

Van bestellen naar inkopen

onderzoek naar de inkoopfunctie bij de gemeente Doetinchem

Onderzoeksgegevens, bevindingen en aanbevelingen van de
Rekenkamercommissie Doetinchem

oktober 2005

Inhoudsopgave

1 Inleiding

2 Het onderzoek

3 Beschrijving bestaande procedures en afspraken

4 Inkoopvolumes: een overzicht

5 Bevindingen

6 Aanbevelingen

Bronvermelding

Bijlage: reactie van het gemeentelijk managementteam

1 Inleiding

Medio 2004 is de rekenkamercommissie Doetinchem geïnstalleerd. Nadat de commissie haar werkwijze had bepaald, heeft zij in het najaar van 2004 een groslijst van onderzoeksonderwerpen opgesteld. Die onderwerpen zijn getoetst op maatschappelijk en financieel belang, politieke geladenheid, praktische uitvoerbaarheid, actualiteit en ook op leerervaring voor de commissie en omvang van het onderzoek.

Op grond daarvan en van de te verwachten uitkomsten heeft de commissie besloten haar eerste onderzoek te richten op de inkoopfunctie binnen de gemeentelijke organisatie. Om te bezien of dit onderwerp daadwerkelijk in aanmerking zou kunnen komen voor verder onderzoek, heeft de commissie eerst een quick scan uitgevoerd.

Uit een tweetal gesprekken met de plaatsvervangend algemeen directeur en de concerncontroller kwam naar voren dat de optimalisering van de inkoopfunctie de afgelopen jaren vanwege de invoering van de nieuwe organisatie geen prioriteit heeft gehad. Er is op het gebied van inkoop meer sprake geweest van ad hoc-maatregelen dan van het komen tot een goed gestructureerde opzet (organisatie). Over de effectiviteit en de efficiency van het inkoopapparaat is de afgelopen jaren nauwelijks discussie gevoerd, terwijl het inkoopvolume van de gemeente Doetinchem van dien aard is, dat zelfs bij een minimale besparing een positief effect op de begroting zal ontstaan.

Op grond daarvan werd besloten de inkoopfunctie uitgebreid te onderzoeken. De rekenkamercommissie wil met haar eerste onderzoek een bijdrage leveren aan een doelmatig en doeltreffend functionerende gemeentelijke organisatie. Ook het behalen van financieel voordeel om het begrotingstekort terug te dringen is een oogmerk.

De rekenkamercommissie besloot zich te richten op het "domweg bestellen" aan de ene kant van het spectrum naar "professioneel" inkopen aan de andere kant. De titel van dit onderzoeksrapport is hierdoor ingegeven.

2 Het onderzoek

Onderzoekers

Vanuit de rekenkamercommissie is een onderzoekscommissie ingesteld, bestaande uit de heer drs. A.J.W. Poelman (primaathouder) en de heren A.G. de Meij en B.H.M. Ernst.

Vanuit de gemeentelijke organisatie heeft de algemeen directeur een coördinator aangewezen, die een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het verkrijgen van informatie en het leggen van contacten. Hierdoor kon de onderzoekscommissie optimaal functioneren.

Onderzoeksopdracht

De onderzoeksopdracht is als volgt gedefinieerd:

“Het onderzoeken welke organisatorische maatregelen zijn getroffen, welke activiteiten zijn ontplooid en welke afspraken zijn gemaakt in de periode 2000 tot en met 2004 (e.v.) om te komen tot een zo efficiënt (doelmatig) mogelijke inkoop van goederen en diensten en voorts of gehandeld is conform de Europese aanbestedingsregels (rechtmatig). In dit kader wordt het aanbesteden van bouwkundige en infrastructurele werken buiten beschouwing gelaten.”

In het nader onderzoek en de verdere uitwerking is het accent gelegd op het inkoopbeleid van goederen en diensten. De commissie heeft zich niet bezig gehouden met het aanbestedingsbeleid. Vanuit organisatorisch oogpunt krijgt dit nog wel kort aandacht.

Met de onderzoekscommissie *Overschrijding loonsom* uit de rekenkamercommissie, heeft regelmatig contact en informatie-uitwisseling plaatsgevonden over de inkoop van diensten van derden, het inhuren van externe krachten en over organisatorische kanten. Deze aspecten neemt de onderzoekscommissie *Overschrijding loonsom* in haar bevindingen mee. In deze rapportage beperken wij ons tot de inkoopcomponent.

Aanpak en tijdschema

In de wijze van aanpak zijn twee fasen te onderscheiden:

- a. Het *kwantitatieve* deel:
 - Het inkoopvolume over 2004 in beeld brengen.
 - Het inventariseren van alle documenten, vastgelegde procedures, bevoegdheden (mandaten), organogrammen, verordeningen en verdere organisatorische regelgevingen.

