

RAADSINFORMATIEBRIEF – Nr. 2023-041

Aan de leden van de gemeenteraad

Datum 13 juni 2023
Zaaknummer Z/22/427558 /ADV/23/1164029
Onderwerp Herstructureren inkoopfunctie
Portefeuillehouder A. Boone

Contactpersoon Rob van Dick
E-mail r.vandick@zevenaar.nl
Telefoon 0316-595533

Geachte leden van de gemeenteraad,

Inleiding

Jaarlijks wordt door de accountant geconstateerd dat regels en procedures op het gebied van inkoop en aanbesteden niet altijd goed nageleefd worden. Dertien jaar geleden is gekozen voor het centraliseren van een deel van de inkoopkennis in Liemers verband. In die tijd was het inkoop- en (met name) het aanbestedingsproces minder complex. De afgelopen jaren is gebleken dat de gemaakte afspraken voor meer onduidelijkheid zorgen dan dat het voordelen oplevert. Om dit te verbeteren en daarnaast de doelstellingen en opgaven van onze gemeente te realiseren is professionalisering van de inkoopfunctie nodig.

Wij hebben een specialistisch bureau gevraagd om een advies uit te brengen over de inrichting van de inkoopfunctie. Het advies (bijgevoegd) is om de inkoopfunctie te herstructureren door een zogenoemd inkoopbesturingsmodel in te voeren die het beste past bij de wensen en behoeften die leven binnen de organisatie. Bij dit model zijn kortweg afdelingen zelf verantwoordelijk voor inkoop en contractmanagement. Daarnaast vindt binnen de gemeente centrale coördinatie plaats, wat inhoudt dat afdelingen begeleid en ondersteund worden op centraal niveau.

Kernboodschap

Het college gaat de inkoopfunctie zodanig anders positioneren dat deze past bij de huidige ambitie van de organisatie en het bestuur. De ambitie en de noodzaak ligt in het grip krijgen op het inkoopproces om zo doelstellingen en opgaven te realiseren en rechtmatig te acteren. Door de inkoopfunctie te herstructureren en meer lokaal te organiseren is de gemeente in staat steviger te sturen en te monitoren. Daardoor is de inkoopsamenwerking binnen Samenwerking de Liemers (SDL) voor deze werkzaamheden niet meer nodig en wordt de inkoopsamenwerking beëindigd.

Context

- ☐ Actueel maatschappelijk onderwerp/probleem
- ☒ Collegeprogramma
- ☐ Motie/amendement/toezegging
- ☐ Anders, namelijk

Inhoudelijke boodschap

Door het herstructureren van de inkoopfunctie krijgt de gemeente meer grip op haar uitgaven. Zo is er door de centrale coördinatie meer sturing op het rechtmatig besteden van (financiële) middelen. Hiermee richten we ons op het behalen van een van de doelstellingen uit het collegeprogramma.

Met centrale coördinatie van het inkoopproces zorgen we dat gelijksoortige behoeften afdelingsoverstijgend worden ingekocht. Hiermee besteden we financiële middelen efficiënter. De herstructurering van de inkoopfunctie betekent ook dat contract- en leveranciersmanagement ingericht en centraal gecoördineerd wordt.

In het verleden is gekozen voor het centraliseren van een deel van de inkoopkennis binnen het Regionaal ICT en Inkoop Dienstencentrum (RID De Liemers). In die tijd was het inkoop- en (met name) het aanbestedingsproces minder complex en werd er ervaring opgedaan met deze wijze van ondersteuning. De afgelopen jaren is gebleken dat de afspraken met RID voor meer onduidelijkheid zorgen dan dat het voordelen oplevert. Omdat de inkooptaak een zeer beperkt onderdeel is binnen de Gemeenschappelijke Regeling en de urgentie om het proces inkoop anders te organiseren hoog is, willen wij niet te wachten op een wijziging van de regeling en reeds nu het standpunt van Zevenaar aan de SDL kenbaar maken.

Het huidige inkoopbeleid is opgesteld voor alle drie de samenwerkende gemeenten. Het is daardoor een meer abstract beleid dat weinig richtinggevend is voor inkopende medewerkers. Bij een lokale organisatie van de inkoopfunctie kan het inkoopbeleid meer op maat gemaakt en daarmee meer concreet worden.

Aandachtspunten

Lokaal inkopen betekent mogelijk kleinere schaalvoordelen dan wanneer binnen Samenwerking de Liemers werd ingekocht. Waar mogelijk gaan we bij aanbestedingen na of we kunnen samenwerken met 1Stroom of andere aanbestedende diensten.

De huidige gemeenschappelijke regeling voorziet niet in de mogelijkheid om onderdelen uit het basispakket niet meer af te nemen. Toen de regeling is gemaakt, is men uitgegaan van het principe 'samen uit, samen thuis'. Het niet bieden van de mogelijkheid om bepaalde taken niet (meer) af te nemen, is voor meerdere gemeenten aanleiding geweest om in de gemeenschappelijke regeling een zogenaamd cafetaria-model in te voeren. Dat betekent een basispakket + een facultatief pakket of een regeling met een modulaire opbouw. Denkt u daarbij bijvoorbeeld aan de regeling MGR sociaal domein centraal Gelderland.

Communicatie en vervolgproces

Communicatie naar buiten

Er zal geen verdere communicatie over dit onderwerp naar buiten plaatsenvinden. Vanzelfsprekend worden betrokken partijen op gezette tijden geïnformeerd.



Vervolgproces

Voor de interne realisatie van de herstructurering en het meer lokaal organiseren van de inkoopfunctie zal een plan worden opgesteld. Als het gaat om beëindiging van deze taak binnen SDL hebben wij het bestuur van de SDL gevraagd om de procedure in gang te zetten om tot ontvlechting over te gaan. De betreffende brief vindt u in de bijlage.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Zevenaar,

Danielle Jansen
secretaris

Lucien van Rswijk
burgemeester

Bijlagen

1. 1147280 Adviesrapport Significant herstructurering inkoopfunctie gemeente Zevenaar
2. 1159947 Collegevoorstel Herstructurering inkoopfunctie
3. 1164099 Herstructurering inkoopfunctie - brief bestuur SdL

ADVIESRAPPORT

Herstructurering inkoopfunctie gemeente Zevenaar



Managementsamenvatting

Betere sturing en beheersing van processen kent een prominente plek in het Collegeprogramma 2022-2026 van de gemeente Zevenaar. Immers, een goede beheersing is de basis voor een transparante en betrouwbare gemeente, die haar doelstelling weet te realiseren en verantwoord omgaat met de middelen die zij beheert. Daaronder valt ook het juist besteden van publieke financiële middelen waaraan inkoop een belangrijke bijdrage levert. Jaarlijks wordt binnen gemeente Zevenaar mede door de accountant geconstateerd dat regels en procedures op het gebied van inkoop en aanbesteden niet altijd goed nageleefd worden. Professionalisering van de inkoopfunctie is nodig om grip op inkoop te krijgen en daarom is Significant Synergy gevraagd om een advies uit te brengen over de inrichting van de inkoopfunctie binnen gemeente Zevenaar.

De ambitie van gemeente Zevenaar is om in 2024 op gebied van inkoop in control te zijn. Hiervoor is het nodig om stadium 2 'ben ik in control?' van het inkoopvolwassenheidsmodel van Significant te bereiken. Dit stadium sluit aan bij de behoefte aan:

- Duidelijkheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden.
- Meer inzicht in relevante informatie (zoals uitgaven van de gemeente en leveranciersprestaties).
- Meer sturing op het nakomen van contractafspraken en het beperken van contractrisico's.
- Een centraal aanspreekpunt voor inkoop.
- Meer ondersteuning in inkooptechnisch opzicht.

In volwassenheidsstadium 2 is duidelijk hoe rollen, taken en verantwoordelijkheden binnen de inkoopfunctie zijn belegd. Ook is er aandacht voor het realiseren van besparingen, bijvoorbeeld door meer te sturen op de uitkomsten van de spendanalyse. Inkoopintelligence is opgezet en wordt gebruikt bij onder andere inkooptrajecten, bijvoorbeeld bij marktanalyses, en spendanalyses. Ook zijn contractbeheer en contractmanagement ingericht en worden deze processen structureel uitgevoerd op basis van een eenduidige methodiek.

Om de gewenste situatie te realiseren is een passend besturingsmodel nodig. Volgens Significant past het gecoördineerde besturingsmodel het best bij de gewenste situatie en organisatiekenmerken van de gemeente. Hierbij zijn afdelingen zelf verantwoordelijk voor inkoop en contractmanagement, waardoor inhoudelijke kennis geborgd is in de uitvoering. Dit doet recht aan de expertise van de vakmensen gepositioneerd in de afdelingen. Wel vindt centrale coördinatie plaats, wat inhoudt dat afdelingen begeleid en ondersteund worden vanuit centraal niveau. Om daadwerkelijk grip te krijgen op inkoop en contractmanagement is ook centrale coördinatie nodig op zaken als inkoopbeleid, integrale spendanalyse, contractbeheer en de integrale aanbestedingskalender. Significant adviseert hiervoor een strategisch inkoopcoördinator aan te stellen. Ook is het nodig om een regisseur op gebied van contract- en leveranciersmanagement aan te stellen en capaciteit voor tactische inkoop (het uitvoeren van aanbestedingen) centraal te beleggen. Verder adviseert Significant de benodigde aanbestedingsjuridische expertise aan te trekken met behulp van een flexibele schil. In totaal is er 3 fte (waarvan 1 fte incidentele transitiecapaciteit) aan *interne* capaciteit nodig om de *centrale* inkoopactiviteiten uit te voeren, aangevuld met capaciteit voor tactische inkoop en aanbestedingsjuridische expertise vanuit een nader te bepalen flexibele schil. Het contractmanagement zal decentraal belegd en in functies en/of rollen georganiseerd moeten worden.

De gewenste situatie wijkt af van de huidige situatie waarin volwassenheidsstadium 1 nog niet volledig is bereikt. Om deze gap te overbruggen en een verandering in gang te zetten zijn allereerst drie fundamentele besluiten nodig, namelijk:

1. Stel vast aan welke coalitiedoelen inkoop een concrete bijdrage gaat leveren en laat dit monitoren.
2. Stel vast welk besturingsmodel best passend is voor gemeente Zevenaar en borg een volledige implementatie daarvan met aandacht voor alle onderliggende inkoopprocessen.

3. Stel een richtinggevende visie op ten aanzien van de wijze waarop de gemeente zich positioneert richting de markt en wat gemeente Zevenaar als opdrachtgever typeert. Dit als richtinggevend kader voor het vormgeven en bovenal realiseren van samenwerkingen met leveranciers/partners.

Vervolgens is het van belang om ook de overige (organisatorische en uitvoerende) inkoopprocessen op orde te brengen.

Tot slot vraagt de transitie naar de gewenste situatie ook om een herijking van de (afspraken over de) inkoopsamenwerking met RID De Liemers en om aansluiting van de cultuur van de gemeente Zevenaar op de beoogde veranderingen. De huidige dienstverleningsafspraken sluiten niet aan bij de geambieerde situatie van gemeente Zevenaar. Ook heerst op onderdelen onduidelijkheid over wat verwacht mag worden van RID de Liemers (bijvoorbeeld de mate waarin zaken aanbestedingsjuridisch getoetst worden en mate waarin integraal inzicht in uitgaven, rechtmatigheidsrisico's en toekomstige aanbestedingen proactief geboden worden). Verder kent 'de Zevenaarse cultuur' enkele kenmerken die belemmerend (kunnen) werken. Er moet aandacht zijn voor de gedragingen die nodig zijn om vanuit inkoop transparant en duidelijk te zijn over inkoopdoelstellingen en (bij) te sturen op realisatie ervan. En aan waarden die nodig zijn om echt met elkaar in verbinding te staan om zodoende synergie te realiseren.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
Professionalisering inkoopfunctie nodig om grip op inkoop te krijgen	6
1 In 2024 is gemeente Zevenaar op gebied van inkoop in control	8
1.1 Het gewenste en benodigde volwassenheidsstadium is stadium 2 'Ben ik in control?'	8
1.2 Er is behoefte aan duidelijkheid, relevante inzichten en meer erkenning voor inkoop	9
2 Het gecoördineerde besturingsmodel vormt de basis voor de gewenste situatie	11
2.1 Afdelingen kopen zelf in en inkoop wordt centraal gecoördineerd	11
2.2 Inkoopactiviteiten worden door de gemeente zelf uitgevoerd op centraal of decentraal niveau en waar nodig wordt een flexibele schil ingezet	12
2.3 Om grip te krijgen op inkoop en CLM, is het nodig een strategisch inkoopcoördinator en een CLM-regisseur aan te stellen	13
2.4 Voor het uitvoeren van centrale inkoopactiviteiten is in totaal 3 fte aan interne capaciteit nodig	15
2.5 Investerings in inkoopintelligentie kunnen van invloed zijn op de benodigde personele capaciteit	18
3 De gewenste situatie vraagt om drie fundamentele besluiten	19
3.1 Besluit 1: Stel vast aan welke coalitiedoelen inkoop een concrete bijdrage gaat leveren en laat dit monitoren	19
3.2 Besluit 2: Stel vast welk besturingsmodel best passend is voor gemeente Zevenaar en borg een volledige implementatie daarvan	19
3.3 Besluit 3: Stel een richtinggevende visie op ten aanzien van de wijze waarop de gemeente zich positioneert richting de markt en wat gemeente Zevenaar als opdrachtgever typeert	20
3.4 Ook de overige inkoopprocessen moeten op orde worden gebracht	20
3.5 Voorgaande stappen worden in 2023 en 2024 gerealiseerd	21
Slotwoord	22
Bijlage A - Aanpak	23
Bijlage B - Huidige situatie	24
Bijlage C - Inkoop perspectieven en -processen	28
Bijlage D - Inkoopvolwassenheidsmodel	29
Bijlage E - Besturingsmodellen	30
Bijlage F - CLM-volwassenheidsmodel	31
Bijlage G – Vormen van inkoop samenwerking	32
Bijlage H – Nadere toelichting purchase-to-pay	33

Professionalisering inkoopfunctie nodig om grip op inkoop te krijgen

Betere sturing en beheersing van processen kent een prominente plek in het Collegeprogramma 2022-2026 van de gemeente Zevenaar. Dit komt terug in het programma "Verbeteren van de bedrijfsvoering als ondersteuning aan het realiseren van taken en doelen van de gemeente". Immers, een goede beheersing is de basis voor een transparante en betrouwbare gemeente, die haar doelstelling weet te realiseren en verantwoord omgaat met de middelen die zij beheert. Daaronder valt ook het juist besteden van publieke financiële middelen waaraan inkoop een belangrijke bijdrage levert.

Jaarlijks wordt binnen gemeente Zevenaar mede door de accountant geconstateerd dat regels en procedures op het gebied van inkoop en aanbesteden niet altijd goed nageleefd worden. Ook is geconstateerd dat de gemeente haar inkoopfunctie verder wil professionaliseren om als organisatie beter in control te zijn op het inkoopproces.

Met name het proces van rechtmatig en doelmatig aanbesteden vraagt aandacht. In 2021 zijn al verschillende stappen gezet maar zijn er ook diverse uitdagingen en risico's die om een vernieuwde organisatie van de inkoopfunctie vragen. De inkoopfunctie vervult immers een steeds crucialere rol in de realisatie van gemeentelijke opgaven. Onder meer de complexiteit van deze opgaven en ook het grote aantal budgethouders (en daarbij de grote diversiteit van inkopen) maakt het een uitdaging goed grip te houden op het proces van inkopen. Ook werkt gemeente Zevenaar binnen de inkoopfunctie nog maar in beperkte mate datagestueerd. Informatie is beperkt beschikbaar en/of toegankelijk. Hierdoor ontbreekt het aan integraal inzicht in onder meer contractverplichtingen, publieke uitgaven, toekomstige aanbestedingen en prestaties van leveranciers. Tot slot is sprake van een sterk persoonsafhankelijke uitvoering van inkoopprocessen. Er is geen eenduidige manier van werken en beleidskaders laten nog veel ruimte voor eigen invulling en vertaling naar inkopen. Al deze thema's hebben aandacht in het Collegeprogramma 2022 - 2026, onder meer in de subdoelen:

- 0.4.1. Wij verbeteren onze interne beheersing
- 0.4.2. Wij herijken het inkoopbeleid en positioneren de inkoopfunctie
- 0.4.5. Wij herijken de bestuurlijke opdracht aan RID De Liemers
- 0.4.6. Wij verbeteren onze datahuishouding en ontwikkelen het datagedreven werken in Zevenaar.

