Onderzoekrapport inkoopconstruct Peelgemeenten-Bizob



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 2
1. Inleiding 3
1.1. Aanleiding en probleemstelling 3
1.2. Onderzoeksvraag 4
2. Werkzaamheden Bizob 5
2.1. Werkzaamheden Bizob ten behoeve van Peelgemeenten 5
2.2. Relatie met regionale samenwerking rondom inkoop jeugd 6
2.3. Vertaling van lokale inkoopplannen naar inkoopplan Peelgemeenten 6
3. Uitwerking scenario's 8
3.1. Beschrijving scenario's 8
3.2. Vergelijking scenario's 9
4. Conclusie 14
5. Implementatie 15
5.1. Juridisch 15
5.2. Financieel 15
5.2. Organisatorisch 17
Bijlage 1: Werkzaamheden Bizob 18

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en probleemstelling

Stichting Bureau Inkoop en Aanbestedingen Zuidoost-Brabant (hierna “Bizob”) ondersteunt de bij haar aangesloten gemeenten en gemeenschappelijke regelingen met inkoopvraagstukken in de breedste zin van het woord. De Gemeenschappelijke regeling Peelgemeenten (hierna “Peelgemeenten”) maakt veelvuldig gebruik van de diensten van Bizob, maar is zelf niet aangesloten bij Bizob. Door het bestuur van Bizob is, mede ingegeven door de Wet Markt en Overheid, besloten dat Bizob alleen diensten voor deelnemers mag verrichten. Omdat Peelgemeenten in 2017 bij de start wel behoefte had aan ondersteuning van Bizob is een construct bedacht waardoor dit toch mogelijk was. De inkooptrajecten van Peelgemeenten werden gekoppeld en doorbelast aan de vijf Peelgemeenten. Dit construct wordt thans nog steeds gebruikt, maar leidt in de praktijk tot diverse problemen, zowel voor Peelgemeenten, de lokale gemeenten en Bizob. Hieronder volgt een uiteenzetting van deze problemen.

Peelgemeenten heeft geen eigen inkoopplan

In de huidige situatie heeft Peelgemeenten geen eigen inkoopplan, doordat Peelgemeenten niet is aangesloten bij Bizob. Hierdoor landen de werkzaamheden van Bizob voor Peelgemeenten direct in de inkoopplannen van de lokale gemeenten. De afstemming hierover tussen Peelgemeenten en de lokale gemeenten loopt niet altijd goed, waardoor inkoopprojecten van Peelgemeenten niet worden verwerkt en er onvoldoende capaciteit van Bizob beschikbaar is voor Peelgemeenten.

Grip lokale gemeente op inzet Bizob t.b.v. Peelgemeenten

De lokale gemeenten vinden het huidige construct ook niet wenselijk, omdat de uren die Bizob besteedt voor Peelgemeenten worden afgeschreven van de capaciteit die Bizob voor de lokale gemeenten beschikbaar heeft gesteld. De lokale gemeenten hebben geen invloed op deze inkoopprojecten, maar betalen wel de rekening.

Grip Peelgemeenten op prioritering en kwantiteit dienstverlening Bizob

Peelgemeenten heeft geen invloed op de prioritering wanneer er een capaciteitsprobleem speelt. Peelgemeenten heeft geen directe relatie met Bizob. Bizob bespreekt de voortgang van het inkoopplan periodiek met de lokale gemeenten, maar niet met Peelgemeenten. Indien er geprioriteerd moet worden, vindt hierover enkel afstemming plaats met de lokale gemeenten. De praktijk wijst uit dat lokale inkoopprojecten dan voorrang krijgen, waardoor inkoopprojecten van Peelgemeenten in gevaar komen.

Administratie Bizob omslachtig

Tot slot is de huidige situatie ook niet wenselijk voor Bizob, omdat dit leidt tot een complexe administratie. Bij inkooptrajecten voor Peelgemeenten, waar geen lokale Peelgemeenten aan deelnemen, worden de uren van Bizob doorbelast aan de lokale gemeenten. Bij gezamenlijke inkooptrajecten waar ook alle lokale Peelgemeenten aan deelnemen, worden de uren van Bizob voor het aandeel Peelgemeenten verdeeld over de vijf lokale gemeenten en bij de uren voor de lokale gemeenten opgeteld. Bij trajecten waar slechts een aantal lokale gemeenten aan deelnemen worden de uren van Bizob voor Peelgemeenten ook verdeeld over de vijf lokale gemeenten. Met name voor de gemeenten die niet deelnemen aan dit inkooptraject is dit verwarrend. Deze complexe administratie is bewerkelijk, maar ook foutgevoelig en risicovol.

1.2. Onderzoeksvraag

Gelet op het bovenstaande is het huidige construct niet wenselijk. Voor alle betrokken partijen brengt dit nadelen en risico's met zich mee. Daarom dient de volgende onderzoeksvraag te worden beantwoord:

Welke inkoopconstructie met Bizob is het meest wenselijk en hoe dient de implementatie van deze constructie eruit te zien?

In dit kader zijn drie scenario's onderzocht, namelijk:
Scenario 1: Aansluiting Peelgemeenten bij Bizob met overheveling van budgetten;
Scenario 2: Aansluiting Peelgemeenten bij Bizob zonder overheveling van budgetten;
Scenario 3: Geen aansluiting Peelgemeenten bij Bizob, maar optimalisatie van processen en afspraken.

Alvorens er nader wordt ingegaan op de verschillende scenario's, zal hierna in hoofdstuk 2 allereerst nog aanvullende achtergrondinformatie over de werkzaamheden van Bizob worden gegeven. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de voor- en nadelen van de verschillende scenario's in beeld gebracht. Aan de hand daarvan wordt de onderzoeksvraag beantwoord in hoofdstuk 4 en wordt een advies gegeven over de meest wenselijke inkoopconstructie. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 beschreven hoe de verdere uitwerking en implementatie van dit scenario eruit ziet.

