

Van inkoopbeleid naar inkooppraktijk

Rekenkamercommissie Enschede, oktober 2010

Aanleiding

Veel gemeenten in Nederland hebben in de afgelopen jaren zowel het beleid als de praktijk van inkopen geprofessionaliseerd. Uitgaven voor werken, diensten en leveringen vormen een groot deel van de gemeentebegroting. Verondersteld wordt dat een efficiënt ingericht en uitgevoerd inkoopbeleid kan leiden tot besparingen. Bovendien geeft het inzicht in en biedt het mogelijkheden tot verbeteringen van de kwaliteit van opdrachten.

De rekenkamercommissie heeft de toepassing van een aantal ideële aspecten van het Enschedese inkoopbeleid geëvalueerd, met name ten aanzien van duurzaamheid, social return en het stimuleren van de regionale economie.

Inkoopbeleid

Het Enschedese inkoopbeleid heeft gestalte gekregen in de nota "inkoop- en aanbestedingsbeleid", vastgesteld in december 2007. Elke drie jaar wordt dit beleid geëvalueerd en indien noodzakelijk aangepast. Doel van deze nota is een kader te scheppen waarbinnen de inkopen en aanbestedingen van de gemeente geregeld worden. Naast het wettelijk kader, zoals gegeven door de Europese en nationale overheid, heeft de gemeenteraad een aantal eigen, ideële uitgangspunten opgenomen in het beleid: duurzaam inkopen; social return on investment; en het stimuleren van regionale ondernemingen.

- *Duurzaamheid* krijgt een prominente plaats in het inkoopbeleid, al moet daar bij worden opgemerkt dat het begrip duurzaamheid niet nader is uitgewerkt in definities of indicatoren.
- *Social return on investment* is het principe dat de gemeente actief probeert om werkzoekenden en WSW'ers in te schakelen bij opdrachten en aanbestedingen. De gemeente streeft er naar dat op deze wijze 5 procent van de Europese aanbestedingen wordt ingevuld.
- *Het stimuleren van de regionale economie*. De wet schrijft voor dat een publieke organisatie objectieve, transparante en non-discriminatoire procedures dient te volgen bij aanbestedingen. Het bevoorrecht van lokale of regionale aanbieders is uit den boze. De gemeente kan evenwel een activerend beleid voeren om lokale en regionale ondernemers te stimuleren om actief te participeren in aanbestedingsprocedures.

Op deze drie ideële punten heeft de rekenkamercommissie haar onderzoeksfocus gericht.

De onderzoeksvraagstelling luidt:

Worden beleidsuitgangspunten met betrekking tot duurzaamheid, social return en stimuleren van regionale ondernemingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in de gemeente Enschede beleidsconform toegepast?

Onderzoek

De rekenkamercommissie is vooral geïnteresseerd in het hanteren van de genoemde ideële uitgangspunten vanwege de doorwerking naar andere beleidsgebieden, zoals economische ontwikkeling, arbeidsmarktontwikkeling en ontwikkelingen op andere beleidsgebieden. Goed inkoopbeleid heeft immers – vergelijkbaar met personeelsbeleid en kwaliteitsbeleid - geldigheid voor alle beleidsterreinen. Daarom zoekt de rekenkamercommissie met het onderzoek een antwoord op de vragen op welke wijze de beleidsuitgangspunten duurzaamheid, social return en stimuleren van regionale ondernemingen worden gehanteerd, welke instrumenten worden gehanteerd om deze beleidsuitgangspunten te realiseren en hoe in de gemeente Enschede een bijdrage geleverd kan worden aan het hanteren van de vastgestelde beleidsuitgangspunten. De rekenkamer kijkt daarmee niet naar de effectiviteit en efficiëntie van het inkoopbeleid zelf.

