

Inkoop bij de provincie Drenthe

Rapport van Bevindingen

Bijlage bij het eindrapport

Vastgesteld Collegevergadering 16 oktober 2008

1	Inleiding	5
1.1	Inleiding	5
1.2	Het onderzoek	5
1.3	Leeswijzer	6
2	Inkoop: definities en volumes	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Definities inkopen en aanbesteden	7
2.3	Administratie	8
2.4	Inkoopvolumes	8
3	Het project inkoop	11
3.1	Inleiding	11
3.2	Aanleiding voor het project inkoop	11
3.3	Besluit tot het project inkoop	13
3.4	Concreetheid, onderbouwing en prioritering van de doelen	14
3.5	Nadere besluiten ter invulling opdrachten	16
3.5.1	Besluit 14 maart 2006 over besparing van € 400.000	16
3.5.2	Besluit 25 april 2006 over inkoopvoorwaarden	18
3.5.3	Besluit 30 mei 2006 over organisatie van de inkoop	19
3.6	Samenvatting	22
4	Voortgang en resultaten	25
4.1	Inleiding	25
4.2	Realisatie opdrachten en maatregelen	25
4.2.1	Maatregelen besluit concretisering besparing € 400.000	25
4.2.2	Besluit inkoopvoorwaarden	26
4.2.3	Maatregelen besluit organisatie van de inkoop	26
4.3	Resultaten	27
	Bijlage 1 Bestudeerde documenten en interviews	31
	Bijlage 2 Normen en juridisch kader	33
	Bijlage 3 Inkooppakketten en inkoopvolumes	39
	Bijlage 4 Realisatie maatregelen	43

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Dit rapport van bevindingen is een bijlage bij de eindrapportage over het onderzoek 'Inkoop bij de provincie Drenthe'. Het rapport van bevindingen bevat nadere informatie over de aanpak en de bevindingen van het onderzoek. Voor de hoofdlijnen van de bevindingen en de conclusies en aanbevelingen die de Noordelijke Rekenkamer aan het onderzoek verbindt, wordt verwezen naar het eindrapport.

1.2 Het onderzoek

Het onderzoek heeft ten doel inzicht te bieden in de voortgang en de resultaten van het in oktober 2005 gestarte project inkoop om zodoende aanbevelingen te kunnen doen voor verdere optimalisatie van de inkoop. In het onderzoek staat de volgende vraag centraal:

“In hoeverre ligt de uitvoering van het project inkoop op schema en is er bij de provincie inzicht in de mate waarin de maatregelen binnen dit project leiden tot de gewenste resultaten?”

Om inzicht te kunnen bieden in de voortgang en de resultaten van het project inkoop is eerst nader onderzocht wat wanneer zou moeten zijn gerealiseerd en tot welke (concrete) resultaten dit zou moeten leiden. Tevens is onderzocht welke uitgaven onder inkoop worden gevat, welke inkooppakketten¹ kunnen worden onderscheiden en welke bedragen daarmee zijn gemoeid.

Onderzoeksvragen die daarbij zijn gesteld, luiden:

1. Wat verstaat de provincie onder inkoop, welke inkooppakketten kunnen worden onderscheiden en welke bedragen zijn hiermee gemoeid?
2. Tot welke resultaten moeten het project inkoop en de maatregelen binnen dit project leiden? Enkele concrete vragen in dit kader zijn:
 - a. Wat verstaat de provincie onder een 'efficiënte en rechtmatige inkoop (organisatie)'?
 - b. Op welke wijze zal de gewenste besparing van € 400.000 worden gerealiseerd?
3. Wat had inmiddels in het project inkoop gerealiseerd moeten zijn en in hoeverre is er bij de provincie inzicht in de behaalde resultaten?

Bovenstaande vragen zijn beantwoord door middel van deskstudy² en het voeren van interviews met sleutelpersonen. In bijlage 1 is weergegeven welke documenten zijn bestudeerd en welke personen

¹ Onder een inkooppakket wordt in dit onderzoek een samenhangend samenstel van producten en diensten verstaan.
² Er zijn onder andere beleidsnotities, besluiten en bij de provincie beschikbare beleidsinformatie bestudeerd.

zijn geïnterviewd. In bijlage 2 zijn de in het onderzoek gehanteerde normen en relevante wet- en regelgeving opgenomen.

1.3 Leeswijzer

Hierna wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op definities van enkele centrale begrippen, de wijze waarop door de provincie informatie over inkopen wordt verzameld en de bedragen die met inkopen gemoeid zijn (onderzoeksvraag 1). Hoofdstuk 3 geeft een nadere beschrijving van het project inkoop (onderzoeksvraag 2). Hoofdstuk 4 gaat in op de voortgang en de resultaten van het project (onderzoeksvraag 3).

2 Inkoop: definities en volumes

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft wat onder inkopen en aanbesteden kan worden verstaan en hoe de provincie Drenthe inkoop definieert. Vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop de provincie Drenthe informatie over inkopen administreert en welke informatie hierover bij de provincie beschikbaar is.

2.2 Definities inkopen en aanbesteden

In het binnen de publieke sector algemeen aanvaarde MSU+ model³ wordt onder inkoop verstaan: “het van externe bronnen betrekken van producten, tegen de voor de organisatie meest gunstige voorwaarden. Alles waar een factuur van tweeden of derden tegenover staat”. Een populaire en hiervan afgeleide definitie is “alles waar een externe factuur tegenover staat”. Deze definitie wordt onder andere gehanteerd door de Nederlandse Vereniging voor Inkoopmanagement (NEVI). Ook de provincie Drenthe hanteert deze definitie.

Voor inkopen binnen publieke organisaties kan op hoofdlijnen het volgende onderscheid worden gemaakt:

- Leveringen: de inkoop van producten zoals pennen, bureaus en papier⁴.
- Diensten: hiermee wordt dienstverlening bedoeld, zoals inhuur externen, schoonmaak e.d.⁵
- Werken: bouw- dan wel wegebouwkundige werken zoals bodemsanering en het aanleggen van wegen en fietspaden⁶.

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

-
- 3 Het MSU+ model is gebaseerd op het door de Michigan State University (MSU) ontwikkelde MSU model. Het is een model aan de hand waarvan de inkoopfunctie binnen een publieke organisatie kan worden geprofessionaliseerd. Tevens maakt het MSU+-model ‘benchmarking’ mogelijk, ofwel het vergelijken van inkoopprocessen met de ‘besten’ en onderling met andere deelnemers.
 - 4 Kijkend naar de Europese richtlijn 2004/18/EG voor aanbesteden kan hieronder worden verstaan: andere inkopen dan werken die betrekking hebben op de aankoop, leasing, huur of huurkoop, met of zonder koopoptie, van producten en werkzaamheden voor het aanbrengen en installeren van deze producten.
 - 5 In de Europese richtlijn 2004/18/EG voor aanbesteden is een bijlage met diensten opgenomen.
 - 6 In de Europese richtlijn 2004/18/EG voor aanbesteden wordt hieronder onder andere het volgende verstaan: “het product van bouw- dan wel wegebouwkundige werken in hun geheel dat er toe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen.” In de Europese richtlijnen voor aanbesteden is een bijlage met werkzaamheden opgenomen die als ‘werk’ worden aangemerkt.

ondernemingen dat gevraagd wordt een offerte uit te brengen en de criteria aan de hand waarvan de opdracht wordt gegund.

2.3 Administratie

Tot september 2007 gaf de financiële- en crediteurenadministratie van de provincie niet de mogelijkheid op geaggregeerd niveau overzichten te genereren van de bedragen, aantallen facturen en aantallen leveranciers die met inkopen gemoeid zijn. Ook werden inkopen tot die datum niet ingedeeld in inkooppakketten⁷. Er was hierdoor geen totaaloverzicht van hoeveel, van wat, bij wie en door welke afdelingen werd ingekocht.

Sinds september 2007 is daar verandering in gekomen. Ten eerste heeft de provincie een aantal inkooppakketten⁸ gedefinieerd en zijn al deze inkooppakketten ondergebracht in een kostengroep⁹. Ten tweede legt de provincie in de crediteurenadministratie sindsdien per factuur vast tot welk inkooppakket en kostengroep de inkoop behoort. Het systeem is zo opgezet dat er op basis van de ingevoerde gegevens allerhande overzichten kunnen worden gemaakt. Zo kunnen inkoopbedragen en aantallen facturen worden weergegeven per inkooppakket, per afdeling, per leverancier etc.

2.4 Inkoopvolumes

Geanalyseerde periode

De eerste maanden (september tot en met december 2007) waarin inkoopfacturen volgens bovengenoemde systematiek worden vastgelegd, zijn aan te merken als een aanlooperperiode. In deze aanlooperperiode werd door de medewerkers voor het eerst volgens bovengenoemde systematiek gewerkt. Er is in deze maanden veel aandacht gegaan naar het eenduidig invoeren van facturen. Niet bij iedere factuur was direct duidelijk onder welk inkooppakket deze moest worden ingevoerd. In dit onderzoek zijn voor een analyse van inkoopvolumes om die reden gegevens vanaf 1 januari 2008 gebruikt. Ten tijde van de dataverzameling voor dit onderdeel van het onderzoek (juli 2008) kon de provincie overzichten tot 1 mei 2008 verstrekken. Dit betekent dat er in dit onderzoek een analyse van inkoopvolumes is gemaakt over de periode 1 januari 2008 tot en met 30 april 2008.

Het totale inkoopvolume over deze **vier maanden** bedraagt € 18.760.851. Het aantal ontvangen facturen over deze periode is 4.624. In de tabellen 1 en 2 is weergegeven hoe het totale inkoopbedrag is verdeeld over kostengroepen en afdelingen. In bijlage 3 is meer gedetailleerde informatie opgenomen over de inkooppakketten en de inkoopvolumes die daarmee zijn gemoeid.

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

8 Zoals studie en opleiding, bedrijfskleding, papier, telecom hardware.

9 Zoals personeelsgerelateerde zaken en kantoorinrichting- en benodigdheden

Tabel 1: inkoopvolumes per kostengroep

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

Tabel 2: inkoopvolumes per afdeling

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

Belangrijk om op te merken is dat de weergegeven bedragen, factuurbedragen *inclusief* BTW zijn. De administratie maakt het niet mogelijk om per inkooppakket dan wel per afdeling op geaggregeerd niveau inkoopbedragen exclusief BTW weer te geven¹⁰. Door de inwerkingtreding van het BTW-compensatiefonds per 1 januari 2003 kan de provincie betaalde BTW over inkopen terugkrijgen. Door deze wijze van administreren is het derhalve niet mogelijk op geaggregeerd niveau inzicht te krijgen in de kosten voor de provincie.

Uit de gegevens over de periode januari tot en met april 2008 kan verder het volgende worden opgemaakt:

- Totaal aantal leveranciers waar de provincie in deze vier maanden zaken mee doet: 1.228. Hierbij dient te worden opgemerkt dat zich hieronder een voor de Noordelijke Rekenkamer onbekend aantal

¹⁰ Wellicht ten overvloede kan worden opgemerkt dat in de jaarrekening en de begroting bedragen exclusief BTW worden vermeld. In deze documenten worden echter geen inkoopbedragen per afdeling dan wel per inkooppakket vermeld. De hierin vermelde bedragen zijn kosten voor 'inhoudelijke' producten' zoals verbetering functioneren arbeidsmarkt, wegenbeheer en wonen en leefomgeving.

- medewerkers bevindt die een kostenvergoeding hebben ontvangen.
- Inkooppakket met het hoogste omzetbedrag: aanleg en onderhoud wegnen € 6.706.988
 - Inkooppakket met laagste omzetbedrag: bedrijfshulpverlening € 81
 - Afdeling met hoogste inkoopbedrag: Wegen en kanalen € 9.560.781
 - Afdeling met laagste inkoopbedrag: algemene concernzaken € 11.741
 - De leverancier met de meeste facturen levert 413 facturen, waarvan 400 facturen voor het inkooppakket huurauto's en bussen
 - Totaal nog toe te wijzen aan inkooppakketten: € 849.455 (77 facturen)
 - Totaal nog toe te wijzen aan een afdeling € 321.328 (299 facturen)¹¹

Beschikbare inkoopinformatie over een heel boekjaar

De laatst beschikbare inkoopinformatie over een **geheel boekjaar** komt uit de inkoopdiagnose uit 2004. In de diagnose zijn door de provincie inkoopgegevens over het jaar 2003 verzameld, ingedeeld in inkooppakketten en geanalyseerd. In 2003 bedroeg het totale inkoopbedrag € 48,9 miljoen (inclusief BTW). De afdeling Verkeer & Vervoer was de afdeling met het grootste inkoopvolume. Het grootste inkooppakket was 'dienstverlening Openbaar Vervoer' (€ 17,0 miljoen). De provincie deed in 2003 zaken met 1.690 verschillende leveranciers en de provincie ontving in dat jaar 10.636 facturen. Onder de 1.690 'leveranciers' bevonden zich ook personeelsleden en statenleden, die een vergoeding voor gemaakte kosten hebben ontvangen. De Noordelijke Rekenkamer is niet nagegaan om hoeveel personen het hier gaat en welk bedrag hiermee is gemoeid.

