Provinciale Staten van één of meer provincies hebben aangedragen. Na bespreking van de aangedragen suggesties met de Programmaraad heeft de Noordelijke Rekenkamer besloten tot het onderzoek 'inkoop bij de provincie Drenthe'.

In dit rapport geeft de Noordelijke Rekenkamer weer:

- wat de bevindingen zijn van het onderzoek,
- welke conclusies zij aan dit onderzoek verbindt en welke aanbevelingen ter professionalisering van de inkoop zij doet.

Leeswijzer

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt ingegaan op enkele centrale begrippen en de financieel-juridische context van het onderzoek. Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van het project inkoop, waarna in hoofdstuk 3 de voortgang en de resultaten van het project worden weergegeven. In hoofdstuk 4 volgen de conclusies en aanbevelingen die de Noordelijke Rekenkamer aan het onderzoek verbindt. Tenslotte zijn in hoofdstuk 5 de reactie van het college van Gedeputeerde Staten en een nawoord van de Noordelijke Rekenkamer weergegeven.

In het Rapport van Bevindingen³, dat als bijlage bij dit eindrapport fungeert, zijn meer gedetailleerde bevindingen uit het onderzoek weergegeven.

1.3 Definitie inkoop en aanbesteden

De provincie Drenthe hanteert voor inkoop de gangbare definitie “alles waar een externe factuur tegenover staat”⁴. Voor inkoop binnen publieke organisaties kan het volgende onderscheid worden gemaakt:

- Leveringen: producten zoals pennen, bureaus en papier.
- Diensten: dienstverlening, zoals inhuur externen, schoonmaak en dergelijke.
- Werken: bouw- dan wel wegebouwkundige werken zoals bodemsanering en het aanleggen van wegen en fietspaden.

Een aan inkoop verwante term is ‘aangeboden’. Aangeboden is een *manier* van inkoop waarbij een opdrachtgever bekend maakt dat hij een opdracht wil laten uitvoeren en ondernemingen vraagt offertes uit te brengen. Het kan daarbij om een dienst, levering of werk gaan. Aangeboden kent verschillende varianten. Er kan bijvoorbeeld verschil zijn in de wijze waarop de opdracht bekend wordt gemaakt, het aantal ondernemingen dat gevraagd wordt een offerte uit te brengen en de criteria aan de hand waarvan de opdracht wordt gegund.

1.4 Financiële en juridische context

1.4.1 Financiële omvang inkoop

Tot eind 2007 werden inkoop door de provincie administratief niet ingedeeld in inkooppakketten⁵ zoals kantoorartikelen en auto's. In de administratie werden de kosten – net als in de begroting en

3 Dit Rapport van Bevindingen is te downloaden op de website van de Noordelijke Rekenkamer (www.noordelijkerekenkamer.nl).

4 Deze definitie wordt ook gehanteerd door de Nederlandse vereniging voor inkoopmanagement (NEVI).

5 Een inkooppakket is een samenhangend samenstel van producten en diensten.

jaarrekening – alleen toegerekend aan ‘inhoudelijke’ producten zoals ‘verbetering functioneren arbeidsmarkt’ en ‘wegenbeheer’. De provincie heeft eind 2007 ruim 70 inkooppakketten en 12 kostengroepen gedefinieerd. Ieder inkooppakket behoort tot een kostengroep. De provincie legt sindsdien per factuur vast tot welk inkooppakket en welke kostengroep een inkoop behoort.

Aangezien inkoopgegevens sinds eind 2007 op bovenstaande wijze worden geadministreerd geeft de administratie (nog) niet de mogelijkheid inkoopgegevens over een heel jaar te genereren. Voor dit onderzoek kon de Noordelijke Rekenkamer beschikken over de inkoopgegevens over de eerste **vier maanden** van 2008. Het totale inkoopvolume over deze vier maanden bedraagt € 18.760.851 (inclusief BTW). Het aantal ontvangen facturen over deze periode is 4.624. In onderstaande tabellen is weergegeven hoe het totale inkoopbedrag is verdeeld over kostengroepen en afdelingen.

Tabel 1: inkoopvolumes per kostengroep

Kostengroep	Inkoopbedrag	Perc.
Personeelsgerelateerde zaken	€ 603.106	3%
Kantoorinrichting	€ 1.037.795	6%
Automatisering en telecomm.	€ 753.610	4%
Adviseurs en flexibele arbeid	€ 4.033.293	21%
Personenauto's	€ 332.163	2%
Gespecialiseerde voertuigen	€ 67.198	0,4%
Gas, water, elektriciteit	€ 332.245	2%
Gebouwen, terreinen en install.	€ 407.511	2%
Exploitatie/beheer gebouwen	€ 503.676	3%
Verzekeringen	€ 112.624	1%
Grond-, weg- en waterbouw	€ 9.628.832	51%
Freelancers (IB-47)	€ 99.344	1%
Nog toe te wijzen aan kostengroep	€ 849.456	5%
Totaal	€ 18.760.851	100%

Tabel 2: inkoopvolumes per afdeling

Afdeling	Inkoopbedrag	Perc.
Duurzame Ontwikkeling	€ 1.417.201	8%
Sociaal-Economische Ontw.	€ 1.044.525	6%
Management Ondersteuning	€ 1.311.161	7%
Facilitaire Ondersteuning	€ 2.068.854	11%
Directie	€ 315.523	2%
Bestuur en Communicatie	€ 269.167	1%
Programma- en projectman.	€ 239.385	1%
Concernstaf	€ 11.862	0,1%
Statengriffie	€ 98.344	0,5%
Algemene concernzaken	€ 11.741	0,1%
Ruimtelijke Ontwikkeling	€ 2.090.978	11%
Wegen en Kanalen	€ 9.560.781	51%
Nog toe te wijzen aan afdeling	€ 321.328	2%
Totaal	€ 18.760.851	100%

De laatst beschikbare inkoopinformatie over een **geheel boekjaar** komt uit de inkoopdiagnose uit 2004. In de diagnose zijn door de provincie inkoopgegevens over het jaar 2003 verzameld, ingedeeld in inkooppakketten en geanalyseerd. Het totale inkoopbedrag van de provincie Drenthe over 2003 bedroeg € 48,9 miljoen (inclusief BTW). De provincie heeft in dat jaar zaken gedaan met 1.690 verschillende leveranciers⁶ en ontving 10.636 facturen.