Ook '0.4.8. Wij verbeteren het (digitaal) documentbeheer' heeft raakvlakken met het professionaliseren van de inkoopfunctie zoals nader toegelicht staat in dit rapport.

Parallel speelt de behoefte vanuit gemeente Zevenaar om de inkoopfunctie dichterbij te organiseren. Op dit moment wordt voor onder meer het begeleiden van grotere aanbestedingen en advisering over inkoop en aanbesteden gebruik gemaakt van de inkoopcapaciteit vanuit de Samenwerking De Liemers (vanuit het organisatieonderdeel RID De Liemers). De huidige dienstverleningsafspraken met RID De Liemers sluiten onvoldoende aan op de actuele en toekomstige inkoopbehoeften van gemeente Zevenaar. Dit blijkt uit de analyse van de huidige situatie, zoals toegelicht in Bijlage B. Om de positionering van de inkoopfunctie en wijze waarop deze te organiseren goed te kunnen herijken, is het van belang dat de gemeente een richtinggevend beeld heeft over hoe een toekomstige inkoopfunctie eruit zou

moeten zien. Gemeente Zevenaar heeft Significant Synergy gevraagd om hierover advies uit te brengen. De doelstelling van de opdracht luidt dan ook als volgt:

Het uitbrengen van een advies over de inrichting van de inkoopfunctie binnen gemeente Zevenaar, rekening houdend met recht- en doelmatigheid. Het advies zoomt in op de volgende zaken:

- i. Huidige organisatie van de inkoopfunctie;
- ii. Ambitieniveau zoals geschetst door verschillende stakeholders;
- iii. Plan van aanpak hoe te komen van huidige naar gewenste situatie.

Voorliggend adviesrapport is opgebouwd aan de hand van vier inkoopperspectieven, zoals in figuur 1 (zie ook bijlage C voor een grotere weergave) is te zien. Per perspectief is ingezoomd op de onderliggende inkoopprocessen en op basis daarvan zijn zowel de huidige als de gewenste situatie per proces in kaart gebracht en in dit adviesrapport beschreven.



Figuur 1. Inkoopperspectieven en -processen

Leeswijzer

Het eerste hoofdstuk van dit adviesrapport beschrijft de gewenste situatie. Het gewenste volwassenheidsstadium van de inkoopfunctie en de opgehaalde ambities per inkoopproces uit figuur 1 worden hierin toegelicht. In hoofdstuk 2 staat het best passende besturingsmodel voor de inkoopfunctie centraal. Hierbij wordt ingegaan op welke wijze geadviseerd wordt de inkoopfunctie te organiseren, inclusief een weergave van centrale en decentrale inkoopactiviteiten. Ook de benodigde functies en hiervoor benodigde personele capaciteit komen aan bod. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens ingegaan op de drie fundamentele besluiten en verdere stappen die nodig zijn om de gewenste situatie te bereiken. Na een slotwoord volgen de bijlagen. In de bijlagen zijn de aanpak van de opdracht en de bevindingen van de huidige situatie beschreven. Ook zijn de gebruikte modellen hierin nogmaals, in beter leesbare versies, afgebeeld.

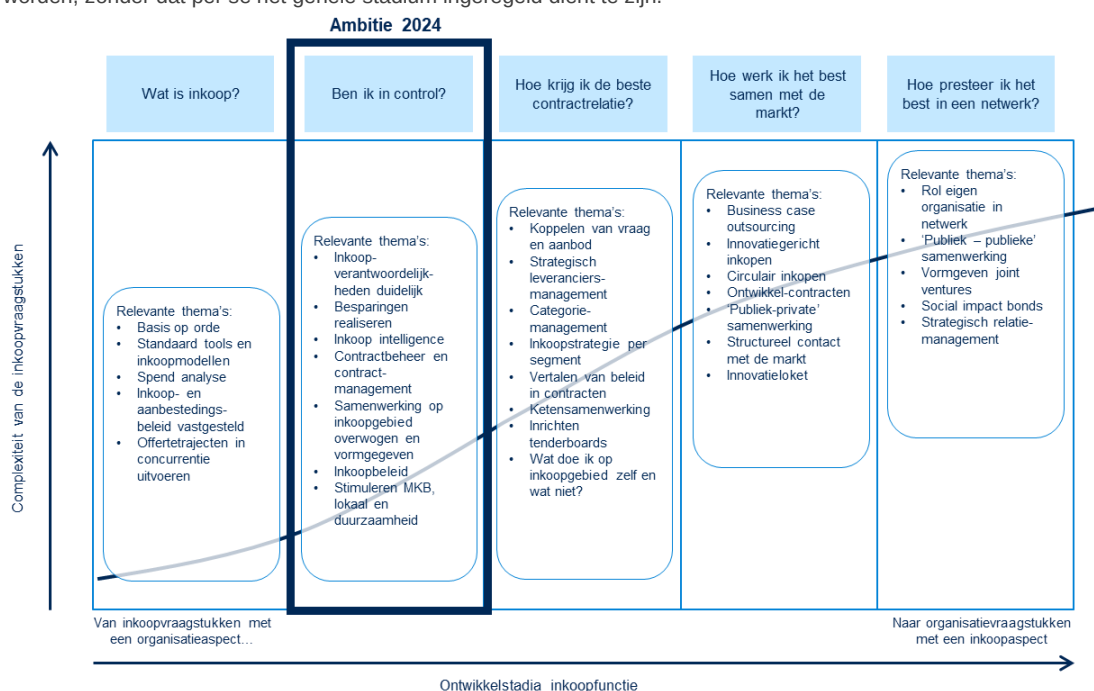
1 In 2024 is gemeente Zevenaar op gebied van inkoop in control

De ambitie van gemeente Zevenaar is om in (eind) 2024 het inkoopvolwassenheidsstadium 'Ben ik in control?' bereikt te hebben. Dit hoofdstuk geeft een nadere toelichting op deze ambitie, door het benodigde/gewenste volwassenheidsniveau te beschrijven en de opgehaalde ambities weer te geven.

1.1 Het gewenste en benodigde volwassenheidsstadium is stadium 2 'Ben ik in control?'

Voor de inkoopfunctie van gemeente Zevenaar is het gewenst als ook nodig om minimaal volwassenheidsstadium 2 'Ben ik in control?' van het inkoopvolwassenheidsmodel van Significant (zie bijlage D) te bereiken. Tijdens een plenaire sessie is gezamenlijk vastgesteld dat dit stadium (eind) 2024 bereikt moet zijn.

Volwassenheidsstadium 2 vormt de basis voor alle domeinen (fysiek domein, sociaal domein, etc.), inkooptrajecten en contracten. Binnen bepaalde domeinen of voor bepaalde contracten kan verdere ontwikkeling nodig of wenselijk zijn, bijvoorbeeld voor onderwerpen waarbij meer/een intensievere samenwerking met de markt gewenst is. Ook kan het nodig zijn om bepaalde elementen uit de hogere volwassenheidsstadia te hanteren, maar dit betekent niet direct dat het nodig is om de inkoopfunctie te ontwikkelen naar dit stadium. Elementen uit andere stadia kunnen gehanteerd worden, zonder dat per se het gehele stadium ingeregeld dient te zijn.



Figuur 2. Inkoopvolwassenheidsmodel Significant

In volwassenheidsstadium 2 is duidelijk hoe rollen, taken en verantwoordelijkheden binnen de inkoopfunctie zijn belegd. Ook is er aandacht voor het realiseren van besparingen, bijvoorbeeld door meer te sturen op de uitkomsten van de spendanalyse. Inkoopintelligence is opgezet en wordt gebruikt bij onder andere inkooptrajecten, bijvoorbeeld bij marktanalyses, en spendanalyses. Ook zijn contractbeheer en contractmanagement ingericht en worden deze processen structureel uitgevoerd op basis van een eenduidige methodiek. Dit houdt onder andere in dat gestuurd wordt op de actualiteit van gegevens in het contractregister, de acties die nodig zijn als de expiratedatum van een contract nadert en op de naleving van contractafspraken. Verder worden samenwerkingen op inkoopgebied overwogen en vormgegeven waarbij aan de voorkant is nagedacht over de beoogde samenwerkingsvorm. Daarnaast worden

relevante maatschappelijke thema's zoals circulair, sociaal, lokaal en duurzaam inkopen gestimuleerd, bijvoorbeeld met behulp van het inkoopbeleid en voor inkoop ingerichte klankbordgroepen (zoals een tenderboard of stuurgroep inkoop).

Dit stadium kan pas bereikt worden als het eerste stadium volledig is ingeregeld. Dit houdt in dat er in ieder geval standaardtools en -templates aanwezig en breed bekend zijn en gebruikt worden, onder andere voor het uitvoeren van inkooptrajecten. Spendanalyses worden structureel uitgevoerd, de uitkomsten worden geanalyseerd en aan de juiste tafels besproken en waar nodig worden op basis daarvan acties uitgezet. Verder is het inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld, breed bekend en wordt deze nageleefd. En tot slot worden offertetrajecten in concurrentie uitgevoerd. Wat betreft contract- en leveranciersmanagement is er een volledig en actueel overzicht van de contracten van gemeente Zevenaar via een centraal systeem. De basis van de inkoopfunctie is daarmee op orde.

1.2 Er is behoefte aan duidelijkheid, relevante inzichten en meer erkenning voor inkoop

De wens en behoefte om volwassenheidsstadium 2 te bereiken, komt voort uit de behoeften en ambities ten aanzien van inkoopfunctie binnen gemeente Zevenaar. In deze paragraaf zijn de opgehaalde behoeften en ambities per inkoopperspectief weergegeven.



Wat betreft het veranderingsgerichte perspectief is onder andere behoefte aan een op maat en richtinggevend inkoopbeleid waarin de beleidsdoelstellingen zijn vertaald naar inkoopdoelstellingen. Het huidige beleid is bewust in algemene termen omschreven aangezien deze ook door 1Stroom gehanteerd wordt. Voor de doelstellingen van gemeente Zevenaar wordt doorverwezen naar andere beleidsdocumenten. Ook zou meer inzicht moeten komen in relevante informatie, zodat er meer gestuurd kan worden op doelstellingen en de uitnutting van contracten. Informatiebeschikbaarheid en toegankelijkheid is ook van belang om als gemeente transparant te kunnen zijn naar relevante stakeholders, zoals raadsleden, over hoe gemeenschapsgelden besteed zijn. Bij partnerships kan de synergie vergroot worden door elkaar meer op te zoeken en de expertise vanuit samenwerkingspartners waaronder ook marktpartijen beter te benutten.



Vanuit het beheersingsgerichte perspectief gezien is er een grote behoefte aan duidelijkheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden. Medewerkers willen graag weten waar zij aan toe zijn en wat ze van anderen kunnen verwachten in de uitvoering van inkooptaken. Duidelijkheid verstevigt ook het gevoel van verantwoordelijkheid en biedt de mogelijkheid om te reflecteren en sturen op verantwoordelijkheden. Ook is er behoefte aan structureel inzicht in komende aanbestedingen, ook op de lange termijn. Met een aanbestedingskalender is dit duidelijk en daarbij is ook inzichtelijk welke behoeften binnen meerdere afdelingen leven en waar gezamenlijk ingekocht kan worden. En met dit

inzicht kan tijdig capaciteit en expertise gemobiliseerd worden om hetgeen ingekocht wordt maximaal te laten aansluiten op de behoeften.



Bij de inkoopprocessen vanuit het verbindingsgerichte perspectief is er in de gewenste situatie een centraal aanspreekpunt voor de gehele gemeente die niet alleen adviseert op inkooptechnisch vlak, maar ook over rechtmatigheid. Daarbij vindt meer proactief contact met afdelingen plaats om behoeften op te halen en ondersteuning te kunnen bieden. Ook worden inhoudsdeskundigen tijdig betrokken bij het inkoopproces en uitgedaagd door kritische vragen vanuit de inkoper. Inhoudelijke kennis is binnen de gemeente of via een externe flexibele schil beschikbaar en daarnaast vindt er meer verbinding en dialoog met de markt plaats.



Vanuit het uitvoeringsgerichte perspectief vindt er in de gewenste situatie sturing plaats op contracten en vindt de uitvoering van contract- en leveranciersmanagement (hierna: CLM) meer structureel plaats. Hierbij wordt datagestuurd gewerkt en maken zowel inkoop als CLM onderdeel uit van de gehele contract life cycle (het proces van strategiefase-aanbestedingsfase-implementatiefase-beheerfase).

2 Het gecoördineerde besturingsmodel vormt de basis voor de gewenste situatie

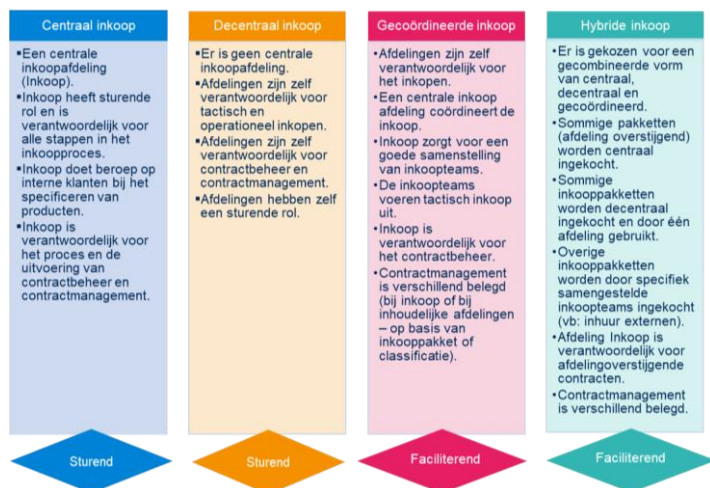
Om de opgehaalde ambities van gemeente Zevenaar te bereiken, is een gecoördineerd besturingsmodel best passend. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat dit besturingsmodel inhoudt.

2.1 Afdelingen kopen zelf in en inkoop wordt centraal gecoördineerd

Het gecoördineerde inkoopbesturingsmodel, weergegeven in figuur 3 (zie ook bijlage E voor een beter leesbare versie), is het best passend voor gemeente Zevenaar. Wij adviseren dit besturingsmodel omdat hiermee de inhoudelijke kennis van de afdelingen, met behulp van centrale coördinatie, optimaal benut wordt. Ook doen we recht aan de verantwoordelijkheid belegd bij decentrale budgethouders.

In dit besturingsmodel zijn afdelingen zelf verantwoordelijk voor het inkopen en wordt door een centraal inkoopteam (hierna: Inkoop) gecoördineerd. Inkoop speelt hierbij met name een faciliterende rol. Dit houdt bijvoorbeeld in dat tools en templates centraal worden aangeboden en beheerd en dat (basis) inkoop- en juridische kennis centraal geborgd is. Afdelingen kunnen bij Inkoop terecht met inkooptechnische vragen en Inkoop pakt de beantwoording hiervan op, al dan niet door externe expertise in te zetten. Verder is Inkoop verantwoordelijk voor het contractbeheer, maar het daadwerkelijk sturen op de naleving van contracten, contractmanagement, ligt bij de afdelingen (contractmanagement is *niet* centraal belegd). Ook hierbij faciliteert Inkoop in tools en templates en wordt de toepassing door de decentrale contractmanagers gemonitord.

Uit de interviews en plenaire sessie bleek dat op bepaalde onderdelen behoefte is aan een meer sturende rol vanuit Inkoop. Dit is met name het geval voor de inkoopprocessen die **veranderingsgericht** en **beheersingsgericht** zijn. Zo is er behoefte aan een meer sturende rol wat betreft het inkoopbeleid, functie- en competentieprofielen voor inkoop en contractmanagement en Europese aanbestedingen. Ook zou Inkoop verantwoordelijk moeten zijn voor het opstellen van de spendanalyse en aanbestedingskalender en hiervoor proactief informatie moeten ophalen bij de afdelingen en ook de uitkomsten proactief moeten delen en bespreken. Verder is ook een sturende rol gewenst bij de analyse van wat en hoe gemeente Zevenaar inkoopt, dus met name wat betreft de inkoopstrategieën als ook het monitoren van de wijze waarop inkooptools- en templates worden toegepast (en signaleren bij afwijkingen). Kennis over (innovatieve) inkoopprocedures, gunningsmethodieken en contractvormen is op een centrale plek en actueel beschikbaar. Dit kan ook een flexibele inkoopstool zijn.