¹¹ In januari is de inkoopadministratie aangepast aan een nieuwe organisatiestructuur. Door de nieuwe indeling was voor een aantal facturen niet duidelijk voor welke afdeling de factuur bestemd was.

3 Het project inkoop

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van het project inkoop. Er wordt weergegeven welke resultaten de provincie met het project beoogt en welke maatregelen de provincie wil treffen om deze resultaten te behalen. Aan het vormgeven van een project(plan) zoals het project inkoop stelt de Noordelijke Rekenkamer normen die betrekking hebben op de probleemanalyse, het formuleren van doelstellingen en het gebruiken van een goede beleidstheorie¹².

Teneinde een goed inzicht te krijgen in het project inkoop en de resultaten die de provincie hiermee wil bereiken, worden hierna eerst de aanloop naar en de directe aanleiding voor het project inkoop beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de besluiten van het college van Gedeputeerde Staten die ten grondslag liggen aan het project inkoop en de bevindingen uit het onderzoek.

3.2 Aanleiding voor het project inkoop

In een brief uit mei 2003¹³ aan Provinciale Staten geven Gedeputeerde Staten aan dat is gebleken dat de organisatie behoefte heeft aan een meer integrale beschrijving van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, inkoopfuncties en inkoopprocessen. Zo is in de voortgangsrapportage van dit project geconstateerd dat het bestaande beleid inzake inkoop- en aanbestedingsbeleid op een aantal onderdelen nog nader moet worden ingevuld en uitgebouwd. Er zal nader onderzoek worden verricht naar de kwaliteit van aanbesteding en inkoop van werken, diensten en leveringen. Er wordt overwogen om gezamenlijk met een aantal andere provincies een kwalitatieve en kwantitatieve inkoopscan uit te voeren.

Bij het verder uitwerken van een integraal inkoop- en aanbestedingsbeleid zal volgens Gedeputeerde Staten aandacht zijn voor de organisatorische inbedding van de inkoopfunctie en de hierbij behorende verantwoordelijkheden en controlemechanismen. De omvang en de diversiteit van een dergelijke aanpak vraagt volgens de provincie om een gefaseerde aanpak waarin vooraf duidelijke doelstellingen worden geformuleerd. Hierbij zullen naast doelstellingen vanuit de specifieke overheidsverantwoordelijkheid¹⁴ ook doelstellingen vanuit het opdrachtgeversbelang¹⁵ worden geformuleerd. Ook zal worden bekeken of een aanbestedingsreglement wordt toegepast, welke waarden en normen de provincie wil uitdragen

¹² In bijlage 2 wordt een nadere toelichting op de normatiek gegeven.

¹³ Brief GS aan PS Drenthe, mei 2003

¹⁴ Onder andere doelmatige besteding van publieke middelen, transparantie, non-discriminatiebeginsel en integriteitsbewaking.

¹⁵ Onder andere kostenbeheersing, beperking contractrisico's, beheersing doorlooptijd van projecten.

in het inkoop- en aanbestedingsbeleid, welke maatschappelijke eisen aan leveranciers worden gesteld en welke eisen gesteld worden aan de integriteit van ambtenaren en bestuurders.

Inkoopdiagnose Significant

De door de provincie geïnitieerde inkoopscan (hierna inkoopdiagnose¹⁶) wordt in 2004 in samenwerking met andere provincies uitgevoerd door het bureau Significant. Over de uitkomsten van de inkoopdiagnose voor de provincie Drenthe rapporteert Significant aan de provincie in december 2004 in de vorm van een presentatie. Tevens rapporteert Significant in een presentatie in mei 2005 over resultaten die betrekking hebben op alle provincies. De inkoopdiagnose kan worden beschouwd als een probleemanalyse waarin naar voren wordt gebracht welke knelpunten zich voordoen op het gebied van inkoop binnen de provincie Drenthe. Tevens zijn in het onderzoek kwantitatieve gegevens verzameld over inkoopvolumes om inzichtelijk te maken welke bedragen er met inkopen gemoeid zijn. In hoofdstuk 2 zijn de uitkomsten van dit kwantitatieve deel van de inkoopdiagnose reeds beschreven (zie paragraaf 2.4).

Uitkomsten inkoopmonitor

In de presentaties van Significant wordt onder andere gerapporteerd over de uitkomsten van een zogenaamde inkoopmonitor. Aan de hand van deze door Significant ontwikkelde monitor kan de professionaliteit van de inkoopfunctie worden beoordeeld. De inkoopmonitor 'scoort' een aantal onderdelen van de inkoopfunctie, zoals managementinformatie, proces-ondersteuning en het inkoopbeleid op operationeel, tactisch en concernniveau, aan de hand van criteria. Uit deze inkoopmonitor komt naar voren dat geen enkele provincie goed scoort. Significant is dan ook van mening dat 'inkopen bij provincies nog in de kinderschoenen staat'.

Uit de inkoopmonitor komt tevens naar voren dat Drenthe samen met een andere provincie het minst goed scoort. Significant geeft voor Drenthe in de eerste plaats aan dat er sprake is van een beperkte integrale aansturing van de inkoopfunctie. Dit uit zich in het feit dat meerdere afdelingen soms zaken doen met dezelfde leverancier tegen verschillende condities, zonder dit van elkaar te weten. Ook worden niet alle inkooppakketten op de juiste wijze aanbesteed. In de tweede plaats ontbreekt het volgens Significant aan inkoopondersteuning. Degenen die inkopen bij de product- en stafgroepen beschikken niet altijd over de juiste inkoopexpertise of hulpmiddelen om hun taak op een professionele manier uit te voeren. Iedereen vindt het wiel opnieuw uit en inkoopprocessen kunnen per product- of stafgroep verschillen.

De beperkte integrale aansturing en ontbrekende inkoopondersteuning leidt volgens Significant tot versnippering en een beperkte grip op

16 Het gaat hier om een nadere invulling van de inkoopscan die Gedeputeerde Staten in overweging hadden. Het onderzoek wordt door Significant bestempeld als een inkoopdiagnose.

de inkoopfunctie. Hierdoor worden potentiële efficiencyvoordelen niet (optimaal) benut en loopt de provincie risico's ten aanzien van rechtmatigheid.

Significant beveelt het volgende aan:

- Optimaliseer de inkoopstromen
- Zorg voor inkoopkaderstelling
 - Formuleer integraal inkoopbeleid
 - Stel aanbestedingsrichtlijnen vast voor diensten en leveringen
- Formaliseer de inkooporganisatie
 - Concentreer de inkoop(management)processen
 - Beleg taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de inkoop(management)processen expliciet
 - Ontwikkel de inkoopcompetenties
- Richt de inkoopondersteuning in
 - Stel inkoopprocedures en hulpmiddelen ter beschikking
 - Richt inkoopinformatievoorziening in
 - Zet contractmanagement op
- Zorg voor toezicht op inkoop

3.3 Besluit tot het project inkoop

De uitkomsten van bovengenoemde inkoopdiagnose zijn voor Gedeputeerde Staten aanleiding de professionalisering van de inkoop op te pakken. De provincie doet dit onder andere door te participeren in het Inkoop- en aanbestedingsplatform Provincies (IAPP)¹⁷.

Specifiek voor de provincie Drenthe besluiten Gedeputeerde Staten van Drenthe het 'project inkoop' te starten. Gedeputeerde Staten nemen hierover op 4 oktober 2005 een besluit. In het besluit zijn de volgende doelen van het project opgenomen:

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

Om deze doelen te bereiken formuleert het college in het besluit de volgende opdrachten:

- a. Maak voorstellen om de inkooporganisatie, de inkoopondersteuning en het toezicht op inkoop in te richten (te realiseren voor juli 2006);
- b. Maak voorstellen voor eigen inkoopvoorwaarden en contractbeheer (te realiseren voor juli 2006);
- c. Formuleer de voorstellen onder a. en b. zodanig dat wordt voldaan aan de (minimale) eisen van rechtmatigheid;
- d. Maak voorstellen om een besparing van € 400.000 te realiseren op inkoop (te realiseren voor juli 2006).

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

¹⁷ Binnen het IAPP wisselen provincies ervaringen uit over inkoopprofessionalisering en werken zij samen op het terrein van inkoop (zoals samen inkopen).

3.4 Concreetheid, onderbouwing en prioritering van de doelen

Concretisering

De doelstellingen van het project inkoop hebben betrekking op zowel doelmatigheid als rechtmatigheid. Het eerstgenoemde doel van het project inkoop – een efficiënte en rechtmatige inkoop (organisatie) – is abstract omschreven en heeft betrekking op beide elementen. Uit het onderzoek komt naar voren dat het project met name is gericht op de organisatie van de inkoop en het proces waarin inkopen tot stand komen. Het doel kan meer concreet worden omschreven als 'het komen tot een organisatie die in staat is efficiënt/doelmatig en rechtmatig in te kopen'.

Uit het besluit valt op te maken dat het doel om te komen tot een jaarlijkse besparing van € 400.000 met ingang van het verslagjaar 2006 gerealiseerd moet worden. Beoogd resultaat en realisatiedatum zijn derhalve concreet gemaakt. Bij de doelstelling wordt aangegeven dat het niet de bedoeling is de besparing te realiseren door minder goederen en diensten in te kopen. Het is de verwachting dat dezelfde inkoop mogelijk is tegen betere condities.

Prioriteit: rechtmatigheid

Gedeputeerde Staten achtten in het project inkoop met name het rechtmatigheidsaspect van belang. Meer concreet ging het daarbij om het verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring voor wat betreft de rechtmatigheid waarmee baten en lasten en balansmutaties tot stand zijn gekomen. Met ingang van het verslagjaar 2004 geeft de controlerend accountant hier een oordeel over.

De mate waarin *provinciale* inkoop- en aanbestedingsregels nageleefd worden, maakt geen onderdeel van het normenkader van de accountant¹⁸. Het wordt bij de provincie als een taak van de directie gezien om toe te zien op de naleving van deze regels. Met ingang van 2005 verricht de provincie interne audits. Deze audits hebben de functie van 'voorwerk' voor de rechtmatigheidscontrole van de accountant. De accountant reviewt deze interne audits en steunt hij hier voor het oordeel over de rechtmatigheid in belangrijke mate op. De bevindingen inzake de naleving van de interne regels worden ook in de rapportages vastgelegd.

Besparing van € 400.000

De besparingsdoelstelling van € 400.000 is niet gebaseerd op en houdt geen verband met de inkoopdiagnose van Significant. Uit het onderzoek blijkt dat het doel om jaarlijks € 400.000 te besparen berust

18 Zowel uit de Kadernota rechtmatigheid (Platform rechtmatigheid Provincies en Gemeenten) als het door Provinciale Staten van Drenthe vastgestelde controleprotocol volgt dat het naleven van voorschriften die het college uitvaardigt (interne regelgeving) niet onder het rechtmatigheidsoordeel van de accountant bij jaarrekeningcontrole vallen.

op nauwelijks onderbouwde besparingspercentages en onduidelijke inkoopbedragen. Het is daardoor niet duidelijk in hoeverre de besparingsdoelstelling realistisch dan wel een onder- of overschatting van de mogelijke resultaten van het project is. Uit het onderzoek komt naar voren dat deze doelstelling was opgenomen omdat er een oplossing moest worden gevonden voor een begrotingstechnisch probleem. De reeds in de meerjarenbegroting 2005 opgenomen baat 'te realiseren ombuiging inkoop en aanbesteding' ad € 280.000 (te realiseren met ingang van 2006) moest worden omgevormd tot een korting op een aantal nader te bepalen kostenposten. Door dit bedrag te verhogen met de jaarlijkse kosten die gemoeid zijn met het project inkoop (€ 120.000) is het bedrag van € 400.000 ontstaan.

Relatie tussen doelen en probleemanalyse (inkoopdiagnose)

Uit het onderzoek blijkt dat de provincie de probleemanalyse van Significant onderschrijft. De doelstelling om te komen tot een organisatie die in staat is efficiënt en rechtmatig in te kopen, sluit aan bij de conclusie van Significant dat de provincie potentiële efficiencyvoordelen niet optimaal benut en risico's loopt ten aanzien van rechtmatigheid.

In het besluit tot start van het project wordt echter het probleem dat hier volgens Significant aan ten grondslag ligt niet genoemd¹⁹. Vooruitlopend op de uiteindelijke vormgeving van de inkooporganisatie, hetgeen met het besluit van 30 mei 2006 is geformaliseerd, was er al voorgesorteerd op een bepaalde inrichting van de inkooporganisatie. Het door Significant benoemde probleem van een beperkte integrale aansturing zou de suggestie kunnen wekken dat de provincie toe moet naar een centrale inkoopfunctie, bijvoorbeeld door een afdeling inkoop. Een centrale inkooporganisatie zou volgens de provincie op weerstand kunnen stuiten op managementniveau. Aangegeven wordt dat dit haaks staat op de geldende organisatiestructuur waarin managers als budgethouder verantwoordelijk zijn voor inkopen. Over de organisatie van de inkoop wordt in het besluit tot de start van het project gemeld dat er bij het verder ontwikkelen van plannen hiervoor²⁰ "een verband ligt met het organisatieontwikkelingstraject". Hierbij wordt bedoeld op de organisatiebrede reorganisatie in het Maatstaf project²¹.