2. Werkzaamheden Bizob

2.1. Werkzaamheden Bizob ten behoeve van Peelgemeenten

In bijlage 1 zijn de doelstellingen en taken van Bizob in zijn algemeenheid opgenomen. In deze paragraaf wordt verder ingegaan op de werkzaamheden die Bizob verricht ten behoeve van Peelgemeenten. Het gaat daarbij zowel om de uitvoeringskosten als de zorgkosten.

Contractbeheer

Alle administratieve processen om contracten te registeren en mutaties te verwerken gedurende de looptijd van de overeenkomst. Contractbeheer wordt centraal verzorgd vanuit de backoffice in Oirschot en ondersteunt de contractmanager.

Contractmanagement

Contractmanagement richt zich op prestatiemanagement en relatiemanagement (of leveranciersmanagement). Onder prestatiemanagement worden alle taken verstaan die gericht zijn op het monitoren en bijsturen van de gewenste prestaties van de zorgaanbieder/leverancier en het oplossen van knelpunten en problemen in de relatie met de zorgaanbieder/leverancier. Onder relatiemanagement worden alle taken verstaan die gericht zijn om positieve en constructieve relaties tussen de belanghebbenden te bewerkstelligen. Hiervoor vinden onder andere fysieke overlegtafels plaats met zorgaanbieders. Jaarlijks worden er Fysieke Overlegtafels Jeugd en Fysieke Overlegtafel Wmo georganiseerd. Daarnaast worden er jaarlijks leveranciersgesprekken gevoerd.

Inkoop

Inkoop betreft advisering, begeleiding en uitvoering tijdens (Europese) aanbestedings-trajecten.

Helpdesk

De helpdesk kan voor alle inkoop gerelateerde vragen worden geraadpleegd (inkoop, contractmanagement, juridische ondersteuning, enz.). Het betreft advisering bij problemen en vragen die niet in het inkoopplan van Bizob zijn opgenomen. Indien de advisering van Bizob meer bedraagt dan een halve dag per vraag, moet hiervoor een apart project worden aangevraagd in het inkoopplan.

Regionale rol met betrekking tot landelijk accountantsprotocol zorgkosten

Zorgaanbieders ontvangen ieder jaar van Bizob het verzoek om de financiële productieverantwoording Wmo en Jeugdwet aan te leveren. Dit is een controle waarmee de gemeente kan zien of de zorg die door de zorgaanbieders is gefactureerd ook daadwerkelijk is afgenomen. Voor het indienen van de productieverantwoording wordt gebruik gemaakt van het verantwoordingsformats van het Landelijk accountantsprotocol opgesteld door Ketenbureau i-Sociaal Domein. Contractbeheer Bizob ontvangt en verwerkt de input van de zorgaanbieders. Er vindt een controle plaats op volledigheid. Bij omissies wordt gereclameerd. Daarnaast bewaakt Bizob de aanlevertermijn. Zorgaanbieders die deze termijn overschrijden, ontvangen een aanmaning om alsnog de productieverantwoording aan te leveren. De omzetgegevens worden per zorgaanbieder, per wet, per gemeente geregistreerd in een totaal overzicht. De gemeenten ontvangen wekelijks de productieverwoordingen die voor hun van toepassing zijn. Daarnaast ontvangen de gemeenten een voortgangsrapportage die betrekking heeft op het totaal.

2.2. Relatie met regionale samenwerking rondom inkoop jeugd

Bizob biedt ook ondersteuning bij de inkoop van jeugdhulp en daarmee verband houdende werkzaamheden. De inkoop van jeugdhulp vindt op verschillende niveaus plaats: landelijk, bovenregionaal en regionaal. De VNG heeft raamovereenkomsten afgesloten voor de landelijke inkoop van specialistische jeugdhulp. Bovenregionaal werken de 21 gemeenten samen ten behoeve van de inkoop van de veiligheidsketen. Het gaat daarbij om Veilig Thuis, Jeugdbescherming en jeugdreclassering, jeugdzorgplus en Spoedeisende Zorg. Binnen inkoopsamenwerking “Een 10 voor de jeugd” wordt de gezamenlijke regionale inkoop van de overige jeugdhulp geregeld middels bestuurlijk aanbesteden.

In het kader van “Een 10 voor de jeugd” verricht Bizob werkzaamheden ten behoeve van de inkoop en contractbeheer- en management. Deze uren maken onderdeel uit van de inkoopplannen van de lokale gemeenten.

Ten behoeve van regionaal contractmanagement wordt binnen “Een 10 voor de jeugd” een gezamenlijke visie uitgewerkt. Onderdeel van deze visie is de benodigde formatie voor contractbeheer en -management. Hoe deze formatie precies invulling krijgt en daarmee ook welke aandeel daarvoor door de deelnemende partijen geleverd moet worden, wordt momenteel uitgewerkt in het uitvoeringsplan contractmanagement.

Bovenstaande ontwikkeling kan gevolgen hebben voor het aantal uren dat moet worden opgenomen in het inkoopplan voor 2022. Deze ontwikkeling heeft echter geen invloed op voorliggende onderzoeksvraag en/of advies. Wel zullen de eventuele consequenties verwerkt worden bij de verdere uitwerking.

2.3. Vertaling van lokale inkoopplannen naar inkoopplan Peelgemeenten

Op basis van de lokale inkoopplannen over de jaren 2019 tot en met 2021 is in beeld gebracht welke werkzaamheden Bizob heeft verricht voor Peelgemeenten. Overigens geeft Bizob aan dat op basis van de trajecten er normaliter meer contractdagen benodigd zijn voor Peelgemeenten dan tot nu toe waren/zijn opgenomen in de inkoopplannen van de lokale gemeenten. In de verdere uitwerking zal echter worden uitgegaan van de huidige contractdagen die zijn afgesloten tussen Bizob en de lokale gemeenten. Op basis hiervan is een eerste inschatting gemaakt van de in 2022 benodigde capaciteit voor Peelgemeenten.

De inschatting is dat in 2022 in totaliteit 550 dagen benodigd zijn voor Peelgemeenten, hetgeen aansluit bij de lokale inkoopplannen. Uit de lokale inkoopplannen blijkt dat een derde van de totale lokale inkoopdagen betrekking heeft op Peelgemeenten. Na overheveling van de inkoopdagen van lokaal naar Peelgemeenten resteren er lokaal nog 1.100 dagen ten behoeve van het fysieke domein en bedrijfsvoering van lokale gemeenten. In onderstaand overzicht staat de analyse van inkoopdagen ten behoeve van Peelgemeenten.

