



Inkoop en Aanbesteding
in
Súdwest-Fryslân



Colofon

Rekenkamer Súdwest-Fryslân

dr. R.J. (Rick) Anderson (hoofdonderzoeker, lid)

drs. J.H. (Jet) Lepage MPA (voorzitter)

dr. M.S. (Marsha) de Vries (secretaris)

Contactgegevens

Postadres: Postbus 10.000, 8600 HA Sneek

E-mail: rekenkamer@gemeenteswf.nl

Website: www.gemeenteswf.nl



Inkoop en aanbesteding in Súdwest-Fryslân

december, 2013





Inhoud

1. INLEIDING	7
2. SAMENVATTING	9
3. OPZET VAN HET ONDERZOEK	17
3.1 ACHTERGROND DOEL- EN VRAAGSTELLING.....	17
3.2 REIKWIJDTE EN OBJECT VAN ONDERZOEK.....	18
3.3 ONDERZOEKSOPZET	18
4. NORMENKADER.....	21
4.1 INLEIDING.....	21
4.2 CRITERIA VOOR INKOOP EN AANBESTEDING INHOUDELIJK	21
4.3 CRITERIA VOOR INKOOP EN AANBESTEDING ORGANISATORISCH.....	23
4.4 WET- EN REGELGEVING	24
4.5 SAMENVATTING NORMENKADER.....	25
5. ONDERZOEKSRESULTATEN	27
5.1 INLEIDING.....	27
5.2 BELEID INKOOP EN AANBESTEDING	27
5.3 PRAKTIJK INKOOP EN AANBESTEDING CONCERNNIVEAU.....	36
5.4 CASE STUDIE	47
6. ANALYSE.....	57
6.1 INLEIDING.....	57
6.2 DE NORMEN IN PRAKTIJK	57
6.3 OVERIGE OPMERKINGEN	63
7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	65
8. HOOR EN WEDERHOOR	67
8.1 REACTIE COLLEGE.....	68
8.2 NAWOORD REKENKAMER	70
BIJLAGEN	71
DOCUMENTATIE	71





1. Inleiding

Inkoop en aanbesteding, al dan niet in combinatie met externe inhuur, vormen al geruime tijd een zeer frequent object van rekenkameronderzoek. Dat is niet voor niets. Gezien de bedragen die met aanbesteding gemoeid zijn, acht men het politiek-bestuurlijk en maatschappelijk belang van aanbesteding groot. Daarnaast kunnen de risico's bij een verkeerde aanbesteding, maar ook bij een onzorgvuldige vorm van inkoop of inhuur, navenant groot zijn.

Inkopen en aanbesteden zijn zeer nauw met elkaar verweven. De beide termen worden ook vaak door elkaar gebruikt. Er is echter wel een onderscheid te maken tussen beide begrippen. In het kader van dit onderzoek verstaan wij onder inkopen: "Het van externe bronnen betrekken van alle goederen, diensten en werken die nodig zijn voor de bedrijfsuitoefening, het bedrijfsonderhoud en de bedrijfsvoering, tegen de voor de organisatie meest gunstige voorwaarden". Onder aanbesteden verstaan wij: "Het proces dat voorafgaat aan het verstrekken van een opdracht aan een derde voor de uitvoering van diensten, leveringen of werken". Aanbesteden betreft dus slechts een deel van het inkoopproces volgens een vooraf vastgestelde procedure van bekendmaking, selectie, gunning en afhandeling.

In dit kader heeft de rekenkamer besloten de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid te onderzoeken, waarbij externe inhuur als een vorm van inkoop wordt beschouwd. Het onderzoek dient te leiden tot inzicht in de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in de gemeente Súdwest-Fryslân en eventuele mogelijkheden te verkennen die kunnen bijdragen aan het vergroten van de doelmatigheid van het beleid.

Het onderzoeksproces is in zeer goede samenwerking met het college, maar zeker ook met de ambtelijke organisatie verlopen. De medewerking en input van het college en van de ambtelijke organisatie heeft zeer zeker bijgedragen aan de kwaliteit van het uiteindelijke onderzoek en hiervoor willen wij alle betrokkenen danken.

De rekenkamer Súdwest-Fryslân





2. Samenvatting

Het onderzoek dient zoals in de inleiding gesteld, te leiden tot inzicht in de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in de gemeente Súdwest-Fryslân en eventuele mogelijkheden te verkennen die kunnen bijdragen aan het vergroten van de doelmatigheid van het beleid.

Op basis van deze doelstelling is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe doelmatig verloopt het proces van inkoop- en aanbesteding binnen de gemeente Súdwest-Fryslân?

Vanuit deze centrale onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen afgeleid:

Financieel

1. Wat is de omvang van de inkoop en aanbesteding in de jaren 2011 en 2012?

Proces

2. Welke criteria zijn te formuleren ten aanzien van een doelmatig verloop van het proces van inkoop en aanbesteding?
3. Welk beleid hanteert de gemeente met betrekking tot inkoop en aanbesteding?
4. Hoe verloopt het proces van inkoop en aanbesteding in de praktijk?
5. Hoe is het beleid en de praktijk te beoordelen in termen van doelmatigheid?

Aanbevelingen

6. Welke aanbevelingen zijn te formuleren om de doelmatigheid van het proces van inkoop en aanbesteding te verbeteren?

Om de deelvragen en uiteindelijk de centrale vraag te kunnen beantwoorden, is het onderzoek uitgevoerd in vier fasen. In de eerste fase is een normenkader opgesteld. Dit kader omvat de wijze waarop inkopen en aanbestedingen volgens objectieve criteria zouden moeten verlopen. Bij het opstellen van dit normenkader is gebruik gemaakt van externe inzichten die verkregen zijn uit vergelijkbare onderzoeken. In de tweede fase is het gemeentelijk beleid getraceerd. Hiertoe is een dossieranalyse verricht waarbij bezien is, welk beleid wanneer is vastgesteld. Ook is in deze fase het volume van inkoop en aanbesteding voor de twee onderzoeksjaren (2011 en 2012) getraceerd. De derde fase van het onderzoek richt zich op het verkrijgen van een inzicht in de praktijk van de gemeente Súdwest-Fryslân. Aan de hand van de inhuur van derden is bezien, hoe de inkoop en aanbesteding in de gemeentelijke praktijk verloopt. In deze fase zijn dossierstukken aangevuld met interviews. Deze fase is aangevuld met een meervoudige casestudie, waarbij drie cases zijn doorgelicht. In de vierde en laatste fase zijn het beleid en de praktijk geanalyseerd en beoordeeld aan de hand van het eerder opgestelde normenkader. Deze analyse en toetsing leidt tot een aantal conclusies en aanbevelingen. In deze fase is ook het onderzoeksrapport vormgegeven.



Het gemeentelijke beleid en de praktijk kunnen als volgt worden afgezet tegen de opgestelde normen.

Normenkader			
Soort norm	Norm	Operationeel	Súdwest-Fryslân
Inhoudelijk	Probleem helder geformuleerd	De probleemformulering bevat in ieder geval een omschrijving van het probleem dat moet worden opgelost, een inschatting van de doorlooptijd, kwaliteitscriteria en het benodigde budget.	Probleemformulering aanwezig. Criteria worden mondeling geformuleerd en gecommuniceerd. Soms worden doorlooptijd en benodigd budget te optimistisch ingeschat.
	Duidelijke afweging om tot inkoop of aanbesteding over te gaan	Extern uitbesteden is goedkoper dan zelf doen. De eigen organisatie beschikt over onvoldoende capaciteit of expertise om de gevraagde kwaliteit te leveren. Eventuele alternatieve oplossingen zijn minder aantrekkelijk.	Deze afweging wordt expliciet gemaakt in de onderzochte cases.
	Opdrachtnemer is objectief geselecteerd.	Tijdens de selectie vindt een oriëntatie op de markt plaats, worden offertes gevraagd, worden aan de hand van criteria offertes vergeleken of getoetst, vindt selectie plaats en wordt eventueel nog onderhandeld.	Wisselend beeld. Soms worden offertes opgevraagd. Soms maakt men enkel gebruik van het netwerk. Toetsing en selectie is altijd in zekere zin subjectief. Onderhandeling vindt soms na selectie plaats.
	Opdracht is formeel verstrekt.	De opdracht wordt verleend nadat de afwegingen uit de vorige fase zijn gecontroleerd door een tweede persoon.	Formele verstrekking vindt in de cases plaats. Een check van een tweede persoon is niet zichtbaar.



Soort norm	Norm	Operationeel	Súdwest-Fryslân
Inhoudelijk (vervolg)	De gemeente ziet toe op de uitvoering.	De budgethouder ziet tussentijds toe (via gesprekken of rapportages) op een juiste uitvoering.	Tussentijds vinden in de cases evaluatiegesprekken plaats.
	Het eind-product is opgeleverd.	De budgethouder en een tweede persoon controleren of het product is uitgevoerd.	Niet van toepassing in de onderzochte case.
	Het proces wordt geëvalueerd.	Een eindevaluatie vindt plaats tussen budgethouder en opdrachtnemer en deze wordt schriftelijk vastgelegd. Rapportage vindt plaats richting de afdeling Inkoop en Aanbesteding.	Niet aangetroffen in de onderzochte cases.
Organisatorisch	Bevoegdheden budgethouder	Budgethouder weet wanneer hij/zij mag inkopen of aanbesteden en wanneer hij het verzoek moet voorleggen aan MT, directie of college.	De budgethouders weten wanneer zij zelf besluiten mogen nemen m.b.t. inkoop en aanbesteden en wanneer zij verzoeken moeten voorleggen.
	Stafafdeling	Budgethouder weet wanneer hij/zij de betreffende stafafdelingen moet inschakelen.	Het cluster Inkoop wordt niet altijd ingeschakeld en ook wordt niet altijd gebruik gemaakt van het team Financiën. Ook worden de Flexpool en HR niet altijd ingezet. Een expliciet besluit van de directie met betrekking tot de rol en inzet van de Flexpool is in juli 2013 niet genomen.
	Checks and balances	Het proces is systematisch en periodiek object van onafhankelijke control of audit.	Het proces inkoop en aanbesteden is in 2012 en 2013 zeer frequent object van controle en audit geweest.



Soort norm	Norm	Operationeel	Súdwest-Fryslân
Juridisch	Beleid up to date	Het beleid wordt periodiek geactualiseerd als de Europese aanbestedingsregels daartoe aanleiding geven.	Jaarlijks wordt het beleid geactualiseerd. Hierbij worden niet alleen de Europese regels bezien, maar ook de ervaringen die men heeft opgedaan in de praktijk.
	Beleid duidelijk voor doelgroep	Het beleid dient duidelijk te zijn voor de budgethouders en duidelijk moet zijn welke procedure wanneer gevolgd moet worden.	Beleid geeft een duidelijke procedure aan waarin valt op te maken wanneer welke procedure gevolgd moet worden en wie waarvoor verantwoordelijk is. Wel kan het beleid ten aanzien van het inschakelen van de adviseurs Inkoop en Aanbesteding eenduidiger geformuleerd worden.
	Praktijk conform beleid	De procedure die gevolgd wordt is conform het beleid dat de gemeente heeft geformuleerd.	Procedures worden niet altijd gevolgd, terwijl de adviseurs niet altijd en tijdig worden betrokken. Dossiers ontbreken soms. In 2 van de 3 cases komt het uiteindelijke bedrag boven de drempel uit en had men eigenlijk onderhands moeten aanbesteden met meerdere offertes. In 1 van deze 2 cases had men dit vooraf bij de eerste opdrachtverstrekking al kunnen voorzien.

Daarnaast lijken de volgende constatering relevant.

Externen die eind 2012 onderzoek doen naar de inkoopfunctie binnen de gemeente, concluderen dat een besparing van welhaast € 5 miljoen tot de mogelijkheden behoort. Hiertoe moet wel worden voldaan aan een aantal voorwaarden:

“Er moet draagvlak zijn bij de budgethouders die inkoopverantwoordelijk zijn. Er moet met een zekere mate van professionaliteit naar inkoop worden gekeken. Er moet planmatig worden gewerkt en de resultaten moeten worden geborgd binnen contractbeheer”, aldus de rapportage (Rapportage inkoop, 2012, p. 28 en 29).

Ook de notitie Inkoopplan, die in april 2013 wordt vastgesteld, beoogt besparingen. In ieder geval zal een besparing gerealiseerd moeten worden van € 275.000 om de maatregelen op het gebied van inkoop te kunnen dekken. Geconstateerd kan echter worden, dat het eerst en vooral duidelijk moet zijn wat nu precies onder een inkoopbesparing kan worden verstaan. Als een inkoopbesparing als het verschil tussen gebudgetteerde inkoop en uiteindelijk gerealiseerde inkoop wordt gedefinieerd, bestaat het gevaar, dat budgetten vooraf te hoog worden geraamd. Men heeft dan aan het eind de besparing vrij eenvoudig gerealiseerd. De vraag is vervolgens hoe een mogelijk voordeel geboekt moet worden (centraal of decentraal).



Bij het centraal boeken van voordelen, kan de neiging tot decentrale medewerking gereduceerd worden. De vraag tot slot is, in hoeverre een lagere aanbesteding een daadwerkelijk gevolg is van een versterkte inkoopfunctie of wellicht eerder een gevolg van externe economische ontwikkelingen, zo wordt gesteld.

De notitie Inkoopplan stelt in dit verband: “De dekking wordt gezocht in de inkoopvoordelen die budgethouders behalen. Deze voordelen moeten worden overgeboekt naar inkoop. Ten tweede stelt men voor om de uren van de inkoopadviseurs, die worden ingezet bij aanbestedingstrajecten, ten laste te brengen van het aan te schaffen product. Essentieel is, dat met budgethouders gesprekken worden gevoerd”. Later vervolgt men in deze lijn met het uitgangspunt dat de “bezuinigingstargets moet worden opgelegd aan de budgethouders”.

De vraag rijst of dit nu een effectieve insteek is. Decentrale medewerking is immers noodzakelijk om gemeentebreed inkoopvoordelen te realiseren. Zeker gelet op het feit dat de inkoopfunctie nog aan het begin van een ontwikkeling staat, zal men de coördinatie op inkoop eerst moeten verdienen en het vertrouwen van decentrale budgethouders eerst moeten winnen.

De adviseurs worden niet altijd en tijdig betrokken. Zo schakelt men het cluster Inkoop niet altijd in en is men soms onbekend met de rol en functie van de Flexpool. Met HR doet men sneller zaken. Een nadere analyse leert, dat de Flexpool nog relatief nieuw is, maar ook als duur wordt ervaren. De adviseurs van het cluster Inkoop zijn wat weinig facilitair en moeten hun positie nog verwerven, terwijl HR deze positie van oudsher al had. Een en ander leidt tot het beeld, dat veel verschillende actoren betrokken zijn (of moeten zijn) bij de inhuur van externen, met wisselende zichtbaarheid. Het gevaar is dan groot, dat men gaat “shoppen”. Men schakelt de collega in, die men vanuit het informele circuit het best kent. Doordat de directie de notitie met betrekking tot de Flexpool in juli 2013 voor kennisgeving aanneemt, maar de uitgangspunten niet expliciet vaststelt, bestaat het gevaar dat de onzekerheid over de rol en inzet van de Flexpool blijft voortbestaan. Ook het beleid ten aanzien van de adviseurs inkoop en aanbesteding kan op dit punt scherper geformuleerd worden, waarbij in de tekst het onderscheid tussen waardebeoordeling en melding meer helder gemaakt kan worden.

De personele taakstelling wordt soms opgevoerd als reden om extern in te huren. Men anticipeert dan feitelijk op een taakstelling. Als de taakstelling gerealiseerd moet worden, kan men immers sneller afscheid nemen van een externe kracht, dan van een vaste medewerker. Hoewel dit op zich logisch lijkt, leidt deze redeneerlijn tot een toename van externe krachten met een navenante personele last tot gevolg. In twee van de drie cases is te zien, dat de externen langer dan een jaar worden ingehuurd en de vraag rijst dan, in hoeverre een jaarcontract of een andere optie niet voordeliger zou zijn.

Uit het onderzoek kunnen de volgende conclusies getrokken worden.

- Jaarlijks wordt het beleid met betrekking tot inkoop en aanbesteding geactualiseerd. Hierbij worden niet alleen de Europese regels bezien, maar ook de ervaringen die men heeft opgedaan in de praktijk. Het beleid geeft een duidelijke procedure aan waaruit valt op te maken wanneer welke procedure gevolgd moet worden en wie waarvoor verantwoordelijk is.
- De budgethouders weten wanneer zij zelf besluiten mogen nemen met betrekking tot inkoop en aanbesteden en wanneer zij verzoeken moeten voorleggen aan de directie of het college.
- Het proces inkoop en aanbesteden is in 2012 en 2013 zeer frequent object van controle en audit geweest.



- Inhuur van externen laat zich in de praktijk op basis van de casestudies als volgt beschrijven. Men heeft vooraf een probleemformulering opgesteld en criteria voor inhuur geformuleerd, zij het niet altijd schriftelijk vastgelegd. De argumentatie voor inhuur en verlenging kan in de onderzochte cases mondeling geleverd worden. Indien nodig en bij twijfel, legt men voorstellen voor inhuur tijdig voor aan de directie of het MT. Soms worden meerdere offertes aangevraagd en zelfs meerdere gesprekken gevoerd, zij het niet altijd vastgelegd en traceerbaar. Soms benadert men een enkele kandidaat uit het eigen netwerk. De initiële afspraken worden schriftelijk bevestigd, de verlenging niet altijd. Bij de initiële opdrachtverstrekking wordt doorgaans over de prijs onderhandeld. Men voert frequent evaluatiegesprekken met de externen, zij het, dat hier geen verslagen van zijn aangetroffen.
- De initiële opdrachtformulering wordt soms te laag ingeschat. De mogelijkheid tot verlenging wordt daarnaast niet in de opdrachtformulering betrokken. Op deze manier blijft men soms onder de drempelwaarden die men in het beleid heeft vastgelegd. Het gevolg is dan ook, dat men soms een minder zware procedure hanteert dan het beleid voorschrijft. Ook bij de daadwerkelijke verlenging worden contracten niet herzien of heroverwogen en zet men geen nieuwe procedure in.
- De adviseurs inkoop worden niet altijd betrokken op de manier waarop het beleid dat beoogt. Bij opdrachten boven de € 25.000 wordt het cluster Inkoop niet altijd op de hoogte gesteld.
- Veel verschillende actoren zijn betrokken bij de inhuur van externen. De nota's Inkoop en Aanbestedingsbeleid geven echter nog ruimte om naar eigen inzicht adviseurs inkoop en aanbesteding al dan niet in te schakelen wanneer de waarde bepaald moet worden.
- De Flexpool is relatief onbekend en men is ook niet altijd bekend met het uitgangspunt dat de Flexpool bij iedere inhuur betrokken dient te worden. De directie heeft tot dusver dit uitgangspunt niet expliciet bekrachtigd (of afgewezen).
- De gemeente buigt zich nog over de vraag wat precies onder een besparing op inkoop moet worden verstaan. Het ligt daarom niet voor de hand dat op korte termijn zichtbaar inkoopbesparingen gerealiseerd gaan worden.
- Inhuur van externen vindt soms plaats in anticipatie op een personele taakstelling. Dit werkt de inhuur voor langere tijd in de hand.

Op grond van de bovenstaande conclusies kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

- Bij de inhuur van externen kan men meer schriftelijk vastleggen. Zo is het raadzaam dat men de overwegingen om tot inhuur over te gaan vastlegt. Ook zou men criteria en offertes beter kunnen vastleggen en archiveren. Een verlenging zou dezelfde status moeten hebben als het initiële contract en ook als zodanig moeten worden vastgelegd.
- Men zou de initiële opdracht nauwkeuriger kunnen inschatten. Ook zou men beter rekening moeten houden met mogelijke verlengingen en hier bij de procedure op kunnen anticiperen. Bij twijfel kan men beter kiezen voor een zwaardere procedure.
- Men zou stringenter moeten toezien op het inschakelen van de adviseurs inkoop. Het cluster Inkoop kan krachtiger geïntegreerd worden als coördinator van het inkoopproces. Aan de andere kant staat de gecoördineerde inkoop nog aan het begin van een ontwikkeling en zal het vertrouwen van decentrale budgethouders eerst verdiend moeten worden. Hier is een grote mate van persoonlijke effectiviteit van cruciaal belang. Uit de documenten blijkt een zekere top down visie, welke in de praktijk van de gemeente wellicht minder effectief blijkt.



- Omdat het bepalen van de waarde een zeer essentieel onderdeel binnen het proces van inkoop en aanbesteding is en omdat deze waarde soms te laag wordt ingeschat, kan overwogen worden om ook in de teksten van een nieuwe nota Inkoop en Aanbestedingsbeleid op te nemen, dat bij iedere waardebepaling in ieder geval de adviseur inkoop en aanbesteding moet worden geraadpleegd. Het onderscheid tussen waardebepaling en toetsing zal daarnaast meer helder gemaakt moeten worden in de nieuwe nota.
- Ook de Flexpool kan meer zichtbaar op de kaart worden gezet. De Flexpool is nog relatief onbekend, maar de afspraak dat alle inhuur via de Flexpool moet verlopen wordt zelfs ontkend. Het verdient aanbeveling om op korte termijn afspraken te maken over de kosten van de inzet van de Flexpool en deze kosten niet te zeer te laten oplopen.
- Uitgangspunten met betrekking tot de inzet van de Flexpool zouden expliciet door de directie vastgesteld kunnen worden. Op die manier kan eventuele onduidelijkheid over de rol en inzet van deze actoren worden weggenomen.
- De beoogde besparingen op inkoop kan men pas realiseren als men een breed gedragen definitie en werkwijze voor inkoopvoordelen is overeengekomen. Bepalend voor het draagvlak en de vereiste medewerking is de vraag waar de voordelen van inkoopbesparingen terecht komen. Het overboeken van gerealiseerde inkoopvoordelen naar een centraal budget, leidt eerder tot majoreren van budgetten vooraf dan tot daadwerkelijke besparingen achteraf. Men zou ervoor kunnen pleiten om inkoopvoordelen mede ten gunste te laten komen van de teams die deze voordelen mede helpen realiseren.
- Het verdient aanbeveling om de rollen en verantwoordelijkheden van HR, het cluster Inkoop en de Flexpool duidelijk uit te lijnen. Nu wordt soms “geshopt”. Men neemt dan contact met de collega op die men vanuit het informele circuit kent en waar men goed zaken mee doet.
- Men kan stringenter toezien op de inhuur van externen. Nu wordt soms ingehuurd in anticipatie op een personele taakstelling. Het gevolg is dan, dat zeer lang wordt ingehuurd tegen relatieve hoge kosten. Bij een inschatting dat men behoefte heeft aan personeel voor een langere termijn, kan men wellicht omzien naar meer voordelige alternatieven.





3. Opzet van het onderzoek

3.1 Achtergrond doel- en vraagstelling

Inkoop en aanbesteding, al dan niet in combinatie met externe inhuur, vormen al geruime tijd een zeer frequent object van rekenkameronderzoek. Dat is niet voor niets. Gezien de bedragen die met aanbesteding gemoeid zijn, acht men het politiek-bestuurlijk en maatschappelijk belang van aanbesteding groot. Daarnaast kunnen de risico's bij een verkeerde aanbesteding, maar ook bij een onzorgvuldige vorm van inkoop of inhuur, navenant groot zijn.

