

1	Samenvatting	3
2	Aanleiding van de second opinion	4
3	Opdracht second opinion	5
4	Aard en reikwijdte van de verrichte werkzaamheden	5
5	Uitkomsten van de werkzaamheden	5
5.1	Inleiding	5
5.2	Inkoopbeleid: aanscherping van de uitgangspunten	6
5.3	Planning en Control en organisatie	7
5.3.1	Planning & control cyclus	7
5.3.2	Organisatie	8

1 Samenvatting

Aanleiding

Mede naar aanleiding van onze bevindingen rondom het inkoopproces in de managementletter 2007 heeft het Audit Committee de raad voorgesteld een second opinion uit te voeren op de 'Nota aanscherping inkoopbeleid'.

Opdracht

Het doel van deze second opinion is om een oordeel te krijgen over de vraag of met het uitvoeren van de in deze nota aangekondigde maatregelen een bijdrage kunnen leveren aan de verdere professionalisering van de inkoopfunctie of dat de nota op onderdelen verdere aanscherping behoeft.

Daarbij heeft u ons opdracht gegeven aandacht te besteden aan:

- 1 de opzet van de inrichting van de inkooporganisatie;
- 2 de voorgestelde inrichting van de planning & controlcyclus en processen rondom inkopen;
- 3 en het mogelijke effect van deze maatregelen op de rechtmatigheid rondom inkopen en aanbesteden.

Samenvatting uitkomst werkzaamheden

Wij zijn van mening dat met de 'Nota aanscherping inkoopbeleid' een aantal goede maatregelen worden voorgesteld die een bijdrage kunnen leveren aan de verdere professionalisering van de inkooporganisatie. De voorgestelde inrichting van de organisatie is goed en de planning & controlcyclus is zodanig ingericht dat dit een goed instrument kan zijn om de sturing en beheersing van het inkoopproces te verbeteren.

Wij adviseren het college nog wel de verschillende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden rondom de inkooporganisatie en planning & controlcyclus nader uit te werken en met name de control- en audittaken duidelijk vast te leggen in een inkoopstatuut of -handboek. Daarbij adviseren wij, als onderdeel van de administratieve organisatie, richtlijnen op te stellen met bestrekking tot verplichte consultatie op dienst- of concernniveau.

Of de maatregelen daadwerkelijk effect hebben (onder andere op de rechtmatigheid), is afhankelijk van de implementatie en uitwerking en zal in de komende periode moeten blijken. Wij hebben dit nog niet kunnen beoordelen.

Overige opmerkingen

In de nota wordt de stand van zaken rondom de implementatie van inkoopnet beschreven. Een inkoopprogramma als inkoopnet kan in principe een goede maatregel zijn in de verdere professionalisering van de inkooporganisatie. De invoering lijkt echter moeizaam en de vraag blijft daarom welk deel van de inkopen wanneer worden verwerkt via inkoopnet. De nota is daar niet heel expliciet in. Wij adviseren het college nader te beoordelen welke omvang van de

inkopen via inkoopnet plaatsvinden en welke bijdrage dit systeem levert aan de doelmatigheid van de inkoop.

Voor wat betreft de beleidsuitgangspunten adviseren wij het college deze nader te concretiseren (SMART maken), zodat ook duidelijk wordt of het beleid gerealiseerd wordt. Voor wat betreft de toepassing van het tenzij- uitgangspunt adviseren wij deze nauwkeurig te monitoren.

Tenslotte zullen, naar onze inschatting, de voorgestelde maatregelen een gevolg hebben voor de omvang en werkzaamheden van de (inkoop-)organisatie. In deze nota zijn geen financiële consequentie hiervan opgenomen. Wij adviseren het college de financiële gevolgen van deze ambities en de verwachte doorlooptijd nader uit te werken bij het concerninkoopplan 2009 en af te stemmen met de raad.

2 Aanleiding van de second opinion

In het kader van onze controle hebben wij de afgelopen jaren uitgebreid aandacht besteed aan de rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Daarbij hebben wij vanuit onze natuurlijke adviesfunctie tevens stilgestaan bij de organisatie van het (concern)inkoopproces bij de gemeente Groningen. De inrichting van de organisatie en de naleving van het inkoop- en aanbestedingsbeleid waren belangrijke zorgpunten. Belangrijke aspecten daarbij waren de aggregatie van inkopen, het gekozen beleid, de inrichting van de organisatie (taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden) en de inrichting van de planning & controlcyclus rondom het inkoopproces.

In onze managementletter 2007 (d.d. 21 november 2007) hebben wij geconstateerd dat het tempo van verbeteringen onvoldoende was en het college geadviseerd de voorgenomen verbetermaatregelen betreffende het rechtmatigheidsbeheer bij inkoop en aanbesteding met prioriteit te implementeren.