Inkoopplan Bizob t.b.v. Peelgemeenten (dagen per jaar)	**2019 realisatie**	**2020 realisatie**	**2021 begroot**	**2022 concept**
Inkoop/contractbeheer/contractmanagement Bedrijfsvoering	3,3	13,5	18,2	35,2
Inkoop/contractbeheer/contractmanagement Sociaal Domein	453,4	377,8	492,1	465,5
Rol accountants protocol zorgkosten wmo/jeugd	32,7	34,7	26,5	31,3
Helpdesk	18,7	17,2	10,0	18,0
Totaal	**508,0**	**443,3**	**546,8**	**550,0**

De verschillende onderdelen uit het inkoopplan worden hieronder nader toegelicht.

Inkoop/contractbeheer/contractmanagement Bedrijfsvoering

Dit betreft inkoop/contractbeheer en contractmanagement ten behoeve van de Bedrijfsvoering van Peelgemeenten. De belangrijkste onderdelen betreffen inhuur (Managed Service Providers ofwel MSP) en Payroll, hardware, software, juridische dienstverlening en kennisbank.

Inkoop/contractbeheer/contractmanagement Sociaal Domein

Met betrekking tot de zorgkosten worden inkoopcontracten afgesloten voor met name de volgende onderdelen:

- Beschermd wonen
- Wmo begeleiding
- Huishoudelijke Ondersteuning (inclusief optische controles)
- Sociaal medische advisering
- Hulpmiddelen en trapliften
- Jeugd inkoop (een tien voor de jeugd)

Rol accountants protocol zorgkosten wmo/jeugd

Zie paragraaf 2.1.

Helpdesk

Zie paragraaf 2.1.

3. Uitwerking scenario's

3.1. Beschrijving scenario's

In de huidige situatie is Peelgemeenten geen deelnemer van Bizob. De budgetten staan lokaal en de inkoopdagen van Bizob landen in de lokale inkoopplannen zonder dat afstemming plaats vindt tussen Bizob en Peelgemeenten. Ook de afstemming tussen Peelgemeenten en de lokale gemeenten verloopt niet altijd goed, waardoor het risico bestaat dan inkooptrajecten van Peelgemeenten niet in de lokale inkoopplannen worden opgenomen en er onvoldoende capaciteit van Bizob beschikbaar is. De inkooptrajecten van Peelgemeenten en de inkooptrajecten van de lokale gemeenten kunnen hierdoor in de knel komen. Omdat deze situatie voor zowel Peelgemeenten, de lokale gemeenten en Bizob onwenselijk is, zijn de volgende scenario's onderzocht:

Scenario 1: Aansluiting Peelgemeenten bij Bizob met overheveling van budgetten

In dit scenario wordt Peelgemeenten een deelnemer van Bizob. Bizob en Peelgemeenten sluiten hiervoor een aansluitovereenkomst. Daarnaast worden de budgetten van de lokale Peelgemeenten overgeheveld naar Peelgemeenten.

Scenario 2: Aansluiting Peelgemeenten bij Bizob zonder overheveling van budgetten

In dit scenario sluit Peelgemeenten een aansluitovereenkomst met Bizob, maar worden de budgetten niet overgeheveld van lokaal naar Peelgemeenten. In de begroting van Peelgemeenten en van de lokale gemeenten verandert er in financieel opzicht niets.
Er wordt wel een apart inkoopplan opgesteld voor Peelgemeenten, maar deze wordt vervolgens doorbelast naar de lokale gemeenten.

Scenario 3: Geen aansluiting Peelgemeenten bij Bizob, maar optimalisatie van processen en afspraken

In dit scenario wordt Peelgemeenten geen deelnemer van Bizob en blijft de huidige constructie in stand. De werkzaamheden die Bizob voor Peelgemeenten verricht, worden dan direct bij de lokale Peelgemeenten in rekening gebracht, in die zin dat de uren voor Peelgemeenten worden afgeschreven van de uren die Bizob beschikbaar heeft gesteld voor de lokale Peelgemeenten.

Wel zullen processen en werkafspraken geoptimaliseerd worden, bijvoorbeeld:

- Eigen inkoopplan voor Peelgemeenten, dat vervolgens opgenomen wordt in het inkoopplan van de lokale gemeenten.
- Communicatie en afstemming tussen lokale gemeenten en Peelgemeenten hoe ze elkaar informeren, waardoor meer inzicht ontstaat in de werkzaamheden.
- Gezamenlijk prioriteren wanneer capaciteitstekort bij Bizob dreigt.

3.2. Vergelijking scenario's

	Huidige situatie	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
1. Peelgemeenten aangesloten bij Bizob? 2. Waar ligt budget Bizob? 3. Optimalisatie van processen en afspraken?	nee lokaal nee	ja Peelgemeenten ja	ja lokaal ja	nee lokaal ja
Inkoopplan				
Peelgemeenten heeft eigen inkoopplan	nee	ja	Ja, maar nadere afstemming met Bizob nodig	Ja, maar nadere afstemming met Bizob nodig
Inkoopplan sluit aan bij taken Peelgemeenten	nee	ja	ja	ja
Grip Peelgemeenten op prioritering en kwantiteit dienstverlening Bizob	nee	ja	enigszins	enigszins
Grip lokale gemeenten op inzet Bizob t.b.v. Peelgemeenten	nee	n.v.t.	enigszins	enigszins
Werkafspraken lokaal-Peelgemeenten m.b.t. inkoopplan	nee	n.v.t.	ja	ja
Administratie Bizob eenvoudig	nee	ja	nee	nee
Relatie Peelgemeenten en Bizob				
Formele relatie Peelgemeenten en Bizob	nee	ja	ja	nee
Grip van Peelgemeenten op kwaliteit van dienstverlening Bizob	nee	ja	ja	minder
Positie Peelgemeenten binnen inkoopsamenwerking Bizob	uitzondering	normaal	uitzondering	uitzondering
Financieel				
Duidelijkheid over verantwoordelijkheid budget	nee	ja	nee	nee
Grip op budget Bizob	nee	ja	enigszins	enigszins
Schuiven tussen budget dagen Bizob sociaal domein en overig mogelijk	ja	nee	enigszins	ja
Aanpassing begroting Peelgemeenten?	Geen Begrotingswijziging noodzakelijk	Wel begrotingswijziging noodzakelijk	Geen Begrotingswijziging noodzakelijk	Geen Begrotingswijziging noodzakelijk
Cyclus inkoopplan Bizob voorafgaand aan cyclus begroting Peelgemeenten	n.v.t.	nee	n.v.t.	n.v.t.