Inkopen en aanbesteden zijn zeer nauw met elkaar verweven. De beide termen worden ook vaak door elkaar gebruikt. Er is echter wel een onderscheid te maken tussen beide begrippen. In het kader van dit onderzoek verstaan wij onder inkopen: "Het van externe bronnen betrekken van alle goederen, diensten en werken die nodig zijn voor de bedrijfsuitoefening, het bedrijfsonderhoud en de bedrijfsvoering, tegen de voor de organisatie meest gunstige voorwaarden". Onder aanbesteden verstaan wij: "Het proces dat voorafgaat aan het verstrekken van een opdracht aan een derde voor de uitvoering van diensten, leveringen of werken". Aanbesteden betreft dus slechts een deel van het inkoopproces volgens een vooraf vastgestelde procedure van bekendmaking, selectie, gunning en afhandeling.

In dit kader heeft de rekenkamer besloten de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid te onderzoeken, waarbij externe inhuur als een vorm van inkoop wordt beschouwd. Het onderzoek dient te leiden tot inzicht in de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in de gemeente Súdwest-Fryslân en eventuele mogelijkheden te verkennen die kunnen bijdragen aan het vergroten van de doelmatigheid van het beleid.

Op basis van deze doelstelling is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe doelmatig verloopt het proces van inkoop- en aanbesteding binnen de gemeente Súdwest-Fryslân?

Vanuit deze centrale onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen afgeleid:

Financieel

1. Wat is de omvang van de inkoop en aanbesteding in de jaren 2011 en 2012?

Proces

2. Welke criteria zijn te formuleren ten aanzien van een doelmatig verloop van het proces van inkoop en aanbesteding?
3. Welk beleid hanteert de gemeente met betrekking tot inkoop en aanbesteding?
4. Hoe verloopt het proces van inkoop en aanbesteding in de praktijk?
5. Hoe is het beleid en de praktijk te beoordelen in termen van doelmatigheid?

Aanbevelingen

6. Welke aanbevelingen zijn te formuleren om de doelmatigheid van het proces van inkoop en aanbesteding te verbeteren?



De eerste deelvraag is noodzakelijk om een beeld te krijgen van het onderzoeksobject. Bekend moet zijn wat er in de jaren 2011 en 2012 is ingekocht en aanbesteed en op welke diensten inhuur betrekking had. De tweede deelvraag beoogt de criteria te formuleren op basis waarvan in een later stadium de doelmatigheid van het proces van inkoop en aanbesteding te beoordelen zijn. Te denken valt dan aan criteria die betrekking hebben op de afwegingen die ten grondslag liggen aan de beslissing om tot inkoop of aanbesteding over te gaan, de opdrachtformulering, de begeleiding vanuit de gemeente en de evaluatie. Het onderzoek richt zich niet op de kwaliteit van de externe diensten zelf, maar concentreert zich op het verloop van het proces van inkoop en aanbesteding. De derde en de vierde deelvraag stellen het beleid en de praktijk van de gemeente centraal. Het uiteindelijke oordeel over de doelmatigheid wordt in de vijfde deelvraag geveld. Van belang is daarbij het onderscheid tussen praktijk en beleid. Het kan immers voorkomen dat de praktijk doelmatiger is ingericht dan het beleid voorschrijft en in dat geval kan wellicht beter het beleid zelf worden aangepast.

3.2 Reikwijdte en object van onderzoek

Het onderzoek heeft betrekking op de inkopen en aanbestedingen in de periode 2011 - 2012 en richt zich op alle voorkomende inkopen en aanbestedingen. Hoewel het gevoerde beleid op het gebied van inkoop en aanbesteding in zijn volledige omvang wordt onderzocht, richt de praktijkstudie zich in eerste instantie op de inhuur van externen. Deze vorm van inkoop kan dan worden opgevat als empirische illustratie voor het gehele verloop van inkoop en aanbesteding. Zoals gesteld richt het onderzoek zich niet op de kwaliteit en de effectiviteit van de externe diensten zelf. Een oordeel over de doeltreffendheid valt dan ook buiten de scope van dit onderzoek. Dit geldt ook voor de rechtmatigheid: dit zal eerder het domein van accountantscontrole zijn.

3.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek dat is uitgevoerd, bestaat uit vier fasen. Deze zijn hieronder kort toegelicht.

Opstellen normenkader

In de eerste fase is een normenkader opgesteld. Dit kader omvat de wijze waarop inkopen en aanbestedingen volgens objectieve criteria zouden moeten verlopen. Bij het opstellen van dit normenkader is gebruik gemaakt van externe inzichten die verkregen zijn uit vergelijkbare onderzoeken.



Traceren beleid

In de tweede fase is het gemeentelijk beleid getraceerd. Hiertoe is een dossieranalyse verricht waarbij gezien is, welk beleid wanneer is vastgesteld. Ook is in deze fase het volume van inkoop en aanbesteding voor de twee onderzoeksjaren getraceerd.

Traceren praktijk

De derde fase van het onderzoek richt zich op het verkrijgen van een inzicht in de praktijk van de gemeente Súdwest-Fryslân. Aan de hand van de inhuur van derden is gezien, hoe de inkoop en aanbesteding in de gemeentelijke praktijk verloopt. Deze illustratie beslaat de periode 2011 tot en met 2012. In deze fase zijn dossierstukken aangevuld met interviews. Deze fase is aangevuld met een meervoudige casestudie, waarbij drie cases zijn doorgelicht.

Analyse en rapportage

In deze vierde en laatste fase zijn het beleid en de praktijk geanalyseerd en beoordeeld aan de hand van het eerder opgestelde normenkader. Deze analyse en toetsing leidt tot een aantal conclusies en aanbevelingen. In deze fase is ook het onderzoeksrapport vormgegeven.





4. Normenkader

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de criteria geformuleerd waaraan het beleid en de praktijk van inkoop en aanbesteding moeten voldoen. Zoals in het eerste hoofdstuk is gesteld, zijn deze criteria veelal extern ontleend, waarbij gebruik is gemaakt van vergelijkbare studies op het gebied van inkoop en aanbesteding. Wel is nadrukkelijk de praktische bruikbaarheid in het oog gehouden om in een later stadium van dit onderzoek het realiteitsgehalte van de aanbevelingen te waarborgen. In het normenkader worden inhoudelijke, organisatorische en juridische normen onderscheiden.

4.2 Criteria voor inkoop en aanbesteding inhoudelijk

In deze paragraaf hebben wij criteria geformuleerd die een doelmatige uitvoering van inkoop en aanbesteding waarborgen. De doelmatigheid heeft betrekking op het bereiken van een kwalitatief zo hoog mogelijk resultaat onder minimale inzet van middelen. Rechtmatigheid betreft dan de mate waarin het proces verloopt binnen de gestelde tolerantiegrenzen, zoals de raad die vooraf heeft gesteld en zal veeleer object van accountantscontrole zijn. Doeltreffendheid verwijst naar de maatschappelijke effectiviteit van de geleverde diensten en valt eveneens buiten de scope van dit onderzoek.

Het proces van inkoop en aanbesteden kent zeven verschillende fasen (Necker, 2005, Leerdam, 2008):

1. Het opstellen van een probleemformulering en beleidsdoelstelling.
2. De afweging om tot inkoop of aanbesteding over te gaan (inclusief de wijze van aanbesteding).
3. De selectie van de opdrachtnemer.
4. Het verstrekken van een opdracht.
5. De uitvoering van de opdracht.
6. De oplevering van het eindproduct.
7. De evaluatie van het proces.

In het navolgende wordt een toelichting gegeven op de afzonderlijke fasen en zijn de bijbehorende criteria weergegeven.

Probleemformulering en beleidsdoelstelling

Aan de uitvoering van (delen van) beleid ligt altijd een probleem ten grondslag. Dit is feitelijk het geval los van de vraag of de gemeente het beleid(sonderdeel) zelf uitvoert of dat uitbesteding gewenst is. Het is echter van belang dat het probleem helder is.

Een adequate probleemformulering is noodzakelijk om een goede afweging te kunnen maken. Op basis van de probleemformulering kan een beleidsdoelstelling worden bepaald. Deze beleidsdoelstelling is van belang om in een later stadium een eventuele opdrachtnemer te selecteren.

De doelstelling bevat in ieder geval een omschrijving van het probleem dat moet worden opgelost, een inschatting van de doorlooptijd, kwaliteitscriteria en het benodigde budget. Uiteraard zal het benodigde budget afgezet moeten worden tegenover het beschikbare budget.



Afweging

Bij het doelmatig willen uitvoeren van gemeentelijk beleid speelt op de achtergrond altijd de vraag: 'wat kunnen we het beste zelf doen of maken en wat kan beter worden uitbesteed?' In de praktijk is het antwoord op deze vraag soms op voorhand duidelijk. In andere gevallen ligt de conclusie minder voor de hand. In ieder geval zal aan de hand van de aanbestedingsregels moeten worden bepaald of uitbesteding gewenst is. Hierbij spelen de volgende overwegingen een rol:

- De uit te voeren opdracht is onbetwistbaar noodzakelijk voor een goede uitvoering van het beleid.
- Extern uitbesteden is goedkoper dan zelf doen.
- De eigen organisatie beschikt over onvoldoende capaciteit of expertise om de gevraagde kwaliteit te leveren.
- Eventuele alternatieve oplossingen zijn minder aantrekkelijk.
- Het is niet per sé noodzakelijk (of wellicht onwenselijk) dat de organisatie de taak zelf uitvoert.
- De wijze van inkoop en aanbesteding.

Selectie

Een zorgvuldige selectie van de opdrachtnemer bestaat uit vijf stappen:

1. Een oriëntatie op de markt van aanbieders: op basis van de geformuleerde probleemstelling worden inlichtingen ingewonnen over manieren om het probleem aan te pakken. Op basis van de geformuleerde doelstelling worden uitsluitings-, selectie- en gunningcriteria geformuleerd. Daarna worden potentiële aanbieders in kaart gebracht.
2. De aanvraag van offertes: bij een geselecteerd aantal bedrijven worden offertes aangevraagd.
3. De beoordeling van de offertes: aan de hand van de uitsluitings-, selectie- en gunningcriteria worden de offertes vergeleken.
4. De selectie van een aanbieder: de aanbieder die als beste uit de bus komt in termen van prijs-kwaliteit en prijs-kwantiteit verhoudingen en zijn opdracht overeenkomstig de doelstelling kan uitvoeren, wordt benaderd.
5. Het onderhandelen over de opdrachtvoorwaarden: het gebeurt zelden dat een offerte zo is geformuleerd dat een opdrachtnemer zich volledig in het aanbod kan vinden. Daarom is het zaak op de mogelijke punten van geschil nadere afspraken te maken alvorens tot gunning van de opdracht kan worden overgegaan.

Opdrachtverlening

Het is van belang dat opdrachtverleningen niet door één persoon gebeuren, maar dat er overleg en toetsing plaatsvindt. Daarom is het van belang dat de opdracht pas verleend wordt nadat de overwegingen en afwegingen uit de vorige fase zijn gecontroleerd door een tweede persoon.



Uitvoering

Tijdens de selectieprocedure zijn afspraken gemaakt over de betrokkenheid van de opdrachtgever bij de uitvoering van de opdracht. De opdrachtgever dient er op toe te zien dat de opdrachtnemer deze afspraken nakomt. Hoewel de opdrachtnemer verantwoordelijk is voor het volgens de offerte uitvoeren van de opdracht, dient de opdrachtgever hierop toe te zien. Tijdens de uitvoering verzekert de opdrachtnemer zich er ook periodiek van dat de kwaliteit van de tussenproducten gewaarborgd is.

Oplevering

Wanneer de opdrachtnemer zijn eindproduct inlevert, controleren de opdrachtgever en een tweede persoon of het product conform de offerte (inclusief eventuele tussentijdse afspraken) is uitgevoerd. De opdrachtnemer levert ook een overzicht van de activiteiten, bestede uren, eventueel een verantwoording van de gemaakte materiaalkosten en indien afgesproken andere gegevens.

Evaluatie

De opdrachtgever bespreekt het onderhandelings- en uitvoeringsproces met de opdrachtnemer, om na te gaan of zich knelpunten hebben voorgedaan en welke lering hieruit kan worden getrokken. De bevindingen worden schriftelijk vastgelegd en betrokken bij toekomstige vergelijkbare opdrachten en de evaluatie van het aanbestedingsbeleid.

De opdrachtgever gaat na of het uitbesteden van de dienst heeft bijgedragen aan het halen van de doelstelling en rapporteert hierover richting de afdeling die belast is met het toezicht op de naleving van het aanbestedingsbeleid of het inhuurbeleid. De rapportage bevat in ieder geval een kwalitatieve omschrijving en een financieel overzicht.

4.3 Criteria voor inkoop en aanbesteding organisatorisch

Naast inhoudelijke normen zal de organisatie van het proces van inkoop en aanbesteding eenduidig moeten zijn. Zo moet helder zijn wie welke bevoegdheden heeft met betrekking tot inkoop en aanbesteding. Een budgethouder zal dus moeten weten wanneer hij zelf mag inkopen of aanbesteden en wanneer hij een verzoek hiertoe moet voorleggen aan het management, de directie of het college. Ook moeten de budgethouders weten wanneer zij stafafdelingen in moeten schakelen, zoals een bureau Inkoop en Aanbesteding, een afdeling Personeelszaken, een juridische afdeling of een afdeling Financiën. Daarnaast moeten de nodige checks and balances in het proces zijn ingebouwd. Dit houdt in, dat periodiek en systematisch het proces van inkoop en aanbesteding object van onafhankelijke control of audit zal moeten zijn.



4.4 Wet- en regelgeving

Inkopen en aanbesteden zijn zeer nauw met elkaar verweven. De beide termen worden ook vaak door elkaar gebruikt. Er is echter wel een onderscheid te maken tussen beide begrippen. In het kader van dit onderzoek verstaan wij onder inkopen: “Het van externe bronnen betrekken van alle goederen, diensten en werken die nodig zijn voor de bedrijfsuitoefening, het bedrijfsonderhoud en de bedrijfsvoering, tegen de voor de organisatie meest gunstige voorwaarden”. Onder aanbesteden verstaan wij: “Het proces dat voorafgaat aan het verstrekken van een opdracht aan een derde voor de uitvoering van diensten, leveringen of werken”.

Aanbesteden betreft dus slechts een deel van het inkoopproces volgens een vooraf vastgestelde procedure van bekendmaking, selectie, gunning en afhandeling. Door in regelgeving procedures voor aanbesteden vast te leggen, wordt ernaar gestreefd bedrijven in de Europese Unie, Nederland en/of de gemeente een gelijke kans te geven om een opdracht uit te voeren. De centrale gedachte achter de procedures is dat het aanbestedingsproces ‘objectief’ en ‘transparant’ moet zijn en dat er sprake is van non-discriminatoir handelen.

Aanbestedingen hebben betrekking op werken, leveringen of diensten. Werken zijn het product van bouwkundige of civieltechnische werken dat als zodanig een economische of technische functie vervult. Ook het ontwerp kan deel uitmaken van een werk. Leveringen zijn opdrachten die betrekking hebben op aankoop, leasing, huur of huurkoop van producten, inclusief installatiewerken.

Bij diensten gaat het om serviceverlening ofwel opdrachten die geen werken of leveringen zijn.

Aanbesteden kan op een aantal manieren gebeuren. Er zijn grofweg twee hoofdvormen van aanbesteding en vier subvormen.

Openbaar aanbesteden

Bij openbare aanbestedingen kunnen alle geïnteresseerde ondernemers inschrijven. De gemeente geeft door middel van een openbaar bericht te kennen dat zij een opdracht heeft en dat iedere partij mag inschrijven om deze opdracht uit te voeren. Openbare aanbestedingen komen in twee vormen voor, namelijk Europees en nationaal/regionaal.

Of een openbare aanbesteding moet verlopen volgens de Europese aanbestedingsregels is afhankelijk van drempelbedragen.

Onderhands aanbesteden

Bij onderhandse aanbestedingen (niet openbare procedure) mogen alle ondernemers verzoeken deel te nemen. Alleen de uitgenodigde deelnemers mogen daadwerkelijk inschrijven. Onderhands aanbesteden is de meest simpele vorm van aanbesteden, kost de minste voorbereidingstijd, kan vrij snel tot de selectie van de juiste aanbieder leiden en heeft de minste administratieve lasten voor opdrachtgever en aanbieders.

Het onderhands aanbesteden kent twee belangrijke verschijningsvormen: meervoudig onderhands aanbesteden en enkelvoudig onderhands aanbesteden. Bij meervoudig onderhands aanbesteden vraagt de gemeente meerdere partijen een offerte uit te brengen voor een opdracht. In het aanbestedingsbeleid van de gemeente is veelal terug te vinden wat het minimaal uit te nodigen aantal partijen is. Vaak is dat afhankelijk van de financiële omvang van de opdracht. Ook dienen de selectie- en gunningcriteria vooraf te zijn vastgelegd.



Als slechts één partij wordt uitgenodigd voor de aanbesteding dan is sprake van een enkelvoudig onderhandse aanbesteding. Ondanks het discriminatoire karakter van deze aanbestedingsvorm kan de keuze van deze aanbestedingsvorm en van de uitgenodigde aanbieder nog steeds objectief en transparant zijn.

Als laatste kan de gemeente ook gebruik maken van aanbesteden in een concurrentiegerichte dialoog of van prijsvragen. Gemeenten werken daarnaast vaak met raamovereenkomsten of afroepcontracten.

Uiteraard dienen gemeenten in hun beleid de Europese aanbestedingsregels te vertalen naar hun gemeentelijk beleid en dit beleid periodiek te actualiseren als de regels hiertoe aanleiding geven. Het is mogelijk dat de gemeente daarnaast specifieke beleidsregels opneemt in het beleid. In ieder geval moet het beleid voor de budgethouders duidelijk zijn en moet duidelijk zijn welke procedure wanneer gevolgd moet worden. Uiteraard zal er conform het beleid gehandeld moeten worden in de gemeentelijke praktijk.

4.5 Samenvatting normenkader

Het normenkader kan als volgt worden samengevat.

Normenkader		
Soort Norm	Norm	Operationeel
Inhoudelijk	Probleem helder geformuleerd.	De probleemformulering bevat in ieder geval een omschrijving van het probleem dat moet worden opgelost, een inschatting van de doorlooptijd, kwaliteitscriteria en het benodigde budget (afgezet tegen het beschikbare budget).
	Duidelijke afweging om tot inkoop of aanbesteding over te gaan.	Extern uitbesteden is goedkoper dan zelf doen. De eigen organisatie beschikt over onvoldoende capaciteit of expertise om de gevraagde kwaliteit te leveren. Eventuele alternatieve oplossingen zijn minder aantrekkelijk.
	Opdrachtnemer is objectief geselecteerd	Tijdens de selectie vindt een oriëntatie op de markt plaats, worden offertes gevraagd, worden aan de hand van criteria offertes vergeleken of getoetst, vindt selectie plaats en wordt eventueel nog onderhandeld.
	Opdracht is formeel verstrekt.	De opdracht wordt verleend nadat de afwegingen uit de vorige fase zijn gecontroleerd door een tweede persoon.
	De gemeente ziet toe op de uitvoering.	De budgethouder ziet tussentijds toe (via gesprekken of rapportages) op een juiste uitvoering.
	Het eindproduct is opgeleverd.	De budgethouder en een tweede persoon controleren of het product is uitgevoerd.



Soort Norm	Norm	Operationeel
Inhoudelijk (vervolg)	Het proces wordt geëvalueerd.	Een eindevaluatie vindt plaats tussen budgethouder en opdrachtnemer en deze wordt schriftelijk vastgelegd. Rapportage vindt plaats richting de afdeling Inkoop en Aanbesteding.
Organisatorisch	Bevoegdheden budgethouder	Budgethouder weet wanneer hij/zij mag inkopen of aanbesteden en wanneer hij het verzoek moet voorleggen aan MT, directie of college.
	Stafafdeling	Budgethouder weet wanneer hij/zij de betreffende stafafdelingen moet inschakelen.
	Checks and balances	Het proces is systematisch en periodiek object van onafhankelijke control of audit.
Juridisch	Beleid up to date	Het beleid wordt periodiek geactualiseerd als de Europese aanbestedingsregels daartoe aanleiding geven.
	Beleid duidelijk voor doelgroep	Het beleid dient duidelijk te zijn voor de budgethouders en duidelijk moet zijn welke procedure wanneer gevolgd moet worden.
	Praktijk conform beleid	De procedure die gevolgd wordt is conform het beleid dat de gemeente heeft geformuleerd.

Tabel 4.1: *Het normenkader samengevat*



5. Onderzoeksresultaten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de onderzoeksresultaten gepresenteerd worden. Eerst zal het totale volume aan inkoop en aanbesteding inzichtelijk worden gemaakt. Daarna zal het beleid met betrekking tot inkoop en aanbesteding worden beschreven. Vervolgens zal een beeld worden gegeven van de praktijk op concernniveau. Tot slot zullen in dit hoofdstuk de resultaten van de case studie gepresenteerd worden.

5.2 Beleid Inkoop en Aanbesteding

In september 2011 verschijnt een startnotitie voor de realisatie van een inkoopplan. Op dat moment wordt nog gewerkt met het inkoopbeleid van de voormalige gemeente Wymbritseradiel, dat in aanloop naar de fusie van kracht was verklaard voor alle fusiegemeenten. Dit wordt als onvoldoende doeltreffend ervaren aangezien de gemeente Súdwest-Fryslân een andere omvang kent. Tevens heeft de gemeente een andere structuur en dient het bestuursakkoord verwerkt te worden in het actuele inkoopbeleid, aldus de startnotitie (Startnotitie Inkoopplan, 2011, p. 3). De notitie onderscheidt vijf fasen, waarvan de eerste vier voor 2012 gepland staan: de analyse van de huidige situatie, de vaststelling van het gewenst inkoopbeleid, de vaststelling van de aandachtsgebieden en doelstellingen en het opstellen en implementeren van het inkoopplan.

Desgevraagd is het beleid op het gebied van inkoop en aanbesteding op 5 april 2013 geactualiseerd. Het betreft hier de derde versie. Hoewel iedere versie de voorgaande vervangt, is het toch raadzaam om alle nota's kort in beeld te brengen. Op die manier is het immers mogelijk veranderingen en ontwikkelingen te constateren en later te verklaren.

De eerste versie heeft betrekking op 2011¹. Gesteld wordt dat deze nota jaarlijks moet worden bijgesteld aan de hand van de wet- en regelgeving en de uitgangspunten die de gemeente zelf hanteert. De nota formuleert verschillende doelstellingen met betrekking tot inkoop en aanbesteding. Zo beoogt men een doelmatige besteding van publieke gelden, non-discriminatie, integriteitsbewaking, objectiviteit, transparantie, zorgvuldigheid, etc. (nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2011, p. 4).

De nota sluit aan op Europese regelgeving, maar ook op nationale en gemeentelijke wet- en regelgeving. Per 1 januari wordt een drempel van € 4.845.000 voor werken en van € 193.000 voor diensten en leveringen gehanteerd, waarboven Europees moet worden aanbesteed. De nota formuleert een definitie van diensten en stelt dat het verboden is om opdrachten te splitsen met als doel de opdracht aan de van toepassing zijnde richtlijn te onttrekken. Ook eventuele percelen zullen moeten worden opgeteld. Bij meerjarige overeenkomsten wordt de totale waarde van de opdracht bepaald door de jaarlijkse bedragen bij elkaar op te tellen. Bij opdrachten voor diensten zonder opgave van de totale prijs wordt het geraamde bedrag van de opdracht berekend op basis van de totale waarde voor de gehele looptijd, wanneer deze vier jaar of minder bedraagt. Bij een looptijd die langer is dan vier jaar dient uit te worden gegaan van het maandelijks te betalen bedrag, vermenigvuldigd met 48.

¹ Deze versie is vermoedelijk in 2010 opgeleverd, maar de nota is ongedateerd. De nota heeft in ieder geval betrekking op het jaar 2011.