Op 30 januari heeft het college daarom de 'Nota aanscherping inkoopbeleid' aangeboden aan de raad.

Naar aanleiding van onze bevindingen rondom het inkoopproces in de managementletter 2007 heeft het Audit Committee de raad voorgesteld een second opinion uit te voeren op deze nota.

U heeft dit voorstel (d.d. 30 januari 2008) overgenomen en als raad van de gemeente Groningen ons de opdracht gegeven een second opinion uit te voeren op de 'Nota aanscherping inkoopbeleid' van de gemeente Groningen (2007-2008, raadsvoorstel 155, GR 08.15539920).

In deze brief geven wij onze bevindingen van deze second opinion weer.

3 Opdracht second opinion

Zoals weergegeven in het voorstel van het Audit Committee is het doel van deze second opinion om een oordeel te krijgen over de vraag of met het uitvoeren van de in deze nota aangekondigde maatregelen daadwerkelijk het gewenste effect kan worden gerealiseerd of dat de nota op onderdelen verdere aanscherping behoeft.

Daarbij heeft u ons opdracht gegeven aandacht te besteden aan:

- 1 de opzet van de inrichting van de inkooporganisatie;
- 2 de voorgestelde inrichting van de planning & controlcyclus en processen rondom inkopen;
- 3 en het mogelijke effect van deze maatregelen op de rechtmatigheid rondom inkopen en aanbesteden.

Vanwege de besluitvorming over de 'Nota aanscherping inkoopbeleid' bleek het niet noodzakelijk deze second opinion uit te voeren in februari en is in overleg met de griffie en het Audit Committee besloten deze second opinion gelijktijdig met de controle van de jaarrekening uit te voeren.

4 Aard en reikwijdte van de verrichte werkzaamheden

Wij hebben onze werkzaamheden verricht in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder Standaard 4400, 'Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële informatie'. Deze opdracht en de hierbij behorende werkzaamheden worden niet uitgevoerd in het kader van een controle- of een beoordelingsopdracht. Daarom kan geen zekerheid worden versterkt omtrent de getrouwheid van de in dit rapport opgenomen financiële informatie. Volledigheidshalve wijzen wij erop dat, indien wij aanvullende werkzaamheden zouden hebben verricht, wellicht andere onderwerpen aan het licht zouden kunnen zijn gebracht die voor u mogelijk van belang zouden kunnen zijn geweest.

5 Uitkomsten van de werkzaamheden

5.1 Inleiding

De 'Nota aanscherping inkoopbeleid' beschrijft enerzijds een aantal beleidskeuzes en anderzijds een aantal beheersmaatregelen gericht op de verdere professionalisering van de inkoopfunctie.

Over de inhoudelijke beleidskeuzes zoals bijvoorbeeld; duurzaam inkopen, samenwerking met andere (overheids-) partijen, de positie van het SW- bedrijf en het Midden en Klein Bedrijf doen wij geen uitspraken. Dit beleid is vanzelfsprekend een keuze van de raad. Wel willen wij een aantal opmerkingen maken rondom de hier genoemde uitgangspunten.

Onze second opinion richt zich met name op de voorgestelde beheersmaatregelen (in de organisatie en planning en control) om de inkooporganisatie verder te professionaliseren. Wij hebben beoordeeld of deze maatregelen in opzet voldoende kunnen zijn om dit gewenste effect te hebben.

In het vervolg van dit hoofdstuk geven wij allereerst onze bevindingen met betrekking tot het beleid en de uitgangspunten (5.2) en vervolgens met betrekking de voorgestelde beheersmaatregelen (5.3).

5.2 Inkoopbeleid: aanscherping van de uitgangspunten

Het eerste deel van de 'Nota aanscherping inkoopbeleid' is een actualisatie van een aantal uitgangspunten welke zijn beschreven in het inkoop en aanbestedingsbeleid van de gemeente Groningen (vastgesteld in 2001).

Naar aanleiding hiervan hebben wij de volgende bevindingen en aanbevelingen:

1 SMART¹

Bij het lezen van de beleidskeuze constateren wij dat een aantal uitgangspunten nogal algemeen zijn geformuleerd. Ter illustratie van voorgaande:

- Uitgangspunt 3 : De gemeente Groningen wil zoveel mogelijk kansen creëren voor het Midden en Klein Bedrijf.
- Uitgangspunt 6 : De gemeente Groningen wil duurzaam inkopen.

Deze en andere uitgangspunten zijn nog niet erg SMART beschreven en eerder weergegeven als intenties. De vraag die daarbij kan worden gesteld is dan ook hoe de gemeente Groningen gaat vaststellen of deze beleidskeuzes daadwerkelijk gerealiseerd worden.