Hieronder wordt per onderdeel een nadere toelichting gegeven op bovenstaande tabel.

Inkoopplan

Peelgemeenten heeft eigen inkoopplan

Een eigen inkoopplan geeft voordelen ten aanzien van:

- Opstellen, prioriteren en voortgang bewaken (eigen coördinatie)
- Zelf keuzes maken binnen beschikbare capaciteit
- Eenvoudig aanpassen, her-prioriteren gedurende het jaar
- Geen belangenverstrengelingen van projecten Peelgemeenten met projecten van de individuele gemeenten (fysieke domein/bedrijfsvoering)
- Koppelen medewerkers Peelgemeenten aan medewerker Bizob waarmee korte lijnen en heldere communicatie (collega's Peelgemeenten weten bij wie ze moeten zijn)
- Bewaken aflopende contacten

In de huidige situatie heeft Peelgemeenten geen eigen inkoopplan. Bij alle andere scenario's heeft Peelgemeenten wel een eigen inkoopplan.
Bij Scenario 1 heeft Peelgemeenten een eigen inkoopplan en daarnaast wordt ook het budget overgeheveld naar de begroting van Peelgemeenten.
Bij Scenario 2 en 3 heeft Peelgemeenten een eigen inkoopplan, waarbij Bizob overigens wel op wat praktische problemen stuit. Bij scenario 2 is er namelijk een ander factuuradres, waardoor Bizob het een en ander moet afstemmen met de accountant.
Bij scenario 3 leidt dit tot maatwerk in de projectmanagementsoftware en vraagt dit ook om afstemming tussen Bizob en de accountant.

Inkoopplan sluit aan bij taken Peelgemeenten

Een belangrijke taak van Peelgemeenten betreft de beleidsvoorbereiding en -uitvoering met betrekking tot de Wmo en de Jeugdwet. De taken van Bizob met betrekking tot inkoop, contractbeheer en contractmanagement zijn daarbij belangrijke elementen in zowel de beleidsvoorbereiding als de beleidsuitvoering. Het ligt daarom voor de hand dat Peelgemeenten in een rechtstreeks relatie met Bizob staat en kan afspreken hoe de capaciteit van Bizob wordt ingezet.

Peelgemeenten is bovendien een zelfstandige entiteit die in opdracht van de gemeenten en voor eigen rekening en risico rechtshandelingen doet. Peelgemeenten gaat overheidsopdrachten aan (waarbij Bizob ondersteunt). Peelgemeenten is daarbij gemandateerd voor de inkoop aangaande het sociaal domein en heeft een zelfstandige bevoegdheid inzake de bedrijfsvoering. Contractbeheer en contractmanagement vormen een bijbehorend aspect. Indien Bizob een eigen inkoopplan maakt voor Peelgemeenten, sluit het inkoopproces, inclusief inkoopplan, aan bij de taken van Peelgemeenten. Alleen in de huidige situatie sluit het inkoopplan niet aan bij de taken van Peelgemeenten, in alle andere scenario's is dit wel het geval.

Grip Peelgemeenten op prioritering en kwantiteit dienstverlening Bizob

In de huidige situatie kan Peelgemeenten geen invloed uitoefenen op de prioritering van werkzaamheden van Bizob voor Peelgemeenten. Dit speelt vooral bij capaciteitsproblemen. Bizob bespreekt de voortgang van het inkoopplan periodiek met de lokale gemeenten, maar niet met Peelgemeenten. Indien er geprioriteerd moet worden, vindt hierover enkel afstemming plaats met de lokale gemeenten. Bij scenario 1 is dit probleem in zijn geheel getackeld. In de andere scenario's is de invloed van Peelgemeenten op de prioritering minder goed geregeld, omdat de prioritering effect kan hebben op de budgetten.

Grip lokale gemeente op inzet Bizob t.b.v. Peelgemeenten

De huidige situatie wordt door de lokale gemeenten niet als wenselijk ervaren, omdat de uren die Bizob besteedt voor Peelgemeenten worden afgeschreven van de capaciteit die Bizob voor de lokale gemeenten beschikbaar heeft gesteld. De gemeenten nemen hierover met enige regelmaat contact op met Bizob, om te vragen hoe de capaciteit van Bizob is ingezet. De lokale gemeenten hebben nu dus geen invloed op deze inkoopprojecten, maar betalen wel de rekening. De scheiding van de inkoop Peelgemeenten en het fysieke domein/bedrijfsvoering lokaal is dan ook een sterke wens van de lokale gemeenten.
Bij scenario 1 wordt dit probleem opgelost, doordat het budget wordt overgeheveld naar Peelgemeenten. Bij de andere scenario's blijft het budget nog lokaal, waardoor dit probleem, weliswaar in mindere mate, nog blijft spelen.

Werkafspraken lokaal-Peelgemeenten m.b.t. inkoopplan

In de huidige situatie zijn geen goede werkafspraken gemaakt tussen de lokale gemeenten en Peelgemeenten. Het inkoopplan wordt niet of beperkt afgestemd met Peelgemeenten. Bij de lokale gemeenten roept dit met enige regelmaat vragen op over de wijze waarop Bizob de ingekochte capaciteit inzet voor Peelgemeenten. Bij scenario 1 is dit niet van toepassing omdat dan ook het bijbehorend budget wordt overgeheveld. Bij scenario 2 en 3 moeten er werkafspraken worden gemaakt omdat het inkoopplan voor Peelgemeenten financieel landt bij de lokale gemeenten.