- b. Het *kwantitatieve* deel:

- Door middel van interviews de organisatie en de processen, zowel formeel als informeel in beeld brengen en de bevindingen toetsen.

Na de voorlopige vaststelling van het rapport, de bevindingen en de aanbevelingen door de voltallige rekenkamercommissie, is het gemeentelijk managementteam (mt) onder embargo in de gelegenheid gesteld de gedane bevindingen op onjuistheden te corrigeren en is de mogelijkheid tot wederhoor geboden.

Het mt heeft van dit recht gebruik gemaakt. De rekenkamercommissie ziet in deze reactie geen reden om haar rapport aan te passen. De reactie van het mt is als bijlage bij dit rapport gevoegd.

Betrokkenen en geraadpleegde stukken

Bij het onderzoek waren zowel leden van het mt betrokken als medewerkers die vanuit hun functie te maken hebben met de inkoop van goederen en diensten en de daarop betrekking hebbende financiële zaken.

Als eerste stap zijn aan medewerkers binnen de organisatie vragenlijsten toegestuurd. De antwoorden op de vragen gaven de commissie de gelegenheid een eerste inventarisatie op te stellen.

De ingewonnen financiële informatie heeft betrekking op het jaar 2004, dus voordat de gemeentelijke herindeling plaatsvond en is dus exclusief de voormalige gemeente Wehl.

Van de organisatorische informatie is getracht alles boven water te krijgen uit de periode 2000 tot heden, variërende van interne en externe rapporten tot en met notulen en besluitenlijsten van raadsvergaderingen, commissievergaderingen, vergaderingen van b&w en vergaderingen van het mt.

In combinatie met geraadpleegde administratieorganisatorische procedures, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, taakstellingen, regelgevingen, verordeningen en gehouden interviews zijn wij van mening een zo goed en compleet mogelijk beeld van de inkoopfunctie te hebben verkregen, alsmede van de ontwikkelingen daarin in de afgelopen jaren.

3. Beschrijving bestaande procedures en afspraken

De huidige organisatorische situatie binnen de gemeente Doetinchem wordt gekenmerkt door twee kernbegrippen: integraal management en budgetverantwoordelijkheid.

Integraal management is de basis van de nieuwe organisatie: de hoofden van de eenheden (publiekszaken, wijkzaken, stadszaken,

concern en brandweer) zijn integraal budgettair verantwoordelijk voor hun eenheid. Daarbij geldt de volgende werkwijze:

Op basis van concrete jaarplannen worden budgetaanvragen ingediend. In de jaarplannen zitten zowel de reguliere uitgaven als de nieuwe plannen. Deze worden in hun totaliteit behandeld in het mt en daarna in het college van b&w. Vervolgens wordt de begroting als totaalpakket in een voorstel bij de raad ingediend. Deze neemt daarover een besluit met vervolgens de verdeling naar de verschillende eenheden.

Vanuit de visie van integraal management zijn de hoofden van de eenheden volledig bevoegd over het budget te beschikken. Zij zijn verantwoordelijk voor de aanwending. De onder- en overschrijdingen mogen gecompenseerd worden volgens de spelregels van het integraal management. Budgettaire "winsten" mogen op eigen initiatief worden aangewend, mits het totale (deel)budget maar niet wordt overschreden.

Behoudens een beperkte centrale inkoop bestaan er geen dwingende voorschriften of richtlijnen. Zelfs bij centrale contracten (inkopen) kunnen de eenheden veelal hiervan afwijken, zodat er in feite keuzevrijheid is van leverancier. De hoofden van de eenheden kunnen, afgezien van het winststreven, bijna een eigen (dochter)onderneming binnen een holdingstructuur.

Centraal wordt ingekocht door de afdeling personeelszaken en faciliteiten en de afdeling organisatie en informatie. Het betreft hier energie, fotokopieën, schrijf- en bureaubehoeften, telefoon (vast en mobiel), abonnementen, contributies en lidmaatschappen, werving personeel en ict.

Bij dit centraal inkopen wordt geput uit een totaalbudget, dat onder de categorie *overhead* wordt geplaatst. Dit budget wordt bij de begrotingsbehandeling vastgesteld, mede op basis van de verschillende plannen van de onderscheiden diensten. Na de vaststelling ligt de budgetbestedingsbevoegdheid bij de eerder genoemde centrale afdelingen. Dit impliceert dat het totale budget niet gespecificeerd en geormerkt is naar eenheden/sectoren/afdelingen, zodat de behoefte van de ene eenheid in de loop van het jaar kan zijn geconsumeerd door een andere eenheid.