Over de aansluiting tussen het GS-besluit en de inkoopdiagnose kan verder nog worden opgemerkt dat in het besluit wordt aangegeven dat de provincie aandacht heeft voor duurzaam inkopen en risico's rondom inkoop. In de inkoopdiagnose van Significant wordt dit niet vermeld.

19 Zoals eerder aangegeven is er volgens Significant sprake van een beperkte integrale aansturing en ontbreekt het aan inkoopondersteuning. Dit leidt tot versnippering en een beperkte grip op de inkoopfunctie.

20 Over de verdere vormgeving van de inkooporganisatie wordt door Gedeputeerde Staten op 30 mei 2006 besloten in het besluit over de organisatie van de inkoop. Dit besluit wordt besproken in paragraaf 3.5.3

21 Het Maatstaf project is in de tweede helft van 2006 stilgelegd, waarna eind 2006 een nieuw reorganisatietraject in het project 'Samen Sterker' is gestart.

3.5 Nadere besluiten ter invulling opdrachten

In de loop van 2006 nemen Gedeputeerde Staten besluiten die nader invulling geven aan de opdrachten van het project inkoop. Het gaat om de volgende drie besluiten:

1. Besluit 14 maart 2006: concretiseren besparing van € 400.000
2. Besluit 25 april 2006: vaststellen van inkoopvoorwaarden
3. Besluit 30 mei 2006: besluit tot organisatie van de inkoop, waarin tevens maatregelen zijn opgenomen ten aanzien van contractbeheer.

3.5.1 Besluit 14 maart 2006 over besparing van € 400.000

Op 14 maart 2006 wordt door Gedeputeerde Staten een besluit genomen ter invulling van de jaarlijkse besparing van € 400.000. Concreet gaat het daarbij om verlaging van de volgende budgetten:

- het budget tijdelijk personeel met € 100.000,
- het budget drukwerk met € 170.000,
- het budget kapitaalslasten ICT met € 55.000 en
- het budget advertentiekosten met € 75.000.

De provincie heeft bij de keuze voor bovengenoemde vier begrotingsposten een sterk pragmatische aanpak gekozen. Er is een lijst met grotere inkooppakketten samengesteld, waarna de groepen zijn benaderd met de vraag of er nog besparingsmogelijkheden voor deze pakketten zijn. Er is geen analyse gemaakt waarin voor alle inkooppakketten een integraal beeld is gevormd van de besparingskansen en -mogelijkheden.

Hieronder wordt voor de vier bovengenoemde begrotingsposten aangegeven op basis van welke argumenten en aannames de genoemde besparingsmogelijkheden verwacht worden.

Budget tijdelijk personeel met € 100.000

Volgens de provincie wordt jaarlijks € 1,7 miljoen uitgegeven aan tijdelijk personeel. Van dit bedrag wordt € 190.000 uitgegeven aan tijdelijk personeel dat in dienst treedt bij de provincie. De overige € 1,5 miljoen loopt voor een klein deel via het uitzendbureau en voor het overige via losse contracten. Argument voor de verwachte besparing is dat kritischer naar de prijzen kan worden gekeken en dat de mogelijkheid om mensen in tijdelijke dienst aan te nemen beter kan worden benut. Aangegeven wordt dat het hiervoor nodig is om richttarieven voor adviseurs en gedetacheerd personeel te hanteren, om de mogelijkheden voor raamcontracten²² te bezien en dat er meer mensen in tijdelijke dienst moeten worden aangenomen.

22 Een raamcontract is een afspraak tussen een leverancier en een klant om een bepaald product of dienst voor een vaste looptijd voor een vooraf afgesproken prijs, en tegen vooraf afgesproken voorwaarden te leveren. Soms worden er ook afspraken gemaakt over af te nemen hoeveelheden.

Samengevat gaat de provincie er van uit dat door kritisch te kijken naar de prijzen en de wijze waarop mensen in dienst treden (uitzendbureau, tijdelijke dienst, detachering) besparingen kunnen worden gerealiseerd. Gesteld kan worden dat de verwachting dat er besparingsmogelijkheden liggen gebaseerd is op plausibele aannames. Hoe de provincie precies komt aan het bedrag van € 100.000 is niet duidelijk. Deze inschatting mist een duidelijke onderbouwing.

Budget drukwerk met € 170.000

Aangegeven wordt dat een besparing van € 170.000 wordt gerealiseerd door gebruik te maken van een machine die ook kleine oplagen tegen lage kosten kan vervaardigen. Aangegeven wordt dat moet worden voorkomen dat er drukwerk buiten de eigen drukkerij van de provincie om wordt uitgevoerd. Uit een interne notitie over drukwerk komt naar voren dat dit concreet betekent dat al het voorgenomen drukwerk moet worden aangeboden aan het docucentrum van de provincie. Het docucentrum neemt eventueel contact op met externe drukkers om drukwerk extern uit te laten voeren. Ook moet er een limitatieve lijst komen met drukwerk dat uit het algemeen budget wordt betaald. Het overige drukwerk moet ten laste komen van de budgetten van de groepen.

Bij deze post gaat het met name om een afweging tussen 'zelf doen' of uitbesteden. Eén van de eerste besluiten die moet worden genomen in het inkoopproces. Door kritischer en op centraal niveau te kijken in hoeverre zelf doen of uitbesteden leidt tot de laagste kosten voor de gehele organisatie, kunnen mogelijk besparingen worden gerealiseerd.

In het besluit wordt niet expliciet aangegeven hoe het opstellen van een limitatieve lijst met drukwerk, dat uit het algemeen budget wordt gedrukt kan leiden tot een besparing op inkoop. Wellicht wil de provincie budgethouders hiermee prikkelen om 'zuinig' te laten drukken aangezien drukwerk deels uit de budgetten wordt betaald waar zij verantwoordelijk voor zijn²³. De verwachting dat er besparingsmogelijkheden zijn voor drukwerk, is gebaseerd op plausibele aannames. Hoe de provincie precies komt aan het bedrag van € 170.000 is niet duidelijk. Het bedrag kent geen nadere onderbouwing.

Budget kapitaalslasten ICT met € 55.000

Op het gebied van automatisering wordt veel ingekocht. Een deel wordt via de kapitaalsdienst gerealiseerd en een deel zijn jaarlijkse kosten voor onderhoud. Op de kapitaalslasten kan structureel worden bezuinigd doordat de prijzen van producten zijn gedaald of door voorzieningen af te stoten. In de begroting werd tot dusverre uitgegaan van vervanging tegen historische kostprijs. Door uit te gaan van de (lagere) actuele vervangingswaarde kan het budget ICT-apparatuur met € 55.000 worden verlaagd. De verlaging van dit budget wordt derhalve

23 Bijvoorbeeld wanneer drukwerk dat niet op de limitatieve lijst staat uit een budget van een budgethouder moet worden betaald, is het mogelijk dat een budgethouder kritischer kijkt naar de kosten dan wanneer dit wordt betaald uit een 'algemene pot'.

ingegeven door externe prijsontwikkelingen en niet door een andere wijze van inkopen.

Budget advertentiekosten met € 75.000

De advertenties van de provincie gingen tot dusverre via één vaste leverancier. Hiervoor bestond een langlopend contract dat is opgezegd. De provincie wil voor de toekomst graag meeliften op een overeenkomst die mogelijk voortkomt uit de aanbesteding waar de rijksvoorlichtingsdienst ten tijde van de besluitvorming mee bezig was. De provincie schat in dat dit een besparing op zal leveren. Gemiddeld werd over de vijf jaren voorafgaand aan het besluit voor € 400.000 aan advertentiekosten betaald. Dit bedrag was afkomstig uit een groot aantal budgetten. De werkzaamheden die deze vaste leverancier verrichtte tussen het aanbieden door de provincie en de plaatsing, zullen voortaan door de provincie zelf worden gedaan. Door verdergaande automatisering is dit nauwelijks extra werk. De gedachte is derhalve dat door dit zelf te doen in plaats van uit te besteden, kan worden bespaard. Vanaf 15 februari 2006²⁴ wordt op deze wijze gewerkt. Doordat advertenties uit verschillende budgetten worden betaald moet er volgens de provincie een centraal advertentiebudget worden ingesteld. Alle budgetten waar advertenties uit werden betaald zullen evenredig worden gekort. De verwachting dat er besparingsmogelijkheden zijn voor advertenties is gebaseerd op plausible aannames. Hoe de provincie precies bij het bedrag van € 75.000 komt is echter niet nader onderbouwd.

3.5.2 Besluit 25 april 2006 over inkoopvoorwaarden

Op 25 april 2006 stellen Gedeputeerde Staten inkoopvoorwaarden vast. Inkoopvoorwaarden waren een ontbrekende schakel in de regelgeving van de provincie. De provincie was afhankelijk van de leveringsvoorwaarden van leveranciers. Die verschilden onderling en het kwam soms voor dat dezelfde leverancier aan meerdere afdelingen onder verschillende voorwaarden leverde²⁵. Door het vaststellen van inkoopvoorwaarden is zowel intern als extern duidelijk onder welke voorwaarden de provincie inkoop. Het inkoopproces wordt daarmee transparanter en meer gestandaardiseerd. In principe hoeft niet meer over de voorwaarden te worden onderhandeld en hoeven de leveringsvoorwaarden van leveranciers er niet meer op nageslagen te worden.

Aansluiting met probleemanalyse

Het vaststellen van inkoopvoorwaarden sluit aan bij hetgeen in de probleemanalyse (inkoopdiagnose Significant) is geconstateerd. Het kan er aan bijdragen dat door de verschillende afdelingen meer onder eenduidige voorwaarden zaken wordt gedaan met dezelfde leverancier. Tevens kunnen de inkoopvoorwaarden ondersteunend werken en invulling bieden aan het geconstateerde tekort aan inkoopexpertise en

24 Deze datum ligt voor de datum van besluitvorming over de besparing van € 400.000 (14 maart 2006).

25 Zie inkoopdiagnose Significant.

hulpmiddelen bij degenen die inkopen.

3.5.3 Besluit 30 mei 2006 over organisatie van de inkoop

Op 30 mei 2006 nemen Gedeputeerde Staten een besluit over de uitgangspunten voor de inrichting van de inkooporganisatie. Tevens is in het besluit een maatregel opgenomen die invulling geeft aan de opdracht om te komen met een voorstel voor contractbeheer.

Uit het besluit kan worden opgemaakt dat de provincie doelmatigheid concretiseert in 'kopen van dat wat nodig is, tegen zo laag mogelijke kosten voor de organisatie.' De provincie wil namelijk toe naar een inkooporganisatie die kwaliteits- en kostenbewust en klantgericht is. Kwaliteitsbewust betekent dat er goed dient te worden beoordeeld wat er nodig is en welke kwaliteit. Kostenbewust wil zeggen dat voortdurend wordt gekeken naar de totale kosten voor de organisatie en niet sec naar de kostprijs van gekochte goederen en diensten. Klantgericht betekent dat de provincie zich er van bewust is dat inkopen een ondersteunende activiteit is en dat het gaat om de resultaten in het primaire proces.

Inkopen moeten volgens het besluit voldoen aan de minimale eisen van rechtmatigheid, het ARBO beleid en de intentieverklaring Duurzaam inkopen. ARBO-beleid en duurzaamheid zijn elementen die vallen buiten de scope van het project inkoop. Deze doelstellingen komen voort uit overige beleidsvoornemens van de provincie. Het streven om inkopen op een zodanige manier te organiseren dat kwaliteits- en kostenbewust en klantgericht wordt ingekocht en rechtmatigheid is gewaarborgd, is in lijn met het doel van het project inkoop: het streven naar een organisatie die in staat is doelmatig en rechtmatig in te kopen.

Keuze inkooporganisatie

Hoofdlijnen van de organisatie

Ter invulling van het streven naar een kwaliteitsbewuste, kostenbewuste en klantgerichte inkooporganisatie waarbij rechtmatigheid is gewaarborgd, besluiten Gedeputeerde Staten tot een organisatiemodel voor inkopen waarbij:

- verantwoordelijkheden voor en bevoegdheden tot inkopen decentraal (op het niveau van de groepshoofden²⁶) liggen,
- groepshoofden bij inkopen boven de € 25.000 verplicht zijn advies in te winnen bij de in te stellen inkoop- en adviesfunctie,
- groepshoofden verplicht zijn in de bedrijfsrapportage aan de directie te melden wanneer zij afwijken van het advies van de inkoop- en adviesfunctie,
- er door de inkoop- en adviesfunctie centraal coördinatie en ondersteuning wordt verzorgd en

26 Hier worden de mensen mee bedoeld die de groepen aansturen zoals deze er waren ten tijde van de besluitvorming in mei 2006. In het besluit worden enkele andere termen gehanteerd (afdelingshoofden en afdelingsmanagers). In dit onderzoek wordt één term gehanteerd, te weten 'groepshoofd'.

