

Transitieplan inkoop

Utrecht, 30 maart 2018

Inleiding

In 2010 is door Berenschot de inkooporganisatie van Utrecht doorgelicht. De conclusie in het rapport was dat Utrecht beschikt over een zeer volwassen bureau Aanbestedingen, maar dat dit zeker niet geldt voor de inkooporganisatie als geheel.

Sindsdien zijn er veel acties ondernomen om grotere volwassenheid te realiseren, waarmee stapsgewijs resultaat werd geboekt (inkoop positioneren als vak, vorming concerninkoop, introductie decentrale inkopers en productgroepeigenaren), maar nooit het einddoel werd behaald. Nu, anno 2018, zijn we er nog niet. In dit plan doen we voorstellen om de laatste stappen te zetten naar een inkooporganisatie die ons gaat helpen ons inkoopbeleid te vertalen naar een succesvolle dagelijkse inkooppraktijk.

De noodzaak om nu door te zetten is groot. Bij de controle van de jaarrekening 2016 heeft de accountant geconstateerd dat Utrecht onvoldoende in control is op de rechtmatigheid in het naleven van de regels voor Europees aanbesteden. Hoewel dit niet heeft geleid tot een afkeurende verklaring op rechtmatigheid, gaf het wel aanleiding om de inkooporganisatie tegen het licht te houden. Bij de controle over 2017 zijn opnieuw onrechtmatigheden aangetroffen, die mogelijk wel impact hebben op het rechtmatigheidsoordeel van de accountant.

Na analyse blijkt dat de sturings- en verantwoordingslijnen in de inkooporganisatie niet altijd beschreven en op onderdelen diffuus zijn en dat rollen niet altijd goed worden ingevuld. Om dit te verbeteren is een traject ingezet om zowel het inkoopproces als de organisatie beter in lijn te brengen met de manier waarop deze is bedacht. Dit traject biedt daarnaast een uitgelezen kans om de realisatie van (college)doelstellingen met inkoop beter te borgen.

In dit plan gaan we achtereenvolgens in op nut en noodzaak van de doorontwikkeling van de inkooporganisatie. Vervolgens beschrijven we kort de huidige staat van de organisatie, dan de voorgestelde en in gang gezette verbeteringen en vervolgens de nog uit te werken vraagstukken. Tot slot besteden we dan nog aandacht aan de sturings- en verantwoordingslijnen.

Inhoudsopgave

1	Samenvatting en voorstellen	4
2	Belang van een volwassen inkooporganisatie	8
3	Analyse van de huidige situatie	11
4	Hoe zien we de transitie voor ons	15
5	Sturings- en verantwoordingslijnen	20
6	Wat er verder nodig is.....	21
	Bijlage 1 Nadere uitwerking rollen en taakverdelingen nieuwe situatie.....	22
	Bijlage 2 Functiebeschrijving Decentrale Inkoper (te actualiseren)	25
	Bijlage 3 Functiebeschrijving Productgroepeigenaar (te actualiseren)	27
	Bijlage 4 Voortgangsmemo directieraad december 2017	29
	Bijlage 5 Uitkomst inventarisatie organisatie	32

1 Samenvatting en voorstellen

Inkoop is geen doel op zich. Maar een goede inkooporganisatie kan een wezenlijke bijdrage leveren aan meerdere doelen. Allereerst natuurlijk het zorgen dat het juiste product wordt ingekocht met de meeste meerwaarde tegen de laagste prijs. Ten tweede draagt het bij aan het realiseren van maatschappelijke, organisatie brede en politieke doelen. En tot slot is een goed werkende inkooporganisatie nodig om te zorgen dat we in control en rechtmatig bezig zijn. Dat doen we niet alleen in het belang van een goedkeurende accountantsverklaring, maar omdat we willen kunnen laten zien dat we er alles aan doen om onze publieke middelen doelmatig en integer in te zetten.

Er zijn verbeteringen nodig in de inkooporganisatie om te zorgen dat we onze doelen met inkoop realiseren. Op het vlak van rechtmatigheid is deze noodzaak acuut, gelet op de bevindingen van de accountant. Op het vlak van het contracteren van de beste leveranciers tegen de beste voorwaarden en het realiseren van maatschappelijke meerwaarde valt er ook winst te behalen, onder andere door het integrale bekijken van inkoopbehoeften en het bundelen van inkopen. Dit is ook hard nodig om in de huidige markt en aantrekkende economie binnen de budgettaire kaders te kunnen blijven inkopen.

Op basis van een rondgang door de organisatie concluderen we dat de verbetering met name nodig is in de clusters fysiek (SB, Ruimte en UVO) en bedrijfsvoering (IB, BCS) (zie ook bijlage 5). Versterking van de basis staat daarbij voorop, in de vorm van extra functies voor decentrale inkopers met daarin opgenomen contract- en leveranciersmanagement, onder meer om te komen tot tijdige inkoopplannen en goed gebruik van het financiële systeem. Op de plekken waar deze functies goed zijn ingeregeld (specifiek F&H, MO en W&I), spelen geen rechtmatigheidsissues.

Daarnaast stellen we verbetering voor door het aantal productgroepen te verkleinen en de verdeling daarvan binnen het cluster fysiek anders te regelen door niet alles bij SB te beleggen en de ondersteuning vanuit de strategische inkoopadviseurs zowel kwalitatief als kwantitatief te intensiveren. Ook sluiten we de tenderboard hier anders op aan door hierin IRM-ers mee te laten besluiten. Om deze aanpassingen door te voeren is het nodig dat de nieuwe inkoopstrategie slagvaardig en daadkrachtig kan opereren met een team dat onder zijn directe aansturing valt. Daarom stellen we voor om 3 fte strategische inkoopadviseurs, al dan niet tijdelijk, over te hevelen naar de BCS. Dit alles moet er ook toe leiden dat er een betere aansluiting van inkoop bij de inhoud in de organisatieonderdelen plaatsvindt.

Met het vaststellen van dit plan door de directieraad, is het volgende besloten:

- De decentrale inkoper in plaats van rol als functie te introduceren in aanvulling op de reeds ingerichte functies en rollen, met functie eisen op opleidingsniveau NEVI of vergelijkbaar, en resultaatafspraken gericht op inkoopdoelen en deze functie te positioneren in de organisatie onderdelen.
- De omvang van de decentrale inkopers te vergroten door het toevoegen van formatieruimte aan de bestaande inrichting, verdeeld over de organisatie. Bij de voorjaarsnota is hiervoor een knelpunt opgenomen (tbv cluster fysiek en bedrijfsvoering) en een voorstel voor intensivering (tbv organisatie brede borging van doelrealisatie) opgenomen in het overdrachtdossier voor de nieuwe raad (totaal 16 fte).
- Parallel aan het voorjaarsnotaproces in overleg met het primair proces een voorstel te maken voor de meest effectieve inzet van de beschikbaar gestelde middelen.
- In bovenstaande punten ook de behoefte aan een spendanalist (1 fte) mee te nemen.

- Het aantal productgroepen en productgroepeigenaren terug te brengen tot ca. 9, ca. 3 per cluster (sociaal, fysiek, bedrijfsvoering).
- De strategische ondersteuning van de productgroepeigenaren vanuit de BCS te verstevigen. Hiervoor 3 strategisch inkoopadviseurs over te hevelen van IB JZI naar de BCS en deze rechtstreeks onder de inkoopstrategie te positioneren.
- De productgroepeigenaar als rol aan te merken voor 0,2-0,5 fte per PGE binnen bestaande formatie, die ingevuld dient te worden door een inhoudelijk deskundig persoon met een bepalende positie in het organisatie onderdeel, die in staat is om de benodigde productgroeplannen te laten maken onder zijn verantwoordelijkheid.
- De productgroepeigenaren redelijk te verdelen over de organisatie onderdelen passend bij de opgaven en inkoopvolume en –soorten van de betreffende onderdelen. Bij de definitieve inrichting van de productgroepen te besluiten over de positionering van de rollen per organisatie onderdeel. De IRM-ers van de betreffende organisatie onderdelen daarbij op te dragen de invulling van de rol te beleggen bij een geschikte persoon.
- De inrichting van de productgroepen en het beleggen van de taken van de productgroepeigenaren wordt door de inkoopstrategie in samenspraak met de betreffende IRM-er uitgewerkt, waarbij maatwerk wordt toegepast als dat nodig is voor het efficiënt realiseren van de doelen.
- De strategische tenderboard zo in te richten dat IRM-ers (mee)besluiten over het vaststellen van productgroeplannen –en daarmee de inkoopkaders- die impact hebben op de inkoop binnen hun organisatie onderdeel.
- In de RGW afspraken met de IRM-ers de verantwoordelijkheid voor inkoop op te nemen met resultaten gericht op voortgang en doorontwikkeling.
- In de verdere uitwerking en inrichting van de inkooporganisatie wordt de term “decentraal inkoper” vervangen door “inkoper”.

Het doorvoeren van de verbeteringen zal 1 à 2 jaar in beslag nemen. Reden hiervoor is dat met name op strategisch niveau er veel maatwerk in samenwerking met het primair proces nodig is. Daarbij zullen de productgroepkolommen in overleg met de betreffende organisatieonderdelen verder ingevuld worden. Maar ook het verder op orde brengen van de omvang en kwaliteit van de basis zal de nodige tijd vergen. Deze transitie zal moeten plaatsvinden onder aansturing van een inkoopdeskundige met verandercapaciteit c.q. –kwaliteit.

