

Onderzoek inkoop- en aanbestedingsbeleid o.g.v. artikel 213a Gemeentewet

In opdracht van: Gemeente Zoetermeer
Eindrapportage
12 november 2020

Inhoud

1. Begrippenkader	3
2. Management samenvatting	4
3. Inleiding	8
3.1 Aanleiding onderzoek	8
3.2 Vraagstelling	8
3.3 Leeswijzer	9
4. Onderzoeksmethode.....	10
4.1 Onderzoeksmethode	10
4.2 Uitvoering	10
4.3 Scope onderzoek	10
5. Huidige situatie van de inkooporganisatie in Zoetermeer	11
5.1 Resultaten enquêtes huidige situatie	11
5.2 Resultaten interviews huidige situatie	15
5.3 Conclusies en aanbevelingen huidige inkooporganisatie	15
6. Naleving van het inkoopbeleid	17
6.1 Resultaten enquêtes naleving inkoopbeleid	17
6.2 Resultaten interviews naleving inkoopbeleid	21
6.3 Conclusies en aanbevelingen rond naleving inkoopbeleid	23
7. Gemeentebrede inkooppakketten	25
7.1 Resultaten enquêtes raamovereenkomsten	25
7.2 Resultaten interviews rond raamovereenkomsten	29
7.3 Conclusies en aanbevelingen gemeentebrede raamovereenkomsten	29
8. Inkooporganisatie in de toekomst	31
8.1 Resultaten enquêtes en interviews over de gewenste inkooporganisatie	31
8.2 Voor- en nadelen per inkooporganisatie	32
8.3 Conclusies en aanbevelingen rond toekomstige inkooporganisatie	33
8.4 Financiële consequenties m.b.t. inrichting inkoopservicepunten	34
9. Aanbevelingen	37
Bijlage 1 - Geraadpleegde documenten	40
Bijlage 2 - Geïnterviewde personen	41
Bijlage 3 - Overzicht Inkoopservicepunten	43
Bijlage 4 - Taken, bevoegdheden en verantwoordelijk inkoop	44
Bijlage 5 - Inkoopproces Gemeente Zoetermeer	45

1 Begrippenkader

In dit adviesrapport worden de volgende begrippen gebruikt:

Contractbeheer: Met 'contractbeheer' bedoelen we de administratieve afhandeling van het afsluiten, verlengen of beëindigen en eventueel opnieuw aanbesteden van de nadere overeenkomsten die via Comparex worden afgesloten. Een gedeelte van de (software) contracten verloopt via een externe partij (Comparex). Zij houden voor deze contracten bij wanneer ze aflopen en informeren of deze (op basis van opzegtermijn) verlengd of beëindigd moeten worden.

Contractmanagement: Bij contractmanagement wordt actief gestuurd op de afgesloten contracten en de leveranciers. Het gaat hierbij om het beheren van alle termijnafspraken en het (tussentijds) evalueren van en met leveranciers, met als doel risico's te vermijden, kosten te bewaken en te reduceren en een bijdrage te leveren aan de realisatie van het strategisch beleid en contractuele doelstellingen.

Inkooporganisatiemodellen: Er zijn verschillende opties om inkoop binnen een organisatie vorm te geven. De volgende modellen worden in dit rapport genoemd:

1. **Centrale inkoop:** alle inkoop vanuit 1 punt ; afdelingen kopen zelf niet meer in, maar worden alleen betrokken om de specificaties op te stellen.
2. **Hybride inkoop:** centrale inkooporganisatie waarbij adviseurs in de (vak)afdelingen opereren; dus inkoopadviseurs zijn gedetacheerd bij (vak)afdelingen, maar vallen formeel onder de centrale inkoop.
3. **Decentrale inkoop:** inkoop binnen de (vak)afdelingen. Iedere afdeling is zelf verantwoordelijk voor alle inkoop en alle aanbestedingen. Er is geen centrale afdeling of cluster waar de afdelingen advies kunnen krijgen.
4. **Gecoördineerde inkoop:** deels centraal, deels decentraal (huidige model in Zoetermeer); Europese aanbestedingen worden centraal begeleid door cluster Inkoop, afdelingen mogen zelf eenvoudige aanbestedingen uitvoeren en meervoudig onderhandse aanbestedingen worden getoetst door cluster Inkoop.

Enkelvoudig onderhandse procedure: De (vak)afdeling vraagt een offerte aan één onderneming. Na eventueel onderhandelen plaatst men de opdracht. In het inkoopbeleid van de gemeente staat het volgende: *De opdracht wordt uitgezet bij één lokale ondernemer met SEBO-Keurmerk (Sociaal Economisch Betrokken Onderneming), danwel één lokale ondernemer, dan wel een niet- lokale ondernemer (in aflopende volgorde). En de opdracht wordt aan deze ondernemer gegeven mits deze kan voldoen aan de gestelde eisen en een goede, marktconforme prijs/kwaliteit verhouding aanbiedt.*

Meervoudig onderhandse procedure: De (vak)afdeling vraagt een offerte aan ten minste drie en ten hoogste vijf ondernemers. Men dient de ondernemers die uitgenodigd worden om in te schrijven (gemotiveerd) op objectieve gronden uit te kiezen. De opdracht wordt na beoordeling gegund aan de aanbieder die de economisch meest voordelige inschrijving doet (laagste prijs of beste prijs/kwaliteit verhouding).

SROI: Social Return On Investment: SROI is een onderdeel van Maatschappelijk verantwoord ondernemen. Een percentage van de aanneemsom moet worden ingezet voor activiteiten gericht op de re-integratie van werkzoekenden, het beschikbaar stellen van stageplekken en/of leerling-plaatsen.

TBV- matrix: Overzicht waarin de Taken (T), Bevoegdheden (B) en Verantwoordelijkheden (V) zijn beschreven; deze kunnen worden vastgelegd in een RASCI-model (zie bijlage 4).

2 Management samenvatting

De aanleiding voor dit adviesrapport is de opdracht van de gemeente Zoetermeer die een collegeonderzoek op grond van artikel 213a van de gemeentewet naar het proces van inkoop en aanbesteding wil uitvoeren. De gemeente wil graag antwoord op de volgende onderzoeksvraag:

Wordt er uitvoering gegeven aan de strategische rol van inkoop? Zijn er mogelijkheden om deze rol te verbeteren?

Aanpak

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag is kwantitatief en kwalitatief onderzoek verricht in de vorm van een brede enquête onder medewerkers die met inkoop te maken hebben en 30 interviews met stakeholders. Daarbij is onderzocht wat oorzaken zijn van afwijkingen van het inkoopbeleid, of de huidige werkwijze op het gebied van gemeentebreed geformuleerde inkooppakketten voldoet, welke verbeterpunten er zijn en welke ontwikkelrichting van de inkooporganisatie nuttig is. Bij het bepalen van de ontwikkelrichting is ook gekeken naar de inkoopuitgaven van de verschillende afdelingen. Verdergaande centralisatie van de inkooporganisatie is daarbij als één van de ontwikkelrichtingen meegenomen.

Onderzoeksresultaat

Strategische rol

Uit dit onderzoek is gebleken dat cluster Inkoop op verschillende onderdelen een strategische, centrale rol heeft. Zij begeleidt Europese aanbestedingen hetgeen bijdraagt aan het juist toepassen van procedures. Interne opdrachtgevers utes hier hun tevredenheid over. Ook op organisatiekundig vlak heeft cluster Inkoop een strategische rol. Er wordt sinds 2017 gewerkt met accountmanagement, waarbij de senior inkoopadviseurs zijn gekoppeld aan afdelingen. De accountmanager is het vaste aanspreekpunt op het gebied van inkoop en spreekt regelmatig met de afdelingen over onder andere contracten en spendgegevens. Dit werkt goed omdat daardoor korte lijnen zijn ontstaan met vaste contactpersonen. Hiernaast vervult cluster Inkoop een strategische rol op het gebied van communicatie over inkoop binnen de gemeente. Daartoe houdt cluster Inkoop o.a. Intranet bij en rapporteert zij op managementniveau over inkoop. Cluster Inkoop faciliteert inkoopprocessen door het ontwikkelen en aanbieden van hulpmiddelen zoals de toolkit inkoop, templates, het adviseren bij meervoudig onderhandse aanbestedingen en het beheren van contracten. Al deze elementen dragen ertoe bij dat de gemeente haar inkoop in hoge mate op orde heeft. Er zijn wel verbeterkansen waartoe de strategische rol van cluster Inkoop verder is te benutten.

Bij de vertaling van het algemene gemeentebeleid naar inkoopbeleid kan er meer ingespeeld worden op specifieke kenmerken van de afdelingen en hun inkoopuitgaven. Bijvoorbeeld bij de ene afdeling kan meer gerealiseerd worden op duurzaamheid en de andere afdeling op het gebied van Social Return. De accountmanagers kunnen daar een strategische rol vervullen door die vertaalslag te maken. Ook zien wij kansen om de strategische rol te versterken op het gebied van contractmanagement, het managen van gemeentebrede raamovereenkomsten, afdelingsspecifieke management informatie en kennisontwikkeling rond de toepassing van procedures op decentraal niveau.

Afwijkingen inkoopbeleid

Er zijn diverse redenen waarom er wordt afgeweken van het inkoopbeleid, zoals onbekendheid met de regels, onvoldoende worden aangesproken op het niet nakomen van afspraken en de huidige, als gebruikersonvriendelijk ervaren, administratieve zaak- en financiële systemen die er toe leiden dat men procedures omzeilt en dat men werkzaamheden uitstelt die uiteindelijk soms leiden tot afstel.

Daar waar cluster Inkoop wordt betrokken gaat het goed, met name omdat zij goed thuis zijn in de systemen en bedreven zijn in de administratieve afwikkeling. Medewerkers binnen de vakafdelingen zijn er te incidenteel mee bezig om daar handig in te zijn. Per jaar is de meerderheid van de medewerkers uit vakafdelingen (60%) betrokken bij 0-5 inkooptrajecten. Hierdoor raken veel mensen niet geroutineerd in de administratieve afhandeling van inkoopprocessen en is de kans op fouten bij een grote groep medewerkers aanmerkelijk. Dit pleit voor concentratie van administratieve processen op enkele plaatsen in de organisatie.

Ontwikkelrichting inkoop

Verdergaande centralisatie in termen van het centraal begeleiden van alle aanbestedingen, dus naast de Europese ook alle onderhandse, stuit op bezwaren bij de grotere afdelingen. Deze bezwaren komen onder meer voort uit het idee dat de afdelingen de controle verliezen en het risico aanwezig is dat zij te weinig inhoudelijke inbreng hebben. Dit is vooral beeldvorming en hoeft niet het geval te zijn, immers bij het uitvoeren van een grote aanbesteding blijft de verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke inbreng ook bij de afdelingen liggen. Centralisatie kan wel leiden tot verdergaande bureaucratisering waarbij inkoopexpertise verder van de business van de afdelingen komt te staan. Voor kleinere afdelingen is de impact van centralisatie kleiner en juist handiger, immers inkoop is incidenteel aan de orde.

Voor een betere en efficiëntere administratieve afhandeling van inkoopprocessen dient de oplossing gezocht te worden in een zekere concentratie van deze administratieve inkoopwerkzaamheden bij zgn. te introduceren inkoopservicepunten. Deze concentratie leidt tot efficiencyvoordelen in afhandeling en leidt tot doeltreffende kennisontwikkeling, immers slechts een beperkte groep hoeft te worden opgeleid en heeft mogelijk meer affiniteit met de aard van de werkzaamheden. Cluster Inkoop dient ervoor te zorgen dat de medewerkers van deze inkoopservicepunten beschikken over de juiste kennis, bijvoorbeeld door het aanleveren van een roadmap waarin de stappen die doorlopen worden helder zijn, en zij weten wat te doen. Bij de plek van de inkoopservicepunten in de organisatie maken wij onderscheid tussen de grotere afdelingen met regelmatige inkoop en kleinere afdelingen met incidentele inkoop.

Van de 13 afdelingen zou voor de grote afdelingen (in totaal 7) de concentratie binnen de eigen afdeling gezocht moeten worden, dicht bij de business, bijvoorbeeld bij bestaande administratieve functies. Bij de afdeling Stadsbeheer werkt dit al tot ieders tevredenheid en voorgesteld wordt die lijn door te trekken. Voor de 6 kleinere afdelingen, die af en toe inkopen, is concentratie binnen de eigen afdeling vanwege de beperkte schaal niet nuttig en is het wenselijk dat cluster Inkoop in praktische zin inkoopondersteuning voorziet. Deze ondersteuning bestaat uit het begeleiden van inkooptrajecten vanaf €5.000,- en de gehele administratieve afhandeling (denk aan het opslaan van de documenten op de afgesproken wijze). De ervaring is bij deze afdelingen te beperkt en de behoefte te incidenteel om dit zelf goed te kunnen.

Het uitvoeren van contractmanagement is een taak die binnen de afdelingen hoort, immers dit ligt tegen de business van de afdelingen. Contractmanagement bestaat uit een set van taken zoals het aansturen van leveranciers en bewaken van de naleving van het contract, het aanspreken van leveranciers op hun prestaties, het treffen van maatregelen om de samenwerking te verbeteren, het ervoor waken dat de gemeente zelf haar afspraken nakomt en het daartoe treffen van passende maatregelen, het leveren van input aan nieuwe inkooptrajecten op basis van eerdere ervaringen. De afdelingen voelen dit wel als taak doch hebben hier wel een ontwikkelbehoefte geuit waarbij cluster Inkoop van extra toegevoegde waarde kan zijn, waarover hieronder meer. Contractmanagement voor afdelings-overstijgende contracten, die dus de gemeentebrede inkooppakketten raken, dient anders te worden ingericht. De afdelingen zien het managen van deze contracten niet als hun taak en beschikken ook niet over de mogelijkheden dit goed te doen.

Gemeentebrede inkooppakketten

Het is goed dat er gemeentebrede overeenkomsten worden afgesloten, maar er zijn verbeteringen mogelijk. De medewerkers in de afdelingen zijn vaak niet goed op de hoogte van het bestaan van gemeentebrede raamovereenkomsten of de juiste toepassing ervan, waardoor er te weinig gebruik van wordt gemaakt en er buitenom wordt ingekocht. De uitvoering van het contractmanagement voor gemeentebrede raamovereenkomsten kan beter centraal bij cluster Inkoop worden belegd. Zij hebben het beste overzicht over de afdelingen heen en kunnen acties coördineren waaraan behoefte is en de informatie over raamovereenkomsten actueel houden. Uit het onderzoek is gebleken dat de afdelingen deze rol van cluster Inkoop verwachten, ook al is dit nu niet zo georganiseerd.

Aanbevelingen

De belangrijkste aanbevelingen op een rij. We maken hierbij onderscheid tussen strategische en tactische aanbevelingen.

Strategische aanbevelingen

1. Wij adviseren om toe te staan dat maximaal 3 offertes mogen worden gevraagd voor opdrachten tot €50.000 en dit niet als afwijking aan te merken. Pas het inkoopbeleid daartoe aan.
2. Handhaaf het werken met accountmanagers vanuit cluster Inkoop en benut deze werkwijze om de strategische rol verder vorm te geven. De uitbreiding van deze rol dient zich te richten op:
 - a. Het verfijnen van het algemene inkoopbeleid naar specifiek inkoopbeleid afgestemd op de aard en omvang van inkoopuitgaven bij de verschillende afdelingen en het in aansluiting daarop voorzien in managementrapportages;
 - b. Het intensiveren van de communicatie met de afdelingen door de accountmanagers van cluster Inkoop regelmatig aan de laten sluiten bij MT overleggen en inkoop op de agenda te zetten;
 - c. Kennisontwikkeling binnen de afdelingen op het gebied van contractmanagement, het gebruik van (gemeentebrede) raamovereenkomsten en het juist toepassen van administratieve procedures rond inkoop.
3. Concentreer de administratieve afhandeling van inkoopprocessen. Richt daartoe inkoopservicepunten in die administratieve en beheersmatige inkooptaken vervullen. Onderzoek of deze punten ondergebracht kunnen worden bij bestaande ondersteunende functies, voor de kleinere afdelingen centraal bij cluster Inkoop en voor de andere afdelingen binnen de eigen afdeling. Maak cluster Inkoop verantwoordelijk voor kennisontwikkeling bij deze inkoopservicepunten.
4. Centraliseer het uitvoeren van alle aanbestedingen voor de kleine afdelingen bij cluster Inkoop.
5. Professionaliseer het contractmanagement:
 - a. Stel daartoe een vakgroep contractmanagement in, onder regie van het cluster Inkoop. Geef de vakgroep als taak kennisontwikkeling en instrumentontwikkeling voor contractmanagement.
 - b. Beleg de contractmanagementtaken voor afdelingsspecifieke contracten, zoals nu, binnen de afdelingen. Benoem de rol van contractmanager en werk bijbehorende taken uit, waarbij de afdelingen deze rollen moeten toewijzen per contract. Onderzoek of het creëren van een “dedicated” functie van contractmanager bij bepaalde afdelingen beter past.
 - c. Beleg de contractmanagementrol voor afdelingsoverstijgende raamovereenkomsten bij het cluster Inkoop i.c. bij de accountmanager inkoop van de grootste afnemende afdeling.