- handhaving wordt ingevuld door het opnemen van 'interne checks'.

Argumenten voor de gekozen inkooporganisatie

Het college van Gedeputeerde Staten ziet geen reden wijzigingen aan te brengen in bestaande verantwoordelijkheden en bevoegdheden van groepshoofden. Binnen de provincie geldt het principe van integraal management. Dit wil zeggen dat groepshoofden integraal verantwoordelijk zijn voor de realisatie van producten en daarmee ook voor de kwaliteit, de rechtmatigheid en de kosten. Het wordt belangrijk geacht dat inkopen dicht bij het primaire proces blijft en verantwoordelijkheid en bevoegdheden voor inkopen dienen daarom volledig bij de groepshoofden te liggen. Als ander argument om te kiezen voor het model wordt genoemd dat dit 'aansluit bij de denkbeelden van de stuurgroep O&O'. Uit interviews komt naar voren dat hier meer concreet mee werd bedoeld dat het belangrijk werd gevonden om niet op het lopende reorganisatietraject vooruit te lopen en zo veel mogelijk aan te sluiten bij de organisatie en de daarin belegde verantwoordelijkheden en bevoegdheden zoals die er op het moment van besluitvorming was. Er was op het moment van besluitvorming nog niet duidelijk in welk organisatiemodel het lopende reorganisatietraject zou uitmonden.

Mogelijke alternatieven voor de inkooporganisatie hadden betrekking op een meer centrale inkoop. Hiervoor is onder andere niet gekozen omdat een mogelijke herverdeling van budgetten die hiermee gepaard kan gaan, gevoelig lag bij budgethouders.

Coördinatie door de inkoop- en adviesfunctie is volgens de provincie nodig omdat door gebundeld in te kopen prijsvoordelen kunnen worden gehaald. De inkoop- en adviesfunctie is een kleine nog in te stellen centrale eenheid (1,6 fte). De inkoop- en adviesfunctie kan voor het te geven advies aan groepshoofden gebruik maken van het in te stellen kennis- en adviesteam. De centrale inkoop- en adviesfunctie en het Kennis- en Adviesteam hebben geen formele bevoegdheden waarmee zij invloed uit kunnen uitoefenen op de besluitvorming bij inkoop. Uit het onderzoek komt naar voren dat de 'interne checks' de verplichte advisering door de centrale inkoop- en adviesfunctie betreffen. Samengevat wordt het gekozen model 'decentrale inkoop met centrale coördinatie' genoemd.

Aansluiting besluit inkooporganisatie met doelen project inkoop Gesteld kan worden dat het verplicht inwinnen van advies bijdraagt aan het waarborgen van rechtmatigheid. Mogelijke onrechtmatigheden kunnen in een vroeg stadium worden onderkend. Ook draagt het verplicht inwinnen van advies bij aan het naleven van de eigen regels van de provincie, aangezien voor inkopen vanaf € 25.000 eigen regels gelden.

De keuze voor deze inkooporganisatie betekent dat de provincie de aanname hanteert dat voor alle inkopen geldt dat wanneer besluitvorming over inkopen zo dicht mogelijk bij het primaire proces

en op decentraal niveau plaatsvindt datgene wordt gekocht wat nodig is tegen de laagste kosten voor de organisatie. Het is onduidelijk waarop de provincie baseert dat voor alle inkooppakketten geldt dat besluitvorming op decentraal niveau met (niet bindend) advies en coördinatie op centraal niveau leidt tot de meest doelmatige inkoop. Er is geen inkoopstrategie die per inkooppakket aangeeft welke lijn het beste kan worden gevolgd. Het opstellen van een zogenaamde 'inkoopstrategie per inkooppakket' is een element dat in algemeen aanvaarde modellen voor een professionele inkoopfunctie (zoals het MSU+ model en de door de provincie gehanteerde inkoopmonitor) nadrukkelijk is opgenomen.

Maatregelen voor de komende twee jaren

In het besluit van 30 mei 2006 tot de inkooporganisatie wordt verder aangegeven dat de volgende maatregelen binnen twee jaar dienen te worden gerealiseerd:

1. Zorg dat de afspraken en werkwijze rond inkoop in de organisatie bekend zijn,
2. Zorg in overleg met Financiën en Control dat inkoopinformatie op eenvoudige wijze uit de administratie te verkrijgen is,
3. Zorg voor een overzichtelijke registratie en beheer van inkoopcontracten,
4. Werk een systeem van inkoopplanning uit en zorg voor de invoering,
5. Zorg voor verdere efficiëntieverbetering door het reduceren van het aantal af te handelen externe facturen met 25% (mei 2006 circa 12.500) en het realiseren van verdere besparing op de inkoop. Werk dit uit in de inkoopplanning,
6. Zet de door milieubeheer in overleg met het kennis- en adviesteam uitgewerkte doelstelling voor duurzaam inkopen om in een praktische aanpak,
7. Zoek actief naar mogelijkheden voor inkoop samenwerking met provincies en gemeenten in het bijzonder de provincies Overijssel en Groningen,
8. Zorg voor een "handleiding inkoop" waar iedereen die inkoop mee werkt.

Bovengenoemde maatregelen worden niet expliciet in verband gebracht met het streven naar een inkooporganisatie waar kwaliteitsbewust, kostenbewust en klantgericht wordt ingekocht en rechtmatigheid is gewaarborgd. De maatregelen vertonen wel vrijwel allemaal verband met dit doel dan wel knelpunten die in de probleemanalyse zijn onderkend. Hierover kan het volgende worden opgemerkt:

- Het ervoor zorgdragen dat afspraken en werkwijzen bekend zijn (1 en 8) draagt bij aan het naleven van afspraken en regels en daarmee aan het waarborgen van rechtmatigheid.
- Het opstellen van een inkoopplanning, het verkrijgen van inkoopinformatie uit de administratie en een overzichtelijke registratie van inkoopcontracten (2,3 en 4) zorgt ervoor dat wordt voorzien in de tot dan toe ontbrekende managementinformatie over inkopen en afgesloten contracten in het verleden en de te verwachten inkopen en af te sluiten contracten in de toekomst. Ook

wordt met punt 3 invulling gegeven aan de opdracht uit het besluit tot de start van het project inkoop om een voorstel te doen voor contractbeheer. Uit interviews komt naar voren dat deze opdracht concreet inhoudt dat er een systeem moet worden aangeschaft waarin alle lopende contracten worden opgenomen. Aan de hand van het totaaloverzicht dat dit systeem moet verschaffen kan tijdig actie worden ondernomen en worden bijvoorbeeld lopende contracten niet meer automatisch verlengd en kan ook 'over afdelingen heen' worden gekeken welke contracten er (mogelijk met dezelfde leveranciers) zijn. Door een verbeterd overzicht wordt de provincie in staat gesteld op het juiste moment adequaat te handelen en mogelijke inkoopvoordelen te behalen door het afsluiten van scherpere contracten.

- Het reduceren van het aantal inkoopfacturen kan bijdragen aan een verbeterde doelmatigheid in het uitvoeringsproces van inkoop. Het is niet duidelijk waarop de verwachting is gebaseerd dat het aantal facturen kan worden gereduceerd met 25% (5).
- Uit het besluit wordt niet duidelijk waarom en op welke punten de provincie wil samenwerken met andere provincies en waar dit toe zou moeten leiden (7).

3.6 Samenvatting

Voor het college van Gedeputeerde Staten is een door Significant in 2004 uitgevoerde inkoopdiagnose aanleiding om het project inkoop te starten. Deze diagnose is te beschouwen als een probleemanalyse. Er komt uit naar voren dat er bij de provincie Drenthe sprake is van een beperkte grip op inkoop. De provincie benut hierdoor doelmatigheidsvoordelen niet optimaal en loopt risico's ten aanzien van rechtmatigheid. Door de in de diagnose onderkende knelpunten op te lossen wil de provincie komen tot een organisatie die in staat is doelmatig en rechtmatig in te kopen. Een rechtmatige inkoop heeft prioriteit en is geoperationaliseerd in het verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring.

Naast deze doelstellingen is een besparingsdoelstelling van € 400.000 opgenomen. Deze doelstelling is primair opgenomen ter oplossing van een begrotingstechnisch probleem. De onderbouwing voor dit bedrag als mogelijk besparingsbedrag, en daarmee een mogelijke concretisering van de doelmatigheidsdoelstelling, ontbreekt. De besparingsdoelstelling wordt vertaald in het verlagen van vier begrotingsposten. De keuze voor deze vier posten is pragmatisch van aard en komt niet voort uit een integrale analyse van besparingsmogelijkheden en -kansen. De verwachting dat bij deze posten besparingen kunnen worden gerealiseerd berust over het algemeen op plausibele aannames. De vertaling van deze verwachting in vier concrete besparingsbedragen kent geen duidelijke onderbouwing.

Ter realisatie van de doelstelling om te komen tot een organisatie die rechtmatig en doelmatig inkoop, worden door Gedeputeerde

Staten nadere maatregelen in gang gezet. De keuze voor een inkooporganisatie vormt daarbij een centraal element. Gedeputeerde Staten besluiten tot een model waarbij inkopen zo dicht mogelijk bij het primaire proces plaatsvindt en bevoegdheden tot inkopen op decentraal niveau liggen. Dit wordt aangevuld met centrale coördinatie en advies zonder formele bevoegdheden. Hiervoor wordt een inkoop- en adviesfunctie en een kennis- en adviesteam ingesteld. Belangrijk argument om te kiezen voor deze organisatie was dat deze aansloot bij de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden zoals die op dat moment reeds in de organisatie belegd waren.

Voor een deel houden de in gang gezette maatregelen verband met de te realiseren doelstellingen en de knelpunten die in de probleemanalyse naar voren zijn gekomen. Er worden maatregelen getroffen die versnippering kunnen helpen voorkomen en zorgen dat het naleven van wet- en regelgeving beter is gewaarborgd. Het ontbreekt echter aan een onderbouwing voor de wijze waarop de gekozen inkooporganisatie leidt tot een organisatie waar doelmatig wordt ingekocht.

4 Voortgang en resultaten

4.1 Inleiding

De Noordelijke Rekenkamer acht het van belang dat er bij de provincie informatie voorhanden is die inzicht geeft in de voortgang en de resultaten van het beleid²⁷. Deze informatie is nodig om (tussentijds) te kunnen bijsturen en om achteraf verantwoording te kunnen afleggen. In dit hoofdstuk wordt beschreven in hoeverre het project inkoop op schema ligt en of de voorgenomen maatregelen zijn uitgevoerd. Tevens wordt beschreven in hoeverre er bij de provincie inzicht bestaat in de resultaten van het project. Indien de uitvoering van het project niet op schema ligt, resultaten achterblijven of het inzicht in de voortgang en resultaten ontbreekt, worden mogelijke verklaringen hiervoor aangedragen.

4.2 Realisatie opdrachten en maatregelen

Opdrachten uit besluit tot start project

Uit het besluit²⁸ tot de start van het project inkoop volgen opdrachten tot het maken van voorstellen. Deze dienden juli 2006 gereed te zijn. Deze voorstellen zijn binnen de planning gedaan en hebben geleid tot het nemen van besluiten door het college van Gedeputeerde Staten. Hierna wordt ingegaan op de realisatie van de maatregelen uit de verschillende besluiten. In bijlage 4 is meer uitgebreide informatie opgenomen.

4.2.1 Maatregelen besluit concretisering besparing € 400.000

Concreet houdt het besluit van 14 maart 2006 in dat er in de begroting vier kostenposten en een algemene baat moeten worden verlaagd tot een bedrag van € 400.000. Voor deze verlaging is een begrotingswijziging voorgesteld aan en vastgesteld door Provincie Staten²⁹. Om de besparingen op de vier posten te kunnen realiseren werd in het besluit verondersteld dat voor iedere post enkele maatregelen gerealiseerd moeten worden. Voor de posten automatisering³⁰ en advertenties zijn de benodigde maatregelen uitgevoerd. Voor de besparingen op extern personeel en drukwerk zijn de benodigde maatregelen ten dele gerealiseerd. Voor drukwerk geldt dat er een limitatieve lijst is gemaakt met drukwerk dat wordt bekostigd uit het algemeen budget. Het is niet bekend in hoeverre al het drukwerk via de eigen drukkerij verloopt. Voor extern personeel

27 Op de specifieke criteria waaraan beleidsinformatie volgens de Noordelijke Rekenkamer moet voldoen wordt in de bijlage 2 nader ingegaan.

28 Besluit Gedeputeerde Staten, oktober 2005.

29 Zie 7e en 9e wijziging begroting 2006

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

zijn enkele raamcontracten afgesloten. Het is niet bekend in hoeverre de maatregelen voor het opstellen van richttarieven voor extern personeel en het meer in tijdelijke dienst nemen van personeel zijn gerealiseerd.

4.2.2 Besluit inkoopvoorwaarden

Uit interviews komt naar voren dat de inkoopvoorwaarden in de praktijk worden toegepast, maar niet altijd. Met name worden er afspraken gemaakt over de verdeling van aansprakelijkheid (artikel 19 van de inkoopvoorwaarden). Er zijn geen exacte cijfers bekend over de mate waarin wordt afgeweken van de leveringsvoorwaarden. De inschatting is dat er enkele tientallen keren per jaar afwijkende afspraken worden gemaakt.

