gemeente Rheden

Memo

datum	voor	Afdeling/cluster
17 februari 2023	Gemeenteraad	
behandeld door	**ons kenmerk**	**bijlage(n)**
N. van Ophem/I.Spanjer		0

onderwerp
Evaluatie inkoop- en aanbestedingsbeleid

Geachte raad,

In juli 2020 heeft uw raad het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Rheden vastgesteld. Tijdens de raadsvergadering heeft het college uw raad toegezegd het beleid na verloop van 2 jaar te evalueren. Met dit memo geeft ons college u inzicht in de uitkomsten van deze evaluatie. Deze evaluatie heeft ook tot doel om de gevolgen van de overheveling van formatie op het gebied van inkoop duidelijk te maken. Bij de oprichting van De Connectie is destijds namelijk de keuze gemaakt 0.7 fte van de beschikbare formatie strategisch inkoopadviesfunctie (1 fte) over te hevelen naar De Connectie. Dat betekent dat binnen onze organisatie op dit moment 0,3 fte beschikbaar is voor strategisch inkoopadvies en demandmanagement voor interne en externe stakeholders op het gebied van inkoop.

Aanpak van de evaluatie
We hebben bij de evaluatie de volgende bouwstenen (beleid en invulling functie strategisch inkoopadvies) en vragen geanalyseerd door te kijken en te vragen naar praktijkervaringen van de afgelopen 2 jaar:

Beleid
1. Is het inkoopbeleid van de gemeente in lijn met de huidige wetgeving?
2. Zijn de doelstellingen in het inkoopbeleid helder gedefinieerd en bekend binnen de organisatie?
3. In hoeverre sluit het huidige beleid aan op de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van duurzaamheid en Social Return?

Invulling functie strategisch inkoopadvies
1. personele bezetting;
2. beschikbare systemen/applicaties;
3. inrichting van het inkoopproces.

Om deze vragen te beantwoorden is een spendanalyse over 2020/2021 en 2022 en aanvullend een intern onderzoek op basis van beschikbare documenten en beleid gedaan. Vervolgens zijn er 15 interviews gehouden met betrokken ambtenaren, waaronder de controller, concern jurist, directie, budgethouders, beleid, contractmanagers sociaal domein en inkoop (De Connectie, onze partner op het gebied van uitvoeren van aanbestedingen). In de interviews is gebruik gemaakt van de gegevens uit de spendanalyse en het aanvullend onderzoek. De uitkomsten van het onderzoek en de interviews zijn vervat in een advies dat is gepresenteerd aan het MT en DT.

Uitkomsten evaluatie – BELEID

1. Wetgeving?
Het inkoopbeleid is up-to-date en in lijn met de huidige aanbestedingswetgeving. De documenten op het gebied van inkoop en beleid zijn geactualiseerd en specifiek voor de gemeente Rheden.

2. Doelstellingen?
De doelstellingen van de gemeente Rheden, zoals lokale economie, global goals en Social Return, vormen een groot onderdeel van het inkoopbeleid. Voor Social Return is specifiek beleid opgesteld. Niet de gehele organisatie is bekend met het inkoopbeleid en de doelstellingen hiervan. De

Connectie waar een groot gedeelte van de inkoop is belegd is wel op de hoogte van het inkoopbeleid en neemt de doelstellingen op in de verschillende aanbestedingen die zij uitvoeren.

3. Beleid

Het onderdeel beleid is opgedeeld in drie thema's: Social return, duurzaam / circulair en lokaal inkopen.

Social Return

Op het gebied van Social Return (SDG 8 en 10) heeft de gemeenteraad het volgende vastgesteld:

"Iedereen doet naar vermogen mee. De organisaties willen meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk krijgen en aan het werk houden. Contractpartners van de organisaties zal gevraagd een bijdrage te leveren aan deze doelstelling in de vorm van Social Return of Investment. Social Return of SROI (Social Return On Investment) bij overheidsopdrachten is primair bedoeld om personen met een afstand tot de arbeidsmarkt meer kansen te geven op werk of ontwikkelingsmogelijkheden.