Met de invulling van de strategische aanbevelingen 3, 4 en 5 wordt het **gecoördineerde*** model (in het kort; het plus model) geïntroduceerd. Binnen dit model kan cluster Inkoop nog beter een strategische bijdrage leveren aan de gemeentelijke dienstverlening en bedrijfsvoering. Ook wordt in praktische zin ingespeeld op de behoefte van de organisatie.

Tactische aanbevelingen

- Richt het nieuwe zaaksysteem zodanig in dat de administratieve processen eenvoudiger worden. Doe dit geïntegreerd vanuit inkoop en financiën zodat suboptimalisatie wordt voorkomen.
- Neem alle taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op in een Taken, Bevoegdheden en Verantwoordelijkheden (TBV) Matrix en communiceer via de accountmanagers, de inkoopservicepunten en via intranet over het bestaan en het gebruik.
- Voorzien in een gebruiksvriendelijk, centraal overzicht met raamovereenkomsten (met zoekfunctie).
- Onderzoek welke bestellingen via de inkoopservicepunten binnen raamovereenkomsten kunnen worden gedaan zodat het aantal 'bestellers' afneemt en het bestellen eenvoudiger wordt.
- Met betrekking tot het gebruik van Flexender is het wenselijk dat men leert aan de voorkant beter te kijken hoelang een opdracht duurt en wat de mogelijkheden tot verlengen zijn, om onrechtmatig gedrag te voorkomen.
- Ontwikkel een introductieprogramma voor nieuwe medewerkers om bekend te raken met cluster Inkoop en het inkoopbeleid.

De financiële consequenties

De financiële consequenties van de voorgestelde verbetermaatregelen zullen het grootst zijn bij de inrichting van de inkoopservicepunten. Voor de verschillende afdelingen is de impact ingeschat op basis van het aantal geraamde inkooptrajecten per jaar en het aantal te beheren contracten. Wij schatten in dat voor de concentratie van de administratieve en beheersmatige inkooptaken bij inkoopservicepunten in totaal ca. 5 fte is gemoeid. Dit zijn geen extra fte, omdat deze taken nu ook gedeeltelijk worden uitgevoerd, maar het gaat meer om een andere allocatie van de uren. Daarnaast zullen er uitgaven zijn voor verbetering van de administratieve systemen (die reeds plaatsvinden) en (beperkte) opleidingskosten. Voor het cluster Inkoop komen er taken bij (zoals de strategische rol in de vakgroep contractmanagement, het managen van gemeentebrede raamovereenkomsten en de meer adviserende en controlerende rol bij de afdelingen). Dit zal mogelijk moeilijk passen binnen de bestaande formatie. Een beperkte uitbreiding van de huidige formatie, wij schatten in 0,25- tot 0,5 fte, is te verwachten, maar zal nader moeten worden bepaald. Het is niet mogelijk daar nu harde uitspraken over te doen.

3 Inleiding

3.1 Aanleiding onderzoek

De gemeente Zoetermeer koopt jaarlijks voor ca. 150 miljoen euro in aan leveringen, diensten en werken (beïnvloedbaar inkoopvolume). Sinds 2016 is het inkoopproces op een andere wijze ingericht om deze uitgaven recht- en doelmatig aan te besteden. Het cluster Inkoop ondersteunt de gemeentelijke organisatie daarbij. Binnen dit cluster zijn 7 personen werkzaam: senior inkoopadviseurs, inkoopadviseurs, een contractbeheerder en een inkoopanalist. De gemeente hanteert een model van gecoördineerde inkoop, waarbij de strategische rol voor inkoop is belegd bij het cluster Inkoop. Een deel van de tactische- en operationele inkoop verloopt via het cluster Inkoop en een deel van de tactische- en operationele inkoop wordt uitgevoerd door de afdelingen zelf.

De gemeente beschikt over een inkoopbeleid waarin doelstellingen zijn vastgelegd. Op het huidige inkoopproces voert de gemeente regelmatig controles uit. Hieruit blijkt dat de gemaakte afspraken niet altijd worden nageleefd. Zo blijkt dat:

- Inkopen niet volgens de juiste (beleid) procedures uitgevoerd worden;
- Startformulieren niet ingevuld worden;
- Verplichtingen niet aangemaakt worden;
- Het dossier niet (volledig) in het zaaksysteem opgenomen wordt;
- Buiten de afgesloten raamovereenkomsten ingekocht wordt;
- Een stijgend aantal afwijkingen van het beleid gemaakt worden.

Door bovenstaande afwijkingen is er een risico dat de inkopen niet rechtmatig op de markt zijn gezet.

De centrale vraag die de gemeente onderzocht willen hebben is:

Wordt er uitvoering gegeven aan de strategische rol van inkoop? Zijn er mogelijkheden om deze rol te verbeteren?

De stuurgroep van de gemeente Zoetermeer heeft Pro 10 B.V. gevraagd om dit onderzoek uit te voeren. Deze stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers uit de organisatie en Pro 10 B.V. (in adviesrol). Namens het college van B&W wordt het opdrachtgeverschap bij dit onderzoek ingevuld door een directeur, mevrouw A. Quentin.

De stuurgroep bestaat uit:

- A. Quentin: directeur en voorzitter stuurgroep;
- A. Schepers: teammanager Jabo;
- B. Wijman: concerncontroller;
- S. Ligtenberg: coördinator concern control.

3.2 Vraagstelling

Gemeente Zoetermeer heeft voor dit onderzoek de volgende centrale onderzoeksvragen geformuleerd:

Wordt er uitvoering gegeven aan de strategische rol van inkoop? Zijn er mogelijkheden om deze rol te verbeteren?

Onder de strategische rol wordt verstaan de vertaling van het algemene beleid naar inkoopuitgangspunten en (veelal) procedures, inkoopbeleid, inkoopdoelstellingen en inrichting van de organisatie.

De deelvragen die daarbij onderzocht moeten worden, zijn:

- Verricht aanvullend onderzoek naar de door het cluster Inkoop geconstateerde afwijkingen van het Zoetermeerse inkoopbeleid. Wat zijn de oorzaken? Hoe kan de naleving van interne afspraken worden verbeterd? Het betreft de volgende afwijkingen:
 - a. niet invullen startformulieren;
 - b. niet aanmaken verplichtingen;
 - c. niet aanmaken of onvolledig vullen van inkoopdossier in zaaksysteem;
 - d. inkoop buiten afgesloten raamovereenkomst;
 - e. relatief hoog gebruik van afwijkingsformulier;
 - f. eventueel overige relevante afwijkingen;
- De gemeente heeft een aantal inkooppakketten geformuleerd. Dit vloeit voort uit de gemeentebrede strategische rol. Producten die door meerdere afdelingen worden ingekocht, worden zo in een keer op de markt gezet zodat er een gemeentebrede raamovereenkomst kan worden afgesloten. Voldoet de huidige werkwijze op het gebied van gemeentebreed geformuleerde inkooppakketten? Wat zijn verbeterpunten?
- Er zijn gedachten om het gehele inkoopproces meer te centraliseren. Wat zijn de effecten (ook financieel) van verdergaande centralisatie van het inkoopproces? Kan het inkoopproces efficiënter binnen de organisatie worden uitgevoerd door het op deze wijze te organiseren?
- Wat zijn eventueel alternatieve ontwikkelingsrichtingen? Wat zijn hiervan de voor- en nadelen?

3.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 4 is de onderzoeksmethode uitgewerkt. Daarna komt in hoofdstuk 5 de huidige situatie van de inkooporganisatie in Zoetermeer aan bod. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de naleving van het inkoopbeleid en in hoofdstuk 7 worden de gemeentebrede inkooppakketten besproken. In hoofdstuk 8 komt de inkooporganisatie in de toekomst aan bod. Ten slotte worden de aanbevelingen in hoofdstuk 9 weergegeven.

4 Onderzoeksmethode

4.1 Onderzoeksmethode

De volgende onderzoeksmethoden zijn gevolgd in het kader van het onderzoek over het Inkoop- en aanbestedingsbeleid:

- a. Documentstudie (zie bijlage 1).
- b. Enquête onder medewerkers van de gemeente die te maken hebben met inkoop als besteller, inkoper, budgethouder, control, etc.
- c. Interviews met stakeholders (zie bijlage 2)

Naast cluster Inkoop worden 3 soorten afdelingen onderscheiden:

- veel uitgaven > 10 miljoen = 3 interviews,
- gemiddeld > 1 miljoen- 10 miljoen = 2 interviews
- beperkt < 1 miljoen) = 1 á 2 groepsinterviews.

In totaal zijn er 30 interviews afgenomen. Daarnaast zijn er 211 enquêtes uitgezet onder medewerkers van verschillende afdelingen die met inkoop te maken hebben. Dit om voldoende respondenten te hebben voor een representatief onderzoek.

4.2 Uitvoering

Het onderzoek is door Pro 10 B.V. uitgevoerd in de periode april tot en met september 2020.

Het onderzoeksteam werd gevormd door projectleider (leadonderzoeker) Mw. Mr. Pauline Bos en strategisch adviseur Dhr. Drs. Loek van Beurden MFM. Mw. Drs. Susan van der Linden (consultant/onderzoeker) heeft het team ondersteund. De volgende stappen zijn hierbij doorlopen.



4.3 Scope onderzoek

De onderzoeksperiode is beperkt tot gegevens, documenten e.d. van 2018 en 2019.

De beleidsdoelstellingen lokale ondernemers, maatschappelijk ondernemen en duurzaamheid zijn al onderzocht in het onderzoek van de rekenkamercommissie over duurzaam inkopen uit 2018. Deze doelstellingen vallen buiten de scope van dit onderzoek. Bij de beantwoording van de deelvragen is wel rekening gehouden met eventuele gevolgen voor het realiseren van deze beleidsdoelstellingen.

5 Huidige situatie van de inkooporganisatie in Zoetermeer

De gemeente Zoetermeer heeft sinds 2016 het inkoopproces op een andere wijze ingericht om de rechtmatigheid in de organisatie beter te verankeren. Het cluster Inkoop ondersteunt de gemeentelijke organisatie bij het rechtmatig inkopen. De strategische rol voor inkoop is belegd bij het cluster Inkoop. De tactische en operationele inkoop wordt deels door het cluster en deels door de afdelingen zelf gedaan, conform het model van gecoördineerde inkoop.

In de enquêtes en interviews zijn een aantal vragen gesteld over de huidige inkooporganisatie in Zoetermeer. De resultaten komen hieronder aan bod.

5.1 Resultaten enquêtes huidige situatie

De enquêtes zijn verstuurd naar 211 medewerkers. Hiervan hebben 148 medewerkers de vragen over de inkooporganisatie beantwoord. Dit is een respons van 70,14 %.

De respondenten zijn werkzaam op de volgende afdelingen:

Afdeling	Aantal aangeschreven	Aantal gereageerd	Percentage per afdeling	Percentage van alle respondenten
Directieteam	3	1	33%	1%
Communicatie	4	4	100%	3%
Financien & Control	7	6	86%	4%
Personeel & Organisatie	7	6	86%	4%
Juridische Aangelegenheden & Bestuursondersteuning	4	4	100%	3%
Informatie & Automatisering	16	12	75%	8%
Vrije tijd	11	4	36%	3%
Publieksplein	7	4	57%	3%
Stedelijke Ontwikkeling	55	39	71%	26%
Veiligheid, Vergunningen & Handhaving	9	6	67%	4%
Vastgoedbedrijf	35	27	77%	18%
Stadsbeheer	26	19	73%	13%
Afvalinzameling	4	4	100%	3%
Sociaal Domein	23	12	52%	8%
Griffie	1	0	0%	0%
Totaal	211	148		100%

Tabel 1: Responspercentages

De meest voorkomende rollen die respondenten hebben met betrekking tot inkopen, zijn beslisser/budgethouder (45,95 %), bewaker van prestaties van leveranciers (41,89 %) of prestatieverklaarder in het factuurroutesysteem (36,49 %).

Per jaar is de meerderheid van de respondenten (60%) betrokken bij 0-5 inkooptrajecten; 20% is betrokken bij 6-10 inkooptrajecten en 20 % bij meer dan 10 inkooptrajecten.

De respondenten zijn gemiddeld 0-4 uur per week kwijt per inkooptaak. In tabel 2 wordt per onderdeel aangegeven hoeveel tijd respondenten hieraan kwijt zijn.

Hoeveel tijd gemiddeld per week kwijt aan de volgende inkooptaken?	0-4 uur	5-8 uur	9-16 uur	>16 uur	n.v.t
Het maken van een offerte aanvraag	61%	4%	0%	1%	34%
Het opvragen en beoordelen van offertes	69%	4%	1%	1%	25%
Het goedkeuren van opdrachten en facturen (als budgethouder)	64%	4%	0%	1%	31%
Het optellen van een opdrachtbrief en/of overeenkomst	52%	7%	0%	0%	41%
Het goedkeuren van een prestatie (in het factuurroutesysteem)	76%	3%	0%	0%	21%
Contractbeheer en contractmanagement (beoordelen van leveranciersprestaties)	44%	8%	3%	1%	44%

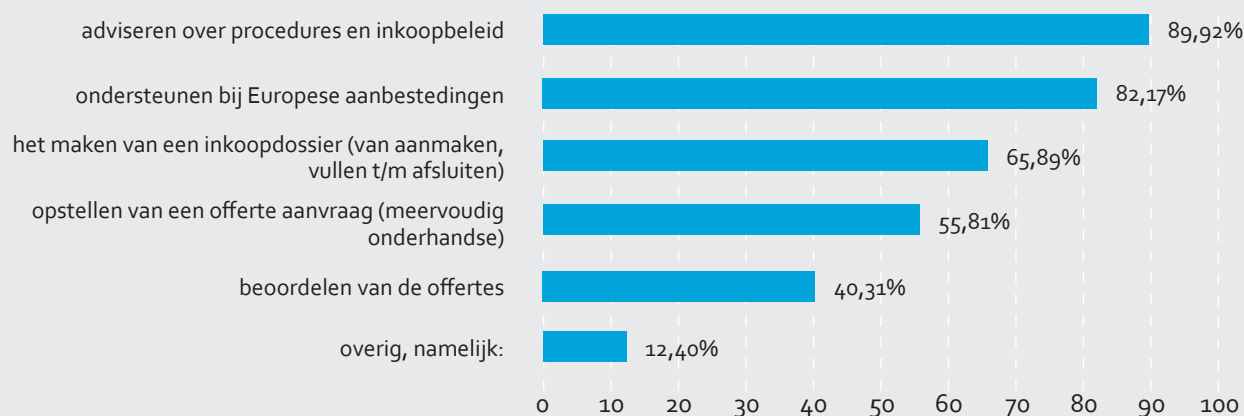
Tabel 2: Tijd besteed aan inkooptaken

Toegevoegde waarde van cluster Inkoop

De uitkomsten van de enquêtevragen over de organisatie van de inkoop laten zien dat de taken en verantwoordelijkheden van cluster Inkoop helder zijn wat betreft het:

- Adviseren over procedures en beleid en
- Ondersteunen bij Europese aanbestedingen

Dit blijkt ook uit onderstaande grafiek (figuur 1).



Figuur 1: Toegevoegde waarde van cluster Inkoop

Voor andere inkoopactiviteiten is dit minder eenduidig, zoals het maken van het inkoopdossier.
Voor de volgende taken is er een gedeeld beeld dat de vakafdeling daar verantwoordelijk voor is:

- Opstellen van een offerte aanvraag en
- Beoordelen van de offertes

Uit ons deskresearch is gebleken dat er geen overzicht is voor alle medewerkers binnen de gemeente waarop te zien welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden cluster Inkoop en de vakafdelingen hebben met betrekking tot het inkoopproces.