Figuur 3. Inkoopbesturingsmodellen Significant

Beknorte toelichting overige besturingsmodellen:

- Bij het centrale besturingsmodel worden inkoop en contractmanagement door een centrale afdeling uitgevoerd. Hiermee zouden er op dit gebied geen verantwoordelijkheden liggen bij de afdelingen en moet de inhoudelijke kennis op een andere wijze opgehaald worden. *Een volledig centraal model vinden wij niet passend omdat dit geen/beperkt recht doet aan de inhoudelijke expertise aanwezig bij de afdelingen en decentrale budgetverantwoordelijkheden.*
- Bij het decentrale besturingsmodel voeren de afdelingen zelfstandig inkoop en contractmanagement uit, wat ook een bepaald niveau van inkoop- en contractmanagementkennis van de afdelingen vraagt. *Vanuit beheersingsoptiek, omvang en creëren van synergiemogelijkheden vinden wij dit model niet passend bij gemeente Zevenaar.*
- Bij het hybride besturingsmodel verschilt het per inkooppakket of inkoop en contractmanagement centraal of decentraal belegd zijn. *In het geadviseerde besturingsmodel is een lichte hybride variant opgenomen gezien wij adviseren tactische inkoop centraal te beleggen en contractmanagement decentraal. Echter, hierbij wordt geen onderscheid gemaakt in inkooppakket of type contract(classificatie).*

2.2 Inkoopactiviteiten worden door de gemeente zelf uitgevoerd op centraal of decentraal niveau en waar nodig wordt een flexibele schil ingezet

Om een gecoördineerd besturingsmodel succesvol te implementeren, is het belangrijk om de activiteiten uit het inkoopproces bewust te beleggen bij de juiste functionarissen. Voor de meeste activiteiten adviseren wij om deze zelf, centraal of decentraal (binnen de afdelingen) uit te voeren. Dit zorgt namelijk voor betere beheersbaarheid van inkoopprocessen en dat is nodig om te kunnen sturen op deze processen en daarmee grip op inkoop te krijgen. Dit vraagt om het aanstellen van functionarissen die zich richten op het uitvoeren van deze activiteiten. Daarom adviseren wij om op centraal niveau minimaal de coördinerende en integrale inkoop- en contractactiviteiten te beleggen.

Om de inkooporganisatie verder uit te kunnen werken is het allereerst van belang inzicht te hebben in het inkoopproces en de activiteiten die daarbij komen kijken. Het inkoopproces bestaat uit vijf belangrijke fasen. Het proces start met het inregelen van randvoorwaarden, zoals een inkoopbeleid. Vervolgens zijn er vier fasen die onder de randvoorwaarden in een continue cyclus plaatsvinden, namelijk het creëren van inzicht in toekomstige inkopen, het analyseren van wat en hoe ingekocht moet worden, het contracteren van leveranciers en het controleren van hetgeen geleverd is. In figuur 4 zijn deze fasen en de daarbij horende activiteiten weergegeven.



Figuur 4. Inkoopproces en activiteiten

Wij adviseren om de fasen 1 en 2 in eigen beheer te houden en de activiteiten hierin op centraal niveau uit te laten voeren. Voor fasen 3, 4 en 5 adviseren we om een aantal activiteiten eveneens op deze wijze te organiseren. Activiteiten waarbij bijvoorbeeld inhoudelijke kennis vereist is, kunnen het beste op decentraal niveau (bij de afdelingen) belegd worden. Denk hierbij aan activiteiten als marktanalyses op product- en dienstverleningsniveau, het opstellen van dan wel input leveren voor een programma van eisen en het uitvoeren van CLM. In onderstaande tabel is weergegeven voor welke activiteiten wij adviseren om op centraal of decentraal niveau te organiseren.

Fase	Niveau waarop inkoopactiviteiten worden uitgevoerd	
	Centraal	Decentraal
1. Randvoorwaarden inregelen	Alle activiteiten	
2. Inzicht creëren in toekomstige inkopen	Alle activiteiten	
3. Analyseren wat en hoe in te kopen	• Activiteiten gericht op wat gemeente Zevenaar wil bereiken • Signaleren verbeterpotentieel en synergie • Opstellen categorieplannen • Opstellen aanbestedingskalender	• Marktanalyses product- en dienstverleningsniveau • Inkoopstrategie voorziene inkopen (met verplichte consultatie Inkoop bij Europese aanbestedingen)
4. Contracteren leveranciers	• Eenduidige en effectieve besluitvorming • Faciliteren in inkooptools en templates • Uitvoeren aanbestedingstrajecten (Europees en meervoudig onderhands) inclusief marktanalyse leveranciers • Juridische toetsing aanbestedingsdocumenten	• Opstellen Programma van Eisen • Uitvoeren enkelvoudige aanbestedingstrajecten • Implementeren contracten
5. Controleren van hetgeen geleverd is	• Contractregistratie en -beheer • Faciliteren in CLM- en contractbeertools en -templates	• Contracteigenaarschap • Passend contractmanagement • Borging leveranciersmanagement • Onvoorzien meerwerk vastleggen • Contact met andere marktpartijen • Contractevaluatie

Vanuit het gecoördineerde besturingsmodel worden de afdelingen bij de decentraal belegde activiteiten door Inkoop gefaciliteerd en ondersteund. Bij alle activiteiten kan gemeente Zevenaar externe experts betrekken die adviseren over de optimale inrichting en uitvoering of hierbij ondersteunen. Wij adviseren om de uitvoering van aanbestedingstrajecten (Europees en meervoudig onderhands) en de juridische toetsing van aanbestedingsdocumenten op een andere wijze te organiseren, namelijk met behulp van een flexibele schil. De flexibele schil moet over kennis van aanbesteden beschikken. Ook is juridische kennis nodig. Met behulp van bijvoorbeeld een strippenkaart kan gemeente Zevenaar waar nodig juridische vraagstukken (zoals de toetsing van aanbestedingsdocumenten) aan een flexibele schil voorleggen. Ook kan in de schil specialistische kennis van aanbesteden met betrekking tot een bepaalde markt of inkooppakket, bijvoorbeeld inhuur, ICT, facilitair of jeugdzorg, beschikbaar zijn. Hiermee is alle nodige kennis om aanbestedingen doelmatig en rechtmatig uit te voeren beschikbaar, zonder dat de gemeente dit zelf in huis hoeft te hebben en te onderhouden.

2.3 Om grip te krijgen op inkoop en CLM, is het nodig een strategisch inkoopcoördinator en een CLM-regisseur aan te stellen

Om de inkoopactiviteiten optimaal te kunnen uitvoeren, is het nodig om zowel op centraal als decentraal niveau inkooprollen te beleggen in functies. In onderstaande tabel staan de rollen benoemd die binnen de gemeente en in de flexibele schil op centraal en decentraal niveau nodig zijn. Hierna volgt een toelichting van de inhoud van iedere rol.

Benodigde functies	
Binnen de gemeente	Flexibele schil

Centraal	• Strategisch inkoop coördinator • Regisseur contract- en leveranciersmanagement • Contractbeheerder	• Tactisch inkopers • Aanbestedingsjuristen
Decentraal	• Contracteigenaren • Leveranciersmanager (vanaf volwassenheidsniveau 3) • Contractmanagers • Materiedeskundige	• Inhoudelijke expertise waar nodig

Strategisch inkoopcoördinator

Om inkoop centraal te kunnen coördineren en waar nodig afdelingen op onderdelen te kunnen faciliteren, adviseren wij om een strategische inkoopcoördinator aan te stellen. Deze functionaris voert regie op het realiseren van de gemeentebrede inkoopdoelstellingen (vanuit het inkoopbeleid), signaleert eventuele inkoopsynergiemogelijkheden, coördineert inkoop op centraal niveau en faciliteert de afdelingen bij onderdelen waar zij inkooptechnische ondersteuning bij nodig hebben, zoals het opstellen van de aanbestedingsstrategie of aanbestedingsrechtelijke vraagstukken. Hij/zij voert kwalitatieve controles uit op aanbestedingsdocumenten. De inkoopcoördinator is onder andere verantwoordelijk voor het opstellen en naleven van het inkoopbeleid, de spendanalyse, aanbestedingskalender en inkooptools en -templates. De inkoopcoördinator heeft korte lijntjes met de afdelingen en spreekt afdelingshoofden regelmatig over hun actuele en toekomstige inkoopbehoeften. De inkoopcoördinator vormt een sparringpartner voor de afdelingen op inkooptechnisch en juridisch vlak en wat betreft contract- en leveranciersmanagement.

De inkoopcoördinator heeft basiskennis van inkoop en aanbesteden en daarmee ook in de basis van de aanbestedingswet. De coördinator hoeft niet zelf alle kennis te bezitten, maar het is wel van belang dat hij/zij anderen inschakelt wanneer aanvullende expertise benodigd is. Denk hierbij aan het inschakelen van een extern bureau voor juridische vraagstukken of vraagstukken rondom specifieke inkoopthema's, zoals de inhuur van personeel of circulair en innovatief inkopen.

De inkoopcoördinator hoort niet bij één afdeling, maar is er voor de gehele organisatie. Het is daarom van belang om de inkoopcoördinator als onafhankelijke centrale rol te positioneren, zodat een verbinding met alle (inhoudelijke) teams gelegd kan worden. De coördinator kan hierdoor korte lijnen met alle betrokkenen realiseren, waardoor collega's hem/haar weten te vinden bij vragen rondom inkoop en/of contract- en leveranciersmanagement.

Regisseur contract- en leveranciersmanagement (CLM)

Om te zorgen dat de afdelingen voldoende gefaciliteerd en ondersteund worden op het gebied van CLM en daarbij een uniforme methodiek hanteren, adviseren wij een CLM-regisseur aan te stellen. Deze functionaris richt zich op het faciliteren, begeleiden en monitoren van de decentrale contractmanagers. De regisseur zorgt voor de ontwikkeling en het onderhouden van CLM-templates en tools en zorgt ervoor dat de contractmanagers mede door templates een uniforme CLM-methodiek hanteren. De CLM-regisseur vormt de sparringpartner voor decentrale contractmanagers en organiseert bijeenkomsten om kennis en ervaringen te delen. Ook zorgt de CLM-regisseur dat CLM betrokken wordt bij de overige inkoopprocessen, waaronder aanbestedingen, zodat er in de strategiefase al aandacht is voor het managen van het contract in latere fasen.

Contractbeheerder

De contractbeheerder zorgt voor de juiste informatie, op de juiste tijd, op de juiste plaats, ter ondersteuning van het gehele contractmanagementproces. Hij/zij registreert bijvoorbeeld alle huidige en toekomstige contracten en bijbehorende informatie in het centrale systeem. Daarbij zorgt de contractbeheerder dat deze informatie up-to-date is. De rol van contractbeheerder kan belegd worden in een huidige functie.

Tactisch inkopers

Tactisch inkopers voeren de tactische inkoopprocessen uit. Dit houdt onder andere in dat zij Europese en meervoudig onderhandse aanbestedingen uitvoeren en waar nodig ook marktconsultaties.

Aanbestedingsjuristen

Aanbestedingsjuristen adviseren over juridische vraagstukken die spelen bij inkoopprocessen/-procedures. De aanbestedingsjuristen controleren de aanbestedingsdocumenten op juridische risico's en ondersteunen bij het afhandelen van klachten en bezwaren bij aanbestedingsprocedures.

Contracteigenaren

De contracteigenaar is de formele eigenaar en ondertekenaar van het contract. De contracteigenaar speelt doorgaans geen actieve rol in het proces van contract- en leveranciersmanagement. De contracteigenaar is het hoogste escalatieniveau voor de contractmanagers en eindverantwoordelijk voor het resultaat van de geleverde dienstverlening. De rol van contracteigenaar wordt belegd in huidige functies.

Leveranciersmanager (vanaf volwassenheidsstadium 3)

De leveranciersmanager houdt de markt in de gaten en staat in goed contact en onderhoudt relaties met gecontracteerde maar vooral ook potentiële (lokale en/of landelijke) marktpartijen. Deze rol is complementair aan de materiedeskundigen die beschikken over marktexpertise over de inhoud van in te kopen producten en diensten en de contractmanagers die in contact staan met uitsluitend gecontracteerde marktpartijen. De rol van leveranciersmanager is relevant vanaf volwassenheidsstadium 3 en kan in een functie worden gecombineerd worden met andere rollen.

Contractmanagers

De contractmanager beheert en bewaakt het contract. Hij/zij stuurt op het nakomen van contractafspraken (zoals KPI's) om te zorgen voor een volledige en correcte benutting en uitvoering van het contract. Ook zorgt de contractmanager ervoor dat wijzigingen van het contract eenduidig worden vastgelegd en dat managementrapportages gegenereerd worden. De contractmanager voert periodiek overleg met de leveranciers om de geleverde dienstverlening/producten en gemaakte contractafspraken te evalueren.

Materiedeskundige

De materiedeskundige is de inhoudelijke expert ten aanzien van de gecontracteerde producten en/of diensten. De materiedeskundige is penvoerder van of levert input ten behoeve van het programma van eisen bij een aanbesteding en het tactisch beleid aangaande het product en/of dienst. Deze rol is in het algemeen georganiseerd binnen de inhoudelijke afdelingen vanuit waar het product en/of de dienst geleverd wordt aan de organisatie/eindgebruikers.

2.4 Voor het uitvoeren van centrale inkoopactiviteiten is in totaal 3 fte aan interne capaciteit nodig

Voor het uitvoeren van de centraal belegde inkoopactiviteiten schatten wij de totale benodigde interne capaciteit op 3 fte. Voor het uitvoeren van aanbestedingen wordt de benodigde capaciteit van tactische inkopers op 2,5 fte geschat en wat betreft de aanbestedingsjuristen is ongeveer 2-4 uur nodig per aanbesteding. Beide rollen adviseren wij om extern te beleggen bij een flexibele schil. In de tabel hieronder is weergegeven welke rollen hierin zijn meegenomen en hoeveel capaciteit per rol nodig is. Deze capaciteit is gebaseerd op de activiteiten die de rollen uitvoeren zoals beschreven in voorgaande paragraaf.

Rol/functionaris	Geschatte benodigde capaciteit		Huidige situatie	Toelichting
	Structureel	Incidenteel		
Strategisch inkoopcoördinator	1,0 fte	0,5 fte	Niet formeel in capaciteit belegd, wel in functietitel	0,5 fte aan incidentele capaciteit is nodig om de beoogde professionaliseringsstappen te zetten.
Regisseur CLM	0,5 fte	0,5 fte	Niet aanwezig	0,5 fte aan incidentele capaciteit is nodig voor het

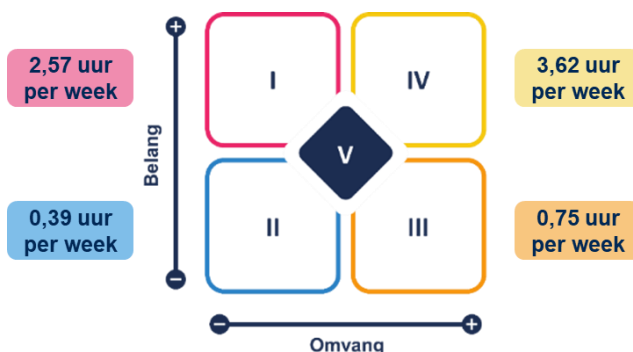
				inrichten van een uniforme CLM-methodek.
Contractbeheerder	0,5 fte	n.v.t.	Niet formeel in capaciteit belegd	Op dit moment wordt het contractbeheer 'erbij' gedaan. Wij adviseren om de benodigde capaciteit structureel te borgen in formatie.
Tactisch inkopers – FLEXIBE SCHIL	2,5 fte waarvan 1 fte senior, 1 fte medior en 0,5 junior	n.v.t.	2,6 fte vanuit RID De Liemers die niet fulltime voor gemeente Zevenaar beschikbaar zijn. Daarnaast gaat een deel van deze capaciteit niet uit naar 1Stroom of Zevenaar, maar naar SDL. En de rolinvulling verschilt ten opzichte van de gewenste situatie.	De geschatte benodigde capaciteit is gebaseerd op het uitvoeren van Europese en meervoudig onderhandse aanbestedingen. Dit verschilt ten opzichte van de huidige situatie, omdat RID De Liemers in aanbestedingen met name een adviserende en geen uitvoerende rol heeft. Daarnaast kent gemeente Zevenaar mogelijk onrechtmatigheden, waardoor er meer aanbestedingen nodig kunnen zijn dan in de huidige situatie.
Aanbestedingsjuristen – FLEXIBELE SCHIL	Per aanbesteding is ongeveer 2 tot 4 uur inzet nodig. Dit kan afgedekt worden met een strippenkaart per kalenderjaar van circa €15 - 20k.		Niet aanwezig, veelal worden hiervoor juristen van gemeente Zevenaar benaderd.	Strippenkaart voor juridische kwaliteitscontroles op aanbestedingsdocumenten en ad-hocvragen.

