

Inkopen en aanbesteden

De stand van zaken bij de Nederlandse gemeenten

Inkopen en aanbesteden

De stand van zaken bij de Nederlandse gemeenten

Goed 
Besteed

November 2006

COLOFON

Samenstelling

Carla Vianen
Masja van den Burg

Vormgeving binnenwerk

Roelfien Pranger

Druk

Sector Document Processing, VNG

SGBO

Onderzoek > Advies > Implementatie
Postbus 30435
2500 GK Den Haag

SGBO 5891/550

Niets uit deze publicatie mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van SGBO.

Aan de totstandkoming van deze publicatie is de grootst mogelijke zorg besteed. SGBO kan echter niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele onjuistheden, noch kunnen aan de inhoud rechten worden ontleend.

INHOUDSOPGAVE	1	Inleiding	1
	1.1	Het project Goed Besteed	1
	1.2	Het onderzoek	1
	1.3	Respons	2
	1.4	Leeswijzer	2
	2	Het belang van doordacht inkopen en aanbesteden	3
	2.1	Redenen voor een doordacht inkoop- en aanbestedingsbeleid	3
	2.2	Onderscheid inkopen en aanbesteden	4
	2.3	Organisatie van de inkoopfunctie	5
	3	Betrokkenheid van het bestuur bij inkoop en aanbesteden	7
	3.1	Uitkomsten onderzoek	8
	4	Inkoopscan	13
	5	Kennismanagement	15
	6	Inkoop- en aanbestedingsprocedures	17
	7	Vereiste deskundigheid	21
	8	Gezamenlijke inkoop en aanbesteding	27
	9	Nota inkoop- en aanbestedingsbeleid	29
	10	Samenvatting en conclusies	31
		Bijlagen	33
	Bijlage 1	Vragenlijst	35
	Bijlage 2	Overzicht uitkomsten onderzoek	39

1 Inleiding

1.1 Het project Goed Besteed

Het is belangrijk dat gemeenten een professioneel inkoop- en aanbestedingsbeleid hebben. De VNG zet zich al enige tijd in om gemeenten te ondersteunen bij de ontwikkeling van een professioneel inkoop- en aanbestedingsbeleid. In 2003 is de handreiking ‘Verdien aan besteden. Naar een beleid voor efficiënt inkopen en aanbesteden voor lokale overheden’ uitgebracht. Deze handreiking helpt lokale overheden bij het opstellen en uitvoeren van een professioneel inkoop- en aanbestedingsbeleid. Hiernaast heeft de VNG tal van andere initiatieven ontplooid. Het project Goed Besteed is een van deze initiatieven. Dit project is door de VNG ontwikkeld om een impuls te geven aan het professionaliseringsproces van inkopen en aanbesteden door gemeenten. De voorwaarde om dit te bereiken is het verkrijgen van bestuurlijke aandacht voor dit onderwerp. Vandaar dat in het project Goed Besteed de nadruk ligt op het bereiken van de bestuurders. Tevens wil de VNG met dit project uitdragen dat veel gemeenten op de goede weg zitten en bezig zijn met een professionaliseringsslag.

Het project Goed Besteed is opgedeeld in een aantal onderdelen:

- Het bijwonen van regionale bijeenkomsten gericht op raadsleden en wethouders. Hier wordt een presentatie gegeven over de plaats van inkopen en aanbesteden binnen de gemeentelijke organisatie;
- Het benoemen van ambassadeurs die een aanjaagfunctie vervullen (landelijk en regionaal);
- Een inventarisatie van de huidige mate van professionalisering bij gemeenten op het gebied van inkopen en aanbesteden (onderhavig onderzoek);
- Het organiseren van een landelijk congres op 24 januari 2007;
- Het uitbrengen van een voorbeeldengids voor portefeuillehouders;
- Het uitbrengen van een dvd voor raadsleden;
- Overige activiteiten gericht op communicatie.

Bovenstaande activiteiten worden in opdracht van de VNG door SGBO uitgevoerd.

1.2 Het onderzoek

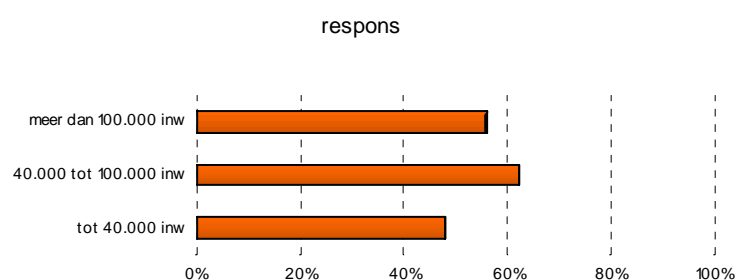
Om een beeld te krijgen van de mate waarin gemeenten het inkopen en aanbesteden op dit moment uitvoeren is er in het voorjaar van 2006 een enquête uitgezet. Aan alle, op dat moment bestaande, gemeenten is gevraagd een vragenlijst digitaal (via internet) in te vullen. Met deze vragenlijst wordt een beeld verkregen van de mate waarin een professionele aanpak van inkopen en aanbesteden bij gemeenten op dit moment gebruikelijk is. De vragenlijst is in bijlage 1 opgenomen.

Dit rapport geeft de landelijke uitkomsten van deze enquête weer. Naast deze weergave van de landelijke cijfers worden rapporten uitgebracht die per provincie of landsdeel een beeld geven van de stand van zaken met betrekking tot inkopen en aanbesteden ten opzichte van het landelijke beeld. In bijlage 2 vindt u een overzicht van de scores van landsdelen en de landelijke cijfers overzichtelijk in een tabel.

1.3 Respons

Eind april 2006 is alle gemeenten (op dit moment zijn dat er 458) per brief gevraagd de vragenlijst op internet in te vullen. In juni is een rappel verstuurd. Begin juli hadden 233 gemeenten de vragenlijst ingevuld. Dit komt neer op een respons van ruim 50%. Kijken we naar de verdeling van de respons per gemeentegrootte, dan zien we het volgende beeld:

Figuur 1 Respons per gemeentegrootte



Onder de middelgrote gemeenten (40.000 tot 100.000 inwoners) is de respons iets hoger dan bij de overige gemeenten.

1.4 Leeswijzer

Aan de hand van een aantal thema's worden de uitkomsten van de enquête in de volgende hoofdstukken besproken. Tevens wordt bij de thema's aangegeven op welke wijze het inkopen en aanbesteden vormgegeven kan worden.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het belang van een goed doordachte inkoop en aanbesteding. Hier zijn geen onderzoeksresultaten aan gekoppeld. In hoofdstuk 3 wordt gekeken naar de betrokkenheid van het bestuur bij inkoop en aanbesteden. De eerste uitkomsten van de enquête zullen hier aan bod komen. Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van het nut van het uitvoeren van een inkoopscan. Kennismanagement komt in hoofdstuk 5 aan de orde. Hoofdstuk 6 zoomt in op de verschillende inkoop- en aanbestedingsprocedures. In hoofdstuk 7 wordt beschreven welke deskundigheid vereist is om in te kopen en hoe deze deskundigheid georganiseerd kan worden. Algemeen bekend is dat het samenwerken met andere gemeenten tijd en geld kan besparen; dit staat verder beschreven in hoofdstuk 8. Hoofdstuk 9 gaat in op de noodzaak van een nota inkoop- en aanbestedingsbeleid. Ten slotte zijn in hoofdstuk 10 de onderzoeksresultaten samengevat en wordt een aantal conclusies getrokken.

2 Het belang van doordacht inkopen en aanbesteden

2.1 Redenen voor een doordacht inkoop- en aanbestedingsbeleid

Vaak wordt gedacht dat inkopen en aanbesteden een kwestie van uitvoering is, dus niet relevant voor gemeentebestuurders. Dat is een misvatting.

Er zijn verschillende redenen waarom de inkoop- en aanbestedingsfunctie wél interessant is voor het gemeentebestuur.

1. Het moet

Er is een toenemende invloed van de Europese wet- en regelgeving. Dit houdt verband met een verhoogde controle op de naleving van Europese aanbestedingsregels.

Bij elke Europese en nationale aanbestedingsprocedure dienen de beginselen van het EG-verdrag te worden nageleefd. De aanbestedingsprocedure moet objectief, transparant en non-discriminatoir zijn. In relatie tot het inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft dit betrekking op het volgende:

Transparantie: inkoop- en aanbestedingsprocessen zijn transparant en moeten verantwoord kunnen worden.

Objectief: inkoop- en aanbestedingsprocessen worden gebaseerd op feiten en zo veel mogelijk op heldere criteria. Op voorhand mogen geen potentiële partijen, producten, diensten of werken worden uitgesloten.

Non-discriminatoir: een professionele inkoop- en aanbestedingstechnisch verantwoorde wijze van werken.

Daarnaast dient boven een bepaalde drempelwaarde de Europese aanbestedingsrichtlijn te worden nageleefd. De accountantscontrole moet sinds 2004 onder andere toezien op de rechtmatigheid van gemeentelijke uitgaven. Een toets op de naleving van de Europese aanbestedingsregels enerzijds en de gemeentelijke protocollen en procedures anderzijds maakt onderdeel uit van de accountantscontrole.

2. Redenen van doelmatigheid

Een groot deel van de gemeentelijke taken wordt niet door gemeenten zelf uitgevoerd, maar door hen ingekocht. Een groot deel van de gemeentelijke uitgaven heeft dan ook betrekking op inkoop. Het gaat niet alleen om potloden, meubilair en computers, maar ook om vastgoed, bestrating en welzijnsdiensten.

Een professioneel inkoop- en aanbestedingsbeleid helpt de gemeente een doelmatig inkoper te zijn. Heldere inkoop- en aanbestedingsprocedures kunnen ertoe leiden dat kwalitatief betere producten of diensten worden ingekocht tegen dezelfde prijs, of dat kwalitatief gelijkwaardige producten worden aangeschaft tegen een lagere prijs. Een besparing van 15 tot 20% op de prijs is bij een aanbesteding niet ongebruikelijk.

Daarnaast kan ook een besparing op het inkoopproces worden gerealiseerd. Een duidelijk voorbeeld is de afhandeling van facturen. Professionalisering van de inkoopfunctie leidt er vaak toe dat bestellingen worden gebundeld, zodat minder facturen worden

uitgeschreven. Ook kan het leiden tot standaardisering van werkprocessen. Dat bespaart de gemeente tijd en geld.