1.4.2 Wet- en regelgeving

Europese aanbestedingsregels

Voor de wijze waarop opdrachten door publieke organisaties dienen te worden aanbesteed zijn Europese aanbestedingsregels opgesteld⁷. Deze regels waren ten tijde van het besluit tot de start van het project inkoop⁸ reeds van toepassing en gelden voor inkopen boven bepaalde drempelbedragen⁹. Uit de provinciewet volgt dat de controlerend accountant met ingang van het verslagjaar 2004 bij de jaarrekeningcontrole beoordeelt in hoeverre bij inkopen de Europese richtlijnen zijn gevolgd.

6 Onder de 1.690 'leveranciers' bevinden zich ook personeelsleden en statenleden, die een vergoeding voor gemaakte kosten hebben ontvangen. Het is door de Noordelijke Rekenkamer niet na te gaan om hoeveel personen het hier gaat en welk bedrag hiermee is gemeoid.

7 Deze regels volgen uit de Europese richtlijn nr. 2004/18/EG (31 maart 2004).

8 Besluit Gedeputeerde Staten oktober 2005.

9 Voor decentrale overheden dient boven de volgende drempelbedragen 'Europees' te worden aanbesteed: werken vanaf € 5.150.000, diensten en leveringen vanaf € 206.000.

Regelgeving provincie Drenthe

Naast de Europese aanbestedingsregels hebben overheden de mogelijkheid zelf aanvullende regels op te stellen. In de door Provinciale Staten vastgestelde financiële verordening Drenthe 2004 wordt aangegeven dat Gedeputeerde Staten zorgdragen voor de regels die toezien op de inkoop en aanbesteding van werken, leveringen en diensten. Deze regels zijn door Gedeputeerde Staten vastgelegd in het aanbestedingsbeleid voor diensten en leveringen en het aanbestedingsbeleid werken.

In het aanbestedingsbeleid voor diensten en leveringen valt te lezen dat de provincie streeft naar een inkoop tegen de juiste prijs-kwaliteitsverhouding, waarbij het inkoopproces transparant is en de beoordeling van aanbieders objectief plaatsvindt. Uit het aanbestedingsbeleid voor diensten en leveringen volgt dat de provincie bij inkopen van leveringen en diensten het uitgangspunt hanteert dat:

- onder de € 25.000 tenminste één offerte wordt opgevraagd,
- tussen de € 25.000 en € 150.000 minimaal 3 offertes worden opgevraagd,
- tussen de € 150.000 en € 211.000 openbaar wordt aanbesteed¹⁰, waarbij minimaal 5 offertes worden opgevraagd¹¹.

Het aanbestedingsbeleid werken is te beschouwen als een nadere uitwerking van het gelijkheidsbeginsel¹². Uit het aanbestedingsbeleid werken volgt dat de provincie werken beneden Europese drempelbedragen in principe openbaar aanbesteedt. Ook valt hierin te lezen dat 'dringende en goedgeмотiveerde redenen' aanleiding kunnen geven tot een andere vorm van aanbesteden (bijvoorbeeld onderhands aanbesteden of een enkelvoudige uitnodiging tot het uitbrengen van een offerte)¹³. Wat precies 'dringende en goedgeмотiveerde redenen' zijn wordt niet aangegeven in het aanbestedingsbeleid werken.

Ontwikkelingen wet- en regelgeving

In 2006 heeft de minister van Economische Zaken een voorstel voor een Aanbestedingswet aangeboden aan de Tweede Kamer. Deze wet is door de Tweede Kamer aangenomen in september 2006. Het voorstel voor deze wet is echter in juli 2008 verworpen door de Eerste Kamer.

10 Een openbare aanbesteding is een aanbesteding die algemeen bekend wordt gemaakt en waarop ondernemers kunnen inschrijven.

11 Voor een aantal soorten opdrachten (waaronder gesubsidieerde opdrachten en telecommunicatiediensten) is de drempelwaarde € 200.000.

12 Dit beginsel houdt in dat aanbieders in beginsel gelijk moeten worden behandeld. Dit betekent onder meer dat voorwaarden moeten worden gecreëerd om gezonde concurrentie te waarborgen.

13 Bij werken met een raming beneden € 500.000 beslist de afdelingsmanager daarover. Bij werken met een raming boven de € 500.000 beslist het college van Gedeputeerde Staten daarover.

2 Het project inkoop

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een nadere beschrijving van het project inkoop. Eerst wordt ingegaan op de uitkomsten van de in 2004 uitgevoerde inkoopdiagnose. Deze is te beschouwen als een problemdiagnose die ten grondslag ligt aan het project inkoop. Vervolgens volgt een weergave van de resultaten die de provincie met het project beoogt. Tenslotte wordt beschreven welke maatregelen de provincie wil treffen en de mate waarin de voorgenomen maatregelen verband houden met de gewenste resultaten (doelgerichtheid).

2.2 Inkoopdiagnose

De inkoopdiagnose is uitgevoerd door het onderzoeks- en adviesbureau Significant. Significant voerde in 2004 deze diagnose tegelijkertijd ook uit bij andere provincies. In de diagnose heeft Significant aan de hand van een zogenaamde inkoopmonitor de professionaliteit van de inkoopfunctie beoordeeld. Deze monitor 'scoort' een aantal onderdelen van de inkoopfunctie (zoals managementinformatie, procesondersteuning en het inkoopbeleid op operationeel, tactisch en concernniveau) aan de hand van criteria. Uit de diagnose komt naar voren dat geen enkele provincie goed scoort.