Inmiddels is na een proces van meer dan vier jaar het aanbestedingsbeleid met mandaten en het handboek aanbestedingen tot stand gebracht en op 5 april 2005 door b&w vastgesteld. Met deze vastlegging van de interne regels inzake aanbestedingen is voldaan aan het gestelde in de *Verordening financieel beleid en beheer van de*

gemeente Doetinchem, zoals die op 3 januari 2005 door de raad is vastgesteld.

Op basis hiervan is eveneens een tweetal coördinatoren aangesteld met als verantwoordelijkheidsgebieden aanbestedingen en inkoop. Deze functionarissen hebben echter alleen een ondersteunende en signalerende taak en mogen geen verantwoordelijkheden overnemen. De verantwoordelijkheden voor inkoop liggen volledig bij de decentrale organisatie.

Of bij de coördinatoren sprake is van een grote mate van professionele deskundigheid omtrent inkooptechnieken mag in twijfel worden getrokken. Een duidelijke omschrijving van de functie-eisen waaraan voldaan moet worden ontbreekt, evenals een omschrijving van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Aan het vastleggen van de interne regels met betrekking tot inkoop is nog steeds niet voldaan, ondanks dat hiertoe reeds in 2001 initiatieven waren genomen. Omvangrijke externe rapporten die eind 2001 en in 2002 zijn uitgebracht door Combined Business Power B.V. over inkoopanalyse, inkoopplan en advies en nota aanbestedingsbeleid werden terzijde gelegd en verdwenen in de spreekwoordelijke onderste lade vanwege:

- de invoering van de nieuwe organisatiestructuur, hetgeen alle aandacht vereiste;
- de weinig concrete aanbevelingen en het door elkaar lopen van aanbesteding en inkoop;
- de gedetailleerdheid van de rapporten (geen inzicht in grote lijnen).

Het ontbreken van deze regels, de afwezigheid van een gekwalificeerde inkoopdeskundigheid en het niet voldoende parallel lopen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden leidt tot de conclusie dat er binnen de gemeente Doetinchem in geen geval sprake is van een professionele inkooporganisatie. De inkoop vindt nagenoeg geheel plaats vanuit de decentrale organisatie door functionarissen vanuit hun functionaliteit (materiedeskundigheid).

Zolang binnen de budgetten wordt geopereerd, is geen prikkel aanwezig om tot verdergaande besparingen te komen, behoudens het eigen verantwoordelijkheidsgevoel. Hier ligt naar het oordeel van de rekenkamercommissie een uitgelezen kans om tot besparingen te komen.

Naast deze meer organisatorisch getinte aspecten hebben ook op het gebied van inkoopvoorwaarden sinds 1997 geen aanpassingen meer plaatsgevonden. Hoewel reeds in augustus 2003 een concept voor

nieuwe inkoopvoorwaarden het licht zag, is deze nog steeds niet geëffectueerd. De commissie vindt het vastleggen van actuele inkoopvoorwaarden cruciaal voor een eenduidig inkoopbeleid van de gemeente Doetinchem.

4 Inkoopvolumes: een overzicht

De onderstaande tabel geeft weer hoeveel in het jaar 2004 in totaal werd ingekocht.

Exploitatiekosten*	€ 18.500.000
investeringen **	€ 5.000.000
	€ 23.500.000
personeel van derden	€ 2.500.000
energie	€ 1.000.000
Totaal	€ 27.000.000

* dit betreffen onder meer schoonmaakkosten, onderhoud gebouwen en technische installaties, wegen, groen e.d., accountantskosten, kantoorbehoeften, drukwerk, porti en telefoon, huren en pachten, abonnementen en lidmaatschappen, opleiding en vorming medewerkers. Het zijn kortom alle uitgaven aan derden die betrekking hebben op het reilen en zeilen van de gemeente Doetinchem en die geen investering zijn. Investerings gaan langer dan een jaar mee.

** exclusief bouwkundige en infrastructurele werken, riolering en grondtransacties.

- Voor exploitatiekosten, personeel van derden en energie bedroeg in 2004 het aantal crediteuren 2.141, waarvan 1.270 crediteuren met een jaarmaximum van minder dan € 1.000. Bijna 60% van de crediteuren leverde op jaarbasis dus minder dan € 1.000 per crediteur.
- Het totale aantal ontvangen facturen voor exploitatiekosten, personeel van derden en energie bedroeg 15.353. Daarvan hadden 11.463 facturen betrekking op 13% van het inkoopvolume. Met andere woorden: 87% van het inkoopvolume werd gevormd door 25% van het aantal facturen.

Vergelijkbare uitkomsten werden reeds in 2001 gepresenteerd bij de inkoopanalyse door het eerder aangehaalde externe adviesbureau Combined Business Power B.V. (zie hoofdstuk 3). Dit rapport is door de gemeentelijke organisatie terzijde gelegd.