Kortom: een professioneel inkoop- en aanbestedingsbeleid leidt tot betere inkoopresultaten. Dat zijn ten eerste een betere prijs-kwaliteitverhouding en ten tweede een efficiëntere inrichting van de inkooporganisatie.

3. Bestuurlijke integriteit

Ook uit het oogpunt van bestuurlijke integriteit is het van belang om als bestuurder aandacht te schenken aan de inkoop- en aanbestedingsfunctie. Integer handelen houdt in: handelen volgens de wet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit laatse verwijst ook naar de beginselen van transparantie, objectiviteit en non-discriminatie (*zie 1. Het moet*).

Bestuurlijke integriteit heeft ook te maken met de publieke verantwoordingsplicht van de gemeente. Het is belangrijk dat overheidsinkopen (zo veel mogelijk) te controleren zijn. Een open, eerlijk en transparant inkoop- en aanbestedingsbeleid, met heldere procedures, is hierbij een vereiste. Hierbij kan ook verwezen worden naar de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB). Het uitgangspunt van de WOB is dat overheidsinformatie openbaar is, tenzij de gevraagde informatie niet geschikt is om openbaar gemaakt te worden.

Dat inkopen en aanbesteden raakt aan de bestuurlijke integriteit en politieke gevoeligheden met zich meedraagt, blijkt uit het feit dat er af en toe gemeentebestuurders ‘sneuelen’ op het inkoop- en aanbestedingsdossier. Ook het onderzoek naar de bouwfraude ligt nog vers in het geheugen.

Om bovenstaande redenen moeten gemeenten zich inzetten om het inkoop- en aanbestedingsbeleid te professionaliseren. Het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad hebben hierin hun eigen rol en bevoegdheden.

2.2 Onderscheid inkopen en aanbesteden

Hoewel inkopen en aanbesteden nauw met elkaar verweven zijn, kan een onderscheid tussen beide begrippen worden gemaakt. Onder inkopen wordt verstaan: het van externe bronnen betrekken van alle goederen en diensten die nodig zijn voor de bedrijfsuitoefening, het bedrijfsonderhoud en de bedrijfsvoering, tegen de voor de organisatie meest gunstige voorwaarden. Kortom: alle handelingen van een (gemeentelijke) organisatie die facturen van derden tot gevolg hebben.

Aanbesteden is het proces van inkopen waarbij de opdrachtgever op transparante en objectieve wijze de opdracht verstrekt aan een opdrachtnemer, die voldoet aan bepaalde eisen en die de beste aanbidding heeft gedaan. Aanbesteden is dus een bijzondere vorm van inkopen. Om de tekst leesbaar te houden wordt soms alleen gesproken over ‘inkopen’, ook al wordt daar ook ‘aanbesteden’ mee bedoeld. Om dezelfde reden wordt met het begrip leverancier ook dienstverlener of aannemer bedoeld.

Daarnaast wordt in dit onderzoek gesproken van de inkoopfunctie. De inkoopfunctie omvat het inkoopproces en het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

2.3 Organisatie van de inkoopfunctie

De inkoopfunctie kan op verschillende manieren georganiseerd zijn. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende organisatiemodellen.

Gedecentraliseerd inkoopmodel

Binnen het gedecentraliseerde inkoopmodel zijn de budgetverantwoordelijken binnen de gemeente de inkopers. Dit zijn de materiedeskundigheden op de afdelingen. Iedere budgethouder bepaalt zelf wat hij inkoop, volgens welke procedures en bij wie.

In bepaalde gemeenten of op bepaalde gemeentelijke beleidsterreinen zul je het gedecentraliseerde inkoopmodel in zijn zuivere, zoals hiervoor besproken, vorm aantreffen.

Vaak maken de budgetverantwoordelijken echter gebruik van een inkoopconsulent of -adviseur. De inkoopconsulent beschikt over inkoopdeskundigheid en adviseert de materiedeskundigen bij de inkoop. Er is dus in zekere zin sprake van een gecoördineerde inkoopfunctie. Wij noemen dat het *gedecentraliseerde inkoopmodel met coördinatie*.

Gecentraliseerd inkoopmodel

Binnen het gecentraliseerde inkoopmodel vindt de inkoop plaats door één centrale afdeling of inkoopbureau. Alle inkopen van de gehele organisatie worden gedaan door deze centrale afdeling.

In zijn zuivere vorm vindt de inkoop plaats zonder dat er wordt gecommuniceerd met anderen. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij diensten en producten die weinig politiek gevoelig zijn (bijvoorbeeld potloden en papier) en bij diensten en producten die van levensbelang zijn voor de organisatie (bijvoorbeeld software pakketten).

Gecoördineerd inkoopmodel

Bij veel producten en diensten zal de inkoopafdeling de materiedeskundigheid die op de afdeling aanwezig is betrekken. Dit wordt ook wel een *gecoördineerde inkoop* genoemd. De inkoop vindt plaats door een ad-hoc team, bestaande uit materie- en inkoopdeskundigen, dat speciaal voor de inkoop van bepaalde producten of diensten in het leven is geroepen. Het verschil tussen dit model en de gedecentraliseerde inkoop met coördinatie is gradueel. Het onderscheid is dat bij het gecoördineerde inkoopmodel sprake is van een centrale inkoper of een inkoopteam; in het gedecentraliseerde inkoopmodel zijn de budgethouders op de afdelingen verantwoordelijk voor de inkoop.

Binnen een gemeentelijke organisatie kunnen verschillende inkoopmodellen naast elkaar bestaan. Zo is het mogelijk dat er voor de facilitaire zaken (pennen, potloden, papier, schoonmaak e.d.) een centraal inkoopbureau is, dat er voor sommige diensten een gecoördineerd inkoopmodel is, bijvoorbeeld leerlingenvervoer, rolstoelen en scootermobielen en dat er bij de inkoop van (bouw)werken sprake is van een gedecentraliseerde inkoop.

Intergemeentelijk inkoopbureau

Los van bovengenoemde inkoopmodellen kunnen gemeenten ervoor kiezen in zee te gaan met een intergemeentelijk inkoopbureau. In een intergemeentelijk inkoopbureau worden de inkoopwerkzaamheden en -krachten van verschillende gemeenten gebundeld. Gemeenten kopen in grote lijnen dezelfde producten, diensten en werken in. Zo kunnen gemeenten gebruikmaken van elkaars kennis. Samenwerking op inkoopgebied ligt op veel terreinen voor de hand. Het is slechts een kwestie van een juiste wijze van organisatie die de daaruit voortkomende voordelen te gelde maakt. Door het gezamenlijk uitvoeren van een inkoopproces en door bundeling van inkoopvolumes valt er op kwalitatief, procesmatig en financieel gebied veel voordeel te behalen.

De wijze waarop de inkoopfunctie georganiseerd is, verschilt per gemeente. Naast bovengenoemde wijzen is het ook mogelijk om bij commerciële partijen inkoop- en aanbestedingsadvies in te huren. Dit gebeurt vooral bij kleinere gemeenten die weinig specifieke inkoopdeskundigheid hebben.

3 Betrokkenheid van het bestuur bij inkoop en aanbesteden

Betrokkenheid van het gemeentebestuur bij de inkoop- en aanbestedingsfunctie is belangrijk om de inkoopfunctie op orde te kunnen krijgen. Ook als ondersteuning van het management of de gemeentesecretaris ontbreekt, is het een onbegonnen zaak.

Het college van burgemeester en wethouders heeft vanuit zijn verantwoordelijkheid andere taken dan de gemeenteraad. Ook het management heeft weer andere taken. Hieronder beschrijven we deze taken. Ten slotte worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd ten aanzien van de betrokkenheid van bestuurders.

Gemeenteraad:

- Bepaalt kaders voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid;
- Stelt de kadernota inkoop- en aanbestedingsbeleid vast;
- Is eindverantwoordelijk voor een doelmatige besteding van de publieke middelen;
- Controleert op correcte naleving van wet- en regelgeving;
- Controleert op naleving van de gemeentelijke procedures en protocollen;
- Geeft opdracht aan het college om het inkoop- en aanbestedingsbeleid te professionaliseren.

Portefeuillehouder/college

- Is feitelijk verantwoordelijk voor een efficiënte besteding van middelen (en kan door de gemeenteraad worden aangesproken);
- Geeft invulling aan de door de raad gestelde kaders door de nota inkoop- en aanbestedingsbeleid op te stellen;
- Is opdrachtgever voor het ambtelijk apparaat voor het uitvoeren van het vastgestelde beleid;

Ook is het van belang dat er binnen de ambtelijke organisatie draagvlak bestaat om aandacht te besteden aan de inkoopfunctie. De gemeentesecretaris is als hoofd van de ambtelijke organisatie hiervoor de meest aangewezen persoon. Ook kan iemand anders uit het management worden benoemd.

Gemeentesecretaris/management

- Zorgt ervoor dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid goed wordt uitgevoerd;
- Zorgt ervoor dat de wettelijke en gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsprocedures goed worden nageleefd;
- Zorgt ervoor dat de opdracht(en) van de portefeuillehouder/college wordt/worden uitgevoerd.

De lokale rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Veel rekenkameronderzoek richt zich op het inkopen en aanbesteden.

Het is mogelijk dat de professionalisering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid op ambtelijk niveau wordt geïnitieerd. In dat geval is het belangrijk om te denken over *het moment* waarop het bestuur betrokken wordt bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Dit moet niet achteraf gebeuren. Wanneer het bestuur in een vroegtijdig stadium betrokken is bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid, kunnen ambtenaren bestuurlijk draagvlak verkrijgen.

Daarnaast is het ook belangrijk het bestuur op de belangrijke momenten te betrekken. Vaak zie je dat de wethouder betrokken is bij het gunningsbesluit. Op dat moment is niet veel meer mogelijk. Beter is het de wethouder te betrekken bij het opstellen van het bestek en bij het bepalen van de criteria aan de hand waarvan de aanbieder en de aanbidding worden geselecteerd.