Administratie Bizob eenvoudig

In de huidige situatie moet Bizob een complexe administratie bijhouden die bewerkelijk, foutgevoelig en risicovol is. Bij inkooptrajecten voor Peelgemeenten, waar geen lokale Peelgemeenten aan deelnemen, worden de uren van Bizob doorbelast aan de lokale gemeenten. Bij gezamenlijke inkooptrajecten waar ook alle lokale Peelgemeenten aan deelnemen, worden de uren van Bizob voor het aandeel Peelgemeenten verdeeld over de vijf lokale gemeenten en bij de uren voor de lokale gemeenten opgeteld. Bij trajecten waar slechts een aantal lokale gemeenten aan deelnemen worden de uren van Bizob voor Peelgemeenten ook verdeeld over de vijf lokale gemeenten. Met name voor de gemeenten die niet deelnemen aan dit inkooptraject is dit verwarrend.

Relatie Peelgemeenten en Bizob

Formele relatie Peelgemeenten en Bizob

Peelgemeenten is gemandateerd voor de inkoop aangaande het sociaal domein en is zelfstandig bevoegd met betrekking tot de inkoop op bedrijfsvoering. Contractbeheer en contractmanagement zijn bijbehorende aspecten. De inkoop, inclusief contractbeheer en contractbeheer wordt voor een groot deel belegd bij Bizob. Daarom is het wenselijk dat Peelgemeenten een formele relatie heeft met Bizob. In de huidige situatie heeft Peelgemeenten geen directe relatie met Bizob. In scenario 1 en 2 is er wel een formele relatie met Bizob, doordat Peelgemeenten aansluit bij Bizob. In scenario 3 heeft Peelgemeenten geen formele relatie met Bizob.

Grip van Peelgemeenten op kwaliteit van dienstverlening Bizob

In de huidige situatie heeft Peelgemeenten nauwelijks grip op de kwaliteit van dienstverlening, doordat er geen formele relatie is. Hierdoor is het niet goed mogelijk om Bizob aan te spreken op de kwaliteit van dienstverlening. Én er kan geen goed contract- en relatiemanagement richting Bizob uitgevoerd worden.

Bij scenario 1 en 2 is er wel grip op de kwaliteit van dienstverlening. Bij scenario 3 is er minder grip op de kwaliteit van dienstverlening doordat er geen formele relatie is.

Positie Peelgemeenten binnen inkoopsamenwerking Bizob

In de huidige situatie heeft Peelgemeenten een uitzonderingspositie binnen de inkoopsamenwerking Bizob. Bij scenario 1 is er geen uitzonderingspositie meer. Bij de overige scenario's heeft Peelgemeenten nog steeds een uitzonderingspositie.

Financieel

Duidelijkheid over verantwoordelijkheid budget

In de huidige situatie landen de kosten van de capaciteit van Bizob voor Peelgemeenten rechtstreeks bij de lokale gemeenten. De lokale gemeenten hebben geen invloed op deze inkoopprojecten, maar betalen wel de rekening. Voor de verantwoording van de besteding van het budget voor Bizob zijn de lokale gemeenten dan ook afhankelijk van (de beleidsdocumenten en rapportages van) Peelgemeenten.

In scenario 1 is er duidelijkheid over de verantwoordelijkheid van het budget. Immers het budget wordt overgeheveld van de lokale gemeenten naar de Peelgemeenten, waar ook het inkoopplan en de verantwoordelijkheid voor het inkoopplan van het Sociaal Domein en bedrijfsvoering is belegd. Peelgemeenten zal via de P&C cyclus verantwoorden hoe de capaciteit van Bizob is ingezet om de in het inkoopplan gestelde doelen te realiseren.

In scenario 2 en 3 is de duidelijkheid over de verantwoordelijkheid nog steeds niet opgelost, omdat de kosten rechtstreeks bij de lokale gemeenten landen, terwijl zij geen / nauwelijks invloed hebben op het inkoopplan van Peelgemeenten.

Grip op budget Bizob

Bij scenario 1 kan Peelgemeenten beter monitoren hoe de gerealiseerde capaciteit van Bizob zich verhoudt tot de begrote capaciteit. Immers elke maand wordt een status update aangeleverd en besproken door Bizob met Peelgemeenten. Hierdoor ontstaat er meer grip op het budget. Bij de overige scenario's is dit minder het geval en bij de huidige situatie is dit niet het geval.

Schuiven tussen budget dagen Bizob sociaal domein en overig mogelijk

In de huidige situatie en bij optie 3 is het mogelijk om binnen het inkoopbudget te schuiven tussen dagen sociaal domein en overig, te denken aan fysiek domein en bedrijfsvoering. Bij scenario 1 is dit niet mogelijk, en bij scenario 2 is het lastiger om te schuiven tussen de dagen.

Het is echter niet persé noodzakelijk om te schuiven met de dagen, doordat Bizob ook de mogelijkheid biedt om te schuiven tussen jaren, waardoor niet gebruikte dagen niet meteen verdampen.

Aanpassing Begroting Peelgemeenten

Alleen bij scenario 1 is er sprake van budgetoverheveling die moet landen in de begroting van Peelgemeenten. Ervan uitgaande dat de ingangsdatum plaatsvindt in 2022, leidt dit automatisch tot een begrotingswijziging met een zienswijze traject van de gemeenteraden. Daarbij is het van belang dat de communicatie naar de gemeenteraden helder is. Aansluiting van Peelgemeenten an sich leidt niet tot meer kosten, wel tot overheveling van budget. Daarop aansluitend geldt dat budgetaanpassingen (vanwege meer/minder capaciteitsvraag) in het kader van inzet Bizob ieder jaar verwerkt moeten worden in de begroting van de GR Peelgemeenten.

In de huidige situatie, maar ook bij scenario 2 en 3 is er geen begrotingswijziging nodig.