4.2.3 Maatregelen besluit organisatie van de inkoop

Organisatorische maatregelen

Uit het onderzoek komt naar voren dat de inkooporganisatie waartoe is besloten ten dele in de praktijk ten uitvoer wordt gebracht. De inkoop- en adviesfunctie en het kennis- en adviesteam zijn ingesteld³¹. De verplichte adviezen bij inkopen boven de € 25.000 worden ingewonnen, maar niet altijd. Tevens heeft de verplichte melding van afwijkingen van het advies in de bedrijfsrapportages niet altijd plaatsgevonden³².

Mei 2008 te realiseren maatregelen

Voor de in het besluit opgenomen maatregelen geldt dat alle maatregelen in gang zijn gezet en deels zijn gerealiseerd. Er is veel aandacht uitgegaan naar inkoop samenwerking en het opzetten van informatievoorziening. Zo is er een systeem van contractbeheer aangeschaft en wordt er informatie over inkoopvolumes verzameld (zie hoofdstuk 2). De maatregelen voor wat betreft informatievoorziening zijn nog niet helemaal voltooid of kunnen nog worden verfijnd. Zo zijn nog niet alle contracten opgenomen in het systeem voor contractregistratie en is de informatie over inkoopvolumes inclusief BTW opgenomen.

De organisatieverandering van begin 2008 zorgt voor knelpunten bij de voortgang en uitvoering van het project inkoop. Taken van medewerkers op het gebied van inkopen zijn door de nieuwe structuur aan verandering onderhevig. 'Nieuwe inkopers' zijn niet altijd bekend met werkwijzen en procedures en ook de gegevens voor het maken van een inkoopplanning en contractregistratie worden niet altijd aangeleverd. Zo is er voor 2008 geen inkoopplanning aangeleverd, waardoor de Inkoop- en Adviesfunctie geen zicht heeft op voornemens van afdelingen.

31 De adviezen hebben met name betrekking op rechtmatigheidsaspecten.

32 De bedrijfsrapportages worden sinds begin 2008 niet meer opgesteld.

Aan het omzetten van de doelstelling duurzaam inkopen in een praktische aanpak is gewerkt. Onder andere doordat een zogenaamde 'menukaart duurzaam inkopen' van Senter Novem nog niet beschikbaar is en door prioriteitsstelling op de afdeling milieubeheer komt dit 'nog niet echt van de grond'. Uit interviews komt naar voren dat er bij afzonderlijke inkopen wel aandacht wordt besteed aan duurzaamheid. Als voorbeeld wordt genoemd de aankoop van nieuwe dienstauto's. Hierbij werd door de provincie als eis gesteld dat deze moeten voldoen aan bepaalde milieueisen. De mate waarin en de wijze waarop rekening wordt gehouden met duurzaamheid wordt per inkoop bekeken en de afwegingen ten aanzien hiervan liggen voor een belangrijk deel op managementniveau. Met name bij kleine inkopen zou het aspect duurzaamheid nog onderbelicht blijven. Er is geen integraal kader dat zorgt voor de vertaling van algemene uitgangspunten van de provincie³³ naar het inkoopproces en hoe hier door medewerkers bij inkopen rekening mee moet worden gehouden. Dit betekent bijvoorbeeld dat er geen kader is voor het maken van afwegingen op het moment dat uitgangspunten van de provincie op gespannen voet komen te staan met doelmatigheidsdoelstellingen.

Het is nog niet gelukt het aantal facturen te reduceren. Hier liggen organisatorische redenen aan ten grondslag. De provincie streefde ernaar bij een aantal leveranciers toe te werken naar verzamelfacturen per maand. Het bleek organisatorisch veel extra werk op te leveren om deze verzamelfacturen te verdelen over de afdelingen waar de facturen betrekking op hebben. Deze maatregel wordt nu binnen het project 'Digitalisering' als deelaspect van de totale digitale factuurverwerking meegenomen. Onderzocht wordt hoe de verwerking van deze facturen zo efficiënt mogelijk kan plaatsvinden.

4.3 Resultaten

In het project inkoop heeft de provincie doelen geformuleerd op het gebied van doelmatigheid en rechtmatigheid. Hierna wordt voor beide elementen ingegaan op hetgeen bij de provincie bekend is over de mate waarin de gewenste resultaten zijn behaald.

Rechtmatigheid

Het door de provincie gewenste resultaat is gehaald. De provincie verkrijgt al sinds de invoering van de rechtmatigheidscontrole in 2004 een goedkeurende verklaring. Gedurende de looptijd van het project inkoop is hier geen verandering in gekomen. In het accountantsverslag over het verslagjaar 2007 komt naar voren dat de accountant de interne beheersing op het gebied van inkopen en aanbesteding bestempeld als 'zeer goed'.

33 Hierbij kan gedacht worden aan duurzaamheid, transparantie, rechtmatigheid, doelmatigheid, concurrentie etc.

Belangrijke kanttekening hierbij is dat de accountant geen oordeel geeft over het naleven van de eigen regels van de provincie³⁴. De accountant plaatst hierover wel een opmerking in het accountantsverslag. Voor wat betreft de grensbedragen uit de interne regels merkt de accountant op dat deze strenger zijn dan de aanbestedingsgrenzen die in de concept aanbestedingswet zijn opgenomen³⁵. De accountant geeft aan dat uit de interne audits beperkte tekortkomingen voortkomen ten aanzien van het naleven van de eigen regels. Uit de verslagen van de audits blijkt dat het niet aanbesteden volgens de eigen regels in de audits enkele keren³⁶ is vastgesteld.

Doelmatigheid

Er is bij de provincie niet bekend in hoeverre er sprake is van een organisatie waar datgene wordt ingekocht tegen zo laag mogelijke kosten voor de organisatie. Hier wordt geen systematisch onderzoek naar gedaan. Het is volgens de provincie moeilijk om aan te tonen in hoeverre het beleid van de provincie leidt tot een doelmatige inkoop. Het bedrag dat met inkoop is gemoeid wordt door veel factoren beïnvloed³⁷. De invloed van het beleid van de provincie op het bedrag dat met inkoop is gemoeid is hier volgens de provincie nauwelijks van te isoleren. Om aan te kunnen geven in hoeverre het project inkoop leidt tot een doelmatige inkoop, moet daarom worden gekeken of het beleid in opzet doelgericht is geformuleerd en of de ingezette maatregelen 'op papier' verband houden met een doelmatige inkoop.

Besparing € 400.000

Om de gewenste besparing van € 400.000 te realiseren zet de provincie maatregelen in gang. De verwachting dat met deze maatregelen besparingen kunnen worden gerealiseerd, berust grotendeels³⁸ op plausibele aannames. Doordat deze maatregelen deels zijn uitgevoerd, is het mogelijk dat er op de inkooppakketten waar deze maatregelen betrekking op hebben, besparingen zijn gerealiseerd. Er kan niet worden vastgesteld hoeveel er precies is bespaard en in hoeverre dit leidt tot een besparing van € 400.000.

34 Zoals eerder is aangegeven maken de door Gedeputeerde Staten vastgestelde aanbestedingsregels voor werken, leveringen en diensten geen onderdeel uit van het normenkader van de accountant.

35 Hierbij dient te worden opgemerkt dat de concept aanbestedingswet ten tijde van het maken van het accountantsverslag in behandeling was bij de Eerste Kamer. De concept aanbestedingswet is inmiddels door de Eerste Kamer verworpen.

36 Bijvoorbeeld (1) een schadegeval bij een auto. De schade moet snel worden verholpen. Een offerteprocedure duurde te lang. Of (2) de kosten voor veegauto's bedragen in 2007 € 30.080. Gezien de omvang van het bedrag hadden 3 offertes aangevraagd moeten worden. Dit is niet gebeurd. De reden is dat alleen bij calamiteiten een veegauto wordt ingeschakeld. De provincie kan geen afname garanderen. In de audit wordt geadviseerd om een raamcontract op te stellen.

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

38 Voor een deel kunnen de ingezette acties niet in verband worden gebracht met een besparing op inkoop. Dit geldt met name voor de besparingen die worden verwacht bij automatisering.

Doelmatige inkoop(organisatie)

De maatregelen die in verband kunnen worden gebracht met 'een organisatie waar datgene wordt gekocht wat nodig is, tegen zo laag mogelijke kosten' zijn deels gerealiseerd. Er is meer overzicht over verrichtte en te verwachten inkopen en lopende contracten gekomen zodat tijdig en adequaat kan worden gehandeld en bijvoorbeeld scherpere contracten kunnen worden afgesloten of inkopen kunnen worden gebundeld.

Om te komen tot een doelmatige inkooporganisatie is ervoor gekozen om inkopen zo dicht mogelijk bij het primaire proces te laten plaatsvinden en inkopen centraal te coördineren. Echter, er is niet onderbouwd waarom de provincie van mening is dat voor alle inkooppakketten geldt dat besluitvorming op decentraal niveau met verplichte (niet bindende) advisering en coördinatie op centraal niveau leidt tot de meest doelmatige inkoop. Bovendien is er geen inkoopstrategie die per inkooppakket onderbouwd aangeeft welke lijn wordt gevolgd en op basis van welke argumenten³⁹.

Als belangrijke oorzaak voor het ontbreken van een inkoopstrategie wordt in het onderzoek aangegeven dat er tot dusverre te weinig informatie was over in het verleden verrichtte inkopen per inkooppakket en in de toekomst te verrichten inkopen. Met het verbeteren van de informatievoorziening komt nu meer informatie hierover voorhanden. Volgens de vigerende rapportagestructuur wordt de informatie niet periodiek verstrekt aan Gedeputeerde Staten.

Door het ontbreken van een inkoopstrategie en een hiermee verband houdende inkooporganisatie is het niet waarschijnlijk dat de huidige wijze van inkopen leidt tot 'inkopen van datgene wat nodig is, tegen zo laag mogelijke kosten'.

Informatievoorziening en bestuurlijke aandachtspunten

De verantwoordelijk gedeputeerde⁴⁰ geeft aan dat de grip op de inkoop verbeterd kan worden. Met name voor wat betreft doelmatigheid is de informatievoorziening volgens hem nog niet optimaal. De informatievoorziening kan nog verder worden doorontwikkeld. De gedeputeerde ziet het als een taak van de inkoop- en adviesfunctie om het totaal overzicht te hebben over de inkoop en te adviseren over hoe inkoop in bepaalde gevallen beter kan worden georganiseerd.

Door de provincie wordt samen met andere provincies jaarlijks de 'professionaliteit' van de inkoopfunctie in kaart gebracht aan de hand van de inkoopmonitor van Significant. Uit een meting van juni 2007

39 Opgemerkt kan nog worden dat er in samenwerking met andere provincies een format is ontwikkeld aan de hand waarvan zo'n inkoopstrategie kan worden ontwikkeld.

40 Interview met gedeputeerde Baas d.d. 27 augustus 2008, portefeuillehouder inkoop voor wat betreft de organisatie.

komt naar voren dat Drenthe op de meeste gebieden beter scoort dan in 2005, het eerste jaar dat de inkoopmonitor door Drenthe werd gebruikt⁴¹. Voor een effectief gebruik van de inkoopmonitor is een gerichte aanpak van groot belang. Dit betekent dat de gebruiker dient te definiëren welke onderdelen van het model binnen de organisatie van belang zijn, op welke onderdelen verbetering noodzakelijk is en welke knelpunten eerst dienen te worden aangepakt. De doelmatigheid van de inkoop kan echter niet aan een meting met de inkoopmonitor worden afgemeten. In het onderzoek wordt opgemerkt dat een meting met de inkoopmonitor vooral aangeeft hoe het 'op papier' geregeld is en niet hoe het in de praktijk werkt.

De provincie heeft er voor gekozen geen verandering aan te brengen in de verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van inkoop. Dit is voornamelijk ingegeven door de reorganisatie van de afgelopen jaren, eerst in het Maatstaf project en later in 'Samen Sterker'. De focus lag de afgelopen jaren vooral op een rechtmatige inkoop. Inzicht in en het verbeteren van de doelmatigheid van de inkoop had minder prioriteit.

De gedeputeerde is van mening dat de oplossing voor het verbeteren van de doelmatigheid van de inkoop vooral ligt op het vlak van cultuur. Hij geeft aan het van belang te vinden dat er een mentaliteitsverandering plaatsvindt, die leidt van ontschotting naar integraal werken. Dit geldt zowel voor de ambtelijke organisatie als voor het college. De nieuwe organisatiestructuur moet hieraan ondersteunend zijn. Naar de mening van de gedeputeerde wordt hieraan op het terrein van inkoop reeds invulling gegeven.

41 Modellen zoals de inkoopmonitor en het MSU+ model zijn bedoeld om de stand van zaken ten aanzien van een aantal bij inkoop te onderscheiden onderdelen en (deel)processen in kaart te brengen. Op basis van een meting kunnen verbetertrajecten in gang worden gezet.