Indicatie benodigde capaciteit voor decentraal CLM

Om de benodigde capaciteit op decentraal niveau te kunnen berekenen is meer data benodigd. Wel gaan we er in dit advies vanuit dat het contracteigenaarschap, leveranciersmanagement en materiedeskundigheid als rol toebedeeld wordt aan bestaande functies. Voor het contractmanagement adviseren wij deze waar mogelijk (gegeven bundeling van contractvolumes) in een functie te organiseren zodat het de tijd, aandacht en vakexpertise krijgt die nodig is om de beoogde professionalisering waar te maken.

Om de exacte benodigde capaciteit voor de uitvoering van CLM te berekenen, is het nodig dat alle contracten inzichtelijk en geassocieerd zijn. Op dit moment is hier nog geen sprake van.

Voor het classificeren van contracten op basis van het belang voor de organisatie (aan de hand van nog vast te stellen criteria) en de omvang van het contract (in euro's of bijvoorbeeld aantal eindgebruikers of locaties) hanteert Significant het classificatiemodel uit figuur 5. Om een beeld te geven van benodigde capaciteit is in deze figuur weergegeven hoeveel uur per week aan contractmanagement nodig is per contract per contractclassificatie. Dus voor bijvoorbeeld een contract uit kwadrant IV



Figuur 5. Capaciteitsindicatie per contractclassificatie

heeft de contractmanager 3,62 uur per week nodig om het contractmanagement uit te voeren. De weergegeven capaciteit is passend bij volwassenheidsstadium 2 en gebaseerd op de fte-tool van Significant. Met behulp van deze indicatie kan bij een volledig en actueel contractregister en -classificatie berekend worden hoeveel uur per week en

daarmee hoeveel fte in totaal nodig is.

Uitgangspunten capaciteitsberekening

Voor het berekenen van de hiervoor genoemde capaciteit, zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

Algemeen

- Omdat niet alle informatie, zoals de aanbestedingskalender en het contractregister, volledig en actueel is, is het niet mogelijk om een exacte berekening van de benodigde capaciteit te maken. De gegeven indicatie is daarom een schatting die gebaseerd is op de fte-tool van Significant, aangevuld op basis van kennis en ervaring bij soortgelijke gemeenten.

Berekening capaciteit centrale inkoopactiviteiten

- Er is uitgegaan van de documenten 'Overzicht inventarisatie aanbestedingen' voor de eerste en tweede helft van 2022, aangeleverd door gemeente Zevenaar. Aanbestedingen die in het document voor zowel de eerste als tweede helft van 2022 zijn opgenomen, zijn als één aanbesteding meegenomen in de berekening.
- In de huidige aanbestedingskalender is niet standaard aangegeven om welk soort inkoopprocedure het gaat. Daarom is voor diensten en leveringen uitgegaan van een enkelvoudige onderhandse procedure bij opdrachten met een waarde lager dan € 50.000, een meervoudige procedure bij een opdrachtwaarde gelijk aan of hoger dan € 50.000,- tot aan de Europese drempelbedragen. Voor werken is bij opdrachten onder de Europese drempelwaarde uitgegaan van een meervoudig onderhandse procedure. Bij een opdrachtwaarde die gelijk aan of hoger dan de Europese drempelwaarden uitkomen, wordt voor diensten, leveringen en werken uitgegaan van een Europese procedure.
- Aanbestedingen waarvan de opdrachtwaarde onbekend is zijn buiten beschouwing gelaten. Dit geldt ook voor enkelvoudig onderhandse procedures, aangezien deze op decentraal niveau worden uitgevoerd.
- Voor de berekening is uitgegaan van 7 Europese aanbestedingen en 19 meervoudig onderhandse en 7 enkelvoudig onderhandse aanbestedingen in 2022. Voor de Europese aanbestedingen is uitgegaan van gemiddelde complexiteit. Wij voorzien dat het aantal aanbestedingen mogelijk hoger ligt dan het aantal opgenomen in de aanbestedingskalender. Dit komt doordat de aanbestedingskalender waarschijnlijk niet volledig is, aangezien afdelingen zelf aanbestedingen moeten aanmelden en dit mogelijk niet altijd (tijdig) doen. Daarnaast zijn er de afgelopen jaren onrechtmatigheden gesignaleerd door de accountant, dus het is mogelijk dat niet alles wat aanbesteed dient te worden op dit moment daadwerkelijk aanbesteed wordt.
- Bij de uitvoering van Europese aanbestedingen is uitgegaan van de volgende verdeling: 40% van de activiteiten wordt uitgevoerd door een senior, 40% door een medior en de overige 20% door een junior. Voor meervoudig onderhandse aanbestedingen geldt een verdeling van 20%-60%-20%.

Berekening capaciteit decentraal CLM

- In de formatieberekening is rekening gehouden met het aantal werkbare uren per week, door het aantal uren per week te corrigeren met interne activiteiten en trainingen. Hiervoor wordt uitgegaan van een werkweek van 36 uur, gecorrigeerd met een factor van 0,8 op basis van landelijke maatstaven. In totaal komt een werkbare week voor een contractmanager daarmee neer op 28,8 uur.
- De formatieberekening is gebaseerd op een volledig jaar (52 weken).
- Voor de uit te voeren CLM-activiteiten is uitgegaan van volwassenheidsstadium 2 van het CLM-volwassenheidsmodel (zie bijlage F), passend bij volwassenheidsstadium 2 van het inkoopvolwassenheidsmodel. Op basis van deze volwassenheid zijn de activiteiten en bijbehorende frequentie en tijdsduur bepaald.
- De formatieberekening is gemaakt op basis van reguliere activiteiten die plaatsvinden in de beheerfase van het contract voor de rol van contractmanager. Dit betekent dat projectmatige activiteiten, zoals het meeschrijven aan een programma van eisen in de aanbestedingsstrategiefase, het beantwoorden van vragen in de aanbestedingsfase, de implementatie van een nieuw contract in de implementatiefase, het updaten van templates of het verbeteren van contractmanagementprocessen, buiten beschouwing zijn gelaten.

- Er is in deze calculatie geen onderscheid gemaakt in functieniveaus als junior, medior of senior.

2.5 Investerings in inkoopintelligence kunnen van invloed zijn op de benodigde personele capaciteit

Door te investeren in inkoopintelligence, kan de benodigde personele capaciteit voor het uitvoeren van inkoopactiviteiten lager uitvallen. Inkoopintelligence is een opkomend thema en er worden dan ook steeds meer tools ontwikkeld waardoor efficiënter gewerkt kan worden. Zo zijn er bijvoorbeeld inkoopportals waarin inkooptemplates aangeboden en onderhouden worden. Hiermee beschikken organisaties altijd over actuele versies waarin ook rekening is gehouden met wijzigingen in wetgevingen of recente jurisprudentie. Inkoop hoeft hierdoor zelf niet handmatig de wijzigingen door te voeren in alle templates, maar kan er direct mee aan de slag. Verder zijn er ook dashboards voor spendanalyses beschikbaar waarin onder andere uitgaven per leverancier, per afdeling en per inkooppakket met een paar klikken in het dashboard zichtbaar zijn. Zie [Spenddashboard](#) voor het voorbeeld van Significant Insights. Handelingen in Excel (zoals het maken van draaitabellen of grafieken) worden hiermee overbodig.

Er zijn ook tools beschikbaar om marktanalyses gemakkelijker en sneller uit te voeren, zoals de tenderscrape tool van Significant Insights. Deze tool is gevoed met alle aanbestedingen die op TenderNed zijn gepubliceerd. Door te zoeken op bijvoorbeeld een bepaald onderwerp of een bepaalde CPV-code, komen alle relevante eerder gepubliceerde aanbestedingen tevoorschijn. Daarbij is onder meer direct in te zien wie de winnende marktpartijen zijn, welke looptijden worden gehanteerd, wat de gehanteerde wegingen zijn en welke procedures zijn gehanteerd. Significant stelt alle genoemde tools beschikbaar in [Infacts](#), het inkoopportal van Significant Insights, voor € 10.000,- per jaar.

3 De gewenste situatie vraagt om drie fundamentele besluiten

Om de gewenste situatie te bereiken is het belangrijk dat gemeente Zevenaar drie fundamentele besluiten neemt. In dit hoofdstuk wordt uitgelegd wat deze besluiten inhouden. Verder wordt toegelicht welke acties er per inkoopproces nodig zijn om tot de gewenste situatie te komen. Tot slot volgt een visuele weergave van het geadviseerde tijdsplan.

De voornaamste gap tussen huidige en gewenste situatie wordt veroorzaakt door de gefragmenteerde invulling van de inkoopfunctie. Elementen uit de verschillende inkoopprocessen zijn aanwezig, maar de integraliteit ertussen ontbreekt. Er is geen inkoopcyclus. Ook constateren wij een gap in het zelfsturend en lerend vermogen van de organisatie door het ontbreken van heldere ijkpunten, kaders, afspraken en werkwijzen om op te kunnen evalueren. De geambieerde ontwikkeling van de inkoopfunctie vraagt om verandering waartoe allereerst besluiten genomen dienen te worden op de drie veranderingsgerichte inkoopprocessen.

3.1 **Besluit 1: Stel vast aan welke coalitiedoelen inkoop een concrete bijdrage gaat leveren en laat dit monitoren**

Stel een richtinggevend inkoopbeleidsstuk specifiek voor gemeente Zevenaar op waarin de coalitiedoelstellingen worden vertaald naar inkoopdoelstellingen. Besteed in dit beleid ook aandacht aan de wijze waarop deze inkoopdoelstellingen naar contracten vertaald kunnen worden. Concrete inkoopdoelen benadrukken het belang van inkoop en verstevigen daarmee het besef van een goede besteding van gemeenschapsgelden.

Om de bijdrage vanuit inkoop te monitoren en direct meer synergie op inkoopvlak te realiseren, adviseren wij een inkoopstuurgroep en tenderboards in te richten. Door een inkoopstuurgroep in te richten houdt gemeente Zevenaar zicht op relevante ontwikkelingen binnen de inkoopfunctie en de mate waarin relevante thema's uit het coalitieakkoord worden toegepast. Deze stuurgroep heeft een onafhankelijke positie ten opzichte van Inkoop en bestaat uit beleidsvertegenwoordigers van specifieke thema's (zoals duurzaamheid) en managers. Ieder kwartaal komt de stuurgroep samen om de realisatie van inkoopdoelstellingen en de afwijkingen ten opzichte van het inkoopbeleid te bespreken.

Tenderboards spelen een rol bij de uitvoering van aanbestedingen. Een tenderboard is een tijdelijke samenstelling van zowel personen uit de projectgroep van de aanbesteding als personen die niet direct betrokken zijn. Tijdens een of meerdere bijeenkomsten legt de projectgroep de aanbestedingsstrategie en eventuele vragen voor aan de deelnemers, waarna gezamenlijk gediscussieerd wordt over de keuzes in de strategie. Het doel hiervan is om de aanbestedingsstrategie completer te maken en van ideeën te kunnen wisselen over bepaalde onderwerpen zoals de vertaling van inkoopdoelen naar contractafspraken.

3.2 **Besluit 2: Stel vast welk besturingsmodel best passend is voor gemeente Zevenaar en borg een volledige implementatie daarvan**

In voorliggend rapport adviseren wij een gecoördineerd inkoopbesturingsmodel met een deels sturende rol voor een centraal gepositioneerd team inkoop. Belangrijk bij de keuze voor een besturingsmodel is deze volledig te implementeren zowel in het beleggen van verantwoordelijkheden als in het beschikbaar stellen van benodigde middelen (capaciteit, tools et cetera). Een risico bestaat dat mede door beperkte middelen slechts enkele kenmerken geïmplementeerd worden waardoor de inkoopcyclus niet optimaal kan functioneren. Wij adviseren het besloten inkoopbesturingsmodel programmatisch te implementeren en hier waar mogelijk een kwartiermaker voor aan te stellen. Mogelijk zijn er parallellen te maken met het bredere initiatief om de organisatie te ontwikkelen naar een domeinstructuur.

De beoogde ambitie vraagt om stevigere integrale sturing en monitoring. Om die reden stellen wij het gecoördineerd besturingsmodel voor. Aanvullend is van belang zorg te dragen voor realtime inzicht in de uitgaven (met behulp van de spendanalyse) en doelrealisatie. Organiseer daarbij regievoering op het signaleren en uitvoeren van bijsturingmogelijkheden. Belangrijk hierbij is om minimaal jaarlijks een accountgesprek met iedere budgethouder te organiseren vanuit Inkoop om de toekomstige inkoopbehoeften op te halen en op basis daarvan samen de aanbestedingskalender op te stellen.

3.3 Besluit 3: Stel een richtinggevende visie op ten aanzien van de wijze waarop de gemeente zich positioneert richting de markt en wat gemeente Zevenaar als opdrachtgever typeert

Er zijn verschillende varianten om samenwerkingen vorm te geven. Welke variant best passend is wordt beïnvloed door de mate van 'macht' en afhankelijkheid, de mate waarin inhoudelijke materiedeskundigheid is uitbesteed of aanwezig is bij de gemeente zelf en de behoefte vanuit opdrachtgever over de mate van control. Levert de samenwerkingspartner sec een product of dienst of fungeert de partner als verlengstuk van de organisatie. Afhankelijk van de beoogde samenwerking worden andere competenties en vaardigheden van opdrachtgever gevraagd. Een richtinggevende visie op opdrachtgeverschap is van belang om succesvolle relaties met marktpartijen en samenwerkingspartners, zoals RID De Liemers of een andere flexibele (inkoop)schil, vorm te geven. Wat wil de gemeente met de samenwerking bereiken, waar doet de samenwerking met de markt ertoe en aan welke maatschappelijke opgaven of doelen draagt de samenwerking bij?

3.4 Ook de overige inkoopprocessen moeten op orde worden gebracht

Om ook de overige inkoopprocessen op orde te krijgen adviseren wij de volgende acties per inkoopproces. Deze acties zijn aanvullend en sluiten aan op de acties zoals benoemd in het verbeterplan proces inkoop en aanbesteden, versie 25 maart 2022.

Beheersingsgerichte processen

1. **Inkooporganisatie, -formatie & besturing:** Beleg rollen, taken en verantwoordelijkheden duidelijk en communiceer hierover breed binnen de gemeente, zodat voor iedereen duidelijk is wat er van hen verwacht en van anderen wordt verwacht. En zorg voor kennis over inkoop en aanbesteden en rechtmatigheid, al dan niet door dit extern te beleggen. Wij adviseren om rollen, taken en verantwoordelijkheden te beleggen aan de hand van het RASCI-model en per inkoopproces de RASCI in te vullen. Denk daarbij aan de centrale en decentrale inkoop- en contractmanagementrollen zoals toegelicht in hoofdstuk 2, maar kijk ook kritisch naar de organisatie van aanpalende rollen zoals scheiding tussen de rol van contractmanager en contracteigenaar, samenspel met en eenduidigheid in de rol van budgethouders (welke relatief laag en daarmee veelvuldig in de organisatie is belegd). Verder is het van belang dat dit daadwerkelijk doorleefd wordt, dat betrokkenen zich bewust zijn van wat er bij hun rol komt kijken. Het kan daarom goed zijn om na het beleggen een aantal (periodieke) sessies te houden om te bespreken waar men tegenaan loopt in de uitvoering van zijn/haar rol(len) en waar eventueel nog vragen over bestaan.
2. **Talent en competentie management:** Stel een opleidingsplan op voor medewerkers die inkooptaken uitvoeren en maak inkoop onderdeel van de onboarding van nieuwe medewerkers (bijvoorbeeld als vast trainingsonderdeel in de ZevenaarAcademie).
3. **Inkoopsystemen & -tools:** Zorg voor actuele en gedifferentieerde standaardtemplates voor aanbestedingen en voor contract- en leveranciersmanagement en communiceer deze breed binnen de gemeente. Richt één centraal inkoop- en contract- en leveranciersmanagementsysteem in waarin alle zaken rondom deze twee onderwerpen zijn verzameld.
4. **Inkoopdatamanagement, -intelligence en forecasting:** Maak daar waar relevant gebruik van inkoopintelligence en digitaliseer inkooponderdelen. Zo kan er een tenderscrape gemaakt worden om de markt te analyseren en kan de spendanalyse weergegeven worden in een dashboard dat voor iedereen toegankelijk gemaakt kan worden. Zie ook het [Spenddashboard](#) als voorbeeld van een dashboard in PowerBI, vanuit het inkoopportaal van Significant Insights. Zorg verder voor een actuele en volledige aanbestedingskalender waarin ook aanbestedingen op de

lange termijn zijn opgenomen. Hierin moet minimaal duidelijk worden om welke inkoopprocedure het gaat en wanneer de aanbesteding van start gaat. Hiervoor is het nodig om proactief input op te halen over de behoeften bij afdelingen en waar nodig te sturen op het gezamenlijk inkopen van gezamenlijke behoeften.