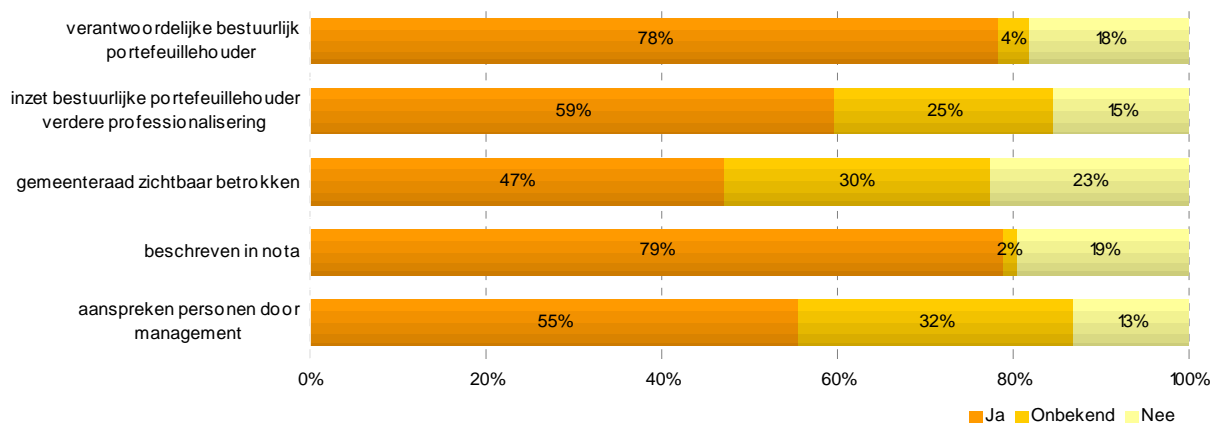
3.1 Uitkomsten onderzoek

Aan de gemeenten is gevraagd of er een bestuurlijke portefeuillehouder is aangewezen en of deze portefeuillehouder zich inzet voor een verdere (professionalisering) van het inkopen en aanbesteden in de gemeente. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de portefeuillehouder het initiatief heeft genomen een inkoop- en aanbestedingsnota op te (laten) stellen, het inkoop- en aanbestedingsbeleid regelmatig onderwerp van gesprek is in de collegevergaderingen en de portefeuillehouder in dit verband het management aanspreekt. Voorts is gevraagd of de gemeenteraad zichtbaar betrokken is bij de wijze waarop inkopen en aanbesteden plaatsvindt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de raad de kaders heeft bepaald, het inkoop- en aanbestedingsbeleid meerdere malen per jaar op de agenda staat of dat bij verschillende onderwerpen ook aandacht wordt besteed aan de wijze waarop de aanbesteding wordt aangepakt.

Daarnaast is gevraagd of het inkoop- en aanbestedingsbeleid beschreven is in een door het college opgestelde nota.

Tot slot is in dit kader gevraagd of het management de ambtenaren aanspreekt op de naleving van de wettelijke en gemeentelijke procedures. De uitkomsten staan hieronder in figuur 2 weergegeven.

Figuur 2 Betrokkenheid bestuur bij inkopen en aanbesteden



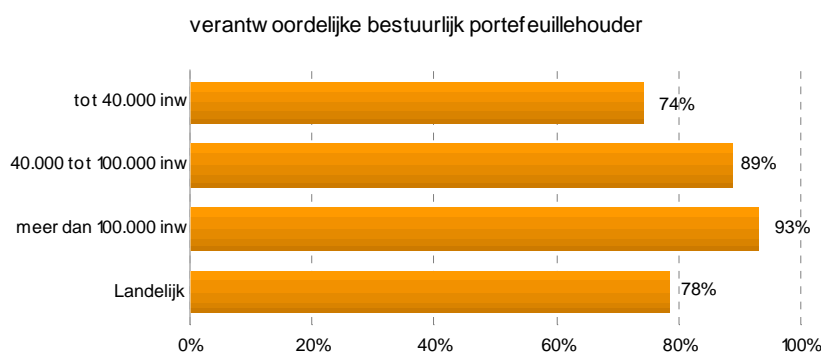
In bovenstaande figuur is te zien dat er in 78% van de gemeenten een verantwoordelijke portefeuillehouder is aangewezen en dat deze zich in 59% van de gemeenten ook bezighoudt met verdere professionalisering. Bij een groot deel van de gemeenten (79%) is het inkoop- en aanbestedingsbeleid beschreven in een nota inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Opvallend is dat op de vraag of de gemeenteraad zichtbaar betrokken is maar 47% van de gemeenten 'ja' heeft geantwoord.

Ook blijkt dat in ruim de helft (55%) van de gemeenten het management controleert of de uitgangspunten van de gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsprocedure worden nageleefd. Op dit punt is zeker nog winst te boeken.

Bovenstaande vragen zijn uitgesplitst naar gemeentegrootte afgezet tegen het landelijk gemiddelde (zie figuur 3 tot en met 7).

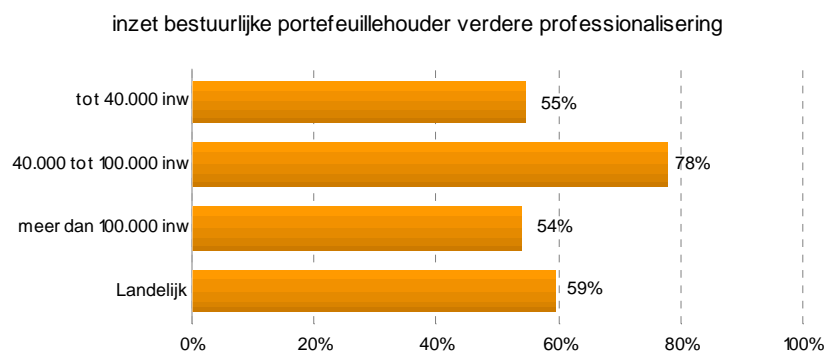
Figuur 3 N= 226



In de grotere gemeenten wordt vaker een portefeuillehouder aangewezen die verantwoordelijk is voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid dan in de kleinere gemeenten. Het aanwijzen van één verantwoordelijk portefeuillehouder maakt de besluitvorming gemakkelijker. Dit is essentieel wanneer er zaken gedaan moeten worden,

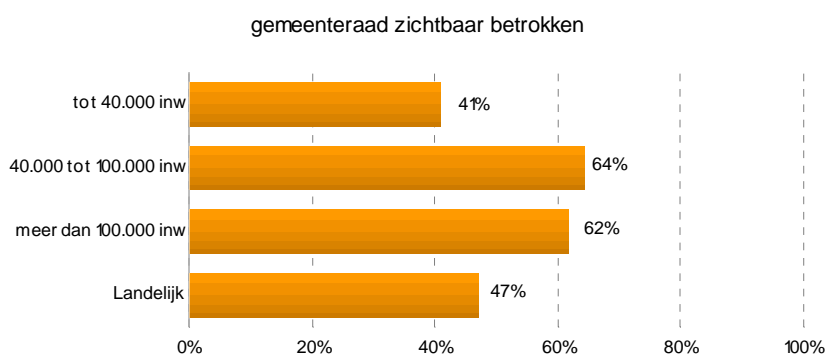
omdat er één duidelijk aanspreekpunt is in plaats van een situatie waarbij het gehele college wordt aangesproken.

Figuur 4 N= 222



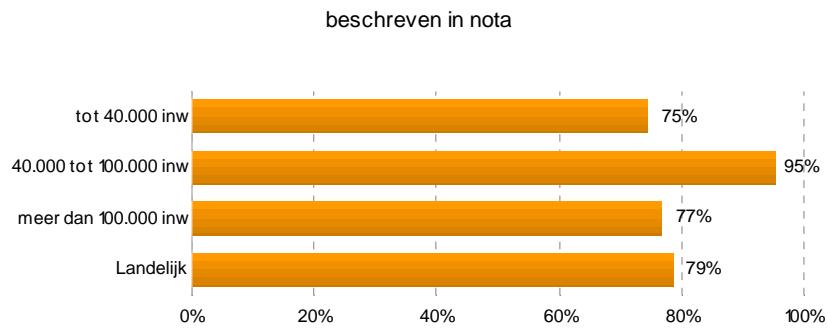
Uit figuur 4 komt duidelijk naar voren dat juist bij middelgrote gemeenten (40.000 tot 100.000 inwoners) de portefeuillehouder zich het meest vaak inzet voor verdere professionalisering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dit is wellicht te verklaren uit het feit dat juist deze gemeenten vaker regionaal samenwerken, in tegenstelling tot grote gemeenten. Deze verklaring kan ook opgaan voor het feit dat de gemeenteraad het meest betrokken is bij middelgrote gemeenten, alhoewel het verschil met grote gemeenten niet groot is (figuur 5). Opvallend is hier de lagere score (41%) van de kleine gemeenten.

Figuur 5 N= 225



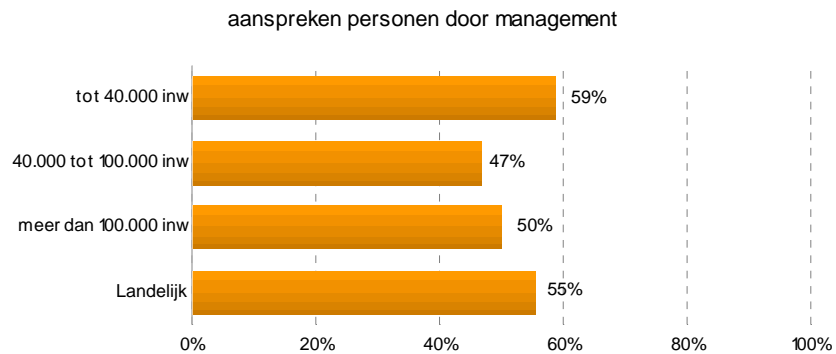
Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is bij veel gemeenten beschreven in een nota door het college en vastgesteld door de gemeenteraad. Opvallend is de hoge score van de middelgrote gemeenten waar dit is gebeurd (95%) (figuur 6).

Figuur 6 N= 222



Eerder in dit rapport is bij figuur 2 beschreven dat bij iets meer dan de helft van de gemeenten het management erop toeziet dat het personeel het inkoop- en aanbestedingsbeleid op een juiste manier uitvoert. Gezien voorgaande vergelijkingen valt het hierbij op dat juist in de middelgrote gemeenten (40.000 tot 100.000 inwoners) dit het minst vaak gebeurt (47%) (figuur 7).

Figuur 7 N= 222



4 Inkoopscan

Door het uitvoeren van een inkoopscan of inkoopdiagnose kan een goede start worden gemaakt met de professionalisering van het inkoopbeleid in de gemeente. De inkoopscan kan bestaan uit een kwantitatief en een kwalitatief gedeelte. De kwalitatieve analyse licht de aspecten van het inkoopproces (inkoopstrategie, inkooporganisatie, inkoopdeskundigheid, inkoopactiviteiten) door.