Uit de inkoopdiagnose komt tevens naar voren dat Drenthe samen met een andere provincie het minst goed scoort. Significant geeft voor Drenthe aan dat:

- er sprake is van een beperkte integrale aansturing van de inkoopfunctie. Dit uit zich in het feit dat meerdere afdelingen soms zaken doen met dezelfde leverancier tegen verschillende condities, zonder dit van elkaar te weten. Ook worden niet alle inkooppakketten op de juiste wijze aanbesteed.
- het ontbreekt aan inkoopondersteuning. Degenen die bij de product- en stafgroepen inkopen beschikken niet altijd over de juiste inkoopexpertise of hulpmiddelen om hun taak op een professionele manier uit te voeren. Iedereen vindt het wiel opnieuw uit en inkoopprocessen kunnen per product- of stafgroep verschillen.

De beperkte integrale aansturing en ontbrekende inkoopondersteuning leiden volgens Significant tot versnippering en een beperkte grip op de inkoopfunctie. Hierdoor worden potentiële efficiencyvoordelen niet optimaal benut en loopt de provincie rechtmatigheidsrisico's.

Uit de inkoopdiagnose volgen voor Drenthe de volgende aanbevelingen:

- Optimaliseer de inkoopstromen
- Zorg voor inkoopkaderstelling
 - Formuleer integraal inkoopbeleid
 - Stel aanbestedingsrichtlijnen vast voor diensten en leveringen

- Formaliseer de inkooporganisatie
 - Concentreer de inkoop(management)processen
 - Beleg taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de inkoop(management)processen expliciet
 - Ontwikkel de inkoopcompetenties
- Richt de inkoopondersteuning in
 - Stel inkoopprocedures en hulpmiddelen ter beschikking
 - Richt inkoopinformatievoorziening in
 - Zet contractmanagement op
- Zorg voor toezicht op inkoop

2.3 Doelstellingen project inkoop

Met het besluit van oktober 2005 starten Gedeputeerde Staten het project inkoop met als doelstellingen:

1. een efficiënte en rechtmatige inkoop (organisatie)
2. realisatie van een besparing van € 400.000 op inkoop per jaar

Voor de uitvoering van het project zijn de kosten voor 2005 geraamd op € 85.000 en in de daarop volgende jaren structureel € 120.000.

Doelstelling efficiënte en rechtmatige inkoop

In het besluit¹⁴ tot de start van het project wordt niet nader toegelicht wat concreet onder dit doel wordt verstaan. Uit het onderzoek komt naar voren dat de provincie onder deze doelstelling 'een organisatie die in staat is doelmatig en rechtmatig in te kopen' verstaat.

Een rechtmatige inkoop heeft daarbij prioriteit. Dit is vertaald in het verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring¹⁵. Doelmatigheid is geconcretiseerd in 'komen tot een organisatie waar datgene wordt gekocht wat nodig is, tegen zo laag mogelijke kosten voor de organisatie' (kwaliteits- en kostenbewust en klantgericht).

Doelstelling besparing € 400.000

Uit het onderzoek blijkt dat de onderbouwing voor het bedrag van € 400.000 als mogelijk besparingsbedrag – en daarmee een mogelijke concretisering van de doelmatigheidsdoelstelling onder 1 – ontbreekt. Het bedrag is tot stand gekomen door de in de meerjarenbegroting 2005 opgenomen algemene baat 'te realiseren ombuiging inkoop en aanbesteding' van € 280.000 (te realiseren met ingang van 2006) te verhogen met € 120.000. Het bedrag van € 120.000 betreft de jaarlijkse kosten die met het project inkoop gepaard gaan. Dit als algemene baat opgenomen dekkingsmiddel moest worden omgevormd tot een besparing op een aantal nader te bepalen kostenposten. De besparingsdoelstelling van € 400.000 is derhalve primair opgenomen ter oplossing van een begrotingstechnisch probleem.

¹⁴ Besluit Gedeputeerde Staten, oktober 2005.

¹⁵ Met ingang van het verslagjaar 2004 geeft de controlerend accountant een oordeel over de rechtmatigheid waarmee baten en lasten en balansmutaties tot stand zijn gekomen.

Duurzaamheid en arbeidsomstandigheden

Naast deze twee doelstellingen, komt uit de besluiten over het project inkoop naar voren dat de provincie het van belang acht dat inkopen voldoet aan het ARBO-beleid en de intentieverklaring duurzaam inkopen. Dit is in het project geen expliciete doelstelling.

2.4 Maatregelen efficiënte en doelmatige inkoop

De maatregelen die Gedeputeerde Staten treffen om te komen tot een organisatie die in staat is rechtmatig en doelmatig in te kopen, zijn te onderscheiden in maatregelen op strategisch niveau en maatregelen op operationeel niveau. De strategische maatregelen hebben betrekking op de inrichting van de inkooporganisatie. Het betreffen generieke maatregelen waarmee Gedeputeerde Staten organisatiebreed de verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van inkopen verdelen. De maatregelen op operationeel niveau zijn ondersteunend van aard of hebben betrekking op een specifiek onderdeel van de inkoop. Dit betreffen onder andere maatregelen op het terrein van informatievoorziening, handleidingen en samenwerking met andere overheden.

2.4.1 De inkooporganisatie

De keuze voor de inkooporganisatie

Gedeputeerde Staten besluiten in mei 2006¹⁶ tot een inkooporganisatie waarbij inkopen zo dicht mogelijk bij het primaire proces plaatsvindt en bevoegdheden tot inkopen op decentraal niveau bij groepshoofden liggen. Dit wordt aangevuld met centrale coördinatie en advies. Voor inkopen boven de € 25.000 moet verplicht advies worden ingewonnen bij een nieuw in te stellen inkoop- en adviesfunctie (1,6 fte). Deze kan desgewenst een beroep doen op een in te stellen kennis- en adviesteam. Dit team moet een organisatiebreed adviesteam worden en zal bestaan uit medewerkers van verschillende afdelingen¹⁷. Indien door groepshoofden wordt afgeweken van het advies, dienen zij dit te melden in de bedrijfsrapportages aan de directie. Zowel de inkoop- en adviesfunctie als het kennis- en adviesteam hebben geen formele bevoegdheden waarmee zij invloed uit kunnen oefenen op de besluitvorming bij inkopen. Samengevat wordt het gekozen model 'decentrale inkoop met centrale coördinatie' genoemd.