5 Bevindingen

Algemeen

- 1 In ons onderzoek hebben wij geconstateerd dat aan verordeningen van de raad en in raadscommissies gestelde vragen geheel of gedeeltelijk (nog) geen gevolg is gegeven. Het is voor de commissie niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor de controle op het gevolg geven aan het gestelde in de verordeningen, noch wie verantwoordelijk is voor de controle op de beantwoording van gestelde vragen.

Inzake verordeningen betreft het onder andere:

- Verordening financieel beleid en beheer gemeente Doetinchem van 3 januari 2005, art. 27
- Controleverordening gemeente Doetinchem. van 3 januari 2005, art. 4 lid 3.
- Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Doetinchem van 3 januari 2005.

Inzake het inkoopproces

Organisatorisch

- 1 De kernbegrippen in de organisatie zijn integraal management en budgetverantwoordelijkheid. Vastgesteld moet worden dat op grond hiervan geen prikkels uitgaan tot optimalisering van het inkoopproces. Immers, wanneer binnen het (deel)budget wordt geopereerd, heeft men vanuit de genoemde begrippen aan de verplichtingen voldaan.
Voortbordurend op integraal management moet worden vastgesteld dat het inkoopproces in het teken staat van de materiedeskundigheid (functionaliteit) van hen die inkopen of contracten afsluiten. Van professionele inkopers op basis van inkoop-techniek is derhalve geen sprake. De materiedeskundige wordt niet (verplicht) bijgestaan door een professioneel inkoper.
- 2 Budgetwinsten mogen door de vijf eenheden zelfstandig binnen de deelbudgetten worden aangewend. Een geconsolideerd concerttoezicht met wellicht andere prioriteiten is niet aan de orde, zodat budgetoverschrijdingen van de ene eenheid aan de orde kunnen zijn, die anders uit budgetwinsten van de andere eenheid gedekt zouden kunnen worden.
- 3 Een (financiële) prikkel om besparingen op inkoop binnen het budget te realiseren is niet aanwezig. Het management hoopt op het juiste verantwoordelijkheidsgevoel.

- 4 De aangestelde aanbestedings- en inkoopcoördinatoren zijn vrijblijvende functies in de organisatie. Zij treden op als adviseur/vraagbaak met een signalerende taak. Dwingende procedures ontbreken. De vraag is of deze medewerkers beschikken over de vereiste competenties voor de aan deze functies te stellen eisen. Functie- en taakomschrijvingen en omschrijving van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn (nog) niet aanwezig.

Procedures

- 1 Over het algemeen moet worden gesteld dat het totale inkoopproces binnen de gemeente Doetinchem slecht tot niet is vastgelegd in controleerbare procedures/procesbeschrijvingen. Een aantal taken/activiteiten is deels vastgelegd, delen zijn helemaal niet vastgelegd en een algemeen toegankelijk overzicht voor iedereen die zich met inkoop bemoeit, is niet gevonden.
- 2 Vanuit de organisatie wordt aangegeven dat managementinformatie vaak onvoldoende en niet tijdig is. Dit kan leiden tot niet of te laat gecorrigeerde budgetoverschrijdingen.
- 3 Bij het inkoopproces, de controle op goederenontvangst en de factuurcontrole is in onvoldoende mate sprake van functiescheidingen.
- 4 Centrale registratie van binnenkomende facturen vindt (nog) niet plaats. Facturen komen zowel centraal en decentraal binnen, zodat een compleet overzicht ontbreekt en betalingskortingen kunnen worden misgelopen.
- 5 Er vindt (nog) geen verplichtingenadministratie plaats, waardoor er geen compleet beeld is van de verplichtingen. Als gevolg hiervan kan ook geen automatische factuurcontrole plaatsvinden. Voorts wordt de periodieke budgetcontrole gefrustreerd; immers, de lopende verplichtingen zijn niet opgenomen doordat er nog geen facturen tegenover staan.
- 6 De externe accountant Deloitte heeft meerdere keren op een aantal zaken binnen de administratieve organisatie gewezen in haar managementletters.
- 7 Het aantal crediteuren en het aantal facturen met een beperkt volume is zeer aanzienlijk en heeft een hoge werkbelasting (bezetting) bij de crediteurenadministratie tot gevolg.

Overig

- 1 Collectieve inkoop tezamen met andere gemeenten, overheids- of semi-overheidsorganisaties vindt nauwelijks plaats.
- 2 Actualisering van de inkoopvoorwaarden heeft nog niet plaatsgevonden.
- 3 De gekozen organisatiestructuur van integraal management houdt het risico in zich dat een tijdig totaaloverzicht over de inkoop ontbreekt. Het correct toepassen van Europese aanbestedingsregels loopt hiermee gevaar.