De nota wijst op het belang van een programma van eisen. “Het belang van een programma van eisen bij de aanbesteding ligt in het feit dat ze de basis voor de prijsvorming is: iedere inschrijver beschikt door het programma van eisen over dezelfde informatie. Het is duidelijk dat er een programma van eisen moet zijn, alvorens door de gemeente tot aanbesteding wordt overgegaan” (nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2011, p. 12). De nota voert twee functies op van het programma van eisen. Op de eerste plaats dient dit programma om een volledig beeld te geven van het door de dienstverlener te bereiken resultaat en wel zodanig, dat dit resultaat ook getoetst kan worden aan de in het programma vermelde eisen. Op de tweede plaats dient het programma de verplichtingen te omschrijven die de betrokken partijen jegens elkaar hebben.

De gemeente onderscheidt in de nota een aantal aanbestedingsvormen.

De openbare aanbesteding. Dit betreft een aanbesteding die algemeen bekend wordt gemaakt en waarbij een ieder kan inschrijven. Alle belangstellende partijen kunnen direct een offerte indienen. De gemeente moet zijn criteria vooraf bekendmaken.

De openbare aanbesteding met voorafgaande selectie. Dit betreft een aanbesteding die algemeen bekend wordt gemaakt en waarbij een ieder zich kan melden. Vervolgens worden enkele gegadigden uitgenodigd om in te schrijven en een offerte in te dienen. De criteria die de gemeente voor de eerste selectie en voor de uiteindelijke keuze hanteert, moeten vooraf bekend worden gemaakt.

De onderhandse aanbesteding. Dit betreft een vorm waarbij een beperkt aantal partijen in de gelegenheid wordt gesteld in te schrijven.

De onderhandse aanbesteding na selectie. Bij deze aanbestedingsvorm wordt een beperkt aantal partijen in de gelegenheid gesteld om deel te nemen aan de selectie, waarna één of meer van hen tot inschrijving kan worden uitgenodigd.

De enkelvoudige uitnodiging. Dit is eigenlijk geen aanbestedingsvorm. Zij wordt toegepast bij “heel kleine opdrachten, waar een aanbestedingsproces naar verhouding te veel kosten met zich meebrengt, dan wel bij specialistische opdrachten” (nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2011, p. 13).

Het uitgangspunt bij het kiezen van de juiste aanbestedingsvorm is, dat de gemeente optreedt als integere en doelmatige opdrachtgever. Dit komt het best tot zijn recht bij een aanbestedingsvorm waarbij sprake is van concurrentie. Deze doet zich naar verwachting voor bij openbare aanbesteding of een openbare aanbesteding met voorafgaande selectie. Deze vormen brengen echter wel weer veel arbeid en hoge kosten met zich mee, aldus de nota. Dit impliceert, dat de keuze voor openbare aanbesteding niet altijd in het financieel belang van de gemeente zal zijn. Deze aanbestedingsvormen kan dan ook alleen bij de grote projecten in beeld, zo stelt de nota. De onderhandse aanbesteding moet beperkt blijven tot gevallen waarin geen aanbestedingsplicht geldt en een openbare aanbesteding vanwege de daaraan verbonden administratieve lasten of vanwege andere redenen niet doelmatig is.

Concreet hanteert de gemeente bij diensten² de volgende regels:

- Bij diensten met een geraamde waarde tot € 25.000: enkelvoudige uitnodiging.
- Bij diensten met een geraamde waarde tussen € 25.000 en € 193.000: onderhandse aanbesteding met minimaal 3 offertes.
- Bij diensten boven de € 193.000 (openbare) aanbesteding volgens de Europese richtlijnen (nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2011, p. 14).

² Het betreft hier enkel de diensten. Voor leveringen en werken gelden andere regels.



Dit houdt dus ook in, dat voordat een aanbesteding start, eerst een raming moet worden gemaakt van de omvang van de opdracht. Het doel van de raming is om te bepalen of er voldoende middelen beschikbaar zijn, om te bepalen welke procedure gevolgd moet worden en als toets voor de ontvangen offertes. Uit het stroomschema valt op te maken, dat deze waardebeoordeling in overleg met de financieel consulent dient plaats te vinden en dit geldt ook voor de bepaling van de budgettaire ruimte (nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2011, p. 16).

Afwijkingen van de gemeentelijke drempelbedragen bij diensten is enkel toegestaan als:

- Duidelijk is dat er slechts één of een paar partijen zijn die de opdracht kan of kunnen uitvoeren. In dat geval kan worden volstaan met het uitnodigen van de betreffende partijen.
- Sprake is van dwingende spoed als gevolg van gebeurtenissen die door de gemeente niet konden worden voorzien.
- Als het (financieel) belang van de gemeente dat noodzakelijk maakt. Bijvoorbeeld als strijd met wettelijke verplichtingen dreigt en de gemeente daardoor in grote moeilijkheden kan komen of als grote financiële gevolgen dreigen als niet met spoed de opdracht kan worden verleend.
- Het aanvullende diensten betreft die niet in het oorspronkelijk gegunde contract waren opgenomen en die als gevolg van onvoorziene omstandigheden noodzakelijk zijn geworden. Het additionele bedrag mag niet hoger liggen dan 25% van het bedrag van de hoofdopdracht.

Tijdgebrek door slechte planning of de wens om innovatie aan te besteden vormen op zich geen gronden om van de drempelbedragen af te wijken. Of de afwijking is toegestaan, is ter beoordeling van het college. De bevoegde manager dient gemotiveerd aan het college aan te geven waarom van het bestaande beleid moet worden afgeweken. Het verzoek en het collegebesluit dienen gearchiveerd te worden in het aanbestedingsdossier. Een zwaardere vorm van aanbesteding mag altijd, een lichtere vorm dus niet.

Ook bij niet openbare aanbesteding moeten de eisen en criteria voor alle inschrijvers gelijk zijn en op gelijke wijze worden toegepast. In de aankondiging van de opdracht moet duidelijk aangegeven zijn, welke criteria worden gesteld. Deze criteria kunnen betrekking hebben op de kwaliteiten van de inschrijvers, zoals economische, technische en betrouwbaarheidseisen. Deze selectiecriteria staan los van de offerte. Daarnaast kunnen criteria uiteraard betrekking hebben op de offerte: de gunningcriteria. De twee gunningcriteria betreffen de laagste prijs en de economisch meest voordelige aanbidding waarbij verschillende criteria in aanmerking kunnen worden genomen zoals de prijs, de kwaliteit, de termijn voor uitvoering of levering, klantenservice, innovativiteit, gebruiksvriendelijkheid, etc.

Gunning tegen de laagste prijs is geschikt voor diensten die een opdrachtgever gedetailleerd kan omschrijven. Inschrijvers kunnen zich dan immers niet onderscheiden met de inhoud van hun aanbidding, maar alleen met de prijs.

Voor andere opdrachten is het verstandiger om de economisch meest voordelige aanbidding te hanteren (nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2011, p. 19). Dit vereist wel, dat in de aankondiging van de opdracht alle criteria worden vermeld die men wil hanteren, met indien mogelijk een aanduiding van de rangorde van die criteria of het belang dat eraan wordt gehecht.

Daarnaast streeft de gemeente naar clustering van gelijksoortige inkoopbehoeften om schaalvoordelen te behalen. Leveranciers waarmee de gemeente langdurig samenwerkt dienen periodiek te worden geëvalueerd. De evaluatie vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de manager van de afdeling. Daarnaast moeten de prestaties getoetst worden. Bij in gebreke blijven van de externe partij, wordt dit via de manager van de afdeling gemeld en opgenomen in het leveranciersmanagementbestand.



De manager van de afdeling is verantwoordelijk voor de toetsing en voor de aanlevering van de beoordelingsrapporten aan de afdeling middelen. Het contractenregister³ wordt beheerd door de afdeling Middelen, is toegankelijk voor geautoriseerde medewerkers en bevat alle relevante contractgegevens, zoals expiratiedata, kortingsafspraken, storingsnummers, etc.

De aanbestedende afdeling legt een dossier aan. Hierin worden opgenomen:

- Algemene gegevens.
- Behoeftestelling aanbesteding.
- Kostenraming.
- Proceduregegevens.
- Aanbestedingsbescheiden.
- Opdrachtverstrekking.
- Vertrouwelijke gegevens.
- Evaluatieformulier.
- Overige gegevens.

Tot slot zal men het inkoop- en aanbestedingsbeleid periodiek evalueren en zo nodig bijstellen, aldus de nota (nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2011, p. 28).

De nota wordt voor 2012 aangepast⁴. Gedurende het jaar 2011 blijkt namelijk, dat enkele wijzigingen nodig zijn. Zo heeft het management gekozen om de decentrale inkoop om te buigen naar een professionele gecoördineerde inkoop. Daarnaast heeft de raad de wens geuit om meer aandacht te schenken aan de lokale ondernemers. Ook wordt een bundeling van de behoeftevraag wenselijke geacht, terwijl tevens de Europese drempelbedragen per 1 januari 2012 zijn aangepast (nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2012, p. 2).

De doelstelling wordt uitgebreid met de wens om ook als sociale partner aangemerkt te worden. De toevoeging wordt als volgt uitgelegd: “Bij aanbestedingen kunnen sociale besteksvoorwaarden worden gesteld om de werkgelegenheid voor personen met een beperking en langdurig werklozen te bevorderen. Per productgroep zal bepaald dienen te worden hoeveel procent op het gebied van Social Return in het betreffende bestek opgenomen zal worden” (nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2012, p. 3).

De drempelbedragen worden conform de Europese regelgeving aangepast. Per 1 januari 2012 geldt voor werken een drempel van € 5.000.000 en voor diensten en leveringen een drempel van € 200.000.

De vormen van aanbesteding worden in deze nota verder uitgewerkt. Zo wordt toegelicht welke procedure gevolgd moet worden voor inkoop boven de Europese drempelbedragen. Als er sprake is van inkopen onder de Europese drempel en er geen grensoverschrijdend belang is, dan dient een keuze gemaakt te worden uit:

Enkelvoudige uitnodiging: hierbij kan worden volstaan met het opvragen van één offerte bij een ondernemer naar keuze.

Meervoudige onderhandse aanbesteding: hierbij dient de gemeente meer dan één offerte op te vragen bij ondernemers van zijn keuze. Bij de offertevraag wordt vermeld aan welke criteria moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor de opdracht.

³ Deze term is overigens niet bij alle respondenten bekend, zo blijkt uit het ambtelijk wederhoor. Ook de afdeling Middelen bestaat inmiddels niet meer onder deze naam.

⁴ Deze nota is vermoedelijk al in 2011 opgeleverd, maar heeft betrekking op het jaar 2012.



Nationaal openbare aanbesteding (met en zonder selectie): hierbij is de procedure dat de publicatie plaatsvindt op de aanbestedingskalender en waarop alle geïnteresseerde ondernemers kunnen inschrijven. Zonder selectie houdt in dat er maar één fase is. Met selectie betekent dat er twee fasen zijn, namelijk de selectie- en de gunningfase. Hierbij geldt wel, dat er minimaal vijf gegadigden geselecteerd moeten worden. Deze mogen dan een offerte indienen (nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2012, p. 12).

De gemeente hanteert bij diensten de volgende vormen van aanbesteding:

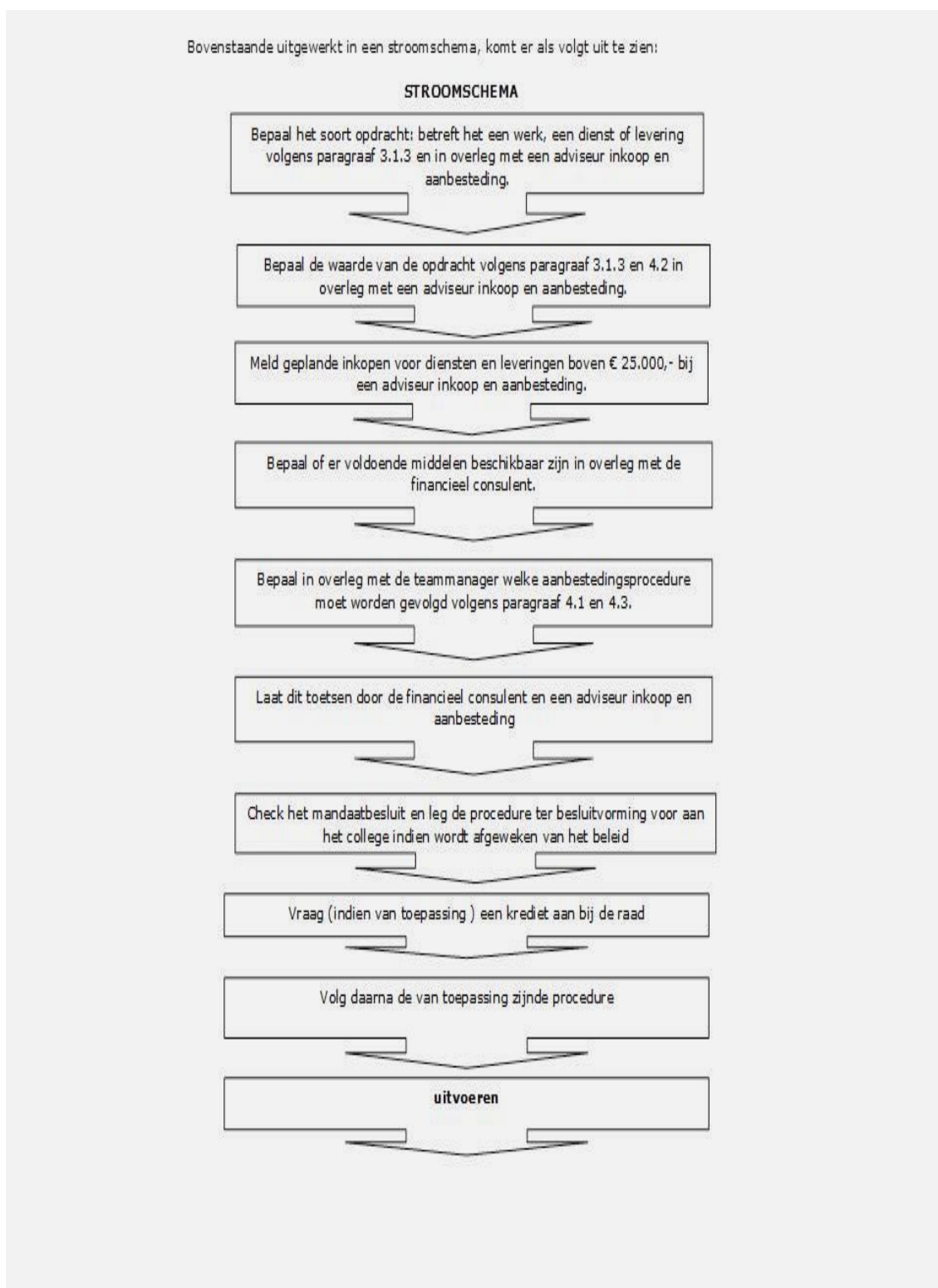
- Bij diensten met een geraamde waarde tot € 50.000 geldt de enkelvoudige uitnodiging.
- Bij diensten met een geraamde waarde tussen € 50.000 en € 200.000 geldt de onderhandse aanbesteding met minimaal 3 offertes.
- Bij diensten boven de € 200.000 zal volgens de Europese richtlijnen aanbesteed moeten worden.

Ten aanzien van de waardebepaling wordt in deze nota gesteld dat “om de totale waarde van een opdracht goed te kunnen bepalen is enige mate van inkoopcoördinatie onvermijdelijk. Alleen op centraal niveau kan inzicht worden verkregen in de omvang van de behoeftestelling van de gehele gemeente. Daarom dienen geplande inkopen voor diensten en leveringen boven € 25.000 te worden gemeld bij een adviseur inkoop en aanbesteding. De adviseur houdt een registratie bij van alle gemelde inkopen” (nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2012, p. 13).

Hieruit wordt tevens duidelijk, dat vooraf met een raming gewerkt moet worden: “deze raming is een schatting vooraf, een begroting, een krediet of een taxatie van de waarde van de opdracht. De raming kan op basis van ervaringscijfers, op basis van een marktverkenning of door een extern expertisebureau worden vastgesteld. De raming dient zo nauwkeurig mogelijk de werkelijkheid te benaderen” (nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2012, p. 13).

“Bij meerjarige overeenkomsten wordt de totale waarde van de opdracht bepaald door de jaarlijkse bedragen bij elkaar op te tellen. Een optionele verlenging moet hierin worden meegenomen. Als de totale waarde boven het drempelbedrag uitkomt, moet het geheel Europees worden aanbesteed. Indien het een opdracht voor onbepaalde tijd of met een looptijd langer dan 48 maanden betreft, wordt de contractwaarde bepaald door rekening te houden met een termijn van maximaal 48 maanden” (nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2012, p. 13).

De nota vervolgt met een stroomschema.



Figuur 5.1: Stroomschema, uit Nota Inkoop - en aanbestedingsbeleid, 2012, p. 14



Het stroomschema dat wordt opgevoerd bij de nota van 2012 wijkt op enkele punten af van de eerdere nota van 2011. Waar de nota van 2011 nog stelt dat de bepaling van het soort opdracht en de waarde van de opdracht in overleg met de financieel consulent moet plaatsvinden, stelt de nota van 2012 dat hiertoe overleg met een adviseur inkoop en aanbesteding moet plaatsvinden. Na de waardebepaling dienen geplande inkoop voor diensten boven de € 25.000 gemeld te worden bij een adviseur inkoop en aanbesteding. Ook het toetsen van de geselecteerde procedure dient door de financieel consulent en een adviseur inkoop en aanbesteding plaats te vinden en niet meer door de financieel consulent en een juridisch adviseur.

De mogelijkheden om af te wijken van het beleid worden in de nota van 2012 niet gewijzigd, zij het, dat een mogelijkheid wordt toegevoegd: voor herhalingsopdrachten geldt, dat de opdracht onder bepaalde voorwaarden aan dezelfde ondernemer mag worden verstrekt (nota Inkoop en aanbesteding, 2012, p. 16). De nota van 2011 betitelt tijdgebrek door een slechte planning of de wens om een opdracht innovatief aan te besteden, expliciet als situaties waarin afwijking niet is toegestaan. De nota van 2012 is hier ruimer in: "Afwijking van het gemeentelijke beleid wordt in ieder geval niet toegestaan als het omstandigheden betreft die aan de gemeente te wijten zijn dan wel voorzienbaar waren. Zoals tijdgebrek door een slechte planning" (nota Inkoop en aanbesteding, 2012, p. 16). De manager dient te motiveren waarom moet worden afgeweken, terwijl het college hierover het besluit neemt. Het verzoek en het besluit moeten gearchiveerd worden in het aanbestedingsdossier.

Waar de nota van 2011 selectie- en gunningcriteria onderscheidt, is in de nota van 2012 dit onderscheid vertaald naar geschiktheidseisen, uitsluitingsgronden, selectiecriteria en gunningscriteria. Geschiktheidseisen hebben betrekking of een inschrijver geschikt is om de opdracht uit te voeren. Te denken is dan aan het financiële draagvlak of de beroepsbekwaamheid. Uitsluitingsgronden zijn bedoeld om niet integere bedrijven uit te sluiten. Selectiecriteria liggen in het verlengde van geschiktheidseisen, zoals grootte of omvang van de gegadigde, kwaliteit van referenties, etc. en dienen om het aantal geschikte gegadigden te beperken. Gunningscriteria hebben betrekking op het beoordelen van de aanbieding en niet op de kwaliteit van de inschrijvers. Net als in de nota van 2011 heeft de gemeente hierbij de keus tussen de laatste prijs of de economisch meest voordelige inschrijving.

De nota van 2012 stelt dat op 28 september 2011 het MT de startnotitie en stappenplan voor de realisatie van een inkoopplan ter kennisneming heeft aangenomen en heeft ingestemd met een professionele gecoördineerde inkooporganisatievorm als streefbeeld.

In afwijking van de nota van 2011 wordt in de nota gesteld dat inkoopbehoefte centraal gemeld moeten worden bij een adviseur inkoop en aanbesteding om inkoopsynergie te kunnen realiseren (nota Inkoop en aanbesteding, 2012, p. 20). Het gaat hier om gelijksoortige inkoopbehoefte binnen teams, maar ook teamoverstijgend. Gesteld wordt verder dat er grote behoefte is aan een contractbeheersysteem. Hierdoor zullen vervaldata en deadlines goed te volgen zijn en tevens ontstaat hierdoor een inzicht in de aangegane verplichtingen. In het contractbeheersysteem worden alle contracten opgenomen, waarbij de teammanagers verantwoordelijk zijn voor de contracten. De beherende rol van de afdeling Middelen is in de nota van 2012 geschrapt. De respondenten geven aan, dat enkel het procesmatig beheer van het systeem centraal geregeld is. Gesteld wordt dat "voordat contractmanagement goed uitgevoerd kan worden eerst het contractbeheer georganiseerd dient te zijn" (nota Inkoop en aanbesteding, 2012, p 21).

De evaluatie van leveranciers vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de manager van het team, eventueel met behulp van een adviseur inkoop en aanbesteding. De manager van het team is tevens verantwoordelijk voor het toetsen van de prestatie en voor de aanlevering van de beoordelingsrapporten.

Ook in de nota van 2012 wordt de verantwoordelijkheid voor het aanleggen en bijhouden van het aanbestedingsdossier neergelegd bij het aanbestedende team. De inhoud van het dossier verschilt in de nota van 2012 niet wezenlijk van de inhoud die de nota van 2011 beoogt.



“Het fysieke aanbestedingsdossier dient, voor zover relevant, de volgende stukken te bevatten:

1. Algemene administratieve gegevens, interne/externe projectopdracht van aanbestedende dienst
2. Behoeftestelling aanbesteding, beschrijving gewenst product, dienst of werk, inhoudelijke eisen en overige randvoorwaarden
3. Waarderaming
4. Proceduregegevens
5. Aanbestedingsbescheiden
 - Programma van eisen, bestek en tekeningen
 - Reglement van aanbesteden(procedures)
 - Conceptovereenkomst
 - Vooraankondiging/publicatie van aanbesteding
 - Ontvangen aanmeldingen selectiedocumentatie
 - Beoordelingsprotocol en -verslag (alleen intern)
 - Uitslag selectie en resultaten
 - Ontvangen inschrijvingen en offertes
 - Proces verbaal opening offertes
 - Nota van inlichtingen
 - Uitslag gunning/proces-verbaal van aanbesteding
 - Aankondiging van gunning
6. Opdrachtverstrekking
 - Opdrachtbrief dan wel tot stand gekomen contract
 - Ontwerpgegevens
 - Overige gegevens
7. Vertrouwelijke gegevens
 - Financiële, economische en juridische gegevens van de externe opdrachtnemers
 - Persoonsgebonden gegevens van directieleden, commissarissen en sleutelfunctionarissen
 - Ondernemingsgebonden gegevens, nummer Kamer van Koophandel, registratienummer van de onderneming, adres rechtsvorm.
8. Evaluatieformulier
9. Overige gegevens

Alle gesprekken, toezeggingen, nadere afspraken e.d. moeten schriftelijk worden bevestigd. Van elke brief of e-mail moet een afschrift in het dossier worden opgenomen” (Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2012, p. 23).

Voor het jaar 2013 wordt het beleid opnieuw geactualiseerd. Gesteld wordt, dat de inkooporganisatie in de gemeente decentraal is ingericht, maar dat de ontwikkeling zich richt op een professionele gecoördineerde inkooporganisatie. Hoewel de onderliggende doelstellingen wat geclusterd worden in deze nota, blijft de doelstelling nagenoeg ongewijzigd: “Het inkopen van werken, leveringen en diensten volgens de geldende wet- en regelgeving op een zo efficiënt en effectief mogelijke wijze. Dit vertaalt zich in de beeldvorming van een zakelijke, sociale, betrouwbare en integere partner” (nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2013, p. 3). De Europese drempelbedragen zijn geldig tot 1 januari 2014 en hoeven niet te worden aangepast.