Verbindingsgerichte processen

5. **Portfoliomanagement & marktonderzoek:** organiseer minimaal twee tot driejaarlijks een marktonderzoek naar uitbestedingsvormen voor de samenwerkingsrelaties waarbij een verdere volwassenheid dan stadium 2 nodig is. In dit marktonderzoek wordt gekeken naar een bundel van inkooppakketten (inkoopportfolio) in plaats van losse inkopen.
6. **Strategisch leveranciersmanagement:** onderhoud actief relaties met strategische samenwerkingspartners door invulling te geven aan sociale activiteiten zoals gezamenlijke vieringen, 360 graden feedback en door de geest/intentie van de samenwerking te vertalen in een sociaal contract.
7. **Aanbesteden & contractering:** Zorg dat aanbestedingen op een uniforme wijze, aan de hand van de beschikbare templates, worden uitgevoerd. Hierbij is het noodzakelijk om inkoopkennis en kennis op gebied van rechtmatigheid beschikbaar te hebben, al dan niet door deze expertises in te huren. Herijk het proces van tactisch aanbesteden zoals nu opgenomen in JOIN op basis van het besloten besturingsmodel en zorg voor brede bekendheid met het proces.

Uitvoeringsgerichte processen

8. **Contract- & leveranciersmanagement (CLM):** Beleg rollen, taken en verantwoordelijkheden op dit gebied en communiceer dit breed binnen de gemeente. En ontwikkel een uniforme en gedifferentieerde (naar gelang belang en omvang van het contract) methodiek waarmee uitvoering gegeven wordt aan het proces contractmanagement.
9. **Purchase-to-pay (P2P):** Het gehele proces inclusief alle uitvoerende handelingen van bestellen tot betalen. Zorg voor een goed werkend purchase-to-pay systeem om administratieve lasten te beperken met aandacht voor scheiding tussen diverse mandaten (o.a. besteller versus budgethouder).
10. **Contractbeheer:** Hou de gegevens in het contractregister up-to-date. Werk hiervoor een eenduidig proces uit waarin ook staat opgenomen welke gegevens waar geregistreerd dienen te worden (reeds opgenomen als actie in het verbeterplan). Maak daarbij onderscheid in het aanbestedingsdossier, contractregister en contractdossier. Zorg voor sturing op de vervolgacties die genomen worden door de contracteigenaar als de expiratedatum van een contract nadert en zorg voor het opslaan van relevante documenten die bij het contract horen (denk aan verbetervoorstellen of indexeringen).

3.5 Voorgaande stappen worden in 2023 en 2024 gerealiseerd

Het advies is om de fundamentele besluiten en verdere stappen in het volgende tijdspad te voltooien. Hiermee wordt de gewenste situatie, volwassenheidsstadium 2, eind 2024 bereikt.



Figuur 6. Planning te nemen stappen

Slotwoord

Voorliggend adviesrapport wordt afgesloten met een aantal aanvullende adviezen met betrekking tot de samenwerking met RID De Liemers en de cultuuraspecten van de gemeente in relatie tot de veranderopgave.

Mocht gekozen worden om de flexibele schil in te richten met behulp van RID De Liemers, dan is er verandering nodig wat betreft de dienstverleningsafspraken, aangezien huidige afspraken niet aansluiten op actuele en toekomstige inkoopbehoeften. Het advies is dan ook om deze samenwerking en bijbehorende dienstverleningsafspraken op basis van dit adviesrapport en de resultaten uit het parallel lopende onderzoek in opdracht van RID De Liemers (het rapport 'Quickscan RID De Liemers') te herijken. Daarbij is steviger opdrachtgeverschap/stevigere sturing (vooral vanuit de ambtelijke organisatie) vanuit gemeente Zevenaar nodig. Ook voor andere samenwerkingen op gebied van inkoop en/of contract- en leveranciersmanagement (bijvoorbeeld MGR-samenwerkingsverband) geldt dat het nodig is om te onderzoeken of de hierbij horende dienstverleningsafspraken passen bij de gewenste situatie of op basis van dit adviesrapport herijkt moeten worden.

In het Collegeprogramma 2022-2026 van gemeente Zevenaar staat in '0.3 Optimaliseren van bestuurlijk ambtelijk samenspel': 'Rolzuiverheid, verantwoording, evalueren en leren moeten structureel onderdeel zijn van het samenspel tussen raad en college.' Dit zou onzes inziens breder voor de organisatie, in ieder geval voor de inkoopfunctie, moeten gelden. Voorliggend advies biedt handvatten om stappen te zetten ten aanzien van deze elementen. Daarnaast vraagt het ook een verandering in specifieke gedragingen en waarden die kenmerkend zijn voor de cultuur van gemeente Zevenaar. In een plenaire sessie zijn deelnemers gevraagd om de cultuur van gemeente Zevenaar te beschrijven aan de hand van een zelfgekozen dier. Volgens de deelnemers kenmerkt de cultuur van de gemeente zich als vriendelijk, welwillend, loyaal, maar ook als traag en volgzaam. Voor de makkelijke weg kiezen, af en toe weggijken, zichtbaar durven zijn, ontzorgd willen worden en vaart maken maar niet weten of er richting bepaald is zijn ook kenmerken die genoemd zijn. Uit interviews is naar voren gekomen dat men op dit moment elkaar niet aanspreekt, omdat niet duidelijk is wie waarvan is. Ook is uit het onderzoek gebleken dat veranderingsbereidheid en kansen zien niet vanzelfsprekende gedragingen zijn binnen de huidige cultuur. Niet voor niets zal ook dit een onderdeel zijn van het Collegeprogramma. Wij adviseren in de vervolgfase naast de inhoudelijke aanbevelingen ook aandacht te geven aan de gedragingen die nodig zijn om als Inkoop *transparant* en *duidelijk* te zijn over inkoopdoelstellingen en (bij) te sturen op realisatie ervan. En aandacht te geven aan waarden die nodig zijn om echt *met elkaar in verbinding* te staan om zodoende synergie te realiseren. Kortom, het is bij het realiseren van voorgaande adviezen dus belangrijk om te zorgen dat ook de cultuur van de gemeente aansluit op de beoogde veranderingen.

Bijlage A - Aanpak

De onderzoeksofzet van Significant bestond uit de volgende vier stappen:



1. Organiseren van een kick-off

Na de gunning van de opdracht is een startgesprek georganiseerd met Menno Bak (Manager Informatie) en Rob van Dick (strategisch adviseur ICT/inkoop). Hierin is nader kennisgemaakt en is het voorstel besproken, met onder andere aandacht voor planning, afhankelijkheden en mijlpalen. Ook zijn de documenten die relevant zijn voor de documentenstudie en de organisatie van de interviews in dit gesprek afgestemd.

2. Uitvoeren documentenanalyse

Na de kick-off is een analyse uitgevoerd op alle relevante documenten die de afgelopen periode over de inkoopfunctie van gemeente Zevenaar zijn opgesteld. Dit betrof documenten als het inkoopbeleid, het Collegeprogramma, de mandaatregeling, de aanbestedingskalender en de managementletter van 2021.

3. Interviewen relevante functionarissen

Als derde stap zijn in totaal 10 interviews met relevante functionarissen gevoerd. Dit betrof diverse betrokkenen vanuit de afdelingen Ruimtelijke Ontwikkeling, Bedrijfsvoering, Financiën, Informatie, een contract- en relatiemanager, een concerncontroller, een portefeuillehouder inkoop en een afgevaardigde van het inkoopteam van RID De Liemers.

Onderwerpen die tijdens de interviews centraal stonden zijn:

- a. Visie op inkoop en samenwerking met de markt;
- b. Rol/betrokkenheid van de functionaris binnen de inkoopfunctie van gemeente Zevenaar;
- c. Ontwikkelingen waarmee men te maken heeft en waaraan marktpartijen een bijdrage kunnen leveren;
- d. Aanwezige en benodigde inkoopondersteuning;
- e. Zicht en grip op inkoopuitgaven;
- f. Realiseren van algemene inkoopdoelstellingen;
- g. Verwachte ontwikkelnoodzaak voor wat betreft vaardigheden, competenties en procesuitvoering.

Na de interviews is op 13 december 2022 een ambitiesessie gehouden. Hierin zijn de eerste bevindingen vanuit de interviews gedeeld en is gezamenlijk met de aanwezigen de stip op de horizon (de gewenste situatie) vastgesteld. Ook is gezamenlijk verkend wat het best passende besturingsmodel zou zijn.

4. Opstellen en presenteren adviesrapport

Tot slot zijn de resultaten van de eerdere stappen geanalyseerd en samengebracht in dit adviesrapport.

Bijlage B - Huidige situatie

In deze bijlage wordt ingegaan op de huidige situatie aan de hand van de inkoopprocessen, de huidige inkoopvolwassenheid en de huidige samenwerking met RID De Liemers.

Inkoopprocessen

De mate waarin de vlakken met de inkoopprocessen in onderstaande figuur zijn opgevuld, geeft aan in hoeverre de inkoopprocessen in de huidige situatie zijn ingericht en ontwikkeld.



Veranderingsgerichte processen

1. **Beleidsontwerp:** Er is een generiek inkoopbeleid vanuit RID De Liemers opgesteld dat voor alle drie de gemeenten geldt. Er is geen richtinggevend inkoopbeleidsstuk specifiek voor gemeente Zevenaar waarin de coalitiedoelstellingen zijn vertaald naar inkoopdoelstellingen.
2. **Inkoopsturing & monitoring:** Op dit moment is er zeer beperkt tot geen zicht op doelrealisatie. Via RID De Liemers wordt regelmatig een spendanalyse uitgevoerd, maar het is niet voor iedereen binnen de gemeente duidelijk wat de uitkomsten betekenen en wat zij hiermee kunnen doen. Er wordt geen regie gevoerd op het signaleren en uitvoeren van bijsturingsmogelijkheden.
3. **Opdrachtgeverschap:** Binnen gemeente Zevenaar is geen richtinggevende visie op de wijze waarop de gemeente zich positioneert richting de markt en wat gemeente Zevenaar als opdrachtgever typeert.

Beheersingsgerichte processen

4. **Inkooporganisatie, -formatie & besturing:** Rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn niet bewust en duidelijk belegd binnen de gemeente. Afdelingen zijn zelf verantwoordelijk voor inkopen, maar beschikken beperkt of niet over kennis over inkoop en aanbesteden en rechtmatigheid en doen dit 'erbij'. Er is geen sprake van functies waarvan de focus op inkoop ligt, al wekken functietitels als 'strategisch adviseur ICT/inkoop' wel deze indruk. Verder is niet breed bekend welke afspraken met RID De Liemers zijn gemaakt in het kader van rollen, taken en verantwoordelijkheden. Voor medewerkers binnen de gemeente is daardoor niet altijd duidelijk welke inkoopactiviteiten RID uitvoert en welke door de gemeente zelf opgepakt moeten worden. Zowel de verwarrende functietitels als gebrek aan duidelijkheid en communicatie over de dienstverleningsafspraken zorgen doorgaans voor verwarring en verkeerde verwachtingen, wat leidt tot onvrede van medewerkers.
5. **Talent en competentie-management:** Er is geen opleidingsplan voor medewerkers die inkooptaken uitvoeren. Inkoop maakt ook geen onderdeel uit van de onboarding van nieuwe medewerkers.

6. **Inkoopsystemen & -tools:** Er zijn een aantal standaardtemplates aanwezig voor aanbestedingen, maar deze zijn mogelijk niet breed bekend binnen de gemeente. Er zijn twee verschillende systemen aanwezig, JOIN (het archiefsysteem) en 2AGREE (waar het contractregister in opgenomen is), maar er is nog geen sprake van één centraal inkoop- en contract- en leveranciersmanagementsysteem. Dit is overigens wel in ontwikkeling.
7. **Inkoopdatamanagement, -intelligence en forecasting:** Op dit moment wordt nog geen gebruikgemaakt van inkoopintelligence. Wel is er een aanbestedingskalender aanwezig, maar deze is niet volledig en actueel en is enkel gericht op de korte termijn. Bovendien is deze kalender niet breed bekend dan wel breed gedragen.

Verbindingsgerichte processen

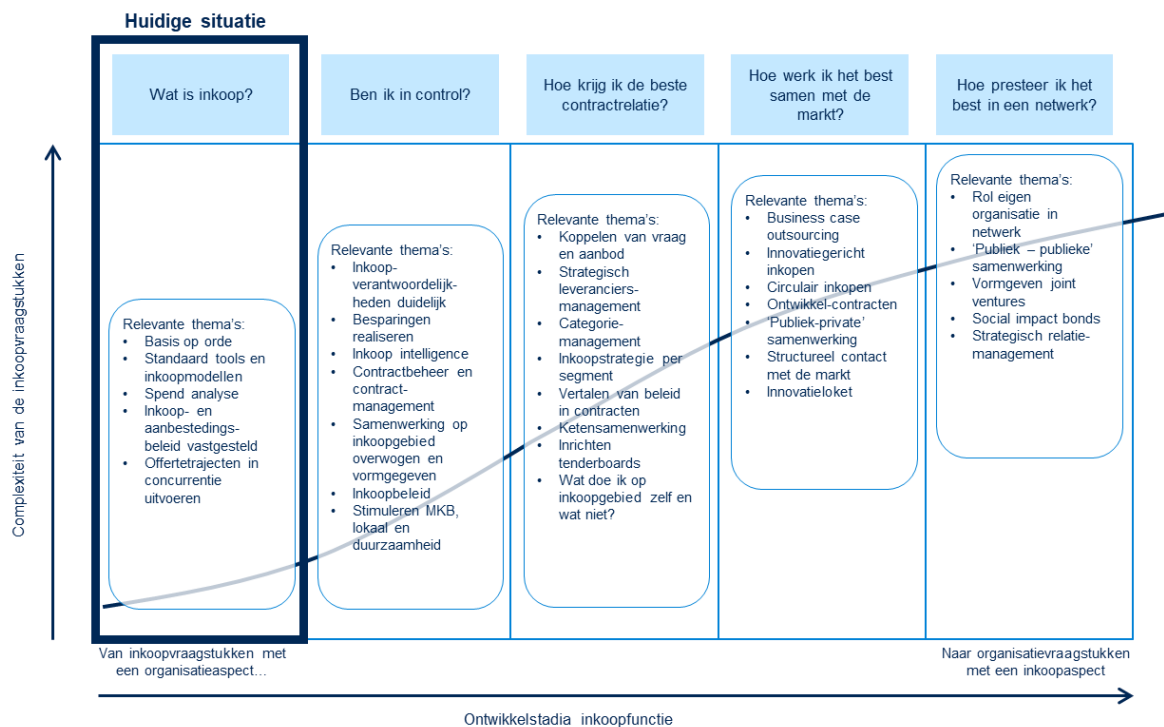
8. **Portfoliomanagement & marktonderzoek:** Er is op dit moment geen sprake van portfoliomanagement. Marktonderzoek gebeurt mogelijk in het kader van aanbestedingen, maar is niet bewust ingericht.
9. **Strategisch leveranciersmanagement:** Leveranciersmanagement is nog niet (bewust) ingericht. Er is geen visie vastgelegd op de wijze waarop (en voor welke onderwerpen) gemeente Zevenaar strategische samenwerkingen met de markt aangaat.
10. **Aanbesteden & contractering:** Afdelingen voeren zelf aanbestedingen uit en maken daarbij (boven de Europese drempelwaarden) gebruik van ondersteuning vanuit RID De Liemers. De aanbestedingsrechtelijke check wordt niet door RID uitgevoerd, maar ligt bij de afdelingen zelf. Binnen de gemeente is er onvoldoende kennis aanwezig over aanbesteden en relevante thema's, zoals gunningsmethodieken.