6. Aanbevelingen

Algemeen

- 1 De gemeentelijke organisatie moet bepalingen uit verordeningen en andere door de raad gegeven aanwijzingen strikt naleven en hiervoor intern een discipline ontwikkelen. Hiertoe behoort ook het beantwoorden van in raad of commissie gestelde vragen. De griffie

moet er op toezien dat dit ook gebeurt en namens de raad tijdig en bij herhaling rappelleren.

Inzake het inkoopproces

Organisatorisch

- 1 Professionalisering van het inkoopproces door het aanstellen van vakkundige inkopers (of het opleiden daarvan) op concernniveau, die verplicht aan de materiedeskundigen worden toegevoegd en die de techniek van de inkoop verzorgen. Dit moet, ook gelet op de mening van Combined Business Power B.V. en ervaringen elders, ertoe kunnen leiden dat minimaal 5% en in incidentele gevallen 10% te besparen is. Bij een inkoopvolume van circa €27 miljoen moet dan ook een besparing van €1,5 à €2 miljoen haalbaar worden geacht, waardoor de extra kosten van professionalisering verantwoord zijn.

Procedure

- 1 Het voldoen aan de uitgangspunten van een adequate administratieve organisatie en het opstellen van een daarbij behorende procesbeschrijving is noodzakelijk uit een oogpunt van zowel controle, integriteit als beveiliging. Het bevordert een goed lopende organisatie. Gelet op de geconstateerde manco's (zie hoofdstuk 5) moet aan het vervolmaken van de administratieve organisatie op de kortst mogelijke termijn worden voldaan.
- 2 Beperking van het aantal crediteuren en facturen en invoering van een verplichtingenadministratie, die de basis legt voor een automatische factuurcontrole, zal tot een efficiëntere werkwijze bij de crediteurenadministratie leiden en mogelijk tot besparing van het aantal fte's.

Overig

- 1 Ten behoeve van het integraal management en de budgetbewaking is een adequaat en tijdig managementinformatiesysteem onontbeerlijk. Tijdige ingrepen zijn slechts mogelijk bij tijdige en volledige informatie inclusief de reeds aangegane verplichtingen. Hiermee zijn budgetoverschrijdingen te voorkomen.
- 2 Samenwerkingsverbanden met andere organisaties en gemeenten moeten bij collectieve inkoop tot schaalvoordelen kunnen leiden. Laat de gemeente Doetinchem hiertoe het initiatief nemen. Hetzij op directe wijze, hetzij via overkoepelende organisaties.

3. Door gebruik te maken van professionele inkopers en alle aanbestedingen en inkopen centraal te laten registreren wordt voorkomen dat geconsolideerd grenzen worden overschreden met alle risico's van dien gelet op de Europese regelgeving. Bovendien kan consolidatie ook nog leiden tot schaalvoordelen ten opzichte van de decentraal versnipperde inkoop (voor zover dat mogelijk is uit een oogpunt van crediteur of aard van het product).

Bronnen

Overzicht van geraadpleegde documenten

- 1 Alle notulen en verslagen van de raad en haar commissies, verslagen van mt-vergaderingen en besluitenlijsten van b&w van de gemeente Doetinchem op basis van de trefwoorden "inkoop" en "aanbesteding" over de periode 2000-2004.
- 2 Alle actuele verordeningen van de raad van de gemeente Doetinchem op basis van de trefwoorden "inkoop" en "aanbesteding".
- 3 Mandaat- en volmachtbesluit gemeente Doetinchem 2003.
Algemeen mandaat-, volmacht- en machtigingsbesluit gemeente Doetinchem 2005.
- 4 Algemene inkoopvoorwaarden bij de opdrachten van de gemeente Doetinchem 1997. Concept Algemene inkoopvoorwaarden gemeente Doetinchem 2003 (dd. 26-08-2003).
- 5 Spelregels voor budgethouders 1998.
- 6 Rapport van Combined Business Power B.V. december 2001 getiteld: "ABC analyse 1999 en 2000".
Rapport van Combined Business Power B.V. juli 2002 getiteld: "Nota aanbestedingsbeleid".
Rapport Combined Business Power B.V. juli 2002 getiteld: "Inkoopplan en advies".
- 7 Eindverslag inkooponderzoek gemeente Doetinchem van twee MEAO-studenten van het Graafschap College te Doetinchem (1999).
Studieopdracht Mark van de Bovenkamp te Enschede naar de inkoopfunctie bij de gemeente Doetinchem (2001).
- 8 Managementletters van de externe accountant Deloitte over 2003 en interim 2004 (exclusief de voormalige gemeente Wehl).