Met het besluit tot deze inkooporganisatie zijn geen wijzigingen aangebracht in de bestaande verantwoordelijkheden en bevoegdheden van groepshoofden bij inkopen. Gedeputeerde Staten zien hier geen reden toe. Ten eerste omdat binnen de provincie het principe van integraal management geldt. Dit wil zeggen dat groepshoofden integraal verantwoordelijk zijn voor de realisatie van producten en daarmee ook voor de kwaliteit, de rechtmatigheid en de kosten.

¹⁶ Besluit tot organisatie van de inkoop, 30 mei 2006. Besluit in het kader van het project inkoop.

¹⁷ Onder andere Bestuurs-, Juridische Zaken, Wegen en Kanalen, Automatisering, Personeel & Organisatie en Financiën en Control.

Gedeputeerde Staten vinden het daarom belangrijk dat inkopen dichtbij het primaire proces blijft en bevoegdheden daarvoor bij groepshoofden liggen. Ten tweede wordt het belangrijk gevonden om niet op het lopende reorganisatietraject¹⁸ vooruit te lopen. De inkooporganisatie dient zo veel mogelijk aan te sluiten bij de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden zoals die er op het moment van besluitvormen is. Mogelijke alternatieven voor de inkooporganisatie hadden betrekking op een meer centrale inkoop. Hiervoor is onder andere niet gekozen omdat een mogelijke herverdeling van budgetten die hiermee gepaard kan gaan, gevoelig lag bij budgethouders.

Aansluiting van de inkooporganisatie met de doelstelling

De gekozen inkooporganisatie, en met name de verplichte advisering, kan bijdragen aan het waarborgen van rechtmatigheid. Mogelijke onrechtmatigheden kunnen in een vroeg stadium worden onderkend. Ook kan de verplichte advisering bijdragen aan het naleven van de eigen regels van de provincie.

Er is niet onderbouwd hoe de inkooporganisatie leidt tot een organisatie waar doelmatig wordt ingekocht. Het is onduidelijk waarop de provincie baseert dat voor alle inkooppakketten geldt dat besluitvorming op decentraal niveau met (niet bindend) advies en coördinatie op centraal niveau leidt tot de meest doelmatige inkoop. Het ontbreekt met name aan een inkoopstrategie die per inkooppakket aangeeft welke lijn het beste kan worden gevolgd. Het opstellen van een zogenaamde 'inkoopstrategie per inkooppakket' is een element dat in algemeen aanvaarde modellen voor een professionele inkoopfunctie (zoals het MSU+ model¹⁹ en de door de provincie gehanteerde inkoopmonitor) nadrukkelijk is opgenomen.

2.4.2 Operationele maatregelen

De maatregelen die de provincie op operationeel niveau treft om te komen tot een organisatie die in staat is rechtmatig en doelmatig in te kopen betreffen samengevat:

- Het opstellen van inkoopvoorwaarden (planning: gereed juli 2006),
- Het bekend(er) maken van afspraken over inkopen binnen de organisatie en het opstellen van een handleiding inkoop (planning: gereed mei 2008),
- Het verbeteren van de informatievoorziening, zoals informatie over inkoopvolumes, inkoopplanningen en lopende contracten (planning: gereed mei 2008),
- Het verminderen van het aantal facturen met 25% (planning: gereed mei 2008),

18 Op het moment van besluiten betrof dit het Maatstaf project. Dit project is in de tweede helft van 2006 stilgelegd, waarna eind 2006 een nieuw reorganisatietraject in het project 'Samen Sterker' is gestart. Er was op het moment van besluitvorming nog niet duidelijk in welk organisatiemodel het lopende reorganisatietraject zou uitmonden.

19 Het MSU+ model is gebaseerd op het door de Michigan State University (MSU) ontwikkelde MSU model. Het is een model aan de hand waarvan de inkoopfunctie binnen een publieke organisatie kan worden geprofessionaliseerd.

- Inkoop samenwerking opzetten met andere provincies en gemeenten (planning: gereed mei 2008),
- De doelstelling voor duurzaam inkopen omzetten in een praktische aanpak (planning: gereed mei 2008).

Aansluiting met de doelstelling

De meeste van deze maatregelen houden verband met de genoemde doelstelling en geven invulling aan de aanbevelingen uit de inkoopdiagnose. Zo kunnen inkoopvoorwaarden bijdragen aan inkopen onder eenduidige condities en kan dit, samen met het beter bekendmaken van afspraken, zorgen voor de benodigde inkoopondersteuning en het beter naleven van wet- en regelgeving. Overzicht over contracten, inkoopstromen en geplande inkopen zorgt voor de benodigde managementinformatie. Het reduceren van het aantal facturen kan bijdragen aan het verbeteren van de doelmatigheid van het uitvoeringsproces. Het is niet duidelijk waarom en op welke punten de provincie wil samenwerken met andere overheden. De maatregel om de doelstelling voor duurzaam inkopen om te zetten in een praktische aanpak houdt geen verband met de doelstelling om te komen tot een doelmatige en rechtmatige inkoop, en komt voort uit ander beleid van de provincie.

2.5 Maatregelen besparingsdoelstelling

De besparingsdoelstelling van € 400.000 wordt vertaald in het verlagen van vier begrotingsposten. Het gaat om de posten tijdelijke personeel (€ 100.000), drukwerk (€ 170.000), kapitaalslasten ICT (€ 55.000), advertenties (€ 75.000). De keuze voor deze vier posten is pragmatisch van aard en komt niet voort uit een integrale analyse van besparingsmogelijkheden en –kansen. Maatregelen als het sluiten van raamcontracten en het meeliften op een advertentiecontract van de rijksvoorlichtingsdienst moeten deze besparing mogelijk maken.

Aansluiting met de doelstelling

De verwachting dat met de maatregelen besparingen zijn te realiseren op de vier posten, berust over het algemeen²⁰ op plausibele aannames. De vertaling van deze verwachting in vier concrete besparingsbedragen kent echter geen duidelijke onderbouwing. Het is daarom onduidelijk in hoeverre er een besparing van € 400.000 valt te verwachten.