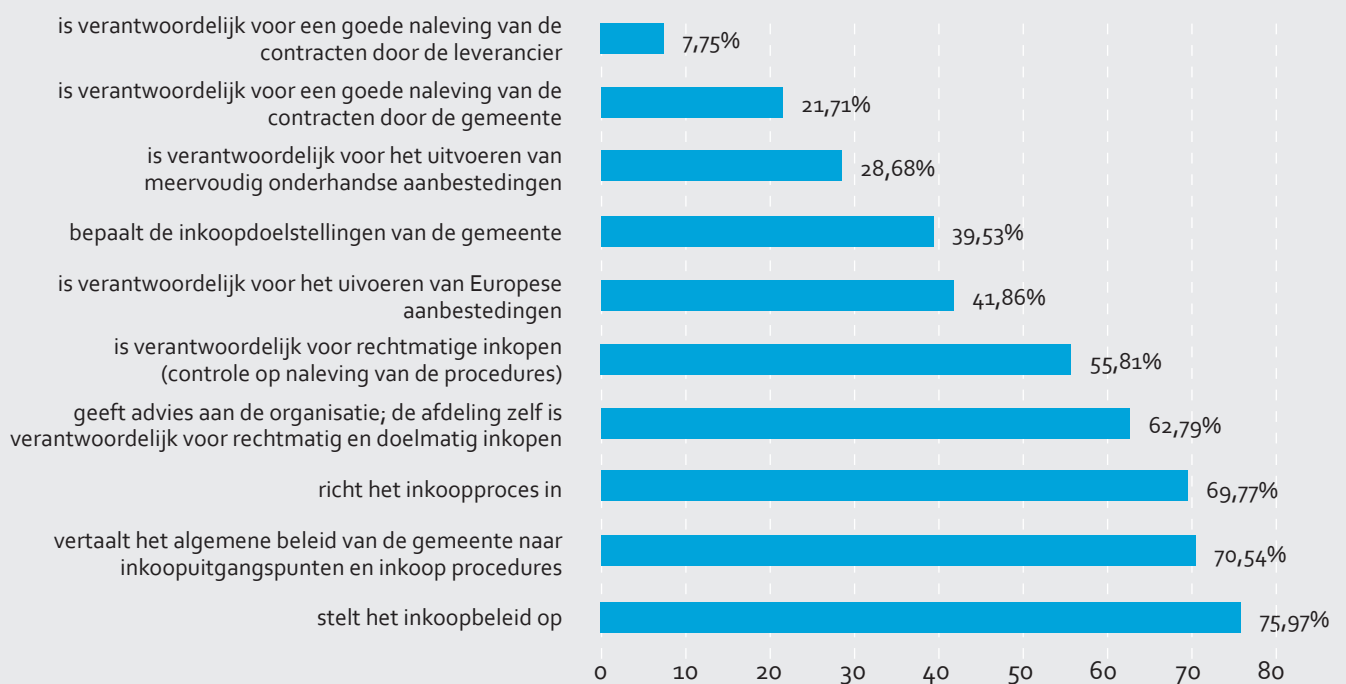
Rol cluster Inkoop

Volgens de medewerkers van de gemeente ligt de rol van cluster Inkoop op dit moment vooral bij:

1. Opstellen van het inkoopbeleid (75,97%)
2. Vertalen algemene beleid naar inkoopuitgangspunten en -procedures (70,54%)
3. Inrichten van het inkoopproces (69,77 %)

De rol van cluster Inkoop is op dit moment minder gericht op:

1. Naleven van contracten door leverancier (7,75 %)
2. Naleven van contracten door de gemeente (21,79 %)
3. Uitvoeren van meervoudige onderhandse aanbestedingen (28,68 %)



Figuur 2: Rol van cluster Inkoop op dit moment

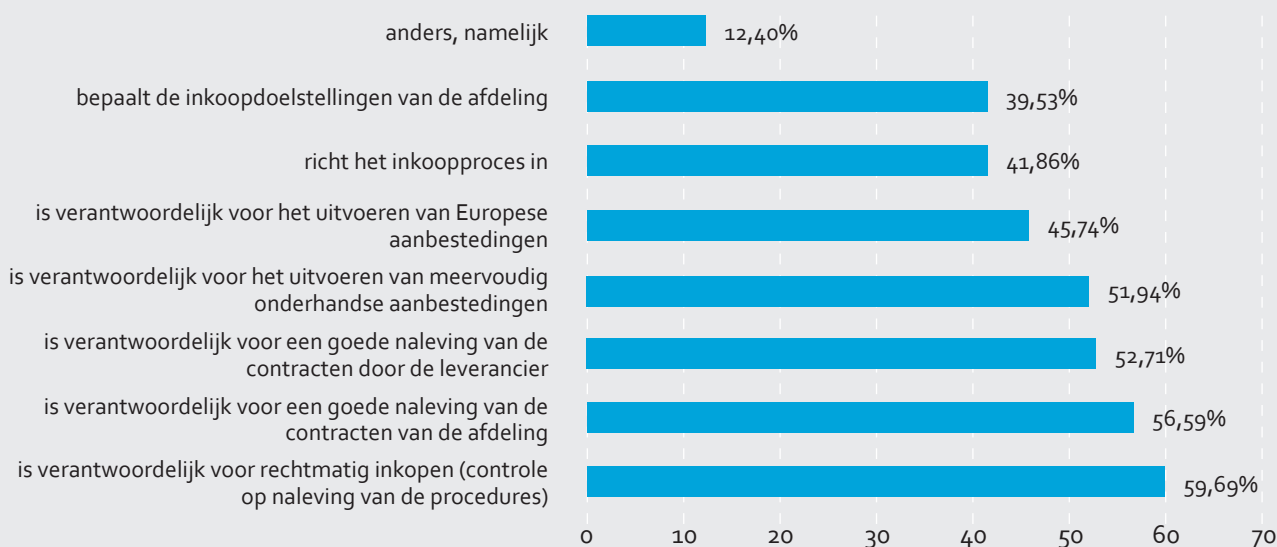
Voor het adviseren (wat ook de hoogste toegevoegde waarde is volgens respondenten) krijgt cluster Inkoop gemiddeld een 7 als rapportcijfer. Voor het ondersteunen bij Europese aanbestedingen krijgt cluster Inkoop ook een gemiddeld rapportcijfer van 7 evenals voor het opstellen van een offerte aanvraag (meervoudig onderhands).

Rol van de inkoopende afdeling

Deze vragen zijn door 129 medewerkers beantwoord (respons van 61,14 %).

Volgens de respondenten vervullen de inkoopende vakafdelingen momenteel onderstaande rollen, waarbij de verantwoordelijkheid voor rechtmatig inkopen de meest voorkomende rol is (59,69%).

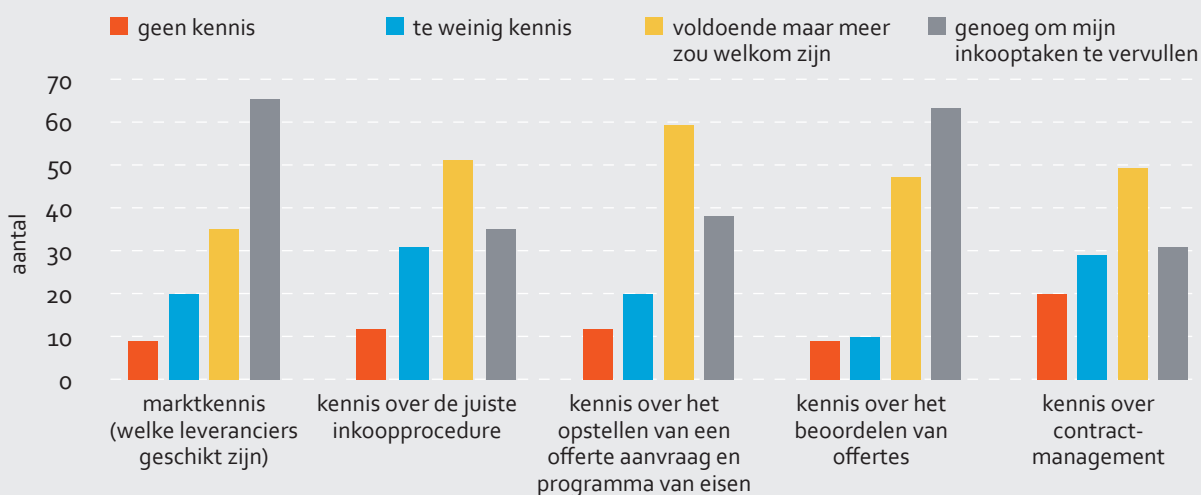
Voor 40% van de medewerkers betrokken bij inkoop is dus niet duidelijk dat de vakafdeling verantwoordelijk is voor rechtmatig inkopen en voor de goede naleving van contracten (terwijl dit wel vastligt in het inkoopbeleid). Beter communicatie hierover wordt dus aanbevolen.



Figuur 3: Rol van de inkoopende afdelingen op dit moment

Kennis over het inkoopproces

De helft van de 129 respondenten geeft aan dat ze zelf voldoende kennis hebben over de markt en over het beoordelen van offertes. Als gekeken wordt naar de kennis over inkoopprocedures, het opstellen van een offerte aanvraag en programma van eisen en contractmanagement blijkt dat meer dan 70% van de respondenten hier naar hun zeggen zelf te weinig kennis van heeft. Respondenten geven aan dat ze hier graag meer kennis van zouden willen hebben, zoals uit figuur 4 blijkt. De meeste respondenten (70%) maken geen gebruik van externe inkoopkennis.



Figuur 4: Kennis over het inkoopproces

5.2 Resultaten interviews huidige situatie

Ook in de interviews is gevraagd naar de rol van cluster Inkoop en de toegevoegde waarde van cluster Inkoop. In bijlage 2 worden de geïnterviewde medewerkers en hun functie weergegeven.

De rol van cluster Inkoop

Cluster Inkoop krijgt veel complimenten! Alle geïnterviewden wisten de naam van 'hun' inkoopadviseur/accountmanager te noemen.

De meeste medewerkers zouden het prettig vinden als cluster Inkoop medewerkers zou aanspreken en controleren op rechtmatig handelen. Het is in hun ogen de taak van cluster Inkoop om de afdelingen scherp te houden. Cluster Inkoop heeft namelijk het beste overzicht en kan een analyse maken om het gesprek te starten en onrechtmatigheid te bespreken. Ze kan zo bewustwording bevorderen. Het gesprek zou in samenspraak met de manager moeten, die zijn eigen team dan ook kan aanspreken. Ook zou de accountmanager inkoop vaker bij het MT overleg van de afdeling kunnen aanschuiven en inkoop op de agenda zetten.

De medewerkers die deze controlerende rol niet bij cluster Inkoop zien liggen geven aan dat dit een eigen verantwoordelijkheid is en dat de rol van cluster Inkoop vooral adviserend en ondersteunend dient te zijn. Het controleren en aanspreken ligt dan meer bij de managers, maar ook dan gevoed door informatie van de inkopers.

Toegevoegde waarde cluster Inkoop

Op een aantal gebieden kan cluster Inkoop in onze ogen nog meer van toegevoegde waarde zijn. Deze gebieden zijn:

- Meer zichtbaarheid door bijvoorbeeld vaker presentaties in een team of MT-overleg te geven, zo ook meer voeling met de afdelingen krijgen;
- Sterkere ondersteuning op juridisch vlak rond contracten en de praktische toepasbaarheid daarvan;
- Meer actieve communicatie over het bestaan en de toepassing van gemeentebrede raamovereenkomsten alsook het meer centraal managen van deze contracten;
- Informatie verstrekken aan vakafdelingen over inkoopontwikkelingen;
- Meer ondersteunen van afdelingen die niet veel/vaak inkopen door voor hen niet alleen Europese aanbestedingen te begeleiden maar ook onderhandse aanbestedingen met een waarde van > €5.000,- (excl. BTW);
- Betere samenwerking tussen cluster Inkoop en medewerkers die contractmanagement taken (zouden moeten) vervullen bij de afdelingen en zorgen voor kennisontwikkeling.
- Bij de inrichting van systemen cluster Inkoop en Financiën & Control nauw laten samenwerken;
- Kritisch blijven en inspirerend rapporteren waarbij aansluiting wordt gezocht met de afdelingsspecifieke kenmerken. Een leidende rol hierin nemen;
- Ontzorgen rond administratieve processen door kleinere afdelingen hierbij vanuit het cluster Inkoop te ondersteunen en de administratieve afhandeling binnen grote afdelingen te concentreren en daar kennis te ontwikkelen;

5.3 Conclusies en aanbevelingen huidige inkooporganisatie

Uit ons deskresearch is gebleken dat er geen overzicht is voor alle medewerkers binnen de gemeente waarop te zien is welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden cluster Inkoop en de vakafdelingen hebben met betrekking tot het inkoopproces.

Om een gedeeld beeld met de vakafdelingen te krijgen, wordt aanbevolen om alle taken, bevoegdheden

en verantwoordelijkheden in een Taken Bevoegdheden en Verantwoordelijkheden-matrix (TBV-matrix) op te nemen (zie bijlage 4) en door middel van een inkooproadmap (bijlage 5) binnen de gemeente te communiceren over de rol van cluster Inkoop en de vakafdelingen.

Uit het onderzoek is verder gebleken dat cluster Inkoop een strategische, centrale rol heeft. Onder de strategische rol wordt verstaan de vertaling van het algemene beleid naar inkoopuitgangspunten en (veelal) procedures, inkoopbeleid, inkoopdoelstellingen en inrichting van de organisatie. Hier geeft zij invulling aan getuige de instrumenten, hulpmiddelen en communicatiemomenten. Cluster Inkoop heeft rond de inrichting van de organisatie ervoor gekozen om te werken met deskundige accountmanagers. Dit werkt goed omdat daardoor korte lijnen zijn ontstaan tussen vaste contactpersonen. Wij adviseren dit te handhaven en nog meer te benutten rond het verder invullen van de strategische rol. Zo liggen er kansen om de strategische rol te versterken met name op het gebied van contractmanagement, gemeentebrede raamovereenkomsten, informatievoorziening op managementniveau en kennisontwikkeling op decentraal niveau.

Om daarop in te spelen raden wij aan dat de accountmanager van cluster Inkoop met de desbetreffende afdelingen meer communiceert onder andere in afdeling overleggen en voorziet in managementinformatie op het gebied van inkoop en contractmanagement, waarbij dit bij voorkeur gerelateerd wordt aan de specifieke kenmerken van de afdelingen en hun inkoopuitgaven. Bijvoorbeeld bij de ene afdeling kan meer gerealiseerd worden op duurzaamheid en de andere afdeling op het gebied van Social Return. De accountmanagers kunnen daar een strategische rol vervullen door die vertaalslag te maken.

Naast de invulling van de strategische rol begeleidt het cluster Inkoop Europese aanbestedingen hetgeen als uiterst waardevol wordt ervaren door de organisatie. Dit blijkt uit het feit dat procedures voor deze aanbestedingen juist worden uitgevoerd en interne opdrachtgevers hun tevredenheid uiten. Ook het afhandelen van de administratieve processen daaromheen wordt als doeltreffend en efficiënt ervaren. Efficiënter dan als men dat zelf zou moeten doen. Gezien het feit dat de meerderheid van de medewerkers gemiddeld maar bij 0-5 inkooptrajecten per jaar betrokken is, is concentratie van de afhandeling van administratieve processen aan te bevelen.

De afdelingen zijn zelf verantwoordelijk voor rechtmatig inkopen en een goede naleving van contracten, maar hebben hier (te) weinig kennis over en zien ook zeker een rol voor cluster Inkoop bij het controleren en aanspreken op het rechtmatig inkopen. Hier wordt een meer actieve rol verwacht van cluster Inkoop die zich niet beperkt tot 1 op 1 overleg met managers zodat de info ook doorsijpelt lager in de organisatie. Aanbeveling is de accountmanager van cluster Inkoop aan te laten sluiten bij MT-overleggen van de afdelingen en ook te laten rapporteren over de naleving van inkoopbeleid en inkoopregelgeving.

6 Naleving van het inkoopbeleid

De gemeente beschikt over een inkoopbeleid waarin doelstellingen zijn vastgelegd. Uit controles blijkt dat gemaakte afspraken niet altijd nageleefd worden. Een risico hiervan is dat inkopen niet rechtmatig op de markt zijn gezet. De afspraken die niet altijd nageleefd worden zijn:

Inkopen worden niet volgens de juiste (beleid) procedures uitgevoerd;

- a. Startformulieren worden niet ingevuld;
- b. Verplichtingen worden niet aangemaakt;
- c. Het dossier wordt niet (volledig) in het zaaksysteem opgenomen;
- d. Er wordt buiten de afgesloten raamovereenkomsten ingekocht;
- e. Er wordt een stijgend aantal afwijkingen van het beleid gemaakt.