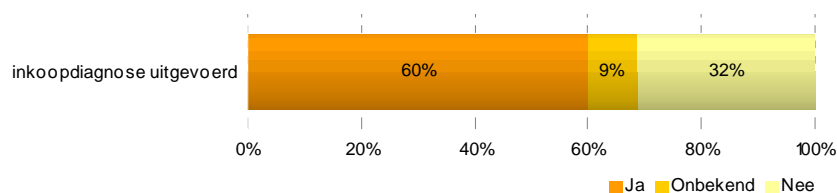
De kwantitatieve analyse verschaft onder andere inzicht in de volgende vragen:

- Waar wordt ingekocht?
- Hoeveel leveranciers zijn er?
- Ten behoeve van welke afdeling wordt ingekocht?
- Hoeveel (het volume) en voor welke bedragen wordt ingekocht?
- Wordt er op tijd besteld en geleverd?
- Wordt er ingekocht tegen een optimale prijs-kwaliteitverhouding?

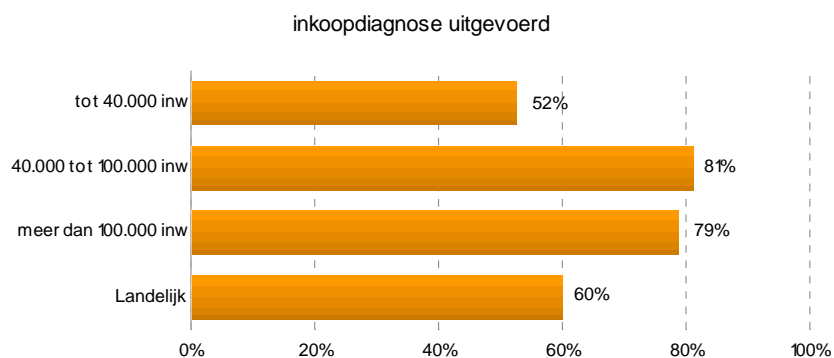
Met het uitvoeren van de inkoopscan wordt het inkoopgedrag van de eigen gemeente zichtbaar. Zo kan bijvoorbeeld blijken dat in een bepaalde periode vaker bestellingen worden gedaan bij één leverancier, wellicht door verschillende afdelingen. Een inkoopscan kan inzichtelijk maken welke bestellingen gebundeld kunnen worden. De behandeling (de route die binnen de organisatie moet worden afgelegd tot aan de betaling) van elke factuur kost de gemeente een bepaald bedrag. Door bestellingen te bundelen kan dus al winst worden geboekt (nog los van eventueel te bedingen kortingen). De inkoopscan biedt aanknopingspunten voor besparingen en het formuleren van verbetermogelijkheden. Een inkoopscan kan zo een eerste stap zijn in de professionalisering van de inkoopfunctie. Het periodiek uitvoeren van een inkoopdiagnose en het daaraan koppelen van verbeterplannen wordt aangeduid met de inkoopcontrolfunctie.

Aan de gemeenten is gevraagd of de gemeente een inkoopscan heeft uitgevoerd om inzicht te krijgen in wat er wordt ingekocht en bij welke leverancier. De antwoorden zijn weergegeven in figuur 8 (landelijk) en figuur 9 (opgesplitst naar gemeentegrootte).

Figuur 8 Inkoopdiagnose uitgevoerd (N= 222)



Figuur 9 N= 222



De meeste middelgrote en grote gemeenten hebben een inkoopdiagnose uitgevoerd. In de kleinere gemeenten wordt minder vaak een inkoopscan uitgevoerd. Een verklaring zou kunnen zijn dat het inkoopgedrag al redelijk zichtbaar is in de gemeente, waardoor een inkoopscan niet nodig is. Ook is het mogelijk dat deze gemeenten juist nog niet zover zijn met de professionalisering van hun inkoop- en aanbestedingsbeleid.

5 Kennismanagement

Kennismanagement op het gebied van inkoop en aanbesteding bevordert dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de opgedane inkoop- en aanbestedingskennis. Het kan dan gaan om kennis over contracten, leveranciers en producten. Het uiteindelijke doel is verbetering van de inkoop- en aanbestedingsfunctie. Bij het kennismanagement dat betrekking heeft op contracten wordt vaak gesproken van contractbeheer en contractmanagement.

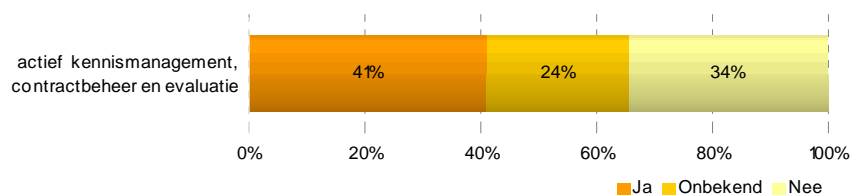
Contractbeheer is het systematisch bewaren, vastleggen en up-to-date houden van contractgegevens ten behoeve van signalering van knelpunten en het ondernemen van acties. Contractbeheer heeft als doel de ambtelijke organisatie te voorzien van informatie (looptijd, opzegtermijn, evaluatiedatum etc.) over (lopende) contracten. Deze informatie kan gebruikt worden om te komen tot risicobeheersing in de bedrijfsvoering. Op operationeel niveau gaat het om het daadwerkelijke beheer: het registreren van contracten. Op managementniveau gaat het om toezicht op de uitvoering van contracten. *Contractmanagement* regelt het proces van maken, beheren, evalueren en het beëindigen van contracten. Contractbeheer maakt hier onderdeel van uit. De contractueel gemaakte afspraken worden gedurende de looptijd van een contract optimaal gemonitord en hierdoor worden de afspraken ook beter nagekomen. Te denken valt aan afspraken ten aanzien van bijvoorbeeld levertijd, evaluatie, kwaliteit etc. Contractmanagement heeft als doel controle over contractuele afspraken om tot kosten- en kwaliteitsbeheersing te komen. Hierdoor kunnen organisaties kosten reduceren, onnodige kosten voorkomen, uitgaven (beter) beheersen en het optimale uit een contract halen.

De inrichting en plaats van het contractbeheer in de gemeentelijke organisatie dienen te zijn afgestemd op de wijze waarop de inkoopfunctie georganiseerd is. Ook is een combinatie van centrale en decentrale sturing mogelijk. Zo kan contractbeheer decentraal in de organisatie worden geplaatst waarbij op centraal niveau sturing wordt gegeven aan risicobeheersing en de benodigde managementinformatie wordt vervaardigd.

Bij een decentraal ingerichte inkooporganisatie zal het contractmanagement in de regel decentraal in de gemeentelijke organisatie worden geplaatst.

Aan de gemeenten is gevraagd of zij actief kennismanagement, contractbeheer en evaluatie ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid voeren. Hieronder staan de antwoorden weergegeven met betrekking tot het landelijke beeld (figuur 10) en opgesplitst naar gemeentegrootte (figuur 11).

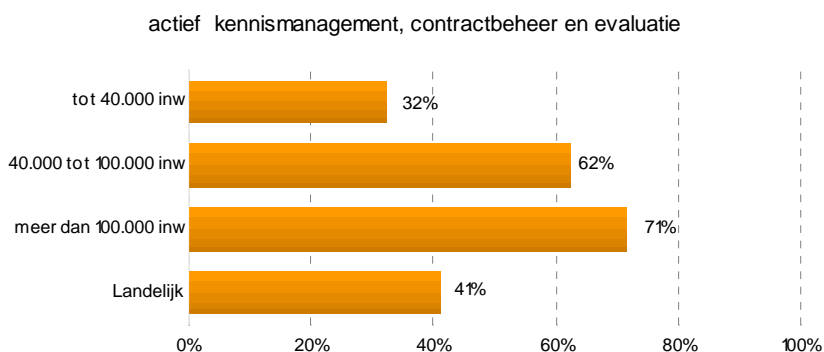
Figuur 10 Actief kennismangement, contractbeheer en evaluatie (N= 221)



Het kennismangement, het contractbeheer inclusief de evaluatie van de contracten wordt in 41% van de gemeenten toegepast. 24% van de gemeenten kon deze vraag niet beantwoorden.

Als we kijken naar de opsplitsing naar gemeentegrootte, valt op dat vooral de kleine gemeenten dit onderdeel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid het minst vaak toepassen: bij 32% wordt het toegepast.

Figuur 11



De lagere score bij kleiner gemeenten kan verklaard worden doordat bij kleinere gemeenten de voortgang bij de afgesloten en lopende contracten gemakkelijk in de gaten kan worden gehouden omdat er slechts enkele mensen bij betrokken zijn. Hierdoor is het mogelijk dat actief kennismangement niet nodig is. Anderzijds kan het zo zijn dat deze gemeenten nog niet zover zijn met de professionalisering van hun inkoop- en aanbestedingsbeleid.

6 Inkoop- en aanbestedingsprocedures

Er zijn vier verschillende procedures te onderscheiden die doorlopen kunnen worden wanneer er wordt ingekocht of aanbesteed:

1. Enkelvoudig onderhands: de gemeente vraagt één aanbieder om een offerte.
2. Meervoudig onderhands: de gemeente vraagt twee of meer aanbieders om een offerte.
3. Openbaar aanbesteden: de gemeente plaatst een advertentie, geïnteresseerde aanbieders melden zich aan.
4. Europees aanbesteden: Europees aanbesteden is een bijzondere vorm van openbaar aanbesteden. Boven een bepaald drempelbedrag moet de Europese aanbestedingsrichtlijn worden gevolgd. Dit drempelbedrag is bij werken € 5.278.000, bij diensten en leveringen is dit bedrag € 211.000.

Binnen een gemeente dient er, bijvoorbeeld in een nota inkoop- en aanbestedingsbeleid, vastgelegd te zijn hoe te handelen bij de verschillende procedures. Ook moet duidelijk zijn wanneer welke procedure gevolgd wordt. Veel gemeenten kiezen ervoor om hierbij drempelwaarden vast te stellen. Voor Europees aanbesteden gelden jaarlijks vastgestelde drempelwaarden, met verschillende bedragen voor werken (gerelateerd aan bouw), leveringen (verwerven van producten) en diensten (overige).

Bij de keuze voor de te volgen procedure en drempelwaarden speelt het criterium van proportionaliteit een rol. Dat is de inspanning voor het opstellen en beoordelen van offertes moet in verhouding staan tot de grootte van de opdracht.