Uitvoeringsgerichte processen

11. **Contract- & leveranciersmanagement (CLM):** Afdelingen zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van dit proces. Er is één functionaris aanwezig die is aangesteld voor de uitvoering van CLM (in het sociaal domein). Verder zijn rollen, taken en verantwoordelijkheden op dit gebied niet bewust belegd.
12. **Purchase-to-pay (P2P):** Facturen worden niet automatisch gekoppeld aan inkooporders.
13. **Contractbeheer:** Contracten zijn en worden geregistreerd in een centraal systeem (2Agree). Er vindt automatische signalering plaats wanneer de expiratedatum nadert, maar dit signaal volgt niet altijd vroeg genoeg om zorgvuldig en tijdig een aanbestedingsprocedure te kunnen doorlopen. Er vindt geen sturing plaats op de vervolgacties die na de signalering genomen worden door de contracteigenaar. Ook is er sprake van stilzwijgende verlengingen in contracten. Het is niet zeker of het overzicht in het systeem (het contractregister) daadwerkelijk actueel en compleet is. Verder vindt er geen sturing plaats op contracten voor gelijksoortige behoeften. Hierdoor kan het voorkomen dat meerdere afdelingen dezelfde dienstverlening apart van elkaar inkopen.

Inkoopvolwassenheid

In de huidige situatie bevindt de inkoopfunctie zich in volwassenheidsstadium 1, al zijn niet alle kenmerken daarvan van al van toepassing.



In de huidige situatie is er sprake van enkele standaardtools en -formats, maar deze zijn mogelijk niet breed bekend binnen de gemeente. Ook wordt er een spendanalyse uitgevoerd, maar er wordt nog niet gestuurd op verbeteracties op basis van de uitkomsten hiervan. Verder is er een generiek inkoopbeleid vanuit RID De Liemers, maar mist een richtinggevend beleidsstuk specifiek voor gemeente Zevenaar. Offertetrajecten worden al wel in concurrentie uitgevoerd. Over het geheel gezien is de basis nog niet op orde.

Er is ook al sprake van een aantal kenmerken vanuit andere stadia, zoals samenwerking op inkoopgebied en stimuleren MKB, lokaal en duurzaamheid en er zijn al stappen gezet in de inrichting van contractbeheer.

Samenwerking met RID De Liemers

In het uitgevoerde onderzoek is ook aandacht voor de samenwerking die gemeente Zevenaar heeft met de gemeenten Duiven en Westervoort, middels samenwerkingsverband RID De Liemers. Wat hierin allereerst opvalt is dat de nadruk binnen de samenwerking ligt op ICT-dienstverlening en inkoop slechts een klein aandeel heeft in de huidige dienstverleningsovereenkomst met RID. Uit de interviews blijkt dat inkoop in RID-overleggen beperkt aan bod komt en dat de betrokkenen vanuit de gemeenten beperkte affiniteit hebben met het vakgebied. Inkoop (breder dan voor ICT) kwam niet in het oorspronkelijke businessplan van RID voor en is later toegevoegd aan de samenwerking en zoals in de interviews naar voren kwam: "Inkoop krijgt niet de aandacht die het verdient", zowel binnen RID als binnen de gemeente zelf. In het rapport 'Quickscan RID' van Significant, die parallel aan maar onafhankelijk van dit rapport is opgesteld, wordt dieper ingegaan op de huidige situatie van RID.

De dienstverlening van RID bestaat, volgens het document 'PDC RID De Liemers versie 2.0 dd 20-09-2021', uit drie onderdelen: inkoopadvies, inkoop- en aanbestedingsbegeleiding en beleidsvorming. Uit het onderzoek blijkt dat dit advies veelal reactief is. Zo moeten afdelingen zelf hun inkoopbehoefte en daarmee de aanbesteding aanmelden (dit is vastgelegd in de 'SLA RID v1.0 (herijkt 2022)'). Er is geen sprake van een complete aanbestedingskalender waarmee de toekomstige inkoopbehoefte inzichtelijk zijn en waarbij RID initiatief kan nemen om de inkoop te starten. Als afdelingen een aanbesteding te laat aanmelden, bijvoorbeeld als gevolg van een nog niet volledig en optimaal ingericht contractregister, kunnen direct rechtmatigheidsrisico's ontstaan.

Verder gebeurt de begeleiding van aanbestedingen niet altijd naar volle tevredenheid. Dit komt met name doordat er onduidelijkheid is over de afbakening van activiteiten die RID uitvoert. Zo bleek uit interviews dat men in de

veronderstelling is dat RID ook zorgt voor een juridische check wat betreft rechtmatigheid, maar dit zou bij de betrokkenen vanuit de gemeente zelf liggen. Verder is er een verouderd (dateert uit 2017) algemeen inkoopbeleid voor RID (die op dit moment wordt vernieuwd), en daarmee voor de drie gemeenten samen. Beleidsvoornemens van de individuele gemeenten zijn beperkt of niet vertaald naar inkoopdoelstellingen. Hiervoor wordt verwezen naar individuele beleidsstukken.

Daarnaast blijkt dat niet alle verantwoordelijkheden uit de PDC van RID naar tevredenheid van gemeente Zevenaar worden uitgevoerd, zoals het adviseren over rechtmatigheid (in het kader van de aanbestedingsstrategie). Ook de evaluaties van aanbestedingen vinden niet structureel plaats. Over de afspraken die in de PDC staan heerst ontevredenheid. Deze ontevredenheid gaat met name over de rol van RID die beperkt is tot advisering en ondersteuning, terwijl de inkopende afdelingen liever aan de hand meegenomen worden. Er is dus behoefte aan het beleggen van meer verantwoordelijkheid bij Inkoop voor bijvoorbeeld het uitvoeren van meer onderdelen uit het tactisch inkoopproces.

Wat ook in de SLA naar voren komt is dat de mate van begeleiding door RID (geheel, gedeeltelijk of uitbesteed aan derde) afhankelijk is van de beschikbare capaciteit en kennis bij RID. Dit is opvallend aangezien RID dé flexibele schil van gemeente Zevenaar is voor het begeleiden van aanbestedingen.

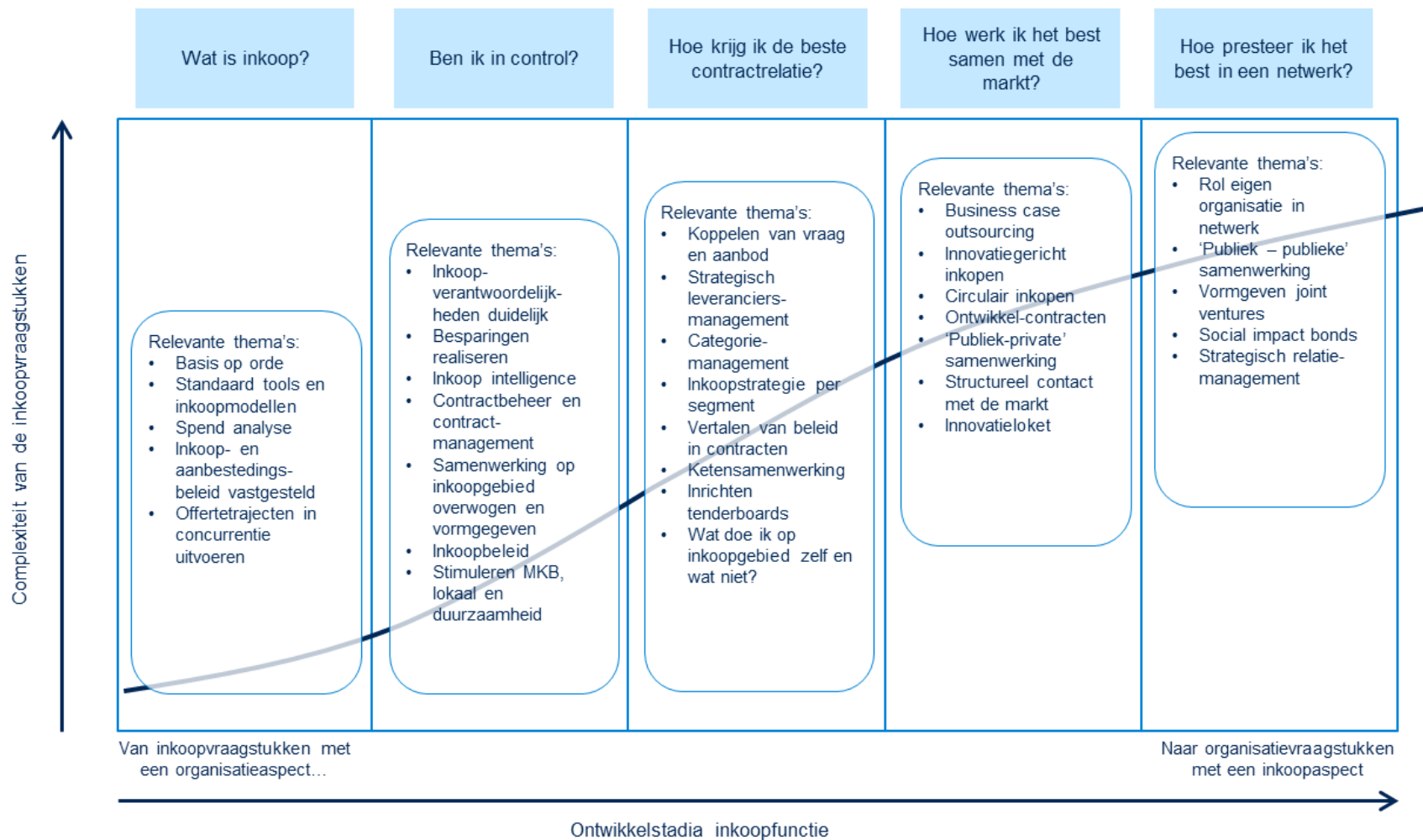
Uit het onderzoek en de verschillende beschikbare documenten blijkt dus dat de dienstverlening van RID beperkt is tot het tactische inkoopproces (in adviserende en/of ondersteunende rol) en het opstellen van een algemeen inkoopbeleid. Overige inkoopprocessen zijn niet belegd bij RID. De PDC veronderstelt dat de dienstverlening wat uitgebreider is, gezien de uitwerking van de ondersteuning (waarbij onder andere inkoopactieplannen en ontwikkelen en implementeren van inkoopprocedures, -instrumenten en -systemen wordt genoemd), dit is echter niet verder uitgewerkt in de SLA.

Bijlage C - Inkoopperspectieven en -processen



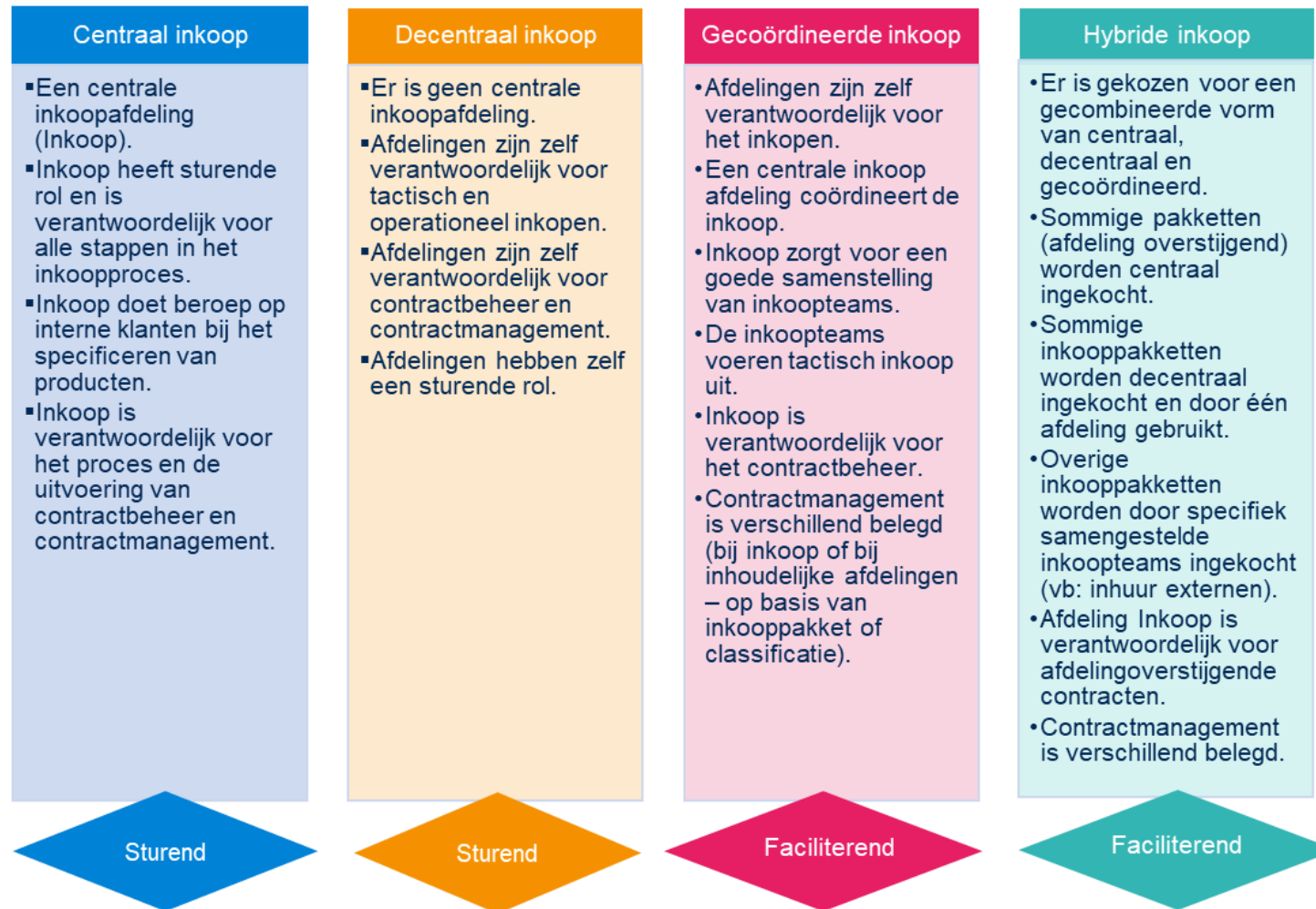
Bron: Significant Synergy

Bijlage D - Inkoopvolwassenheidsmodel



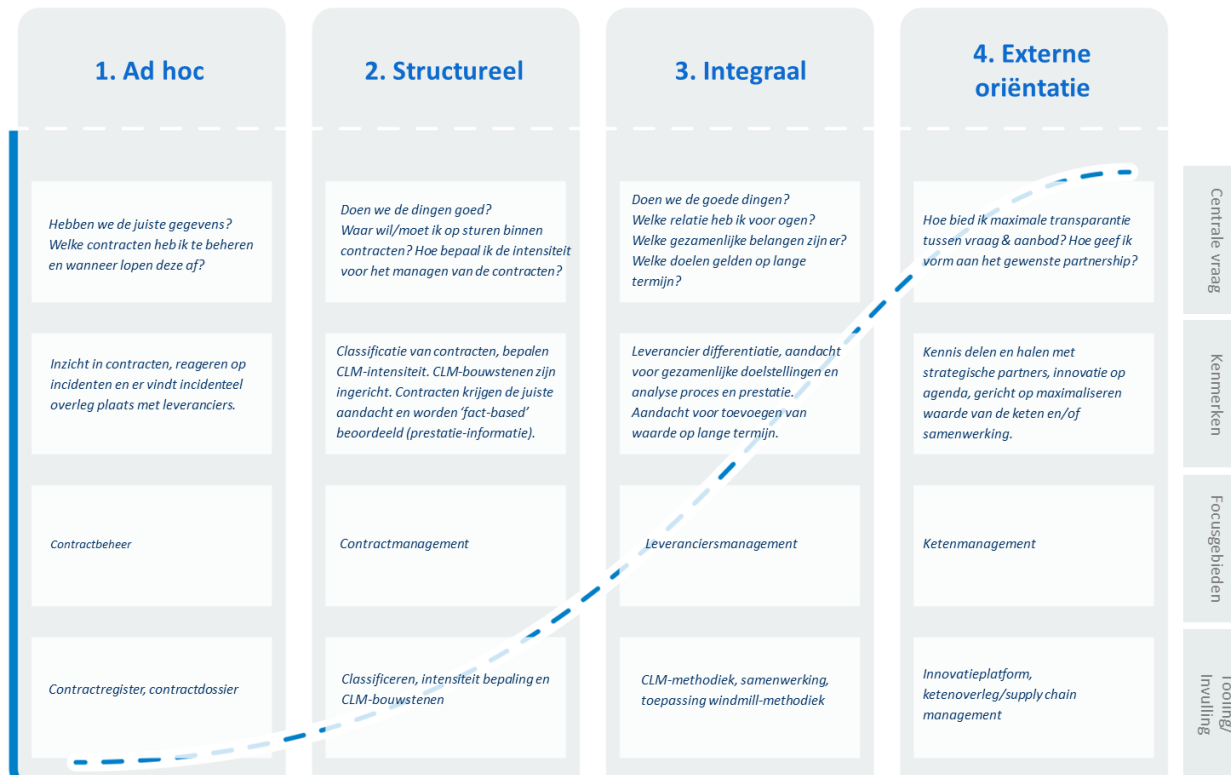
Bron: Significant Synergy

Bijlage E - Besturingsmodellen



Bron: Significant Synergy

Bijlage F - CLM-volwassenheidsmodel



Bron: Significant Synergy



Bijlage G – Vormen van inkoop samenwerking

Op dit moment neemt gemeente Zevenaar al deel aan diverse inkoop samenwerkingen. In deze bijlage wordt toegelicht welke vormen van inkoop samenwerking er zijn en wat deze inhouden.