In de enquêtes en interviews is een aantal vragen gesteld over de naleving van het inkoopbeleid, wat de oorzaken zijn en hoe de naleving verbeterd kan worden. De resultaten komen hieronder aan bod. Het inkopen buiten afgesloten raamovereenkomsten wordt in hoofdstuk 7 besproken.

6.1 Resultaten enquêtes naleving inkoopbeleid

Deze vragen zijn door 120 medewerkers beantwoord. Dit is een respons van 56,87 %. De responspercentages van de verschillende aspecten van dit onderdeel zijn afhankelijk van het antwoord op voorgaande vragen. Alleen medewerkers die bekend zijn met het inkoopbeleid gaan verder met volgende vragen. Dit geldt ook voor duurzaamheid en Social Return On Investment (SROI).

Inkoopbeleid, lokale ondernemers, SROI en duurzaamheid

Uit de enquête blijkt dat 42 % van de 120 respondenten niet op de hoogte is van het (volledige) inkoopbeleid maar wel op de hoogte van grote delen van in het inkoopbeleid. Zo geeft 91 % van de 120 respondenten aan dat bij 1 op 1 uitvragen een lokale ondernemer met een SEBO-keurmerk (Sociaal Economisch Betrokken Onderneming) voorrang heeft boven een lokale ondernemer zonder dat keurmerk. Dit is conform het inkoopbeleid.

Uit de interviews bleek dat , ofschoon men van het bestaan wist, diverse medewerkers te weinig inhoudelijk kennis over SEBO hadden of regels verkeerd werden uitgelegd. Betere communicatie hierover wordt aanbevolen.

Wat betreft SROI geeft twee derde van de 120 respondenten aan dat ze 5% moeten eisen bij alle opdrachten vanaf meervoudig onderhandse aanbestedingen. Voor 1/3 van de respondenten is dus onbekend wat in het beleid staat over SROI. De meerderheid (68%) van de respondenten houdt zich aan de SROI eisen uit het inkoopbeleid.

54% van de respondenten geeft aan dat ze bekend zijn met de eisen over duurzaamheid in het inkoopbeleid. 66% van de respondenten koopt duurzaam in, maar niet volledig duurzaam. Dat doet 2 % van de respondenten wel. Zij kopen 100% duurzaam in.

Duurzaamheid maakt ook deel uit van het inkoopbeleid en is eerder door cluster Inkoop onderzocht. Daarom hebben wij ons beperkt tot de vraag of men met duurzaamheid bekend is.

Inkoopprocedures

De inkoopprocedures zijn helder voor 73,5% van de respondenten; deze respondenten zijn ook tevreden over

de inkoopprocedures. Meer dan 25% van de respondenten vindt de inkoopprocedures echter niet helder. De meeste van deze respondenten (59%) zijn werkzaam bij de afdelingen Stadsbeheer, Stedelijke Ontwikkeling en Sociaal Domein. De andere respondenten zijn verspreid over de afdelingen. De communicatie hierover is een aandachtspunt.

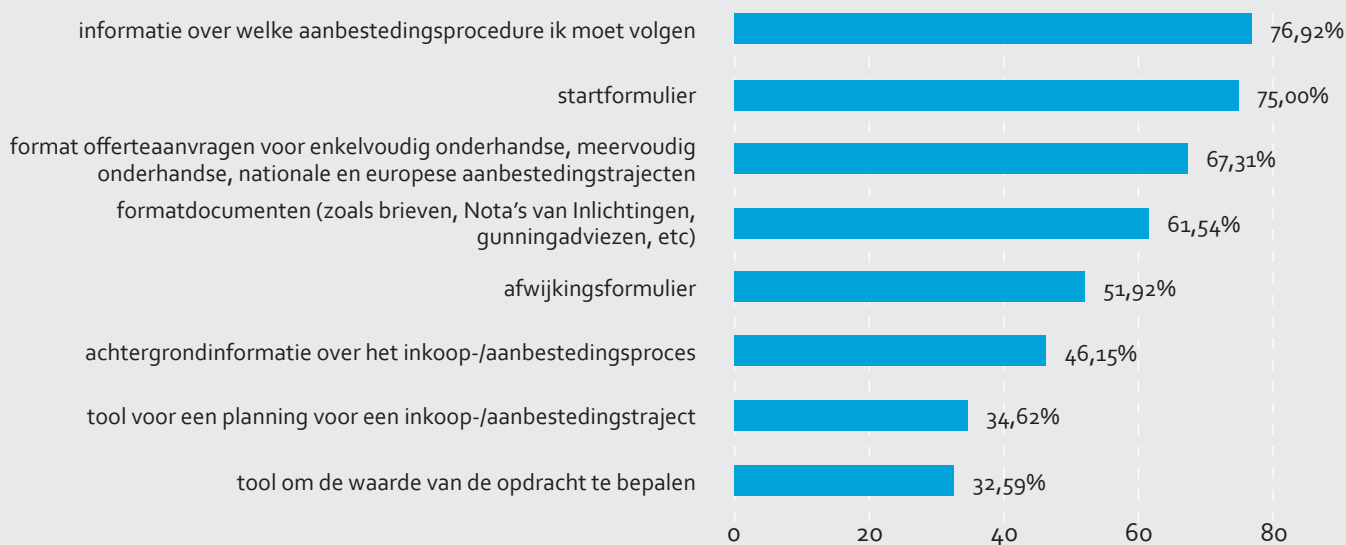
Uit de enquête komt naar voren dat 68% van de respondenten niet afwijkt van een inkoopprocedure conform beleid. 29% wijkt soms af (1-3 keer per jaar). Wanneer er wordt afgeweken, wordt meestal een afwijkingsformulier ingevuld (door 81% van de respondenten). Als er afgeweken wordt, is dat om een aantal redenen:

- Opdracht verlengen met huidige opdrachtnemer;
- Slechts 1 leverancier die kan leveren, meerdere offertes aanvragen is onnodig;
- SROI afwijking;
- De periode waarvoor iemand is ingehuurd is gestopt, doch er moet toch verlengd worden zonder dat men daartoe een nieuwe uitvraag doet;
- Markt heeft problemen met bepaalde eisen;
- Tijdsdruk, snelheid is van belang.

Volgens 82% van de respondenten bemoeilijkt het thuiswerken, nu tijdens de Corona-crisis, het houden aan inkoopprocedures niet. De respondenten die aangeven dat dit enigszins bemoeilijkt wordt geven als reden:

- Communicatie via Teams en email kost meer tijd en energie;
- Fysieke controle is minder;
- Aankoopbonnen moeten digitaal gemaakt worden, betalen via I-deal kan niet;
- Sparringsmomenten worden gemist, afstemmen is moeilijker wat tot vertraging leidt in procedures;
- Omslachtig werken met 3 systemen en veel invoeren;
- Het maken van een opdrachtbrief is moeilijker.

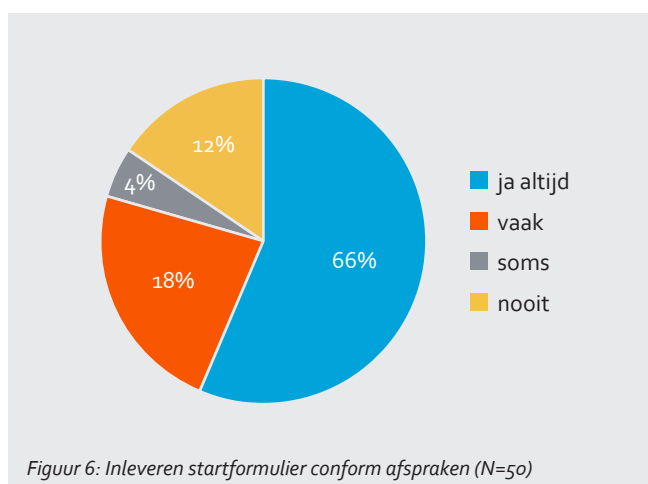
61 % van de respondenten kent de inkooptoolkit. Voor 39 % is deze onbekend. Hier is dus nog veel te winnen door meer communicatie over de inkooptoolkit. Driekwart van de respondenten die bekend zijn met de inkooptoolkit maakt ook gebruik hiervan. Er wordt vooral gebruik gemaakt van informatie over welke aanbestedingsprocedure gevolgd moet worden (76,92 %) en van het startformulier (75%). Er wordt minder gebruik gemaakt van de tools voor planning (34,62%) of waardebepaling (32,69%).



Figuur 5: Gebruik van inkooptoolkit

Startformulier

Op de vraag of een startformulier wordt ingevuld voor inkopen (vanaf een grensbedrag van €50.000 voor diensten en leveringen (eenmalig of meerjarig) en €150.000 voor werken) geeft meer dan de helft van de respondenten aan dat dit niet van toepassing is voor zijn/haar inkooprol. In figuur 6 worden deze respondenten buiten beschouwing gelaten (het aantal respondenten is dan 50).



De redenen die respondenten geven waarom het startformulier niet wordt ingevuld is onder meer dat de inkooptoolkit toch niet zo bekend was als aangenomen of omdat de inkoop om lage bedragen gaat.

Dossiervorming

Aan respondenten zijn een aantal stellingen voorgelegd over dossiervorming. De volgende stellingen zijn in de enquête gesteld:

- de dossiers van de afdeling zijn altijd compleet;
- het is duidelijk wie voor dossiervorming verantwoordelijk is;
- het is helder wat er precies in het inkoopdossier moet staan;
- het is duidelijk waar de stukken opgeslagen moeten worden;
- men beschikt over alle stukken;
- het kost weinig tijd.

De respondenten hebben over het algemeen geen uitgesproken mening over deze stellingen. De helft van de respondenten vult dan ook neutraal in. De andere helft is evenredig verdeeld over mee eens en mee oneens, zodat het gemiddelde rond de 3 ligt (op een schaal van 1-5). Alleen de stelling "kost weinig tijd" levert een ander beeld op. Hier zijn de respondenten het vooral mee oneens of hebben er geen mening over.

Een aantal tips vanuit de interviews om dossiervorming te verbeteren zijn:

- Meer specialisten op de afdeling die kunnen helpen bij inkopen óf het upgraden van kennis bij vakinhoudelijke afdelingen door te investeren in project-assistenten of het geven van trainingen;
- Gebruiksvriendelijk systeem, waarin zaken meer geautomatiseerd worden en reminders gestuurd worden;
- Meer duidelijkheid geven in wie verantwoordelijk is voor dossiervorming. Procedures moeten helder zijn, er wordt nu vanuit de afdeling niet op gestuurd of over gecommuniceerd;
- De structuur van de mappen van de projecten dusdanig inrichten, dat je het betreffende project kan vinden. Het zoeken kost veel tijd;
- Simpel en duidelijk stappenplan voor mensen die incidenteel met inkoop te maken hebben;
- Een oplossing voor bulkcontracten om deze onder 1 zaaknummer te verantwoorden.

Er wordt verder niet altijd een verplichting aan gemaakt. Aan respondenten zijn de volgende stellingen voorgelegd:

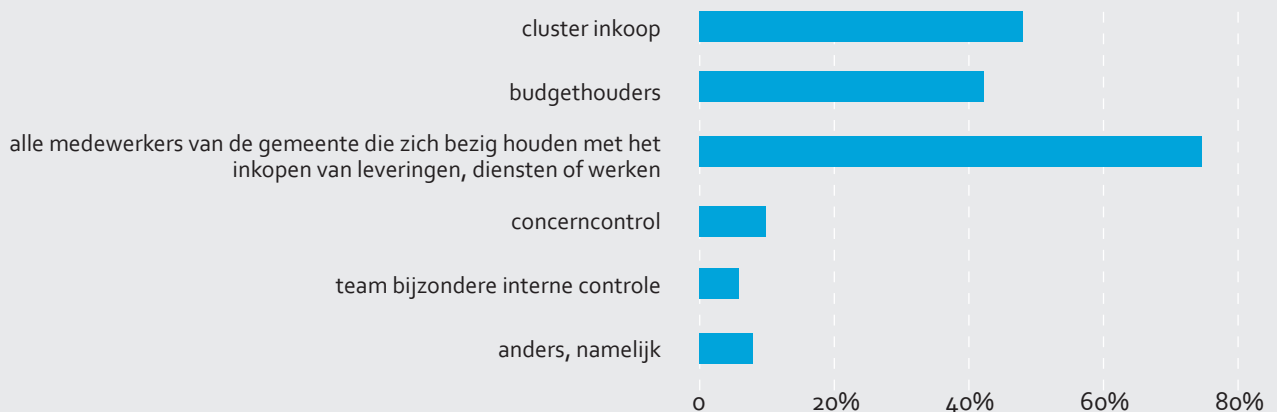
- het is duidelijk wie daar verantwoordelijk voor is;
- het kost niet veel tijd;
- medewerkers worden er op aangesproken;
- het nut is helder.

De respondenten staan ook relatief neutraal ten opzichte van deze stellingen. Het gemiddelde (op schaal van 1-5) ligt rond de 3. De stelling "het is duidelijk wie verantwoordelijk is" heeft de hoogste score (3,40) en de stelling "het kost niet veel tijd" heeft de laagste score (2,61).

Rechtmatig inkopen

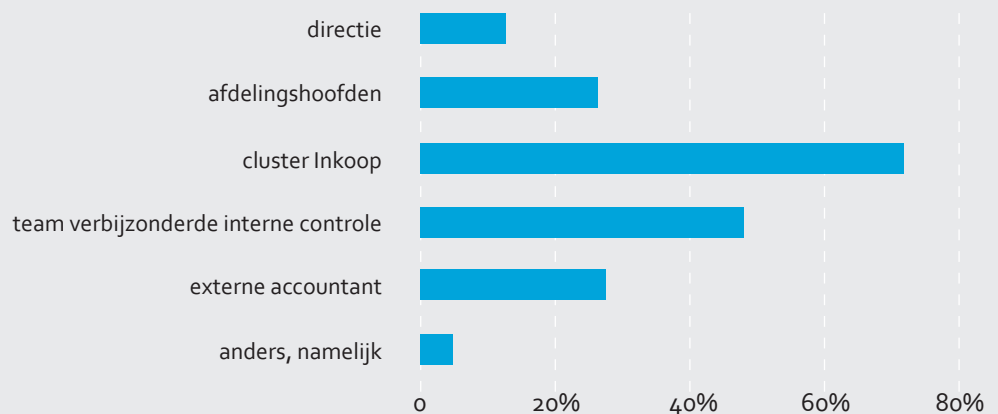
74,51 % van de respondenten vindt dat alle medewerkers die zich bezighouden met inkoop **verantwoordelijk** zijn voor rechtmatig inkopen, zoals blijkt uit figuur 7.

Dus 25% van de medewerkers vindt dat zij niet zelf verantwoordelijk zijn voor rechtmatig inkopen, maar bijv. cluster Inkoop of de budgethouder. Hieruit blijkt dat communicatie hierover zeer aan te bevelen is.



Figuur 7: Verantwoordelijk voor rechtmatig inkopen

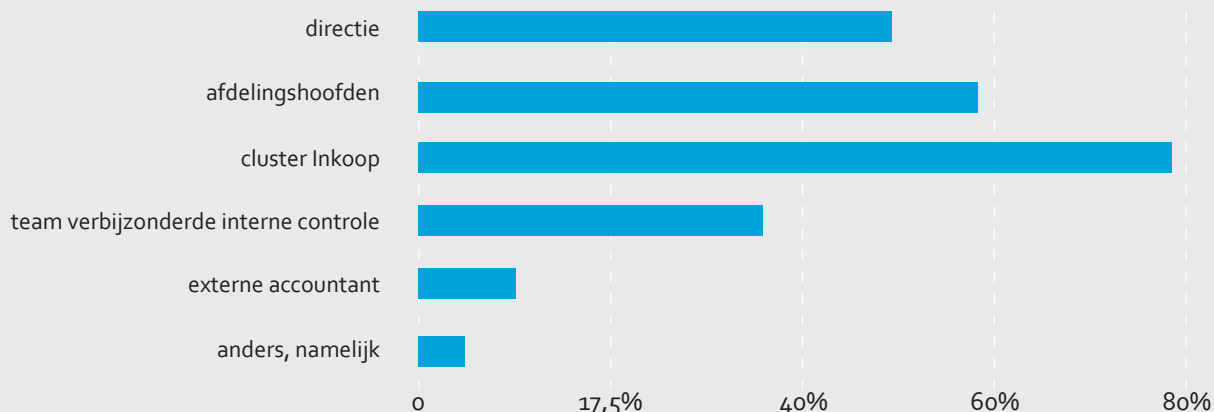
De respondenten zijn van mening dat de **controle** op rechtmatige inkoop vooral bij cluster Inkoop ligt (71,57%), zoals blijkt uit figuur 8. Cluster Inkoop noemt dit echter niet direct als één van haar taken.