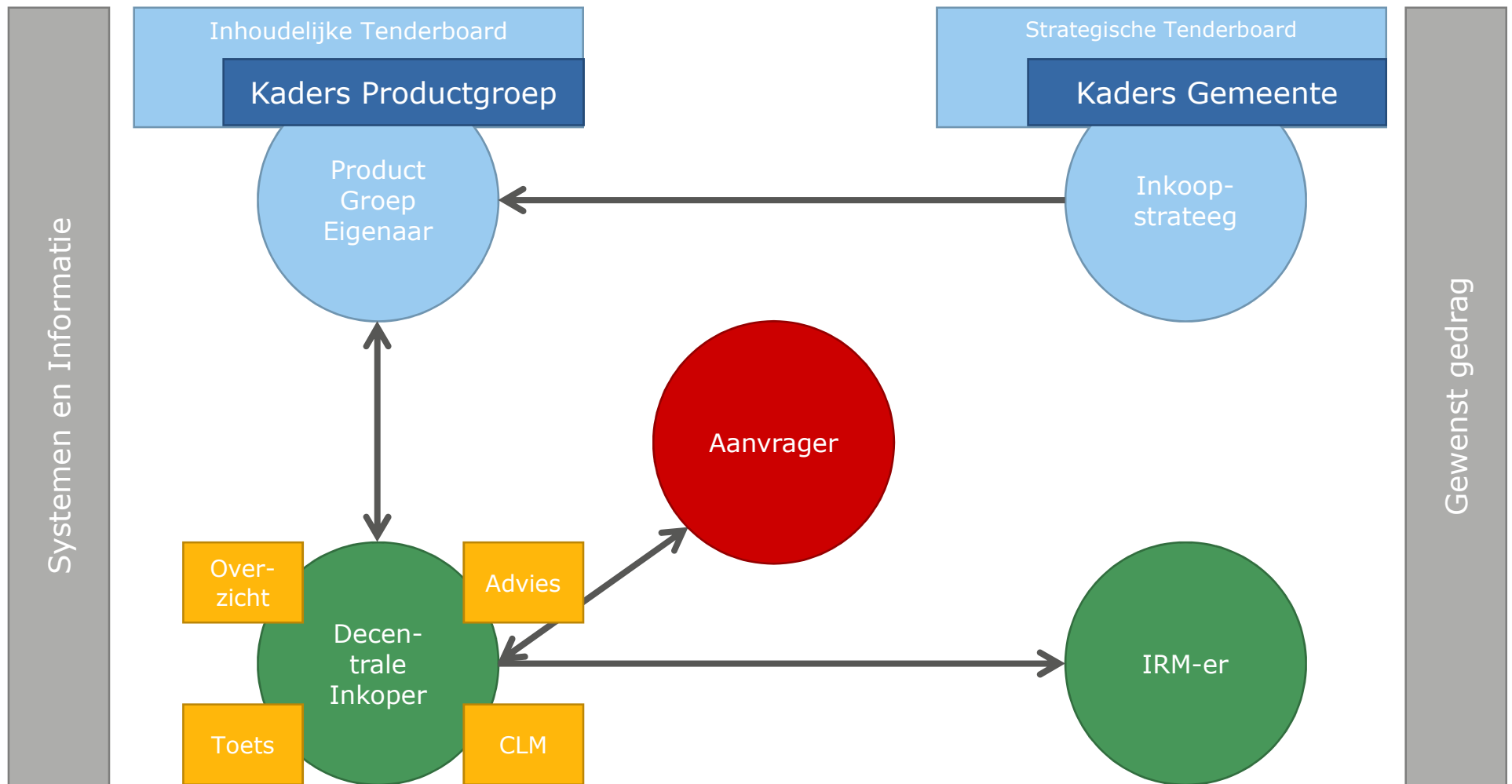
Voor de begeleiding van de transitie werven we via een gerichte zoekopdracht een inkoopstrategie. Deze inkoopstrategie krijgt de opdracht dit transitieplan verder te operationaliseren en uit te voeren. Naast de inrichting van de organisatie moet die aanpak ook een gedragsverandering in gang zetten, waarbij het inschakelen van inkoop, het realiseren van inkoopdoelen en het gebruik van de systemen vanzelfsprekend wordt. Daaruit vloeien de volgende concrete resultaten voort:

- Opvoeren van het gebruik van MUIS naar 100% van alle inkopen (reeds in gang gezet, gereed laatste kwartaal 2018).
- Informatievoorziening over inkoop (o.a. spend, contractuitvoering) opzetten en ontsluiten binnen de organisatie (reeds in gang gezet, opzet en werking gereed voor 1 september 2018, met gebruik van de huidig beschikbare informatie). Daarmee hebben we in het laatste kwartaal van dit jaar een dashboard over het functioneren van inkoop binnen de organisatie.
- Opstellen kader contract- en leveranciersmanagement en ondersteunen organisatie onderdelen met de implementatie daarvan. Dit leidt onder meer tot het bij een bestelling meteen toevoegen van een contract en contractgegevens en daarmee actuele en bruikbare informatie (gereed laatste kwartaal 2018).
- Met de combinatie van verbeterde informatievoorziening door inzet van een spendanalist en contract- en leveranciersmanagement kan tijdig worden begonnen met het aanbesteden van nieuwe overeenkomsten. Aan de hand van de productgroeplannen kan beter ingeschat worden

waar voordelen liggen voor het aanbesteden van raamovereenkomsten. Naar verwachting kunnen op basis hiervan in 2019 in ieder geval 10 nieuwe raamovereenkomsten worden aanbesteed.

- Inrichten nieuwe productgroepkolommen en productgroeplannen (ca. 9 stuks) in overleg en nauwe samenwerking (maatwerk) met de betrokken organisatie onderdelen. Vaststelling daarvan in strategische tenderboards met (vertegenwoordiging door) de IRM-ers van de betrokken organisatie onderdelen. (langdurig traject, uit te voeren in gelijk- en volgtijdelijke pilots, doorlooptijd ca. 18 maanden).
- Het inrichten van inhoudelijke tenderboards waarin in elk geval de benodigde expertise is geborgd waarbij mee kan worden gedacht over het wegzetten van een inkoopbehoefte (facultatief) en het beoordelen van aankondigingsnotities (verplicht).

Schematische weergave beoogde inkooporganisatie



2 Belang van een volwassen inkooporganisatie

Een goede inkooporganisatie kan een wezenlijke bijdrage leveren aan meerdere doelen. Allereerst natuurlijk het zorgen dat het juiste product wordt ingekocht met de meeste meerwaarde tegen de laagste prijs. Ten tweede draagt het bij aan het realiseren van maatschappelijke, organisatie brede en politieke doelen. En tot slot is een goed werkende inkooporganisatie nodig om te zorgen dat we in control en rechtmatig bezig zijn. Dat doen we niet alleen in het belang van een goedkeurende accountantsverklaring, maar omdat we willen kunnen laten zien dat we er alles aan doen om onze publieke middelen doelmatig en integer in te zetten.

Het juiste product met de meeste meerwaarde tegen de beste prijs

Om te weten wat je moet inkopen, moet je allereerst weten wat de inkoopbehoefte is van de organisatie. Dat vereist inzicht in het beoogde resultaat. Daarbij moeten we weten of de behoefte alleen binnen een organisatie onderdeel bestaat of ook organisatie breed. Daarnaast vereist het kennis van de markt en de manieren om de markt te benaderen. Tot slot vereist het kennis van de organisatiebrede en politieke doelstellingen op maatschappelijk gebied.

Met de combinatie van die kennis kan een keuze worden gemaakt voor een product dat het meest bijdraagt aan het beoogde resultaat, hoe daarvoor de markt benaderd kan worden en hoe onze maatschappelijke doelen daarin meegenomen en afgewogen kunnen worden.

Realiseren van maatschappelijke doelen

Onze gemeente kent verschillende maatschappelijke doelen waaraan de organisatie onderdelen bijdragen. Denk hierbij aan de ambities op het gebied van duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Zonder een goede inkooporganisatie wordt het buitengewoon lastig om klimaatneutraliteit te realiseren. Datzelfde geldt voor het breder trekken naar maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI) en bijvoorbeeld de inzet en realisatie van Social Return. Deze doelen lopen niet automatisch mee in elke inkoopactiviteit en vragen vooral om maatschappelijk verantwoord opdrachtgeverschap (MVO) en daarnaast om up to date kennis van de mogelijkheden en ontwikkelingen op deze onderwerpen in het inkoopvak.

In control en rechtmatig

Als overheidsorganisatie realiseer je doelen met inzet van belastinggeld. Dat maakt dat je over de inzet van dat geld verantwoording af moet (en moet willen) leggen aan al je inwoners. In die verantwoording wil je kunnen laten zien dat je zorgvuldig met het geld van je inwoners bent omgegaan, dat het doelmatig is ingezet, en dat die inzet integer en volgens de geldende regels is gegaan. Dat vereist een goede vastlegging van afwegingen en besluiten en een transparante informatievoorziening. Maar het vereist ook kennis en toepassing van wet- en regelgeving en lokaal beleid. En ook hier geldt dat het niet voldoende is om dit binnen een organisatie onderdeel geregeld te hebben, maar dat ook organisatie breed het overzicht moet bestaan. Hierdoor kunnen we ook meer inkoopvoordelen behalen. Dus rechtmatig inrichten draagt ook bij aan de doelmatigheid.

Binnen de gemeente Utrecht hebben we de inkooporganisatie opgebouwd met een aantal functies en rollen door de hele gemeentelijke organisatie. Deze inrichting heeft zijn basis in het rapport dat Berenschot in 2010 heeft uitgebracht na doorlichting van de inkoopfunctie en het daaruit volgende advies om te groeien naar een volwassen inkooporganisatie. In dit inrichtingsplan van Berenschot en het daarop opgestelde implementatieplan zijn de volgende functies en rollen belegd:

- Decentrale inkopers (primair proces, uitvoering)
- Productgroepeigenaren (primair proces, kaderstelling)

- Het onderdeel inkoop bij IB JZI (interne bedrijven, ondersteuning, uitvoering en kaderstelling)
- De functie van inkoopstrateeg (kaderstelling)
- De tenderboard (Directieraad, Hoofd IB-JZI, Inkoopstrateeg)

Uitgangspunt hierbij is ook dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering op het niveau van het organisatie onderdeel is belegd bij de IRM-er. Deze is immers integraal verantwoordelijk voor het realiseren van de organisatie doelen. Die integrale verantwoordelijkheid omvat ook de bedrijfsvoeringselementen, waaronder inkoop. Uiteraard dient de IRM-er hierbij voldoende ondersteuning en heldere kaders te krijgen.

Hieronder gaan we kort in op de rollen en functies en de invulling binnen de gemeentelijke organisatie.

Decentrale inkopers (DCI)

De decentrale inkopers ondersteunen de organisatie onderdelen bij het invullen van hun inkoopbehoeften. Zij verzorgen de inkopen tussen 10.000 euro en 100.000 euro. Bij grotere inkopen wijzen zij de weg en adviseren over de te nemen stappen. In de huidige vorm is dit overwegend een rol, niet een functie. Er is wel een functie omschrijving beschikbaar, die is bijgevoegd in bijlage 1.

De invulling van de rol wisselt sterk per organisatie onderdeel, veelal naar gelang de inkoopbehoefte wisselt. Er zijn plekken waar de decentrale inkoper uitsluitend een administratieve taak heeft, maar er zijn ook onderdelen waar de invulling conform de functie omschrijving is. Het (vak)kennisiniveau en de rolopvatting van de decentrale inkopers varieert daarmee sterk. Over het algemeen zijn de decentrale inkopers in de organisatie voornamelijk gericht op het eigen organisatie onderdeel.

Productgroepeigenaren (PGE)

De productgroepeigenaren zijn expert op de inkoopbehoefte en het marktaanbod op hun vakgebied. Het zijn bij uitstek mensen vanuit de inhoud die weten wat er nodig is om de organisatiedoelen te realiseren. Daarbij kijken ze niet alleen naar de inkoopbehoefte van hun eigen organisatie onderdeel, maar breed door de organisatie. Dit kan op gespannen voet komen te staan met de integrale verantwoordelijkheid van de betrokken IRM-ers. Ze hebben enige kennis van het inkoopvak, maar worden voor de diepe kennis over inkoop en de verbinding met hun vakgebied ondersteund door strategische inkoopadviseurs. Gezamenlijk, maar onder verantwoordelijkheid van de productgroepeigenaar, stellen zij de inkoopkaders specifiek voor hun productgroep op en beoordelen of er gemeente breed actie nodig is op contracten en contractvormen.

In de huidige vorm is de productgroepeigenaar, evenals de decentrale inkoper, een rol, maar ook hier is een functieomschrijving beschikbaar (zie bijlage 2). Binnen de organisatie zijn 19 productgroepen benoemd. Iedere productgroep kent een aparte productgroepeigenaar. Net als bij de decentrale inkoper, is de invulling van de productgroepeigenaar wisselend.

IB JZI (Inkoop)

Bij interne bedrijven vindt in principe de ondersteuning van de uitvoering van het primair proces plaats. Bij Inkoop bestaat dat uit het team expertise centrum inkoop (ECI) en contract- en leveranciersmanagement (CLM) en het team tactische inkoop (TI). Voorheen maakte ook het inkooploket onderdeel hiervan uit, maar dat is over gegaan naar de centrale servicedesk IB.