²⁰ Hierbij dient te worden opgemerkt dat de verlaging van het budget voor automatisering wordt gerealiseerd door uit te gaan van een andere vervangingswaarde voor ICT-apparatuur en niet door een andere wijze van inkopen.

3 Voortgang en resultaten

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is een aantal maatregelen beschreven die Gedeputeerde Staten in mei 2008 gerealiseerd willen zien. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de stand van zaken van de uitvoering is en wat bij de provincie bekend is over de resultaten van het project. Tevens wordt ingegaan op knelpunten die zich voordoen in het project inkoop.

3.2 Voortgang maatregelen efficiënte en rechtmatige inkoop

Maatregelen inkooporganisatie

Uit het onderzoek komt naar voren dat de inkooporganisatie waartoe is besloten voor een groot deel in de praktijk ten uitvoer wordt gebracht. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor inkopen liggen op decentraal niveau en de inkoop- en adviesfunctie en het kennis- en adviesteam zijn ingesteld²¹. De verplichte adviezen bij inkopen boven de € 25.000 worden ingewonnen, maar niet altijd. Tevens heeft de verplichte melding van afwijkingen van het advies in de bedrijfsrapportages niet altijd plaatsgevonden. De bedrijfsrapportages worden overigens in verband met de nieuwe organisatiestructuur sinds begin 2008 niet meer opgesteld²².

Operationele maatregelen

De maatregelen die in het kader van deze doelstelling op operationeel niveau zijn getroffen, zijn ten dele gerealiseerd. Er zijn inkoopvoorwaarden opgesteld, afspraken over inkopen zijn binnen de organisatie bekend gemaakt en er wordt intensief samengewerkt met andere provincies.

Aan de maatregelen met betrekking tot informatievoorziening, facturenreductie en duurzaam inkopen wordt nog gewerkt. Over de stand van zaken van de uitvoering van deze maatregelen kan het volgende worden opgemerkt:

- Op het gebied van informatievoorziening is er een systeem voor contractregistratie aangeschaft en wordt er informatie over inkoopvolumes per inkooppakket verzameld. De beschikbare informatie verschaft nog niet het benodigde complete overzicht. Knelpunten zijn met name dat niet alle contracten zijn opgenomen in het contractregistratiesysteem, de informatie over inkoopvolumes inclusief BTW wordt vastgelegd²³ en inkoopplanningen niet volledig zijn.

21 De adviezen hebben met name betrekking op rechtmatigheidsaspecten.

22 Vanaf begin 2008 kent de provincie een nieuwe opzet van de organisatie. Hierdoor zijn onder andere de 16 staf- en productgroepen opgegaan in 6 (product)afdelingen en drie stafafdelingen.

23 Door de inwerkingtreding van het BTW-compensatiefonds per 1 januari 2003 kan de provincie betaalde BTW over inkopen terugkrijgen. Deze wijze van administreren geeft derhalve geen juist inzicht in de kosten van inkopen voor de provincie. Wellicht ten overvloede kan worden opgemerkt dat in de jaarrekening en de begroting wel degelijk bedragen exclusief BTW worden vermeld. In deze documenten worden echter geen inkoopbedragen per afdeling dan wel per inkooppakket vermeld.

- Aan het verminderen van het aantal facturen is aandacht besteed, maar dit is door problemen van organisatorische aard nog niet gerealiseerd²⁴.
- Het omzetten van de doelstelling voor duurzaam inkopen in een praktische aanpak komt niet of nauwelijks van de grond. Dit komt door prioriteitstelling op de afdeling milieubeheer en het niet beschikbaar komen van een 'menukaart duurzaam inkopen' van Senter Novem.

3.3 Voortgang maatregelen besparingsdoelstelling

Om de budgetten tijdelijke personeel, drukwerk, kapitaalslasten ICT en advertenties te verlagen is een begrotingswijziging voorgesteld aan Provincie Staten. Met de besluitvorming hierover door Provinciale Staten is de in de begroting als algemene baat opgenomen besparing omgezet in een verlaging van vier kostenposten²⁵.

De maatregelen om ook daadwerkelijk besparingen te kunnen realiseren zijn voor wat betreft kapitaalslasten ICT en advertenties gerealiseerd. De maatregelen met betrekking tot tijdelijk personeel en drukwerk zijn ten dele gerealiseerd.

3.4 Knelpunten in de uitvoering

Uit het onderzoek komt naar voren dat de reorganisatie van begin 2008 zorgt voor knelpunten in de uitvoering van het project inkoop. Taken van medewerkers op het gebied van inkopen zijn door de nieuwe structuur aan verandering onderhevig. In de 'oude' organisatie verliep de inkoop voor een belangrijk deel via de bedrijfsbureaus van de afdelingen. Begin 2008 zijn de bedrijfsbureaus opgeheven. 'Nieuwe inkopers' zijn niet altijd bekend met werkwijzen en procedures. De aandacht voor het verplicht inwinnen van advies neemt af en het advies wordt minder vaak ingewonnen. Ook de benodigde informatie voor het maken van een inkoopplanning en contractregistratie wordt niet altijd aangeleverd.

3.5 Resultaten

Met het project inkoop streeft de provincie zoals eerder vermeld het volgende na:

1. een organisatie die in staat is om doelmatig en rechtmatig in te kopen, geconcretiseerd in:
 - a. het verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring voor wat betreft rechtmatigheid,
 - b. een organisatie waar datgene wordt gekocht wat nodig is, tegen zo laag mogelijke kosten voor de organisatie' (doelmatigheid)
2. realisatie van een besparing van € 400.000 op inkoop per jaar.

²⁴ Er is getracht bij een aantal leveranciers te werken met verzamelacturen per maand, in plaats van per levering een factuur. Deze verzamelacturen moeten worden verdeeld over de afdelingen. Dit betekent veel extra werk. Onderzocht wordt hoe de verwerking van facturen zo efficiënt mogelijk plaats kan vinden.