De doelstellingen van Social Return zijn:

- *Het creëren van ontwikkelkansen en werkplekken voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, zodat ook zij kunnen participeren en uitkeringslasten worden verminderd.*
- *Het bevorderen en stimuleren van inclusief ondernemerschap, waarin medewerkers met verschillende achtergronden, beperkingen en kwaliteiten, werken.*
- *Het bevorderen van en invulling geven aan een duurzame win-win samenwerking tussen overheden en werkgevers op gebied van arbeids-, maatschappelijke en scholingsvraagstukken.*

Social Return zal door middel van het bouwblokkenmodel toegepast worden bij inkoop- en aanbestedingstrajecten. Dit model is een keuzemenu dat opdrachtnemers kunnen hanteren voor de invulling van SROI en geeft, om aan de verantwoordingsverplichting te voldoen, minder administratieve lasten. Het bouwblokkenmodel biedt daarnaast de mogelijkheid voor publieke overheden om de Social Return inzet gedifferentieerd naar doelgroepen en mate van afstand tot de arbeidsmarkt en mate van besparing op uitkeringslasten verschillend te waarderen."

Het opnemen van Social Return componenten in aanbestedingen is één van de middelen om Social Return te bewerkstelligen. Het daadwerkelijk coördineren en opvolgen van het onderdeel Social Return was gedurende de eerste twee jaar van de uitvoering van dit inkoop- en aanbestedingsbeleid niet voldoende belegd waardoor er niet genoeg is aangejaagd om dit doel te realiseren. In 2022 is een medewerker aangesteld die verantwoordelijk is voor het toepassen en meedenken op het gebied van Social Return. De Connectie is op de hoogte van de beleidsdoelstellingen van de gemeente Rheden. Op dit moment vindt vanuit inkoop geen monitoring plaats op Social Return. Er vinden momenteel wel gesprekken plaats met de Connectie om beter te kunnen monitoren op Social Return.

Duurzaam/ Circulair

Op het gebied van het onderdeel Duurzaam / circulair heeft de gemeenteraad het volgende vastgesteld:

Rheden heeft ook als opdrachtgever en inkoper een voorbeeldfunctie in het maatschappelijk verkeer. Bij Inkopen neemt Rheden daarom sociale, ecologische en economische aspecten in acht. Maatschappelijk Verantwoord Inkopen ('MVI') betekent dat Rheden de effecten op people, planet en profit meeneemt bij Inkopen. Met een goed Inkoop- en aanbestedingsbeleid kunnen maatschappelijke doelen immers gelijktijdig worden gerealiseerd (Inkopen met impact). Rheden stimuleert daarom sociale, ecologische en economische aspecten te integreren bij Inkopen en aanbestedingen van Werken, Diensten en Leveringen. Daarnaast heeft Rheden als opdrachtgever en inkoper invloed op Ondernemers om wenselijke maatschappelijke veranderingen teweeg te brengen. Door vooruitstrevende eisen te stellen wil zij een duurzaam beleid door Ondernemers stimuleren. Rheden vergroot de impact van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen door haar opdrachtgeverschap en de inkooporganisatie intern goed op elkaar af te stemmen.

Door middel van het uitvoeren van aanbesteden en het daarin opnemen van duurzame / circulaire componenten is een mogelijkheid om duurzaamheid en circulariteit binnen gemeente Rheden te stimuleren. De Connectie is op de hoogte van de beleidsdoelstellingen van de gemeente Rheden. Binnen daartoe geschikte aanbestedingen, zoals bijvoorbeeld huisvesting en inrichting, wordt specifiek gekeken naar de mogelijkheden voor het opnemen van eisen op het gebied van duurzaamheid en circulariteit. Voorbeelden daarvan zijn ons gemeentehuis en zwembad Biljoen. Op dit moment vindt vanuit het strategisch inkoopadvies binnen onze organisatie nog geen monitoring plaats van de daadwerkelijke opbrengst van binnen aanbestedingen op het gebied van duurzaamheid / circulariteit gerealiseerde doelstellingen. Wel vinden momenteel gesprekken plaats met de Connectie om te kunnen monitoren op duurzaamheid en circulariteit.