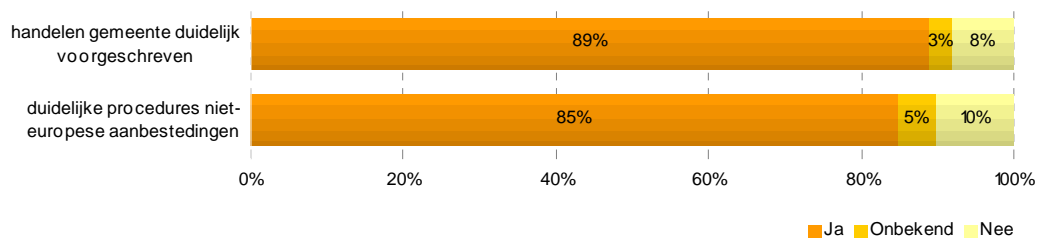
De opdrachtgever moet ook gunningscriteria vaststellen en bekendmaken, in ieder geval wanneer er meer aanbieders zijn. Hij kan daarbij kiezen voor de laagste prijs of voor de 'economisch meest voordelige' aanbidding. Bij het laatste criterium kunnen subcriteria worden aangegeven, bijvoorbeeld kwaliteit, milieukeurmerken, technische waarde, termijn van uitvoering en de prijs.

Het vastleggen van inkoopprocedures maakt onderdeel uit van de juridische en economische uitgangspunten van het inkoopbeleid. Naast juridische uitgangspunten kunnen ook ethische en ideële beleidsuitgangspunten en organisatorische beleidsuitgangspunten onderscheiden worden.

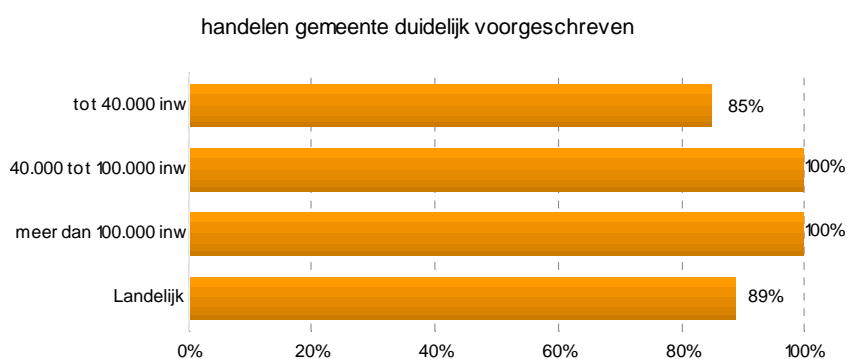
Aan gemeenten is gevraagd of zij een inkoop- en aanbestedingsbeleid hanteren dat duidelijk voorschrijft hoe de gemeente handelt. Daarnaast is gevraagd of de gemeenten voor niet-Europese aanbestedingen duidelijke procedures met drempelwaarden en toetsingscriteria hanteren.

Figuur 12 geeft weer dat het overgrote deel van de gemeenten duidelijke voorschriften hanteren met betrekking tot het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Bij 89% van de respondenten is dit het geval.

Figuur 12



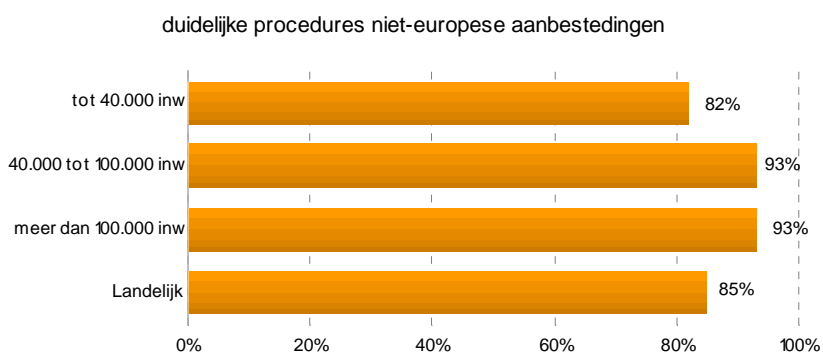
Figuur 13 N= 222



De grote en middelgrote gemeenten hebben allemaal duidelijk voorgeschreven procedures met betrekking tot het inkopen en het aanbesteden. Bij de kleinere gemeenten is dit in 85% het geval (figuur 13).

De meeste gemeenten hanteren een duidelijke procedure met betrekking tot de niet-Europese aanbestedingen (figuren 12 en 14.)

Figuur 14 N= 223

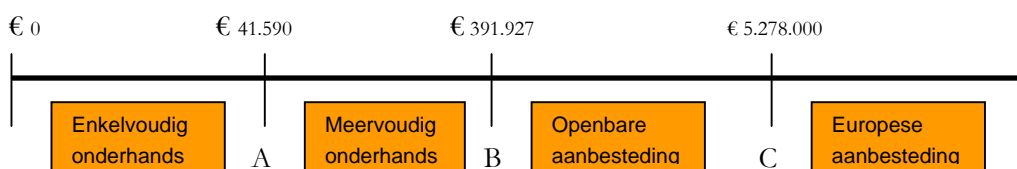


Voorts is gevraagd vanaf welk bedrag bij niet-Europese aanbestedingen voor een bepaalde aanbestedingsprocedure wordt gekozen.

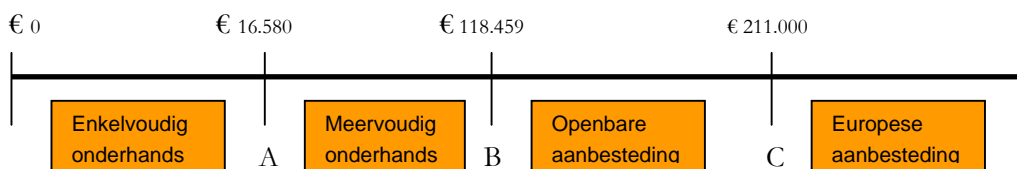
Gemeenten hanteren verschillende drempelbedragen die bepalend zijn voor de aanbestedingsprocedure. Bij werken, diensten en leveringen worden verschillende drempelbedragen gehanteerd.

De bedragen A en B in onderstaande figuren zijn gemiddelden die de gemeenten opgaven bij de vraag welke drempelbedragen zij hanteren bij openbare (niet-Europese) aanbestedingen en bij enkelvoudige onderhandse aanbestedingen. Deze bedragen worden door de gemeenten zelf bepaald. C is het vastgestelde drempelbedrag waarboven Europees moet worden aanbesteed. Bij werken is dit drempelbedrag €5.278.000. Bij diensten en leveringen is dit bedrag € 211.000.

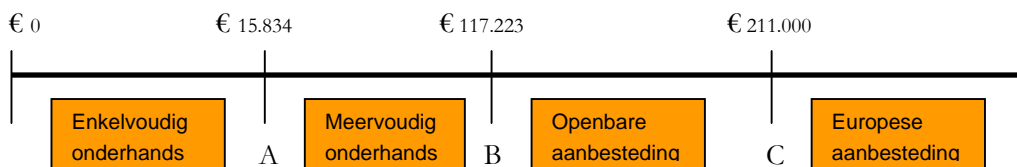
Werken:



Diensten:



Leveringen:



De meeste gemeenten hanteren een drempelbedrag voor openbare (niet-Europese) aanbestedingen die onder het Europees drempelbedrag liggen. Dit verschilt per gemeentegrootte niet veel. Dit betekent dat veel gemeenten openbaar aanbesteden, ook al wordt dit niet wettelijk voorgeschreven.

De percentages zijn verschillend voor werken, diensten en leveringen.

Bij werken kiest 84% van de gemeenten een drempelbedrag voor openbaar aanbesteden dat lager is dan de verplichte Europese aanbestedingsdrempel van € 5.278.000. Het gemiddelde bedrag waarboven openbaar wordt aanbesteed (uitgaande van een betrouwbaarheidsinterval van 95%) is € 391.927.

Bij diensten hanteert 78 % van de gemeenten een drempel voor openbaar aanbesteden die onder de Europese aanbestedingsgrens ligt van € 211.000. Het gemiddelde drempelbedrag is € 118.459. De verschillen tussen de kleine, middelgrote en grote gemeenten zijn minimaal.

Bij leveringen wordt in 79% van de gemeenten openbaar aanbesteed waar dit niet wettelijk is voorgeschreven. Het gemiddelde drempelbedrag is € 117.223.

Tot slot is gevraagd of in het aanbestedingsbeleid de enkelvoudig onderhandse aanbestedingsprocedure is opgenomen en zo ja, welk drempelbedrag er dan wordt gehanteerd voor werken, diensten en leveringen.

Figuur 15 N= 204

enkelvoudig onderhandse aanbestedingsprocedure in aanbestedingsbeleid opgenomen



91% van de gemeenten hanteert een drempelbedrag waaronder enkelvoudig onderhands aanbesteden niet meer is toegestaan. De drempelbedragen liggen ver uit elkaar.

Met betrekking tot **werken** liggen de meeste drempelbedragen onder de € 50.000 (60 % van de antwoorden). 22% van de drempelbedragen ligt tussen de € 50.000 en € 100.0000 en 17% van de drempelbedragen valt in de categorie € 100.000 tot € 500.000. Het gemiddelde drempelbedrag is € 41.590.

Met betrekking tot **diensten** liggen de drempelbedragen voor 89% onder de € 50.000, met een gemiddelde van € 16.580.

Bij **leveringen** ten slotte valt een nog groter deel, 91%, van de drempelbedragen onder de € 50.000, met een gemiddelde van € 15.834.

7 Vereiste deskundigheid

Een professionele inkoopfunctie wordt gekenmerkt door een manier van inkopen waarbij van verschillende deskundigheden gebruik wordt gemaakt. Bij inkopen zijn de volgende deskundigheden van belang:

- Inkoopdeskundigheid: kennis over de aspecten die van belang zijn en instrumenten die ingezet kunnen worden in de verschillende fasen van het inkoopproces;
- Juridische deskundigheid: de juridische kennis over het inkopen en aanbesteden. Het is hierbij van belang op de hoogte te zijn van de jurisprudentie op het gebied van inkopen en aanbesteden;
- Materiedeskundigheid: de inhoudelijke knowhow ten aanzien van de in te kopen producten, diensten of werken. Deze kennis is over het algemeen vertegenwoordigd bij de inhoudelijk beleidsmedewerkers. Deze kennis kan bijvoorbeeld ingezet worden bij het opstellen van het bestek of het programma van eisen. Bij de inkoop van sommige producten is de materiedeskundigheid gemakkelijk zelf te verkrijgen.