De nota van 2013 legt minder accent op het belang van een programma van eisen. Onder de technische en administratieve voorwaarden wordt met name ingegaan op het bestek. De vormen van aanbesteding zijn ongewijzigd. De manier om tot een procedurekeuze te komen bij inkopen boven de Europese drempels worden in de nota van 2012 iets concreter en eerder opsommend gedefinieerd ten opzichte van de nota van 2013. Zo staat in de nota van 2012: “De keuze voor de aanbestedingsprocedure hangt niet alleen af van de regelgeving, maar ook van het beschikbare budget en de inkoopbehoefte. Het kiezen van de aanbestedingsvorm hangt verder af van de na te streven doelstellingen en het karakter van de aanbesteding. (...) Gekozen wordt voor de meest effectieve procedure die met de laagste kosten en de beste prijs-kwaliteitverhouding in de inkoopbehoefte van de gemeente voorziet. Hierbij wordt rekening gehouden met aanbestedingsregels, aard van de opdracht, opdrachtvorm, omvang, beschrijving, administratieve lasten, etc.” (nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2012, p. 11). In de nota van 2013 wordt volstaan met: “De keuze voor de aanbestedingsprocedure hangt niet alleen af van de regelgeving, maar ook van een groot aantal andere factoren, zoals de aard van de opdracht, bijzondere omstandigheden, de omvang, de marktsituatie, de beleidsdoelen, etc.” (nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2013, p. 8).

Bij inkopen onder de Europese drempelbedragen wijzigt men niet de vormen, maar wel de regels. De nationale openbare aanbestedingsvorm wordt nu expliciet opgenomen in de regels met betrekking tot diensten:

- Bij inkopen met een geraamde waarde tot maximaal € 30.000 geldt de enkelvoudige procedure.
- Bij inkopen met een geraamde waarde tussen € 30.000 en circa € 150.000 geldt de meervoudig onderhandse aanbesteding waarvoor minimaal 3 ondernemers en maximaal 5 ondernemers worden uitgenodigd.
- Bij inkopen tussen circa € 125.000 en € 200.000 geldt de nationale openbare aanbestedingsprocedure.
- Bij inkopen boven de € 200.000 geldt de Europese openbare aanbesteding (nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2013, p. 9).

Ook in deze nota blijft gelden, dat een verzoek voor afwijking gedaan en gemotiveerd moet worden door de manager, terwijl het college het besluit hierover neemt. Het verzoek en het besluit dienen gearchiveerd te worden in het aanbestedingsdossier. De gronden voor afwijking worden in deze nota niet gewijzigd.

De nota handhaaft het beleid ten aanzien van de coördinatie. “Om de totale waarde van een opdracht goed te kunnen bepalen is enige mate van inkoopcoördinatie onvermijdelijk. Alleen op centraal niveau kan inzicht worden verkregen in de omvang van de behoeftestelling van de gehele gemeente. Daarom dienen geplande inkopen boven € 25.000 voor diensten, die anders dan middels een enkelvoudige procedure in de markt worden gezet, te worden gemeld bij een adviseur inkoop en aanbesteding.

De adviseur houdt een registratie bij van alle gemelde inkopen” (nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2013, p. 10). Ten opzichte van 2012 is de bijzin “die anders dan middels een enkelvoudige procedure in de markt worden gezet”, toegevoegd.

Het stroomdiagram blijft nagenoeg ongewijzigd, met uitzondering van de toetsing van de geselecteerde procedure: deze toetsing vindt in 2013 plaats door een adviseur inkoop en aanbesteding, dus zonder de financieel consultant.

De nota van 2013 gaat niet meer in op de geschiktheidseisen, uitsluitingsgronden en de selectiecriteria. Gesteld wordt dat: “de gunning pas kan geschieden nadat de geschiktheid van de gegadigden of inschrijvers is vastgesteld” (nota Inkoop- en aanbesteding, 2013, p. 12), maar hoe deze geschiktheid beoordeeld moet worden laat de nota in het midden. De nota licht enkel de gunningcriteria toe: de laagste prijs of de economisch meest voordelige inschrijving. Met betrekking tot het realiseren van inkoopsynergie wordt niet meer de eis



gesteld om behoeften centraal te melden bij een adviseur inkoop en aanbesteding. Wel blijft de gemeente ernaar streven om voor alle gewijzigde herhaling- en routinematige aankopen raamovereenkomsten af te sluiten met geschikte leveranciers om zoveel mogelijk te profiteren van schaalvoordelen.

De nota van 2013 gaat niet meer in op leveranciersmanagement en het contractbeheersysteem. Ook het aanbestedingsdossier is geen separaat item meer in de nota van 2013.

5.3 Praktijk Inkoop en Aanbesteding Concernniveau

In 2011 bedraagt de totale uitgaande geldstroom € 161 miljoen, waarvan ruim € 91 miljoen direct door inkoop beïnvloedbaar is. Binnen de beïnvloedbare inkoopwaarde zijn 2.282 crediteuren, waar 30.546 factuurregels voor zijn geboekt. 22,7% van de leveranciers leveren voor minder dan € 250 per jaar. 80% van de inkoopwaarde wordt geleverd door 4,25% van het aantal leveranciers (Rapportage inkoop, 2012, p. 5 en 6). 90% van de inkoopwaarde wordt geleverd door 9,55% van het aantal leveranciers (216) (Rapportage inkoop, 2012, p. 19). Verder blijkt dat de top 10 crediteuren in totaal 8.582 facturen stuurt (28%) (ibid, p. 27 en bijlage 4). In 2011 wordt voor € 16.760.628 besteed aan adviseurs en flexibele arbeid, 18,37% van het totaal bedrag aan beïnvloedbare inkoop. Het aantal crediteuren bedraagt op dit item 300, welke 5.611 facturen hebben verstuurd. De inkoopwaarde wordt geboekt op 39 afdelingen⁵ met 160 budgethouders waarbij verschillende afdelingen zaken doen met dezelfde leveranciers (Rapportage inkoop, 2012, p. 30). In 2012 wordt voor € 84 miljoen beïnvloedbaar ingekocht en worden eveneens ongeveer 30 duizend regels geboekt (tabel inkoop 2013).

Sturing

De inkoopfunctie is pas sinds 2012 tot stand gekomen, aldus de respons (vgl. Rapportage inkoop, 2012, p. 6). De gemeente kent een tweetal medewerkers die belast zijn met de coördinatie van inkoop. De gemeente heeft bewust gekozen voor een gecoördineerd inkoopmodel, waarbij het budgethouderschap decentraal blijft en waarbij de inkopers adviseren. Sprake is van een decentrale inkoopfunctie, waarbij de teammanagers zelf verantwoordelijk zijn voor hun inkoop, zolang dat maar binnen de budgetten blijft.

Sinds 2012 is het beleid, dat bij inkopen van diensten en leveringen boven de € 25.000 het cluster Inkoop⁶ wordt ingeschakeld voor advies.

Sinds 2013 is het ook de bedoeling dat bij inkopen van werken boven de € 100.000 het cluster Inkoop wordt ingeschakeld. Dit gebeurt in de praktijk nog niet altijd. Ook de adviezen die gevraagd worden, verschillen. Soms vraagt men om een complete aanbesteding te begeleiden, soms verzoekt men enkel tot een marginale toetsing. Het blijft zoeken naar de juiste balans tussen de verantwoordelijkheid van een teamleider en het organisatiebrede belang, aldus de respons.

⁵ Overigens is de rapportage op dit punt niet geheel correct: dit moeten 39 teams zijn, aldus de respons.

⁶ Het cluster Inkoop valt binnen het team Juridische Zaken en Veiligheid.



In 2012 wordt hierover het volgende opgemerkt: “Binnen de gemeente is conform de werkwijze van integraal management de inkoopfunctie belegd bij ruim 160 budgethouders. Er zijn twee inkoopadviseurs die voornamelijk de rol van inkoop coördinator uitvoeren” (Rapportage inkoop, 2012, p. 12). Op grond van de synergiepotentie wordt geadviseerd een centrale inkoop functie op te zetten of te werken met inkoopteams. Een centrale inkoopafdeling verhoudt zich echter minder met de gedachte van integraal management. “Een goede tussenoplossing is dan te kiezen voor het model van de inkoopregisseur. Dit komt vrijwel overeen met de situatie van dit moment, maar de rolverdeling tussen de inkoopregisseur en de budgethouders is niet vrijblijvend. De inkoopregisseur maakt concrete afspraken met de budgethouders die door de directie worden bekrachtigd” (Rapportage inkoop, 2012, p. 12). Desgevraagd wordt in de ambtelijke hoor- wederhoorprocedure met betrekking tot deze laatste passage gesteld: “Hier is helemaal geen sprake van en ook met gecoördineerde inkoop is geen sprake van een inkoopregisseur”.

Desgevraagd wordt gesteld dat de adviseurs inkoop sinds 2011 operationeel zijn en 2012 veel tijd hebben besteed aan opleiding en de ontwikkeling van beleid. Men is in 2012 overgegaan naar een gecoördineerd inkoopbeleid, waarbij de teammanagers integraal verantwoordelijk blijven, maar waarbij men door de inkoopfunctie te coördineren voordelen aan de voorkant tracht te realiseren. Men heeft vanaf 2012 diverse acties ondernomen. Zo is een kennisbank met informatie opgericht, hebben de adviseurs de nodige gesprekken gevoerd met de verschillende teams en is ook een externe analyse uitgevoerd. De combinatie van een juridische en een financiële achtergrond bij de inkoopadviseurs biedt een goede basis om de inkoopfunctie verder vorm te geven, aldus de respons. De keuze om het beleid voor 2013 abstracter vorm te geven dan de voorgaande jaren is een hele bewuste keuze geweest. Het bleek namelijk, dat het beleid van 2012 niet goed uit de verf kwam. Meer regels hebben dan minder zin. Vanuit de basisgedachte dat integraal managers daadwerkelijk integraal moeten kunnen managen, heeft men bewust geopteerd voor een wat abstracter beleid.

Sinds mei 2013 is een kerngroep Inkoop en Aanbesteding opgericht. Hierin nemen vertegenwoordigers van de Flexpool, de diverse teams en de adviseurs inkoop zitting. Het initiatief tot deze kerngroep is genomen door de adviseurs inkoop. De kerngroep adviseert op de inkoopfunctie, ontwikkelt de aanbestedingskalender, houdt juridische ontwikkelingen in de gaten en probeert het contractmanagement en het leveranciersmanagement verder vorm te geven. De kerngroep wordt al aangekondigd in een DT notitie Inkoopplan, welke op 24 april 2013 in het DT aan de orde komt. Men beoogt een omslag van een decentrale naar een professionele gecoördineerde inkooporganisatie met oog voor kwaliteit en kosten, alsmede een structurele samenwerking tussen inkoopadviseurs, budgethouders en directie en daardoor het realiseren van besparingen. In september 2013 wordt gesteld, dat “de kerngroep nog behoorlijk op gang moet komen”, aldus de respons.

Inkoop algemeen

In 2012 wordt op verzoek van de concerncontroller een audit uitgevoerd naar de naleving van de interne aanbestedingsregels. De audit heeft betrekking op aanbestedingen binnen de gemeentelijke organisatie, maar beperkt zich tot aanbestedingen van opdrachten waarvan de waarde niet uitkomt boven de Europese drempelbedragen (audit Niet-Europees aanbesteden, 2012, p.7). De audit richt zich niet op een inhoudelijke beoordeling van de aanbesteding. Wel komt aan de orde hoe het proces rondom de gecoördineerde inkoop loopt. Ook is gekeken naar de samenwerking tussen aanbestedende team en het team Financiën voor de financiële afstemming van de aanbesteding.

De algemene bevindingen van deze audit zijn als volgt samen te vatten. Men probeert de aanbestedingsvorm zo laag mogelijk in te zetten. Er hoeven dan immers minder offertes opgevraagd te worden. Soms wordt lager aanbesteed dan het beleid voorschrijft en ook zijn niet altijd de benodigde offertes vooraf opgevraagd. Afwijkingen worden niet altijd voorgelegd aan het college. Het aanbestedingsdossier bestaat niet.



De relevante documenten zijn over het algemeen wel aanwezig, maar zitten niet overzichtelijk bij elkaar in een dossier. Stukken kunnen overal liggen, zowel intern als extern. In sommige gevallen is niet alles schriftelijk vastgelegd. Bij een grotere opdracht wordt wel vooraf een raming opgesteld, maar bij kleinere opdrachten is dit lang niet altijd het geval. Soms worden opdrachten mondeling verstrekt en ook afwijzingen gaan wel eens telefonisch (en niet schriftelijk). Enkelvoudig onderhandse aanbestedingen verlopen goed: er hoeft dan maar één offerte te worden opgevraagd bij een ondernemer naar keuze.

De audit vervolgt: “Niet alle financieel consultants krijgen vragen met het oog op aanbestedingen. Er zijn teams die regelmatig een aanbesteding doen, maar ook teams waar dat zelden of nooit gebeurt. Het is niet zo dat de financieel consultants proactief collega’s benaderen als zij horen dat er een aanbesteding plaats zal vinden. Zij adviseren op het moment dat hen daarom gevraagd wordt. Dit advies geeft duidelijkheid over hoe de dekking van investeringen in de begroting is geregeld en de adviseurs toetsen de beschikbaarheid van het budget. Het is dus geen standaard werkwijze om de financieel consultants bij een aanbesteding te betrekken, alhoewel het inkoop- en aanbestedingsbeleid ons dat wel doet vermoeden” (audit Niet-Europees aanbesteden, 2012, p. 19). Ook het moment dat de financieel consultant wordt betrokken in het proces kan verschillen. “Geconcludeerd kan worden dat er door Financiën geen standaard toets uitgevoerd wordt op de aanbestedingsprocedure”, zo stelt de audit. Het blijkt, dat deze toets ook eerder is belegd bij de adviseurs inkoop en aanbesteding en dat de financieel adviseurs enkel moeten kijken naar de dekking. Dit staat wat ongelukkig in de nota, zo concludeert de auditor. Desgevraagd wordt gesteld, dat men daarom de volgende nota hierop heeft aangepast.

De adviseurs inkoop en aanbesteding krijgen in de audit de volgende taken toebedeeld:

- Het adviseren van budgethouders en het coördineren en ondersteunen van afdelingen bij inkoop.
- Het strategisch inkoop- en aanbestedingsbeleid.
- Een consultantsrol bij projectmatige aanbestedingen.
- Contractbeheer en leveranciersmanagement.

De adviseurs inkoop en aanbesteding zijn wel bekend met het stroomschema en het beleid, maar voeren geen standaard toets uit op de aanbesteding “simpelweg omdat zij niet van alle aanbestedingen binnen de organisatie op de hoogte zijn” (audit Niet-Europees aanbesteden, 2012, p. 20). Dit hangt enerzijds samen met het gegeven dat enkel inkopen voor diensten boven de € 25.000 gemeld moeten worden. Anderzijds verzuimt men soms melding te doen.

“Ook in dit geval wordt de aanbesteding afgerond zonder advies en toets van de adviseurs. Als er wel een toets plaatsvindt, dan hangt het toetsmoment af van het moment waarop de adviseurs inkoop en aanbesteding bij de aanbesteding worden betrokken. Dat kan al in een beginfase zijn, maar ook in de afrondende fase” (audit Niet-Europees aanbesteden, 2012, p. 21). Desgevraagd wordt gesteld, dat men de budgethouders verantwoordelijk houdt voor het proces van inkoop en aanbesteding. Zij zijn dus feitelijk te zien als inkopers, aldus de ambtelijke reactie in de hoor- en wederhoorfase.

Los van de verplichte melding voor inkopen boven de € 25.000, dienen geplande inkopen ook te worden gemeld. De audit vermeldt in dit verband dat het kan zijn dat inkopen niet worden gemeld. Er is geen standaard werkwijze en er wordt door de adviseurs aangegeven dat de melding geen verplichting is (audit Niet-Europees aanbesteden, 2012, p. 23). In de ambtelijke hoor- en wederhoorfase wordt gesteld, dat de melding weliswaar een verplichting is op grond van het beleid, maar dat geen middelen aanwezig zijn om een en ander af te dwingen.

De audit sluit af met 16 aanbevelingen. De aanbestedende collega’s wordt aanbevolen om meer gebruik te maken van de inkooptool, de kennis van de adviseurs inkoop en aanbesteding, maar ook van de financieel consultants. Ook zal het aanbestedingsdossier op orde moeten zijn en zal het college moeten besluiten over afwijkingen.



Het DT besluit op 27 februari 2013 kennis te nemen van de auditrapportage niet-Europees aanbesteden en de op te pakken aanbevelingen te beleggen bij de verantwoordelijke teammanagers (DT verslag, 27 februari 2013).

Voorts wordt wel gewezen op een spanning tussen het optimaliseren van inkoop en de wens om lokale partijen te contracteren. Het optimaliseren van inkoop houdt immers in, dat soms schaalvoordelen gezocht moeten worden. Deze schaalvoordelen worden doorgaans gevonden in grote leveranciers en niet zozeer in lokale leveranciers. De financiële administratie en de projectadministratie kan in de ogen van sommigen verbeterd worden.

De accountant merkt met betrekking tot Europese aanbestedingen in 2012 het volgende op: “Bij de controle over 2011 zijn bestedingen op een aantal contracten als rechtmatig aangemerkt, aangezien de intentie bestond dat in 2012 een Europese aanbestedingsprocedure zou worden opgesteld. (..) Uit onderzoek van de concernstaf in 2012 (gerapporteerd op 3 september jl.) is gebleken dat een aantal van deze aanbestedingsprocedures momenteel nog niet is opgestart, waarbij de verwachting is dat de uitgaven de grens voor Europees aanbesteden zullen gaan overschrijden. Indien voor 2012 geen contract aanwezig is, waarvoor een Europese procedure is gevolgd, zullen de uitgaven op het contract als fout worden aangemerkt (geschatte omvang in ieder geval € 324.000, de kans bestaat dat dit nog toeneemt)” (Managementletter, 2012, p. 9). De accountant acht het raadzaam om met betrekking tot inkoop en betalingsverkeer een verplichtingenadministratie op te zetten en de procedures rondom autorisatie van facturen aan te scherpen. Ook zou met betrekking tot aanbestedingen het contractenbeheer verbeterd mogen worden (Managementletter, 2012, p. 10).

Een interne controle, welke in februari 2013 wordt uitgevoerd, vermeldt het volgende: “Helder is dat de huidige wijze van controleren achteraf niet altijd rechtmatigheidsfouten vooraf kan voorkomen. Vandaar dat wij blij zijn met de introductie van een gecoördineerde inkoop binnen onze organisatie. (..) Hoewel wij merken dat er steeds bewuster wordt ingekocht, met inachtneming van de geldende regels, merken we ook dat er soms nog best veel onduidelijkheid is bij teams” (Verslag IC Aanbesteden 2012, 2013). Ook constateert men tijdens de interne controle dat steeds meer meldingen van aankopen boven de € 25.000 bij de beleidsadviseurs inkoop en aanbesteding van het team JVZ worden gedaan. De controle wijst op een inkoopinitiatieformulier dat is ontwikkeld en waarmee controle vooraf kan worden uitgeoefend.

Hiermee kan de rechtmatige aanbesteding vooraf worden getoetst, zodat aanbestedingsfouten worden voorkomen, aldus de interne controle. De controle constateert een totaal foutbedrag van € 1.078.294 (8 gevallen). Deze fouten over 2012 doen zich vooral voor bij de inkopen waarvan in 2011 al de drempelwaarde van € 50.000 was overschreden. Bij een aantal inkopen zullen daarnaast zonder een aanbesteding op korte termijn mogelijk de Europese drempelwaarden worden overschreden binnen een periode van 48 maanden. Het betreft hier 15 posten. De directie en teammanagers wordt meegegeven om hier de nodige aandacht aan te besteden en tijdig aan te besteden zodat toekomstige rechtmatigheidsfouten kunnen worden voorkomen, aldus de interne controle.

De accountant stelt in de controle op de jaarrekening 2012 in dit verband: “In 2012 is voor een bedrag van circa € 1 mln. aan uitgaven gedaan op contracten die onterecht niet Europees zijn aanbesteed. Bij een aantal daarvan is inmiddels wel een Europese aanbestedingsprocedure gestart, bij andere moet dit nog starten. Wij adviseren u dit met prioriteit op te pakken, zodat de rechtmatigheid vanaf 2013 wel is geborgd” (Jaarrekeningcontrole, 2013, p. 6).



Externen die eind 2012 onderzoek doen naar de inkoopfunctie binnen de gemeente, concluderen dat een besparing van welhaast € 5 miljoen tot de mogelijkheden behoort. Hiertoe moet wel worden voldaan aan een aantal voorwaarden:

- Er moet draagvlak zijn bij de budgethouders die inkoopverantwoordelijk zijn.
- Er moet met een zekere mate van professionaliteit naar inkoop worden gekeken.
- Er moet planmatig worden gewerkt en de resultaten moeten worden geborgd binnen contractbeheer (Rapportage inkoop, 2012, p. 28 en 29).

De externen bevelen aan om leveranciersbeleid, een contractenregister en een eigen aanbestedingskalender te ontwikkelen. Desgevraagd is het contractenbeheersysteem gepland voor 2013.

Het inkoopplan dat in april 2013 in het DT aan de orde komt vermeldt in dit verband het volgende: “De route naar een professionele gecoördineerde inkooporganisatie is een must voor de gemeente Súdwest-Fryslân en zal bijdragen aan de besparingsdoelstellingen. De gecoördineerde inkooporganisatie is ook in lijn met de bijlage van de Managementletter van de accountant over 2012. Om dit te bereiken dient er structuur gecreëerd te worden waarbij de samenwerking tussen directie, budgethouders, communicatie en inkoopadviseurs middels samenwerkingsafspraken moet worden vastgelegd. Om deze te kunnen handhaven moeten deze afspraken in de P&C Cyclus worden opgenomen. In overleg met Concernstaf zullen deze afspraken in de Marapgesprekken worden meegenomen, welke onderdeel uitmaken van de P&C cyclus. Tevens zal er een contractbeheersysteem aangeschaft dienen te worden, ter ondersteuning van de (inkoop)organisatie. Een van de quick wins is de facturenreductie. Dit zal in de gesprekken met de budgethouders zeker meegenomen/onderzocht worden. Mede door de aanbestedingswet en het professionaliseren van de organisatie zal er een budget per aanbesteding gereserveerd moeten worden vooral bij nationale- en Europese aanbestedingen” (DT Notitie Inkoopplan, april 2013).

Om bovenstaande te realiseren dient er een budget voor de jaren 2013-2016 beschikbaar gesteld te worden van totaal € 275.000, aldus de notitie Inkoopplan.