Aanvulling evaluatie – lokaal inkopen
Naast bovengenoemde evaluatie van twee specifieke beleidsdoelstellingen hebben wij op basis van de beschikbare data en de daarvoor door inkoop en aanbesteding ontwikkelde applicatie (BI-tool) specifiek gekeken naar het realiseren van lokale inkoop bij lokale ondernemers. Als definitie voor 'lokale ondernemers' zijn ondernemers binnen het postcodegebied van gemeente Rheden gehanteerd. Op het gebied van lokale economie heeft uw raad het volgende vastgesteld:

Rheden heeft oog voor de lokale economie, zonder dat dit tot enigerlei vorm van discriminatie van Ondernemers leidt. In gevallen waar een enkelvoudig onderhandse Offerteaanvraag en/of een meervoudig onderhandse Offerteaanvraag volgens de geldende wet- en regelgeving is toegestaan, zal rekening worden gehouden met de lokale economie en lokale Ondernemers. Rheden spant zich actief in om, zoveel als mogelijk, lokale Ondernemers te betrekken. Discriminatie moet daarbij worden voorkomen en Rheden moet niet onnodig regionale, nationale, Europese of mondiale kansen laten liggen. Bij meervoudig onderhandse Offerteaanvragen zal, indien mogelijk, minimaal één-derde van de uit te nodigen partijen lokaal zijn. Voor enkelvoudig onderhandse trajecten geldt dat de afweging gemaakt wordt of een lokale ondernemer kan voorzien in de behoefte.

Op basis van monitoring kan geconstateerd worden dat in 2020 het percentage gecontracteerd bij een lokale onderneming 4,9 % is, in 2021 is dit 7,5 % en in 2022 is dit 9,0 %. In Bijlage 1: 'Uitsplitsing in inkoopsegmenten' treft u hiervan een specificatie aan. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van het percentage 'lokale ondernemers' binnen het postodegebied van gemeente Rheden en de aangrenzende gemeenten (de gemeenten Arnhem, Rozendaal, Brummen, Bronckhorst, Doesburg, Zevenaar en Westervoort). Het percentage lokale inkoop inclusief aangrenzende gemeenten is in 2020 18 %, in 2021 is dit 29,1 % en in 2022 is dit 24,8 %.

Uitkomsten evaluatie – INVULLING FUNCTIE STRATEGISCH INKOOPADVIES

1. **Personele bezetting**

De gemeentelijke organisatie neemt contact op met de inkoopafdeling van de Connectie wanneer er een informatiebehoefte is bij aanbestedingen. Verder neemt de organisatie contact op met de strategisch inkoopadviseur indien er vragen zijn op het gebied van inkoop. De ervaring en werkwijze vanuit de organisatie met zowel de interne strategische inkoopadviseurs als die van de Connectie zijn overwegend positief. Wel komt de huidige uitvoering van de werkzaamheden van de Connectie niet altijd overeen met de wensen van de budgethouders. De organisatie vraagt namelijk om sturing op het gebied van rechtmatigheid. De inkoopmeldingen die belegd worden bij de Connectie dienen allereerst bij de strategisch inkoopadviseur komen te liggen. Hierdoor kan meer sturing worden gegeven aan de beleidsdoelstellingen van de gemeente Rheden.
De Connectie levert inkoopondersteuning voor bedrijfsvoering en ruimte. Inkoopvraagstukken liggen nu nog teveel bij de strategisch inkoopadviseur die daarvoor niet genoeg tijd heeft en wiens primaire taak dit niet is. Waar dit kan pakt de Connectie nu deze vraagstukken op. Deze vraagstukken moeten opgepakt worden door de Connectie. Met de capaciteit die we tot nu toe beschikbaar hebben, hebben we voldoen aan ons inkoop- en aanbestedingsbeleid. Onze ambitie is hoger. Zo willen we bij structurele invulling van de inkoopadviseur vaker in gesprek met de Rhedense ondernemers over waar we nog meer met elkaar kunnen samenwerken op dit gebied.

2. **Beschikbare systemen / applicaties**

Er zijn verschillende tools en systemen beschikbaar voor inkoop en aanbesteding. Enkele tools zijn niet up-to-date (zoals contractbeheer) en/of worden niet consequent ingezet. Ook wordt de signaleringsfunctie niet gebruikt voor het voorkomen van spendoverschrijdingen en

rechtmatigheidsrisico's. De strategisch inkoopadviseur zal medewerkers actief informeren over de mogelijkheden met betrekking tot tools en actief monitoren op de spendanalyse.

Tools voor het contractbeheer voor het sociaal domein zijn ook beschikbaar. Daarnaast is Topdesk aanwezig voor het verkrijgen van informatie betreffende inkoop en aanbesteding onder de drempels. Verder is CTM beschikbaar voor het digitaal aanbesteden vanaf meervoudig onderhandse aanbestedingen. Deze tools zijn up-to-date.