Hieronder wordt alleen gesproken van materiedeskundigheid en van inkoopdeskundigheid. De juridische deskundigheid kan onderdeel uitmaken van de inkoopdeskundigheid. Het kan ook voorkomen dat de juridische deskundigheid bij het inkopen wordt gewaarborgd door het betrekken van de (centraal georganiseerde) juridische afdeling.

In de inleiding (hoofdstuk 1) hebben we gezien dat de inkoopfunctie op verschillende manieren georganiseerd kan zijn. De aanwezigheid van vereiste deskundigheden binnen de organisatie is (deels) bepalend voor de organisatie van de inkoopfunctie. De materiedeskundigheid kan centraal in de organisatie aanwezig zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de inkoop van computers, meubilair, catering en andere producten en diensten waar iedereen binnen de gemeentelijke organisatie gebruik van maakt. De materiedeskundigheid kan ook decentraal aanwezig zijn binnen de (beleidsinhoudelijke) afdelingen. Te denken valt bijvoorbeeld aan leerlingenvervoer, bruggen, hulp bij huishoudelijke verzorging en rolstoelen.

De inkoopdeskundigheid is vaak centraal aanwezig binnen de gemeente. In sommige kleine gemeenten is de inkoopdeskundigheid versnipperd over de verschillende afdelingen aanwezig.

De lokalisatie van de vereiste deskundigheden in de organisatie is bepalend voor de wijze waarop de inkoopfunctie georganiseerd kan worden. Onderstaande tabel laat de verschillende mogelijkheden zien:

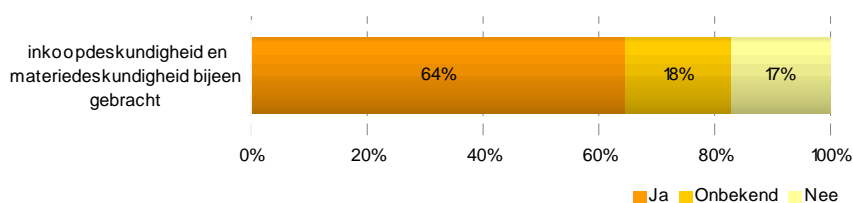
Tabel 1 Relatie inkooporganisaties en de vereiste deskundigheden

	Materiedeskundigheid centraal	Materiedeskundigheid decentraal
Inkoopdeskundigheid centraal	Gecentraliseerd inkoopmodel	Gecoördineerd inkoopmodel/gedecentraliseerd inkoopmodel met coördinatie
Inkoopdeskundigheid decentraal		Gedecentraliseerd inkoopmodel

De tabel maakt duidelijk dat een *gecentraliseerd inkoopmodel* geschikt is voor de inkoop van producten en diensten, waarvoor ook de materiedeskundigheid centraal in de organisatie aanwezig is. Een *gecoördineerd inkoopmodel* of een *gedecentraliseerd inkoopmodel met coördinatie* is eerder geschikt voor diensten en producten waarbij gebruikgemaakt moet worden van decentraal in de organisatie aanwezige materiedeskundigheid en centraal in de organisatie aanwezige inkoopdeskundigheid. Bij het *gedecentraliseerde inkoopmodel* zijn beide deskundigheden decentraal in de organisatie aanwezig. In de praktijk komt het niet voor dat de materiedeskundigheid centraal in de organisatie aanwezig is en de inkoopdeskundigheid decentraal.

Aan de respondenten is gevraagd of in hun gemeente de inkoopdeskundigheid en materiedeskundigheid bij elkaar worden gebracht (figuur 16).

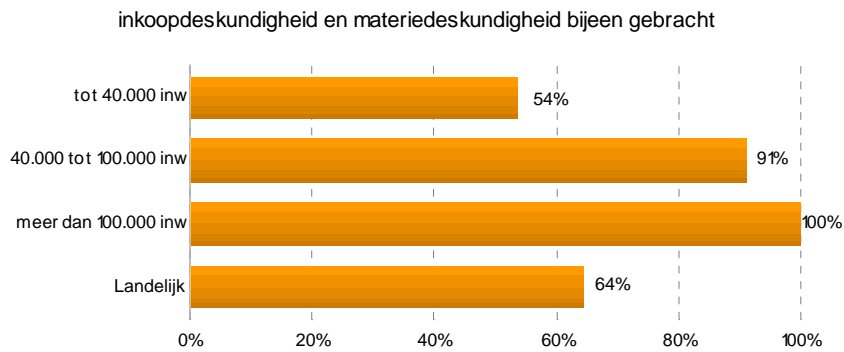
Figuur 16 Coördinatie van werkzaamheden N= 222



Bij 64% van de gemeenten worden de inkoopdeskundigheid en materiedeskundigheid bij elkaar gebracht.

Uit de verdeling per gemeentegrootte (figuur 17) kunnen we afleiden dat bij kleine gemeenten deze twee deskundigheden in iets meer dan de helft van de gevallen bij elkaar worden gebracht (54%).

Figuur 17 N= 222



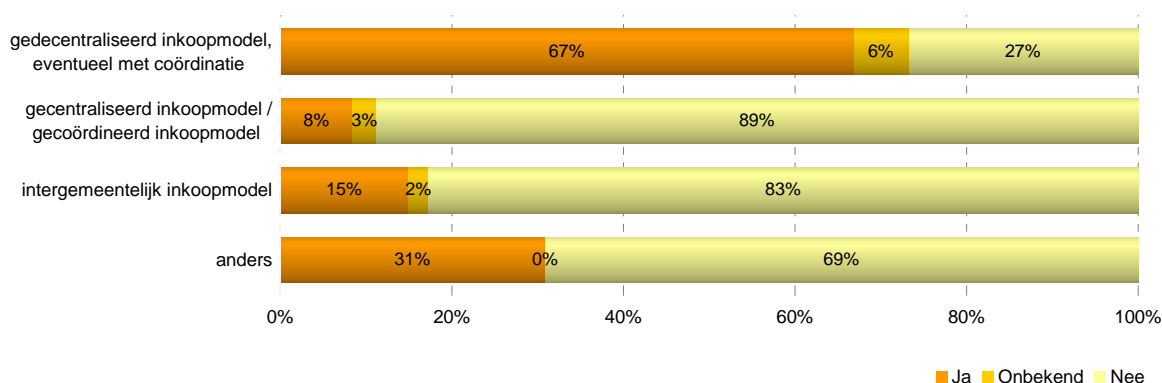
Voorts is aan de gemeenten gevraagd met welk inkoopmodel zij werken. Aan de gemeenten zijn drie inkoopmodellen voorgelegd: :

- Gedecentraliseerd inkoopmodel: een model waarbij de materiedeskundigen op de afdelingen zelf de inkoop verrichten. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de adviezen van een inkoopconsulent. Deze coördinatie is mogelijk binnen het model;
- Gecentraliseerd inkoopmodel: een model waarbij de inkoopdeskundigen van het inkoopbureau verantwoordelijk zijn voor de inkoop. Hierbij moet gebruikt worden gemaakt van de materiedeskundigen op de afdelingen. Ook hierbij is een vorm van coördinatie mogelijk. Dit laatste wordt ook wel het gecoördineerde inkoopmodel genoemd;
- Intergemeentelijk inkoopmodel: een model waarbij de inkoopdeskundige buiten de organisatie is geplaatst. De gemeente kan de inkopers van het bureau inschakelen om het inkoopproces volledig te begeleiden.

Figuur 18 geeft de uitkomsten weer. Bij deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk, waardoor de som van de antwoordcategorieën niet 100% zal zijn. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld werken met een decentraal inkoopmodel én een intergemeentelijk inkoopmodel voor de verschillende producten.

Bij de grotere gemeenten wordt over het algemeen de inkoop- en materiedeskundigheid bij elkaar gebracht. Dit is veel minder het geval bij de kleinere gemeenten.

Figuur 18



Uit bovenstaande grafiek blijkt dat het merendeel van de gemeenten (67%) werkt met het gedecentraliseerde inkoopmodel, eventueel met coördinatie. Het centrale en intergemeentelijke inkoopmodel komen minder vaak voor (respectievelijk 8% en 15%).

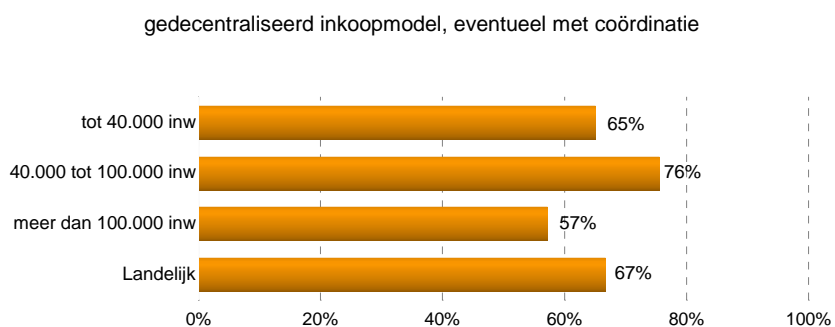
De antwoordcategorie 'anders' was een open vraag. Gemeenten gebruikten deze vaak om een toelichting te geven of aan te geven welk model ze gebruiken.

Uit de open antwoorden is af te leiden dat het moeilijk is om de werkwijze eenduidig te categoriseren. 21 gemeenten gaven bij deze vraag aan dat zij een gedecentraliseerd model hanteren, zonder coördinatie. Tien gemeenten gaven aan een gecoördineerd inkoopmodel te hanteren en vier gemeenten gaven aan dat er nog geen beleid is (vastgesteld).

Verder blijkt uit de open antwoorden dat het centrale inkoopmodel, zonder medewerking van materiedeskundigen, maar een enkele keer voorkomt bij gemeenten.

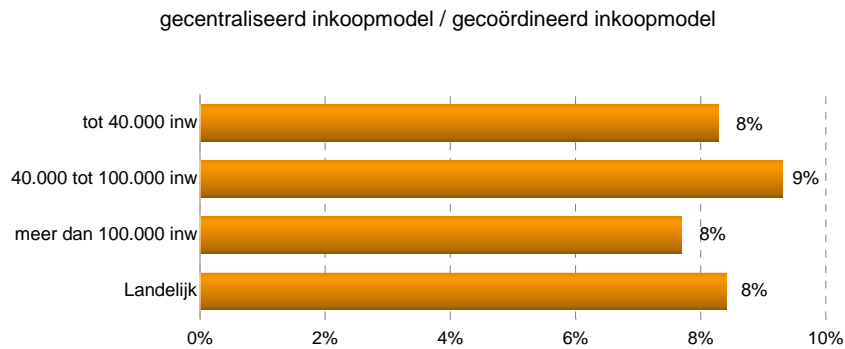
In Figuur 19 tot en met 21 zijn de antwoorden opgesplitst naar gemeentegrootte.