Bij CLM wordt contractmanagement in de organisatieonderdelen ondersteund. Dit onderdeel is van wezenlijk belang voor de monitoring van - bijvoorbeeld - de realisatie van maatschappelijke doelen, uitnutting van de contracten en looptijden.

Bij ECI is de ondersteuning van de inkoopstrategie en de productgroepeigenaren belegd en de functionele aansturing, ondersteuning en ontwikkeling van de decentrale inkopers. Ook is hier het beheer en de doorontwikkeling van het inkoopstelsel belegd.

Het team TI levert advies in de vorm van ondersteuning voor aanbestedingen boven de 100.000 euro. Deze advisering wordt geleverd op verzoek van de organisatieonderdelen en de kosten van de advisering worden ook met hen verrekend.

Inkoopstrategie BCS

De inkoopstrategie is een solitaire functie bij de Bestuurs- en Concernstaf en ondergebracht in het team Financiën & Control onder hiërarchische aansturing van het hoofd Financiën & Control. Het hoofd Financiën & Control is eindverantwoordelijk voor het inkoopproces in de organisatie. De inkoopstrategie is gedelegeerd proceseigenaar. De inkoopstrategie is op inkoopgebied inhoudelijk kaderstellend, adviserend (aan de (inkoop)organisatie) en toetsend, passend bij de rol en de verantwoordelijkheid van de BCS.

Hij/Zij is een vakman/vrouw op het gebied van inkoop en stuurt functioneel op IB JZI (inkoop) en de decentrale inkopers in de organisatie. De vertaling van de kaders zou via de productgroepeigenaren in de organisatie moeten landen.

De tenderboard

De tenderboard bestaat uit Directieraad, inkoopstrategie en hoofd IB - JZI. In de tenderboard worden de segmentplannen vastgesteld en de aankondigingsnotities voor aanbestedingen boven 100.000 euro.

3 Analyse van de huidige situatie

We zien dat we in de praktijk onvoldoende in staat zijn om de inkoopdoelen te verwezenlijken, inclusief het meten daarvan. Concrete voorbeelden hiervan zijn aan te wijzen op de punten rechtmatigheid en het verkrijgen van het juiste product met de meeste meerwaarde tegen de beste prijs. Op het eerste punt zijn er de bevindingen van de accountant bij de jaarrekening 2016 en 2017. Op het tweede punt gaat het om het ontbreken van raamovereenkomsten op een fors deel van onze inkopen en onvoldoende inrichting van contract- en leveranciersmanagement, waardoor inzicht in looptijden en uitnutting ontbreken. Daarnaast nemen ambities en druk op het realiseren van maatschappelijke doelen toe. Dit vraagt om een integrale strategische afweging in productgroeplannen, waarbij nagedacht wordt over een optimale wijze van betrekken en benaderen van de markt en die geborgd wordt in de uiteindelijke inkoop en tijdens de contractuitvoering. Met de huidige invulling van de PGE rol (tijd en ondersteuning) komt dit onvoldoende uit de verf.

In dit hoofdstuk schetsen we het ontstaan en een beeld van de huidige situatie. De knelpunten die we daarbij signaleren en die mede voortkomen uit de ervaringen van de inkoopstrategen die de afgelopen jaren binnen onze organisatie hebben gewerkt, pakken we gericht aan in dit plan.

Historie

Zoals gezegd in hoofdstuk 1 ligt de basis voor het huidige inrichtingsplaatje van de inkooporganisatie in de doorlichting van inkoop door Berenschot in 2010¹. Daarin zijn voorstellen voor professionalisering van de inkooporganisatie opgenomen, die randvoorwaardelijk zijn voor de realisatie van de toen geïnterpreteerde inkoopvoordelen. Deze voorstellen zijn uitgewerkt in het inkoopbeleid 2011² en het implementatieplan 2012³. De implementatie daarvan was belegd bij een transitie manager/inkoopstrateg. Het idee van die voorgestelde inrichting bood houvast voor het realiseren van alle genoemde doelen, mits – uiteraard - goed geïmplementeerd en voorzien van de juiste randvoorwaarden.

Wat in dat implementatietraject is gelukt, is de introductie van de tenderboard en het invoeren en inrichten van het inkoopstelsel (MUIS). Daarnaast zijn de productgroepeigenaren (PGE) en decentrale inkopers (DCI) geïntroduceerd. Die introductie is niet volledig geslaagd en daarmee is de eerder ingezette transitie nooit afgerond. Hiervoor zijn meerdere redenen aan te voeren:

- De uitwerking en de implementatie van transitie liepen parallel aan de verdeling en invulling van een structurele taakstelling op inkoop van 15 miljoen euro. Veel energie binnen de organisatie is in dat laatste onderwerp gaan zitten ten koste van de professionaliseringsslag.
- Het invoeren van het inkoopstelsel heeft meer tijd en energie gekost dan verwacht. Daarmee was lang aan een randvoorwaarde voor het kunnen functioneren van PGE en DCI niet voldaan. Het stelsel functioneert, maar wordt niet ten volle benut en registratie van

¹ Doorlichting inkoop, conclusies en aanbevelingen, Berenschot, 16 november 2010
(<http://digiplace.utrecht.nl/share/page/site/3-ib-coin-tea-algemeen/document-details?nodeRef=workspace://SpacesStore/86a980ca-09b6-4487-ba99-531bf3a62437>)

² Inkoopbeleid Gemeente Utrecht, intern, 7 september 2011
(<http://digiplace.utrecht.nl/share/page/site/3-ib-coin-tea-algemeen/document-details?nodeRef=workspace://SpacesStore/2ec597c3-0384-4fd4-92aa-f59257244ca3>)

³ Inkoop procesvoorstel implementatiefase, intern door Jessica Offenbach, 19 september 2012
(<http://digiplace.utrecht.nl/share/page/site/3-ib-coin-tea-algemeen/document-details?nodeRef=workspace://SpacesStore/a19ca4aa-5327-4c66-8004-ad1f5af84d2a>)

- de bepalende kenmerken voor management informatie is in ca. 30% van de gevallen niet juist. Doorontwikkeling en intensivering van het inkoopstelsel blijft dus aandacht vragen
- Er was in de organisatie, in de nasleep van de ingezette reorganisatie, veel weerstand tegen de decentrale inkopers. Deze weerstand vond zijn oorsprong in het besluit de taken te laten landen in de bestaande formatie, dat het belang niet werd ingezien en dat de opdracht bovenop de ingezette reorganisatie kwam. De uiteindelijke invulling organisatie breed is daardoor zeer uiteenlopend, zowel in kennisniveau als in omvang. Veelal wordt de rol niet ingevuld door medewerkers met vak kennis op inkoop.
 - De transitie manager/inkoopstrategist is ondergebracht bij de BCS. Hij/zij moet de transitie op tactisch (inkoopstelsel en DCI) en strategisch niveau (PGE) vormgeven via sturing langs de lijnen binnen IB op de medewerkers van het expertisecentrum inkoop. Dit heeft in de praktijk niet gewerkt. Dit expertisecentrum was nog van onvoldoende niveau en er bestond onvoldoende focus om de strategische kant van de transitie voldoende te ondersteunen. Daardoor is de invulling van de rol van de productgroepeigenaar onvoldoende uit de verf gekomen. Daar worden nu verbeterstappen gezet
 - Het verloop binnen de functie van inkoopstrategist/transitie manager is hoog geweest, sinds 2013 hebben – inclusief interim'ers - ruim 4 personen de functie ingevuld. De oorzaak hiervoor ligt vooral in het feit dat het een solitaire functie is in combinatie met de ingewikkelde sturingslijnen zoals hiervoor omschreven. Daardoor heeft het ontbroken aan daad- en slagkracht.
 - Contract- en leveranciersmanagement is in de uitwerking en implementatie onvoldoende meegenomen.
 - De aansluiting van de business en inkoop was onvoldoende. Goed inkopen, waarmee organisatie en afdelingsdoelen kunnen worden gediend, wordt lang niet overal even belangrijk gevonden, net zoals de invulling van goed opdrachtgeverschap. Hierdoor zijn ook niet overal de rollen van PGE goed belegd.

Vertaling naar het nu

De huidige inkooporganisatie functioneert op onderdelen goed. Er is een aantal zeer betrokken en gemotiveerde PGE's en DCI's die hun rol goed oppakken. Die maken dan ook stappen in het realiseren van de organisatiedoelen. De inzet van IB - JZI op tactische inkoop wordt breed gewaardeerd en levert de gewenste resultaten op. En, ondanks dat er nog het nodige te verbeteren valt, is er sinds de invoering van de inkooporganisatie in de huidige vorm bewustzijn ontstaan rond inkoop en de voordelen –niet alleen de financiële - die een juiste aanpak daarin oplevert.

Toch werkt het niet overal even goed. Door IB JZI is daarom een inventarisatie gedaan in de organisatie. Bij deze inventarisatie is in beeld gebracht hoe per ingedeeld cluster (sociaal, fysiek, bedrijfsvoering en overig) omvang, taak en invulling van decentrale inkoop zich verhoudt tot de spend, het aantal en soort aanbestedingen en de aanwezige productgroepeigenaren. Een visuele weergave hiervan is uitgewerkt in bijlage 5. Daaruit blijken verschillen in aanpak en complexiteit tussen de clusters, die we hieronder nader beschrijven.

Sociaal

In het cluster sociaal (VG, W&I en MO) bedraagt de totale spend ca. 200 miljoen euro, verdeeld over 4 productgroepen. Bij W&I is van oudsher al een team inkoop en contract- en leveranciersmanagement aanwezig. Bij MO is inkoop en contract- en leveranciersmanagement voor zorg en ondersteuning met de decentralisaties geborgd binnen de beleidsteams. Voor leerlingenvervoer was dit al langer geregeld. Teammanagers en beleidsmedewerkers treden ook op als accounthouder en contractmanager van gecontracteerde partners. Voor de overige inkoop is een financieel medewerker belast met de rol van decentrale inkoper. Ditzelfde geldt voor VG, waar

de rol is belegd bij een adviseur business control. Beiden blijken zich vooral bezig te houden met MUIS taken.

De productgroepen zijn qua samenstelling redelijk homogeen, en door het beperkt aantal productgroepen waar het grootste deel van de spend in omgaat, is de inkoop relatief overzichtelijk. Op de inkoop van zorg en ondersteuning is een nauwe samenwerking tussen het organisatie onderdeel en het ECI en tactische inkoop van IB JZI. Daarmee wordt de realisatie van de inkoopdoelen goed ondersteund. Gezien de omvang van de spend per productgroep is er een potentieel groot rechtmatigheidsrisico ten aanzien van aanbestedingen. Omdat gewerkt wordt met een beperkt aantal opdrachtgevers en contractmanagement goed is geborgd, is dit risico beheersbaar.

Clusterbrede versteviging van vakkennis op inkoop zou hier nog bij kunnen dragen aan een verdere verbetering, bijvoorbeeld door het aanstellen van een decentrale inkoper voor kleinere inkopen of inkopen buiten de productgroepen zoals inhuur, waarbij ook het gemeente brede overzicht van belang is. Daarnaast levert dit een bijdrage aan het afdelingsoverstijgende maar clusterbrede opgevegerichte inkopen.