Wij adviseren het college deze beleidsuitgangspunten in het inkoopjaarplan en -verslag zoveel mogelijk te concretiseren.

2 Het tenzij- uitgangspunt

In uitgangspunt 12 wordt beschreven dat het uitgangspunt van het aanbestedingsbeleid is: Openbaar aanbesteden, tenzij..... Voor het toepasbaar zijn van het tenzij- uitgangspunt gelden een aantal criteria:

- Het besluit moet vooraf schriftelijk worden gemotiveerd;
- De Algemeen Directeur van een dienst is bevoegd;
- De voorwaarden zijn: *(kort weergegeven)*
 - De te verwachten kosten wegen niet op tegen de baten, of

¹ SMART staat voor: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden

- Er is geen concurrentie te verwachten, of
- Er zijn andere dringende redenen.

Wij begrijpen dat het inkoopbeleid ook in de praktijk toepasbaar moet zijn en daarom een tenzij-uitgangspunt moet bevatten. Wij willen u echter wel wijzen op het risico dat deze criteria op verschillende wijze kunnen worden geïnterpreteerd.

Wij adviseren het college daarom, in aanvulling op de reguliere rechtmatigheidscontrole, intern (specifiek) te beoordelen of deze tenzij-uitgangspunten op een goede wijze worden toegepast. In het inkoopjaarverslag zou bijvoorbeeld een overzicht kunnen worden gegeven van de omvang waarop deze tenzij-bepaling wordt toegepast.

3 Doelmatigheid inkoop- en aanbesteden en drempelbedragen

Zoals aangegeven in de nota gelden op dit moment voor aanbestedingen onder de grens voor Europees aanbesteden geen verplichte drempelbedragen. In de nota stelt het college voor de drempelbedragen te verhogen.

Wij onderschrijven het principe van de kosten en baten afweging bij het aanbesteden. Wij geven het college daarbij in overweging op een wat langere termijn de doelmatigheid van het aanbestedingsproces en de in de nota voorgestelde maatregelen onderwerp te laten zijn van een doelmatigheidsonderzoek (GW art 213a). De doelmatigheid zou tevens expliciet kunnen worden opgenomen in het inkoopbeleid of inkoopjaarplan.

5.3 Planning en Control en organisatie

In het tweede deel van de 'Nota aanscherping inkoopbeleid' wordt nader ingegaan op de beheersmaatregelen zoals die worden getroffen middels de planning & controlcyclus en in de organisatie.

5.3.1 Planning & control cyclus

Het college heeft in de nota de planning & control cyclus beschreven die als instrument moet dienen voor de inrichting, sturing en bewaking van inkopen en de inkoopfunctie.

De planning & controlcyclus begint bij het inkoopbeleid (kaders) en de inkoopstrategie en voorziet in een vertaling van de gekozen uitgangspunten richting dienstinkoopplannen en een concerninkoopplan. Over de plannen wordt gerapporteerd door middel van een dienstinkoopjaarverslag en een concern jaarverslag. Het streven bestaat om de inkoopcyclus gelijk op te laten lopen met de begrotingscyclus.

Wij zijn van mening dat dit een goede maatregel en instrument kan zijn om de sturing en beheersing van het inkoopproces te verbeteren.

Naar wij hebben begrepen wordt op dit moment gewerkt aan een nadere invulling van de planning & controlcyclus; onder ander door de dienstinkoopplannen (medio 2008) en het concerninkoopplan (najaar 2008). In de nota is niet beschreven op welke termijn de beschreven documenten uit de planning & control cyclus daadwerkelijk geïmplementeerd moet zijn. Uit gesprekken hebben wij begrepen dat 2008 moet worden gezien als een overgangsjaar en het de bedoeling is met ingang van de begroting 2009 de planning & controlcyclus rondom het inkoopproces volledig gelijk te laten lopen met de reguliere P&C- cyclus van de gemeente Groningen.

Uit de nota blijkt niet expliciet wie verantwoordelijk is voor de invoering en bewaking van de planning & controlcyclus rondom inkopen. Naar wij hebben begrepen zal de afdeling CZ hiervoor verantwoordelijk zijn.

Wij adviseren de raad met het college duidelijke afspraken te maken over de taken, de bevoegdheden en het tempo van de invoering van de documenten in planning & control cyclus.

5.3.2 Organisatie

In het hoofdstuk 'Organisatie' wordt de huidige situatie en de gewenste ontwikkeling met betrekking tot de inrichting van de inkooporganisatie beschreven. Het reeds eerder vastgestelde 'Programma professionalisering Inkoop' dient hierbij als uitgangspunt.