Figuur 8: Controleren op rechtmatig inkopen

Wat betreft aanspreken op rechtmatige inkoop zijn de meningen van de respondenten meer verdeeld (figuur 9). Het aanspreken ligt vooral bij cluster Inkoop (68,63%), maar ook afdelingshoofden (50,98%) en directie (43,14%) zijn hiervoor verantwoordelijk. Een eenduidig beeld ontbreekt dus.

Respondenten konden verder aangeven welke (management)informatie ze verwachten van cluster Inkoop zodat ze hun werk beter kunnen doen. Ze konden kiezen uit onderstaande punten en meerdere antwoorden aangeven.



Figuur 9: Aanspreken op rechtmatig inkopen

Tussen haakjes staan de percentages van de antwoorden van respondenten:

- aantal facturen die ik als afdeling heb ontvangen (16,67%);
- aantal startformulieren van mijn afdeling in het afgelopen jaar (16,67%);
- behaalde contractdoelstellingen (21,57%);
- aantal aangevraagde en goedgekeurde afwijkingen op het inkoopbeleid per kwartaal/jaar (21,57%);
- behaalde gemeentelijke doelstellingen (22,55%);
- aantal verplichtingen van het afgelopen jaar (22,55%);
- aantal geregistreerde inkoopzaken in het zaaksysteem (23,53%);
- behaalde gemeentelijke doelstellingen m.b.t. duurzaamheid / circulariteit (24,51%);
- aantal leveranciers waar ik in het afgelopen jaar zaken mee heb gedaan (27,45%);
- inkoopuitgaven per afdeling en per inkooppakket (28,43%);
- aantal zaken ouder dan 1 jaar die nog niet zijn afgesloten (40,2%).

Daarnaast geven respondenten aan dat ze meer informatie willen krijgen over de financiële overzichten van contracten, een overzicht van vaste contractpartijen in raamovereenkomsten, doorlooptijden en welke lokale ondernemers opdrachten hebben gekregen.

6.2 Resultaten interviews naleving inkoopbeleid

Inkoopbeleid

Het inkoopbeleid is bij de meeste geïnterviewde medewerkers bekend, maar een groot aantal geeft wel aan dat het moeilijk te vinden is en soms lastig is voor mensen die weinig inkopen. Rechtmatigheid gaat soms boven creativiteit.

De oorzaken voor de onbekendheid met het inkoopbeleid zijn volgens de geïnterviewden onder andere:

- Je wordt er niet op gewezen als je nieuw bent, dit is dan niet de eerste prioriteit;
- Mensen die er weinig mee te maken hebben, weten vaak niet waar ze het moeten zoeken;
- Slechte zoekmachine, niet bekend als er iets wijzigt;
- Mensen zoeken niet snel zelf iets op, andere werkzaamheden gaan voor.

Genoemde oplossingen om naleving van het inkoopbeleid te verbeteren, zijn:

- Vaste contactpersonen;
- Inwerkprogramma nieuwe medewerkers die met inkoop te maken hebben: kennismaking met inkoop, handboek, warme overdracht bij externe mensen;
- Actief verwijzen naar ENZO en actief wijzigingen doorgeven door cluster Inkoop;

- Communicatie niet alleen naar management, ook naar mensen die inkopen;
- Mensen die weinig inkopen niet laten inkopen, alleen mensen die de essentie beheersen.

Startformulieren

De voornaamste oorzaken voor het niet invullen van startformulieren zijn:

- Onbekendheid, te weinig ervaring ermee en daardoor te weinig kennis;
- Te weinig capaciteit;
- Vergeten, snelheid van handelen.

Genoemde oplossingen om startformulieren beter te laten invullen, zijn:

- Secretariaat eerder betrekken, zodat ze niet achteraf moeten corrigeren. Zo maak je beter gebruik van specialisme en hoeven mensen die weinig inkopen dit niet te doen;
- Extra ondersteuning door cluster Inkoop.

Verplichtingen

Het niet aanmaken van verplichtingen komt vooral door onbekendheid en omdat de kennis ontbreekt. Het is niet altijd duidelijk wanneer er een verplichting aangemaakt moet worden. Verder wordt aangegeven dat het erg veel werk is (wat als een last wordt gezien). Vaak wordt het aanmaken van een verplichting door een project-assistent of het secretariaat gedaan.

Genoemde oplossingen hiervoor zijn:

- Centraliseren binnen een afdeling, bijvoorbeeld het secretariaat, omdat zij goed ingewerkt zijn en de kennis hebben;
- Informatie op intranet bij elkaar zetten, zodat alles makkelijk te vinden is;
- Duidelijke communicatie over de procedure wanneer er een verplichting aangemaakt moet worden, bijvoorbeeld per leverancier of per project, en vanuit de afdeling hierop sturen;
- Template voor standaard gegevens, zodat dit niet iedere keer opnieuw ingevuld dient te worden;
- Meer sturen en aanspreken;
- Factuur terugsturen als er geen verplichtingnummer op staat;
- Aantal administratieve handelingen beperken, dus ook aantal verplichtingen die aangemaakt moeten worden. Bijvoorbeeld 1 verplichtingnummer per raamovereenkomst of 1 verplichtingnummer per jaar; Zaaknummer koppelen aan een verplichting aanvraag; startdocument doorgeven zodat er meteen een verplichting aangemaakt kan worden (en niet achteraf); Finance & Control en inkoop dienen dit samen op te pakken.

Inkoopdossier in zaaksysteem

Het inkoopdossier in het zaaksysteem wordt niet altijd aangemaakt of wordt onvolledig gevuld. Dit komt doordat dit lastig in te vullen is en doordat het zaaksysteem niet gebruikersvriendelijk is om mee te werken.

Oplossingen die aangedragen worden zijn:

- Cluster Inkoop een grotere rol hierin geven, om afdelingen te ondersteunen of om zaaknummer al aan te maken;
- Systeem verbeteren;
- Niet alleen overleg met afdelingshoofden, maar ook met secretariaat (zij voeren deze taken uit).

Afwijkingsformulier

Er zijn verschillende oorzaken waarvoor een afwijkingsformulier gebruikt wordt:

- Vooral bij inhuur en gebruik van Flex tender (proces duurt te lang, bij verlengingen, spoed aanvragen,

- voorkeurskandidaten die aangenomen worden);
- Het beeld is dat de Directie vrij gemakkelijk instemt met afwijkingen, doch deze wordt vaak voor een voldongen feit gesteld;
- Als snelheid van belang is, dan wordt er minder naar het inkoopbeleid gekeken.
- Als je meerdere offertes aanvraagt, terwijl volgens het inkoopbeleid enkelvoudig volstaat, moet er volgens diverse medewerkers een afwijkingsformulier ingevuld worden. Dit zou niet nodig moeten zijn volgens cluster Inkoop, maar dit staat nu niet helder in het inkoopbeleid. Hieruit blijkt onvoldoende dat het mogelijk is om ook meerdere offertes op te vragen bij opdrachten tot € 50.000.

Mogelijke oplossingen om afwijkingen op het inkoopbeleid te verminderen, zijn volgens geïnterviewden:

- Bij de start van het project al goed nadenken over opties en verlengingen;
- Tijdig een seintje krijgen als contracten aflopen;
- Cluster Inkoop en afdeling Personeel & Organisatie moeten meer samen optrekken om het nut van Flex tender duidelijk te communiceren;
- Mensen aanspreken, scherp houden en gesprek aangaan over gevolgen;
- Medewerkers van het inkoopservicepunt opleiden, zodat zij collega's van dezelfde afdeling kunnen wijzen op de regels en kunnen adviseren;
- Directie moet voorbeeldgedrag tonen.

6.3 Conclusies en aanbevelingen rond naleving inkoopbeleid

Uit de deskresearch blijkt dat de inkoopprocedures helder zijn. Cluster Inkoop heeft echter veel afwijkingen geconstateerd in het afgelopen jaar. Dit komt niet overeen met wat 68% van de medewerkers aangeeft. Zij geven aan dat ze niet afwijken en als ze afwijken vult 81% een afwijkingsformulier in. In veel gevallen is men er zich dus niet van bewust dat men afwijkt. Als er afgeweken wordt is dat vooral omdat er tijdsdruk is of dat een opdracht verlengd moet worden (vaak met huidige opdrachtnemer of externe medewerker).

Uit ons onderzoek is gebleken dat er verschillende oorzaken zijn dat het inkoopbeleid niet goed wordt nageleefd. Hieronder volgen een aantal aanbevelingen:

- Cluster Inkoop zou vaker moeten communiceren naar de afdelingen zelf over afwijkingen, zodat medewerkers ook zien wanneer en hoe ze afwijken. Deze communicatie dient zowel schriftelijk in de vorm van rapportages plaats te vinden als mondeling tijdens afdelingsoverleggen en 1 op 1 met managers.
- Het inkoopbeleid is voor veel medewerkers (gedeeltelijk) onbekend of moeilijk te vinden, vooral voor medewerkers die weinig inkopen. Nieuwe medewerkers worden hier niet altijd op gewezen. Dit zou meegenomen moeten worden in een introductieprogramma.
- Te weinig inhoudelijke kennis rond SEBO certificaat en juiste toepassing bij de afdelingen. Beter communicatie hierover wordt aanbevolen.
- In het beleid staat nu bij enkelvoudig onderhandse aanbesteding:

De opdracht wordt uitgezet bij één lokale ondernemer met SEBO-Keurmerk (Sociaal Economisch Betrokken Onderneming), danwel één lokale ondernemer, dan wel een niet- lokale ondernemer (in aflopende volgorde). En de opdracht wordt aan deze ondernemer gegeven mits deze kan voldoen aan de gestelde eisen en een goede, marktconforme prijs/kwaliteit verhouding aanbiedt.

Voorgaande tekst in het inkoopbeleid roept ook verwarring op, omdat nu de indruk gewekt wordt dat er tot €50.000 alleen enkelvoudig mag worden uitgevraagd. Wij adviseren om, indien daar goede redenen voor zijn, ook toe te staan dat maximaal 3 offertes mogen worden gevraagd voor opdrachten tot €50.000 en dit niet als afwijking aan te merken. Dit kan in het startformulier worden verantwoord.

- Slecht werkend zaaksysteem: er is veel ontevredenheid over het huidige zaaksysteem. Een gebruikersvriendelijk systeem zorgt ervoor dat het inkoopbeleid beter nageleefd wordt en er minder afwijkingen zijn.

- De redenen dat startformulieren niet ingevuld worden is dat medewerkers dit niet wisten of dat er te weinig capaciteit op de afdeling is. Andere taken hebben dan voorrang. Het is aanbevelenswaardig het invullen van startformulieren te faciliteren door dit bij een in te stellen inkoopservicepunt te leggen waar de kennis kan worden ontwikkeld. Voor de grotere afdelingen kan dit inkoopservicepunt binnen de afdeling worden gevormd en voor de kleinere afdelingen bij het cluster Inkoop.
- Dossiervorming kost relatief veel tijd. Het is respondenten niet altijd duidelijk wie er voor dossiervorming verantwoordelijk is, wat er precies in het inkoopdossier moet staan en waar de stukken opgeslagen moeten worden. Dit ondanks dat een inkooptoolkit beschikbaar is waarin het inkoopdossier wordt toegelicht. Door de hiermee samenhangende taken te concentreren bij een in te stellen ondersteunend servicepunt inkoop kan kennis worden opgebouwd en kan dit worden gefaciliteerd en efficiënt worden uitgevoerd. Ook kan een te maken Taken Bevoegdheden en Verantwoordelijkheden-matrix (TBV-matrix) helpen (zie bijlage 4).
- Er is geen eenduidig beeld over wie verantwoordelijk is voor rechtmatig inkopen en wie moet controleren dat inkopen conform beleid wordt uitgevoerd. Wij bevelen aan ook dit in een Taken Bevoegdheden en Verantwoordelijkheden-matrix (TBV-matrix) mee te nemen (zie bijlage 4).

7 Gemeentebrede inkooppakketten

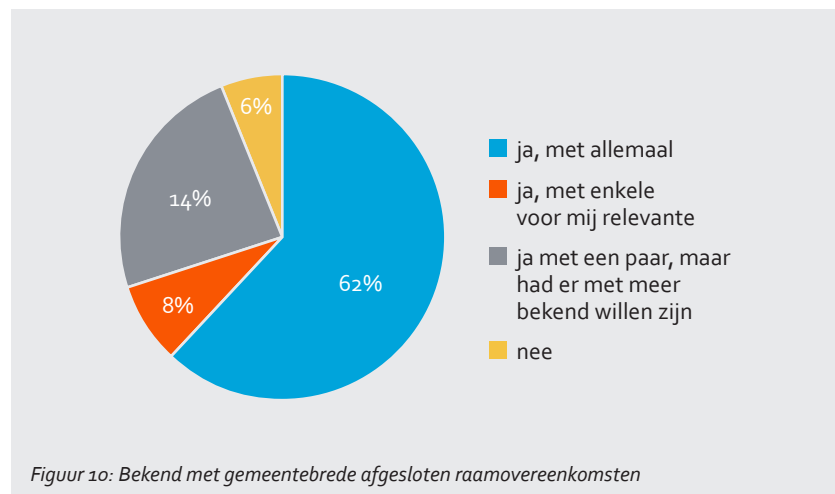
De gemeente heeft een aantal inkooppakketten geformuleerd. Dit vloeit voort uit de gemeentebrede strategische rol. Er worden gemeentebrede raamovereenkomsten gesloten voor producten die door meerdere afdelingen worden ingekocht.

7.1 Resultaten enquêtes raamovereenkomsten

Deze vragen zijn door 99 medewerkers beantwoord. Dit is een respons van 46,92 %. De responspercentages van de verschillende aspecten van dit onderdeel zijn afhankelijk van het antwoord op voorgaande vragen. Alleen medewerkers die bekend zijn met de gemeentebrede raamovereenkomsten gaan verder met volgende vragen.

Bekendheid

76% van de respondenten is bekend met (enkele) gemeentebrede afgesloten raamovereenkomsten. Slechts 6% is bekend met **alle** raamovereenkomsten. De meeste respondenten (62%) zijn bekend met de raamovereenkomsten die voor hen relevant zijn.



Gebruik

Van de 75 respondenten die bekend zijn met de raamovereenkomsten, maken 66 respondenten ook gebruik van de gemeentebrede raamovereenkomsten en geven 9 medewerkers aan geen gebruik te maken van de gemeentebrede raamovereenkomsten.

Van de volgende gemeentebrede raamovereenkomsten wordt door het gegeven aantal respondenten gebruik gemaakt:

Gemeentebrede raamovereenkomst	Aantal respondenten
Drukwerk en reprografische dienstverlening	35
Inhuur derden (Flex tender)	32
Cateringdiensten	24
Opleidingen (Leerplatform Conclusion)	23
Bloemen	22
Juridische dienstverlening	20
Kantoorartikelen	17
Bedrijfskleding	16
Post- en koeriersdiensten	14

Bedrijfswagens	12
Fotografie (wordt nu aanbesteed)	9
Ingenieursdiensten (wordt nu opgepakt)	9
Uitzendkrachten	9
Verhuisdiensten	9
Standaard software	8
Video's	5
Consumptieve diensten (lees: boodschappen - wordt nu aanbesteed)	3
Service management tool	3
Tolkdiensten	1
Totaal aan respondenten	66

Tabel 3: Gebruik van gemeentebrede raamovereenkomsten

Voor 67% van de respondenten is het voldoende helder hoe gebruik gemaakt kan worden van een raamovereenkomst. De respondenten die geen gebruik maken van de raamovereenkomst geven aan dat de term mini-competitie hen onbekend is (een mini- competitie betekent het aanvragen van een offerte bij alle partijen waarmee de specifieke raamovereenkomst is afgesloten).

Respondenten doen de suggestie om ook op onderstaande gebieden gemeentebrede raamovereenkomsten te sluiten:

Schoonmaakdiensten	Straatmaterialen
Schilderwerk	Ontwerper/design
Abonnementen	Sport
Zaalverhuur	ICT
Renovatie	Inhuur adviesbureau's
Onderhoud, oproepcontracten, storingen	Taxateurs vastgoed
Energie (regionaal)	Externe (vergader)ruimten

Rol cluster Inkoop

Uit tabel 4 valt duidelijk af te lezen dat respondenten vinden dat de rol van cluster Inkoop van belang is bij het initiëren van de gemeentebrede raamovereenkomsten, bij het begeleiden van de aanbesteding, bij het uitleg geven over het gebruik van de overeenkomsten binnen de gemeente en bij het bewaken van uitnutting. In deze gevallen zien ze een kleine rol voor zichzelf. De grootste rol voor zichzelf zien de afdelingen bij het opstellen van een programma van eisen en soms ook het aanspreken van leveranciers op prestaties.