Fysiek

Verreweg de grootste uitdaging ligt in het cluster fysiek (SB, Ruimte, UVO). De spend bedraagt hier ca. 320 miljoen euro en er zijn 9 productgroepen, waarvan het eigenaarschap in alle gevallen is belegd bij SB. Er zijn in de huidige situatie 3 DCI's in functie en 1 contractmanager. Daarnaast worden er in het cluster door ca. 10 medewerkers nog de rol van DCI ingevuld binnen hun bestaande functies. De rolinvulling door de PGE's is wisselend en wordt bemoeilijkt door tijdgebrek. Daarom pleit SB ook voor het omzetten van de rol van PGE naar een functie en hiervoor extra budget en formatie beschikbaar te stellen.

De productgroepen zijn onderling, maar ook qua inhoud divers. Contractering gebeurt overwegend door SB, afname vaak door Ruimte. Bij Ruimte zijn veel opdrachtgevers (in de functie van projectleider) die opdrachten verstrekken binnen die contracten. Die veelheid aan opdrachtgevers en opdrachten in combinatie met de diversiteit van de afgenomen werken, diensten en producten maakt de inkoop en het contract- en leveranciersmanagement in dit cluster lastig beheersbaar en daarmee arbeidsintensief. Daarbij komt nog dat inkoop plaatsvindt op een sterk concurrerende, winstgerichte markt die erg juridisch ingestoken is. Het realiseren van doelen met inkoop en het borgen van rechtmatigheid staat daardoor continu onder druk en kan niet worden gegarandeerd, zoals blijkt uit de bevindingen van de accountant ten aanzien van een aantal contractverlengingen in 2017. Versteviging van de inkooporganisatie in dit cluster is daarom noodzakelijk, zowel in kwaliteit en omvang van de basis (decentrale inkoop, inclusief contract- en leveranciersmanagement) als in de ondersteuning van de productgroepeigenaren en de in- en verdeling daarvan over de organisatie onderdelen binnen het cluster. Dat betekent dat de IRM-ers in dit cluster binnen hun formatie productgroepeigenaren moeten aanwijzen (naar verwachting 1 bij SB, 1 bij Ruimte en 1 bij UVO) en in stelling brengen.

Bedrijfsvoering

De spend in het cluster bedrijfsvoering (IB, BCS) bedraagt ca. 46 miljoen euro. In dit cluster zijn 6 productgroepen vertegenwoordigd. Op vrijwel al die groepen wordt gemeente breed ingekocht, denk aan inhuur, facilitaire zaken en ICT. Dat maakt dat de rol van productgroepeigenaar in dit cluster voornamelijk gericht moet zijn op de afnemers buiten het eigen cluster. Er zijn 3 DCI's in functie in dit cluster en 8 medewerkers met de rol van DCI binnen hun eigen functie.

Door het gemeente brede karakter van de productgroepen, is overzicht over de gemeente brede afname van groot belang voor goed contract- en leveranciersmanagement. Bij het ontbreken van dit overzicht bestaat het risico op onrechtmatige uitgaven als gevolg van optelbaarheid van afzonderlijk door de organisatie onderdelen uitgezette opdrachten. Bovendien kan dan onvoldoende worden geanticipeerd op de behoefte van de organisatie door, bijvoorbeeld, het afsluiten van raamovereenkomsten. Het contract- en leveranciersmanagement is onvoldoende geborgd in dit cluster. Dit is mede oorzaak geweest van de bevindingen dat in 2017 bij IB onrechtmatig overeenkomsten zijn verlengd. Ook voor dit cluster geldt dat versteviging van de inkooporganisatie noodzakelijk is om realisatie van de doelen te verzekeren. Die versteviging moet ook hier plaatsvinden in kwaliteit en omvang van de basis en de ondersteuning van de productgroepeigenaren.

Overig

In het cluster “overig” zijn een aantal organisatie onderdelen (CZ, PBZ, Vlg, Wijken, VTH) met een relatief beperkte spend van ca. 20 miljoen euro bij – voornamelijk – gemeente brede productgroepen. Dit cluster heeft geen toegewezen productgroepen en dus ook geen productgroepeigenaren. Realiseren van inkoopdoelen moet hier vooral gebeuren door gebruik te maken van gemeente brede raamovereenkomsten, het rechtmatigheidsrisico op aanbestedingen is hier heel beperkt. Bij vrijwel alle organisatie onderdelen is de rol van decentrale inkoper belegd bij de controlfunctie. Kwaliteitswinst is hier nog te behalen door een overkoepelende functie in te richten voor een decentrale inkoper, zodat vakkennis op inkoop en een gemeente brede blik is geborgd.

Bevindingen van de accountant

Naast de eigen inventarisatie van de inkooporganisatie, geven de bevindingen van de accountant bij de laatste twee jaarrekeningen aan dat de inkoop organisatie qua rechtmatigheid niet in control is. De accountant beoordeelt bij de jaarrekeningcontrole expliciet de rechtmatigheid van de inkoop, en dan specifiek het naleven van en voldoen aan de regelgeving over Europees aanbesteden. Het naleven van het eigen inkoopbeleid blijft hierbij buiten beschouwing.

Over 2016 heeft de accountant geconstateerd dat op het vlak van inhuur de Europese regelgeving niet altijd is nageleefd. Oorzaak hiervoor is de wijziging in de regelgeving rond inhuur per april 2016 en de optelbaarheid van afzonderlijke opdrachten in organisatieonderdelen tot een bedrag boven de aanbestedingsgrens voor de hele organisatie. Op dit onderdeel is in 2017 nadere analyse gedaan en gericht actie genomen door aanbestedingen in gang te zetten, het gebruik van Marktplaats te intensiveren en opdrachten te beëindigen. Hierdoor is in 2017 de fout –vanwege voortdurende opdrachten- slechts voor een zeer beperkt deel (<1%) doorgelopen.

Over 2017 heeft de accountant opnieuw fouten aangetroffen in de naleving van de Europese aanbestedingsregels. Deze fouten hadden echter een heel andere gedeelde oorzaak dan 2016, namelijk het verlengen van (raam)overeenkomsten buiten de gecontracteerde mogelijkheden. Op de oorzaak van deze fout zullen we in 2017 ook weer gerichte actie moeten zetten om contracten en gecontracteerde looptijden in beeld te krijgen en tijdig te starten met nieuwe aanbestedingen.

4 Hoe zien we de transitie voor ons

Uit voorgaande analyse van historie en huidige situatie halen we vier hoofdvragen waarop deze transitie antwoord moet geven:

- Hoe richten we een helder proces in, waarin de verschillende doelen van inkoop en de bijbehorende belangen van de organisatie en bestuur vertegenwoordigd zijn en afgewogen worden.
- Hoe richten we de inkooporganisatie op een klantgerichte manier in, waarbij recht wordt gedaan aan de complexiteit van inkoop binnen een organisatie onderdeel.
- Hoe verstevigen we de kwalitatieve en kwantitatieve bezetting van de inkooporganisatie.
- Hoe borgen we monitoring en control in het proces en binnen de inkooporganisatie.

In de transitie houden we vast aan de originele uitgangspunten en functies/rollen van de inrichting. Die uitgangspunten bieden goede mogelijkheden om de vier hiervoor genoemde punten het hoofd te bieden en passen goed bij onze organisatiestructuur waarin integrale verantwoordelijkheid laag in de organisatie worden belegd. Door eigenaarschap voor het gehele proces in de organisatieonderdelen te beleggen, kunnen we inkoop goed laten aansluiten bij het primaire proces en organiseren we een goede verdeling van de aandacht over budget, maatschappelijke resultaten en rechtmatigheid. Bovendien sluiten deze uitgangspunten en functies/rollen goed aan bij hedendaagse, breed toegepaste structuren voor inkoop binnen organisaties, zowel binnen als buiten de lokale overheid. Tot slot biedt deze inrichting de mogelijkheid om control op verschillende lagen te borgen: in eerste instantie door de decentrale inkopers in de organisatie onderdelen en in tweede instantie met een spendanalist met lijnen binnen IB en de BCS.

Hieronder beschrijven we langs welke lijnen (decentrale inkoop, productgroepeigenaren en inkoopstrategie/IB JZI) we verbeteracties inzetten en hoe die leiden tot een antwoord op de vier hoofdvragen. In de bijlagen zijn uitgebreidere beschrijvingen opgenomen van de verwachtingen ten aanzien van de verschillende rollen en functies waar die acties toe moeten leiden. In het tot nu toe doorlopen traject, is door een aantal werkgroepen op deze lijnen al bedacht hoe op onderdelen zaken verbeterd kunnen worden. Die aanbevelingen hebben we in december opgenomen in een voortgangsmemo aan de directieraad (zie bijlage 3) en zoveel mogelijk meegenomen in de verbeterstappen.

De beschreven verbeteracties zijn uitdrukkelijk geen uitgewerkte stappen, omdat de uiteindelijke invulling afhankelijk is van de beschikbare middelen, het maatwerk voor de verschillende organisatieonderdelen, de urgentie en de invulling van de vacature van inkoopstrategie. Die moet uiteindelijk in overleg met de organisatie onderdelen komen tot een duurzame inrichting.

Parallel aan de stappen passen we het inkoopproces aan en maken we werk van de informatie- en controlvoorzieningen. Deze aanpak moet uiteindelijk niet alleen resulteren in een verbeterd plaatje van de inkooporganisatie, maar vooral ook leiden tot een gedragsverandering waarin het volgen van het proces (raadpleging decentrale inkoper, vastlegging in MUIS, borgen aansluiten bij productgroeplan, actueel houden van de kaders) en het belang van inkoop vanzelfsprekend is.

Voorstel en transitiestappen decentrale inkoop

De decentrale inkoper moet een volwaardige functie worden binnen de organisatie. De functieomschrijving is al beschikbaar en, na actualisatie, bruikbaar. Omdat de decentrale inkoper zijn vakkennis moet kunnen verbinden aan de kennis van het organisatie onderdeel waarvoor hij werkzaam is, een bijdrage levert aan de doelen van het organisatie onderdeel en een rol heeft in de

control van het organisatie onderdeel, positioneren we de functie hiërarchisch binnen het organisatie onderdeel en niet binnen IB JZI. Afhankelijk van aard en omvang van de inkoopbehoefte van het organisatieonderdeel, kan de positionering onder de business controller komen (meer gestandaardiseerde inkoop, meer administratief, gericht op rechtmatigheid) dan wel binnen een inhoudelijk team (complexe, inhoudelijke inkopen, meer advies gericht). De keuze hiervoor is aan de IRM-er, die daarin geadviseerd kan worden door de inkoopstrategie.

Om te kunnen sturen op vakinhoud en de decentrale inkoper een mogelijkheid te geven hulp in te roepen dan wel te escaleren, is ook een functionele sturingslijn nodig. Aangezien de decentrale inkoper zich begeeft op het tactisch-operationeel niveau van inkoop, ligt het voor de hand dat deze sturingslijn, eventueel na de transitieperiode, loopt via IB Inkoop. Via deze sturingslijn wordt de inhoudelijke kwaliteit van de decentrale inkopers geborgd.