3. Inrichting van het inkoopproces

Inkoop / de Connectie wordt gevonden door budgethouders wanneer er vragen zijn of ondersteuning gewenst is bij Europese aanbestedingen. De ervaringen met de begeleiding van de Connectie zijn positief. De kwaliteit van de uitgevoerde aanbestedingen is goed.

Wel leidt de huidige inrichting van het inkoopproces tot risico's met betrekking tot mogelijke, financiële onrechtmatigheden door het ontbreken van een sturingsfunctie daarop. Medewerkers zijn ook niet altijd bekend met het inkoopproces en de rol die de Connectie daarin vervult. Ook is door regionale samenwerking (bijvoorbeeld de MGR voor het sociaal domein) het inkoopproces voor afdelingen verschillend, hetgeen verwarring oplevert. Op het gebied van contractbeheer en contractmanagement heeft team Samenleving inmiddels contractmanagers in dienst en ingehuurd, hetgeen tot borging van de met aanbieders gemaakte afspraken leidt.

Afsluiting en aanbeveling

Het is belangrijk voldoende formatie beschikbaar te hebben op de strategische inkoopfunctie om vanuit inkoop, in afstemming met de verantwoordelijk beleidsmedewerkers op het gebied van Social Return, duurzaamheid / circulariteit en lokale economie, bij te dragen aan het daadwerkelijk kunnen realiseren van deze doelstellingen. Op dit moment is dit niet mogelijk omdat in de huidige formatie hiervoor onvoldoende ruimte is. Inmiddels is een separaat voorstel tot formatie-uitbreiding bij uw raad ingediend en toegekend bij de behandeling van de Meerjarenprogrammabegroting 2023-2026. Op dit moment wordt de vacature voor formatie-uitbreiding uitgezet.

Aanbevelingen richting de Raad:

1. De uitkomsten en aanbevelingen van de evaluatie Inkoop en aanbestedingsbeleid gemeente ter kennis te nemen.
2. De formatie-uitbreiding op de strategische inkoopfunctie nadrukkelijk en in samenspraak met de beleidsverantwoordelijken in te zetten voor monitoring en sturing op het bereiken van de doelstellingen op de gebieden van Social Return, duurzaamheid / circulariteit en lokale economie. Eind 2025 de resultaten van een nieuwe evaluatie van het Inkoop en aanbestedingsbeleid Rheden met de raad te delen.

Bijlage 1: Uitsplitsing in inkoopsegmenten

Inkoopsegment	Totaal nette omzet 2020	Lokaal netto omzet 2020	Percen-tage 2020	Totaal netto omzet 2021	Lokaal nette omzet 2021	Percen-tage 2021	Totaal netto omzet 2022**	Lokaal nette omzet 2022**	Percen-tage 2022**
Personeelsgerelateerde zaken	€ 484.397	€ 56.496	11,7 %	€ 671.100	€ 134.492	20,0%	€ 943.664	€ 129.412	13,7 %
Kantoorinrichting en benodigdheden, middelen voor bedrijfsvoering en informatie	€ 1.352.161	€ 56.218	4,2 %	€ 1.477.448	€ 53.484	3,6 %	€ 1.029.348	€ 66.088	6,4 %
Automatisering en telecommunicatie	€ 1.463.472	€ 2.206	0,2 %	€ 1.462.748	€ 7.225	0,5 %	€ 1.527.148	€ 50	0,0 %
Flexibele arbeid	€ 4.397.090	€ 1.534	0,0 %	€ 5.371.611	€ 10.912	0,2 %	€ 5.937.717		
Advies en onderzoek (niet op basis van detachering)	€ 2.158.004	€ 264.622	12,3 %	€ 3.308.175	€ 735.467	22,2 %	€ 3.561.590	€ 583.213	16,4 %
Vervoer, aandrijfsystemen, emballage	€ 131.176	€ 29.532	22,5 %	€ 151.675	€ 45.717	30,1 %	€ 149.111	€ 28.691	19,2 %
Gebouwen en gebouwgerelateerde installaties	€ 5.742.052	€ 215.456	3,8 %	€ 5.839.992	€ 295.807	5,1 %	€ 6.529.575	€ 452.418	6,9 %
GWW (aanleg en onderhoud), niet gebouwgerelateerde installaties en openbare ruimten	€ 11.042.573	€ 774.932	7,0 %	€ 7.737.407	€ 803.862	10,4 %	€ 5.638.455	€ 610.332	10,8 %
Hulpverlening en openbare orde	€ 34.975	€ 18.550	53,0 %	€ 39.324	€ 24.770	63,0 %	€ 68.405	€ 32.558	47,6 %
Sociaal domein*	€ 2.635.186	€ 23.605	0,9 %	€ 2.368.800	€ 29.101	1,2 %	€ 2.075.390	€ 30.911	1,5 %
Totaal	**€ 29.441.086**	**€ 1.443.151**	**4,9 %**	**€ 28.428.280**	**€ 2.140.838**	**7,5 %**	**€ 27.460.403**	**€ 1.933.673**	**9,0 %**