Cyclus inkoopplan Bizob voorafgaand aan cyclus begroting Peelgemeenten

Alleen bij scenario 1 wordt nadeel ondervonden van het feit dat de cyclus met betrekking tot het inkoopplan van Bizob achterloopt op de cyclus van de begroting van Peelgemeenten. Ter verduidelijking: de ontwerp begroting 2023 van Peelgemeenten wordt al in maart 2022 behandeld in het Dagelijks Bestuur en kent daarna een zienswijze traject door de gemeenteraad, waarna de definitieve begroting 2023 wordt vastgesteld in juli 2022. De inkoopplannen Bizob 2023 worden echter pas in Q4 van 2022 afgestemd tussen Bizob en de lokale gemeenten en Peelgemeenten.

Indien er meer inkoopdagen noodzakelijk zijn op basis van inkoopplan/realisatie, is een begrotingswijziging met zienswijze traject noodzakelijk. Het risico hierbij is, dat toekomstige budgetten niet optimaal gaan aansluiten op de praktijksituatie en wellicht ontoereikend kunnen zijn voor het betreffende inkoopjaar.

Ingeschat wordt dat dit risico beperkt is. Een inkoopplan bestaat immers voor een groot deel uit terugkerende onderdelen, die jaarlijks gelijk blijven. Denk daarbij aan contractmanagement, contractbeheer, helpdesk en de regionale rol van Bizob met betrekking tot landelijk accountantsprotocol zorgkosten. Daarnaast worden er, afhankelijk van de aanbestedingstrajecten die verwacht worden in enig jaar, dagen geraamd voor het inkoopadvies. Omdat de aanbestedingen niet allemaal tegelijkertijd lopen, wordt verwacht dat de jaarlijks hiervoor benodigde dagen gelijk zullen zijn.

Tenslotte wordt het risico beperkt, doordat Bizob de mogelijkheid biedt om overtollige dagen of een teveel aan dagen te schuiven tussen de jaren, zodat er niet meteen bij elke mutatie een begrotingswijziging noodzakelijk is. Pas als er structurele mutaties zijn, dient dit te worden verwerkt in een begrotingswijziging.

In de huidige situatie en bij de andere situaties speelt dit niet, omdat het budget voor Bizob niet wordt overgeheveld van lokaal naar Peelgemeenten.

4. Conclusie

Op basis van de vergelijking tussen de scenario's, wordt geadviseerd om te kiezen voor scenario 1 waarbij Peelgemeenten zelfstandig aansluit bij Bizob en de budgetten worden overgeheveld van de lokale gemeenten naar Peelgemeenten.
Onderstaand volgt nog een korte uiteenzetting van de voor- en nadelen van deze optie.

Voordelen

- Peelgemeenten heeft een eigen inkoopplan;
- Het inkoopplan sluit aan bij taken van Peelgemeenten;
- Peelgemeenten heeft grip op prioritering en kwantiteit dienstverlening Bizob;
- De lokale gemeenten hebben geen last van de inzet Bizob voor Peelgemeenten;
- Er zijn geen nadere werkafspraken tussen Peelgemeenten en lokale gemeenten nodig m.b.t. het inkoopplan;
- Eenvoudige en eenduidige administratie Bizob;
- Er is een formele relatie tussen Peelgemeenten en Bizob;
- Peelgemeenten heeft grip op kwaliteit van dienstverlening door Bizob;
- Er is duidelijkheid over verantwoordelijkheid van het budget en de (verantwoording van de) besteding.

Nadelen

- Schuiven tussen budget dagen Bizob sociaal domein en niet sociaal domein is niet meer mogelijk;
- Door budgetoverheveling is een begrotingswijziging Peelgemeenten nodig;
- Cyclus inkoopplan Bizob loopt achter op cyclus begroting Peelgemeenten.

Samenvattend is het voor alle partijen die betrokken zijn bij de inkoopconstructie (Peelgemeenten, lokale gemeenten en Bizob) het meest passend en wenselijk dat Peelgemeenten aansluit bij Bizob mét budgetoverheveling.

Het voordeel voor Peelgemeenten is dat Peelgemeenten hierdoor een eigen inkoopplan krijgt, inclusief grip op kwaliteit en kwantiteit, mét de verantwoordelijkheid voor het bijbehorende budget, wat goed aansluit bij de taken van Peelgemeenten. Dit weegt op tegen het risico dat dit scenario met zich meebrengt voor de begroting van Peelgemeenten. Bij verantwoordelijkheid van taken hoort immers ook budgetverantwoordelijkheid en een goede afweging van prioriteiten.

Het voordeel voor de lokale gemeenten zit hem er in dat zij geen "last" meer hebben van de inkoop binnen het Sociaal Domein. De lokale gemeenten kunnen voor hun eigen fysieke domein en bedrijfsvoering prioriteiten stellen met betrekking tot de inzet van Bizob. Zij hebben meer grip op de beschikbare capaciteit en werkzaamheden van Bizob, omdat de uren die Bizob voor Peelgemeenten werkt niet meer ten koste gaan van de capaciteit die Bizob beschikbaar heeft voor de lokale gemeenten. Bovendien hoeven de lokale gemeenten in dit scenario niet als onnodige tussenschakel te fungeren tussen Bizob en Peelgemeenten. Peelgemeenten komt in een direct relatie tot Bizob te staan, waardoor Peelgemeenten en Bizob het inkoopplan voor Peelgemeenten zelf kunnen afstemmen en de overleggen tussen de lokale gemeenten en Bizob ook alleen nog maar hoeven te gaan over de inkooptrajecten van de lokale gemeenten en niet over de trajecten van Peelgemeenten waar zij geen invloed op en inzicht in hebben.

Het voordeel voor Bizob is dat dit leidt tot minder administratieve lasten, duidelijkheid over wie hun partner is met betrekking tot het inkoopplan én beter contractmanagement.

5. Implementatie

Indien bovenstaand advies wordt overgenomen, dienen er nog een aantal juridische, financiële en organisatorische zaken geregeld te worden om te aansluiting te realiseren en volgens het nieuwe inkoopconstruct met Bizob te kunnen werken. Deze zaken worden hierna besproken.