Bijlage 1 Bestudeerde documenten en interviews

Documenten⁴²

- Aanbestedingsbeleid werken, vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Drenthe, inwerkingtreding 4 mei 2006
- Aanbestedingsbeleid leveringen en diensten, vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Drenthe, inwerkingtreding 15 juni 2006
- Accountantsverslag provincie Drenthe 2007, PricewaterhouseCoopers, 21 april 2008
- Accountantsverslag voor de Provinciale Staten van de Provincie Drenthe 2006, PricewaterhouseCoopers, 3 april 2007
- Algemene inkoopvoorwaarden Provincie Drenthe, vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Drenthe 25 april 2006
- Begroting 2006, provincie Drenthe
- Begroting 2007, provincie Drenthe
- Begroting 2008, provincie Drenthe
- Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (BAO), Staatsblad 2005, nr. 408
- Besluit Gedeputeerde Staten van Drenthe tot start van het project inkoop, 4 oktober 2005
- Besluit Gedeputeerde Staten van Drenthe tot concretisering besparing € 400.000, 14 maart 2006
- Besluit Gedeputeerde Staten van Drenthe tot organisatie van de inkoop, 30 mei 2006
- Bijlage A: De cijfers, resultaten van de kwantitatieve inkoopdiagnose, Onderzoeks- en adviesbureau Significant, versie 1.0, 27 oktober 2004
- Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten 'inkoop- en aanbestedingsbeleid', 13 mei 2003
- Checklist Inkoopdiagnoses, interdepartementale projectdirectie Professioneel Inkopen en Aanbesteden, Den Haag, april 2005
- Collegeprogramma 2003-2007, provincie Drenthe
- Concept aanbestedingswet, Tweede kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 501, nr. 3
- De nieuwe Gemeentewet en de voordelen van rechtmatigheid voor Europees aanbesteden, D.C. Besseling CPC, februari 2005
- Goed Besteed –checklist voor inkopen en aanbesteden, VNG, april 2006
- Handreiking 'verdien aan besteden', VNG, UVW en IPO, Den Haag, 2003
- Het ontwikkelen van een inkooppakketstrategie, Inkoop en aanbestedingsplatform, 31 december 2007
- Inkoopmonitor, onderzoeks- en adviesbureau Significant, 10 mei 2005
- Jaarstukken 2004, provincie Drenthe

⁴² In deze bijlage worden alleen openbare documenten, door Provinciale Staten behandelde documenten en door Gedeputeerde Staten vastgestelde documenten vermeld. 'Interne' documenten zoals interne controlememo's of interne verslagen worden niet vermeld.

- Jaarstukken 2005, provincie Drenthe
- Jaarstukken 2006, provincie Drenthe
- Presentatie eindrapportage inkoopdiagnose bij de provincie Drenthe, onderzoeks- en adviesbureau Significant, versie 1.03, 20 december 2004
- Presentatie 'Inkoopprofessionalisering bij provincies', onderzoeks- en adviesbureau Significant, 26 mei 2005
- Productenrealisatie 2004, provincie Drenthe
- Productenraming 2005, provincie Drenthe
- Productenrealisatie 2005, provincie Drenthe
- Purchasing Excellence Publiek – MSU+ model, auteurs en uitgever onbekend
- Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen, Staatsblad, 1993, nr. 212
- Uitkomsten controle jaarrekening 2005, Ernst & Young 24 maart 2006
- Voorjaarsnota 2004, provincie Drenthe
- Voorjaarsnota 2005, provincie Drenthe
- Voorjaarsnota 2006, Provincie Drenthe
- Voorjaarsnota 2007, provincie Drenthe
- 7e wijziging begroting 2006, vastgesteld door Provinciale Staten van Drenthe 4 oktober 2006
- 9e wijziging begroting 2006, vastgesteld door Provinciale Staten van Drenthe 13 december 2006

Interviews

Er zijn gesprekken gevoerd met:

- Ambtenaren provincie Drenthe:
 - Inkoopadviseur
 - Projectleider project inkoop (tot mei 2008)
 - Een internal auditor
 - Medewerker Team Administratie en Informatievoorziening
 - Afdelingsmanager afdeling Management Ondersteuning
 - Teamleider Onderzoek en Advies
- Gedeputeerde Baas, portefeuillehouder inkoop voor wat betreft de organisatie
- Overige personen:
 - Managing consultant Significant (betrokken bij inkoopdiagnose 2005)
 - Specialist op het gebied van inkoopprofessionalisering bij publieke organisaties Pianoo⁴³
 - Medewerker Nederlandse Vereniging voor inkoopmanagement (betrokken bij project 'purchasing excellence publiek')
 - Medewerker Pro 10, projectleider IAPP

43 Pianoo is een in oktober 2005 opgericht kennisnetwerk voor inkopen binnen de publieke sector.

Bijlage 2 Normen en juridisch kader

2.1 Inleiding

In het onderzoek worden de voortgang en de resultaten van het beleid afgezet tegen hetgeen de provincie wilde bereiken met het project inkoop. De Noordelijke Rekenkamer hanteert daarom in dit onderzoek in de eerste plaats normen ten aanzien van de vormgeving van een project en normen met betrekking tot informatievoorziening. Tevens acht de Noordelijke Rekenkamer het van belang dat inkopen plaatsvindt binnen de kaders van geldende wet- en regelgeving.

Hieronder wordt eerst meer specifiek ingegaan op de normen die de Noordelijke Rekenkamer stelt aan het vormgeven van een project en de informatievoorziening. Vervolgens wordt ingegaan op relevante wet- en regelgeving.

2.2 Normen vormgeving project en beleidsinformatie

De Noordelijke Rekenkamer gaat er in het licht van een doelgerichte inzet van middelen vanuit dat het project is vormgegeven op basis van een duidelijke *probleemanalyse*. Hierin dient duidelijk te zijn wat het probleem is en wat belangrijke oorzaken van dat probleem zijn. De Noordelijke Rekenkamer verwacht verder dat goed onderbouwd is wat de provincie met het project inkoop wil bereiken. Bij de *doelformulering* moet duidelijk zijn welke resultaten worden beoogd en wanneer wat gerealiseerd moet zijn. Daarbij dient sprake te zijn van een onderbouwde *beleidstheorie* met plausibele causale mechanismen. Hieronder wordt meer specifiek ingegaan op de normen die de Noordelijke Rekenkamer stelt aan de probleemanalyse, de doelformulering en de beleidstheorie.

Probleemanalyse

Voorafgaand aan het ontwikkelen van het project moet een goede probleemanalyse worden gemaakt. Daarbij wordt duidelijk wat het (maatschappelijk) probleem is en wat belangrijke oorzaken van dat probleem zijn.

Doelformulering

Doelen dienen zo concreet mogelijk aan te geven wat het gewenste resultaat is. Waar mogelijk zijn deze geformuleerd volgens het SMART+C criterium. Het acroniem SMART-C staat voor specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdsgebonden en consistent:

- Specifiek: doelen zijn bij voorkeur geformuleerd in termen van prestaties.
- Meetbaar: De doelen zijn in toetsbare/meetbare termen geformuleerd, waarbij 1) de beoogde situatie bij doelbereiking eenduidig is omschreven, 2) begrippen meetbaar zijn en niet voor meerdere uitleg vatbaar, 3) bij doelen ten opzichte van een referentiepunt moet de situatie van het referentiepunt bekend zijn (nulmeting).

- Afgestemd: met de betrokken bestuurders en beleidsuitvoerders.
- Realistisch: de doelen moeten zodanig zijn gekozen dat ze bereikt kunnen worden bij plausible scenario's voor de exogene variabelen.
- Tijdgebonden: aangegeven moet zijn op welk tijdstip of binnen welke periode het doel moet zijn bereikt. Bij doelen ver weg moet een tijdpad met gespecificeerde mijlpalen zijn aangegeven (bijvoorbeeld tussendoelen, tempo van doelrealisatie)
- Consistent: tussen (overige) beleidsdoelen en tussen doelen en onderliggende beleidsinformatie/basisgegevens. De formulering van de beleidsdoelen dient aan te sluiten bij een goede probleemanalyse die gebaseerd is op adequate beleidsinformatie.

Beleidstheorie

Een beleidstheorie betreft de vraag of, en zo ja in welke mate, het project dat men overweegt in te zetten kán bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen. Daarbij zijn de volgende normen van belang:

- Doelstellingen van het project moeten zijn geformuleerd
- De doel-middelrelaties in de beleidstheorie moeten logisch zijn.
- De causale mechanismen in de beleidstheorie moeten plausibel zijn.
- De relevante hulpbronnen moeten aanwezig zijn.
- Alle voor de uitvoering relevante actoren (zowel de actoren waarvan iets in de uitvoering wordt verwacht als de actoren die de mogelijkheid hebben de uitvoering te verhinderen) moeten bij de totstandkoming van het beleid betrokken zijn, daarnaast mogen in het beleidsontwerp geen partijen worden vergeten die van belang zijn bij de uitvoering.
- Helder moet zijn wat van alle relevante, bij het beleid betrokken actoren wordt verwacht. Deze verwachtingen van de actoren moeten realistisch zijn (stakeholderanalyse).
- Er mogen geen (substantiële) negatieve neveneffecten te verwachten zijn.

Beleidsinformatie

Om tijdig bij te kunnen sturen en verantwoording af te kunnen leggen acht de Noordelijke Rekenkamer het van belang dat er bij de provincie informatie voorhanden is die inzicht geeft in de voortgang en de resultaten van het project. Deze informatie moet bruikbaar zijn en moet voldoen aan criteria zoals relevantie, betrouwbaarheid, duidelijkheid en consistentie.

De Noordelijke Rekenkamer acht voor beleidsinformatie de volgende elementen van belang:

- Relevantie: de beleidsinformatie dient relevant te zijn. Dat betekent dat informatie volledig, actueel en tijdig beschikbaar is.
- Betrouwbaarheid/juistheid: de beleidsinformatie dient betrouwbaar en valide te zijn. 1) betrouwbaar: Het meetinstrument wordt nauwkeurig toegepast, herhaalde metingen leveren steeds dezelfde uitkomst. De mate van betrouwbaarheid moet expliciet inzichtelijk zijn gemaakt. Bij grote onzekerheden is het van belang dat gegevens uit verschillende bronnen vergeleken worden; 2) juistheid of validiteit: Het meetinstrument is inhoudelijk adequaat: begrippen

moeten valide gemeten worden, dat wil zeggen begrippen moeten zodanig geoperationaliseerd en gemeten zijn dat je meet wat je meten wilt.

- Conformiteit voor wat betreft inhoud: de inhoud van de beleidsinformatie dient conform de wettelijke regels en gezaghebbende richtlijnen te zijn.
- Begrijpelijkheid: de beleidsinformatie dient toegankelijk en helder te zijn voor de gebruikers van de informatie. Ook dient de beleidsinformatie eenduidig te zijn (niet voor meerdere uitleg vatbaar).
- Vergelijkbaarheid/consistentie: in de tijd, tussen onderdelen in de beleidsketen en tussen verschillende informatiebronnen.

2.3 Wet- en regelgeving inkopen en aanbesteden

Voor de wijze waarop opdrachten door publieke organisaties dienen te worden aanbesteed zijn in de eerste plaats de Europese regels van belang die volgen uit de Europese richtlijn nr. 2004/18/EG (31 maart 2004). Deze regels waren ten tijde van het besluit tot de start van het project inkoop reeds van toepassing en gelden voor inkopen boven bepaalde drempelbedragen⁴⁴. Naast deze Europese regels⁴⁵ hebben overheden de mogelijkheid zelf aanvullende regels op te stellen. De provincie Drenthe heeft aanvullende regels vastgelegd in het 'aanbestedingsbeleid voor diensten en leveringen' (GS-besluit, inwerkingtreding 15 juni 2005) en het 'aanbestedingsbeleid werken' (GS-besluit, inwerkingtreding 7 juni 2005⁴⁶).

Europese Richtlijn

De Europese richtlijn nr. 2004/18/EG (31 maart 2004) regelt de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten. Kort gezegd zijn in de richtlijn regels opgenomen die gelden voor opdrachten die een bepaalde waarde te boven gaan. Boven deze drempels dient 'Europees te worden aanbesteed'.

In Nederland geeft de Raamwet EEG-voorschriften Aanbestedingen van 31 maart 1993 de mogelijkheid om Europese maatregelen inzake aanbestedingen een wettelijke basis te geven. Het biedt geen basis voor implementatie van andere internationale regelgeving of voor nationale regelgeving in aanvulling op de aanbestedingsrichtlijnen. Op basis van deze Raamwet is sinds december 2005 het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (BAO) van kracht. In het BAO zijn de Europese regels uit Richtlijn 2004/18/EG 'overgeschreven'. Praktisch betekent dit dat de (nieuwe) Richtlijn 2004/18/EG niet meer

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

45 De (Europese) wet- en regelgeving is uitgebreider opgenomen in bijlage 1.

46 Het aanbestedingsbeleid werken is in mei 2006 gewijzigd. De wijziging bestaat er uit dat het beleid is geactualiseerd. In het aanbestedingsbeleid werken werd verwezen naar het ARW uit 2004. Dit is in 2005 vervangen door het ARW 2005.

geraadpleegd hoeft te worden. Voor een aantal aspecten wordt nog wel terugverwezen naar de Richtlijn 2004/18/EG. Met name geldt dit voor de drempelbedragen waarboven Europees dient te worden aanbesteed.