²⁵ Zie de 7e en 9e wijziging van de begroting 2006.

Rechtmatige inkoop

De provincie verkrijgt al sinds de invoering van de rechtmatigheidscontrole in 2004 (reeds voor de start van het project inkoop) een goedkeurende accountantsverklaring. In het accountantsverslag 2007 bestempelt de accountant de interne beheersing op het gebied van inkopen en aanbesteding als 'zeer goed'. Belangrijke kanttekening is dat de accountant geen oordeel geeft over het naleven van de eigen regels van de provincie. De accountant geeft aan dat uit de interne audits beperkte tekortkomingen voortkomen ten aanzien van het naleven van de eigen regels.

Doelmatige inkoop en besparing van € 400.000

Er is bij de provincie niet bekend in hoeverre er sprake is van een organisatie waar datgene wordt ingekocht tegen zo laag mogelijke kosten voor de organisatie. Het is volgens de provincie moeilijk om aan te tonen in hoeverre het beleid van de provincie leidt tot een doelmatige inkoop. Het bedrag dat met inkoop is gemoeid wordt door veel factoren beïnvloed²⁶. De invloed van het beleid van de provincie op het bedrag dat met inkoop is gemoeid is hier nauwelijks van te isoleren. Om aan te kunnen geven in hoeverre het project inkoop leidt tot een doelmatige inkoop, moet daarom worden gekeken of het beleid in opzet doelgericht is geformuleerd en of de ingezette maatregelen 'op papier' verband houden met een doelmatige inkoop.

Zoals hiervoor reeds aangegeven zijn de maatregelen die zijn ingezet om een besparing van € 400.000 te realiseren in verband te brengen met de doelstelling. Doordat deze maatregelen ten dele zijn uitgevoerd is het mogelijk dat op de vier begrotingsposten waar deze maatregelen betrekking op hebben, besparingen zijn gerealiseerd. Er kan niet worden vastgesteld hoeveel precies is bespaard en of bij deze posten 'datgene wordt gekocht dat nodig is, tegen zo laag mogelijke kosten voor de organisatie'. Dit laatste geldt niet alleen voor deze vier begrotingsposten, maar voor de gehele inkoop. Belangrijke tekortkoming is dat het ontbreekt aan een inkoopstrategie en dat onvoldoende is onderbouwd waarom de gekozen inkooporganisatie leidt tot een doelmatige inkoop. Dit geldt zowel voor de organisatie waartoe formeel is besloten als voor de inkooporganisatie in de praktijk. Het is daarom niet waarschijnlijk dat de huidige wijze van inkopen leidt tot een doelmatige inkoop.

Bestuurlijke aandachtspunten doelmatigheid

Uit het onderzoek blijkt dat de knelpunten ten aanzien van de doelmatigheid van de inkoop ook op bestuurlijk niveau worden onderkend. De verantwoordelijke gedeputeerde²⁷ geeft aan dat de grip op de inkoop kan worden verbeterd. De focus lag de afgelopen jaren vooral op een rechtmatige inkoop. Inzicht in en het verbeteren van de doelmatigheid van de inkoop had minder prioriteit.

26 Te denken valt aan prijsstijgingen, inflatie en aantal ingekochte producten en diensten.

27 In het onderzoek is een interview gehouden met Gedeputeerde Baas, portefeuillehouder inkoop voor wat betreft de organisatie.

De aandacht voor doelmatigheid is volgens de gedeputeerde niet verdwenen, maar er kan wel 'een tandje bij'. Nu de reorganisatie voor een groot deel gerealiseerd is, is het volgens hem van belang om een aantal zaken die 'in de wachtstand' zijn gezet – waaronder inkoop – weer op te pakken²⁸. Naast het verbeteren van de informatievoorziening ligt de oplossing voor het verbeteren van de doelmatigheid van de inkoop volgens de gedeputeerde vooral op het vlak van cultuur. Het is volgens hem van belang dat er een mentaliteitsverandering plaatsvindt die leidt van 'ontschotting naar integraal werken'. Dit geldt zowel voor Gedeputeerde Staten als voor de ambtelijke organisatie.

28 De gedeputeerde wijst er daarbij op dat de reorganisatie nog niet is afgerond. De structuur staat vast en op middelmanagement niveau is de reorganisatie achter de rug. Lager in de reorganisatie moeten nog 'slagen gemaakt worden'.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

In 2004 was er bij de provincie Drenthe sprake van een beperkte integrale aansturing en ontbrekende inkoopondersteuning, hetgeen tot versnippering en beperkte grip op de inkoop leidt. Potentiële efficiencyvoordelen werden niet benut en de provincie liep rechtmatigheidsrisico's. De Noordelijke Rekenkamer is positief over een aantal maatregelen en de inspanningen die de provincie als antwoord daarop heeft ingezet. De ingezette maatregelen zijn deels uitgevoerd. Voorzover deze nog niet zijn gerealiseerd, wordt daar thans aan gewerkt. Met de uitgevoerde maatregelen is op meerdere vlakken vooruitgang geboekt, onder andere op het gebied van voorlichting, inkoopadvies en inkoopvoorwaarden. Daarnaast is de accountant positief over de rechtmatigheid van de inkoop.

De Noordelijke Rekenkamer plaatst evenwel ook een aantal kanttekeningen. Het is niet waarschijnlijk dat er sprake is van een doelmatige inkoop. Het ontbreekt namelijk op strategisch niveau aan een inkoopstrategie en een onderbouwde inkooporganisatie. Uit het onderzoek komt verder naar voren dat er zich niet alleen tekortkomingen voordoen op het gebied van de doelmatigheid van de inkoop. Ook in bredere zin laat de provincie kansen op een meer optimale inkoop onbenut. Het blijkt dat de provincie, naast doelmatigheid en rechtmatigheid, ook andere waarden van belang acht bij inkopen. Te noemen zijn duurzaamheid, arbeidsomstandigheden, transparantie en het gelijkheidsbeginsel²⁹. Evenals bij doelmatigheid is ook de vertaling van deze waarden naar het inkoopproces voor verbetering vatbaar. Zo is de doelstelling van duurzaam inkopen niet – zoals het plan was – omgezet in praktische handreikingen. Ook blijkt dat het aanbestedingsbeleid voor werken veel ruimte biedt aan ambtenaren en bestuurders om af te wijken van de eigen norm van openbaar aanbesteden en te kiezen voor een andere aanbestedingsprocedure. Hierdoor ontstaat het risico dat de opzet om met dit beleid het gelijkheidsbeginsel een praktische uitwerking te geven, aan doelgerichtheid verliest.