“Het totale budget is noodzakelijk voor:

1. De begeleiding van inkoopadviseurs (€ 20.000,-) om binnen 3 maanden kansrijke projecten met besparingspotentieel te kunnen opstarten. Hiervoor is een offerte van PSI voor ontvangen.
2. De begeleiding van budgethouders bij inkooptrajecten (€ 30.000,- per jaar = € 120.000,-). Gemiddeld 120 uur per Europese aanbesteding (6 per jaar) , gemiddeld 60 uur voor de overige aanbestedingen (30 per jaar). $(720 + 1800) = 2520$ uur. Een groot deel hiervan voeren we zelf uit. Maar een deel (ongeveer 250 uur) zal begeleid dienen te worden door een derde. Hiervoor wordt gemiddeld een uurtarief berekend van € 120,- per uur.
3. Contractmanagementsysteem aan te schaffen via businesscase in 2014 als aanvulling op het contractbeheersysteem (businesscase 2013) (€ 25.000,- voor 2014 - 2016 =) € 75.000,-. Voor de aanschaf van het contractbeheersysteem is voor het jaar 2013 al een bedrag opgenomen in de projectenkalender. Het bedrag van € 25.000,- per jaar is nodig voor het onderhoud(en) van het contractbeheersysteem en het onderhoud(en) en de aanschaf van het contractmanagementsysteem.
4. Verder professionaliseren van de *gehele* inkooporganisatie (€ 20.000,- voor 2014; voor 2016 € 60.000,-). Dit bedrag is als volgt opgebouwd: ombouw van gedecentraliseerde naar professionele gecoördineerde inkoop organisatie (€ 14.000,- per jaar), in-company training (€ 6.000,- per jaar)” (DT Notitie Inkoopplan, april 2013).



De dekking wordt gezocht in de inkoopvoordelen die budgethouders behalen. Deze voordelen moeten worden overgeboekt naar inkoop. Ten tweede stelt men voor om de uren van de inkoopadviseurs, die worden ingezet bij aanbestedingstrajecten, ten laste te brengen van het aan te schaffen product. Essentieel is, dat met budgethouders gesprekken worden gevoerd.

“In de gesprekken met de budgethouders wordt o.a. ingegaan op:

1. Besparingsslag (doel budgethouder; zoveel mogelijk uitvoeren voor eigen team, maar breder doel: focus op kosten i.p.v. inkrimpen personeelslasten).
2. Budgethouders vragen “besparingen” te melden aan inkoopadviseurs.
3. Afspraken tussen financieel adviseurs/budgethouders/inkoopadviseurs.
4. Budgethouders motiveren om te besparen:
 - Budget niet op: budgethouders mogen bepaald % houden voor ‘iets leuks’.
 - Budget niet op: budgethouders houden zich aan de kalender en “besparingen” gaan naar de reserve.
 - Budget niet op: budgethouders mogen het gebruiken voor de dekking op andere begrotingsposten.
 - Budget niet op: het wordt gebruikt voor de dekking van het onderhavige professionaliseringstraject” (DT Notitie Inkoopplan, 2013).

De notitie vervolgt: “We streven naar 5% besparing. 5% zou kunnen worden behaald met de volgende uitgangspunten:

- bezuinigingstargets moet worden opgelegd aan de budgethouders;
- € 70 miljoen (basis 2012) beïnvloedbare inkoop;
- 50% daarvan kan op de aanbestedingsjaarkalender worden gezet en kan dus aanbesteed worden;
- er is voldoende capaciteit om aanbestedingen uit te voeren.

Het tot stand brengen van een structurele goede samenwerking tussen budgethouders en inkoopadviseurs (in een organisatie waar een duidelijke besparings/bezuinigingsopdracht ligt) zal niet in zes maanden gerealiseerd zijn. Daar is meer tijd voor nodig. Wat wel in zes maanden gerealiseerd kan worden is het opzetten van de structuur en het maken en borgen van afspraken. Om draagvlak te creëren wordt er een kernteam van budgethouders ingesteld. Het project richt zich verder op de (10) grootste budgethouders. Het is in praktische zin niet mogelijk nu al alle budgethouders te betrekken. Wat wel kan is een informatiestructuur opzetten waardoor alle budgethouders geïnformeerd blijven over de genomen stappen. De directie is de opdrachtgever voor dit project en stelt de gemaakte afspraken vast. Binnen de eerste zes maanden van het project zal ook een aanbestedingsjaarkalender worden opgesteld. In eerste instantie zal dat gericht zijn op quick wins. De aanbestedingsjaarkalender wordt opgesteld door de budgethouders en vastgesteld door het kernteam. Voor de uitvoering van de aanbestedingsjaarkalender ligt de verantwoordelijkheid ook bij de budgethouders en het kernteam is medeverantwoordelijk. Omdat dit proces in relatief korte tijd wordt uitgevoerd, zal PSI de inkoopadviseurs ondersteunen op onderstaande onderdelen. PSI brengt hier vooral ervaring en capaciteit in, omdat zij dit soort processen bij andere gemeenten ook hebben uitgevoerd.

De onderdelen betreffen:

- het proces van het aanstellen van een kernteam;
- gesprekken met budgethouders over het uitvoeren van de inkoopfunctie en
- het opstellen van een aanbestedingsjaarkalender” (DT Notitie Inkoop, 2013).



In september 2013 wordt gesteld, dat het kernteam nog echt moet opstarten. Van besparingen is dan nog geen sprake. De vraag is immers wat precies onder een inkoopvoordeel kan worden verstaan. Als een aanbesteding lager uitvalt dan het oorspronkelijke budget, kan dat wijzen op een daadwerkelijk inkoopvoordeel, maar ook op het majoreren van budgetten vooraf. Zeker als een inkoopvoordeel als taakstelling te stringent wordt opgelegd, ontstaat de neiging om vooraf budgetten te majoreren om vervolgens eenvoudiger de taakstelling te realiseren. De vraag is vervolgens hoe een mogelijk voordeel geboekt moet worden (centraal of decentraal). Bij het centraal boeken van voordelen, kan de neiging tot decentrale medewerking gereduceerd worden. De vraag tot slot is, in hoeverre een lagere aanbesteding een daadwerkelijk gevolg is van een versterkte inkoopfunctie of wellicht eerder een gevolg van externe economische ontwikkelingen, zo wordt gesteld.

Inhuur van derden

In principe wordt bij inhuur op loonsom gestuurd. Per team is een personeelsbudget overeengekomen en de afspraak is, dat men daar binnen blijft. De manier waarop men dat doet (intern of extern, vast of tijdelijk), is daarbij minder relevant. Dit impliceert, dat men centraal weliswaar zicht heeft op de personeelsbudgetten, maar minder op het volume aan externe inhuur. Dit was bij de start van de gemeente anders: “In jaar 1 moesten we alles voorleggen aan het management, nu hebben we als teammanager veel meer vrijheidsgraden”, zo wordt wel gesteld.

Daarnaast wordt bij projecten op uren gestuurd. Bij projecten raamt men immers op uren. Vervolgens wordt intern (en volgens sommige respondenten primair intern via de Flexpool) of extern voorzien in deze behoefte aan capaciteit. Dit betreft dan de projectleiding, maar soms ook specifieke expertise die men nodig heeft voor een project.

Ook heeft de gemeente de beschikking over een frictiebudget (tot 2015). De teams hebben voor een deel de beschikking over dit budget. Dit budget wordt echter centraal toegekend en bewaakt. In zowel 2013 als 2014 is nog € 600.000 frictiegeld beschikbaar.

Deze gelden worden ingezet om de inefficiënties door het in gebruik zijn van alle dislocaties te compenseren (Notitie toezegging inzake inzicht in formatie, loonsom en externe inhuur, 2013).

Uit een bevoegdhedenlijst is op te maken, dat het college het budget vaststelt met betrekking tot inhuur personeel. De directie beheert het budget voor tijdelijk personeel, de teammanagers doen aanvragen bij de directie en beheren specifieke decentrale budgetten voor inhuur (groenbeheer e.d.). De directie beheert daarnaast een zogenaamd calamiteitenbudget. Dit is het centrale budget voor inhuur van tijdelijk personeel. Dit budget is bedoeld voor calamiteiten zoals bovengemiddelde ziekte e.d. De teammanagers kunnen zelf hun vacatureruimte inzetten voor de inhuur van tijdelijk personeel (mits passend binnen de totale loonsom). Het budget voor tijdelijk personeel 2013 ten gevolge van “dislocaties” (gedekt door frictiekostenbudget) is door het MT in 2013 verdeeld. Bij vrijval of restantbudget ligt de bevoegdheid bij het DT (Bevoegdhedenlijst 25 februari 2013, Súdwest-Fryslân). Overigens wordt in het ambtelijk hoor- wederhoor aangegeven, dat de directie enkel begin 2011 het tijdelijk personeel beheert, daarna ligt de beschikking over dit budget bij de afdelingsmanagers, aldus de respons.



Desgevraagd wordt over de verdeling van bevoegdheden tussen directie en teammanagers het volgende gesteld:

1. De directie beheert een zogenaamd Calamiteitenbudget. Dit is het structurele centrale budget voor inhuur van tijdelijk personeel. Dit budget is bedoeld voor calamiteiten zoals bovengemiddelde ziekte e.d. Jaarlijks is een bedrag van 360.000 euro beschikbaar.
2. Er is in 2014 voor het laatst beschikbaar een budget voor tijdelijk personeel ten gevolge van "dislocaties" (gedekt door frictiekostenbudget). In 2013 is dit door het MT verdeeld, de middelen voor 2014 zullen na inventarisatie door het team HR door de directie worden verdeeld (besluit DT op basis van voorstel teammanager HR). Bij vrijval of restantbudget ligt de bevoegdheid bij het DT. In totaal 600.000 euro.
3. De teammanagers kunnen zelf hun vacatureruimte inzetten voor de inhuur van tijdelijk personeel (mits passend binnen de totale loonsom).
4. Er zijn ook decentrale budgetten voor inhuur. In totaal is er voor ruim 4,8 miljoen aan derdenbudgetten in de begroting opgenomen. Deze budgetten zijn voor de opvang van seizoensinvloeden, inhuur van Empatec, etc. Een groot deel is belegd bij uitvoerende onderdelen, zoals in het Groen, maar ook in de sociale hoek en de dienstverlening.

Team Inkomen:	110.000 euro
Team Zorg:	110.000 euro
Team Participatie:	110.000 euro
Team Vergunningen:	110.000 euro
Team Burgerzaken:	110.000 euro
Team CD:	200.000 euro

In totaal is daarmee 750.000 euro verdeeld.

De kaders voor alle inhuuruitgaven zijn de loonsom, het budget tijdelijk personeel, het mandaatbesluit en de budgethoudersregeling.

#1 en #2 worden dus door de directie beheerd/verdeeld, in totaal zo'n 960.000 euro. #3 en #4 zijn decentraal bij de teammanagers in beheer. De laatste twee posten kennen verreweg de grootste omvang" (respons, d.d. 21 oktober 2013, ambtelijk hoor- en wederhoor).

In 2013 is een totaalbudget voor de inhuur van personeel beschikbaar van € 3.311.620. Dit budget is exclusief frictiekosten en is structureel in de begroting opgenomen. Dit budget is voor een groot deel bedoeld voor het opvangen van "vaste" pieken in de bezetting. Met name geldt dit voor het zomerseizoen (groenonderhoud, brugbediening, etc.). De totale loonsom (salaris inclusief werkgeverslasten) bedraagt voor 2013 € 40.251.981. Omdat het management stuurt op basis loonsom is het mogelijk, dat binnen de loonsom van het vaste personeel ook "personeel van derden" wordt ingehuurd, bijvoorbeeld ter overbrugging van een aantal ontstane vacatures of om flexibiliteit te houden (Notitie toezegging inzake inzicht in formatie, loonsom en externe inhuur, 2013). Op de totale loonsom rust een structurele taakstelling, die opklimt naar € 2,1 mln. op jaarbasis vanaf 2016. Gesteld wordt, dat hier via inhuur van derden op wordt geanticipeerd. Als nu een medewerker de organisatie verlaat, wordt geen vast personeel aangetrokken, maar juist ingehuurd: op die manier kan sneller in 2016 afscheid worden genomen en de taakstelling worden gerealiseerd, zo wordt gesteld.



Er is een Flexpool opgericht. Het betreft hier capaciteit op het gebied van projectmanagement, procesmanagement, interim-management en projectondersteuning. Deze pool bestaat niet alleen uit medewerkers uit de gemeente. De poolorganisatie moet als het goed is zichzelf bekostigen. “In het nieuwe organisatieontwerp is een Flexpool opgenomen. Deze Flexpool zal intern gaan werken als een “commercieel” uitzendbureau. Alle aanvragen voor het inhuren van externe tijdelijke capaciteit zullen vanaf medio februari via deze Flexpool lopen. Pas als de Flexpool geen capaciteit kan leveren kan eventueel extern worden ingehuurd”, zo stelt een notitie die in 2013 is gericht aan de raad (Notitie toezegging inzake inzicht in formatie, loonsom en externe inhuur, 2013). Het is dus de bedoeling dat bij inhuur eerst deze Flexpool wordt geraadpleegd. Pas als er geen capaciteit kan worden geleverd, kan verder gekeken worden. Het is echter bij sommige respondenten onduidelijk, of de Flexpoolorganisatie extern personeel mag of kan aantrekken (als de gevraagde capaciteit niet in de pool zit) of dat de teammanager dit dan doet. Ook is niet duidelijk voor iedereen of de Flexpool enkel projectmanagers levert, of dat het ook om ander personeel gaat. In de praktijk regelen managers hun eigen inhuur, tenzij het budget op is. In dat geval doet men een verzoek bij de directie, aldus sommige respondenten.

Van oudsher beheert het team HR een aantal raamcontracten met bijvoorbeeld Start. Dit zijn vaak raamcontracten die voor de fusie waren afgesloten door de individuele gemeenten en nu nog doorlopen. De vraag rijst in hoeverre HR deze contracten wel moet beheren. De Flexpoolorganisatie vervult hier ook een rol, die overigens niet voor iedereen duidelijk is, terwijl het cluster Inkoop zich ook bezig houdt met contractbeheer. Daarnaast hebben teammanagers ook zelf hun overeenkomsten op het gebied van inhuur. Ook wordt op sommige terreinen decentraal samengewerkt met andere overheidsorganisaties waar het de inhuur van personeel betreft. Het gaat dan vaak om gespecialiseerd personeel. Hier is echter op centraal niveau geen goed beeld van. Verder is geen sprake van een centraal contractenregister en heeft men centraal ook geen overzicht van raamcontracten.

Eigenlijk zou het cluster Inkoop de raamcontracten moeten afsluiten, maar daar is nu te weinig tijd voor, aldus de respons. Idealiter zou men vervolgens altijd langs de Flexpool moeten gaan bij het inhuren van tijdelijk personeel, aldus de respons. Mocht de capaciteit niet te leveren zijn, dan kan men zich tot HR wenden. Volgens anderen zouden alle tijdelijke functies via de Flexpool moeten verlopen. Deze Flexpool strekt zich ook uit naar buurgemeenten en de provincie. HR is dan verantwoordelijk voor de Startovereenkomst, maar enkel via de Flexpool kan hier gebruik van worden gemaakt.

Volgens sommige respondenten is afgesproken dat de Flexpool eerst een persoon aan zal wijzen voor het registreren van de wensen en dat de Flexpool daarna weer contact met de inkoopadviseurs zal opnemen.

Volgens sommige respondenten is de teammanager eerst en vooral verantwoordelijk. Als deze budget heeft, kan tot inhuur worden overgegaan. Bij reguliere inhuur kan zaken worden gedaan met HR. Het gaat dan om de inhuur via Start.

Voor meer ingewikkelde zaken kan zaken worden gedaan met de Flexpool. De adviseurs inkoop zouden idealiter overal bij betrokken moeten worden. In de praktijk heeft HR zeer veel contact met de teams. Deze positie was al van oudsher verworven. HR houdt zich al geruime tijd bezig met uitvoering, advisering en kaderstelling op het gebied van personele zaken. De teams worden op die manier ondersteund en hebben zeer veel gemak van het samenwerken met HR. Ook na de uitputting van het frictiebudget heeft HR nog een duidelijke toegevoegde waarde binnen de organisatie. Alle teams houden zich aan de raamovereenkomsten, zij het, dat niet altijd de goede kandidaten geleverd worden. In dat geval wil men wel eens omzien naar de Flexpool, maar die bestaat eigenlijk nog maar kort. De inkoopadviseurs van het cluster Inkoop (officieel beleidsadviseurs Inkoop, Aanbestedingen en Verzekeringen) moeten hun plek nog echt veroveren. Men is nog niet overtuigd van het feit dat de adviseurs de wensen goed doorgronden en men heeft nog een gevoel van toezicht en regelzucht. Bovendien is het voor de meeste teams leuk om inkoop zelf ter hand te nemen.



De adviseurs zijn in de ogen van sommige managers te weinig facilitair en hechten teveel aan regels. Een effectieve marketing zou hier passend zijn, zo wordt wel gesteld. Andere teammanagers zijn weer positiever en schakelen de inkoopadviseurs wel vaker in, zeker bij grotere aanbestedingen.

In de organisatie zijn volgens respondenten wel verschillen te constateren tussen de meer technische disciplines en de sociale disciplines. Binnen de technische disciplines wordt al geruime tijd met bestekken gewerkt, worden contracten en processen gestandaardiseerd en wordt al getoetst op rechtmatigheid. Daar bestaat minder behoefte aan een extra inkoopfunctie in de vorm van inkoopadviseurs. Bij het sociaal maatschappelijke domein is inkoop nog niet gestandaardiseerd en zouden de inkoopadviseurs een sterke toegevoegde waarde kunnen leveren. Binnen dit domein wordt inkoop echter nog niet altijd ingeschakeld. Dit is eigenlijk niet zonder risico, want juist binnen dit domein zal met het oog op de drie transities bijzonder veel geregeld moeten worden op het terrein van inkoop en aanbesteding, aldus de respons.

Op 5 juni 2013 neemt het DT kennis van de uitkomst van de aanbesteding met betrekking tot uitzend- en payroll medewerkers. Het voorstel is afkomstig van HR, maar gesteld wordt dat men bezig is om met de Flexpool nadere richtlijnen op te stellen over de wijze waarop in zijn algemeenheid met flexibele capaciteit omgegaan kan en moet worden. De raamcontracten worden door HR getekend, aldus het DT voorstel. Het voorstel kent een memo als bijlage met enkele spelregels: “Wij blijven vrij om te kiezen tussen allerlei andere vormen van flexibele capaciteitsuitbreiding. We hebben nu onze Flexpool, maar we kunnen ook kiezen uit andere opties zoals, urenuitbreiding eigen personeel, Empatec, digitale marktplaats, Wissel Uit, Andere gemeenten, uitbesteding, etc. Alleen als we voor schaal 7 of lager naar een uitzend- of payrollbedrijf gaan komen de partijen in beeld. De uitzendbureaus moeten binnen 48 uur twee kandidaten leveren, daarna ben je vrij.

Let op: bij schaal 8 of hoger gelden de normale inkoopregels van SWF en moet je al snel meervoudig onderhands aan de slag of zelfs aanbesteden. Hier ben je zelf verantwoordelijk voor. De controller en accountant zien hier steeds strenger op toe. (..) We zijn met de Flexpool in overleg over een handzaam overzicht van de verschillende opties” (Memo nieuwe raamovereenkomst, juni 2013).

De eis tot zelfbekostiging van de Flexpool levert soms complicaties op. Zo is niet iedereen gewend om een interne factuur te krijgen en zijn er tevens de nodige discussies over de vraag welke kosten precies kunnen en moeten worden doorgerekend. De samenwerking met andere gemeenten kan versterkt worden, aldus sommige respondenten. Een enkele teammanager stelt, dat hij liever niet de Flexpool inschakelt, vanwege de hoge uurtarieven die daarvoor in rekening worden gebracht.

Een notitie die in 2013 verschijnt merkt het volgende op met betrekking tot de Flexpool: “Een nieuw team is de Flexpool. Dit team wordt bemenst met medewerkers die het een uitdaging vinden om flexibel ingezet te worden. In opdracht verrichten de medewerkers binnen en zo mogelijk buiten de organisatie werkzaamheden.

De Flexpool zal een zichzelf bedruipend team moeten worden. Wat betreft de samenstelling van de pool denken wij in de eerste plaats aan projectmanagers met projectondersteuning. Maar ook aan beleidscapaciteit en interim-management. Beide laatste functies worden nu regelmatig op tijdelijke basis ingehuurd tegen tarieven waarop we - door dit in eigen beheer uit te voeren - aanzienlijk kunnen besparen. In deze pool kunnen ook herplaatsingskandidaten met Flexpoolkwaliteiten geplaatst worden. In de toekomst kan dit team groeien met collega's die vanuit carrièreperspectief nieuwe ervaringen willen opdoen. De teammanager krijgt de opdracht het projectmatig werken via de Flexpool in te voeren” (Startnotitie Flexpool, 2013, p. 3). Deze notitie erkent dat tijd nodig is om de doelstellingen die men beoogt met de Flexpool goed te realiseren.



Men schat in, dat men al snel een jaar nodig heeft. Men hanteert geen strakke begrenzing van het type functie. “De Flexpool is niet ondergebracht bij een specifiek domein, en valt onder verantwoordelijkheid van de Directie. De teammanager Flexpool is leidinggevende van de Flexpoolmedewerkers. Selectie van Flexpoolmedewerkers, beoordeling- en jaargesprekken vallen onder verantwoordelijkheid van de teammanager” (Startnotitie Flexpool, 2013, p. 7).

“Uitgangspunt is dat onze organisatie in kan spelen op alle zich voordoende ontwikkelingen en dat de Flexpool hét onderdeel binnen de organisatie is dat breed inzetbaar is op diverse terreinen. De noodzaak om externe menskracht van buiten de organisatie in te huren neemt daarmee af. Wil de Flexpool deze rol waar kunnen maken dan zal de rest van de organisatie opdrachten die niet door de organisatie zelf uitgevoerd kunnen worden, **in alle gevallen** voorleggen aan de Flexpool. Alle leidinggevendenden zullen hieraan moeten voldoen en dit binnen de organisatie uit moeten dragen. Aan de Flexpool de opdracht om de verwachting die er binnen de organisatie leeft over het functioneren van de Flexpool en de rol die het binnen de organisatie moet gaan vervullen waar te maken” (Startnotitie Flexpool, 2013, p. 10). Later wordt in dit verband gesteld: “Alle externe inhuur valt onder de verantwoordelijkheid van de Flexpool. In overleg met cluster Inkoop worden er, indien gewenst/nodig, contracten met leveranciers opgesteld (preferred suppliers). Aanvragen om extra capaciteit of kennis worden gemeld bij de Teammanager Flexpool. Er zal in alle gevallen eerst onderzocht worden of er mensen beschikbaar zijn binnen de eigen organisatie. Goed werkgeverschap en het bieden van (ontwikkel)kansen binnen de eigen organisatie zijn daarbij de leidende principes. Vervolgens zoekt de Teammanager Flexpool contact met collega-overheden zoals bv. de Flexpool van de provincie. Indien zowel de eigen organisatie als bij andere overheidsorganisaties geen kennis en capaciteit voorhanden is, wordt bij een bedrijf kennis of capaciteit ingehuurd. Dat inhuren vindt plaats door de teammanager Flexpool, die ook voor de contractering zorgdraagt in samenwerking met de inkoopadviseurs van het team JVZ en HR.

Door het sluiten van raamovereenkomsten kunnen voordelen behaald worden. Daar komt bij dat de Europese drempel voor het inkopen van diensten snel bereikt is. Ongecontroleerd inkopen van diensten kan daardoor snel leiden tot het in strijd handelen met het Inkoop- en aanbestedingsbeleid. Om het overzicht te kunnen bewaren en om tot de meest efficiënte manier van werken te komen is het nodig dit bij één organisatieonderdeel onder te brengen. Om dit binnen de organisatie voor elkaar te krijgen is een collegiale en coöperatieve houding noodzakelijk van met name de teammanagers. De Teammanager Flexpool heeft binnen de organisatie als enige alle verantwoordelijkheden en bevoegdheden om verzoeken om externe inhuur van interim- en projectmanagement en inkoop van kennis af te doen (ingenieursbureaus, ZZP'ers, directievoerders en toezichthouders, detachingsbureaus, (stedenbouwkundige) adviesbureaus etc.)” (Startnotitie Flexpool, 2013, p. 16). De notitie wordt op 1 juli 2013 door de directie voor kennisgeving aangenomen, de begroting van de Flexpool wordt vastgesteld, aldus de respons. Overigens stellen sommige respondenten in het ambtelijk hoor- en wederhoor, dat de directie heeft aangegeven, dat de Flexpool wel de bovenbeschreven richting op moet gaan.