Om een antwoord op de gestelde vragen te verkrijgen is een internetenquête uitgezet onder 240 medewerkers, die door Inkoop werden aangemerkt als betrokkenen bij (onderdelen van) het inkoopproces. Van de benaderde medewerkers reageerden 107 (45 procent). Opvallend is dat 28 respondenten vervolgens aangaven niet actief betrokken te zijn bij het inkoopproces. Het vervolg van de vragenlijst werd daarom niet aan hen voorgelegd. De vragen betreffende het inkoopproces zijn slechts door 79 medewerkers (33 procent) beantwoord. Het aantal respondenten is relatief laag, waardoor de onderzoeksresultaten niet representatief zijn voor de gehele groep medewerkers die betrokken is bij het inkoopproces, maar naar het oordeel van de rekenkamercommissie niet zo laag dat het geen indicaties geeft voor beleidsbeoordeling. De groep managers/budgethouders is in de functieverdeling van de responsgroep het grootst. Het onderzoek heeft niet meegewogen welk deel inkoopactiviteiten uitmaken van iemands taakopdracht, hoe groot het budget is dat iemand onder beheer heeft en hoeveel inkooptransacties worden verricht.

Bevindingen

De responsgroep is matig op de hoogte van de beleidsontwikkelingen en recente nota's met betrekking tot de ideële doelstellingen van het inkoopbeleid. Er is weinig zicht op de maatschappelijke effecten van het beleid, terwijl je dit gezien het aandeel van management/budgethouders (grootste deel van de responsgroep) bij hen zou verwachten. Er bestaat een kloof tussen beleid en uitvoering in die zin, dat beleidsdoelstellingen niet altijd duidelijk vertaald zijn in de werkprocessen van de diensten. Ondanks de hoge tevredenheid onder respondenten omtrent de inkoopwerkwijze is er ook veel behoefte aan ondersteuning. Opvallend is in dat verband het geringe gebruik van het digitaal Loket Inkoop en Aanbesteding.

De voornaamste bevinding in het rapport is dat tussen het formele beleid in de nota "inkoop- en aanbestedingsbeleid" en het uitgevoerde beleid een kloof gaapt. Als inkopers zo weinig bekend zijn met het inkoopbeleid, resp. zich zo weinig rekenschap geven van dit beleid, dan is dat reden om expliciet stil te staan bij de implementatie van het vastgestelde beleid. Vragen die rijzen zijn (o.a.) welke maatregelen zijn ondernomen om het beleid te implementeren, is de implementatie van beleid overgelaten aan het eigen initiatief van de inkopers, is gekozen voor een gefaseerde implementatie waarbij eerst wordt geïnvesteerd in de faciliteiten, zoals het aanstellen van een manager concernbrede Inkoop en het ontwikkelen van registratiesystemen.

Conclusies

De rekenkamercommissie concludeert dat respondenten slechts beperkt bekend zijn met de inhoud en doelstellingen van het beleid, zeker wat betreft de ideële doelstellingen van het inkoopbeleid. Bovendien merkt de rekenkamercommissie op dat het wat de inhoud van de doelstellingen betreft, aan helderheid ontbreekt. Duurzaamheid dreigt een betekenisloos modewoord te worden als niet nadrukkelijk wordt aangegeven wat daaronder wordt verstaan. Hier ligt naar mening van de rekenkamercommissie een taak voor de raad om het college te verzoeken dit soort begrippen inhoud te geven. Voorshands zou bijvoorbeeld kunnen worden aangesloten bij de invulling die Senter Novem hanteert of liever bij best-practices zoals o.a. van de gemeente Haarlemmermeer.

Daarnaast signaleert de rekenkamer het probleem van concurrentie tussen de vastgestelde ideële doelstellingen (moet men inkopen bij een lokale onderneming, of een duurzamer product verkiezen van een ondernemer ver weg). Gezien het feit dat de ideële doelstellingen conflicterend kunnen zijn, is een prioritering in beleid noodzakelijk. Naast een nadere uitwerking van betekenisloze begrippen adviseert de rekenkamer dan ook in het inkoopbeleid een nadere prioritering van ideële doelstellingen ten opzichte van elkaar aan te brengen.