De mate waarin rekening wordt gehouden met provinciale waarden is nu voor een belangrijk deel afhankelijk van de direct betrokkenen bij de inkoop. De provincie laat mogelijkheden om op strategisch niveau sturing te geven aan afwegingen bij inkopen onbenut, onder andere wanneer waarden op gespannen voet met elkaar staan³⁰. Met name ontbreekt het aan een kader waarin provinciale waarden en prioriteiten bij inkoop integraal zijn opgenomen en dat als basis dient voor de inkoopstrategie, de inkooporganisatie en handreikingen.

²⁹ Zie paragraaf 2.3 en paragraaf 1.4.2.

³⁰ Bijvoorbeeld duurzaamheid versus doelmatigheid en doelmatigheid versus openbaar aanbesteden.

Het belang van een integraal kader en de vertaling daarvan naar de inkooppraktijk is overigens voorafgaand aan het project inkoop door de provincie zelf benoemd³¹. De Noordelijke Rekenkamer vindt het opmerkelijk dat de provincie niet in lijn daarmee heeft gehandeld.

De algemene conclusie die de Noordelijke Rekenkamer aan dit onderzoek verbindt, luidt dat de provincie mogelijkheden om sturing te geven aan de inkoop niet voldoende benut, waardoor zij kansen op een meer optimale inkoop laat liggen.

4.2 Aanbevelingen

Het aanpakken van de in dit onderzoek naar voren gekomen knelpunten biedt de provincie de mogelijkheid meer sturing te geven aan de afwegingen bij inkoop en de kansen die dit biedt te benutten. De gesignaleerde knelpunten bevinden zich vooral op strategisch niveau (kaderstelling, inkoopstrategie en inkooporganisatie). Daarnaast acht de Noordelijke Rekenkamer het van belang dat op operationeel niveau enkele (ondersteunende) maatregelen worden getroffen op het gebied van informatievoorziening en inkoopondersteuning. Concreet beveelt de Noordelijke Rekenkamer de provincie het volgende aan:

Strategische keuzes: Kader, inkoopstrategie en inkooporganisatie

- Stel een kader vast waarin de waarden die de provincie van belang acht bij inkopen zijn opgenomen en prioriteiten worden aangegeven.
- Vertaal de in het kader aangegeven waarden en prioriteiten naar het inkoopproces door:
 - per inkooppakket een onderbouwde strategie vast te stellen die leidt tot de meest optimale inkoop,
 - de geformuleerde strategie in de praktijk te brengen en op basis hiervan de inkooporganisatie in te richten,

Ondersteunende maatregelen

- Biedt betrokkenen bij inkoop duidelijke leidraden bij inkopen, bijvoorbeeld voor duurzaam inkopen en de keuze voor openbaar aanbesteden bij werken.
- Verbeter de actualiteit, juistheid en volledigheid van informatie over inkopen, onder andere ten behoeve van het opstellen van een inkoopstrategie. Onder andere door:
 - het systeem voor contractregistratie te completeren en alle contracten op te nemen in het systeem voor contractregistratie. Zodoende ontstaat een volledig inzicht over afgesloten contracten en het aflopen daarvan en kan tijdig actie tot verlengingen of opzeggen worden ondernomen,
 - de informatie over inkoopvolumes *exclusief* BTW in de overzichten over inkoopvolumes op te nemen zodat een juist inzicht ontstaat in de werkelijke kosten (per inkooppakket) voor de provincie,

31 In de brief van Gedeputeerde Staten uit mei 2003, de inkoopdiagnose uit 2004 en het besluit tot de start van het project inkoop (2005) is bijvoorbeeld gewezen op het belang van integraal inkoopbeleid, de uit te dragen normen en waarden bij inkoop en de organisatorische inbedding van de inkoopfunctie bij de uitwerking van het beleid.

- te zorgen voor volledige en tijdige inkoopplanningen om een goed inzicht te krijgen in toekomstige inkopen. Hierdoor is het onder andere mogelijk om tijdig in te zetten op een gebundelde inkoop.

Met bovenstaande aanbevelingen over de informatievoorziening en de inmiddels door de provincie hierop ingezette maatregelen, kan begin 2009 informatie over inkoopvolumes over een heel boekjaar beschikbaar zijn. Met deze informatie en een grotendeels achter de rug zijnde reorganisatie zijn naar de mening van de Noordelijke Rekenkamer de belangrijkste ingrediënten aanwezig om de aanbevelingen op strategisch niveau op te pakken en zodoende de kansen die gericht inkopen biedt te benutten.

5 Bestuurlijke reactie en nawoord Rekenkamer

De Noordelijke Rekenkamer heeft haar concept-rapport op 16 oktober 2008 aangeboden voor een bestuurlijke reactie. Zij heeft het College van Gedeputeerde Staten gevraagd naar de mate waarin GS de conclusies uit het rapport onderschrijven en de mate waarin GS de aanbevelingen overnemen. De reactie per brief van 11 november is hieronder integraal weergegeven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een nawoord van de Rekenkamer.

5.1 Reactie GS Drenthe

Wij hebben kennis genomen van uw concept eindrapport “Inkoop bij de provincie Drenthe” van 16 oktober 2008. Wij constateren dat uw bevindingen onze gedachten over de verdere professionalisering van de inkoopfunctie bevestigen. Uw conclusies en aanbevelingen vormen hierop een goede aanvulling en wij zullen deze dan ook oppakken. Hieronder gaan wij uitgebreider in op de conclusies en aanbevelingen.