Het letterlijke besluit van de directie luidt:

“De directie:

1. Neemt kennis van de startnotitie over de invoering van de Flexpool in de gemeente SWF.
2. Stelt de bijgevoegde begroting Flexpool 2013 vast.
3. Neemt kennis van de bijgevoegde lijst Opdrachten en detacheringen van de Flexpool.
4. Neemt kennis van het bijgevoegde Flexpool Evaluatieformulier.
5. Neemt kennis van het bijgevoegde Opdracht formulier van de Flexpool.
6. Besluit in te stemmen met uitbreiding van de formatie van de Flexpool met 0,5 Fte adm. medewerker A. De jaarlasten van € 20.000,- kunnen worden gedekt uit de vrijvallende loonsom 1 januari 2014 van de toegevoegde Boarnsterhim formatie” (ambtelijk hoor- en wederhoor, 21 oktober 2013).



Anno juli 2013 wordt nog niet altijd op de bovenbeschreven voorgestane manier gewerkt. Als moet worden ingehuurd, wordt eerst gekeken of budget beschikbaar is. Vervolgens wordt gezien welke inkoopprocedure gevoerd moet worden. Daarna wordt een brief opgesteld door het team welke wordt ondertekend door een directeur. De brief wordt ofwel verzonden via HR (als men een payroll constructie ambieert) ofwel verzonden naar partijen die men in het eigen netwerk kent. De Flexpool wordt in dit verband niet door alle respondenten genoemd. Sommige respondenten erkennen de rol van de Flexpool wel en stellen dat alle inhuur in principe via de Flexpool verloopt (of moet verlopen). Sommige teammanagers claimen vrijheidsgraden waar het inhuur betreft (als het maar binnen het budget past), terwijl sommige directieleden hier wat strakker op zouden willen sturen (alle vacatures moeten door de directie worden vrijgegeven en die zou ook voor inhuur kunnen gelden). Andere teammanagers handelen in de praktijk naar eigen inzicht. Inhuren dient ertoe om op termijn een taakstelling te realiseren. Als er een medewerker weggaat, wordt ingehuurd in anticipatie op een taakstelling. Als de taakstelling dan gerealiseerd moet worden, kan sneller afscheid worden genomen van een externe dan van een vaste medewerker. Inhuur verloopt met name via het eigen netwerk en telefonisch. De directeur wordt wel vooraf geconsulteerd. Enkel voor minder gespecialiseerd personeel worden de raamorganisaties benaderd. Deze organisaties hebben echter geen gespecialiseerd personeel. De Flexpool wordt niet ingeschakeld: de uurtarieven zijn behoorlijk hoog en dan is directe externe inhuur vaak voordeliger, zo wordt gesteld.

5.4 Case studie

Voor dit onderzoek zijn drie cases geselecteerd. Voor de selectie is het crediteurenbestand 2012 van de gemeente opgevraagd. Dit bestand is opgedeeld naar teams die derden hebben ingehuurd voor het jaar 2012. Vervolgens is per team at random een selectie gemaakt, zodat één case per team overbleef. Tot slot zijn uit deze selectie weer drie cases at random geselecteerd. Met het oog op de vertrouwelijkheid zijn de namen van personen in de case studies vervangen fictieve namen (naar X, Y, ABC en de fictieve naam van der Bos).



Archytes

De eerste case betreft de inhuur van een vergunningverlener omgevingsvergunningen en een vergunningverlener APV, voor het team vergunningen. De inhuur wordt betrokken bij Archytes Groep BV.

Naam	Product	Bedrag	Toelichting
Archytes Groep BV	Publieksvergunningen	3.111,50	Uren A. X week 44 en 45
		3.360,00	Uren H. Y week 44 en 45
		3.360,00	Uren H. Y week 45 en 46
		1.890,00	Uren H. Y week 46
		1.568,00	Uren A. X week 46
		3.136,00	Uren A. X week 47 en 48
		3.570,00	Uren H. Y week 47,48
		1.995,00	Uren H. Y week 49
		1.127,00	Uren A. X week 49
		1.890,00	Uren H. Y week 50
		3.062,50	Uren A. X week 50 en 51
		2.520,00	Uren H. Y week 51/52/53

Tabel 5.1: Archytes

Het bovenstaande overzicht betreft twee projecten, welke separaat zijn opgepakt (WABO en APV).

In april 2012 wordt bij het team Vergunningen een verbeterplan opgesteld. Een en ander om adequaat te kunnen reageren op ontwikkelingen met betrekking tot de WABO en de APV. In september 2012 wordt vervolgens een lean-actie-plan opgesteld, dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan het DT (incl. dekkingsvoorstel), zo geven de respondenten in het ambtelijk hoor- en wederhoor aan. Dit verbeterplan mondt uit in een raming van de benodigde capaciteit. Afgezet tegenover de aanwezige capaciteit wordt geconstateerd dat behoefte bestaat aan detachering.

Beide projecten worden apart van elkaar opgepakt wat betreft inhuur. Contact wordt opgenomen met Startpeople en met een aantal andere bedrijven (als blijkt dat Startpeople de gevraagde capaciteit niet direct kan leveren) voor beide projecten. Voor de WABO wordt uiteindelijk inhuur geleverd via Rndom Advies, Tracé en Archytes. Voor de APV wordt inhuur geleverd via Archytes, Clafis en Start people. Vrijwel alle benaderde bureaus hebben daarmee inhuur geleverd, hetgeen het meest voordelig was en het meest efficiënt, aldus de respondenten in het ambtelijk hoor en wederhoor. Archytes levert tot de kerst van 2012 de bovenvermelde capaciteit: X voor de APV en Y voor de WABO (omgevingsvergunningen).

De inhuur betreft de volgende werkzaamheden met betrekking tot omgevingsvergunningen: "Het toetsen van alle voorkomende aanvragen om omgevingsvergunningen aan relevante wetgeving waaronder Bouwbesluit, Woningwet, Wet ruimtelijke ordening, bouwverordening, toetsen aan volledigheid, welstand, opstellen van beschikkingen"



(Offerte Archytes Groep BV). Voor APV vergunningen betreffen de werkzaamheden: “Het opstellen en redigeren van vergunningen en ontheffingen op grond van de APV en bijzondere wetten. Voeren van benodigde vergunningsprocedures” (Offerte Archytes Groep BV).

Het dossieronderzoek levert in dit verband het volgende op.

Het bedrijf InterConcept fungeert als eerste contactorganisatie. Dit bedrijf levert verschillende offertes aan. Zo offreert InterConcept op 16 oktober 2012 capaciteit voor omgevingsvergunningen voor € 52,50 excl. BTW per uur (Y). Y was bekend met de werkwijze van de gemeente vanwege eerder verleende diensten, aldus de respondenten. Daarnaast wordt capaciteit geoffreerd voor € 50,00. Voor de APV medewerker wordt € 46 excl. BTW per uur geoffreerd.

Op 22 oktober 2012 wordt de overeenkomst voor Y (omgevingsvergunningen) via InterConcept doorgemailed. 23 oktober 2012 wordt X voor APV voorgedragen (aangezien eerdere gesprekken niet tot het gewenste resultaat hebben geleid, aldus de respons), welke net als Y per direct beschikbaar is. 24 oktober 2012 wordt nog een andere APV-kandidaat voorgedragen welke minder ervaren is en € 45 excl. BTW per uur kost. In dezelfde mail wordt gesteld dat het uurtarief van X € 49,50 excl. BTW per uur bedraagt.

De gemeente vraagt op 23 oktober 2012 in hoeverre het uurtarief van Y inclusief reis- en verblijfkosten is. Diezelfde dag mailt InterConcept terug dat het aangeboden tarief inderdaad inclusief reiskosten woon-werk verkeer betreft. De verblijfkosten zijn evenwel afhankelijk van eventuele parkeerkosten.

InterConcept stelt de kandidaten voor als eigen medewerkers: “Ook x is inmiddels al ruim 10 jaar bij ons aan de slag en derhalve ook een zeer ervaren medewerker”, zo stelt InterConcept in de mail van 16 oktober 2012.

De overeenkomst van InterConcept voor dhr. Y welke op 22 oktober 2012 wordt doorgemailed, wordt niet ondertekend door de gemeente.

Op 25 oktober verstuurt Archytes de overeenkomsten voor Y en X in hard copy, welke door de gemeente ondertekend worden en op 8 november 2012 worden teruggestuurd.

Naast Archytes worden ook Startpeople, Rndom Advies, Tracé en Clafis ingeschakeld om capaciteit voor de APV en WABO te leveren. Met Startpeople wordt op 8 november 2012 het ondertekende contract verzonden voor € 31,32 excl. BTW per uur (APV). Het contract met Tracé wordt ondertekend en eveneens op 8 november 2012 opgestuurd voor € 50 excl. BTW per uur (APV). Diezelfde dag verstuurt de gemeente het ondertekende contract met Clafis voor € 35,50 excl. BTW per uur.

Deze laatste betreft niet zozeer de inhuur van een vergunningverlener, maar van een medewerker APV Frontoffice (zelfde taken maar minder complex, het gaat hier om iemand die eerder heeft gewerkt bij de gemeente, maar die geen ervaring heeft met juridische bijzondere wetten, aldus de respons).

Ten aanzien van de relatie tussen InterConcept en Archytes wordt desgevraagd het volgende gesteld:

“De vraag voor inhuur hadden wij destijds o.a. uitgezet bij Interconcept. Interconcept was ons bekend. Vanwege een moeilijke markt en spaarzame opdrachten zijn Interconcept en Archytes een soort lijstverbinding aangegaan, waarbij onze contactpersoon uiteindelijk voor beide partijen werkzaam was. Archytes zou het noordelijke deel van Nederland voorzien van kandidaten, Interconcept het zuidelijke. Tenminste, dat is wat Interconcept ons destijds heeft gemeld. Interconcept is dus geen tussenpersoon voor Archytes dan wel voor de gemeente. Het heeft ook geen kostenverhogende of kostenverlagende werking gehad. Die lijstverbinding is overigens weer teniet gedaan op 1 januari 2013 waarbij onze contactpersoon weer bij Interconcept aan het werk is gegaan”.



ABC Interim- en Projectmanagement

De inhuur van ABC Interim- en Projectmanagement betreft in eerste instantie een interimopdracht voor de functie van teammanager Handhaving en Toezicht West.

Naam	Product	Bedrag	Toelichting
ABC Interim- en Projectmanagement	Dorpen en steden - Handhaving en toezicht west	8.800,96	Wzh. Interimopdracht teamleider HTW jan.2012
		8.902,46	Wzh. tbv. gem Sudwest-Fryslan
		7.865,97	Wzh. interimopdracht teamleider HTW mrt.2012
		7.865,97	Wzh. interimopdracht teamleider HTW mrt.2012
		8.000,86	Wzh. interimopdracht teamleider HTW april
		8.054,41	Wzh. mei 2012
		8.676,15	Interimopdracht teamleader HTW juni 2012
ABC Interim- en Projectmanagement (vervolg)	Backoffice Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht	5.917,45	interim teamleider HTW juli 2012
		6.089,65	Interim opdracht teamleider THO augustus 2012
		7.711,97	September 2012 - werk als interim
		7.726,60	Uren teamleider THO
		9.122,40	Periode november 2012
		5.217,45	Periode december 2012
	Directie en MT	8.800,96	Wzh. Interimopdracht teamleider HTW jan.2012
		8.902,46	Werkz. tbv. gem Sudwest-Fryslan
		117.655,72	Totaal

Tabel 5.2: ABC Interim- en Projectmanagement



In 2011 was er sprake van twee teams Handhaving, te weten team Handhaving en Toezicht Oost (HTO) en Handhaving en Toezicht West (HTW). Medio 2011 geeft de zittende teammanager HTW aan, een andere functie binnen de gemeente te ambiëren. Omdat de toekomst van zijn team (HTW) onzeker was, omdat er veel mutaties in het team waren en omdat er verschillende werkwijzen geüniformeerd moesten worden, wordt medio 2011 een interimmanager aangezocht voor Handhaving en Toezicht West. Men schat in, dat deze opdracht niet boven de € 25.000 gaat en na een verkenningronde wordt een overeenkomst aangegaan met ABC Interim- en Projectmanagement. De gemeente zoekt iemand met ervaring en uit het netwerk komt de naam van ABC naar boven. Deze organisatie levert volgens de overeenkomst een teammanager a.i.. Gelet op de inschatting (max 25.000,-) hoeft geen aanbesteding uitgezet te worden. De overeenkomst zou in eerste instantie stoppen per oktober 2011, aangezien rond die datum de evaluatie van de organisatie staat gepland en rond dat tijdstip meer duidelijkheid bestaat over de toekomst van het team. In 2011 worden elke 14 dagen evaluatiegesprekken gehouden met de interim teammanager.

De Directie besluit in oktober/november 2011 om de teams HTO en HTW te hergroeperen in het team Handhaving en Toezicht Omgevingsrecht (bouw- en milieu-inspectie en juridische ondersteuning) en het team Handhaving en Toezicht Publiek Domein. Tevens wordt besloten om per 1 januari 2012 het team HT Omgevingsrecht over te plaatsen naar de Backoffice. De interimmanager gaat daarbij mee over als teammanager HT Omgevingsrecht naar de Backoffice. Met het oog op externe juridische ontwikkelingen verwacht men namelijk een verzwarende van de juridische taken. Bovendien blijft de toekomst van het team onzeker omdat duidelijk wordt dat een aantal taken van dat team op termijn overgaan naar de RUD/Fumo.

De externe inhuur verloopt naar alle tevredenheid, aldus de respons. De interim teammanager creëert duidelijkheid, terwijl ook het vertrouwen in het team groeit. Ten tijde van dit onderzoek (medio 2013) loopt de inhuur van ABC Interim- en Projectmanagement nog door.

In 2012 wordt volgens sommige respondenten geen nieuw contract opgesteld. Daarnaast worden in 2012 tot en met juni 2012 de facturen van ABC Interim- en Projectmanagement geboekt op de afdeling Dorpen & Steden. Pas vanaf juli 2012 wordt geboekt op de afdeling Backoffice HT Omgeving. In dit verband wordt desgevraagd gesteld dat: "Het contract is niet formeel schriftelijk aangepast. De organisatiewijziging had geen invloed op de geldigheid van de gemaakte afspraken. Dus de oude afspraken zijn één op één overgegaan naar de Backoffice".

Het dossieronderzoek laat het volgende beeld zien. Op 7 juni 2011 wordt door de gemeente de offerte van ABC Interim- en Projectmanagement akkoord verklaard en bevestigd door de afdelingsmanager Dorpen & Steden. In deze offerte wordt uitgegaan van een uurtarief van € 87,50 excl. BTW. De werkzaamheden starten op 8 juni 2011 en betreffen de interimvervulling van de functie van teammanager Handhaving en Toezicht West. Voor wat betreft de looptijd wordt gesteld dat het voorsnog om een periode gaat waarvan de looptijd afhankelijk zal zijn van een door de gemeente geplande evaluatie van het takenveld. De verwachting is, dat deze in oktober/november 2011 zal plaatsvinden, aldus de offerte. In het dossier zijn geen andere offertes aangetroffen of andere stukken die erop wijzen dat contact is opgenomen met potentiële andere kandidaten.

Bij de eerste offerte van ABC wordt uitgegaan van een looptijd van 8 juni 2011 tot ongeveer medio oktober 2011. Uitgaande van 18 uur per week en een uurtarief van € 87,50, zou de initiële inschatting dan uitkomen op 18 weken x 18 x 87,50 = € 28.350 excl. BTW.



Talenter

Nog voor de start van de gemeente was al sprake van een samenwerking tussen Talenter, de Intergemeentelijke Sociale Dienst en enkele gemeenten. Het betrof een gezamenlijk project ter bevordering van de jeugdwerkgelegenheid. Bij de start van Súdwest-Fryslân bleef Talenter in beeld en levert anno september 2013 nog steeds extern personeel. Het betreft hier doorgaans werkzaamheden in het domein van sociale zaken, werkgelegenheid en inkomstenoverdrachten.

Het verloop van Talenter kan op basis van de crediteurenadministratie 2012 als volgt worden weergegeven:

Naam	Product	Bedrag	Toelichting
Talenter BV	Publiek -Participatie	4.538,87	verrichte werkzaamheden H.
		2.300,10	D. K. december 2011
		5.903,86	Gem. SWF januari 2012
		4.858,40	Gem. SWF - J. januari
		2.815,26	P.G.H. Okt.2011
		4.720,00	S.J. febr.2012
		6.289,84	P.G.H. febr.2012
		5.786,67	P.G.H. maart 2012
		5.473,98	verrichte werkz.heden P.G.H. april
		6.253,48	P.G.H. mei 2012
		2.479,82	Juni 2012 - P.G.H.
		2.160,00	S.J. juli 2012
		36,00	Juli - werkzaamheden H. overige declaraties
	6.523,95	Juli - werkzaamheden H. salaris, reiskosten	
	5.622,06	P.G. H. aug. 2012	
	4.556,91	Loonk. P.G. H. sept 12	
	1.280,00	Gemeente Sudwest Fryslan H.	
	Publiek - Inkomen	4.725,00	werkzaamh. Van der Bos april 2012
		4.725,00	werkzaamh. Van der Bos mei 2012
		630,00	Werkzaamh. Van der Bos maart 2012
6.384,00		Juni 2012 - Van der Bos	
28,69		Juni 2012 - reiskosten van der Bos	
6.854,40		Juli - werkzaamheden van der Bos 2012	
507,11		reiskst. project H. juli 2012	



Naam	Product	Bedrag	Toelichting
Talenter BV (vervolg)	Publiek - Inkomen (vervolg)	389,50	Werkz.h. H. aug 2012
		6.854,40	Augustus 2012 - M. van der Bos
		5.997,60	Loonk. M. v.d. Bos sept. 12
		167,20	Reiskosten auto dhr/mw H. sep12
		7.197,12	Bos, M. van der oktober 2012
		6.683,04	Gemeente Sudwest Fryslan Van der Bos
			Backoffice -Welzijn en onderwijs (BWO)
		6.150,00	S.H. B. Dec. 2011
		6.150,00	Gem. SWF- B. januari
		6.150,00	Gem. SWF- B. januari
		6.150,00	S.H.B. febr.2012
		6.150,00	S.H.B. febr.2012
		4.560,00	S.J. maart 2012
		6.150,00	verrichte werkz.heden S. B. april
		6.150,00	S.H.B. mei 2012
		88,73	Reiskosten auto mei 2012
		6.150,00	Juni 2012 - werk B.
		6.150,00	S.H.B. maart 2012
		6.150,00	Juli - werkzaamheden B.
		6.150,00	werkzaamhedenaugustus 2012
		6.150,00	Loonk. S.H.B., sept. 12
		6.150,00	B., S.H. oktober 2012
		6.150,00	werkz. S.B. november
	Regionaal meld- en Coördinatiepunt	4.618,70	Loonk. N. van der S., sept. 12
		4.643,40	N. van der S. oktober 2012
		4.702,29	N. Van der S. - november 2012
	Reintegratie- trajecten	4.858,40	Gem. SWF -J. januari
		4.720,00	S.J. febr.2012
		4.560,00	S.J. maart 2012
		60.394,50	ISD ZWF mrt.2012
		2.880,00	S.J.; mei 2012



Naam	Product	Bedrag	Toelichting
Talenter BV (vervolg)	Reintegratie- trajecten (vervolg)	2.880,00	S.J.; mei 2012
		3.120,00	S.J.: juni 2012
		60.394,50	Jeugdwerkloosheid 2e term.
		2.160,00	S.J. juli 2012
		2.920,00	Werkzaamheden S. J. - april 2012
		320,00	Augustus 2012 - S. J.
		540,00	Augustus 2012 - S. J.
		10.000,00	verrichte werkz. sept.
		2.560,00	verrichte werkz.heden sept
		2.120,00	J., S. oktober 2012
		2.560,00	Gemeente Sudwest Fryslan J.
		397.712,78	Totaal

Tabel 5.3: Talenter

Uit het bovenstaande overzicht is één case geselecteerd: de inhuur van dhr. V.d. Bos (fictieve naam). In de week van 19 maart 2012 wordt door de teammanager Publiek Inkomen telefonisch contact opgenomen met Talenter. Talenter wordt verzocht om een aantal kandidaten voor te leggen voor de functie van ervaren inkomensconsulent. De accountmanager van Talenter reageert per mail op 20 maart 2012 positief op dit verzoek en brengt dhr. V.d. Bos onder de aandacht. Op 23 maart 2012 vindt een gesprek plaats tussen v.d. Bos en het team Publiek Inkomen. Dit gesprek verloopt positief, getuige een mail van Talenter, d.d. 23 maart 2013. In deze mail wordt de mondelinge afspraak bevestigd, dat v.d. Bos de volgende week al kan beginnen. Hoewel deze inhuurkracht elders voor € 45 per uur werkzaam is op dat moment, verlaagt Talenter het tarief voor de gemeente naar € 42 per uur onder de conditie dat v.d. Bos dan vanaf 1 april of 1 mei voor 36 uur kan worden ingezet (in plaats van 30 uur per week). Diezelfde dag, 23 maart 2012, mailt de teammanager terug. 36 uur vanaf 1 april is niet haalbaar, vanaf 1 mei wellicht en vanaf 1 juni 2012 is 36 uur in ieder geval geen probleem. De teammanager stelt voor om tot 1 mei 2012 € 42 per uur te betalen. Mocht er na 1 mei geen uitbreiding mogelijk zijn, dan kan de prijs naar € 44 per uur. Talenter gaat hier diezelfde dag per mail mee akkoord.

Op 10 mei 2012 mailt de teammanager naar Talenter. Het plan is om v.d. Bos per 1 juni 36 uur per week in te zetten tot medio augustus 2012. Daarna stopt de detachering. Op 11 mei 2012 mailt de teammanager dat zij een en ander eerst wil voorleggen aan het MT alvorens een offerte te ondertekenen. Op 29 mei 2012 geeft de teammanager aan, dat de uitbreiding per 1 juni akkoord is bevonden.



Op 4 juli 2012 vindt telefonisch overleg plaats tussen de accountmanager van Talenter en de teammanager Publiek Inkomen. Bij een verlenging van v.d. Bos tot 1 oktober mag de gemeente een maand kosteloos gebruik maken van een andere kracht die kan worden ingezet ten behoeve van het wegwerken van de achterstanden. Vrijdag 6 juli 2012 mailt de teammanager dat v.d. Bos verlengd mag worden tot het eind van het jaar.

Talenter bevestigt de afspraken ook per brief. Op 29 maart 2012 verstuurt Talenter een brief, waarin de inzet van de heer v.d. Bos wordt bevestigd. Het betreft de periode vanaf 29 maart 2012 tot en met 31 juli 2012 voor 30 uur per week. Op 30 mei 2012 wordt de urenuitbreiding per 1 juni 2012 naar 36 uur per week bevestigd tot 31 juli 2012. Op 9 juli 2012 bevestigt Talenter de verlening van dhr. V.d. Bos van 1 augustus 2012 tot en met 31 december 2012 tegen dezelfde voorwaarden en condities. Op 5 december 2012 wordt het contract verlengd tot 31 januari 2013. 15 januari 2013 wordt het contract verlengd tot 28 februari 2013. Op 11 februari 2013 wordt het contract verlengd tot 31 juli 2013. Op 18 juni 2013 wordt het contract verlengd tot en met 30 september 2013.

De bovenstaande boekingen voor de inhuur van v.d. Bos corresponderen met de geleverde facturen voor zover deze beschikbaar zijn gesteld.