Belangrijk onderdeel bij de inrichting van de inkooporganisatie is de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen diensten en het concern. Op hoofdlijnen betekent de verdeling van de inkooptaken dat de diensten verantwoordelijk zijn voor de dienstspecifieke aanbestedingen, het opstellen van de dienstdocumenten in het kader van de planning & control cyclus en de interne controle op de dienstinkopen. De afdeling commerciële zaken (CZ) van de DIA is verantwoordelijk voor het stellen van de kaders met betrekking tot inkoop, het verzorgen van de concern control op dienstinkopen, het geven van advies en ondersteuning richting de diensten. De afdeling CZ kan daarbij audits doen.

Naast voornoemde taken richting de diensten heeft de afdeling commerciële zaken ook nog een aantal zelfstandige taken, zoals het uitvoeren en bewaken van concernaanbestedingen en het opstellen van de concern documenten in het kader van de planning & control cyclus. Voor de control op de afdeling commerciële zaken is de concerncontroller verantwoordelijk.

Wij zijn van mening dat de voorgestelde organisatie een goede aanzet kan zijn voor de verdere professionalisering van de inkooporganisatie.

Wij hebben daarbij nog de volgende adviezen:

1 Invulling en uitwerking control

Een belangrijke vraag is nog wel op welke wijze CZ daadwerkelijk inhoud gaat geven aan de controlrol; ofwel zullen daadwerkelijk audits worden gedaan. In de nota is dit aangegeven dat dit zou kunnen; wat naar onze inschatting nog niet automatisch betekent dat dergelijk audits ook uitgevoerd gaan worden.

Het is naar onze mening van belang deze control- en/of auditwerkzaamheden van CZ af te stemmen met de werkzaamheden van de interne controle afdelingen van de diensten en die van het concern. Deze drie partijen zijn vanuit verschillende rollen betrokken bij de control en audit op de rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en zouden gezamenlijk tot een efficiënte en effectieve controle moeten komen.

Wij adviseren het college de control- en audittaken nader uit te werken bij de vastlegging van de administratieve organisatie.

2 Verplichte consultatie

Wij hebben bij onze controle geconstateerd dat niet bij alle diensten sprake is van (uniforme) regels rondom verplichte consultatie van de inkoopafdeling (op dienst- of concerniveau). Naar onze mening zou, in de uitwerking van de administratieve organisatie (zoals aangegeven in de nota), duidelijk moeten worden bepaald in welke gevallen budgethouders:

- zelfstandig de keuze voor een aanbestedingsvorm kunnen bepalen;
- verplicht een inkoopadvies moeten aanvragen bij de dienstinkoopcoördinatoren;
- of de afdeling CZ moet worden geraadpleegd bij inkopen.

Wij adviseren het college, in de uitwerking van de administratieve organisatie, richtlijnen vast te stellen en bevoegdheden vast te leggen met betrekking tot verplichte consultatie op dienst- of concerniveau (CZ). Verplichte consultatie kan een extra waarborg geven dat rechtmatig en doelmatig wordt aanbesteed.

3 Inkoopnet

Het programma inkoopnet is de afgelopen jaren ingevoerd met als doel een meer centrale en doelmatige inkoop te kunnen realiseren. Door dit systeem moet inzicht worden verkregen in de concern- en totale dienstinkopen en zou het mogelijk moeten worden inkopen te bundelen (aggregeren) en doelmatiger in te kopen.

Wij hebben, in het kader van deze opdracht, geen nadere beoordeling uitgevoerd van de invoering van het programma inkoopnet, maar krijgen zowel uit deze nota, onze controle en gesprekken naar aanleiding van onze second opinion de indruk dat de invoering van dit programma moeizaam gaat.

Een dergelijk inkoopprogramma kan in principe een goede maatregel zijn in de verdere professionalisering van de inkooporganisatie. De vraag blijft echter welk deel van de inkopen wanneer worden verwerkt via inkoopnet. De nota is daar niet heel expliciet in. Uit de nota blijkt

bijvoorbeeld dat de dienst die het meeste inkoopt en aanbesteed, de dienst RO/EZ, in 2008 nog niet gebruik zal maken van inkoopnet.

Wij adviseren het college nader te beoordelen welke omvang van de inkopen via inkoopnet plaatsvinden en welke bijdrage dit systeem levert aan de doelmatigheid van de inkopen. Daarin speelt ook de relatie met het onderzoek naar een nieuw systeem een rol.

4 Ambitie en middelen

De genoemde maatregelen zullen naar onze inschatting een gevolg hebben voor de omvang van de inkooporganisatie. In deze nota zijn geen financiële consequentie hiervan opgenomen.

Wij adviseren het college de financiële gevolgen van deze ambities nader uit te werken bij het concerninkoopplan 2009 en af te stemmen met de raad.