Naast het BAO is er voor het aanbesteden van werken nog het Aanbestedingsreglement Werken uit 2005 (ARW 2005). In dit reglement zijn alle procedures voor Europese aanbestedingen uit de Europese Richtlijn geheel uitgeschreven. Toepassing van het ARW 2005 maakt interpretatie van het BAO of de Europese Richtlijn overbodig. Behalve procedures voor Europese aanbestedingen zijn er in het ARW ook aanvullende procedures beschreven, die kunnen worden gehanteerd voor aanbestedingen onder de Europese drempelbedragen. Het Rijk heeft voor zichzelf beschreven welke aanbestedingsvormen uit het ARW wanneer gehanteerd worden. Andere overheden, zoals gemeenten en provincies, hebben zelf de keuze of en wanneer zij beschreven procedures uit het ARW volgen. Indien overheden het ARW van toepassingen verklaren is dit uiteraard altijd ter aanvulling op de Europese regels.

Regelgeving provincie Drenthe

In de door Provinciale Staten vastgestelde financiële verordening Drenthe 2004 wordt aangegeven dat Gedeputeerde Staten zorgdragen voor de regels die toezien op de inkoop en aanbesteding van werken, leveringen en diensten⁴⁷. Ten tijde van het besluit tot de start van het project inkoop zijn deze regels door Gedeputeerde Staten vastgelegd in het 'aanbestedingsbeleid voor diensten en leveringen' en het 'aanbestedingsbeleid werken'. In beide besluiten worden regels gesteld die kunnen worden opgevat als regelgeving ter aanvulling op de Europese aanbestedingsregels.

In het aanbestedingsbeleid voor diensten en leveringen valt te lezen dat de provincie streeft naar een inkoop tegen de juiste prijs-kwaliteitsverhouding, waarbij het inkoopproces transparant is en de beoordeling van aanbieders objectief plaatsvindt. In het aanbestedingsbeleid voor diensten en leveringen zijn met name de volgende regels van belang:

- Bij inkopen van leveringen en diensten beneden € 25.000 wordt tenminste één offerte opgevraagd,
- Bij inkopen van leveringen en diensten tussen de € 25.000 en € 150.000 worden minimaal 3 offertes opgevraagd,
- Inkopen van leveringen en diensten tussen de € 150.000 en € 11.000 worden openbaar aanbesteed waarbij minimaal 5 offertes zijn opgevraagd. Een aantal soorten opdrachten (waaronder gesubsidieerde opdrachten en telecommunicatiediensten) is de drempelwaarde € 200.000

Het aanbestedingsbeleid werken is te beschouwen als een nadere

⁴⁷ Zie Artikel 15, Financiële verordening Drenthe 2004, inwerkingtreding 17 maart 2004.

uitwerking van het gelijkheidsbeginsel⁴⁸. Uit het aanbestedingsbeleid voor werken volgt dat de provincie werken beneden de Europese drempelbedragen in principe openbaar aanbesteed, op een wijze zoals beschreven in het ARW. In het aanbestedingsbeleid werken wordt echter aangegeven dat 'dringende en goedgeмотiveerde redenen' aanleiding kunnen geven tot een andere vorm van aanbesteden (bijvoorbeeld onderhands aanbesteden of een enkelvoudige uitnodiging tot het uitbrengen van een offerte)⁴⁹. Wat precies goedgeмотiveerde redenen zijn wordt niet aangegeven in het aanbestedingsbeleid werken.

Een openbare aanbesteding is volgens het ARW een aanbesteding die algemeen bekend wordt gemaakt, waarop ondernemers mogen inschrijven. Bij een nationale aanbesteding plaatst de aanbesteder een aankondiging op een voor iedereen toegankelijk elektronisch medium, in de Staatscourant of in een landelijk verspreid vakblad. De aankondiging bevat alle maatschappelijke, technische, organisatorische en financieel-economische eisen waaraan een gegadigde of inschrijver moet voldoen, alsmede de gegevens die moeten worden overgelegd om in aanmerking te kunnen komen voor de opdracht van het werk.

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

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

Bijlage 3 Inkooppakketten en inkoopvolumes

Omzet en aantallen facturen per inkoopcode van 1 januari tot en met 30 april 2008				
Kostengroep	Inkooppakket		Omzet	Facturen
Personeel-gerelateerde zaken	0101	Studie en opleiding	€ 218.295,04	183
	0102	Reis- en verblijfkosten	€ 120.197,65	123
	0103	Recruitment/werving en selectie	€ 2.664,71	23
	0104	Bedrijfskleding	€ 28.676,44	100
	0105	ARBO	€ 110.866,12	29
	0106	Representatiekosten	€ 61.931,36	119
	0107	Verstrekkingen aan personeel	€ 60.474,68	149
	Kantoorinrichting en -benodigdheden	0201	Kantoorartikelen	€ 32.341,78
0202		Kantoorinrichting	€ 114.235,76	36
0203		Kantoorapparatuur	€ 65.334,58	17
0204		Papier	€ 25.397,55	31
0205		Reproductiekosten in eigen beheer	€ 25.898,47	20
0206		drukwerk uitgevoerd door derden	€ 347.681,61	74
0207		Vakliteratuur en abonnementen	€ 131.438,87	159
0208		Vracht-/ porti-/ verzendkosten	€ 60.362,02	21
0209		Advertenties	€ 166.874,68	50
0210		Archief	€ 60.475,01	8
0211		Cartografie	€ 7.754,36	29
Automatisering en telecommunicatie	0301	Aanschaf hardware	€ 112.777,05	58
	0302	Aanschaf software	€ 191.645,39	37
	0303	Onderhoud hardware en software	€ 282.897,64	82
	0304	Netwerken / infrastructuur	€ 13.343,17	12
	0305	Telecom hardware	€ 31.060,78	38
	0306	Telecom services (vast en data)	€ 88.918,16	163
	0307	Telecom services (mobiel)	€ 32.967,51	73
Adviseurs en flexibele arbeid	0401	Interim (project) management	€ 252.683,74	24
	0402	Interim personeel; financieel	€ 9.985,02	2
	0403	Interim personeel; ICT	€ 87.106,18	17
	0404	Interim personeel; technisch	€ 93.157,66	20

	0405	Interim personeel; overig	€ 868.489,04	145
	0406	Gedetacheerden provincies/gemeenten	€ 57.346,10	2
	0407	Uitzendkrachten	€ 362.355,51	104
	0408	Organisatie- en formatieadvies	€ 331.877,26	41
	0409	ICT diensten en ICT advies	€ 26.694,11	10
	0410	Juridisch onderzoek en advies	€ 131.001,94	52
	0411	Marketing/PR/ evenementen	€ 1.524.123,20	173
	0412	Accountants	€ 74.431,25	25
	0413	Civieltechnische adviseurs	€ 30.504,11	6
	0414	Milieutechnisch advies	€ 183.538,33	25
Personenauto's	0501	Huurauto's en bussen	€ 263.675,48	465
	0502	Dienstauto's	€ 68.487,61	40
Gespecialiseerde voertuigen	0601	Aanschaf/huur en onderhoud gespec. voertuigen	€ 67.198,10	48

Kostengroep	Inkooppakket	Omzet	Facturen	
Gas, water, electriciteit	0701	Electriciteit	€ 155.791,39	164
	0702	Gas	€ 47.388,66	24
	0703	Water	€ 101.305,98	30
	0704	Brandstof	€ 27.758,55	65
Gebouwen, terreinen en installaties	0801	Huur/lease gebouwen en terreinen	€ 73.519,60	46
	0802	Onderhoud gebouwen en terreinen	€ 248.988,67	75
	0803	Aanschaf/huur en onderhoud technische installaties	€ 85.002,29	22
Exploitatie/beheer gebouwen	0901	Schoonmaak	€ 121.344,72	87
	0902	Beveiliging	€ 87.898,04	33
	0903	Catering	€ 239.739,99	167
	0904	Koffie- en thee automaten, watercoolers	€ 8.243,80	13
	0905	Kunst en cultuur	€ 3.613,35	5
	0906	Groenvoorziening gebouwen	€ 14.260,25	8
	0907	Afvalverwerking	€ 23.135,65	56
	0908	Bedrijfshulpverlening	€ 80,69	2
	0909	Interne verhuiskosten	€ 5.359,02	8
Verzekeringen	1001	Verzekeringen	€ 112.623,73	22

Grond-, weg- en waterbouw	1101	Aanleg en onderhoud wegennet	€ 6.706.988,44	225
	1102	Aanleg en onderhoud verkeers(regel) installaties	€ 67.140,89	25
	1103	Aanleg en onderhoud publieke groenvoorzieningen	€ 358.408,77	48
	1104	Aanleg en onderhoud waterbouwkundige werken	€ 1.320.594,58	47
	1105	Openbare verlichting	€ 23.606,99	25
	1106	Chemicaliën en zout wegenbeheer	€ 6.074,85	4
	1107	Gladheidsbestrijding	€ 351.404,69	97
	1108	Gereedschappen en klein materiaal	€ 285.549,56	198
	1109	Milieumetingen	€ 67.112,69	15
	1110	Laboratorium onderzoeken	€ 44.014,45	4
	1111	Bodemonderzoeken	€ 157.042,50	27
	1112	Uitvoering bodemsaneringen	€ 240.893,81	23
Freelancers	8882	IB-47 (freelancers)	€ 99.343,81	54
Nog toe te wijzen inkoop	9999	Nog toe te wijzen inkoop	€ 849.455,83	77
totaal aan inkoop en facturen januari t/m april 2008			€ 18.760.851,27	4.624

Bijlage 4 Realisatie maatregelen

Tabel 1: organisatorische maatregelen uit besluit organisatie van de inkoop

Maatregel	Voortgang
Verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor inkopen liggen bij de groepshoofden. Inkopen vindt plaats op de centraal niveau en vindt dicht bij het primaire proces plaats	<p>Uit overzichten met inkoopvolumes komt naar voren dat voor alle inkooppakketten door meerdere afdelingen/groepen⁵⁰ wordt ingekocht. Voor een aantal inkooppakketten geldt dat deze voornamelijk door de afdeling Facilitaire Ondersteuning (FO) worden ingekocht. Het gaat daarbij om facilitaire goederen zoals kantoorinrichting, kantoorapparatuur, papier, vakliteratuur en hardware. In het onderzoek komt naar voren dat deze goederen uit een centraal budget en voor de gehele organisatie worden ingekocht door de afdeling FO. Uit interviews komt naar voren dat dit voordat het besluit tot de organisatie van de inkoop werd genomen ook al het geval was. Het komt wel eens voor dat een factuur niet uit het centraal budget wordt betaald maar uit het budget van de desbetreffende groep. Ook voor advertenties is zoals eerder aangegeven een centraal budget ingesteld.</p> <p>Door de afdeling management ondersteuning wordt via een raamcontract met een uitzendbureau lager administratief personeel ingekocht dat wordt doorbelast naar de afdelingen/groepen. Ook treinkaartjes, drukwerk en restauratieve goederen worden door één afdeling ingekocht en vervolgens doorbelast naar de groepen. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen derhalve op decentraal niveau bij managers, maar er kan niet gesteld worden dat inkopen altijd zo dicht mogelijk bij het primaire proces plaatsvindt. Bij een aantal inkooppakketten liggen bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor inkoop (deels) bij een andere afdeling dan de afdeling waar de inkoop uiteindelijk voor bedoeld is.</p>
Instellen centrale inkoop en adviesfunctie (1,6 fte)	Bij de totstandkoming van het project inkoop was er een projectleider inkoop die tevens de functie van inkoopcoördinator vervulde. De projectleider heeft in mei 2008 een andere functie gekregen. Per 1 februari 2007 is er een inkoopadviseur aangesteld. Vanaf 1 februari 2007 tot mei 2008 heeft derhalve een complete inkoop- en adviesfunctie gefunctioneerd die taken uitvoert die worden genoemd in het besluit tot de organisatie van de inkoop. De functie van projectleider wordt thans niet ingevuld.
Instellen Kennis- en advies-team	Er is een Kennis- en adviesteam. Het is een breed samengesteld team met medewerkers met diverse achtergronden (ICT, juridisch, financieel, audit, personeel & organisatie, milieu) van diverse afdelingen..

⁵⁰ Ten tijde van de besluitvorming over het project inkoop en de hieruit voortvloeiende besluiten was er sprake van 'groepen'. Door een reorganisatie wordt thans gesproken over 'afdelingen'.