5.1. Juridisch

Nu er wordt geadviseerd om zelfstandig aan te sluiten bij Bizob, dient er een aansluitovereenkomst te worden gesloten met Bizob. Bizob biedt nieuwe deelnemers ook de mogelijkheid om een dienstverleningsovereenkomst te sluiten voor maximaal twee jaar om te bezien of definitieve aansluiting wenselijk is. Omdat Bizob al jaren diensten verricht voor Peelgemeenten is een dienstverleningsovereenkomst niet passend. Peelgemeenten dient dus deel te nemen in de Stichting Bizob middels een aansluitovereenkomst. Het Algemeen bestuur is bevoegd om hiertoe te beslissen.

Artikel 4 lid 3 van de Gemeenschappelijke regeling Peelgemeenten bepaalt dat het Algemeen bestuur bevoegd is te besluiten tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, coöperaties en verenigingen, op voorwaarde dat de raden van de deelnemende gemeenten vooraf in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

De besluitvormingsprocedure ziet er dan als volgt uit:

1. MT – besluitvormend
2. Managers Platform Sociaal Domein – ter kennisgeving per mail
3. Dagelijks bestuur Peelgemeenten – besluitvormend
4. Algemeen bestuur Peelgemeenten – voorgenomen besluit
5. Colleges van de individuele Peelgemeenten - besluitvormend
6. Raden van de individuele Peelgemeenten – wensen en bedenkingen
7. Algemeen bestuur – definitieve besluitvorming

Bij stap 5 wordt niet alleen aan de colleges gevraagd om de stukken door te leiden naar de gemeenteraad voor wensen en bedenkingen, maar wordt ook aan de colleges gevraagd om in te stemmen met zelfstandige aansluiting van Peelgemeenten bij Bizob. Dit is immers niet alleen een besluit van Peelgemeenten, maar ook de colleges moeten instemmen met dit nieuwe construct. De besluitvorming voor Peelgemeenten en de lokale besluitvorming kan gedeeltelijk parallel lopen en samengevoegd worden.

De besluitvorming met betrekking tot de financiële consequenties is beschreven in paragraaf 5.2. en zal gelijktijdig met het besluit over de aansluiting in procedure worden gebracht.

5.2. Financieel

Omvang budgetoverheveling

Bizob levert nu een totaalpakket aan dienstverlening aan de lokale gemeenten (dit betreft capaciteit voor zowel het sociaal als het fysieke domein/bedrijfsvoering). Het is van belang dat hierin onderscheid wordt aangebracht zodat het juiste aantal dagen/bedrag voor het sociaal domein en de bedrijfsvoering van Peelgemeenten kan worden overgeheveld aan Peelgemeenten.

In paragraaf 2 is beschreven welke werkzaamheden Bizob verricht voor Peelgemeenten. In 2022 wordt verwacht dat er 550 dagen benodigd zijn voor het sociaal domein. (Het aantal dagen inkoop fysieke domein/bedrijfsvoering dat achterblijft bij de lokale gemeenten bedraagt ongeveer 1.100 dagen). Het dagtarief 2022 bedraagt € 656. Bij overheveling van het budget vanaf 2022 gaat het om een totaal bedrag voor Peelgemeenten van € 360.800.

Is de budgetoverheveling budgetneutraal voor gemeenten?

In basis is de budgetoverheveling van gemeenten naar de GR budgetneutraal. In de huidige situatie worden de inkoopuren voor het Sociaal Domein verdeeld op basis van de totale uren gedeeld door het aantal gemeenten. Elke gemeente draagt hierbij evenveel bij, ongeacht de grootte van de gemeenten.
Op het moment dat de kosten BIZOB onderdeel uitmaken van de de begroting van GR Peelgemeenten, worden de kosten doorbelast op basis van inwonertal.
Onderstaand is het effect van deze andere financieringswijze inzichtelijk gemaakt. In totaliteit is er geen verschil, wel onderling tussen gemeenten.

kosten Bizob voor lokale gemeenten	huidige situatie	aansluiting GR	verschil
Asten	72.160	49.606	22.554
Deurne	72.160	95.741	-23.581
Gemert-Bakel	72.160	90.823	-18.663
Laarbeek	72.160	67.307	4.853
Someren	72.160	57.323	14.837
totaal	**360.800**	**360.800**	**0**

Begrotingswijziging 2022

Aansluiting van Peelgemeenten bij Bizob leidt tot budgetoverheveling wat formeel dient te worden geregeld door middel van een begrotingswijziging.

Ervan uitgaande dat de ingangsdatum plaatsvindt in 2022, leidt dit automatisch tot een begrotingswijziging 2022 met een zienswijze traject van de gemeenteraden. Daarbij is het van belang dat de communicatie naar de gemeenteraden helder is.

Een proces van een begrotingswijziging neemt ongeveer 16 weken tijd in beslag en ziet er als volgt uit:

- voorlopige vaststelling door het Dagelijks Bestuur,
- zienswijze traject gemeenteraden (minimaal 8 weken, praktijk 10-12 weken),
- verwerken van de zienswijze door Dagelijks Bestuur,
- definitieve vaststelling Algemeen Bestuur.

Begroting 2023

Daarnaast moet het budget worden opgenomen in de begroting 2023 van Peelgemeenten die in maart 2022 voorlopig wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur en na zienswijze bij gemeenteraden wordt vastgesteld door het algemeen bestuur in juli 2022.

Het traject van begrotingswijziging 2022 en begroting 2023 dient onderdeel te zijn van de algemene besluitvormingsprocedure over de aansluiting bij Bizob.

5.2. Organisatorisch

Tot slot dient er een inkoopplan voor 2022 (en 2023) te worden opgesteld. Ten behoeve van het onderzoek naar welke inkoopconstructie met Bizob het meest wenselijk is, is reeds in samenspraak met Bizob, in beeld gebracht welke capaciteit is gerealiseerd in de jaren 2019 en 2020, welke capaciteit is begroot voor 2021 om vanuit die informatie een inschatting te maken voor de begroting 2022 voor Peelgemeenten.