Deze functie vraagt inzicht in zowel organisatie doelen als inkoopdoelen en afwegingen waarin meerdere belangen meespelen. Hierdoor moet de mogelijkheid open blijven om maatwerk te kunnen leveren, waarbij de rechtmatigheid geborgd blijft. Die complexiteit maakt dat dit werk, in ieder geval op korte termijn, niet geautomatiseerd of gedigitaliseerd kan worden. Automatisering en digitalisering kunnen op termijn wel bijdragen aan een betere en efficiëntere invulling, maar dat zal investeringen in systemen vragen die op dit moment nog niet te kwantificeren zijn. Op basis van de inventarisatie in de organisatie komt naar voren dat een uitbreiding van ca. 16 fte nodig is om de inkooporganisatie in aanvang voldoende toe te rusten. waardoor maatwerk mogelijk Op termijn kan dit aantal wellicht naar beneden worden bijgesteld. De functie dient ingevuld te worden met inkoopdeskundige kandidaten (voorgaande werkervaring en/of NEVI of vergelijkbaar).

Met dit voorstel worden alle vier de hoofdvragen uit de analyse beantwoord. Doelrealisatie en belangenafweging zijn geborgd waarbij escalatiemogelijkheden zijn ingebouwd, positionering is binnen de organisatie onderdelen, dus dicht bij de klant, er wordt een kwantitatieve en kwalitatieve impuls gegeven waarin ook monitoring en control mee is belegd.

Wat: Inventarisatie decentrale inkopers: beschikbaar vs nodig

Wanneer: 1 maart verslag gereed, besluitvorming extra middelen bij voorjaarsnota (juni 2018)

Vervolg:

- Kwantitatieve discrepantie (ca. 16 fte) beoordelen en vertalen naar budgettaire consequenties, voorleggen bij voorjaarsnota (gereed).
- Functie opnemen in functiehuis, functie omschrijving indien nodig actualiseren, medewerkers selecteren en benoemen (BCS F&C i.s.m. HRM, IB-JZI, organisatieonderdelen juni – juli 2018)
- Informatievoorziening op orde brengen (BCS F&C i.s.m. IB FD en IB Inkoop, maart – juni 2018)
- Introductie- en opleidingsprogramma vanuit IB Inkoop (IB Inkoop, juni – september 2018)

Voorstel en transitiestappen productgroepen

In de huidige situatie zijn er 19 productgroepen. Dat is veel en maakt het geheel lastig (functioneel) aanstuurbaar en te ondersteunen. Dit aantal kan worden teruggebracht door te werken met 3 clusters (bijvoorbeeld fysiek, sociaal en bedrijfsvoering). Daarmee laten we de inrichting beter aansluiten op de organisatie van het primair proces, waarmee ook de herkenbaarheid toeneemt. Binnen een cluster kan een verdere onderverdeling worden gemaakt naar productgroepkolommen, bij voorkeur echter niet meer dan 3. Te denken valt bijvoorbeeld bij fysiek aan vastgoed, stadsbeheer en gebieden.

Binnen een kolom werken we dan de inkoopstrategie gezamenlijk uit in een productgroeplan 2.0. Dit plan kent een hoger aggregatieniveau, is integraler en kent een langere horizon dan de huidige segmentplannen. De business staat hierin centraal en de beschreven (inkoop)strategie sluit daarbij aan. Het daadwerkelijk opzetten en inrichten van de kolommen en de productgroeplannen is een proces dat in overleg met het primair proces en met inzet van pilots tot stand moet komen. Het is daarmee ook een langduriger proces, dat een ‘zware’ strategische ondersteuning vereist vanuit het inkoopvak. Een IRM-er kan uitsluitend afwijken van het productgroeplan na instemming van de productgroepeigenaar. Indien hier geen overeenstemming over is, kan de productgroepeigenaar escaleren naar de strategisch tenderboard, waar een collegiale toets plaatsvindt.

Met dit voorstel verbeteren we doelrealisatie en belangenafweging door, gezamenlijk met het primair proces, de kaders op- en vast te stellen waarbinnen we inkopen. Daarmee wordt ook helder waarop we monitoren en kunnen we control beter richten. Met de vermindering van het aantal productgroepen en de versteviging van de ondersteuning verbetert de kwalitatieve invulling.

Wat: Pilot ondersteuning productgroepeigenaar bij Vastgoed

Wanneer: Pilot gestart, doorlopend traject, meerdere pilots aan te sluiten

Vervolg:

- In beeld brengen productgroeplannen structuur: hoeveel, welke, pilots (BCS F&C, ECI, februari – november 2018)
- Rolomschrijving productgroepeigenaar indien nodig actualiseren en formaliseren (BCS F&C, ECI i.s.m. productgroepeigenaren, mei 2018)
- Werven en benoemen productgroepeigenaren en vastleggen (RGW) afspraken (IRM-ers i.s.m. BCS F&C, november 2018)
- Koppelen strategisch ondersteuners en op orde brengen plannen en aanpak (BCS F&C, ECI i.s.m. productgroepeigenaren, maart – december 2018)
- Informatievoorziening op orde brengen (BCS F&C i.s.m. IB FD en IB Inkoop, maart – juni 2018)

Voorstel en transitiestappen inkoopstrategie/IB JZI

De inkoopstrategie heeft een aanjaagfunctie en verantwoordelijkheid om op strategisch niveau de verbeteringen ten aanzien van de productgroepen te realiseren. IB JZI blijft verantwoordelijk voor uitvoering van tactische inkoop en ondersteuning van de decentrale inkoop. De verbeteringen op strategisch niveau vragen om slag- en daadkracht, waarbij het aanbrengen van focus en het doorbreken van oude patronen noodzakelijk is. Daarom stellen we voor om, in ieder geval gedurende de transitie, het expertise centrum inkoop bij IB – JZI op te splitsen. Vanuit de beschikbare formatie (3,89 fte) hevelen we drie fte over naar de BCS, ter directe ondersteuning van de inkoopstrategie. Dit team kan dan vol inzetten op de positionering van de productgroepeigenaren, de inrichting van de inkoopkolommen, het opstellen van de productgroeplannen 2.0 en inrichten van data-analyse en informatievoorziening. De ondersteuning van de decentrale inkopers loopt dan via IB JZI.

Bij IB – JZI moet met de resterende formatie het kwaliteitsniveau van de decentrale en tactische inkopers met de beschikbare en nader te ontwikkelen opleidingsinstrumenten te vergroten (pro-activiteit, innovatief, marktbenadering). In de ontwikkeling en ondersteuning van de decentrale inkopers is het dan van belang dat IB – JZI een overlegstructuur instelt waarin permanente kennisuitwisseling een prominente plek krijgt. Daarnaast moet er vol worden ingezet op uitbreiding van het gebruik van MUIS en het beheer en doorontwikkeling daarvan. Doel daarbij is om 100% van de daadwerkelijk inkoop gerelateerde uitgaven via MUIS te laten lopen.

Naast MUIS kijken we breder naar het hele inkoopstelsel, inclusief contract- en leveranciersmanagement en de invulling daarvan. De doorontwikkeling en borging van contract- en leveranciersmanagement kan verder vanuit CLM ondersteund worden. Ook hier geldt dat bij invulling van de gewenste en voorgestelde capaciteitsuitbreiding bij de decentrale inkopers, taken op dit gebied daar belegd kunnen worden. Om te zorgen voor een adequate informatievoorziening over de hele inkooporganisatie is het nodig 1 fte formatie toe te voegen voor een spendanalist. De positionering van deze functie kan zowel bij IB JZI (in het verlengde van de ondersteuning van de inkoper binnen het organisatieonderdeel en CLM) als bij de BCS F&C (ter ondersteuning van het opstellen van de strategische plannen en functies).

De tactische inkoop kan centraal georganiseerd blijven, omdat deze lean georganiseerd is en continuïteit en deskundigheidsbevordering daarmee geborgd zijn. Wel zal de inrichting op termijn moeten aansluiten bij de voorgestelde drie inkoopkolommen. Binnen dit team worden vooral de Europese aanbestedingen uitgevoerd. Na verschuiving van de strategische capaciteit naar de BCS, kan overwogen worden of de hiervoor genoemde functies (kwaliteitsbevordering decentrale inkopers en instrumenten, (door)ontwikkeling MUIS en contractmanagementsysteem, CLM) hier ook aan worden toegevoegd of dat een andere invulling van IB JZI aan de orde is.

Wat: Inrichtingsplaatje BCS F&C – IB Inkoop inclusief fte's

Wanneer: april gereed

Vervolg:

- Wijziging in hiërarchische aansturing doorvoeren, functie omschrijvingen waar nodig actualiseren (BCS F&C i.s.m. HRM, mei-juni 2018)
- Omhangen medewerkers naar nieuwe plek in organisatie (BCS F&C i.s.m. IB JZI, juni 2018, afhankelijk van werving nieuwe inkoopstrategie)

Wat: Opstellen kaders contract- en leveranciersmanagement

Wanneer: 1 mei gereed

Vervolg:

- Opstellen nota gereed (IB JZI, half april)
- Vaststellen in directie BV (IB JZI, eind april)
- Ondersteunen en inrichten CLM bij organisatie onderdelen, synchroon aan versteviging decentrale inkopers (IB JZI, juli 2018 – januari 2019)

Wat: Maximaliseren gebruik inkoopstelsel en inrichten informatievoorziening en ondersteuning contract- en leveranciersmanagement

Wanneer: 1 september gereed

Vervolg:

- In beeld brengen beschikbare informatie en presentatiemethoden (IB FD en IB JZI en BCS F&C, maart - juli 2018)
- Vergroten gebruik MUIS/uitvoeren plan van aanpak (IB JZI, maart – januari 2019)

Inkoopstrategie/IB JZI op de langere termijn

De voorgestelde schuif in strategische formatie naar de BCS heeft impact op de inrichting en invulling van de formatie bij IB – JZI en de BCS. De exacte consequenties brengen we in beeld en bespreken we intern. De consequenties op de langere termijn zijn afhankelijk van de keuze voor de definitieve inrichting van de strategische en ondersteunende functies. We zien hierbij twee scenario's, afhankelijk van de keuze om sturing op de gehele inkooporganisatie in één hand te

houden versus het hanteren van onderscheid tussen strategische kaderstelling en tactische en operationele uitvoering:

1. Voorgestelde inrichting definitief maken, ook als de transitie is geborgd, de productgroepkolommen zijn ingericht en de productgroepeigenaren in positie zijn. Eventueel kan dan worden overwogen om de strategische capaciteit op inkoop terug te brengen, bijvoorbeeld met 1 fte. Voordeel hiervan is dat het past op de principes van de inrichting van de organisatie, de inkoopstrategie blijvend rechtstreeks aanstuurbare collega's heeft en daarmee slagvaardiger kan optreden in de organisatie. Een deel van de indirecte sturing via IB JZI vervalt daarmee permanent. Nadeel is dat bij de uitvoering binnen IB JZI niet rechtstreeks op inkoopinhoud wordt gestuurd. Er blijven op die manier diffuse sturingsmechanismen in stand en de Bestuurs- en Concernstaf neemt in omvang toe. Hierbij bestaat het risico, door verschuiving van beleidsfuncties van IB JZI naar de BCS, op het creëren van een "waterhoofd".
2. Het -op termijn- in elkaar schuiven van de kaderstellende en de uitvoerende functies met een hoofd inkoop die tevens de taken van de inkoopstrategie uitvoert. Het voordeel daarvan is dat de organisatie kleiner en platter wordt. De sturing gebeurt dan direct op inkoopinhoud, via korte, heldere lijnen. De functionele lijn naar het hoofd F&C blijft hier gehandhaafd. Het nadeel is dat er veel in één functie wordt gevat; zowel de inhoudelijke kaders als het aansturen (via tweede managementlaag) van de volledige inkoopondersteuning aan de organisatie. Ook past dit niet direct in de huidige inrichtingsprincipes van het scheiden van beleid en uitvoering. Het heeft tevens tot gevolg dat Juridische Zaken en Inkoop weer gescheiden worden.