<p>Verplichte advisering bij inkopen >€ 25.000 en melding afwijking van advies in bedrijfsrapportages</p>	<p>Uit de voortgangsrapportage per 31 december 2007 komt naar voren dat binnen het Kennis- en adviesteam is afgesproken dat twee medewerkers van de afdeling Wegen en Kanalen als aanspreekpunt dienen voor de inkopen en aanbestedingen van deze afdelingen. Voor de overige afdelingen zijn de medewerkers van de centrale inkoop- en adviesfunctie het aanspreekpunt. De aanspreekpunten beoordelen zelf de adviesaanvragen en zetten waar nodig leden van het Kennis- en adviesteam in. Uit interviews komt naar voren dat de inkoopadviezen vooral gericht zijn op rechtmatigheid.</p> <p>Er wordt bijgehouden welke inkoopadviezen zijn uitgebracht. Op deze lijst ontbreken echter de inkoopadviezen voor aanbesteden werken van de afdeling Wegen en kanalen. Wegen en kanalen rapporteert hier wel jaarlijks over. De lijst voor 2007 is ten tijde van de dataverzameling over dit onderdeel (augustus 2008) nog niet gereed. Uit de lijst met inkoopadviezen blijkt dat per advies de mate van risico bij niet opvolgen van het advies wordt opgenomen.</p> <p>Uit interviews en verslagen komt naar voren dat de verplichte advisering niet altijd wordt ingewonnen, dat het advies niet altijd wordt opgevolgd en dat afwijking ook niet altijd in bedrijfsrapportages wordt gemeld. Er is niet precies bekend hoe vaak het advies niet wordt ingewonnen. De inkoop- en adviesfunctie baseert dit met name op GS stukken. De Inkoop- en adviesfunctie krijgt sommige GS stukken, zoals agenda's en verslagen. Hier staan soms inkopen op vermeld boven de € 25.000 waarover GS een besluit moeten nemen. Bij deze inkopen is niet altijd advies ingewonnen bij de Inkoop- en adviesfunctie. Bij inkopen waarover GS geen besluit hoeven te nemen en die vallen binnen de budgetverantwoordelijkheid van een groepshoofd/afdelingsmanager is er geen zicht op de mate waarin het advies niet wordt ingewonnen.</p> <p>Na aanvankelijke verbetering in 2006 en 2007 ten aanzien van het verplicht inwinnen van advies is er bij de provincie de indruk dat de aandacht voor het inkoopproces wat verslapt. Hierbij speelt mee dat inkopen tot begin 2008 voor een belangrijk deel via de bedrijfsbureaus van de afdelingen verliepen. Deze bedrijfsbureaus zijn met de opzet van de nieuwe organisatie vanaf begin 2008 opgeheven. Hoe door de afdelingen nu wordt ingekocht moet zich nog uitkristaliseren. De nieuwe inkopers op de afdelingen zijn nog niet altijd bekend met de wijze van inkopen.</p> <p>Er is wel eens een poging gedaan een lijst met inkoopfacturen boven de € 25.000 naast een lijst met adviezen te leggen en de verschillen hieruit te halen. Het was mede door de toenmalige opzet van het administratieve systeem erg lastig de gegevens over facturen te krijgen. In interviews wordt aangegeven dat met een goed overzicht over alle inkopen en inkoopfacturen, zoals nu sinds eind 2007 bij de opzet van het nieuwe administratieve systeem het geval is, het eenvoudiger wordt te analyseren in hoeverre er wel/geen advies wordt ingewonnen. De indruk bestaat dat er met name voor de wat kleinere inkoop van diensten geen advies wordt ingewonnen. Er zijn geen waarborgen in de inkoopprocedures opgenomen die er voor zorgdragen dat het advies altijd wordt ingewonnen en afwijkingen van het advies altijd worden gemeld in de bedrijfsrapportages. De bedrijfsrapportages worden sinds begin 2008 overigens niet meer opgesteld.</p>
--	--

Tabel 2: per mei 2008 te realiseren maatregelen

Maatregel	Voortgang
Zorg dat afspraken en werkwijze rond inkoop in de organisatie bekend zijn	Op het 'huisnet' van de provincie staan onder andere een beschrijving van het inkoopproces, het aanbestedingsbeleid werken en het aanbestedingsbeleid leveringen en diensten. Verder zijn de afspraken in enkele overleggen en vergaderingen toegelicht zoals het bedrijfsvoerdersoverleg en een managementteamvergadering. Na aanvankelijke verbetering is er bij de provincie de indruk dat de aandacht voor het inkoopproces wat verslapt. Met name geldt dit voor het verplicht inwinnen van advies boven de € 25.000.
Zorg dat Inkoopinformatie op eenvoudige wijze uit de administratie is te verkrijgen	Er is veel informatie over inkoopvolumes op eenvoudige wijze uit de administratie te verkrijgen. De inkoopbedragen zijn echter inclusief BTW opgenomen waardoor geen juist beeld is over de kosten voor de provincie.
Zorg voor een overzichtelijke registratie en beheer van inkoopcontracten	Er is een systeem voor contractregistratie aangeschaft. Volgens de voortgangsrapportage van 31 december 2007 zijn alle bij inkoop bekende contracten in het registratiesysteem ingevoerd. In het onderzoek is naar voren gekomen dat dit alleen de raamcontracten betreft. Er is de indruk dat de discipline voor het aanbieden van invoer afneemt.
Zorg voor een systeem van inkoopplanning	In 2006 is een eerste poging gedaan een inkoopplanning voor 2007 te maken. Volgens de voortgangsrapportage per 1 oktober 2006 is er voor een goede en volledige planning bij de groepen nog te weinig overzicht over de inkoopstromen. Ook voor 2008 kon geen volwaardige planning worden gemaakt. Het ontmantelen van de bedrijfsbureaus en de onbekendheid van nieuwe inkopers met de nieuwe taakverdeling en werkwijzen maakten het niet mogelijk om met een redelijke inspanning voldoende gegevens van de afdeling te krijgen. Er is volstaan met een beperkte planning van de belangrijkste inkooppakketten.
reduceren van het aantal facturen met 25% (mei 2006: circa 12.500) en realiseren verdere besparing op inkoop. Uitwerken in de inkoopplanning.	Volgens de voortgangsrapportage 'lijkt' er een daling waarneembaar van circa 10%. Uit de administratie blijkt dat het aantal facturen over 2007 12.317 bedraagt. Een lichte daling ten opzichte van de situatie per mei 2006. De provincie streefde ernaar bij een aantal leveranciers toe te werken naar verzamelfacturen per maand. Dit is niet gelukt. Het bleek organisatorisch veel extra werk op te leveren om deze verzamelfacturen te verdelen over de afdelingen waar de facturen betrekking op hebben. Deze maatregel wordt nu binnen het project 'Digitalisering' als deelaspect van de totale digitale factuurverwerking meegenomen. Onderzocht wordt hoe de verwerking van deze facturen zo efficiënt mogelijk kan plaatsvinden.

<p>Doelstelling duurzaam inkopen omzetten in een praktische aanpak</p>	<p>Volgens de voortgangsrapportages wil dit nog niet echt van de grond komen. Dit zou volgens de voortgangsrapportage per 31 december 2007 komen door externe ontwikkelingen en de prioriteitsstelling op de afdeling milieubeheer. Externe ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld het niet beschikbaar komen van een zogenaamde 'menukaart duurzaam inkopen' van Senter Novem. Met name bij kleine inkopen zou het aspect duurzaamheid nog onderbelicht blijven. Om duurzaam inkopen beter onder de aandacht te krijgen is hierover in 2008 een presentatie gegeven voor de afdelingen en is aan de teamleiders gevraagd in hoeverre er bepaalde producten die vanuit het oogpunt van duurzaamheid aandacht verdienen door hen of hun medewerkers worden ingekocht.</p>
<p>Inkoopsamenwerking opzetten (in het bijzonder de provincies Overijssel en Groningen)</p>	<p>Er wordt samengewerkt met andere provincies. Onder andere door gezamenlijk (in IAPP verband) jaarlijks de inkoopprofessionaliteit aan de hand van de inkoopmonitor van Significant te meten en te werken aan methodieken die de inkoopfunctie kunnen verbeteren, bijvoorbeeld door een checklist/handleiding te maken voor het opstellen van een inkoopstrategie per inkooppakket. Ook wordt er gezocht naar samenwerking om gezamenlijk in te kopen en aan te besteden, zoals op het gebied van ICT diensten.</p>
<p>Zorg voor een "handleiding inkoop" waar iedereen die inkoop mee werkt.</p>	<p>Zoals hiervoor al aangegeven staan op huisnet de afspraken rondom inkopen vermeld. Na aanvankelijke verbetering is er bij de provincie de indruk dat de aandacht voor het inkoopproces wat verslapt. Met name bij de wat kleinere inkoop van diensten.</p>

Tabel 3: maatregelen uit besluit ter besparing € 400.000

Speerpunt	Maatregel	Voortgang
Drukwerk	Voorstel aan PS doen tot verlagen budget in begroting met € 170.000	PS besluit in 7e wijziging begroting 2006 het budget te verlagen
	Geen drukwerk meer buiten eigen drukkerij om	Uit een interne notitie blijkt dat er afspraken zijn die aangeven dat drukwerk altijd via de eigen drukkerij verloopt. In hoeverre drukwerk altijd via de eigen drukkerij verloopt, is niet bekend. Uit overzichten uit de crediteurenadministratie over inkoopvolumes komt naar voren dat er in de eerste vier maanden van 2008 voor € 347.681 (code 0206) is gedrukt door derden. Dit betekent dat er nog drukwerk wordt uitgevoerd door derden. Of al dit externe drukwerk via de eigen drukkerij is uitbesteed is niet bekend. Er is geen waarborg in het proces opgenomen die ervoor zorgdraagt dat drukwerk altijd via de eigen drukkerij verloopt.
	Limitatieve lijst maken met drukwerk te bekostigen uit algemeen budget	Er is een lijst opgesteld met drukwerk dat uit het centraal budget wordt bekostigd (opgesteld 6 april 2006) Hierop staat voornamelijk drukwerk voor de interne bedrijfsvoering zoals algemene folder, financiële stukken, personeelsblad en visitekaartjes.
Extern personeel	Voorstel aan PS doen tot verlagen budget begroting met €100.000	PS besluit in 7e wijziging begroting 2006 budget te verlagen
	Richttarieven voor adviseurs en gedetacheerd personeel	Volgens de voortgangsrapportage van 1 oktober 2006 is ten aanzien van deze besparing nog geen verdere actie ondernomen. De huidige stand van zaken is niet bekend bij de Noordelijke Rekenkamer.
	Mogelijkheden voor raamcontracten bezien	Volgens opgaaf van de provincie is er een raamcontract met een uitzendbureau voor het inlenen van lager administratief personeel en een raamcontract voor het inhuren van ICT-personeel (afgesloten in samenwerking met de provincie Overijssel)
	Meer mensen in tijdelijke dienst nemen	Volgens de voortgangsrapportage van 1 oktober 2006 is ten aanzien van deze besparing nog geen verdere actie ondernomen. De huidige stand van zaken is niet bekend bij de Noordelijke Rekenkamer.
Automatisering	Voorstel aan PS doen tot verlagen budget in begroting met € 55.000	PS besluit in 7e wijziging begroting 2006 budget te verlagen
	Verlagen van de vervangingswaarde van de werkplek	Volgens opgaaf van de provincie wordt er thans bij het begroten van de kosten voor ICT uitgegaan van de actuele vervangingswaarde in plaats van de historische kostprijs.

Advertentie-kosten	Vorstel aan PS doen tot verlagen budget begroting met € 75.000	PS besluit in 9e wijziging begroting 2006 diverse budgetten te verlagen met € 156.370 en het krediet advertentiekosten te verhogen met € 80.175. Per saldo € 75.000. In de voorjaarsnota 2007 valt de volgende opmerking op: "het budget voor advertentiekosten is in 2006 gecentraliseerd, met als achterliggende gedachte dat daardoor een inkoopkorting kan worden gerealiseerd van € 75.000. Na samenvoeging en korting op de budgetten resteert een structureel budget van € 83.000. Op basis van de realisatie in 2006 blijkt dit € 100.000 te laag." Het is voor de Noordelijke Rekenkamer niet duidelijk in hoeverre het tekort komt door het beleid van de provincie of door de invloed van andere factoren.
	Centraal advertentiebudget instellen	Gerealiseerd in 9e begrotingswijziging. Budget 'krediet advertentiekosten' verhoogd met € 80.175.
	Evenredig korten budgetten waaruit voorheen advertenties werden betaald	Gerealiseerd in 9e begrotingswijziging. Kredieten verlaagd: waterhuishouding € 6.000, grondwaterwet € 2.900, beleidsontw. vergunningverlening € 50.000, ontgrondingen € 8.100, algemeen RO € 4.200, landelijk gebied € 4.995, P&O € 80.175. Totaal: € 156.370.
	Zelf verrichten werkzaamheden tussen aanbieden en plaatsen van de advertentie	Volgens het besluit waarin de besparing van € 400.000 zijn geconcretiseerd worden deze werkzaamheden inmiddels door de provincie zelf uitgevoerd.
	Meeliften op contract RVD	Er kon niet worden meegelift met het raamcontract van de RVD. Er is ter invulling van deze maatregel samen met een aantal andere provincies een raamcontract met een leverancier gesloten.