Rol	Cluster Inkoop	Afdelingen
Geen	3,03%	38,38%
Initiëren van deze gemeentevrede raamovereenkomsten, waaronder meedenken over de totstandkoming	70,71%	17,17%
Opstellen programma van eisen	45,45%	35,35%
Begeleiden van de aanbesteding	77,78%	13,13%
Bewaken uitnutting (wordt er altijd gebruik gemaakt van een raamovereenkomst of kopen afdelingen buiten deze raamovereenkomst bij andere partijen)	50,51%	15,15%
Coördineren evaluatie van leverancier	36,36%	20,20%
Aanspreken leveranciers op prestaties	20,20%	34,34%
Uitleg geven over het gebruik van deze overeenkomsten binnen de gemeente	62,63%	9,09%

Tabel 4: Rol bij gemeentebrede raamovereenkomsten

Volgens respondenten ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de rollen zoals genoemd in tabel 4 voor gemeentebrede raamovereenkomsten bij cluster Inkoop. Maar volgens cluster Inkoop is dit niet de interne afspraak. Volgens de interne afspraak is de grootste afnemer de contractmanager. Het aanspreken van de leverancier op geleverde prestaties zou volgens cluster Inkoop een verantwoordelijkheid moeten zijn van de afdeling die als contracteigenaar is aangemerkt. Het beeld over rollen en taken rond gemeentebrede raamovereenkomst is wat diffuus.



Figuur 11: Contractmanagement

Contractbeheer en contractmanagement

Deze vragen zijn door 96 medewerkers beantwoord. Dit is een respons van 45,5 %.

Uit figuur 11 komt naar voren dat het merendeel van de respondenten de informatie over contracten niet inzichtelijk vindt. Er wordt bij het uitvoeren van werkzaamheden rond contractmanagement het meest gebruik gemaakt van e-mail (78%) en het zaaksysteem (52%).

37% van de respondenten ziet verbetermogelijkheden in het gebruik van middelen bij het uitvoeren van contractmanagementtaken. Deze verbetermogelijkheden liggen op het gebied van automatiseren en een gebruiksvriendelijk, centraal zaaksysteem. 35 % van de respondenten geeft daarnaast aan dat ze mogelijke

verbeteringen zien in het huidige proces met betrekking tot contractbeheer en contractmanagement. Deze verbetermogelijkheden zijn:

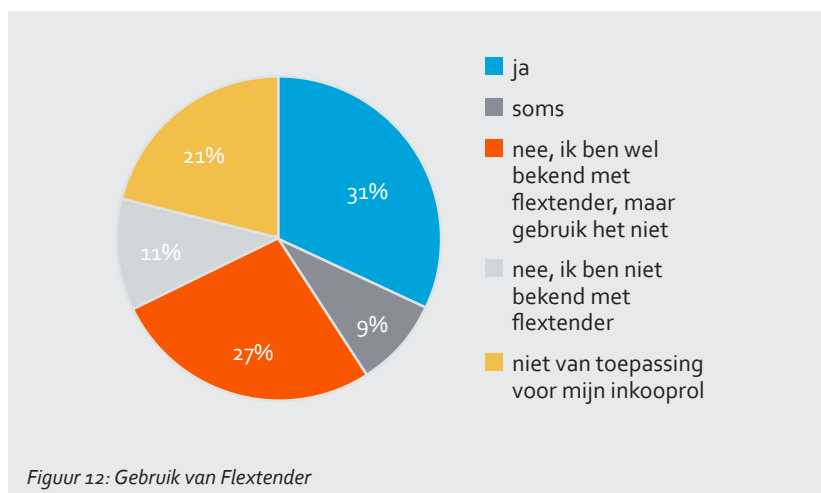
- Meer automatiseren;
- Ondersteuning door secretariaat: duidelijke taken en verantwoordelijkheden voor contractmanagement en beheer;
- Standaardisatie van processen;
- Meer transparantie en minder omslachtige formulieren en systemen;
- Meer leveranciersmanagement;
- Regulier overleg met medewerkers met contractmanagementtaken;
- Evaluatie gedurende contractperiode door cluster Inkoop en contractmanagers;
- Centraal beheer van contracten in een beter zaakstelsel met automatische signaalfunctie .

Flextender

Eén derde van de respondenten is bekend met de eisen met betrekking tot inhuur externen in het inkoopbeleid en één derde is hier niet mee bekend. De overige respondenten geven aan dat dit niet van toepassing is voor hun inkooprol.

32 % van de respondenten maakt gebruik van Flextender bij de inhuur van externen en 9% geeft aan dit soms te doen. 38% geeft aan dit niet te doen, waarvan 11% ook niet bekend is met Flextender.

Respondenten die geen gebruik maken van Flextender geven aan dat ze vinden dat dit een rol voor P&O of voor de teammanager is. Het behoort niet tot hun eigen taken.



Flextender wordt gewaardeerd met een gemiddelde van 6,67 op een schaal van 1-10. Een aantal opmerkingen van respondenten over Flextender zijn:

- Prima ondersteuning bij werven van kandidaten;
- Organisatie die professioneel werkt;
- Snel, betrouwbaar en fijne communicatie met gemeentelijke collega's;
- Eenvoudig te organiseren;
- De kosten zijn buiten proportioneel hoog;
- Ranking Flextender en leidinggevendens komt niet altijd overeen;
- Dubbele administratie en weinig sturingsmogelijkheden op kwaliteit;
- Onduidelijk wat Flextender toevoegt voor de gemeente.

Een aantal door respondenten genoemde verbeteringen voor het inhuurproces zijn:

- Naleving van wet- en regelgeving door leidinggevendens, zij moeten het goede voorbeeld geven;
- Het proces versnellen, duurt nu lang waardoor men het omzeilt;
- Betere toets op kwaliteit van de aangeboden kandidaten;
- Uitzonderingen buiten Flextender mogelijk maken zodat dit niet als onrechtmatig wordt beschouwd;

- Het eenvoudiger maken om contracten te verlengen. Nu zorgt een verlenging voor veel administratieve ballast en bijbehorende kosten;
- Niet gebruik maken van Flextender maar inhuur meer in eigen hand houden en een goed en gedegen raamovereenkomst op de markt zetten.

7.2 Resultaten interviews rond raamovereenkomsten

Inkoop buiten raamovereenkomsten

Oorzaken voor het feit dat er ook buiten de gesloten raamovereenkomsten wordt ingekocht is vooral onbekendheid en soms het niet inzien van de toegevoegde waarde van de raamovereenkomst (bloemen). De raamovereenkomsten zijn moeilijk vindbaar en er is geen recent overzicht met actuele raamovereenkomsten. Afdelingen weten niet dat andere afdelingen een raamovereenkomst hebben afgesloten.

De belangrijkste oplossingen zijn communicatie en een zoekfunctie in Enzo. De partijen die een raamovereenkomst hebben gesloten moeten andere afdelingen hierover actief informeren of via cluster Inkoop gemeentebreed kijken of andere afdelingen hier ook behoefte aan hebben. Cluster Inkoop zou hier dan al aan de voorkant bij betrokken moeten worden. Verder is een zoekfunctie onmisbaar, zodat iedereen de raamovereenkomsten (die wel actueel moeten zijn) kan vinden.

Flextender

De meningen over Flextender zijn erg verdeeld. Voor een aantal werkt het prima. Ze geven aan dat ze echt ontzorgd worden. Anderen geven aan dat het voor vertraging en frustratie zorgt en dat acute problemen niet opgelost worden. Ook wordt aangegeven dat de kosten hoog zijn.

7.3 Conclusies en aanbevelingen gemeentebrede raamovereenkomsten

Door onbekendheid met gemeentebrede raamovereenkomsten wordt buiten deze overeenkomsten ingekocht. Het schort aan communicatie hierover. De bekendheid met gemeentebrede raamovereenkomst moet dus worden verbeterd door vaker bijv. teamoverleggen van vakafdelingen te bezoeken en hierover te communiceren. Wij adviseren deze rol bij de desbetreffende accountmanager van het cluster Inkoop te beleggen.

De rol van cluster Inkoop is van belang bij het initiëren van de gemeentebrede raamovereenkomsten, bij het begeleiden van de aanbesteding, bij het uitleg geven over het gebruik van de overeenkomsten binnen de gemeente en bij het bewaken van uitnutting en de coördinatie van evaluatiemomenten rond leveranciers. Dit wijkt af ten opzichte van de huidige situatie met betrekking tot gemeentebrede raamovereenkomsten, waarbij de rol van cluster Inkoop beperkter is. Wij bevelen dan ook aan de rol van cluster Inkoop te verbreden en cluster Inkoop de procedures helder te laten beschrijven en te communiceren.

Het beeld over rollen en taken rond gemeentebrede raamovereenkomst is wat diffuus. Wij raden aan om de rollen en taken rond het managen van deze gemeentebrede raamovereenkomsten te benoemen en beleggen in een Taken, Bevoegdheden en Verantwoordelijkheden (TBV) Matrix en de communicatie over het bestaan en de wijze van gebruik van de gemeentebrede raamovereenkomsten te verduidelijken.

In het zaakstelsel zijn de raamovereenkomsten lastig te vinden (en ook niet altijd up-to-date) en is de informatie over de contracten niet inzichtelijk. Een gebruiksvriendelijk, centraal overzicht met raamovereenkomsten (met zoekfunctie) wordt als een gemis ervaren en dus aanbevolen. De taak om de informatie rond raamovereenkomsten actueel te houden kan het beste worden belegd bij cluster Inkoop.

Om het juiste gebruik van de raamovereenkomsten in tactische en operationele zin te waarborgen

adviseren wij afdelingen de mogelijkheid te bieden om bestellingen of nadere offerte aanvragen binnen raamovereenkomsten, te laten verrichten door de eerder aanbevolen in te stellen inkoopservicepunten (zie 6.3). Deze servicepunten kunnen dan bijvoorbeeld uitzendkrachten aanvragen of kantoorartikelen bestellen en zullen daarin door ervaring handiger zijn dan iemand die dat incidenteel doet.

Met betrekking tot het gebruik van Flextender is het wenselijk dat men leert aan de voorkant beter te kijken hoelang een opdracht duurt en wat de mogelijkheden tot verlengen zijn. Nu moet er opnieuw een aanvraag op de markt gezet worden, terwijl men de huidige of voorkeurskandidaat wil houden. Dit werkt onrechtmatig gedrag in de hand. De desbetreffende accountmanager van cluster Inkoop kan hierop wijzen en indien de inhuur wordt gefaciliteerd door eerdergenoemde inkoopservicepunten, dan kunnen die daar extra kritisch op zijn.

8 Inkooporganisatie in de toekomst

Cluster Inkoop heeft een strategische rol. Dit houdt in dat ze de vertaling maken van het algemene beleid naar:

- inkoopuitgangspunten en (veelal) procedures;
- inkoopbeleid;
- inkoopdoelstellingen;
- inrichting van de inkooporganisatie.

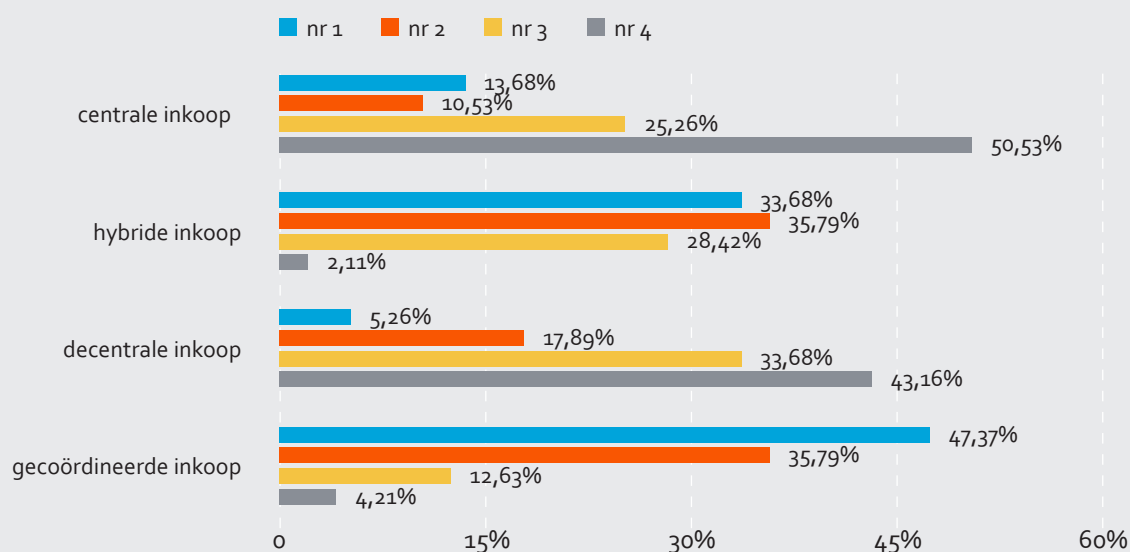
Er zijn verschillende opties om de inkooporganisatie in een gemeente te organiseren. Aan respondenten van de enquêtes en interviews zijn vier opties voorgelegd met de vraag om aan te geven welke optie hun voorkeur heeft en ook om hun tweede, derde en vierde voorkeur aan te geven.

De opties zijn:

1. **Centrale inkoop:** alle inkoop vanuit 1 punt ; afdelingen kopen zelf niet meer in, maar worden alleen betrokken om de specificaties op te stellen.
2. **Hybride inkoop:** centrale inkooporganisatie waarbij adviseurs in de (vak)afdelingen opereren; dus inkoopadviseurs zijn gedetacheerd bij (vak)afdelingen, maar vallen formeel onder de centrale inkoop.
3. **Decentrale inkoop:** inkoop binnen de (vak)afdelingen. Iedere afdeling is zelf verantwoordelijk voor alle inkoop en alle aanbestedingen. Er is geen centrale afdeling of cluster waar de afdelingen advies kunnen krijgen.
4. **Gecoördineerde inkoop:** deels centraal, deels decentraal (huidige model in Zoetermeer); Europese aanbestedingen worden centraal begeleid door cluster Inkoop, afdelingen mogen zelf enkelvoudige aanbestedingen uitvoeren en meervoudig onderhandse aanbestedingen worden getoetst door cluster Inkoop.

8.1 Resultaten enquêtes en interviews over de gewenste inkooporganisatie

Uit figuur 13 valt af te leiden dat de voorkeur van respondenten naar "gecoördineerde inkoop" gaat, gevolgd door "hybride inkoop". De minste voorkeur hebben respondenten voor volledig "centrale inkoop" en volledig "decentrale inkoop".



Figuur 13: Voorkeur inkoopmodel

De vier modellen zijn ook voorgelegd tijdens de interviews. 67% heeft een voorkeur voor gecoördineerde inkoop, 20% voor hybride inkoop en 13% voor centrale inkoop. Er was geen voorkeur voor decentrale inkoop.

Een aantal voordelen van gecoördineerde inkoop zijn volgens de respondenten:

- Kennis van cluster Inkoop en kennis van vakafdeling samengebracht;
- Gezamenlijke verantwoordelijkheid: vakafdeling concentreert zich meer op de inhoud en kwaliteit van een advies, inkoopadviseur ondersteunt bij procedure en administratie;
- Minder bureaucratisch en afdelingen kunnen zelf kleine aanbestedingen uitvoeren.

Cluster Inkoop heeft stappen gezet naar verdergaande centralisatie. Naast het feit dat de afdelingen cluster Inkoop ook bij meervoudig onderhandse trajecten konden inzetten, betekende verdergaande centralisatie dat alle inkopen boven de €5.000 door cluster Inkoop zouden worden gezien en er controle op de naleving van het beleid en het gebruik van raamovereenkomsten zou worden uitgevoerd. Deze insteek zou goed kunnen aansluiten op de behoefte om raamovereenkomsten beter te benutten en het eenvoudiger te maken bij te sturen rond rechtmatigheid. Deze insteek is anders dan volledige centralisatie waarvoor in de organisatie geen draagvlak bestaat.

Nadelen van volledig centrale inkoop zijn volgens de interviews:

- Afdelingen voelen zich minder verantwoordelijk. De vraag is of de inhoudelijke uitvraag het gewenste niveau krijgt. Je hebt als specialist geen invloed meer op de inkoop;
- Te veel mensen moeten zich specifieke vakinhoudelijke kennis toe eigenen wat zonde is van de tijd;
- Bureaucratisch en kostbaar, terwijl afdelingen zelf prima een deel van de inkoop kunnen doen (vooral wanneer zij daarbij worden ondersteund door cluster Inkoop);
- Het wordt eenvoudiger om verantwoordelijkheid afschuiven, oorzaak ligt altijd bij een ander.