- 9 Overzicht aanbestedingen 2000-2004.
- 10 Organogrammen en overzicht budgethouders 2000-2004.
Doetinchem 2000+: een nieuwe organisatie in de startblokken
(november 2002).
Doetinchem 2000+ halverwege (oktober 2003).
Formatie- en bezettingsoverzicht 1 maart 2005.
- 11 Voorzet nota Aanbestedingen, opdrachten en inkoop (10-11-2000).
Voorstel inkoopscan bij gemeente Doetinchem (21-03-2001).
Nota vaststelling Aanbestedings- en inkoopbeleid en Handboek
Aanbestedingen en inkoop Doetinchem (28-01-2005). Alleen
inhoudende het aanbestedingsbeleid en Handboek Aanbestedingen
alsmede de aanwijzing van de aanbestedings-inkoop
coördinatoren/adviseurs.
- 12 Functiehuis gemeente Doetinchem versie 1.2. dd. 31-10-2002.
- 13 Financiële informatie over 2004: exploitatiekosten, investeringen,
crediteuren, facturen, personeel van derden, energie en inkopen in
combinatie met andere
gemeenten of organisaties.
- 14 Verordening financieel beleid en beheer gemeente Doetinchem van
3 januari 2005.
- 15 Controleverordening gemeente Doetinchem van 3 januari 2005
- 16 Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de
gemeente
Doetinchem van 3 januari 2005.

*Deze bronnen zijn voor een deel te raadplegen op internet via
<http://bis.doetinchem.nl>*

Bijlage

Reactie mt op het concept-rapport Inkoopfunctie

Aan de voorzitter en leden van de Rekenkamercommissie Doetinchem

Postbus 9020

7000 HA DOETINCHEM

uw brief van : 5 september 2005
nummer : 2005.15063
onderwerp : concept-eindrapport inkoopfunctie
inlichtingen bij : J.H. de Baas
doorkiesnummer : 0314-377108
bijlage(n) : reactie concept-rapport inkoopfunctie
datum : 22 september 2005

Geachte dames en heren,

Bijgaand treft u aan de reactie van mij en het managementteam op het onder embargo ontvangen concept-eindrapport over de inkoopfunctie.

Ik dank u, mede namens het managementteam, voor de geboden gelegenheid om in deze fase onze reactie te kunnen geven. Wij zijn uiteraard altijd bereid tot nadere toelichting en gedachtenwisseling.

Een bestuurlijk-inhoudelijke reactie zal te zijner tijd door het college worden opgesteld.

Hoogachtend,

Drs. J.H. de Baas,
Algemeen Directeur.

Inhoud reactie mt

Hartelijk dank voor het onder embargo toezenden van uw concept-eindrapport over de inkoopfunctie. Uw rekenkamercommissie kan belangrijke bijdragen leveren aan de verdere verbetering van verschillende onderdelen van onze organisatie, met name in de sfeer van de bedrijfsvoering. Om tot daadwerkelijke verbeteringen te kunnen komen is een gezamenlijke beeldvorming over de bestaande situatie nodig. Het is daarom als algemene gedragslijn prettig dat uw commissie voor het vaststellen van een eindrapportage op deze wijze op ambtelijk niveau hoor en wederhoor toepast.

In de vervolgfase van uw rapporten is uiteraard een bestuurlijke gedachtenwisseling aan de orde, binnen de raad en tussen raad en college. In onze reactie beperking wij ons tot feitelijke informatie en managementinzichten. Dit laat te zijner tijd een reactie van het college uiteraard onverlet.

Naar aanleiding van uw concept-eindrapport merk ik, mede in overleg met de overige MT-leden, het volgende op:

Algemeen

Het is juist dat we de voorbije jaren geen fundamentele heroverweging van de inkoopfunctie hebben uitgevoerd. Er is wel op reguliere wijze steeds aandacht besteed aan het actueel houden van ons beleid tegen de achtergrond van wijzigende regelgeving en marktomstandigheden. Daarbij is o.a. aandacht besteed aan de Europese aanbestedingsregels.

In het kader van de nu lopende ombuigingsoperatie is door het college wel opdracht gegeven om de inkoopfunctie te heroverwegen, met name om te bezien welke taakstelling daarin kan worden gerealiseerd. Het onderzoek daarnaar is lopend. Te zijner tijd zal ik Uw suggesties meegeven aan de ambtelijke taakgroep die doende is met de uitwerking van dit deel van de ombuigingsoperatie.

Uitvoering verordeningen

Met betrekking tot Uw bevinding dat verordeningen (nog) niet volledig worden nageleefd en raadvragen (nog) niet volledig zijn beantwoord, merken wij op dat de drie genoemde verordeningen op 3 januari 2005 door de raad zijn vastgesteld. Vervolgens is de raadscommissie beleidsevaluatie d.d. 9 juni 2005 geïnformeerd over de stand van zaken rond de implementatie van deze financiële verordeningen. Toegezegd is toen door het college dat in september 2005 een implementatieplan voor de financiële verordeningen voorgelegd zou worden. Inmiddels is dat gebeurd en wel bij de raadscommissie beleidsevaluatie van 7 september j.l.