Talenter evalueert v.d. Bos in 2012. Op 19 oktober 2012 vindt een evaluatiegesprek plaats tussen de accountmanager, de teammanager en v.d. Bos zelf. Daarnaast voert Talenter jaarlijks een klanttevredenheidsonderzoek uit. Dit onderzoek kent de vorm van een digitale enquête, welke op 21 augustus 2012 wordt gemaild naar de teammanager. In deze enquête wordt gevraagd naar de kwaliteiten van de ingehuurde kracht, maar ook naar de kwaliteiten van de accountmanager en van Talenter als organisatie.

Desgevraagd wordt gesteld, dat gesprekken zijn gevoerd met meerdere kandidaten van verschillende bureaus. De heer v.d. Bos kwam hieruit naar voren als beste kandidaat qua achtergrond en ervaring. Bij iedere verlenging is bezien, in hoeverre dit zou passen binnen het budget. Aangegeven wordt, dat in het team ook externen van drie andere bureaus werkzaam zijn. De teammanager maakt de afweging en neemt de beslissing in samenspraak met een senior medewerker. Naast het raamcontract van Start zijn er geen restricties, zo wordt gesteld. Inschakeling van HR werd niet nodig geacht. Met de inkoopadviseurs werd geen contact gelegd en dit is ook niet gebruikelijk binnen de gemeente, zo wordt gesteld. Bij tijde van inhuur bestond nog geen Flexpool. De overweging om een externe in te huren, lag in het capaciteitstekort in combinatie met veel werk, aldus de respons. Ook de verlenging vond plaats op basis van de hoeveelheid werk die er lag. Bijna dagelijks wordt informeel gesproken met de externen, zo wordt desgevraagd aangegeven.





6. Analyse

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de gegevens uit het onderzoek worden afgezet tegen het normenkader en zal antwoord worden gegeven op de gestelde deelvragen. Daarnaast zullen de onderzoeksresultaten verder geanalyseerd worden en zullen verklaringen voor het procesverloop worden aangedragen. De analyse is opgebouwd vanuit de analyse van het beleid, het beeld dat van de gemeentebrede praktijk is verkregen en vanuit de casestudie. Deze laatste heeft enkel betrekking op de inhuur van derden en dient als illustratie van de gemeentelijke praktijk.

6.2 De normen in praktijk

De case studie wijst uit, dat de inhuur van externen voorafgegaan wordt door een probleemformulering. Zo was in het geval van Archytes sprake van een capaciteitsprobleem als gevolg van de ontwikkelingen op het gebied van de WABO en de APV. Hiertoe is eerst een verbeterplan opgesteld waarin de benodigde capaciteit is afgezet tegen de aanwezige capaciteit. Ook bij het team Handhaving is de inhuur van ABC voorafgegaan aan een probleemformulering. De toekomst van dit team was onzeker, terwijl sprake was van veel mutaties en verschillende werkwijzen in het team. Bij Talenter wordt aangegeven dat de reden lag in het capaciteitstekort, in combinatie met zeer veel werk. Voor alle cases geldt, dat vooraf een inschatting is gemaakt van de doorlooptijd, dat mondeling criteria zijn geformuleerd bij de uitvraag richting derden en dat het benodigde budget is meegenomen in de afweging. Hierbij zij wel gesteld, dat criteria doorgaans mondeling worden geformuleerd en gecommuniceerd en dat in het geval van ABC en Talenter de uiteindelijke doorlooptijd langer blijkt dan de oorspronkelijke inschatting: bij ABC en Talenter wordt vrij frequent verlengd. De eerste budgetprognose bij ABC is niet geheel juist. Gesteld wordt, dat de eerste opdrachtverstrekking aan ABC onder de € 25.000 zou uitkomen. Een nadere analyse leert echter, dat het aantal uren keer het uurtarief uit de eerste opdrachtverstrekking boven dit bedrag uitgaat (€ 28.350). Nadien wordt het contract stilzwijgend verlengd. In 2012 komt men dan boven de € 100.000 uit. Bij de Talenter case wordt in eerste instantie een contract opgesteld voor de periode van 29 maart 2012 tot en met 31 juli 2012 voor gemiddeld 30 uur per week, tegen een uurtarief van € 42. Dit betreft een periode van 16 weken en een inschatting komt dan neer op $16 \times 30 \times 42 = € 20.160$. Door de verlengingen die nadien volgen, loopt het bedrag echter op tot boven de € 50.000. Bij Archytes is feitelijk sprake van twee cases, welke afzonderlijk onder de € 25.000 blijven.

Vanuit de probleemformulering komt men in de onderzochte cases logischerwijs op inhuur uit als beste oplossing. In het geval van Archytes beschikt de gemeente over onvoldoende capaciteit en heeft men simpelweg behoefte aan “handjes en voetjes”. Dit is ook bij Talenter het geval. In het geval van ABC zet men bewust tijdelijke capaciteit in omdat de toekomst van het team onzeker is en men dus niet te snel wil omzien naar een vaste vervulling van de functie van teammanager. Ook voor de verlenging heeft men doorgaans argumenten. Aangezien het in deze gevallen om vrij specialistisch werk gaat, ligt de inzet van bovenformatieven minder voor de hand. De Flexpool is ten tijde van de inhuur nog niet operationeel.



In het geval van Archytes zijn meerdere offertes aangevraagd en gesprekken gevoerd met meerdere personen. In het geval van ABC en Talenter is dit minder duidelijk te traceren, hoewel bij Talenter wel gesteld wordt dat met meerdere kandidaten van verschillende bureaus is gesproken. De indruk bestaat, dat men heeft gezocht in het eigen netwerk. Daarbij wint men wel referenties in (ook uit het netwerk). Dit is evenwel niet vastgelegd. De uiteindelijke toetsing en selectie van de kandidaat kent altijd een zekere mate van subjectiviteit, aangezien men de diverse criteria moet wegen ten opzichte van elkaar. Zo wordt soms een snelle beschikbaarheid of de juiste ervaring belangrijker gevonden dan het uurtarief. Gesteld kan worden, dat men soms nog verder onderhandelt. Zo worden in het geval van Archytes na de selectie nog vragen gesteld over het uurtarief en in hoeverre dit tarief inclusief reis- en verblijfkosten is. Ook bij Talenter wordt nog onderhandeld over het uurtarief. Ook regelt de gemeente, dat bij een verlenging van v.d. Bos tot 1 oktober 2012 de gemeente een maand kosteloos gebruik mag maken van een andere kracht die kan worden ingezet ten behoeve van het wegwerken van de achterstanden.

De opdracht wordt in alle gevallen formeel en schriftelijk verstrekt. Een check van een tweede persoon is niet zichtbaar en traceerbaar vastgelegd. Wel worden besluiten soms genomen in overleg met een senior medewerker en soms ook voorgelegd aan de directie. In alle gevallen worden tussentijds evaluatiegesprekken gevoerd met de externen. Zeker informeel vindt soms dagelijks contact plaats. Aangezien het in de onderzochte cases gaat om ingehuurde capaciteit (welke soms zelfs ten tijde van het onderzoek nog doorloopt), kan niet gesproken worden van een op te leveren eindproduct. Eindrapportages zijn niet aangetroffen in de dossiers die betrekking hebben op de cases. Ook hier geldt evenwel, dat in een enkel geval de inhuur ten tijde van het onderzoek nog doorloopt en dat dus geen sprake kan zijn van een eindrapportage.

Voor wat betreft de organisatorische normen valt uit de respons, maar ook uit de casestudie op te maken, dat de budgethouder weet wanneer hij mag inkopen of aanbesteden en wanneer niet. Voor wat betreft de inhuur van externen is het decentrale budget op teamniveau leidend. Hier moet men in principe binnen blijven. Daarnaast kan men een beroep doen op het frictiebudget of het calamiteitenbudget, maar dergelijke verzoeken worden op directieniveau behandeld en toegekend. Uit de Talenter case valt op te maken, dat men soms het zekere voor het onzekere neemt en men het voorstel voor inhuur voorlegt aan het MT. Desgevraagd weet men welke procedure gevolgd moet worden bij inkopen en aanbesteden in het algemeen en welk beleid hierop van toepassing is.

Sinds 2012 is het beleid, dat bij inkopen van diensten en leveringen boven de € 25.000 het cluster Inkoop wordt ingeschakeld voor advies. Dit gebeurt in de praktijk nog niet altijd. Ook de adviezen die gevraagd worden verschillen, zo wordt gesteld. De adviseurs inkoop en aanbesteding zijn wel bekend met het stroomschema en het beleid, maar voeren geen standaard toets uit op de aanbesteding “simpelweg omdat zij niet van alle aanbestedingen binnen de organisatie op de hoogte zijn” (audit Niet-Europees aanbesteden, 2012, p. 20). Dit hangt enerzijds samen met het gegeven dat enkel inkopen voor diensten boven de € 25.000 gemeld moeten worden. Anderzijds verzuimt men soms melding te doen. “Ook in dit geval wordt de aanbesteding afgerond zonder advies en toets van de adviseurs. Als er wel een toets plaatsvindt, dan hangt het toetsmoment af van het moment waarop de adviseurs inkoop en aanbesteding bij de aanbesteding worden betrokken. Dat kan al in een beginfase zijn, maar ook in de afrondende fase” (audit Niet-Europees aanbesteden, 2012, p. 21). Uit deze bevindingen valt op te maken, dat de adviseurs van het cluster Inkoop nog niet altijd en tijdig worden betrokken. “De inkoopadviseurs moeten hun plek nog echt veroveren. Men is nog niet overtuigd van het feit dat de adviseurs de wensen goed doorgronden en men heeft nog een gevoel van toezicht en regelzucht. Bovendien is het voor de meeste teams leuk om inkoop zelf ter hand te nemen. De adviseurs inkoop en aanbesteding zijn in de ogen van sommige managers te weinig facilitair en hechten teveel aan regels.

Een effectieve marketing zou hier passend zijn”, zo wordt wel gesteld in dit verband. Sterker gesteld: het inschakelen van het cluster Inkoop is niet gebruikelijk binnen de gemeente, zo wordt aangegeven in een case.



“Het is tevens geen standaard werkwijze om de financieel consulenten bij een aanbesteding te betrekken, alhoewel het inkoop- en aanbestedingsbeleid dat wel doet vermoeden” (audit Niet-Europees aanbesteden, 2012, p. 19). Ook het moment dat de financieel consulent wordt betrokken in het proces kan verschillen.

Eenzelfde constatering betreft de inzet van de Flexpool. Ook hier wordt niet altijd gebruik van gemaakt. Ongetwijfeld hangt dit samen met het gegeven, dat de directie pas op 1 juli 2013 een besluit heeft genomen op het voorstel met betrekking tot de Flexpool. De respondenten die in juli 2013 zijn ondervraagd, waren in sommige gevallen echter onbekend met dit besluit. Soms wordt de Flexpool ingeschakeld, maar soms doet men liever zaken met HR, welke al een positie heeft verworven binnen de organisatie. In andere gevallen huurt men het liefst in naar eigen inzicht en via het eigen netwerk. Ook wordt opgemerkt, dat de Flexpool duur is. Overigens zij opgemerkt, dat de onderzochte cases betrekking hebben inhuur in 2011 en 2012, toen er nog geen Flexpool was. In dit verband kan ook gesteld worden, dat het directiebesluit van 1 juli 2013 niet al te zeer expliciet is. De notitie waarin wordt voorgesteld alle opdrachten die niet door de organisatie vervuld kunnen worden, voor te leggen aan de Flexpool, wordt voor kennisgeving aangenomen door de directie, maar dit uitgangspunt wordt niet expliciet bekrachtigd (of verworpen). Op deze manier kan de onduidelijkheid over de rol en inzet van de Flexpool blijven voortbestaan.

Ook uit de casestudie valt op te maken, dat men geen gebruik maakt van de financieel consulenten, de adviseurs inkoop en aanbesteding en de Flexpool. HR wordt soms informeel ingeschakeld. Gesteld kan worden, dat de inhuur van ABC begint in 2011, toen de adviseurs inkoop en aanbesteding nog niet operationeel waren. Archytes begint weliswaar in 2012, maar de eerste inschatting bedraagt minder dan € 25.000 per case, zodat de meldingsplicht niet van toepassing is en dit geldt ook voor Talenter. De vraag is echter, in hoeverre men bij een frequente verlenging niet alsnog de adviseurs inkoop en aanbesteding had moeten raadplegen.

Een nadere analyse van de nota's Inkoop en Aanbesteding leert echter het volgende. Uit het stroomschema uit de nota 2011 valt op te maken, dat de waardebepaling van een opdracht in overleg met de financieel consulent dient plaats te vinden en dit geldt ook voor de bepaling van de budgettaire ruimte (nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2011, p. 16). De nota van 2012 stelt in het stroomschema op pag. 14, dat de waardebepaling in overleg met een adviseur inkoop en aanbesteding moet plaatsvinden. Na de waardebepaling dient geplande inkoop voor diensten boven de € 25.000 gemeld te worden bij een adviseur inkoop en aanbesteding. Dit houdt feitelijk in, dat bij iedere inhuur in 2011 een financieel consulent en in 2012 een adviseur inkoop en aanbesteding moet worden geraadpleegd, omdat men bij iedere inhuur eerst de waarde moet bepalen. De passage uit de nota van 2012 dat men diensten boven de € 25.000 moet melden bij de adviseurs inkoop en aanbesteding, kan dan tot verwarring leiden. Waarom zou men immers moeten melden, als de adviseurs al betrokken waren bij de waardebepaling? Negatiever gesteld: de passage kan de indruk wekken dat men bij diensten onder de € 25.000 geen gebruik hoeft te maken van de adviseurs inkoop en aanbesteding. Deze laatste lijn is de lijn die in de praktijk wordt gehanteerd: men bepaalt zelf de waarde (welke dus te laag kan worden ingeschat) en meldt bedragen onder de € 25.000 niet. Ook in de nota 2013 staat in het stroomdiagram aangegeven, dat de adviseurs inkoop en aanbesteding geraadpleegd moeten worden bij de waardebepaling. De tekst is echter wat ambigue: “Om de totale waarde goed te kunnen bepalen is enige mate van inkoopcoördinatie onvermijdelijk. (...) Daarom dienen geplande inkopen boven € 25.000 voor diensten (..) te worden gemeld bij een adviseur inkoop en aanbesteding” (nota Inkoop en Aanbesteding, 2013, p. 10). Feitelijk worden in deze tekst waardebepaling en melding als één handeling beschouwd.

Het stroomdiagram maakt dit onderscheid wel en maakt duidelijk, dat de adviseurs ook al bij de waardebepaling geraadpleegd moeten worden, maar de vraag rijst, waarom dan nog een melding nodig is (in de volgende stap van het schema).



Het onderzoek toont aan, dat het proces van inkoop en aanbesteding periodiek en systematisch object van onafhankelijke controle is. Zo wordt in 2012 een audit naar niet Europese aanbestedingen uitgevoerd op verzoek van de concerncontroller. Daarnaast gaat de accountant in zijn managementletter in op het proces van inkoop en aanbesteden (2012). Eind 2012 wordt door een externe partij de inkoopfunctie doorgelicht, terwijl men in februari 2013 een interne controle uitvoert naar aanbesteding. De notitie Inkoop, welke in april 2013 wordt vormgegeven, bevat eveneens een evaluatie van het proces van inkoop en aanbesteding.

Jaarlijks wordt het beleid met betrekking tot inkoop en aanbesteding geactualiseerd. Daarbij worden de drempels waar nodig aangepast, maar worden ook de procedures aangescherpt of juist wat losser gelaten. Hierbij maakt men gebruik van de ervaringen uit de praktijk. Zo is het een bewuste keuze om het beleid in 2013 wat ruimer te formuleren. Het bleek namelijk, dat het beleid van 2012 niet goed uit de verf kwam. Meer regels hebben dan minder zin. Vanuit de basisgedachte dat integraal managers daadwerkelijk integraal moeten kunnen managen, heeft men bewust geopteerd voor een wat abstracter beleid, zo wordt gesteld. Het beleid bevat een stroomdiagram en een procedurebeschrijving op grond waarvan duidelijk wordt, welke procedure gevolgd moet worden, wie waarvoor verantwoordelijk is en wanneer wie moet worden geraadpleegd. Duidelijk is bijvoorbeeld dat bij inhuur boven de € 25.000 melding bij het cluster Inkoop moet plaatsvinden (als men anders dan enkelvoudig inhuurt) en dat men bij afwijkingen een verzoek moet indienen bij het college. Overigens kan een jaarlijkse actualisatie ook tot verwarring leiden als de actualisatie niet goed wordt gecommuniceerd.

Het beleid op het gebied van inkoop en aanbesteding wordt niet altijd gevolgd. Men probeert de aanbestedingsvorm zo laag mogelijk in te zetten (een eenvoudigere procedure te volgen dan eigenlijk is voorgeschreven). Er hoeven dan immers minder offertes opgevraagd te worden. Soms wordt lager aanbesteed dan het beleid voorschrijft en ook zijn niet altijd de benodigde offertes vooraf opgevraagd. Afwijkingen worden niet altijd voorgelegd aan het college. Het aanbestedingsdossier bestaat niet. De relevante documenten zijn over het algemeen wel aanwezig, maar zitten niet overzichtelijk bij elkaar in een dossier. Stukken kunnen op verschillende plaatsen liggen, zowel intern als extern. In sommige gevallen is niet alles schriftelijk vastgelegd. Bij een grotere opdracht wordt wel vooraf een raming opgesteld, maar bij kleinere opdrachten is dit lang niet altijd het geval. Soms worden opdrachten mondeling verstrekt en ook afwijzingen gaan wel eens telefonisch (en niet schriftelijk). Enkelvoudig onderhandse aanbestedingen verlopen goed: er hoeft dan maar één offerte te worden opgevraagd bij een ondernemer naar keuze, zo stelt de interne audit in dit verband. De accountant merkt met betrekking tot Europese aanbestedingen in 2012 het volgende op:⁷ “Indien voor 2012 geen contract aanwezig is, waarvoor een Europese procedure is gevolgd, zullen de uitgaven op het contract als fout worden aangemerkt (geschatte omvang in ieder geval € 324.000, de kans bestaat dat dit nog toeneemt)” (Managementletter, 2012, p. 9). Een interne controle, welke in februari 2013 wordt uitgevoerd, vermeldt het volgende: “Helder is dat de huidige wijze van controleren achteraf niet altijd rechtmatigheidsfouten vooraf kan voorkomen. Vandaar dat wij blij zijn met de introductie van een gecoördineerde inkoop binnen onze organisatie. (...) Hoewel wij merken dat er steeds bewuster wordt ingekocht, met inachtneming van de geldende regels, merken we ook dat er soms nog best veel onduidelijkheid is bij teams” (Verslag IC Aanbesteden 2012, 2013).

De accountant stelt in de controle op de jaarrekening 2012 in dit verband: “In 2012 is voor een bedrag van circa € 1 mln. aan uitgaven gedaan op contracten die onterecht niet Europees zijn aanbesteed. Bij een aantal daarvan is inmiddels wel een Europese aanbestedingsprocedure gestart, bij andere moet dit nog starten. Wij adviseren u dit met prioriteit op te pakken, zodat de rechtmatigheid vanaf 2013 wel is geborgd” (Jaarrekeningcontrole, 2013, p.6).

⁷ Hoewel het hier feitelijk een rechtmatigheidsvraagstuk betreft, sluit deze constatering ook aan op de norm dat de praktijk in lijn moet zijn met het geformuleerde beleid van de gemeente.



Ook de casestudie sluit hierop aan. De inhuur van ABC begint immers in 2011, het jaar dat nog een drempelbedrag geldt van € 25.000. Daarboven moet men onderhands aanbesteden met minimaal drie offertes. De eerste inschatting gaat uit van € 28.350, terwijl men geen andere partijen dan ABC zelf laat offereën. Daarnaast loopt de opdracht ten tijde van dit onderzoek nog door en had men rekening moeten houden met een optionele verlenging en een navenante procedure, volgens pagina 13 van de nota Inkoop en Aanbesteding, 2012. Ook bij Talenter wordt er dermate veel verlengd, dat de norm van € 50.000 wordt overschreden (het drempelbedrag van 2012). Men zou eigenlijk een onderhandse aanbesteding met minimaal 3 offertes moeten lopen in dergelijke situaties, aldus het beleid van 2012. De indruk ontstaat, dat vrij frequent te laag wordt ingeschat bij de opdrachtverstrekking met als gevolg dat een minder zware procedure gelopen hoeft te worden. Verlengingen leiden niet tot een herziening van het contract, het heroverwegen of het uitnodigen van andere partijen. Inkoopdossiers zijn niet altijd op orde. Zo is in de casestudie geen expliciete waardebeoordeling aangetroffen in de overlegde dossiers.

Samengevat kan het volgende beeld worden gepresenteerd:

Normenkader			
Soort norm	Norm	Operationeel	Súdwest-Fryslân
Inhoudelijk	Probleem helder geformuleerd	De probleemformulering bevat in ieder geval een omschrijving van het probleem dat moet worden opgelost, een inschatting van de doorlooptijd, kwaliteitscriteria en het benodigde budget.	Probleemformulering aanwezig. Criteria worden mondeling geformuleerd en gecommuniceerd. Soms worden doorlooptijd en benodigd budget te optimistisch ingeschat.
	Duidelijke afweging om tot inkoop of aanbesteding over te gaan	Extern uitbesteden is goedkoper dan zelf doen. De eigen organisatie beschikt over onvoldoende capaciteit of expertise om de gevraagde kwaliteit te leveren. Eventuele alternatieve oplossingen zijn minder aantrekkelijk.	Deze afweging wordt expliciet gemaakt in de onderzochte cases.
	Opdracht-nemer is objectief geselecteerd.	Tijdens de selectie vindt een oriëntatie op de markt plaats, worden offertes gevraagd, worden aan de hand van criteria offertes vergeleken of getoetst, vindt selectie plaats en wordt eventueel nog onderhandeld.	Wisselend beeld. Soms worden offertes opgevraagd. Soms maakt men enkel gebruik van het netwerk. Toetsing en selectie is altijd in zekere zin subjectief. Onderhandeling vindt soms na selectie plaats.



Soort norm	Norm	Operationeel	Súdwest-Fryslân
Inhoudelijk (vervolg)	Opdracht is formeel verstrekt.	De opdracht wordt verleend nadat de afwegingen uit de vorige fase zijn gecontroleerd door een tweede persoon.	Formele verstrekking vindt in de cases plaats. Een check van een tweede persoon is niet zichtbaar.
	De gemeente ziet toe op de uitvoering.	De budgethouder ziet tussentijds toe (via gesprekken of rapportages) op een juiste uitvoering.	Tussentijds vinden in de cases evaluatiegesprekken plaats.
	Het eind-product is opgeleverd.	De budgethouder en een tweede persoon controleren of het product is uitgevoerd.	Niet van toepassing in de onderzochte case.
	Het proces wordt geëvalueerd.	Een eindevaluatie vindt plaats tussen budgethouder en opdrachtnemer en deze wordt schriftelijk vastgelegd. Rapportage vindt plaats richting de afdeling Inkoop en Aanbesteding.	Niet aangetroffen in de onderzochte cases.
Organisatorisch	Bevoegdheden budgethouder	Budgethouder weet wanneer hij/zij mag inkopen of aanbesteden en wanneer hij het verzoek moet voorleggen aan MT, directie of college.	De budgethouders weten wanneer zij zelf besluiten mogen nemen m.b.t. inkoop en aanbesteden en wanneer zij verzoeken moeten voorleggen.
	Stafafdeling	Budgethouder weet wanneer hij/zij de betreffende stafafdelingen moet inschakelen.	Het cluster Inkoop wordt niet altijd ingeschakeld en ook wordt niet altijd gebruik gemaakt van het team Financiën. Ook worden de Flexpool en HR niet altijd ingezet. Een expliciet besluit van de directie met betrekking tot de rol en inzet van de Flexpool is in juli 2013 niet genomen.
	Checks and balances	Het proces is systematisch en periodiek object van onafhankelijke control of audit.	Het proces inkoop en aanbesteden is in 2012 en 2013 zeer frequent object van controle en audit geweest.