Belangrijkste verschil tussen verdergaande centralisatie en volledig centrale inkoop is dat in het laatste geval (nagenoeg) alle inkooptaken bij het cluster Inkoop komen te liggen, althans in de beleving. In de praktijk zal dit genuanceerder liggen en hoeft de aanpak niet heel veel anders te zijn dan nu aan de orde is bij het begeleiden van Europese aanbestedingen door cluster Inkoop. Het gevoel is vooral dat men veel uit handen geeft en de afstand tussen behoeftesteller en inkoop te groot wordt. Er bestaat angst dat er onvoldoende materiedeskundigheid uit de afdelingen wordt betrokken.

8.2 Voor- en nadelen per inkooporganisatie

Voor ieder model zijn de voor- en nadelen zoals aangegeven door respondenten in tabel 5 weergegeven.

Soort model	Voordelen	Nadelen
Centrale inkoop	– Voor afdelingen die zelden inkopen – Efficiënter proces – Rechtmatigheid beter te waarborgen – Vervangbaarheid mensen eenvoudiger – Kennisoverdracht eenvoudiger – Meer inzicht in raamovereenkomsten – Alles op 1 plek – Alleen voor EA, rest niet wenselijk – Ervaring, efficiency, expertise groter – Vakafdelingen worden ontzorgd	– Cluster Inkoop heeft niet de expertise die budgethouders hebben. – Veel maatwerk nodig, met kennis en expertise over materie – Inkoopafdeling wordt te veel belast – Kans op vervreemding, te ver van de praktijk – Extra schil, vertraagt – Duurt langer, komt slagkracht niet ten goede – Geen draagvlak in de organisatie – Te bureaucratisch – Veel onnodig overleg nodig – Verantwoording bij afdeling wordt weggehaald

Hybride Inkoop	– Werkt zo ook goed voor accountmanagers inkoop (deze zijn ook één dag bij de afdelingen 'fysiek' aanwezig) – Meer betrokkenheid en zichtbaarheid op de afdeling – Korte lijnen – Betere communicatie mogelijk – Afdeling doet zo ook kennis op van inkoop. – Ook voor CM regelen – Degene die het geld uitgeeft is verantwoordelijk – Dichter bij wat er gebeurt	– Inkopers moeten ook met elkaar kunnen overleggen, mist dan mogelijk de wisselwerking – Moeilijker om elkaar te vervangen – Geen afwisseling en uiteenlopende projecten voor inkoper – Hogere kosten. Kan alleen waar veel inkoop is – Niet alles in beeld – Te geforceerd
Decentrale inkoop	– Geen voordelen	– Iedereen moet opnieuw het wiel uitvinden – Overzicht van alle inkoop is dan kwijt – Te veel versnippering – Geen beheersing van budgetten – Gemis aan kennis – Geen eenheid
Gecoördineerde inkoop	– Multidisciplinair team werkt goed – Goede mix van kennis en vaardigheden – Werkt nu ook goed; wel meer sturing en regie nodig en meer accountgesprekken – Draagvlak binnen de organisatie – Advies inwinnen als het nodig is – Er blijft uniformiteit en optimale begeleiding	– Moet goed geregeld zijn binnen een team/afdeling, anders betrekken mensen cluster Inkoop niet – Controles achteraf – Advies vooraf kan beter – Meervoudig onderhandse aanbestedingen worden niet meegenomen – Risicovol bij onderhandse aanbestedingen, er zou meer door cluster Inkoop gedaan moeten worden

Tabel 5: Voor- en nadelen inkoopmodellen

8.3 Conclusies en aanbevelingen rond toekomstige inkooporganisatie

Er is geen draagvlak voor centrale en decentrale inkoop. De voorkeur van de respondenten gaat duidelijk uit naar gecoördineerde inkoop waarbij meer betrokkenheid vanuit cluster Inkoop wordt toegejuicht, bijvoorbeeld voor advies bij onderhandse trajecten en controle op rechtmatigheid, iets wat in het verlengde ligt van het denken over verdergaande centralisatie als door cluster Inkoop is geopperd. De meningen lopen op dit vlak niet zoveel uiteen, het zit hem vooral in de beleving rond het begrip centralisatie.

Wij adviseren het gecoördineerde model te handhaven en iets uit te breiden zodat het meer normaal wordt dat afdelingen ook advies bij meervoudig onderhandse trajecten kunnen krijgen bij cluster Inkoop en het contractmanagement voor gemeentebrede raamovereenkomsten centraal wordt belegd bij cluster Inkoop. De verantwoordelijkheid voor rechtmatig en doelmatig inkopen blijft bij de afdelingen alsook de inbreng van materiedeskundigheid.

Om in te spelen op de uitdrukkelijke wens van respondenten dat de administratieve afwikkeling van inkoopprocessen (operationele inkoop) in de daarvoor bestemde systemen eenvoudiger wordt of dat men daarbij wordt ondersteund, adviseren wij om de operationele inkoop te concentreren in de in te stellen inkoopservicepunten. De concentratie van de daarmee samenhangende werkzaamheden zou dan voor de kleinere afdelingen kunnen plaatsvinden bij cluster Inkoop en voor de grotere afdelingen bij de verschillende administraties van deze grotere afdelingen. In bijlage 3 is een voorstel gedaan waar deze inkoopservicepunten geplaatst kunnen worden.

Dit gecoördineerde model met inkoopservicepunten past beter dan het uitplaatsen van inkopers naar de afdelingen (bekend als het hybride model) omdat de inkopers nu geconcentreerd blijven, hetgeen bijdraagt aan kennisuitwisseling en continuïteit rond uit te voeren inkoopwerkzaamheden.

Centralisatie waarbij alle inkooptaken bij cluster Inkoop worden belegd wordt niet omarmd door de afdelingen die veel inkopen. Afdelingen hebben bij centralisatie het idee dat ze controle verliezen en weinig inbreng hebben. Centralisatie zal in onze ogen leiden tot verdergaande bureaucratisering waarbij de kans groot is dat inkoopexpertise te ver van de business van de afdelingen komt te staan en de verantwoordelijkheid voor het recht- en doelmatig inkopen niet meer in de lijn wordt gevoeld. Alleen voor de kleinere afdelingen is een zekere mate van centralisatie wel een oplossing. Die afdelingen zouden door cluster Inkoop alle inkooptrajecten vanaf 5.000 moeten laten begeleiden, hetgeen wij ook als wens hebben beluisterd. Het inbrengen van materiedeskundigheid en de verantwoordelijkheid voor doel- en rechtmatig inkopen dient overigens wel in de lijn te blijven liggen dus bij de afdelingen, ongeacht of de afdeling relatief klein of groot is.

Volledige decentralisatie waar alle taken bij het cluster Inkoop verdwijnen en verdeeld worden over de afdelingen adviseren wij niet omdat dan versnippering van inkooptaken en expertise plaatsvindt. Synergie gaat verloren en zal de doelmatigheid en rechtmatigheid in de weg staan. Dit leidt ertoe dat de gemeente zou moeten investeren in meer personeel, opleidingen en het instellen van coördinatiemechanismen rond gemeentebrede inkooppakketten.

In het volgende hoofdstuk worden onze aanbevelingen met betrekking tot de inkooporganisatie verder toegelicht.

8.4 Financiële consequenties m.b.t. inrichting inkoopservicepunten

De financiële consequentie van het inrichten van inkoopservicepunten is te bepalen nadat in beeld is gebracht hoeveel tijd met de administratieve inkooptaken is gemoeid. Wij schatten in dat voor de uitvoering van de werkzaamheden voor alle 8 inkoopservicepunten samen max. 5 fte is gemoeid waarschijnlijk op schaal 8 niveau gezien het niveau van de werkzaamheden. Dit is geen extra formatie, maar taken die soms al op deze manier worden uitgevoerd (bijv. bij afdeling Stadsbeheer) en soms zal het een extra taak zijn bijvoorbeeld voor de secretaresse. Er hoeft dus niet altijd sprake te zijn van een uitbreiding in fte, immers de werkzaamheden worden nu ook gedaan; hoewel niet altijd efficiënt en volledig, en versnipperd over de afdeling.

De omvang baseren wij op basis van de volgende informatie:

Contractbeheer betreft op dit moment ongeveer 600 actieve contracten.

Contracten naar 4 jarige contractwaarde				
<5k	5k-50k	50k-221k	>221k	Totaal
88	272	109	138	607

Tabel 6 : Bijlage ontwikkeling inkoopfunctie - centralisatie proces - werkpakket (okt 2019)

Voor het beheren van deze contracten is dezelfde normtijd genomen als de gemeente Zoetermeer heeft gedaan (bron: Bijlage ontwikkeling inkoopfunctie - centralisatie proces - werkpakket (okt 2019)). Dit geeft de volgende berekening:

Contractbeheer	607 contracten
Normtijd (uren/contract)	10,5
Uren benodigd	6.374

Voor het begeleiden van nieuwe meervoudig onderhandse procedures is door cluster Inkoop (bron: Bijlage ontwikkeling inkoopfunctie - centralisatie proces - werkpakket (okt 2019)) aangegeven dat het zal gaan om

ongeveer 100 nieuwe en 50 aan contractafloop gerelateerde trajecten op jaarbasis. Wij schatten in dat het invoeren van een startformulieren door inkoopservicepunten ongeveer een uur per inkooptraject in beslag neemt.

Startformulieren	150
Normtijd (uren/formulier)	1
Uren benodigd	150

Dit leidt tot de volgende *totaal berekening*:

Uren benodigd voor contractbeheer en startformulier: $6.374 + 150 = 6.524$

Productieve uren 1.400

Benodigde formatie (bruto) 4,7

Deze benodigde formatie hebben wij verdeeld over de 8 inkoopservicepunten. De verdeling hebben wij gebaseerd op het interne Contractoverzicht Centraal Contractbeheer 2019.

Aantal actieve contracten > € 5.000,- (exclusief niet-aanbestedingsplichtige contracten en categorie 9999 Subsidies).

Nr.	Afdelingen	Aantal contracten	% van totaal aantal contracten	Aantal FTE per afdeling
1	Afdeling Stadsbeheer	82	21,4%	1,01
2	Afdeling Vastgoedbedrijf	61	15,9%	0,75
3	Afdeling informatie & Automatisering	58	15,1%	0,71
4	Afdeling Sociaal Domein	44	11,5%	0,54
5	Afdeling Financiën & Control	27	7,0%	0,33
6	Afdeling Afvalinzameling	26	6,8%	0,32
7	Afdeling Publieksplein	23	6,0%	0,28
8	Cluster Inkoop; dit inkoopservicepunt is voor de afdelingen:	62	16,2%	0,76
	<i>Afdeling Stedelijke Ontwikkeling</i>	13	3,4%	0,16
	<i>Afdeling Juridische Aangelegenheden & Bestuursondersteuning</i>	13	3,4%	0,16
	<i>Afdeling Personeel & Organisatie</i>	12	3,1%	0,15
	<i>Afdeling Communicatie</i>	9	2,3%	0,11
	<i>Afdeling Veiligheid, Vergunningen & Handhaving</i>	7	1,8%	0,09
	<i>Afdeling Vrije Tijd</i>	4	1,0%	0,05
	<i>Griffie</i>	3	0,8%	0,04
	<i>Directie</i>	1	0,3%	0,01
Totaal		383	100%	4,70

Tabel 7: Overzicht van het aantal contracten per afdeling

Het overzicht van het aantal contracten per afdelingen vertoont overeenkomsten met de hoogte van de inkoopuitgaven, met andere woorden hoe hoger de inkoop spend hoe meer contracten. Alleen Stedelijke Ontwikkeling is hierop een uitzondering Hier is het aantal contracten in verhouding tot de inkoop spend relatief beperkt. Daarom stellen wij voor die afdeling voor gebruik te laten maken van het bij cluster Inkoop in te stellen servicepunt inkoop. Dit is efficiënter.

Inkoop spend (2019) naar afdelingen	Totaal
1. Stadsbeheer	€30.017.475
2. Stedelijke Ontwikkeling	€19.847.355
3. Vastgoedbedrijf	€19.815.594
4. Sociaal Domein	€14.512.545
5. Afvalinzameling	€8.066.083
6. Informatie & Automatisering	€3.410.885
7. Veiligheid, Vergunningen & Handhaving	€2.786.850
8. Publieksplein	€2.527.650
9. Financiën & Control	€1.657.965
10. Personeel & Organisatie	€1.614.009
11. Juridische Aangelegenheden & Bestuursondersteuning	€954.497
12. Vrije Tijd	€741.492
13. Communicatie	€480.591
14. Griffie	€350.266
15. Directieteam	€210.546
Totaal	€106.993.803

Tabel 8: Inkoopspend per afdeling

9 Aanbevelingen

Naar aanleiding van ons onderzoek adviseren wij het huidige model te volgen met een beperkte aanpassing. Daarom spreken we van het **gecoördineerde+** model (in het kort; het plus model). Binnen dit model kan cluster Inkoop nog beter een strategische bijdrage leveren aan de gemeentelijke dienstverlening en bedrijfsvoering.

Bij een gecoördineerde inkooporganisatie worden Europese en nationale aanbestedingen centraal begeleid door cluster Inkoop, afdelingen mogen zelf enkelvoudige aanbestedingen uitvoeren en meervoudig onderhandse aanbestedingen worden getoetst door cluster Inkoop danwel indien gewenst ook begeleid door cluster Inkoop. In dit model wordt gewerkt met accountmanagers die kennis van inkoop en de processen hebben en de afdelingen adviseren, zodat rechtmatigheid is gewaarborgd.

Het gecoördineerde model past het beste bij de cultuur van de gemeente. Het draagvlak binnen de organisatie is hiervoor het grootst.

De plus zit mede in het feit dat we inkoopservicepunten voorstellen. Deze positioneren wij voor de grotere afdelingen (decentraal) binnen de afdelingen zelf, waarbij wij deze voor de afdelingen met weinig contracten concentreren en centraal positioneren bij cluster Inkoop. De inkoopservicepunten ondersteunen bij de operationele inkoop en de administratieve afwikkeling van de inkoopprocedures in de verschillende administratieve systemen van de gemeente.

Inkoopservicepunten

Wij bevelen aan te werken met inkoopservicepunten waar (administratieve en procesmatige) kennis van inkoop aanwezig is. Iedere grote afdeling, waar veel ingekocht wordt, zou een eigen inkoopservicepunt moeten krijgen. Kleinere afdelingen kunnen bij het inkoopservicepunt van cluster Inkoop terecht (zie bijlage 3).

Het administratieve beheer bij de start en het contractbeheer bij de uitvoering van een inkooptraject ligt bij dit inkoopservicepunt. Door het inkoopservicepunt bij de afdelingen te leggen (secretarissen of managementassistenten) kunnen administratieve afwijkingen voorkomen worden. Deze handelingen liggen veelal bij de inkoopende medewerkers op de afdelingen zelf, dus bij verschillende functionarissen. Door mensen met (inkoop-) administratieve affiniteit in hun kracht te zetten en te benutten, deze met een stukje opleiding ook in staat stellen zich op de (inkoop)administratieve werkzaamheden te kunnen focussen en herkenbare plaatsen in de organisatie zichtbaar te maken als inkoopservicepunt, neemt de expertise toe, kunnen medewerkers zich op hun primaire taken richten en zullen afwijkingen (en daarmee gepaard kosten) verminderen. Stadsbeheer is hier een sprekend voorbeeld waarbij voor dergelijke zaken al van het team administratie gebruik wordt gemaakt.

Verder stellen wij voor de coördinerende en strategische rol voor cluster Inkoop te vergroten op het gebied van contractmanagement. Wij adviseren daartoe een “vakgroep” contractmanagement in te stellen met vertegenwoordigers van de verschillende afdelingen. Deze vakgroep zorgt onder regie van het cluster Inkoop voor kennisontwikkeling binnen de gemeente, coördinatie rond gemeentebrede raamovereenkomsten en de naleving ervan.

Vakgroep contractmanagement

Om werkzaamheden die vallen onder de noemer contractmanagement, zoals aansturen van leveranciers en het toepassen en bewaken van naleving van contractvoorwaarden, professioneler te laten plaatsvinden, raden we aan om een gemeentebrede vakgroep contractmanagement te starten onder regie van cluster Inkoop. Het cluster kan op dit onderdeel een strategische rol pakken. In deze vakgroep zit een senior inkoopadviseur en de contractbeheerder van cluster Inkoop en mensen met taken op het gebied van contractmanagement uit de verschillende afdelingen.