Er zijn namelijk verschillende vormen van inkoop samenwerking, die variëren qua complexiteit en intensiteit. Veelal is er sprake van een inkoopgroeimodel, waarbij een samenwerking steeds intensiever wordt. Dit wordt mede bepaald door de nut en/of noodzaak tot inkoop samenwerking. Wij onderscheiden vier soorten van inkoop samenwerking, namelijk:

- **Ad-hocsamenwerking**

Een ad-hocsamenwerking is een samenwerking die bij toeval is ontstaan of die zelden plaatsvindt. Er zijn geen bestaande werk- of procesafspraken en de (inkoop)organisatie wordt gedurende de samenwerking vormgegeven. De deelnemers aan de samenwerking weten over het algemeen niet wie met welke inkoopthema's aan de slag is. Sporadisch haken deelnemers aan bij elkaars aanbestedingen en worden over en weer vragen beantwoord vanuit eigen kennis en kunde.

- **Structurele samenwerking**

Van een structurele samenwerking is sprake als samenwerkingsverbanden regelmatig samenkomen of deelnemers elkaar standaard opzoeken voor zaken als kennisdeling of inkoop- en aanbestedingstrajecten. Hierbij kan gezamenlijk worden aanbesteed en kan gezamenlijk invulling gegeven worden aan het contractmanagement van de gezamenlijk ingekochte contracten. Ook het samen opstellen en onderhouden van aanbestedingstemplates, het delen van inzichten uit marktverkenningen en het beschikbaar stellen van een gezamenlijke kennisbank komen bij dit type samenwerking voor.

- **Ketensamenwerking**

Bij een ketensamenwerking wordt de gehele keten in ogenschouw genomen en geraadpleegd, met als doel om uitdagingen in de markt op te lossen. Zaken die hierbij horen zijn het organiseren van gezamenlijke bijeenkomsten met marktpartijen, gezamenlijk invulling geven aan leveranciersmanagement en de initiatie van innovatiepilots op bijvoorbeeld gebied van duurzaamheid.

- **Netwerksamenwerking**

Een netwerksamenwerking betreft een samenwerking met andere type (publieke) organisaties. Het doel van deze vorm van samenwerken is om grotere (maatschappelijke) uitdagingen op te lossen. Dit vraagt om een bredere vorm van kennisdeling en -ontwikkeling.

In iedere vorm van samenwerking dient men zich te realiseren dat er sprake is van een aantal karakteristieken, die in de samenwerking gemanaged moeten worden. De mate waarin en wijze waarop deze karakteristieken van toepassing zijn is afhankelijk van de samenwerkingsvorm:

1. **Verlies van autonomie:** het is van belang dat alle deelnemers vertrouwen hebben dat het resultaat loont.
2. **Onduidelijkheid over macht:** er kan sprake zijn van ingewikkelde en meervoudige governance.
3. **Mate van diversiteit:** niet alle deelnemers zijn gelijk qua omvang, ambities, vaardigheden, netwerk.
4. **Concurrerende loyaliteiten:** prevaleert de samenwerking of de 'moeder' organisatie?
5. **Verschillende belangen en ambities:** deelnemers kunnen verschillende belangen en ambities hebben, dus het is belangrijk te streven naar gezamenlijkheid.

Bijlage H – Nadere toelichting purchase-to-pay

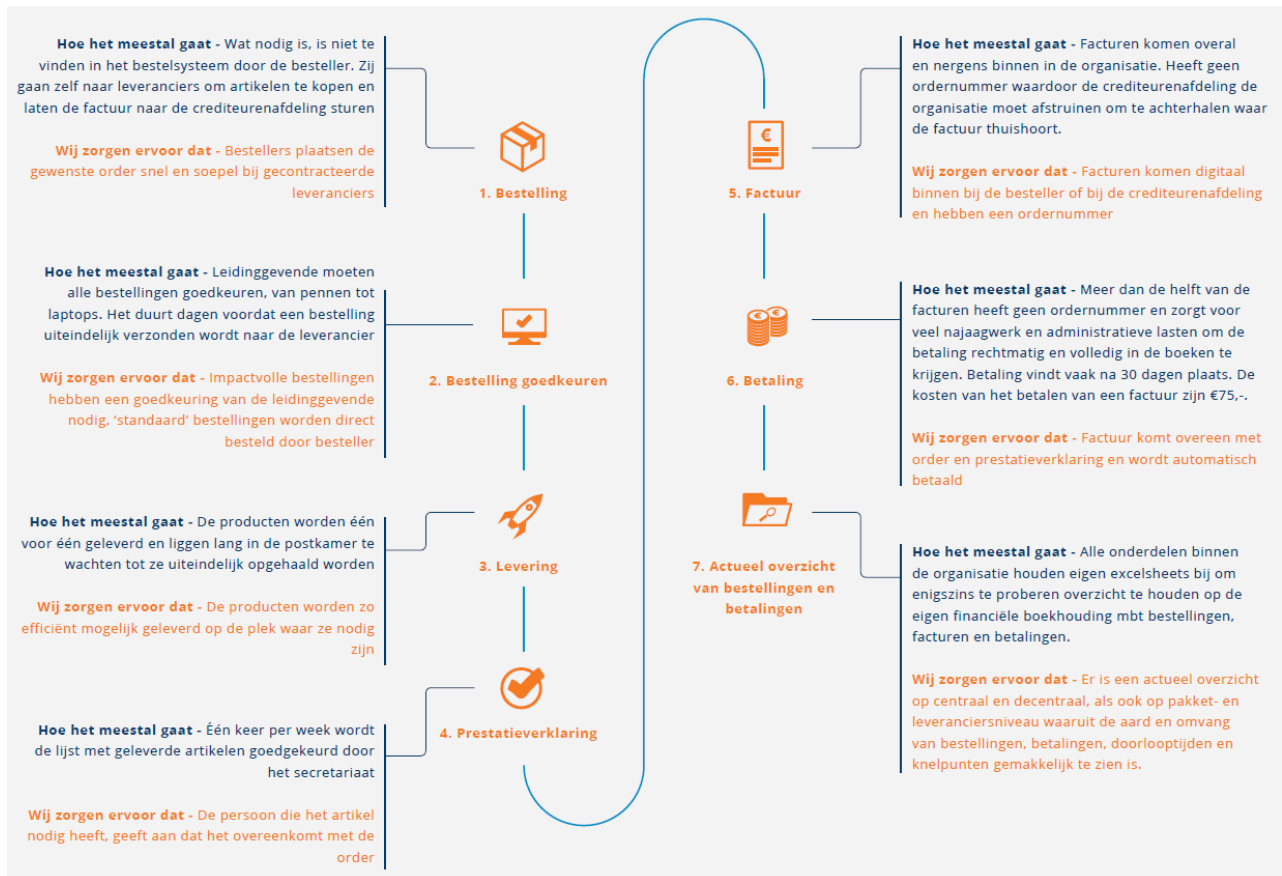
Purchase-to-pay (P2P) is het gehele proces van het doen van een bestelaanvraag tot en met de (automatische) betaling daarvan. Door het P2P-proces in te richten kunnen de stappen in dit proces geautomatiseerd worden. Denk daarbij bijvoorbeeld aan 3-way matching: het automatisch matchen van de bestelling, de levering en de factuur. Het automatisch laten matchen van deze drie elementen kan bij eenmalige bestellingen, maar juist ook bij bestaande (raam)contracten conform de afspraken uit het contract. Er zijn diverse systemen die P2P faciliteren en bureaus zoals Significant kunnen erbij helpen om deze systemen te verkennen, de best passende te selecteren en/of P2P vervolgens te implementeren (ook bij systemen die reeds in gebruik zijn binnen de gemeente).

Voordelen van P2P zijn onder andere:

- De besteller wordt beter geholpen in gemak, doorlooptijd en assortiment.
- Het gebruik van raamovereenkomsten is beter geborgd, waardoor scherpere condities mogelijk zijn en risico's beter worden geborgd in voorwaarden en overeenkomsten.
- De informatie over de uitgaven, het bestel- en facturatieproces in het contractmanagement kan beter worden gebruikt voor het continu verbeteren van de inkoopfunctie en de doelmatigheid van de uitgaven.

Het inrichten van het purchase-to-pay (P2P-)proces helpt gemeente Zevenaar dus om in control te komen over haar uitgaven en de doelmatigheid daarvan. Daarbij vindt de financiële administratie efficiënter plaats en wordt de tevredenheid van gebruikers verhoogd.

In onderstaande figuur wordt per processtap weergegeven wat doorgaans de huidige situatie is bij organisaties (blauwe tekst) en daaronder (oranje tekst) wat bij elke stap de toegevoegde waarde van P2P is.



Ter verkenning van de toepassing van P2P kan gemeente Zevenaar bijvoorbeeld een integrale businesscase opstellen op basis van de huidige uitgaven en contractgebruik vanuit inkoop en de administratieve afhandeling.

Tot slot adviseren wij om bij de invoering van het purchase-to-pay proces een aantal KPI's te hanteren om de werking van het proces te monitoren en te kunnen toetsen. Zo kunnen er KPI's opgesteld worden op basis van de volgende thema's:

1. Kosten per factuur
2. Order/factuur ratio
3. Doorlooptijd 'ontvangst factuur - betaling'
4. Doorlooptijd van bestellen tot goedkeuring bestelling
5. Aantal leveranciers per 1000 facturen
6. Ratio bestellingen bij gecontracteerde leveranciers
7. Matchingsratio bestelling – factuur (first time match)

Collegevoorstel

Advies aan	Burgemeester en wethouders
Voorstelnummer	Z/22/427558-ADV/23/1159947
Onderwerp	Herstructureren inkoopfunctie

Beslispunten

Wij adviseren u om:

1. in te stemmen met het herstructureren van de inkoopfunctie door deze meer lokaal te organiseren;
2. het Dagelijks Bestuur van SDL mede te delen dat u (a) voornemens bent de taken op het gebied van inkoop samenwerking per 1 januari 2024 op een andere wijze dan via de gemeenschappelijke regeling SDL te gaan uitoefenen en (b) te verzoeken de procedure in gang te zetten om de daarmee gepaard gaande financiële en andere gevolgen op een rij te zetten.
3. de raad d.m.v. de raadsinformatiebrief op de hoogte te stellen van de ontwikkelingen.

Samenvatting advies (voor toelichting besluitenlijst en website)

Het college gaat de inkoopfunctie zodanig anders positioneren dat deze past bij de huidige ambitie van de organisatie en het bestuur. De ambitie en de noodzaak ligt in het grip krijgen op het inkoopproces om zo doelstellingen en opgaven te realiseren en rechtmatig te acteren. Door de inkoopfunctie te herstructureren en meer lokaal te organiseren is de gemeente in staat steviger te sturen en te monitoren. Daardoor is de inkoop samenwerking binnen Samenwerking de Liemers (SDL) voor deze werkzaamheden niet meer nodig en worden stappen gezet de inkoop samenwerking te beëindigen.

Openbaarheid van het advies

Openbaar

Motivering

n.v.t.

Afdeling	Informatiebeheer	naam/functie (overleg met)	Tom Noordermeer (CC), Astrid Peters (Fin.), Harry Marinus (JZ), Damian Wüst (Com)
		overeenstemming	ja
		brief/voorstel bijgevoegd	Raadsinformatiebrief
Steller	Rob van Dick	financiële dekking	ja
		portefeuillehouder	A. Boone
		stand budget	

Overlegstructuren

Overleg ondernemingsraad	n.v.t.
--------------------------	--------

Behandeling in de vergadering van:

Raadscommissie(s)	Cie.	d.d.
Raadsvergadering		d.d.

Inleiding

Sinds een aantal jaar wordt mede door de accountant geconstateerd dat regels en procedures op het gebied van inkoop en aanbesteden in Zevenaar niet altijd goed nageleefd worden. Dertien jaar geleden is gekozen voor het centraliseren van een deel van de inkoopkennis binnen de SDL. In die tijd was het inkoop- en (met name) het aanbestedingsproces minder complex. De afgelopen jaren is gebleken dat de afspraken met RID voor meer onduidelijkheid zorgen dan dat het voordelen oplevert. Om grip te krijgen op het complexe inkoopproces, is professionalisering van de inkoopfunctie nodig.

In september 2022 is Significant Synergy gevraagd om een advies uit te brengen over de inrichting van de inkoopfunctie binnen gemeente Zevenaar. Het advies (bijgevoegd) is om de inkoopfunctie te herstructureren door een zogenoemd gecoördineerd inkoopbesturingsmodel te implementeren, die het beste past bij de wensen en behoeften die leven binnen de organisatie. Bij dit inkoopbesturingsmodel zijn afdelingen zelf verantwoordelijk voor inkoop- en contractmanagement. Daarnaast vindt centrale coördinatie plaats, wat inhoudt dat afdelingen begeleid en ondersteund worden op centraal niveau.

Ook betekent dit dat inkoop meer lokaal georganiseerd wordt en juridische inkoop- en aanbestedingsexpertise aangetrokken wordt. De meerwaarde van de inkoop samenwerking binnen Samenwerking de Liemers (SDL) is dan niet meer aanwezig en er worden stappen gezet deze wordt beëindigen. Genoemde rapportage is ook aan de directie van 1Stroom ter beschikking gesteld.

Beoogd effect

(Meer) grip op het inkoopproces, waarbij het naleven van regels en procedures (rechtmatigheid) vanzelfsprekend is en een bijdrage wordt geleverd aan het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen.

Argumenten

1.1 Het college heeft het positioneren van de inkoopfunctie en verbetering van de interne beheersing in het collegeprogramma 2022-2026 opgenomen

In resultaat 0.4 geeft u aan:

- “Een goede interne beheersing is de basis voor een transparante en betrouwbare gemeente, die zijn doelstelling weet te realiseren en verantwoord omgaat met de middelen die zij beheert.” Door het herstructureren van de inkoopfunctie krijgt de gemeente meer grip op haar uitgaven. Zo is er door de centrale coördinatie meer sturing op het rechtmatig besteden van (financiële) middelen. Ook wordt (meer) aanbestedingsrechtelijke expertise aangetrokken. Hiermee zorgen we ervoor dat de middelen van de gemeente verantwoord en volgens de juiste procedures en regels worden besteed.
- “Tevens positioneren we de inkoopfunctie zodanig dat deze past bij de huidige ambitie van de organisatie en het bestuur.” Het intern organiseren van de inkoop past bij de ambitie en behoeften van gemeente Zevenaar, want de ambitie is om in controle te zijn op gebied van inkoop. Dit vraagt om een stevigere sturing en monitoring. Daarnaast is er onder andere behoefte aan een centraal aanspreekpunt en meer ondersteuning in inkooptechnisch opzicht. Bovendien wordt met dit inkoopbesturingsmodel recht gedaan aan de expertise van vakmensen binnen de afdelingen.