Een keuze voor één van deze scenario's zal afhankelijk zijn van het succes van de ingezette transitie. Een voorstel hiervoor wordt daarom later in het traject voorgelegd.

5 Sturings- en verantwoordingslijnen

In het doorlopen van de transitie en het borgen van de functies en rollen worden ook de sturings- en verantwoordingslijnen verhelderd en vastgelegd.

De eindverantwoordelijkheid voor het creëren van de kaders waarbinnen ingekocht kan worden is de verantwoordelijkheid van de inkoopstrategie en de productgroepeigenaren. Deze kaders moeten helder, beschikbaar en gecommuniceerd zijn om de rest van de organisatie haar werk te kunnen laten doen. Door IRM-ers via deelname in de tenderboards te betrekken in het vaststellen van de kaders, verzekeren we commitment op de uitgangspunten. Bij gesignaleerde afwijking van de kaders kan de productgroepeigenaar dan rechtstreeks ingrijpen via de betreffende business controller of IRM-er. Indien nodig escaleert hij naar de inkoopstrategie en strategisch tenderboard.

Het is de verantwoordelijkheid van de IRM-ers om in hun organisatie onderdeel de inkoopfunctie qua capaciteit (in omvang en kwaliteit) zodanig in te richten dat de gestelde kaders worden nageleefd. Door zitting te hebben in de strategische tenderboards waarin de productgroeplannen worden vastgesteld, kunnen zij op die kaders invloed uitoefenen. Door het benoemen en positioneren van de decentrale inkopers en daarmee werkafspraken te maken, borgen ze de uitvoering binnen die kaders en met gebruik van de beschikbare systemen. Hierin worden de IRM-ers én de Decentrale Inkopers ondersteund door IB JZI. Daarnaast voert IB JZI inkopen uit op tactisch niveau.

De decentrale inkoper monitort de daadwerkelijk inkoopaanvragen en voorziet de aanvragers van advies om de juiste route te volgen. Daar valt ook verwijzing naar tactische inkoop onder. Wanneer de decentrale inkoper misstanden signaleert, grijpt hij in of escaleert naar de business controller van zijn organisatie onderdeel en/of de betreffende productgroepeigenaar.

Informatievoorziening is hierbij van doorslaggevend belang. Goede informatie kan alleen worden verkregen door volledige en juiste vastlegging van data. Data kan alleen volledig en juist worden vastgelegd wanneer de systemen daarvoor toegerust zijn. De decentrale inkopers en IB JZI staan hiervoor gezamenlijk aan de lat.

6 Wat er verder nodig is

De stappen die in dit plan wordt beschreven, vallen of staan met een gedragsverandering in de organisatie waarmee het belang van inkoop in het reguliere werk landt. Die gedragsverandering wordt in gang gezet met de gemaakte keuzes:

- het betrekken van alle IRM-ers bij het vaststellen van de voor hen relevante productgroeplannen,
- het beleggen van de integrale verantwoordelijkheid voor een productgroepkolom bij de productgroepeigenaar in combinatie met de juiste positionering van die rol,
- het organiseren van de functie van decentrale inkoop dicht bij het primair proces, met voldoende omvang om pro-actief hun inkoopkennis bij te kunnen dragen
- de voorgestelde impuls op strategisch en operationeel niveau

Om deze stappen te realiseren is het nodig dat er een trekker komt die verantwoordelijk wordt voor het eindresultaat, een transitie manager c.q. kwartiermaker. Het opdrachtgeverschap ligt bij het hoofd Financiën & Control van de BCS. De opdracht van deze persoon wordt te zorgen dat:

- de functies binnen de inkooporganisatie adequaat ingevuld worden: in samenwerking met organisatieonderdelen werven, aanstellen en inwerken decentrale inkoopers. Juiste invulling van strategische inkoop en van de randvoorwaardelijke functies op tactisch niveau.
- samen met de strategisch inkoopadviseurs invulling wordt gegeven aan de productgroepkolommen, met maatwerk voor iedere productgroep. Aan de hand van het samen opstellen van het productgroeplan wordt de kolom verder ontwikkeld.
- invulling wordt gegeven aan de ontwikkeling van de tenderboards, voorstellen worden gedaan voor het inrichten van een strategische en een inhoudelijke tenderboard
- overige raakvlakken in beeld komen en geadresseerd worden, denk aan de rol van de business controller, de ontwikkeling van informatievoorziening, de aansluiting van IA/IC, naast het “open houden van de winkel” en voortgang boeken op de inkoopnota 2019 e.v.

De uitvoering moet met name binnen de organisatie in werkgroepen worden opgepakt met een centrale project- en stuurgroep.

Vanwege de sterke inhoudelijke betrokkenheid is dit idealiter een opdracht voor de opvolger van de huidige inkoopstrategie. Daarmee zou de functie opengesteld kunnen worden als transitie manager/kwartiermaker en beoogd inkoopstrategie of kan gekozen worden voor een interim veranderaar met goede kennis van inhoud die de organisatie neerzet en dan ruimte maakt voor de nieuwe inkoopstrategie in de definitieve setting.

De decentrale inkopers, inclusief contract- en leveranciersmanagement

Ieder organisatie onderdeel heeft recht op één of meerdere personen die weet wat er in dat organisatie onderdeel gebeurt, snapt hoe inkoop werkt en kan bijdragen aan het goed functioneren van dat onderdeel op het gebied van inkoop. Dit is wat de taak is van de decentrale inkoper. Afhankelijk van het organisatieonderdeel hebben de decentrale inkopers daar werk aan in omvang van een deel van een fte tot meerdere fte's.

De decentrale inkoper is de spil in de inkooporganisatie en dus in het inkoopproces. Hij kent de kaders en kan die vertalen naar het werkveld van zijn organisatie onderdeel. Hij kent het inkoopvak en begrijpt hoe met inkoop een bijdrage gerealiseerd kan worden aan de gemeentelijke doelstellingen, ongeacht of die doelstellingen binnen of buiten zijn organisatie onderdeel vallen. Hij werpt geen obstakels op maar effent de weg en zorgt dat - met inachtneming van de kaders - de meest optimale diensten, werken en/of producten worden ingekocht. De benodigde kennis en inzet levert hij zelf of hij weet waar deze gehaald kan worden en neemt daartoe het initiatief.

De decentrale inkoper doorziet het proces en weet wat er op inkoopvlak speelt in zijn organisatieonderdeel of –onderdelen. Daarnaast kent hij het inkoopstelsel en ziet hij aan de hand van de informatie daar uit of het proces juist wordt gevolgd. Hij heeft overzicht over de lopende contracten en kan de contractmanagers en de productgroepeigenaar ondersteunen bij het voeren van effectief contract- en leveranciersmanagement en het tijdig formuleren van inkoopplannen. In sommige gevallen voert de inkoper zelf het contractmanagement uit. Hij voert niet zelf de aanvragen in, dat doet de aanvrager. De decentrale inkoper kan daarin wel ondersteunen als het nodig is. Aan de hand van de informatie uit het stelsel kan hij de business controller, de budgethouder, de IRM-er, de productgroepeigenaar en de BCS en IB Inkoop informeren over afwijkingen van de kaders of juist eventuele noodzakelijke bijstellingen. Door de functionele link met de business controller wordt de controlfunctie op inkoop versterkt.

Door een juiste invulling van zijn taken draagt de decentrale inkoper bij aan alle hoofddoelstellingen van inkoop. Enerzijds kan hij door zijn kennis van zowel inkoop als de gemeentelijke doelstellingen en het werkveld van zijn organisatieonderdeel borgen dat met inkoop maatschappelijke baten worden gerealiseerd. Anderzijds borgt hij de rechtmatigheid, door zijn controle voor- en achteraf. Kansen en bedreigingen die zijn organisatie onderdeel te boven gaan meldt hij bij de productgroepeigenaar of de BCS.

Zonder decentrale inkoper ontbreekt het aan coördinatie, informatievoorziening, toetsing en control binnen de organisatieonderdelen en tussen de organisatie onderdelen en de rest van de inkooporganisatie. Daarnaast ontbreekt het aan de vertaling van de (strategische) kaders naar een bruikbare toepassing op de werkvloer. De decentrale inkoper heeft altijd een lijn nodig naar de business controller, ofwel functioneel, ofwel hiërarchisch.

Uit de voorgaande beschrijving blijkt dat er veel van de decentrale inkopers wordt verwacht en dat hun kwaliteit en capaciteit randvoorwaardelijk is voor een goed functionerende inkooporganisatie. Deze randvoorwaarde wordt in de huidige situatie op onderdelen onvoldoende ingevuld. Dit blijkt uit het onvoldoende adviserend en kritisch vermogen bij inkooptrajecten. Om een goede invulling door de decentrale inkopers te realiseren is het nodig dat:

- de functie op een gelijkwaardige manier wordt ingevuld qua kennis en competenties;
- De plek in de organisatiestructuur met de sturings- en verantwoordingslijnen helder is;

- Er voldoende capaciteit beschikbaar is om de organisatie te bedienen en de doelen die bereikt kunnen worden met deze functie te realiseren.
- De ondersteuning door het inkoopstelsel op voldoende niveau (qua volledigheid en juistheid) is om te kunnen registreren en analyseren op de werkelijke inkoop en contractuitvoering.

De decentrale inkoop heeft hiermee een belangrijke signalerende functie in het inkoopproces. Wanneer blijkt dat, ondanks zijn advies, een inkoopaanvraag niet conform regels verloopt, dan wordt hij geacht om te escaleren. Hij kan hiervoor zowel de lijn richting de business controller gebruiken als zijn lijn richting de productgroepeigenaar. Die kunnen vervolgens vanuit hun functies ingrijpen dan wel verder escaleren. Ook indien een inkoopaanvraag extra afweging vraagt, het zij om politieke het zij om andere redenen, kan de decentrale inkoop via deze lijnen opschalen of advies inwinnen.

De Productgroepeigenaren

De productgroepeigenaar stelt de inkoopstrategie voor zijn productgroep op en daarmee de kaders waarbinnen de tactische, decentrale inkoopers, de CLM-ers de projectleiders, de budgethouders en de aanvragers hun werk kunnen doen. Dat betekent dat ze naast kennis van hun eigen inhoudelijk vakgebied, ook zicht hebben op de inkoopbehoefte binnen dat vakgebied gemeente breed. Alleen dan kan de productgroepeigenaar bepalen welke marktstrategieën bijdragen aan de doelen en hoe die bijdragen gemaximaliseerd kunnen worden.

De productgroepeigenaar is bij uitstek iemand met kennis van de inhoud en de markt en die een bepalende positie heeft binnen een organisatie onderdeel. Kanttekening daarbij is dat de productgroepeigenaar daarmee qua hiërarchische aansturing valt onder een IRM-er, terwijl zijn werkzaamheden – in tegenstelling tot de decentrale inkoop – overstijgend kunnen zijn aan het organisatie onderdeel. Theoretisch kan de productgroepeigenaar daarmee in een mangel terecht komen, tenzij de rol wordt ingevuld door een IRM-er. Om dat zoveel mogelijk te voorkomen zouden de productgroepplannen vastgesteld moeten worden in een strategische tenderboard waarin de IRM-ers zitting hebben die inkoop binnen die betreffende productgroep. Daarmee is commitment van de IRM-ers op de inkoopafspraken geregeld.