Naast bovenstaande aandachtspunten schetst het onderzoek naar inkoopbeleid een beeld van gemotiveerde en zorgvuldige inzet van betrokkenen bij het inkoopproces. De inhoud van het inkoopbeleid lijkt hier echter niet aan ten grondslag te liggen.

Het inkoopbeleid kan worden gezien als een nadere uitwerking van het kwaliteitsbeleid. De gemeente heeft een aantal voornemens, met name ten aanzien van de ideële doelstellingen van het inkoopbeleid, en verwacht dat die doelstellingen door zullen dringen in alle beleidssectoren. Opgemerkt wordt dat het inkoopbeleid zich in de afgelopen jaren behoorlijk heeft ontwikkeld. Er zijn nieuwe initiatieven genomen, o.a. de introductie van een Tenderboard. De vraag is echter of dergelijke initiatieven voortkomen uit de doelen die de gemeente heeft geformuleerd in de nota inkoopbeleid en dus het gevolg zijn van dit gemeentebrede beleid. De rekenkamer is hier op voorhand niet van overtuigd. Het heeft er alle schijn van dat de nota inkoopbeleid een zeer geringe beleidsimpact heeft gekregen. De ideële doelen die de gemeenteraad heeft opgesteld dreigen daarmee vooralsnog te verwateren.

Aan de ene kant rijst het vermoeden dat de beleidsimpact van de nota inkoopbeleid gering is. Aan de andere kant stellen we vast dat er verbeterimpulsen zijn geweest, echter, zonder dat deze direct te herleiden zijn tot het vastgestelde inkoopbeleid. De initiatieven op het gebied van inkoop zijn hoopgevend, maar de doorwerking van beleid in ambtelijke werkprocessen blijft twijfelachtig. De rekenkamer is er van overtuigd dat het heroverwegen van de ambities van het beleid, met name in de richting van het nader definiëren van beleidsindicatoren de mogelijkheid biedt om ideëel en inhoudelijk beleid op elkaar af te stemmen. De rekenkamer adviseert om daartoe strekkende voorstellen te ontwikkelen.

Al eerder is een verbinding gelegd tussen het inkoopbeleid en het kwaliteitsbeleid. Vanuit de rekenkamer stellen wij vast dat een plan slechts tot beleidsconformiteit zal leiden als ook inspanningen worden getoond om de plannen om te zetten naar daadwerkelijk handelen. Goed beleid staat en valt met de implementatiekracht in de uitvoeringsorganisatie.

De rekenkamercommissie constateert dat de beleidsdoelstelling¹ om voor 2010 100 procent duurzaam in te kopen niet is behaald. De conclusies overziend maakt de rekenkamercommissie zich in het algemeen zorgen over de haalbaarheid van volledig duurzame inkoop.

Aanbevelingen

De rekenkamercommissie adviseert bij de volledige groep bij het inkoopproces betrokken medewerkers in kaart te brengen hoe de implementatie van het vastgestelde inkoopbeleid verloopt. Bovendien dringt de rekenkamercommissie aan op een heroverweging van de ambities van het inkoopbeleid voor wat betreft de haalbaarheid van 100 procent duurzaam inkopen en de haalbaarheid van het realiseren van de gestelde ambitie op korte termijn. Een nadere uitwerking van het inkoopbeleid in de zin van een prioritering van ideële doelstellingen ten opzichte van elkaar acht de rekenkamer eveneens noodzakelijk. De daaropvolgende gemeentebrede implementatie van het vastgestelde beleid is cruciaal.

¹ Nota Nieuwe Energie voor Enschede, 2009: De gemeente Enschede heeft de ambitie vastgesteld om, in navolging van het Rijk, zich voor 2010 al te richten op 100% duurzaam inkopen, en gaat daarmee verder dan de 75% die andere gemeenten zich ten doel stellen. Het gaat dan om inkopen over de volle breedte van producten, diensten en werken.