De capaciteit van Bizob bestaat voor een gedeelte uit terugkerende onderdelen, die jaarlijks gelijk blijven. Denk daarbij aan contractmanagement, contractbeheer, helpdesk en de regionale rol van Bizob met betrekking tot landelijk accountantsprotocol zorgkosten.

Daarnaast worden er, afhankelijk van de aanbestedingstrajecten die verwacht worden in enig jaar, dagen geraamd voor de inkoopadvies uren. Op detailniveau van zorgkosten (wmo begeleiding/huishoudelijke ondersteuning/hulpmiddelen/jeugd bovenregionaal/inkoop 10voordejeugde/enz.) en uitvoeringskosten (inhuur/automatisering/kennisbank/etc) zullen deze uren variëren van jaar tot jaar. Op totaal niveau is de verwachting echter dat de benodigde uren jaarlijks ongeveer gelijk zullen zijn.

Doordat Bizob de mogelijkheid biedt om overtollige dagen of een tekort aan dagen te schuiven tussen de jaren, kunnen risico’s worden opgevangen, zodat er niet meteen bij elke mutatie een begrotingswijziging noodzakelijk is. Pas als er structurele mutaties zijn, dient dit te worden verwerkt in een begrotingswijziging.

Op deze manier zijn de benodigde dagen voor 2022 in concept in beeld gebracht. Na besluitvorming van aansluiting zal het de inkoopplan 2022 nog formeel afgetikt moeten worden met Bizob.

Bijlage 1: Werkzaamheden Bizob

Stichting Bizob is op 1 november 2003 opgericht. Het initiatief tot oprichting werd genomen door tien gemeentesecretarissen die besloten dat het tijd was voor samenwerking op het gebied van inkoop. Naast vermindering van kosten (doelmatig, efficiënt, gezamenlijke aanpak) en het beperken van risico's (rechtmatigheid en continuïteit) waren professionalisering van de inkoopfunctie, kennisdeling en kennis in huis hebben en houden belangrijke doelstellingen.
De belangrijkste taken die Bizob vervuld hebben betrekking op de inkoop- en aanbestedingstrajecten. Hierbij vervult Bizob de volgende taken:

- Contractbeheer
  Alle administratieve processen om contracten te registeren en mutaties te verwerken gedurende de looptijd van de overeenkomst. Contractbeheer wordt centraal verzorgd vanuit de backoffice in Oirschot en ondersteunt de contractmanager.

- Contractmanagement
  Contractmanagement richt zich op prestatiemanagement en relatiemanagement (of leveranciersmanagement). Onder prestatiemanagement worden alle taken verstaan die gericht zijn op het monitoren en bijsturen van de gewenste prestaties van de zorgaanbieder/leverancier en het oplossen van knelpunten en problemen in de relatie met de zorgaanbieder/leverancier. Onder relatiemanagement worden alle taken verstaan die gericht zijn om positieve en constructieve relaties tussen de belanghebbenden te bewerkstelligen. Hiervoor vinden onder andere fysieke overlegtafels plaats met zorgaanbieders. Jaarlijks worden er Fysieke Overlegtafels Jeugd en Fysieke Overlegtafel Wmo georganiseerd. Daarnaast worden er jaarlijks leveranciersgesprekken gevoerd.

- Inkoop
  Inkoop betreft advisering, begeleiding en uitvoering tijdens (Europese) aanbestedingstrajecten

- Helpdesk
  De helpdesk kan voor alle inkoop gerelateerde vragen worden geraadpleegd (inkoop, contractmanagement, juridische ondersteuning, enz.). Het gaat hierbij om ondersteuning van maximaal 4 uur per vraag.

- Regionale rol met betrekking tot landelijk accountantsprotocol zorgkosten
  Zorgaanbieders ontvangen ieder jaar van Bizob het verzoek om de financiële productieverantwoording Wmo en Jeugdwet aan te leveren. Dit is een controle waarmee de gemeente kan zien of de zorg die door de zorgaanbieders is gefactureerd ook daadwerkelijk is afgenomen.
  Voor het indienen van de productieverantwoording wordt gebruik gemaakt van het verantwoordingsformats van het Landelijk accountantsprotocol opgesteld door Ketenbureau i-Sociaal Domein.
  Contractbeheer Bizob ontvangt en verwerkt de input van de zorgaanbieders. Er vindt een controle plaats op volledigheid. Bij omissies wordt gereclameerd.
  Contractbeheer Bizob bewaakt de aanlevertermijn. Zorgaanbieders die deze termijn overschrijden, ontvangen een aanmaning om alsnog de productieverantwoording aan te leveren.
  De omzetgegevens worden per zorgaanbieder, per wet, per gemeente geregistreerd in een totaal overzicht. De gemeenten ontvangen wekelijks de productieverwoordingen die voor hun van toepassing zijn. Daarnaast ontvangen de gemeenten een voortgangsrapportage die betrekking heeft op het totaal.

- Collectieve implementatie

Naast het leveren van capaciteit bij aanbestedingen, zoals hierboven omschreven, heeft Bizob ook een toegevoegde waarde in de doorontwikkeling en kennis delen die is opgedaan bij diverse overlegstructuren. Vanuit die rol levert Bizob ook nog de volgende aanvullende diensten:

- Juridische ondersteuning van aanbestedingsjuristen
-
- Toolkit/standaardisatie
  Opleveren/update templates voor zelfstandig doorlopen van trajecten.

- Inkoopbeleid
  Opleveren, update en uitrol bij wetswijzigingen.

- Workshops Bizob deelnemers (uurtje over…. , trainingen)

- Informatiebijeenkomsten marktpartijen (MKB voorlichting, kvK etc)

- Taskforce Corona

- Verschillende handleidingen, rapportages en analyses.
  Benchmark, SD, KvK

- Opstellen visiedocumenten
  Bijvoorbeeld sterker uit de crisis, contractbeheer

- Doorontwikkeling ondersteunende software
  Bijvoorbeeld contactbeheersysteem naar leveranciersmanagement voor meer controle en efficiëntere, lagere inzet capaciteit.

- Gesprekspartner Ministerie EZK, PIANOo, NEVI, Beter Aanbesteden, VNG, vakgroep SD ministerie VWS, Participatiebedrijven etc.