De productgroepeigenaar is voor de invulling van zijn taken binnen de daarvoor beschikbare tijd afhankelijk van een adequate ondersteuning. Dit moet ondersteuning zijn op strategisch niveau, door een adviseur die de vertaling naar tactisch en operationeel niveau kan maken. Deze strategisch ondersteuner zorgt ervoor dat de productgroepplannen worden gemaakt en geactualiseerd, bereidt inhoudelijke tenderboards voor waarin de productgroepeigenaar, ondersteuner en controller de voorgestelde aanbestedingen beoordelen. Daarnaast zorgt de ondersteuner ervoor dat de productgroepeigenaar geïnformeerd blijft op het inkoopvak in het algemeen en de ontwikkelingen op zijn productgroep binnen de organisatie in het bijzonder.

De productgroepeigenaar is een substantiële rol (waarschijnlijk variërend van 0,2 – 0,5 fte), maar wel degelijk een rol. Het is immers belangrijk dat de productgroepeigenaar iemand is met positie in de organisatie, die met zijn voeten in de klei staat. De functiebeschrijving uit 2016 is toepasbaar en eventueel op onderdelen aan te passen.

De productgroepeigenaar is degene die ingrijpt of escaleert als iets niet gaat zoals afgesproken (vaak getipt door de decentrale inkoop, de contractmanager of de strategische inkoopadviseur). De escalatielijn voor de productgroepeigenaar is: de betreffende leidinggevende, betreffende BC, betreffende IRM-er, de inkoopstrategie en tot slot de strategische tenderboard, via de concernmanager F&C.

BCS F&C en IB JZI

In de inrichting van de organisatie is geregeld dat de BCS zorgt voor kaderstelling, advisering en toetsing op strategisch niveau en dat Interne Bedrijven zorgt voor tactische en operationele ondersteuning van het primair proces. Van dat inrichtingsprincipe wijken we niet af tenzij daarvoor doorslaggevende argumenten zijn aan te dragen.

Dit inrichtingsprincipe vormt een helder uitgangspunt voor de positionering van de inkoopstrategie. De inkoopstrategie stelt de organisatie brede kaders op inkoop, zorgt voor ondersteuning en functionele aansturing en positionering van de productgroepeigenaren. Daarbij is de inkoopstrategie proceseigenaar en doet hij waar mogelijk en nodig verbetervoorstellen op inrichting van proces en inkooporganisatie.

IB – JZI richt zich volgens het inrichtingsprincipe op de ondersteuning van het primair proces bij inkoop op tactisch niveau en operationeel niveau (het (Europees) aanbesteden en het ondersteunen van de decentrale inkopers). De ondersteuning van de decentrale inkopers richt zich primair op kennisontwikkeling en kwaliteit en op de beschikbaarheid, het gebruik en de doorontwikkeling van het inkoopstelsel. Daarnaast wordt vanuit CLM ondersteuning geleverd op de inrichting en werking van leveranciers- en contractmanagement binnen de organisatieonderdelen.

Bijlage 2 Functiebeschrijving Decentrale Inkoper (te actualiseren)

NAAM FUNCTIE : **Decentrale inkoper**
Waarderingsniveau : Schaal 10

Kerntaken

1. Uitvoeren van inkoop (van inkoopbehoefte t/m contract) tussen €10.000 en €100.000;
2. Ondersteuning bieden aan aanvragers en contracteigenaren;
3. Voorbereiden (en evt. begeleiden) van Nationale/Europese aanbestedingen voor het organisatie-onderdeel;
4. Aanspreekpunt voor de relevante productgroepeigenaren;
5. Aanspreekpunt voor IRM-er en BC over inkoopzaken (nacalculatie; benutting contracten; komende inkooptrajecten)

Taakdelen

Ad.1:

- Aanspreekpunt voor budgethouders/aanvragers binnen het organisatie-onderdeel over een inkoopbehoefte;
- Afweging maken en advies geven hoe de opdracht ingekocht moet worden om de beste kwaliteit-prijsverhouding te krijgen, in ogenschouw nemend de maatschappelijke doelstellingen (MKB, duurzaamheid en social return) en het juridisch kader;
- Proces begeleiden van inkooptrajecten van behoefte tot en met contract, schriftelijk digitaal via TenderNed / Marktplaats (de aanvrager blijft inhoudelijk verantwoordelijk);
- Accorderen van inkopen bij andere leveranciers dan de bestaande raamcontractleveranciers;
- De aanvrager bevragen op de reden waarom afgeweken wordt van bestaande raamcontracten;
- Indien van toepassing meeschrijven met aanbestedingsdocumenten;
- Afstemmen met Concerninkoop.

Ad.2:

- Adviseren van aanvragers van opdrachten bij het invoeren van hun bestelling in het inkoopstelsel (SRM);
- Adviseren van contracteigenaar over contractmanagement en over de contractmanagement tools van COIN (o.a. in gebreke stelling; verlenging; opzegging; ontbinding);
- Tweede aanspreekpunt bij escalatie binnen een contract;
- Kennis hebben van escalatieboom bij problemen in de uitvoering.

Ad.3:

- Adviseren van collega's met betrekking tot inkoop en aanbestedingsbeleid van de gemeente Utrecht, in samenwerking met Concerninkoop;
- Doorgeleiden naar COIN bij inkoopbehoeften > €100.000 en afstemmen wie de aanbesteding gaat begeleiden;
- Ondersteunen van niet-complexe aanbestedingstrajecten >€100.000 die niet door COIN worden begeleid.
- Ondersteunen van opdrachtgever bij het samenstellen van verwervingsteam met inhoudelijk deskundigen;

Ad.4:

- Vertalen van de betreffende productgroepstrategie in inkooptrajecten;
- Verbinden van productgroepeigenaar aan materiedeskundige van het organisatie-onderdeel;

- Voeden van de productgroepeigenaar met informatie van gebruikers of de markt, voorstellen tot standaardisatie, bundeling of samenwerking.

Ad.5:

- Bereikbaar zijn voor alle medewerkers van het organisatie-onderdeel, fungeert als decentraal 'loket' van Concerninkoop (COIN) en schakelt met centrale tactisch inkopers en centrale contractmanagers (COIN).
- Aanspreekpunt voor IRM-er en Business Controller over inkoopzaken (nacalculatie; benutting van contracten);
- Up to date houden van contracten en catalogi in inkoopstelsel (SRM);
- Benutting van contracten meten en nacalculaties uitvoeren. In overleg met businesscontroller hier acties op ondernemen;
- Inventariseren van de (te verwachten) inkoopbehoeften in het organisatieonderdeel als input voor de gemeentebrede aanbestedingskalender en streeft naar optimalisatie door bundeling van inkopen;

Aansturing

De decentrale inkoper wordt hiërarchisch aangestuurd door de Business Controller-er van het organisatie-onderdeel. Hij wordt inhoudelijk over het WAT van de productgroep gevoed door de productgroepeigenaar en de aanvrager. Hij wordt inhoudelijk over het HOE van inkoop en contractbeheer opgeleid door de Utrecht Inkoop Academy en gevoed door Concerninkoop.

Raakvlakken

Het contractmanagement ligt bij de (decentrale) contracteigenaar of -bij grotere contracten- bij COIN.

De decentrale inkoper adviseert de contracteigenaar over contractmanagement en over de contractmanagement tools van COIN (o.a. in gebreke stelling; verlenging; opzegging; ontbinding); De decentrale inkoper is eventueel het tweede aanspreekpunt bij escalatie binnen een contract en kent de escalatieboom bij problemen in de uitvoering.

Benodigde kennis en ervaring

HBO werk- en denkniveau

Competenties

Resultaatgericht werken	Kwaliteit- en klantgericht werken
Integraal werken	Flexibel gedrag
Overtuigingskracht	Omgevingsbewustzijn
Plannen en organiseren	Vasthoudendheid
Zelfstandigheid	Presenteren

Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden productgroepeigenaren

Context

Het inkoopbeleid dat nu geïmplementeerd wordt gaat uit van een scheiding van bevoegdheden en verantwoordelijkheden in verschillende fasen van het inkoopproces om bewaking van integriteit te borgen en het juiste specialisme op het juiste moment in te kunnen zetten. Er is een onderscheid tussen:

1. WAT de gemeente wil inkopen: het domein van degenen met inkoopbehoeften met kennis van en ervaring met hun werkgebieden;
2. HOE de gemeente inkoopt: dit is het domein van de professionele inkoopmedewerkers.

In de besluitvorming over het inkoopbeleid is de komst van productgroepeigenaren al vastgesteld. Deze rol is een voorbeeld van hoe op basis van productspecialisme organisatieonderdeel overstijgend gewerkt kan worden.

De productgroepeigenaren versterken de integraliteit in de inkoopkolom en zijn de spil in het vormen van een sterkere inkoopgemeenschap. Ook voor de inrichting van het inkoopstelsel, begin 2014, is het cruciaal om gecoördineerde input per productgroep aangeleverd te krijgen.

Rol

Aan de WAT-kant gaan productgroepeigenaren vanuit hun specifieke productkennis een essentiële sturende rol spelen. Dit is een nieuwe rol binnen de organisatie waarbij een belangrijk deel van de werkzaamheden al in de huidige reguliere werk wordt uitgevoerd. De transitie inkoop heeft, als uitkomst van een workshop, 18 verschillende productgroepen gedefinieerd. Binnen het organisatieonderdeel waar de meeste kennis over de productgroep beschikbaar is, dan wel de hoogste betreffende inkoopuitgaven zijn, wordt een productgroepeigenaar benoemd. Het gaat om rollen (neventaken) van medewerkers in organisatieonderdelen en niet om nieuwe vrijgemaakte functies. Een productgroepeigenaar is specialist op het betreffende vakgebied en de leveranciersmarkt.

Aansturing

De BCS stuurt functioneel de productgroepeigenaren aan vanuit de inkoopkolom. De Integraal Resultaatgericht Manager (IRM) – van het organisatieonderdeel waar de productgroepeigenaar onder valt – stuurt de productgroepeigenaar hiërarchisch aan.

Taken

- Verzamelen van inzicht in vergelijkbare inkoopbehoeften bij de verschillende organisatieonderdelen van de gemeente Utrecht.
- Het daarbij in kaart brengen van de te verwachten inkoopbehoeften en aanbestedingen voor het komende jaar en de komende vier jaar ten bate van de strategische inkoopcyclus.
- In samenwerking met COIN analyseren van de inkoopuitgaven, adviseren over optimalisatie door bundeling van inkopen en zichtbaar maken van bestedingen en besparingsmogelijkheden in de productgroep.

- In samenwerking met COIN samenstellen van PG-team en indien van toepassing segmentteams
- In samenwerking met PG team opstellen van inkoopstrategie voor relevante en kansrijke PG segmenten
- Geeft concreet invulling aan de rol van initiator en verbinder van de productgroep als schakel in het ontstaan van de inkoopfamilie.