Uw conclusies

Aan de ene kant concludeert u dat de provincie Drenthe sinds 2004 een aantal belangrijke stappen heeft gezet ter verbetering van de integrale aansturing van de inkoop en de inkoopondersteuning. Aan de andere kant concludeert u dat er waarschijnlijk geen sprake is van een doelmatige inkoop, omdat het op strategisch niveau aan een inkoopstrategie en een onderbouwde inkooporganisatie ontbreekt. Daarbij constateert u ook dat de provincie Drenthe andere relevante waarden dan rechtmatigheid en doelmatigheid, zoals duurzaamheid, onvoldoende heeft vertaald naar het inkoopproces. Uw algemene conclusie is dat de provincie Drenthe mogelijkheden om sturing te geven aan de inkoop niet voldoende benut, waardoor zij kansen op een meer optimale inkoop laat liggen.

Wij kunnen ons vinden in voorgaande conclusies. De hoofddoelstelling van het project inkoop bij de provincie Drenthe, een rechtmatige inkoop, is inderdaad gerealiseerd. Er zijn conform de doelstelling ook inkoopbesparingen gerealiseerd. Vanwege de prioriteit die wij hebben gegeven aan een rechtmatige inkoop, is er relatief minder aandacht uitgegaan naar de doelstelling van een doelmatige inkoop. Vanzelfsprekend hebben wij doelmatigheid ook hoog in het vaandel staan. Op dit gebied hebben wij ook al de nodige resultaten geboekt. Doelmatigheid heeft ons inziens namelijk meer dimensies dan alleen het gebruik maken van inkooppakketstrategieën of het doelmatig inrichten van een inkooporganisatie en dient dus niet alleen op grond hiervan te worden beoordeeld.

De provincie Drenthe hanteert een scherp aanbestedingsbeleid met een aanbestedingsdrempel die lager ligt dan in de nieuwe aanbestedingswet voorgesteld werd (€ 25.000 vs. € 50.000). Er

wordt vanaf deze drempel in concurrentie aanbesteed (minimaal 3 offertes). Dit is per definitie bedoeld om de doelmatigheid te bevorderen. Voor onze werken wordt grotendeels openbaar, en dus in concurrentie, aanbesteed. Ook wordt gewerkt aan het verbeteren van de informatievoorziening zodat er meer kan worden geclusterd. De accountteams vanuit de afdeling Management Ondersteuning spelen hier een belangrijke rol in. Verder wordt er samengewerkt met andere provincies teneinde scherper in te kopen. Als het gaat om duurzaam inkopen wordt er vanuit een praktische benadering hieraan invulling gegeven. De belangrijkste inkopers zijn per inkoopcategorie in kaart gebracht en worden geïnformeerd en geïnstrueerd in het werken met duurzaamheidscriteria.

Uw aanbevelingen

U doet een tweetal aanbevelingen. Uw eerste aanbeveling is op strategisch niveau: stel een kader op waarin de waarden die de provincie van belang acht bij inkopen zijn opgenomen en prioriteiten worden aangegeven. Uw tweede aanbeveling is op operationeel niveau en betreft het nemen van een tweetal ondersteunende maatregelen: het opstellen van duidelijke inkoopleidraden en het verbeteren van de actualiteit, juistheid en volledigheid van inkoopinformatie.

Net als uw conclusies bevestigen uw aanbevelingen dat de provincie Drenthe al veel randvoorwaarden heeft ingevuld voor een professionele inkoop. Tegelijkertijd geeft u aan dat, om de genomen maatregelen daadwerkelijk effectief en efficiënt te laten zijn, op een aantal onderdelen nog serieuze investeringen nodig zijn. Wij delen uw constatering en gebruiken deze graag als positieve impuls om het professionaliseren van de inkoop binnen de provincie Drenthe verder vorm te geven. Wij zullen uw aanbevelingen meenemen in het binnenkort op te stellen plan "Professioneel inkopen, voor 2009 en verder".

Wij geven hier graag aan dat enkele aanbevelingen inmiddels al zijn opgepakt dan wel zijn doorvertaald in concrete acties ten tijde van het onderzoek. Zo is de informatievoorziening verbeterd, waardoor sturing vereenvoudigd wordt. Inkoopoverzichten zijn snel te produceren en geven de mogelijkheid afwijkingen te signaleren en preventief actie te nemen. Aan duurzaam inkopen wordt zoals reeds eerder aangegeven vanuit een praktische benadering invulling gegeven. Vanuit de afdeling Management Ondersteuning wordt gewerkt met accountteams die effectief ingezet worden bij de uitvoering van inkoopacties. De uitwerking van inkooppakketstrategieën, een door u genoemd middel ter verhoging van de doelmatigheid, is al in een interprovinciale aanbesteding toegepast en zal bij toekomstige aanbestedingen weer gebruikt worden. Bij de inrichting van de inkoop wordt al rekening gehouden met de uitkomsten van de strategievorming rondom de inkooppakketten om zodoende de inkooporganisatie te optimaliseren.

5.2 Nawoord Rekenkamer

De Noordelijke Rekenkamer is verheugd dat de provincie Drenthe zich kan vinden in de conclusies van het onderzoek. Hoewel de Noordelijke Rekenkamer met de provincie van mening is dat doelmatigheid meerdere dimensies kent en dat in concurrentie aanbesteden kan bijdragen aan doelmatigheid, constateert de Noordelijke Rekenkamer dat bij de provincie het totaaloverzicht over de doelmatigheid van de inkoop ontbreekt. De Noordelijke Rekenkamer is positief gestemd over de toezegging van de provincie om de aanbevelingen mee te nemen in het op te stellen plan 'Professioneel inkopen, voor 2009 en verder' en over het feit dat de provincie aangeeft al doende te zijn met het uitvoeren van enkele aanbevelingen. De Rekenkamer zal de ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen.



lauwers 14 | 9405 BL Assen | 0592 -304 790
www.noordelijkerekenkamer.nl

drukker: Horstman Drukkerij, Assen
vormgeving: Hoge Bomen, Rotterdam