Naleving inkoopprocedures

U constateert terecht dat in onze organisatie het totale inkoopproces slecht tot niet in controleerbare procedures/procesbeschrijvingen is vastgelegd. Leidend voor ons is de nota aanbestedingsbeleid. Deze geeft in algemene zin richtlijnen hoe te handelen bij inkoop. In het verlengde van de opdracht van het college om de inkoopfunctie te heroverwegen zullen deze algemene richtlijnen verder uitgewerkt worden. De volgende opmerkingen wil ik wel maken:

- Van het totale inkoopvolume wordt circa €5,5 miljoen centraal ingekocht: €2,5 miljoen personeel, €1,0 miljoen energie en €2,0 miljoen huisvestings- en bureaubenodigheden.
- Op dit moment vindt reeds een centrale registratie van facturen plaats. Van daaruit gaan de facturen naar de budgethouders, die ze paraferen en vervolgen ter afhandeling toezenden aan de financiële administratie. Momenteel is in onderzoek het scannen van de facturen en de geautomatiseerde koppeling van hieruit met het financiële systeem.
- Daar waar de accountant opmerkingen maakt over de administratieve organisatie worden die opgepakt, conform het actieprogramma managementletter/accountantrapport.

Professionalisering inkoopfunctie

Op dit moment zijn binnen onze organisatie een aantal functionarissen beroepsmatig belast met inkooptaken. Een fundamentele verandering van de inkoopmethodiek zou zijn het volledig centraliseren en verzelfstandigen van de inkoopfunctie. Uw bevindingen inzake het inkoopproces gaan onder meer in die richting. In het kader van de ombuigingsoperatie is dit één van de te onderzoeken varianten.

Ervaringen elders in gemeenteland leren dat er hiermee in principe enkele procenten op het inkoopvolume te winnen zijn. Bij een totaal inkoopvolume van €27 miljoen is dat inderdaad een interessante optie.

Vooruitlopend op dat onderzoek en de daarop in eerste instantie door het college te maken afweging, wijs ik er op dat hierbij schaalgrootte de essentiële variabele is. Dit geldt zowel voor het aantrekken van een aantal fulltime professionele inkopers met specialisatie op deelgebieden, als voor het inkoopvolume dat kortingen mogelijk maakt. De schaal van onze gemeente is niet voldoende om een dergelijke volledig professionele inkoopfunctie rendabel te maken. Elders, bijvoorbeeld in Oost-Brabant, zijn dergelijke modellen in ontwikkeling gebracht door samenwerking van tien of meer gemeenten. In ambtelijk overleg binnen de nieuwe Regio Achterhoek (dat wil zeggen na de herindeling) zijn eerste verkenningen hiervoor in gang gezet.

Om op voorhand eenzijdige verwachtingen te voorkomen duid ik hieronder enkele punten aan van niet-financiële aard, die ook een rol zullen spelen in de bestuurlijke afweging bij bedoelde professionalisering.

Duidelijk is in ieder geval dat substantiële besparingen door geprofessionaliseerde inkoop bovengemeentelijke samenwerking vereisen. In zo'n samenwerking wordt de inkoop gecentraliseerd buiten de individuele gemeentelijke organisatie. In principe geeft dat risico's van afstemmingsproblemen en flexibiliteit c.q. gevoeligheid voor specifieke inkoopwensen. Dergelijke risico's kunnen worden ondervangen, indien de inkooporganisatie zorgvuldig en goed wordt opgezet.

Daarnaast is een centralisatie van leveranciers noodzakelijk om de gedachte inkoopvoordelen daadwerkelijk te behalen. Concreet betekent dat meestal dat een groep gemeenten overgaat van enkele honderden leveranciers, vaak lokaal-regionaal en met beperkte specialisatie, naar enkele tientallen leveranciers, (boven)regionaal en met brede pakketten. De voor- en nadelen hiervan spelen vaak mee in de politieke afweging hierover.

Integraal management

U signaleert terecht dat integraal management en budgetverantwoordelijkheid kernbegrippen in de nieuwe organisatie zijn. In meer klassieke organisatievormen blijft de zeggenschap over ondersteunende diensten, waaronder inkoop bij een bestuursdienst, afdeling financiën e.d. Nadeel

hiervan is de grote afstand tussen degene die de inkoopbehoefte feitelijk formuleren en degenen die verantwoordelijk zijn voor inkoopbudgetten. Risico's hiervan zijn afstemmingsproblemen en majorering van de vraag, omdat de vragers zelf geen budgetverantwoordelijkheid dragen.