Verantwoordelijkheden

- Stelt inhoudelijke kaders op voor het inkopen binnen de betreffende productgroep en fungeert op deze wijze als 'sturend' bij het inkoopproces (strategie op marktbenadering).
- Bepaalt de strategische koersbepaling (wat willen we met een productgroep bereiken?) en betreft de maatschappelijke doelen hierin. De kaders worden vastgesteld door de tenderboard en gedeeld met het college.
- Werkt in samenwerking met PG team een inkooporganisatieplan voor de productgroep uit (incl. decentrale inkopers) met daaraan gekoppeld Segmentplannen. Bovendien is de PGE verantwoordelijk voor de monitoring op de uitvoering van deze plannen.
- Is opdrachtgever van aanbestedingsteams bij Europese aanbestedingen voor gemeentebrede raamovereenkomsten.
- Is medeverantwoordelijk voor opleveren van informatie benodigd voor het inkoopstelsel.

Bevoegdheden

- Is bevoegd andere budgethouders dan zichzelf aan te spreken op gebruikmaking van en participeren in de PG inkoopstrategie en kaders, geformuleerd binnen de productgroep.
- Is bevoegd op nacalculatie te controleren of gemeentebrede contracten door organisatieonderdelen worden nageleefd.
- Is bevoegd te escaleren richting Directie c.q. Tenderboard indien dit type processen niet vloeiend verlopen.

Interne mededeling

Aan	Directieraad	Datum	16 november 2017
Onderwerp	Voortgang verbetering inkoop	Van	F.J. Halsema
Kopie		Doorkiesnummer	030-2861732
		E-mail	f.halsema@utrecht.nl
		Bijlagen	

Beste leden van de directieraad,

Aanleiding

Naar aanleiding van de bevindingen van de accountant over inkoop bij de jaarrekening 2016 hebben wij geconstateerd dat een structurele verbetering van de inkooporganisatie en het inkoopproces nodig is om onze doelstellingen te halen en in control te komen. Aandachtspunten daarbij zijn dat de inrichting die ooit is bedacht in de praktijk niet tot stand komt, de sturings- en verantwoordingslijnen onvoldoende helder zijn en de informatievoorziening ontoereikend is om goed sturing mogelijk te maken. In dit memo beschrijven wij hoe we dat in gang hebben gezet, wat de tussentijdse resultaten zijn en hoe we het vervolg willen aanpakken.

Context

In 2011 is de inkoopfunctie doorgelicht. Mede aanleiding hiertoe was de noodzaak te komen tot besparingen in de gemeentelijke begroting. Randvoorwaardelijk voor de realisatie van de uiteindelijk ingeboekte besparing is het professionaliseren van de inkooporganisatie en de implementatie van een uniform inkoopstelsel. In 2012 zijn deze randvoorwaarden verder uitgewerkt in een implementatieplan en door de daarop aangestelde inkoopstrateeg en hoofd COIN nader gespecificeerd en geïmplementeerd.

In 2017 hebben we, naar aanleiding de bevindingen van de accountant, de werkelijke inrichting van de inkooporganisatie en het proces tegen het licht gehouden. Daarbij constateren we dat wat op papier bedacht was in de praktijk niet tot realisatie is gekomen. Hier zijn een aantal oorzaken voor te noemen, waaronder:

- De voorgestelde functie van decentraal inkoper is in aard gewijzigd naar een rol en in omvang gemeente breed niet gerealiseerd.
- De implementatie van het inkoopstelsel liep vooruit op een goede inrichting van de inkooporganisatie, kende veel aanloopproblemen en onvoldoende implementatie ondersteuning.
- De rol van productgroepeigenaar is niet tot wasdom gekomen, onder andere door gebrek aan tijd, kennis, regie en eigenaarschap.
- Onvoldoende focus op de cruciale positie en de ondersteuning van productgroep eigenaar, de decentrale inkoper en het verkrijgen van de juiste data over inkoop.
- Omdat niet alle inkopen vastgelegd worden in het inkoopstelsel, ontbreekt het aan voldoende sturingsinformatie over de realisatie van doelstellingen rond, bijvoorbeeld, te realiseren financiële voordelen en maatschappelijke resultaten.
- De sturings- en verantwoordingslijnen zijn complex en diffuus, er lijkt geen eindverantwoordelijke te zijn en control ontbreekt.

Uiteraard loopt een aantal zaken ook goed. Er is een aantal zeer betrokken en gemotiveerde productgroepeigenaren en decentraal inkopers die hun rol goed oppakken. Die maken dan ook stappen in het realiseren van de organisatiedoelen. De inzet van COIN op tactische inkoop (de begeleiding van aanbestedingstrajecten) wordt breed gewaardeerd en levert de gewenste resultaten

op. En, ondanks dat er nog het nodige te verbeteren is, is er meer bewustzijn ontstaan rond inkoop en de voordelen die een juiste aanpak daarbinnen oplevert.

Het doel van het lopende traject is om de zaken die niet goed gaan aan te pakken en de tot nu toe gerealiseerde winst te behouden en bestendigen. We merken dat er naar aanleiding van het ingezette traject in de organisatie al meer bewustzijn ontstaat rond het belang van goed inkopen en dat er al stappen worden gezet om te verbeteren.

Aanpak

Onze eerste inspanningen zijn er op gericht geweest om de auditfunctie op inkoop te versterken en ten aanzien van de leveranciers waar de fouten zijn aangetroffen gericht actie te ondernemen.

Omdat de fouten uitsluitend betrekking hadden op de inhuur van personeel, is voorrang gegeven aan het opstellen van het segmentplan inhuur en is het verplichte gebruik van Marktplaats onder de aandacht gebracht van de business controllers.

Na de zomer zijn wij vervolgens begonnen aan een verbetertraject voor de inkooporganisatie en het proces. In dit traject hebben wij vertegenwoordiging gevraagd en gekregen van IRM-ers, Business Control, Productgroepeigenaren, Decentraal inkoopers, COIN en IB Financiën.

Tussentijdse resultaten

Op de 6 leveranciers waar rechtmatigheidsfouten zijn aangetroffen zijn de volgende ontwikkelingen te melden:

- 1 leverancier werd al via Marktplaats gecontracteerd en is dus niet fout.
- 1 leverancier levert met ingang van 2017 geen ingehuurd personeel meer.
- Voor de inhuur van 2 leveranciers is een aanbesteding in gang gezet.
- Voor 1 leverancier is de fout verkleind omdat bleek dat de opdrachten niet optelbaar waren. Deze leverancier wordt op verschillende plekken in de organisatie ingeschakeld. Hierbij is gebruik van het Marktplaats dus van groot belang, evenals het onderzoeken van de mogelijkheid een mantelovereenkomst aan te besteden.
- Voor 1 leverancier loopt nog onderzoek naar de mogelijkheden om aan te besteden.

Deze ontwikkelingen leiden er overigens niet toe dat de onrechtmatigheid is opgelost. De doorlopende opdrachten in 2017 zijn nog steeds onrechtmatig en zullen bij de jaarrekeningcontrole 2017 opnieuw leiden tot opmerkingen van de accountant. Hierover hebben we de subcommissie Financiën & Control en de Wethouder Financiën ingelicht. Ook in de tweede bestuursrapportage aan de raad hebben we dit gemeld. Bij verlengingen of nieuwe inhuur wordt wel rechtmatig gehandeld. Door Team Audit zijn aanvullende steekproefcontroles uitgevoerd op basis van een opgestelde spendanalyse over de eerste helft van 2017. Hieruit is nog één aanbieder naar voren gekomen waar mogelijk sprake is van onrechtmatige inhuur. De exacte omvang van de onrechtmatigheid wordt nog onderzocht, omdat deze afhankelijk is van de optelbaarheid van de uitgezette opdrachten. Die optelbaarheid is niet eenduidig en lastig vast te stellen. Ook over de tweede helft van het jaar voeren we steekproefsgewijs controles uit. In overleg met de accountant bepalen we vervolgens hoe we de bevindingen extrapoleren en wat de consequenties voor de controleverklaring zijn.

De totale groep waarmee het verbetertraject is gestart, is drie keer bij elkaar gekomen. De onderliggende werkgroepen hebben voorstellen opgeleverd waarmee verbeteringen in de inkooporganisatie gerealiseerd kunnen worden. Deze voorstellen moeten nog beoordeeld worden op haalbaarheid en verder worden uitgewerkt. Definitieve voorstellen leggen we in maart ter besluitvorming voor aan de Directieraad.

De belangrijkste door de werkgroep voorgestelde wijzigingen zijn:

- De decentraal inkoop is de belangrijkste schakel in het proces om te borgen dat zowel (inkoop)doelstellingen worden gehaald als voldoen aan alle wet- en regelgeving (compliance)

- Het veranderen van de rol van decentraal inkoper in een functie, hierbij inkoopkennis te organiseren, de formatie voor het aantal decentraal inkopers uit te breiden en contractmanagement te borgen.
- Herpositioneren van de rol of functie van productgroepeigenaar, deze in aantal te verminderen en de productgroepeigenaar eindverantwoordelijk maken voor realiseren van (inkoop)doelen en compliancy binnen de categorie, mits de decentraal inkoper zijn werk goed heeft gedaan.
- Het verkleinen van de afstand tussen inhoud en inkoop door in productgroepkolommen samen te gaan werken
- Het splitsen van de huidige tenderboard in een strategische tenderboard (inclusief directieraad, strategische categorieplannen) en een inhoudelijke tenderboard per kolom (exclusief directieraad, afzonderlijke aanbestedingen).
- Heroverwegen van de positie en omvang van de strategische inkoopfunctie en de wijze waarop deze stuurt op de inkoopkolom.

Planning

Deze wijzigingen worden nader uitgewerkt tot een compleet en concreet plan waarlangs de organisatie en het proces opnieuw kunnen worden ingericht en waarbij sturing, beheersing en verantwoording helder is. Dit plan leggen we in maart voor aan de directieraad.

Parallel hieraan zetten we in op intensivering en verbetering van het gebruik van het Utrechts Inkoopstelsel MUIS. Binnenkort starten we per organisatieonderdeel met een inventarisatie van het gebruik. We heroverwegen de uitzonderingssituaties die nu nog bestaan (op dit moment ca. 60% van alle facturen gemeente breed). Ons streven is om alle benodigde informatie uit het stelsel te kunnen halen voor het realiseren van onze doelstellingen door 100% gebruik van MUIS. Voordeel hiervan is dat het zicht en de grip op de totale inkoop toeneemt en de informatievoorziening die noodzakelijk is voor de diverse stakeholders (productgroepeigenaren, decentraal inkopers en budgethouders). Ook kunnen we hiermee control op het inkoopproces sterk verbeteren. Uiteraard is hierbij houding en gedrag ook van doorslaggevend belang. Dat nemen we mee in de versterking van de decentraal inkopers.

Omdat het inkoopstelsel nog niet volledig wordt gebruikt, kunnen we niet steunen op de juiste werking van het proces en zijn aanvullende gegevensgerichte controles noodzakelijk. Daarom zetten we de verbijzonderde interne controles van Team Audit en de spendanalyses die door Team Audit en IB inkoop gezamenlijk worden opgepakt door. Hierdoor komen eventuele (potentiële) onrechtmatigheden eerder aan het licht en kan gericht actie worden genomen op plekken of onderdelen waar het fout gaat of dreigt te gaan. Dit blijft echter altijd controle achteraf. Op het moment dat MUIS voor 100% van de inkopen wordt gebruikt, kunnen we wel steunen op het proces en kunnen deze aanvullende werkzaamheden worden afgebouwd.

Bijlage 5 Uitkomst inventarisatie organisatie