Soort norm	Norm	Operationeel	Súdwest-Fryslân
Juridisch	Beleid up to date	Het beleid wordt periodiek geactualiseerd als de Europese aanbestedingsregels daartoe aanleiding geven.	Jaarlijks wordt het beleid geactualiseerd. Hierbij worden niet alleen de Europese regels bezien, maar ook de ervaringen die men heeft opgedaan in de praktijk.
	Beleid duidelijk voor doelgroep	Het beleid dient duidelijk te zijn voor de budgethouders en duidelijk moet zijn welke procedure wanneer gevolgd moet worden.	Beleid geeft een duidelijke procedure aan waarin valt op te maken wanneer welke procedure gevolgd moet worden en wie waarvoor verantwoordelijk is. Wel kan het beleid ten aanzien van het inschakelen van de adviseurs Inkoop en Aanbesteding eenduidiger geformuleerd worden.
	Praktijk conform beleid	De procedure die gevolgd wordt is conform het beleid dat de gemeente heeft geformuleerd.	Procedures worden niet altijd gevolgd, terwijl de adviseurs niet altijd en tijdig worden betrokken. Dossiers ontbreken soms. In 2 van de 3 cases komt het uiteindelijke bedrag boven de drempel uit en had men eigenlijk onderhands moeten aanbesteden met meerdere offertes. In 1 van deze 2 cases had men dit vooraf bij de eerste opdrachtverstrekking al kunnen voorzien.

Tabel 6.1: De praktijk afgezet tegen de normen

6.3 Overige opmerkingen

Externen die eind 2012 onderzoek doen naar de inkoopfunctie binnen de gemeente, concluderen dat een besparing van welhaast € 5 miljoen tot de mogelijkheden behoort. Hiertoe moet wel worden voldaan aan een aantal voorwaarden:

“Er moet draagvlak zijn bij de budgethouders die inkoopverantwoordelijk zijn. Er moet met een zekere mate van professionaliteit naar inkoop worden gekeken. Er moet planmatig worden gewerkt en de resultaten moeten worden geborgd binnen contractbeheer”, aldus de rapportage (Rapportage inkoop, 2012, p. 28 en 29).

Ook de notitie Inkoopplan, die in april 2013 wordt vastgesteld, beoogt besparingen. In ieder geval zal een besparing gerealiseerd moeten worden van € 275.000 om de maatregelen op het gebied van inkoop te kunnen dekken.



Geconstateerd kan echter worden, dat het eerst en vooral duidelijk moet zijn wat nu precies onder een inkoopbesparing kan worden verstaan. Als een inkoopbesparing als het verschil tussen gebudgetteerde inkoop en uiteindelijk gerealiseerde inkoop wordt gedefinieerd, bestaat het gevaar, dat budgetten vooraf te hoog worden geraamd. Men heeft dan aan het eind de besparing vrij eenvoudig gerealiseerd. De vraag is vervolgens hoe een mogelijk voordeel geboekt moet worden (centraal of decentraal). Bij het centraal boeken van voordelen, kan de neiging tot decentrale medewerking gereduceerd worden. De vraag tot slot is, in hoeverre een lagere aanbesteding een daadwerkelijk gevolg is van een versterkte inkoopfunctie of wellicht eerder een gevolg van externe economische ontwikkelingen, zo wordt gesteld. De gemeente buigt zich op dit moment nog over deze fundamentele vragen en naar verwachting zal op korte termijn dan ook geen besparing mogelijk zijn op inkoop.

De notitie Inkoopplan stelt in dit verband: “De dekking wordt gezocht in de inkoopvoordelen die budgethouders behalen. Deze voordelen moeten worden overgeboekt naar inkoop. Ten tweede stelt men voor om de uren van de inkoopadviseurs, die worden ingezet bij aanbestedingstrajecten, ten laste te brengen van het aan te schaffen product. Essentieel is, dat met budgethouders gesprekken worden gevoerd”. Later vervolgt men in deze lijn met het uitgangspunt dat de “bezuinigingstargets moet worden opgelegd aan de budgethouders”.

De vraag rijst of dit nu een effectieve insteek is. Decentrale medewerking is immers noodzakelijk om gemeentebreed inkoopvoordelen te realiseren. Zeker gelet op het feit dat de inkoopfunctie nog aan het begin van een ontwikkeling staat, zal men de coördinatie op inkoop eerst moeten verdienen en het vertrouwen van decentrale budgethouders eerst moeten winnen.

Zoals gesteld worden de adviseurs niet altijd en tijdig betrokken. Zo schakelt men het cluster Inkoop niet altijd in en is men soms onbekend met de rol en functie van de Flexpool. Met HR doet men sneller zaken. Een nadere analyse leert, dat de Flexpool nog relatief nieuw is, maar ook als duur wordt ervaren. De adviseurs van het cluster Inkoop zijn wat weinig facilitair en moeten hun positie nog verwerven, terwijl HR deze positie van oudsher al had. Een en ander leidt tot het beeld, dat veel verschillende actoren betrokken zijn (of moeten zijn) bij de inhuur van externen, met wisselende zichtbaarheid. Het gevaar is dan groot, dat men gaat “shoppen”. Men schakelt de collega in, die men vanuit het informele circuit het best kent. Doordat de directie de notitie met betrekking tot de Flexpool in juli 2013 voor kennisgeving aanneemt, maar de uitgangspunten niet expliciet vaststelt, bestaat het gevaar dat de onzekerheid over de rol en inzet van de Flexpool blijft voortbestaan. Ook het beleid ten aanzien van de adviseurs inkoop en aanbesteding kan op dit punt scherper geformuleerd worden, waarbij in de tekst het onderscheid tussen waardebeoordeling en melding meer helder gemaakt kan worden.

De personele taakstelling wordt soms opgevoerd als reden om extern in te huren. Men anticipeert dan feitelijk op een taakstelling. Als de taakstelling gerealiseerd moet worden, kan men immers sneller afscheid nemen van een externe kracht, dan van een vaste medewerker. Hoewel dit op zich logisch lijkt, leidt deze redeneerlijn tot een toename van externe krachten met een navenante personele last tot gevolg. In twee van de drie cases is te zien, dat de externen langer dan een jaar worden ingehuurd en de vraag rijst dan, in hoeverre een jaarcontract of een andere optie niet voordeliger zou zijn.



7. Conclusies en aanbevelingen

Nu het gemeentelijke beleid op het gebied van inkoop en aanbesteding is geanalyseerd en een beeld is verkregen van de gemeentelijke praktijk, kan op basis van de analyse uit het vierde hoofdstuk een aantal conclusies worden getrokken.

Uit het onderzoek kunnen de volgende conclusies getrokken worden.

- Jaarlijks wordt het beleid met betrekking tot inkoop en aanbesteding geactualiseerd. Hierbij worden niet alleen de Europese regels gezien, maar ook de ervaringen die men heeft opgedaan in de praktijk. Het beleid geeft een duidelijke procedure aan waaruit valt op te maken wanneer welke procedure gevolgd moet worden en wie waarvoor verantwoordelijk is.
- De budgethouders weten wanneer zij zelf besluiten mogen nemen met betrekking tot inkoop en aanbesteden en wanneer zij verzoeken moeten voorleggen aan de directie of het college.
- Het proces inkoop en aanbesteden is in 2012 en 2013 zeer frequent object van controle en audit geweest.
- Inhuur van externen laat zich in de praktijk op basis van de casestudies als volgt beschrijven. Men heeft vooraf een probleemformulering opgesteld en criteria voor inhuur geformuleerd, zij het niet altijd schriftelijk vastgelegd. De argumentatie voor inhuur en verlenging kan in de onderzochte cases mondeling geleverd worden. Indien nodig en bij twijfel, legt men voorstellen voor inhuur tijdig voor aan de directie of het MT. Soms worden meerdere offertes aangevraagd en zelfs meerdere gesprekken gevoerd, zij het niet altijd vastgelegd en traceerbaar. Soms benadert men een enkele kandidaat uit het eigen netwerk. De initiële afspraken worden schriftelijk bevestigd, de verlenging niet altijd. Bij de initiële opdrachtverstrekking wordt doorgaans over de prijs onderhandeld. Men voert frequent evaluatiegesprekken met de externen, zij het, dat hier geen verslagen van zijn aangetroffen.
- De initiële opdrachtformulering wordt soms te laag ingeschat. De mogelijkheid tot verlenging wordt daarnaast niet in de opdrachtformulering betrokken. Op deze manier blijft men soms onder de drempelwaarden die men in het beleid heeft vastgelegd. Het gevolg is dan ook, dat men soms een minder zware procedure hanteert dan het beleid voorschrijft. Ook bij de daadwerkelijke verlenging worden contracten niet herzien of heroverwogen en zet men geen nieuwe procedure in.
- De adviseurs inkoop worden niet altijd betrokken op de manier waarop het beleid dat beoogt. Bij opdrachten boven de € 25.000 wordt het cluster Inkoop niet altijd op de hoogte gesteld.
- Veel verschillende actoren zijn betrokken bij de inhuur van externen. De nota's Inkoop en Aanbestedingsbeleid geven echter nog ruimte om naar eigen inzicht adviseurs inkoop en aanbesteding al dan niet in te schakelen wanneer de waarde bepaald moet worden.
- De Flexpool is relatief onbekend en men is ook niet altijd bekend met het uitgangspunt dat de Flexpool bij iedere inhuur betrokken dient te worden. De directie heeft tot dusver dit uitgangspunt niet expliciet bekrachtigd (of afgewezen).
- De gemeente buigt zich nog over de vraag wat precies onder een besparing op inkoop moet worden verstaan. Het ligt daarom niet voor de hand dat op korte termijn zichtbaar inkoopbesparingen gerealiseerd gaan worden.
- Inhuur van externen vindt soms plaats in anticipatie op een personele taakstelling. Dit werkt de inhuur voor langere tijd in de hand.



Aan de hand van de bovenstaande conclusies kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan.

- Bij de inhuur van externen kan men meer schriftelijk vastleggen. Zo is het raadzaam dat men de overwegingen om tot inhuur over te gaan vastlegt. Ook zou men criteria en offertes beter kunnen vastleggen en archiveren. Een verlenging zou dezelfde status moeten hebben als het initiële contract en ook als zodanig moeten worden vastgelegd.
- Men zou de initiële opdracht nauwkeuriger kunnen inschatten. Ook zou men beter rekening moeten houden met mogelijke verlengingen en hier bij de procedure op kunnen anticiperen. Bij twijfel kan men beter kiezen voor een zwaardere procedure.
- Men zou stringenter moeten toezien op het inschakelen van de adviseurs inkoop. Het cluster Inkoop kan krachtiger geïntegreerd worden als coördinator van het inkoopproces. Aan de andere kant staat de gecoördineerde inkoop nog aan het begin van een ontwikkeling en zal het vertrouwen van decentrale budgethouders eerst verdiend moeten worden. Hier is een grote mate van persoonlijke effectiviteit van cruciaal belang. Uit de documenten blijkt een zekere top down visie, welke in de praktijk van de gemeente wellicht minder effectief blijkt.
- Omdat het bepalen van de waarde een zeer essentieel onderdeel binnen het proces van inkoop en aanbesteding is en omdat deze waarde soms te laag wordt ingeschat, kan overwogen worden om ook in de teksten van een nieuwe nota Inkoop en Aanbestedingsbeleid op te nemen, dat bij iedere waardebeoordeling in ieder geval de adviseur inkoop en aanbesteding moet worden geraadpleegd. Het onderscheid tussen waardebeoordeling en toetsing zal daarnaast meer helder gemaakt moeten worden in de nieuwe nota.
- Ook de Flexpool kan meer zichtbaar op de kaart worden gezet. De Flexpool is nog relatief onbekend, maar de afspraak dat alle inhuur via de Flexpool moet verlopen wordt zelfs ontkend. Het verdient aanbeveling om op korte termijn afspraken te maken over de kosten van de inzet van de Flexpool en deze kosten niet te zeer te laten oplopen.
- Uitgangspunten met betrekking tot de inzet van de Flexpool zouden expliciet door de directie vastgesteld kunnen worden. Op die manier kan eventuele onduidelijkheid over de rol en inzet van deze actoren worden weggenomen.
- De beoogde besparingen op inkoop kan men pas realiseren als men een breed gedragen definitie en werkwijze voor inkoopvoordelen is overeengekomen. Bepalend voor het draagvlak en de vereiste medewerking is de vraag waar de voordelen van inkoopbesparingen terecht komen. Het overboeken van gerealiseerde inkoopvoordelen naar een centraal budget, leidt eerder tot majoreren van budgetten vooraf dan tot daadwerkelijke besparingen achteraf. Men zou ervoor kunnen pleiten om inkoopvoordelen mede ten gunste te laten komen van de teams die deze voordelen mede helpen realiseren.
- Het verdient aanbeveling om de rollen en verantwoordelijkheden van HR, het cluster Inkoop en de Flexpool duidelijk uit te lijnen. Nu wordt soms “geshopt”. Men neemt dan contact met de collega op die men vanuit het informele circuit kent en waar men goed zaken mee doet.
- Men kan stringenter toezien op de inhuur van externen. Nu wordt soms ingehuurd in anticipatie op een personele taakstelling. Het gevolg is dan, dat zeer lang wordt ingehuurd tegen relatieve hoge kosten. Bij een inschatting dat men behoefte heeft aan personeel voor een langere termijn, kan men wellicht omzien naar meer voordelige alternatieven.



8. Hoor en wederhoor

Volgens de verordening wordt een onderzoeksrapport van de rekenkamer eerst aan het college van Burgemeester en Wethouders voorgelegd. Het college wordt dan de mogelijkheid geboden om te reageren op het rapport. Desgewenst kan de rekenkamer dan hierop weer een nawoord schrijven. De reactie van het college en het nawoord zijn als volgt.



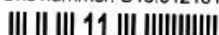
8.1 Reactie college

Gemeente
Súdwest-Fryslân

Uw kenmerk:

Rekenkamer gemeente Sudwest-Fryslan
T a v. de heer R. Anderson Postbus 10000
8600 HA SNEEK

Ons nummer: U13.012181



Behandeld door: mevrouw S.A. Kimsma
Telefoon: 0515-48 90 00

13 NOV 2013 10:00

Sneek, 27 november 2013

Onderwerp: Inkoop en aanbesteding in
Súdwest-Fryslân

Geachte leden van de Rekenkamer,

Met waardering is kennis genomen van het rapport. Het rapport is degelijk samengesteld, wat blijkt uit het opstellen van een normenkader, vervolgens het traceren van het beleid, gevolgd door het verkrijgen van inzicht in de praktijk. Hierbij is niet alleen gekeken naar het beleid, maar dossierstukken zijn tevens geanalyseerd, in combinatie met vele interviews. Tenslotte zijn het beleid en de praktijk geanalyseerd en beoordeeld aan de hand van het normenkader, waaruit een aantal conclusies en aanbevelingen gevolgen.

Uit het onderzoek zijn een aantal conclusies getrokken, waaruit onderstaande aanbevelingen volgen. Het college heeft bij de aanbevelingen de onderstreepte opmerkingen geplaatst.

- Bij de inhuur van externen kan men meer schriftelijk vastleggen. Zo is het raadzaam dat men de overwegingen om tot inhuur over te gaan vastlegt. Ook zou men criteria en offertes beter kunnen vastleggen en archiveren. Een verlenging zou dezelfde status moeten hebben als het initiële contract en ook als zodanig moeten worden vastgelegd.
De inkoopadviseurs zullen in overleg met het team Flexpool en HR de rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot de inhuur van externen nader vastleggen.
- Men zou de initiële opdracht nauwkeuriger kunnen inschatten. Ook zou men beter rekening moeten houden met mogelijke verlengingen en hier bij de procedure op kunnen anticiperen. Bij twijfel kan men beter kiezen voor een zwaardere procedure.
In de inkooptool zal hier extra aandacht voor gevraagd worden. De budgethouders kunnen in alle gevallen de inkoopadviseurs benaderen.
- Men zou stringenter moeten toezien op het inschakelen van de adviseurs inkoop. Het cluster Inkoop kan krachtiger gepositioneerd worden als coördinator van het inkoopproces. Aan de andere kant staat de gecoördineerde inkoop nog aan het begin van een ontwikkeling en zal het vertrouwen van decentrale budgethouders eerst verdiend moeten worden. Hier is een grote mate van persoonlijke effectiviteit van cruciaal belang. Uit de documenten blijkt een zekere top down visie, welke in de praktijk van de gemeente wellicht minder effectief blijkt.
De afgelopen periode komen steeds meer vragen bij de inkoopadviseurs binnen waaruit blijkt dat het vertrouwen van de decentrale budgethouders in de inkoopadviseurs steeds beter wordt. In overleg met de teammanager Juridische en Veiligheidszaken wordt nagedacht over het krachtiger positioneren van de inkoopadviseurs.

Gemeente Súdwest-Fryslân
Postbus 10 000
8600 HA Sneek
IBAN NL42BNGH0285149431
Kvknr. 51791811

T 0515-48 90 00
F 0515-48 99 99
E info@sudwestfryslan.nl
W www.sudwestfryslan.nl

Gemeenteloketten
Kerkstraat 1, Bolsward
Marktstraat 15, Sneek
Merk 1, Workum



Omdat het bepalen van de waarde een zeer essentieel onderdeel binnen het proces van inkoop en aanbesteding is en omdat deze waarde soms te laag wordt ingeschat, kan overwogen worden om ook in de teksten van een nieuwe nota Inkoop en Aanbestedingsbeleid op te nemen, dat bij iedere waardebepaling in ieder geval de adviseur inkoop en aanbesteding moet worden geraadpleegd. Het onderscheid tussen waardebepaling en toetsing zal daarnaast meer helder gemaakt moeten worden in de nieuwe nota.

In het nieuw vast te stellen inkoop- en aanbestedingsbeleid zal deze suggestie meegenomen worden.

Ook de Flexpool kan meer zichtbaar op de kaart worden gezet. De Flexpool is nog relatief onbekend, maar de afspraak dat alle inhuur via de Flexpool moet verlopen wordt zelfs ontkend. Het verdient aanbeveling om op korte termijn afspraken te maken over de kosten van de inzet van de Flexpool en deze kosten niet te zeer te laten oplopen.

De teammanager van de Flexpool heeft inmiddels gesprekken met alle teammanagers over de inzet van de Flexpool gehad.

Uitgangspunten met betrekking tot de inzet van de Flexpool zouden expliciet door de directie vastgesteld kunnen worden. Op die manier kan eventuele onduidelijkheid over de rol en inzet van deze actoren worden weggenomen.

Door de gesprekken die de teammanager van de Flexpool inmiddels met alle teammanagers heeft gehad is dit niet meer noodzakelijk. De directie kan hierin nog wel een positieve bijdrage leveren. Bijvoorbeeld door bij beslissingen over inhuur van derden te beoordelen of de juiste procedure is gevolgd en hier tijdens domein-overleggen met de teammanagers op te wijzen.

De beoogde besparingen op inkoop kan men pas realiseren als men een breed gedragen definitie en werkwijze voor inkoopvoordelen is overeengekomen. Bepalend voor het draagvlak en de vereiste medewerking is de vraag waar de voordelen van inkoopbesparingen terecht komen. Het overboeken van gerealiseerde inkoopvoordelen naar een centraal budget, leidt eerder tot majoreren van budgetten vooraf dan tot daadwerkelijke besparingen achteraf. Men zou ervoor kunnen pleiten om inkoopvoordelen mede ten gunste te laten komen van de teams die deze voordelen mede helpen realiseren.

Op 1 oktober 2013 heeft de directie besloten om de inkoopbesparingen functioneel in te boeken. Dit houdt in dat de begrotingspost waarop bezuinigd is wordt verminderd met het bespaarde bedrag. De inkoopadviseurs geven aan team Financien de begrotingswijziging ter grootte van de inkoopbesparing door.

Het verdient aanbeveling om de rollen en verantwoordelijkheden van HR, het cluster Inkoop en de Flexpool duidelijk uit te lijnen. Nu wordt soms "geshopt". Men neemt dan contact met de collega op die men vanuit het informele circuit kent en waar men goed zaken mee doet.

De inkoopadviseurs zullen in overleg met het team Flexpool en team HR de rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot de inhuur van externen nader vastleggen.

Men kan stringenter toezien op de inhuur van externen. Nu wordt soms ingehuurd in anticipatie op een personele taakstelling. Het gevolg is dan, dat zeer lang wordt ingehuurd tegen relatieve hoge kosten. Bij een inschatting dat men behoefte heeft aan personeel voor een langere termijn, kan men wellicht omzien naar meer voordelige alternatieven.

De inkoopadviseurs zullen in overleg met het team Flexpool en team HR de rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot de inhuur van externen nader vastleggen.



Algemene opmerking:

De rekenkamer heeft het onderzoek uitgevoerd over de inkoop en aanbestedingen in de periode 2011-2012. Juist deze periode wordt gezien als een overgangperiode. In deze periode zijn taken en processen geharmoniseerd, waardoor er vaker dan normaal een beroep op externen is gedaan.

In het vertrouwen u hiermee volledig te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

het college van burgemeester en wethouders van Súdwest-Fryslân,
loco-burgemeester, gemeentesecretaris,

drs. S. Tolsma

drs. J. Krul

8.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van de reactie van het college, d.d. 27 november 2013. De manier waarop het college de conclusies heeft opgevat en invulling geeft aan de aanbevelingen, wekt bij de rekenkamer vertrouwen. De rekenkamer realiseert zich, dat de gemeente veel prioriteiten kent op dit moment, maar heeft met haar onderzoek de aandacht willen vestigen op een proces waarmee veel geld is gemoeid en waarbij de belangen groot kunnen zijn. Het college laat uit haar reactie blijken, dat dit proces van inkoop en aanbesteding voldoende aandacht krijgt en dat hard gewerkt wordt aan de verdere optimalisatie van dit proces. Uiteraard laten wij het oordeel hierover graag over aan de gemeenteraad.

Tijdens dit onderzoek is intensief samengewerkt met de ambtelijke organisatie en de rekenkamer hecht eraan op te merken, dat deze samenwerking zeer constructief en goed is verlopen. Hiervoor willen wij het college, maar zeker ook de ambtelijke organisatie danken.



Bijlagen

Documentatie

- Ernst & Young, Gemeente Súdwest-Fryslân, Managementletter interim controle, 2012.
- Ernst & Young, Gemeente Súdwest-Fryslân, Verslag van bevindingen jaarrekening 2012, 2013.
- Gemeente Leerdam, Inkoop in de Prijzen, o.r.v. Anderson, rekenkamer Leerdam, 2008.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2011.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2012.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2013.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Rapportage audit Niet-Europees aanbesteden, 2012.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Rapportage Inkoop Management Analyse, december 2012.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Verslagen DT, 2013.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Verslag IC Aanbesteden 2012, februari 2013.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Bevoegdhedenlijst 2013.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Notitie invulling van de toezegging inzake inzicht in formatie, loonsom en externe inhuur, 2013.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Startnotitie en stappenplan voor de realisatie van een inkoopplan, september 2011.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Waar een wil is, is een Flexpool, 2013.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Notitie Inkoopplan, Vergadering DT, 24 april 2013.
- Necker, o.r.v. Anderson en van Dijk, Inhuur derden, gemeente Papendrecht, 2005.