* Dit bedrag is exclusief de uitgaven op het gebied van Wmo. In 2020 zijn de uitgaven van Jeugd ook niet meegenomen, in 2021 wel vanwege de lokale aanbesteding jeugd.
** Bijgewerkt tot 1 december 2022.

Bijlage 1: Uitsplitsing in inkoopsegmenten breed
Lokale omzet inclusief omzet in aangrenzende gemeenten (Arnhem, Rozendaal, Brummen, Bronckhorst, Doesburg, Zevenaar en Westervoort)

Inkoopsegment	Totaal nette omzet 2020	Lokaal netto omzet 2020	Percen-tage 2020	Totaal netto omzet 2021	Lokaal nette omzet 2021	Percen-tage 2021	Totaal netto omzet 2022**	Lokaal nette omzet 2022**	Percen-tage 2022**
Personeelsgerelateerde zaken	€ 484.154	€ 84.776	17,5 %	€ 671.100	€ 148.720	22,2 %	€ 943.664	€ 155.187	16,4 %
Kantoorinrichting en benodigdheden, middelen voor bedrijfsvoering en informatie	€ 1.348.778	€ 126.793	9,4 %	€ 1.477.448	€ 226.250	18,0 %	€ 1.029.348	€ 120.746	11,7 %
Automatisering en telecommunicatie	€ 1.473.255	€ 30.230	2,1 %	€ 1.462.748	€ 41.817	2,9 %	€ 1.527.148	€ 40.471	2,7 %
Flexibele arbeid	€ 4.397.090	€ 294.746	6,7 %	€ 5.371.611	€ 447.529	8,3 %	€ 5.937.717	€ 431.520	7,3 %
Advies en onderzoek (niet op basis van detachering)	€ 2.158.004	€ 606.758	28,1 %	€ 3.308.175	€ 1.133.045	34,2 %	€ 3.561.590	€ 910.600	25,6 %
Vervoer, aandrijfsystemen, emballage	€ 131.176	€ 30.330	23,1 %	€ 151.675	€ 45.842	30,2 %	€ 149.111	€ 29.947	20,1 %
Gebouwen en gebouwgerelateerde installaties	€ 5.742.908	€ 336.775	5,9 %	€ 5.839.992	€ 524.644	9,0 %	€ 6.529.575	€ 861.601	13,2 %
GWW (aanleg en onderhoud), niet gebouwgerelateerde installaties en openbare ruimten	€ 11.042.573	€ 1.570.373	14,2 %	€ 7.737.407	€ 3.426.348	44,3 %	€ 5.638.455	€ 2.421.832	43,0 %
Hulpverlening en openbare orde	€ 34.975	€ 23.810	68,1 %	€ 39.324	€ 26.260	66,8 %	€ 68.405	€ 32.558	47,6 %
Sociaal domein*	€ 2.635.186	€ 2.189.240	83,1 %	€ 2.268.800	€ 2.210.253	93,3 %	€ 2.075.390	€ 1.802.294	86,8 %
Totaal	**€ 29.441.086**	**€ 5.296.854**	**18,0 %**	**€ 28.428.280**	**€ 8.270.708**	**29,1 %**	**€ 27.460.403**	**€ 6.808.755**	**24,8 %**

* Dit bedrag is exclusief de uitgaven op het gebied van Wmo. In 2020 zijn de uitgaven van Jeugd ook niet meegenomen, in 2021 wel vanwege de lokale aanbesteding jeugd.
** Bijgewerkt tot 1 december 2022.