Figuur 19 N= 220

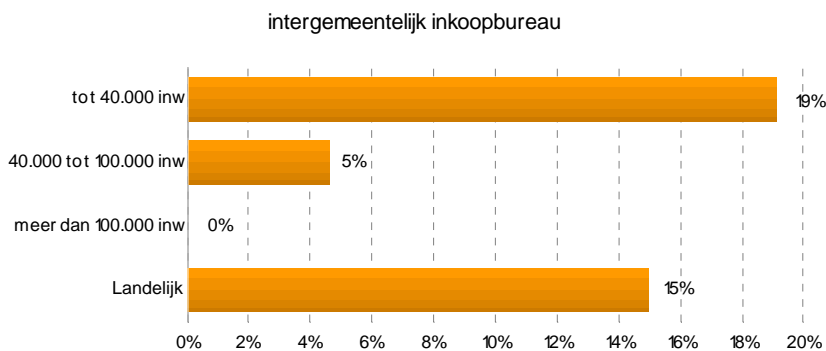


De lagere score van de grote gemeenten is waarschijnlijk te verklaren door het feit dat deze gemeenten door hun schaalgrootte meer behoefte hebben aan een centraal inkoopmodel met coördinatie.

Figuur 20 N= 214



Figuur 21 N= 214



Uit grafiek 21 is te zien dat vooral kleine gemeenten met een intergemeentelijk inkoopbureau werken. Juist kleinere gemeenten kunnen grote voordelen bereiken (qua kennis en kosten) door samen te werken met andere gemeenten. Kleinere gemeenten hebben vaak niet de mankracht in huis om alles op eigen houtje te doen. Juist voor hen geldt: massa is kassa!

8 Gezamenlijke inkoop en aanbesteding

Gemeenten zoeken steeds meer samenwerking met andere gemeenten waar het gaat om het inkopen en aanbesteden van diensten en producten. Politiek ongevoelige diensten en producten, zoals papier, elektriciteit en huisvuilcontainers lenen zich bij uitstek voor een gezamenlijke inkoop en aanbesteding. Maar ook grote opdrachten voor infrastructurele werken kunnen gezamenlijk worden geplaatst. Het is dan wel zaak dat de gemeentelijke opdrachtgevers met elkaar overeenstemming bereiken over de specificaties van de aan te besteden producten, waarbij het van belang is dat gemeenten beschikken over gelijke beleidsuitgangspunten. Om verschillende redenen is het verstandig om gezamenlijk met andere gemeenten in te kopen.

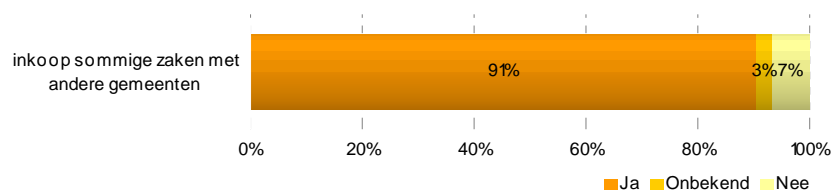
Het gezamenlijk met andere gemeenten inkopen levert efficiëntievoordeel op in het inkoopproces. De inkoopactiviteiten kunnen namelijk over meerdere gemeenten verdeeld worden. Op deze manier kan ook gebruikgemaakt worden van kennis die in andere organisaties aanwezig is.

‘Massa is kassa’. Samen heb je immers meer te besteden dan alleen, waardoor je met meer gemeenten betere contracten kunt afsluiten en de prijs-kwaliteitverhouding van de ingekochte producten of diensten kunt verbeteren. Hoe meer volume u kunt bieden aan de leverancier, hoe scherper de prijsafspraken en hoe beter de kwaliteit. Er zijn twee manieren om de massa te verhogen: door bij het inkopen en aanbesteden samen te werken met andere gemeenten en door meerjarige contracten af te sluiten. Het afsluiten van meerjarige contracten biedt de leverancier een gegarandeerde afname gedurende een langere periode.

In het vorige hoofdstuk is gevraagd of gemeenten met een intergemeentelijk inkoopmodel werken. Hier viel op dat juist kleinere gemeenten volgens dit model werken. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de vraag of gemeenten reeds samenwerken met andere gemeenten bij het inkopen en aanbesteden. Deze inkoop hoeft dan niet noodzakelijkerwijs volgens het intergemeentelijk inkoopmodel te geschieden. Het gaat hier om samenwerking op een wat lager niveau.

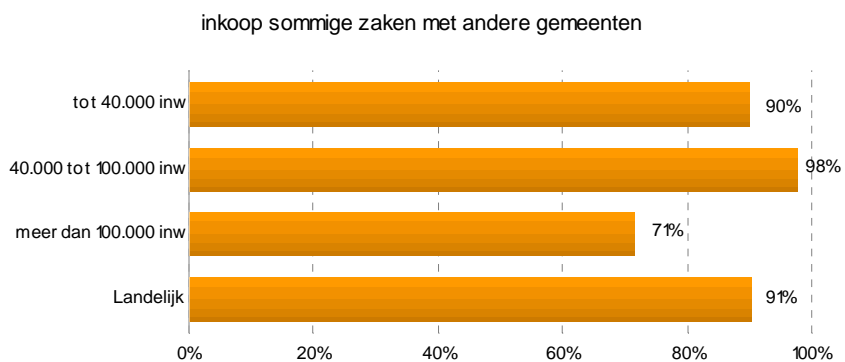
In figuur 22 is te zien dat de meeste gemeenten wel eens samenwerken bij de inkoop van zaken (91%).

Figuur 22 N= 222



Bij grote gemeenten is in 71% van de gevallen sprake van het (soms) gezamenlijk inkopen (figuur 23). Een verklaring hiervoor kan zijn dat bij grote gemeenten het regionaal inkopen geen schaalvoordelen meer oplevert omdat de gemeente zelf al een grote speler is op de markt en zelf voldoende kennis bezit.

Figuur 23 N= 222



9 Nota inkoop- en aanbestedingsbeleid

Veel gemeenten hebben een nota inkoop- en aanbestedingsbeleid, waarin de uitgangspunten voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn vastgelegd.

Bij het opstellen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid maakt de gemeente belangrijke keuzen met betrekking tot de inkoop- en aanbestedingsfunctie. De reikwijdte van de nota inkoop- en aanbestedingsbeleid verschilt van gemeente tot gemeente. Over het algemeen bevat de nota de volgende onderdelen:

- Resultaten van een inkoopdiagnose of -scan;
- Procedures en de toepassingscriteria;
- Uitgangspunten en toetsingscriteria voor inkoop- en aanbestedingsbeleid;
- Inrichting van de organisatie;
- Kennismanagement;
- Gezamenlijke inkoop en aanbesteding

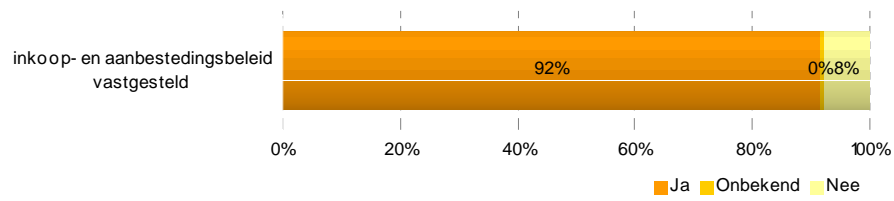
Het inkoop- en aanbestedingsbeleid moet binnen de gemeentelijke organisatie bekend zijn. Dit zijn de budgethouders en managers op de afdeling (voor het decentrale inkoop- en aanbestedingsmodel). Daarnaast gaat het om de inkopers binnen het inkoop- en aanbestedingsbureau (voor gemeenten met een centraal inkoop- en aanbestedingsmodel of gemeenten die gebruikmaken van een intergemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbureau).

Nadat het inkoop- en aanbestedingsbeleid is vastgesteld, moet het binnen de organisatie worden gecommuniceerd. De inkopers moeten niet alleen het inkoop- en aanbestedingsbeleid *kennen*, maar er ook naar *handelen*. Bij een gecentraliseerd inkoop- en aanbestedingsmodel is het een stuk eenvoudiger ervoor te zorgen dat het beleid wordt nageleefd. Immers, er zijn minder mensen die daadwerkelijk vanuit hun taak inkopen en aanbesteden. Bovendien zijn deze personen vaak betrokken bij de vormgeving van het beleid.

Bij een gedecentraliseerd inkooporganisatiemodel is het veel moeilijker om het beleid te implementeren binnen de gemeentelijke organisatie. Niet iedereen vindt het prettig inkoop- en aanbestedingsregels opgelegd te krijgen. Daarom is het belangrijk dat managers en gemeentesecretarissen het belang inzien van de naleving van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

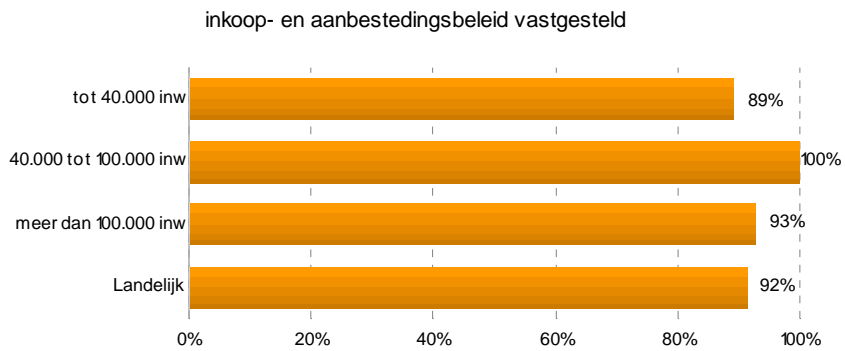
Aan de respondenten is gevraagd of de gemeente een inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft vastgesteld. In figuur 24 zijn de antwoorden weergegeven.