1.2 De huidige verdeling van taken en verantwoordelijkheden met de RID geeft onduidelijkheid

Dertien jaar geleden is gekozen voor het centraliseren van een deel van de inkoopkennis binnen het Regionaal ICT en Inkoop Dienstencentrum (RID De Liemers). In die tijd was het inkoop- en (met name) het aanbestedingsproces minder complex en werd er ervaring opgedaan met deze wijze van ondersteuning.



De afgelopen jaren is gebleken dat de afspraken ("dienstverleningsovereenkomst") met RID voor meer onduidelijkheid zorgen dan dat het voordelen oplevert. Het gebruik van RID is veelal facultatief en daarnaast is het borgen van de rechtmatigheid geen expliciete taak van RID. Niet alle aanbestedingsprocessen lopen via RID, ook niet alle Europese aanbestedingen. Daarnaast geeft RID advies over de rechtmatigheid, maar is niet eindverantwoordelijk voor de juistheid van dat advies. Door de invulling van de rol van RID is er een veronderstelling van compleetheid en juistheid, die niet altijd strookt met de werkelijkheid. Bij de rechtmatigheidscontrole van de aanbestedingen in de afgelopen jaren lopen organisatie en accountant elke keer tegen deze veronderstellingen aan, met meerdere geconstateerde rechtmatigheidsfouten tot gevolg.

1.3 Er is een nadrukkelijke roep vanuit de organisatie om inkoop op orde te brengen

Grip krijgen op het inkoopproces vraagt om een goed ingerichte inkoopfunctie (rollen, taken, verantwoordelijkheden, werkprocessen en systemen). Er is intern steeds meer behoefte aan duidelijkheid op het gebied van inkoop, die op dit moment onvoldoende wordt ervaren. Met de herstructurering van de inkoopfunctie richten we deze elementen in, zodat we weten wat er van ons wordt verwacht en wat wij van anderen mogen verwachten. Door inkoop te laten uitvoeren door medewerkers van de gemeente of onze flexibele inkoopshil is inkoopexpertise geborgd binnen de eigen organisatie. Door de centrale coördinator wordt de uitvoering op lokaal niveau gemonitord en ondersteund. Hiermee borgen we dat inkoop op optimale wijze wordt uitgevoerd en meer aansluit op lokale (college)doelstellingen.

1.4 We kopen meer doelmatig en doeltreffend in en er is meer zicht op (toekomstige) inkoopbehoeften

Met centrale coördinatie van het inkoopproces zorgen we dat gelijksoortige behoeften afdelingsoverstijgend worden ingekocht. Hiermee besteden we financiële middelen efficiënter. De herstructurering van de inkoopfunctie betekent ook dat contract- en leveranciersmanagement ingericht en centraal gecoördineerd wordt. We sturen actiever op het nakomen van contractafspraken, waarmee we zorgen dat we (vaker) krijgen geleverd wat we hebben afgesproken. Ook toetsen we structureel of contractafspraken nog passen bij de behoefte van de (inwoners van de) gemeente, waarmee we voorkomen dat we diensten of producten afnemen waar niet langer behoefte aan is. Door inkoop dichterbij huis te organiseren, is er beter zicht op toekomstige inkoopbehoeften. Lijnen zijn korter doordat inkoop fysiek niet op afstand zit. De centrale coördinator heeft slechts 1 'klant' te bedienen, namelijk de gemeente Zevenaar, waardoor het eenvoudiger is integraal overzicht te houden op toekomstige inkoopbehoeften.

1.5 Het nieuwe inkoopbeleid is meer richtinggevend

Het huidige inkoopbeleid is opgesteld voor alle drie de samenwerkende gemeenten. Het is daardoor een meer abstract beleid dat weinig richtinggevend is voor inkoopende medewerkers. Bij een lokale organisatie van de inkoopfunctie kan het inkoopbeleid meer op maat gemaakt en daarmee meer concreet worden.

1.6 Door binnen de gemeente Zevenaar grip te hebben op de inkoopfunctie kan gericht worden gestuurd op doelstellingen die behaald kunnen/moeten worden met aanbestedingsbeleid

Het toevoegen van duurzaamheid en SROI (inzetten van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt) is nu afhankelijk van of de aanbesteding via RID loopt en of de budgethouder weet dat dit relevant is. Bij de voorgestelde wijziging kan hier nadrukkelijker over worden gecommuniceerd en kan daar beter op worden gestuurd.

1.7 Flexibel opschalen van categoriekennis en betere borging van de leercurve

Door gebruik te maken van een bredere flexibele inkoopshil kan gemakkelijker categoriekennis aangetrokken worden voor specifieke inkopen. Zoals het inkopen van WMO hulpmiddelen of inhuur expertise. Ook geldt dat door zelf regie te houden op 'lessons learned', ervaringen en 'best practices' uit de markt, er een betere borging van de leercurve bij medewerkers mogelijk is. RID De Liemers kent momenteel slechts 1 vaste aanstelling, de overige inkoopcapaciteit wordt ingehuurd. Er vinden nauwelijks tot geen evaluaties plaats waardoor 'lessons learned' onbenut blijven.

2.1 Voor het wijzigen van taken en bevoegdheden van SDL is instemming en toestemming vereist

In de Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking De Liemers - waartoe Zevenaar is toegetreden op 30 november 2010 - staat onder andere het taakveld inkoop samenwerking genoemd. Daarnaast staat de Gemeenschappelijke Regeling voor beleidsvoorbereidende en uitvoerende taken met betrekking tot de RSD en RID.

Wij willen de beoogde wijziging in gang zetten door het bestuur van de SDL mede te delen dat de gemeente Zevenaar voornemens is de taken en bevoegdheden op het gebied van inkoop samenwerking per 1 januari 2024 op een andere wijze dan via de Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking De Liemers te gaan uitoefenen. Ook verzoeken wij de SDL om de procedure in gang te zetten om de daarmee gepaard gaande financiële en andere gevolgen op een rij te zetten en ons over de uitkomsten te informeren. De andere deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling zijn inmiddels informeel geïnformeerd over ons toekomstbeeld met betrekking tot het organiseren van de inkoopfunctie. Overigens hebben de gemeente Duiven en Westervoort nog geen standpunt ingenomen over de samenwerking op inkoop. Uiteraard zullen we in het vervolgproces nauw samen optrekken.

Nadat de gevraagde informatie vanuit de RID bekend is, zal uw college de raad gaan voorstellen genoemd onderdeel in de Regeling te wijzigen, waarna het Algemeen Bestuur van de SDL met de wijziging moet instemmen.

Kanttekeningen

1.1 Er zijn grenzen aan de inzet van middelen zoals budget en capaciteit

De gemeente Zevenaar staat aan de lat voor verschillende grote projecten en maatschappelijke opgaven: van de energietransitie en woningbouw, tot armoedeaanpak en zorg voor het welzijn van onze inwoners. Bij alle opgaven is samenwerking met marktpartijen onvermijdelijk en daarmee vraagt het ook veel van de inkoopfunctie om best passende samenwerking te contracteren. Maar de middelen voor de organisatie van de inkoopfunctie inclusief bijkomend contractmanagement zijn beperkt. We kijken daarbij goed naar welke middelen we (in welke volgorde) inzetten om de herstructurering van de inkoopfunctie door de hele organisatie een impuls te geven. Te beginnen met het op orde brengen van een solide basis voor de inkoopfunctie.

1.2 Centrale coördinatie binnen Zevenaar zorgt voor tegendruk

Meer centrale coördinatie creëert tegendruk/countervailing power die mogelijk niet altijd gewenst is of gewaardeerd wordt. Het vraagt om een andere vorm van samenwerking om het gecoördineerde inkoopbesturingsmodel te laten slagen, waarbij over en weer begrip en erkenning is voor de expertise van vakmensen. Overigens adviseert Significant aan Zevenaar om te kiezen voor een gecoördineerd besturingsmodel. De daadwerkelijke keuze is onderdeel van de bedrijfsvoering en zal worden (mee)genomen in het traject van de organisatieontwikkeling.



2.1 Kleinere schaalvoordelen

Lokaal inkopen betekent mogelijk kleinere schaalvoordelen dan wanneer binnen de SDL werd ingekocht. Waar mogelijk gaan we bij aanbestedingen na of we kunnen samenwerken met 1Stroom of andere aanbestedende diensten.

2.2 Efficiëntere inzet van capaciteit

Als de inkoopfunctie binnen de RID op de huidige wijze wordt gecontinueerd, is er wellicht sprake van een meer efficiënte inzet van capaciteit voor het procesmatig begeleiden van aanbestedingen. Hiertegenover staat dat gemeentelijk doelstellingen en rechtmatig aanbesteden baat hebben bij het fundamenteel anders organiseren.

2.3 De Liemerse samenwerking op inkoop krijgt een ander karakter

Samenwerking binnen de Liemerse gemeenten is een belangrijk thema op de politieke agenda. Door in te stemmen met het voorgenomen besluit zal in de toekomst worden bepaald hoe samenwerking op gebied van inkoop anders ingevuld kan worden. In het DB van SDL van 23 maart jl. heeft Zevenaar aangekondigd de wens te hebben inkoop meer lokaal in te richten, zonder daarbij een vorm van samenwerking uit te sluiten. De partners Duiven en Westervoort hebben nog geen standpunt ingenomen over deze ontwikkeling.

2.4 De huidige gemeenschappelijke regeling voorziet niet in de mogelijkheid om onderdelen uit het basispakket niet meer af te nemen

De huidige regeling biedt niet de mogelijkheid om onderdelen uit het basispakket niet meer af te nemen. Toen de regeling is gemaakt, is men uitgegaan van het principe 'samen uit, samen thuis'. Het niet bieden van de mogelijkheid om bepaalde taken niet (meer) af te nemen, is voor meerdere gemeenten aanleiding geweest om in de gemeenschappelijke regeling een zogenaamd cafeteria-model in te voeren. Dat betekent een basispakket + een facultatief pakket of een regeling met een modulaire opbouw. Denk bijv. aan de regeling MGR sociaal domein centraal Gelderland.

Als een deelnemer niet meer alle taken wil afnemen, dan moet de regeling eerst worden gewijzigd welke wijziging onder meer voorziet in de mogelijkheid voor een deelnemer om een deel van de taken niet langer af te nemen. Bij het opnemen van die mogelijkheid hoort ook een regeling hoe e.e.a. financieel wordt afgewikkeld. Omdat de inkooptaak een zeer beperkt onderdeel is binnen de Gemeenschappelijke Regeling (in loonsom 3%) en de urgentie om het proces inkoop anders te organiseren hoog is, wordt u geadviseerd niet te wachten op deze wijziging van de regeling en reeds nu het standpunt van Zevenaar aan de SDL kenbaar te maken.

Risicobeheer

1.1 Bij de herstructurering van de inkoopfunctie zorgen we voor breed draagvlak binnen onze organisatie

De herstructurering vraagt niet alleen om de inrichting van verschillende elementen van de inkoopfunctie, maar ook om een verandering in specifieke gedragingen en waarden binnen onze organisatie. Om alle betrokkenen binnen onze organisatie mee te krijgen in deze veranderingen, communiceren we duidelijk en tijdig over de transitiestappen en de gevolgen voor de betrokkenen.

2.1 Rechtmatigheidsrisico's worden verkleind

Wij kennen als gemeente een mandaat dat de budgethouders op individueel niveau de bevoegdheid geeft om aanbestedingen aan te gaan. Hierdoor is het risico groter dat zij bij onvoldoende sturing naar eigen inzicht aanbestedingen aangaan. De wet- en regelgeving, aangevuld met gemeentespecifieke doelen, zijn

omvangrijk en complex, waardoor het risico bestaat dat een individuele budgethouder bij onvoldoende sturing deze complexiteit onvoldoende doorziet en onjuist toepast bij het opstarten van een aanbestedingsproces.

2.2 Neveneffecten in de samenwerking

Het beëindigen van de inkoop samenwerking binnen SDL heeft consequenties voor alle betrokken samenwerkingspartijen. Zo volgt er op dit taakveld een zogenaamd ontvlechttingsvraagstuk. Ook kan het besluit tot lokaal inkopen mogelijk een toekomstig effect hebben op andere (regionale) inkoop samenwerking verbanden. De RID is overigens zelf ook een onderzoek gestart naar toekomstbestendige scenario's voor de inkoop scenario's.

Juridische paragraaf

Er zijn geen wetten die direct betrekking hebben op de inrichting en positionering van de inkoopfunctie. Wel is er een wet en een verplicht richtsnoer die invloed hebben op het inkoopproces:

- **Aanbestedingswet 2012.** Deze wet bevat de regels voor het uitvoeren van aanbestedingen.
- **Gids Proportionaliteit.** Dit richtsnoer geeft invulling aan het beginsel van proportionaliteit en is verplicht bij Europese, nationale en meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedures.
- **Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW 2016).** Dit reglement beschrijft de procedures voor het aanbesteden van opdrachten voor werken.

De procedure voor wijziging van de Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking De Liemers staat vermeld in argument 2.1. en kanttekening 2.4.

Paragraaf klimaat en duurzaamheid

n.v.t.

Communicatie/participatie

Medewerkers binnen de gemeente worden geïnformeerd over de vaststelling van de beslispunten en daarmee de beoogde transitie. Na besluitvorming zal een transitieplan opgesteld worden waarin 'communicatie' een prominente plek kent. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij de organisatieontwikkeling. In het vervolg zal expliciet aandacht zijn voor de afstemming met SDL en 1Stroom.

Financiën

Voor het verwezenlijken van deze overgang en het borgen van met name het strategisch inkoop, contract- en leveranciersmanagement zijn incidentele middelen voor 2024 en 2025 (€ 96.000,-) en in 2025 en volgende jaren 0,6 fte structurele formatie extra benodigd. Deze middelen zijn aangevraagd in de Kadernota 2024, welke op 5 juli aan de raad wordt voorgelegd.

We gaan er bij deze berekening van uit dat bij de "ontvlechting" dezelfde formatie naar Zevenaar terugvloeit als indertijd door de voormalige gemeenten Rijnwaarden en Zevenaar zijn ingebracht, namelijk 1,5 fte.

Planning/verdere procedure

Voor de intern realisatie van de herstructurering en het meer lokaal organiseren van de inkoopfunctie zal een plan worden opgesteld. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij de organisatieontwikkeling.

Als het gaat om beëindiging van deze taak binnen de SDL gaan wij het bestuur van de SDL vragen om de procedure in gang te zetten om tot ontvlechting over te gaan.

**Bijlage(n)**

1. 1147280 Adviesrapport Significant herstructurering inkoopfunctie gemeente Zevenaar
2. 1164029 Herstructurering inkoopfunctie – RIB
3. 1164099 Herstructurering inkoopfunctie - brief bestuur SDL

Aan het Dagelijks Bestuur van
Samenwerking De Liemers

datum 15 juni 2023
zaaknummer Z/22/427558/UIT/23/1164099
onderwerp Herstructurering inkoopfunctie
contactpersoon Rob van Dick

Geacht bestuur,

Zoals onze vertegenwoordiger in de vergadering van 23 maart jl aangekondigde zijn wij voornemens de inkoopfunctie zodanig anders positioneren dat deze past bij de huidige ambitie van de organisatie en het bestuur van Zevenaar. De ambitie en de noodzaak ligt in het grip krijgen op het inkoopproces om zo doelstellingen en opgaven te realiseren en rechtmatig te acteren. Door de inkoopfunctie te herstructureren en meer lokaal te organiseren zijn wij naar onze mening in staat steviger te sturen en te monitoren.

Consequentie hiervan is dat de inkooptaak binnen Samenwerking de Liemers voor deze werkzaamheden niet meer nodig is. Wij verzoeken u de procedure in gang te zetten en de daarmee gepaard gaande financiële en andere gevolgen op een rij te zetten zodat de inkoop samenwerking op een zorgvuldige wijze per 1 januari 2024 kan worden beëindigd.

Het collegebesluit dat we hierover namen alsmede de Raadsinformatiebrief over dit onderwerp treft u hierbij aan.

Wij zullen de colleges van Duiven en Westervoort middels een afschrift van deze brief informeren over deze ontwikkeling.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Zevenaar,

Danielle Jansen
secretaris

Lucien van Riswijk
burgemeester

Bijlage(n)

1. *1164029 Herstructurering inkoopfunctie – RIB*
2. *1159947 Herstructurering inkoopfunctie*