De introductie van integraal management is een belangrijke stap in de beheersing van uitgaven, en dus onder meer van inkoopkosten. Daarvoor is het immers essentieel dat inhoudelijke prioritering en budgetverantwoordelijkheid bijeen worden gebracht. Een concreet onderdeel in deze beweging is de verscherping in de facturering, waardoor facturen direct fiat behoeven van de budgethouder.

U wijst terecht op mogelijke verdere verbeteringen binnen het systeem van integraal management, met name door prikkels in te bouwen voor de (onder-) uitputting van budgetten. Het is inderdaad zo dat budgetteringssystemen binnen de overheid in het algemeen uitgaan van jaarbudgetten, waarbij over- en onderbestedingen via het rekeningsresultaat worden vereffend. Het is juist dat dit betekent dat onderbesteding niet leidt tot extra ruimte op die post in een volgend begrotingsjaar. Het is evenzeer juist dat overbesteding niet leidt tot vermindering van de ruimte op die post in een volgend begrotingsjaar. Voor de individuele budgethouder bestaan zodoende geen directe financiële prikkels.

De kritiek c.q. vraagtekens die u hier bij stelt gelden sinds jaar en dag rond dit stelsel. Er zijn op dat punt binnen de overheid desondanks slechts heel beperkt aanpassingen geweest. Voornaamste reden is dat deze budgetteringwijze in de kern fundamenteel verbonden is aan de wettelijk voorgeschreven begrotingssystematiek, een systematiek die samenhangt met de specifieke aard van een overheidshuishouden die te kenschetsen is als een bestedingshuishouden. Vanuit een oogpunt van bedrijfsvoering zijn er bij dit principe inderdaad een aantal vragen te stellen, onder meer degene die u naar voren brengt. (Een ander bekend discussiepunt is het omgaan met investeringen, met name het 'kapitaliseren' daarvan, dat wil zeggen het meerjarig verschrijven van eenmalige investeringen.) Anderzijds dient bedacht te worden dat de begrotingssystematiek gehanteerd wordt uit een oogpunt van democratische legitimatie. Voordeel van deze systematiek is namelijk dat vanuit een willekeurig begrotingsjaar zo min mogelijk belasting van toekomstige begrotingen plaatsvindt. Dit verkleint de risico's op lange termijn solvabiliteitsproblemen bij overheidsorganen aanmerkelijk. Het is bovendien bewust bedoeld als waarborg voor het democratische begrotingsrecht van de volksvertegenwoordiging. Het voorkomt namelijk dat dit begrotingsrecht van jaar tot jaar wordt uitgehold door beslissingen van eerdere volksvertegenwoordigingen.

Dit gezegd zijnde, merk ik op dat meer in de marge van de begrotingssystematiek mogelijkheden gezocht kunnen worden om financiële prikkels te organiseren voor budgethouders. Ik overweeg ook om op termijn daarvoor voorstellen te ontwikkelen. Een eerste voorwaarde daarvoor is sowieso de verdere ontwikkeling van ons systeem van integraal management. Deze jaren staan nog in het teken van het uitrijpen van boekingsprocessen, informatievoorziening, verfijning van de kaderstelling en de verdere ontwikkeling van kennis en vaardigheden, zowel bij budgethouders als in advies en control. Verdergaande vernieuwingen met meer experimentele status, zoals u suggereert, zijn mijns inziens alleen verantwoord na voldoende rijping van het integraal management. Voor 2005 en de begroting 2006 zijn deze voorwaarden mijns inziens nog niet voltooid.

Daarbij merk ik op dat financiële prikkels voor budgethouders altijd slechts een aanvullend instrument kunnen zijn. Voor alle ambtelijke functies staat primair het dienen van het algemeen belang en de democratische besluitvorming daarover. Bij het uitoefenen van gemandateerde bevoegdheden, financieel of anderszins, staat de ambtelijke integriteit voorop. Het kan niet zo zijn en het is niet zo dat winst- en verliesafwegingen op postniveau leidend zijn voor het doen van bestedingen. Verantwoording via de normale ambtelijke hiërarchische lijnen, tot aan het bestuur, is

en blijft hierbij de basis. Wel is het essentieel dat budgetverantwoordelijkheid helder is belegd en directe terugkoppeling bestaat van verplichtingen en uitputting.

De laatste jaren hebben we hier aanmerkelijke vorderingen in gemaakt. Ambtelijk verantwoordelijken worden steeds nadrukkelijker aangesproken op het hanteren van hun bestedingsbevoegdheden.

19 september 2005

Uitgave: Rekenkamercommissie Doetinchem
Postbus 9020 7000 HA Doetinchem
Tel. 0314 377145
rekenkamer@doetinchem.nl
vormgeving en druk: repro gemeente
Doetinchem
oktober 2005