Figuur 24 N= 227



Uit bovenstaande grafiek blijkt dat bijna alle gemeenten (92%) het inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft vastgesteld. Kijken we naar de verschillende gemeentegrootten dan blijven de kleinere gemeenten iets achter in hun antwoord. Echter, de verschillen zijn niet groot tussen de verschillende gemeentegrootteklassen.

Figuur 25 N= 227



10 Samenvatting en conclusies

Hieronder staat een samenvatting van de uitkomsten van het onderzoek per thema weergegeven:

Bestuurlijke betrokkenheid

- Bij 78% van de gemeenten is er sprake van een verantwoordelijke portefeuillehouder. Bij de kleine gemeenten is dit iets lager: 74%;
- Bij 59% van de gemeenten houdt de portefeuillehouder zich bezig met verdere professionalisering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dit gebeurt voornamelijk bij de middelgrote gemeenten (78%);
- Bij 79% van de gemeenten is het inkoop- en aanbestedingsbeleid beschreven in een nota, bij de middelgrote gemeenten is dit zelfs 95%;
- Bij 47% van de gemeenten is de gemeenteraad zichtbaar betrokken, bij de kleine gemeenten is dat wat lager (41%);
- Bij 55% van de gemeenten controleert het management of de uitgangspunten van het beleid worden nageleefd.

Inkoopscan

- Bij 60% van de gemeenten is een inkoopdiagnose (inkoopscan) uitgevoerd. Bij kleine gemeenten is dit minder vaak het geval, 52%, terwijl bij de middelgrote gemeenten de scan bij 81% is uitgevoerd.

Kennismanagement

- Bij 41% van de gemeenten wordt een actief kennismanagement gevoerd. De onderlinge verschillen zijn groot: bij kleine gemeenten is dit 32% en bij grote gemeenten is dit 71%.

Inkoop- en aanbestedingsprocedure

- Bij 89% van de gemeenten is het handelen met betrekking tot het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente duidelijk voorgeschreven. De middelgrote en grote gemeenten scoren hierop 100%.
- 85% van de gemeenten hanteert duidelijke procedures met drempelwaarden en toetsingcriteria bij niet-Europese aanbestedingen, bij de middelgrote en grote gemeenten is dit percentage 93%.
- Bij openbare niet-Europese aanbestedingen hanteren de meeste gemeenten een drempelbedrag dat lager ligt dan het Europese drempelbedrag.
- De meeste gemeenten hanteren een bovengrens tot waar de enkelvoudige onderhandse aanbesteding geoorloofd is. Dit bedrag is gemiddeld bij werken € 41.590, bij diensten € 16.580 en bij leveringen € 15.834.

Vereiste deskundigheid

- Bij 64% van de gemeenten zijn de inkoopdeskundigheid en de materiedeskundigheid bij elkaar gebracht. Bij de grote gemeenten is dit percentage 100%, bij de kleine gemeenten 54%.
- 67% van de gemeenten werkt met een vorm van gedecentraliseerd inkoopmodel, eventueel met coördinatie. 15% van de gemeenten werkt met een intergemeentelijk inkoopmodel; dit komt het vaakst voor bij de kleine gemeenten.

Gezamenlijke inkoop en aanbesteding

- Bij 91% van de gemeenten wordt bij de inkoop wel eens samengewerkt met andere gemeenten. Bij kleine en middelgrote gemeenten ligt dit percentage het hoogst.

Nota inkoop- en aanbestedingsbeleid

- Het overgrote merendeel van de gemeenten (92%) heeft een inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld.

Conclusie

- Over het algemeen zijn de gemeenten op de goede weg wat betreft de professionalisering van hun inkoop- en aanbestedingsbeleid. Er is bestuurlijke aandacht voor het onderwerp en de werkwijzen zijn in de meeste gevallen formeel vastgelegd in beleid.
- De kleine gemeenten (tot 40.000 inwoners) blijven op een aantal punten achter bij het landelijke beeld. Dit is met name het geval bij de bestuurlijke betrokkenheid, het uitvoeren van een inkoopscan, het voeren van kennismanagement en het bijeenbrengen van de inkoop- en materiedeskundigheid.
- Kleine gemeenten scoren wel hoger wat betreft de intergemeentelijke samenwerking bij het inkopen en aanbesteden.

Bijlagen

Bijlage 1 Vragenlijst

Overzicht vragen "Goed Besteed":

1. Wilt u hieronder uw naam en uw functie invullen?

Uw naam:

Uw functie binnen de gemeente:

2. Kunt u aangeven of de hieronder weergegeven stellingen van toepassing zijn op uw gemeente?

Bij stelling 3: Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de portefeuillehouder het initiatief heeft genomen tot een inkoop- en aanbestedingsnota, het inkoop- en aanbestedingsbeleid regelmatig onderwerp van gesprek is in de collegevergaderingen en de porte

Nr.	Stelling	Weet niet/		
		Nee	neutraal	Ja
1.	De gemeente heeft een inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.	Er is een bestuurlijk portefeuillehouder aan te wijzen die verantwoordelijk is voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.	De bestuurlijke portefeuillehouder die verantwoordelijk is voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid zet zich in voor verdere professionalisering van het inkopen en aanbesteden in de gemeente.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.	De gemeenteraad is zichtbaar betrokken bij de wijze waarop inkopen en aanbesteden hier plaatsvindt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3. Kunt u aangeven of de hieronder weergegeven stellingen van toepassing zijn op uw gemeente?

Nr.	Stelling	Weet niet/		
		Nee	neutraal	Ja
5.	Ons inkoop- en aanbestedingsbeleid is beschreven in een door het college vastgestelde nota waarmee de raad heeft ingestemd.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.	Ons inkoop- en aanbestedingsbeleid schrijft duidelijk voor hoe de gemeente moet handelen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.	Voor niet-europese aanbestedingen hanteert de gemeente duidelijke procedures met drempelwaarden en toetsingscriteria.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8.	De gemeente heeft een inkoopdiagnose (ook wel: inkoopscan) uitgevoerd om inzicht te krijgen in wat er wordt ingekocht en bij wie.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4. Kunt u aangeven of de hieronder weergegeven stellingen van toepassing zijn op uw gemeente?

Nr.	Stelling	Weet niet/		
		Nee	neutraal	Ja
9.	In de gemeente wordt actief aan kennismanagement, contractbeheer en evaluatie t.a.v. het inkoop- en aanbestedingsbeleid gedaan.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
10.	Wanneer personen werkzaam binnen de gemeente zich niet houden aan het vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid, worden zij daarop aangesproken door het management.	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
11.	In de gemeente worden de inkoopdeskundigheid en de materiedeskundigheid bij elkaar gebracht.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
12.	Sommige zaken koopt de gemeente samen met andere gemeenten in.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

5. Onderstaande vragen gaan over het model van inkopen waar de gemeente mee werkt.

Nr.	Vraag	Weet niet/		
		Nee	neutraal	Ja
13.	Wij werken met een decentraal inkoopmodel . Dat wil zeggen: de materiedeskundigen op de afdelingen zelf verrichten de inkoop, waarbij ze gebruik kunnen maken van de adviezen van een inkoopconsulent.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
14.	Wij werken met een centraal gemeentelijk inkoopbureau . Dat wil zeggen: de inkoopdeskundigen in het inkoopbureau zijn verantwoordelijk voor de inkoop, waarbij zij materiedeskundigen op de afdelingen moeten betrekken.	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
15.	Wij werken met een intergemeentelijk inkoopbureau . Dat wil zeggen: de inkoopdeskundigheid is buiten de gemeentelijke organisatie geplaatst. De gemeente kan de inkopers van het bureau inschakelen om het inkoopproces volledig te begeleiden	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

6. Wij werken met geen van de drie hiervoor genoemde modellen maar anders, namelijk:

7. Welke portefeuillehouder is verantwoordelijk voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid?

Naam portefeuillehouder:

Portefeuillehouder:

8. Wie is binnen de ambtelijke organisatie aanspreekpunt voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid?

Naam:

Functie:

9. Vanaf welk bedrag wordt er bij niet-europese aanbestedingen voor de openbare aanbestedingsprocedure gekozen?

a. bij werken:

b. bij diensten:

c. bij leveringen

10. Heeft u in uw aanbestedingsbeleid de enkelvoudig onderhandse aanbestedingsprocedure opgenomen?

Nee

Ja, wij gebruiken een drempel voor de enkelvoudige onderhandse aanbestedingsprocedure:

a. Bij **werken** tot drempel ?

b. Bij **diensten** tot drempel ?

c. Bij **leveringen** tot drempel ?

Bijlage 2 Overzicht uitkomsten onderzoek

	Landelijk	Noord-Nederland	Oost-Nederland	Zuid-Nederland	Midden-Nederland	Zuid-West-Nederland	Noord-Holland
Verantwoordelijke portefeuillehouder	78 %	55 %	79 %	81 %	94 %	81 %	83 %
Inzet portefeuillehouder verdere professionalisering	59 %	50 %	58 %	57 %	65 %	62 %	69 %
Betrokkenheid gemeenteraad	47 %	32 %	44 %	45 %	71 %	53 %	47 %
Nota	79 %	71 %	77 %	81 %	81 %	83 %	79 %
Aanspreken personeel door management	55 %	48 %	54 %	60 %	41 %	69 %	48 %
Inkoopdiagnose uitgevoerd	60 %	39 %	66 %	64 %	69 %	53 %	69 %
Actief kennismanagement/ Contractbeheer/evaluatie	41 %	32 %	37 %	49 %	47 %	40 %	41 %
Handelen gemeente voorgeschreven	89 %	87 %	87 %	96 %	94 %	85 %	86 %
Duidelijke procedures niet-Europese procedure	85 %	81 %	77 %	94 %	94 %	85 %	86 %
Enkelvoudig onderhandse procedure in beleid opgenomen	91 %	90 %	92 %	90 %	94 %	93 %	85 %
Inkoop- en materiedeskundigheid bij elkaar	64 %	48 %	69 %	62 %	82 %	62 %	69 %
Gedecentraliseerd inkoopmodel	67 %	77 %	73 %	70 %	82 %	58 %	45 %
Gecoördineerd inkoopmodel	8 %	7 %	6 %	7 %	12 %	7 %	19 %
Intergemeentelijk inkoopmodel	15 %	3 %	15 %	28 %	6 %	17 %	8 %
Inkoop met andere gemeenten	91 %	84 %	98 %	96 %	94 %	82 %	86 %
Inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld	92 %	90 %	87 %	92 %	94 %	94 %	93 %