Een vakgroep contractmanagement kan ervoor zorgen dat kennis gedeeld wordt en dat leveranciers aangesproken worden op de inhoud van het contract door contractmanagers. Via de vakgroep contractmanagement wordt het eenvoudiger om afdelingsoverstijgende raamovereenkomsten te managen.

Waar wenselijk kan cluster Inkoop bijspringen bij het managen van strategische / complexe contracten vanuit een meer onafhankelijke rol. Een projectleider wil een goede relatie met de leverancier en kan soms meer moeite hebben deze aan te spreken. Daarom is het soms handig "the bad guy" rol elders te beleggen. Daarnaast hoort cluster Inkoop ook wat er goed en minder goed in de uitvoering gaat en kan deze kennis direct weer toepassen bij nieuwe aanbestedingen. Ook de 'beloftes' van inschrijvers die bij de offertebeoordeling zijn beloofd kunnen door cluster Inkoop tijdens de uitvoering worden bewaakt.

Vastleggen rollen en verantwoordelijkheden in het inkoopproces

Binnen het inkoopproces zijn verschillende rollen en verantwoordelijkheden te onderscheiden. Het is belangrijk om deze rollen en verantwoordelijkheden goed vast te leggen. Een Taken Bevoegdheden Verantwoordelijkheden TBV matrix is hiervoor uitermate geschikt. Door het maken van een (TBV) matrix voor inkoop en contractmanagement wordt duidelijk wat de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn in de verschillende processtappen binnen het inkoopproces (zie bijlage 4) en wordt helder waar deze liggen. Een "inkooproadmap" (bijlage 5) helpt (nieuwe) medewerkers duidelijk te maken hoe het inkoopproces verloopt binnen de gemeente en wie waarvoor verantwoordelijk is.

Overige verbetermaatregelen en consequenties

Om een verandering succesvol te bewerkstelligen is aandacht voor verschillende dimensies wenselijk. Wij hebben in onderstaande tabel de dimensies benoemd met daarbij de aanbevolen maatregelen en de financiële consequenties. Niet overal zijn de financiële consequenties op dit moment in te schatten. Daarvoor zal nader onderzoek nodig zijn. Voor het cluster Inkoop komen er meer taken bij (zoals de strategische rol in de vakgroep contractmanagement en het managen van gemeentebrede raamovereenkomsten en de meer adviserende, controlerende en gemeentebrede rol). Dit zal niet passen binnen de bestaande formatie, dus uitbreiding van de huidige formatie is dan noodzakelijk.

Dimensies	Maatregelen (S=Strategisch, T=Tactisch, O=Operationeel)	Financiële consequenties
Beleid	1. Regelmatig communiceren over inkoopbeleid (S) 2. Onder €50.000 is meervoudig onderhands aanbesteden mogelijk. In beleid duidelijker maken dat dit niet als afwijking wordt aangemerkt (S) 3. Te weinig kennis over SEBO, dit beter communiceren door accountmanager vanuit cluster Inkoop (T)	Deze tijdsinvestering wordt geraamd op 2 dagen per kwartaal voor senior Inkoopadviseur in zijn rol als accountmanager.
Organisatie	1. Gecoördineerd + model invoeren en dit verwerken in het inkoopbeleid (S) 2. Administratief beheer aan voorkant (start) en uitvoering (contractbeheer) beleggen bij Inkoopservicepunten (S) 3. Inkoopservicepunt per afdeling of bij cluster Inkoop voor kleinere afdelingen instellen. Beleid, geen verstand van inkoop, dan niet inkopen (S)	Wij schatten in dat voor de uitvoering van de werkzaamheden voor alle 8 inkoop-servicepunten max. 5fte is gemoeid waarschijnlijk op schaal 8 niveau (zie par.8.4 voor de onderbouwing)
Processen	1. Administratieve processen (waaronder startformulier) entrenen bij de inkoop-servicepunten (S) 2. Collectieve verplichting aanmaken bij raamovereenkomsten (T) 3. Matrix TBV maken (zie bijlage 4) (S) 4. Proces beschrijven voor contractmanagement m.b.t. gemeentebrede of afdelingsoverstijgende raamovereenkomsten en maken roadmap inkoop-taken (T)	De financiële consequenties van de maken van de roadmap en de TBV-matrix beperken zich tot een tijdelijke extra inspanning van cluster Inkoop. De daarmee gemoeide tijd wordt geraamd op 40 uur.
Systemen	1. Samenwerking met Finance & Control voor verplichtingenadministratie (T) 2. Zaaksysteem verbeteren en bij verbetering medewerkers die inkopen en cluster Inkoop betrekken (S) 3. Zoekfunctie ENZO verbeteren (T) 4. Raamovereenkomsten actueel overzicht, scope helder en vindbaar maken (zoekfunctie waar raamovereenkomsten voor bestaan ontwikkelen) (T)	Investering in inrichten en koppelen van systemen (o.a. zaaksysteem, financieel systeem), zodat wordt voorkomen dat gegevens dubbel ingevoerd moeten worden. De financiële consequenties zijn hiervan, binnen dit onderzoek, niet in te schatten omdat dit sterk afhankelijk is van de huidige set van afspraken.
Personeel	1. Inkoopservicepunten instellen, mensen opleiden voor hun taak (T) 2. Introductiecursus nieuwe medewerkers ontwikkelen (T) 3. Onvoldoende kennis contractmanagement (CM) binnen de afdelingen opheffen door instellen vakgroep CM (S)	De opleiding kan gemeenschappelijk in de vorm van 2 trainingsdagen. De begeleiding kan verzorgd worden door de betreffende accountmanager. Vakgroep CM ca. 4 uur per kwartaal.
Management info en communicatie	1. Veel rapporteren en aanspreken op resultaten rond inkoop, aanbestedingskalender communiceren (T) 2. Instellen vakgroep contractmanagement (S), voorbeeldfunctie vervullen (T) 3. Inkoop uitnodigen bij interne teamoverleggen, niet alleen bij MT (O) 4. Bewustwording nut Flexender en leren behoefte beter te ramen, opties meenemen (T)	Deze tijdsinvestering wordt geraamd op 2 dagen per kwartaal voor sr. Inkoopadviseur in zijn rol als accountmanager. Contractmanagementoverleg zal 1 keer per kwartaal plaatsvinden waarmee 3-4 uur gemoeid is voor de deelnemers.

Tabel 9: Verbetermaatregelen en consequenties

Bijlagen

Bijlage 1 - Geraadpleegde documenten

1. Zoetermeerse inkoopbeleid (https://www.zoetermeer.nl/bestuur/inkoop-aanbesteding_47315/)
2. Onderzoek van de rekenkamercommissie over Effectiviteit duurzaam inkopen uit 2018 / 2019 (https://www.zoetermeer.nl/gemeenteraad/rekenkamercommissie_43947/item/verslagen-rapporten-en-onderzoeksprogramma_13711.html)
3. Verwerkersovereenkomst (i.v.m. de enquête)
4. Spendanalyses 2018 en 2019
5. Eindrapportage Inkoop 2019 t.b.v. vakafdelingen (geanonimiseerd)
6. Ontwikkeling Inkoopfunctie - centralisatie proces - werkpakket (intern okt2019) incl. memo 3 nov 2018
7. Taakverdeling bij inkoop en aanbestedingen
8. Huidige kosten cluster Inkoop (salarisschalen van 7 personen: senior inkoopadviseurs, inkoopadviseurs, een contractbeheerder en een inkoopanalist)
9. Overzicht met stakeholders t.b.v. de interviews (max. 30)
10. Rapportage doorlichtingonderzoek Inkoop en aanbesteding 2008a
11. Tussentijdse rapportage n.a.v. onderzoek uit 2008
12. Voortgangsrapportage Inkoop 2019 Q2 t.b.v. vakafdelingen (geanonimiseerd)
13. Onderzoek naar contractmanagement (bij ICT)
14. Lijst met emailadressen t.b.v. de enquête
15. Introductie tekstonderzoek Pro10 om te versturen bij de enquêtes en interviews
16. Inkooppakketlijst (Pianoo) met mail over afdelingsoverstijgende inkooppakketten
17. Presentatie inkoopproces aan het MT (28 november 2019)
18. Contractenoverzicht Centraal contractbeheer 2019

Bijlage 2 – Geïnterviewde personen

Naam	Functie
Arie Cees de Jong	Teammanager Stadsbeheer
Bart van der Ark / Evert van Voskuijlen	Adviseur aanbestedingen / kostendeskundige
Anja Riedijk	Teammanager veiligheid
Karin Kampmeijer / Bart de Boer	Projectmanager / projectmanager
Peter Verweij / Esther Heeres	Manager afvalinzameling / business adviseur afvalinzameling
Henk van der Vorm / Ilona Snaterse	Civieltechnische adviseur / projectassistent
Wilma Planjer / Ron van Rooijen	Teammanager administratie / Afdelingshoofd financiën
Monique Bogaard / Monique de Zwart	Beleidsadviseur HRM / beleidsadviseur HRM
Frans Mulder / Joost Clarenbeek	Teammanager Zorg, inkomen en jeugd- en gezinshulp / manager uitvoering sociaal domein en teammanager handhaving
Angelique Schepers	Teammanager juridisch
Ingeborg Ter Laak	Wethouder
Marc van Gaalen / Richard Thiele	Teammanager automatisering / projectmanager I&A
Ton Looman	Teammanager SO
Bjorn Wijman	Concerncontroller
Ilse Jager	Verbijzonderde interne controle
Nancy Dekkers	Contractmanager Facilitair, Vastgoedbedrijf
Ingrid Wery	Contractbeheerder
Robin Blokland	Griffier, 1e adviseur ondersteunen gemeenteraad
Noortje van Zanten / Monique Molenaar	Afdelingsmanager vrije tijd / collectiebeheerder beeldende kunst
Dennis van Wissen / Koen van Dijk	Bouwkundig adviseur / teammanager
Jeroen Tomassen	Directeur
Charlotte Bredie / Mylène Blok	Sr. aanbestedingsadviseur en accountmanager Inkoop / aanbestedingsadviseur inkoop
Mario van den Berg	Sr. Inkoper
Marleen van Wel	Inkoop analist
Sunita Sahebdiën / Corine Looijen / Petra de Rooij / Edseline Andries	Secretaresses
Samantha van der Tas / Huda Kalsbeek	Projectleider vastgoed
Astrid Hoogeveen	Sr. juridisch adviseur JABO team
Anita Bukman / Roëll Reijers	Sr. Inkoopadviseur en accountmanager / inkoopadviseur

Heleen Beekman	Contractmanager
Samira Dillewaard	Inkoop voor samenwerking van 4 gemeenten

Bijlage 3 – Overzicht Inkoopservicepunten

Op grond van de spend en het aantal afgesloten contracten stellen wij de volgende 8 inkoopservicepunten voor:

– Stadsbeheer
– Vastgoedbedrijf
– Sociaal Domein
– Afvalinzameling
– Informatie & Automatisering
– Financiën & Control
– Publieksplein
– Cluster Inkoop; dit inkoopservicepunt is voor de afdelingen:
– Veiligheid, Vergunningen & Handhaving
– Stedelijke ontwikkeling
– Personeel & Organisatie
– Juridische Aangelegenheden & Bestuursondersteuning
– Vrije Tijd
– Communicatie
– en daarnaast voor de griffie en het directieteam/cluster concern control

Bijlage 4 – Taken, bevoegdheden en verantwoordelijk inkoop

De TBV kunnen worden vastgelegd in een RASCI-model.

Nader verklaard: RASCI: In het model zijn onderstaande rollen vastgelegd in relatie tot het inkoopproces:

R = Responsible (verantwoordelijk) Degene die het inkoopproces daadwerkelijk uitvoert. Er is in principe één rol die verantwoordelijk is voor het uitvoeren van het inkoopproces, waarbij verantwoordelijkheden en taken kunnen worden gedelegeerd. De eindverantwoordelijke keurt het werk dat de verantwoordelijke heeft uitgevoerd goed.

A = Accountable (eindverantwoordelijk) Degene die eindverantwoordelijk is voor de correcte en volledige afronding van het inkoopproces. Er kan slecht één eindverantwoordelijke zijn voor ieder activiteit in het inkoopproces.

S = Support (levert ondersteuning) Degenen die ondersteuning bieden tijdens het uitvoeren van het inkoopproces.

C = Consult (raadplegen) Degenen die worden geraadpleegd tijdens het uitvoeren van het inkoopproces.

I = Inform (informer) Degenen die up-to-date worden gehouden over de vorderingen, vaak alleen over de afronding/oplevering van het inkoopproces.

	Inkoopproces gemeente Zoetermeer	Resultaatverantwoordelijk	Actiebevoegd	Levert support	Moet geconsulteerd worden	Moet geïnformeerd worden
	Stap	R	A	S	C	I
●	1 Specificeren		Behoeftesteller	medewerkers vakafdeling	Contractmanager	
●	2 Invullen startdocument		Inkoopservicepunt	Behoeftesteller	Business adviseur	Cluster inkoop
●	3 Geven van advies ogv startdocument		Cluster inkoop			
◆	4 Akkoord?	Budgethouder			Business adviseur	
●	5 Zaak in zaaksysteem aanmaken	Budgethouder	Inkoopservicepunt	Behoeftesteller		
●	6 Opstellen offerte aanvraag		Behoeftesteller	Cluster inkoop		
◆	7 Akkoord?	Budgethouder				
●	8 Selecteren leveranciers		Behoeftesteller	Cluster inkoop		Inschrijvers
◆	9 Akkoord?	Budgethouder				
●	10 Beoordelen offertes	Budgethouder	Behoeftesteller	Cluster inkoop		Opdrachtnemer
●	11 Maken verplichting		Inkoopservicepunt	Behoeftesteller		
●	12 Opdracht- en afwijzingsbrieven opstellen	Budgethouder	Behoeftesteller	Inkoopservicepunt		Opdrachtnemer
◆	13 Akkoord?	Budgethouder		Behoeftesteller		Opdrachtnemer
●	14 Invoeren in contractregistratiesysteem	Budgethouder	Inkoopservicepunt	Behoeftesteller		Opdrachtnemer
●	15 Tussentijds evalueren	Contracteigenaar	Contractmanager	Cluster inkoop		Contractbeheerder
◆	16 Opdracht gereed?	Budgethouder	Behoeftesteller			
⊘	17 Afmelden contract bij einde		Inkoopservicepunt	Behoeftesteller		Cluster inkoop
	18 Controle op rechtmatigheid van inkoop	Budgethouder	Inkoopservicepunt en behoeftesteller	Cluster inkoop	Business adviseur	Management

Nader verklaard: RASCI In het model zijn onderstaande rollen vastgelegd in relatie tot het inkoopproces:

Voor contractmanagement zijn de volgende taken van belang, daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen prio 1, 2 en 3 contracten.

Prio 1: boven drempel

Prio 2: 50.000 - drempel

Prio 3: 5.000 - 50.000

Contractmanagementtaken						
	Contracteigenaar Strategisch			Contractmanager Tactisch		
	<i>Tijd per taak per prio contract</i>			<i>Tijd per taak per prio contract</i>		
	Prio 1	Prio 2	Prio 3	Prio 1	Prio 2	Prio 3
Contractmanagementtaken per contract over 4 jaar						
Nieuw contract						
Opstellen contractmanagement afspraken	0	0	0	2	2	1
Opstellen communicatiematrix	0	0	0	2	2	1
Overleg rond en met leveranciers						
Operationeel overleg (intern en met leveranciers)	0	0	0	64	64	64
Tactisch overleg (intern en met leveranciers)	0	0	0	200	160	80
Strategisch overleg (intern en met leveranciers)	24	20	16	24	20	16
Beheer en controle op contractuele aspecten						
Registratie en signalering wijziging in voorwaarden	0	0	0	12	8	4
Monitoring werking contract en uitnutting, treffen maatregelen	8	8	8	16	16	16
Metten leveranciersprestaties						
Prestatiemeting, leveranciers en beleidsrealisatie, rapportage	8	6	4	200	160	80
Treffen maatregelen n.a.v. prestaties	24	20	16	20	16	14
Vastlegging prestaties en maatregelen in inkoopdossier	0	0	0	4	4	2
Contractuitnutting						
Bewaken hoogte uitgaven (raam)contract i.r.t. raming	8	8	8	16	16	16
Metten klanttevredenheid eenheid overstijgende contracten en informeren belanghebbenden, bevragen gebruikers	0	0	0	48	48	48
Marktonderzoek						
Bewaken/volgen relevante marktontwikkelingen	1	1	1	8	8	8
Bewaken financiële gezondheid leverancier (Graydon)	0	0	0	8	4	4
Uren per contract over vier jaar	73	63	53	624	528	354
Gemiddeld aantal uur per jaar per contract	18	16	13	156	132	89

