

Nederlandse gemeenten hebben ambities om inkoop verder te digitaliseren.

Inzichten in het P2P proces en contractmanagement van Nederlandse gemeenten

Bas Bouwman en Marlou Snijders



Inleiding

Een beperkt aantal gemeenten maakt gebruik van purchase to pay (P2P) systemen als je dit vergelijkt met andere branches zoals onderwijs en zorg. In de zorg bijvoorbeeld maakt nagenoeg 100% van de instellingen gebruik van een P2P systeem. Gemeenten hebben een sterke focus op de rechtmatigheid van hun inkoop. Daarbij maken ze gebruik van allerlei systemen zoals TenderNed, Negometrix en CTM. Het is opvallend dat juist bij het uitnutten van de rechtmatig gesloten contracten er geen gebruik gemaakt wordt van slimme digitale inkoopoplossingen.

De vraag rijst waarom gemeenten hier geen gebruik van maken. Dit is de aanleiding geweest om samen met de Universiteit Twente onderzoek te doen naar de volwassenheid van het P2P proces en contractmanagement binnen Nederlandse gemeenten. Dit onderzoek is uitgevoerd in de tweede helft van 2019.

Het doel van deze whitepaper is om de resultaten van het onderzoek naar de volwassenheid van het P2P proces en contractmanagement met gemeenten te delen. Het creëren van inzicht in de huidige situatie is de eerste stap naar een professioneel P2P proces en contractmanagement.

Het implementeren van een P2P- en een contractmanagement-systeem zorgt ervoor dat contracten optimaal worden uitgenut. Dit verhoogt de rechtmatigheid maar bovenal de doelmatigheid. Gemeenten kunnen op deze manier de rechtmatig gesloten contracten doelmatig managen doordat een P2P- en contractmanagementsysteem inzicht geeft in de contractafspraken en leveranciersprestaties. Hierdoor worden contracten niet meer stilzwijgend verlengd, worden onnodige kosten voorkomen en wordt er inzicht gecreëerd in de leverancierprestaties.

Om te kijken of een P2P- en contractmanagement-systeem daadwerkelijk een bijdrage kan leveren aan de doelmatigheid en rechtmatigheid hebben we onszelf drie vragen gesteld.

1. Wat is de volwassenheid van het inkoopproces van gemeenten?
2. Wat is de ambitie van gemeenten om dit proces te optimaliseren?
3. Welke factoren hebben invloed op de volwassenheid van dit proces?

Definitie P2P

Het P2P proces omvat het hele proces van de aanschafbehoefte van een product of dienst tot de betaling. Het proces staat weergegeven in figuur 1.

Een P2P systeem is een ondersteunende tool van het P2P-proces en is onmisbaar voor een effectief en efficiënt P2P-proces. Hiermee kunnen mensen via het systeem producten of diensten aanvragen, goedkeuren en betalen.

Figuur 1: het P2P proces



Definitie contractmanagement

Contractmanagement is het proces van het opstellen, bewaken, beheren en optimaliseren van contracten volgens de eisen van de organisatie, met als doel de mogelijkheden van contracten volledig te benutten. Een contractmanagementsysteem kan helpen door de contracten te bewaken en de prestaties van leveranciers te monitoren (in termen van kwaliteit, tijd en kosten). Contractbeheer is een onderdeel van contractmanagement. Contractbeheer kan worden gedefinieerd als het administratieve proces van het beheren van contracten van een organisatie.



De huidige volwassenheid van het P2P proces en contractmanagement binnen gemeenten

Gemeenten geven aan een lage volwassenheid te hebben met betrekking tot P2P en contractmanagement. Ondanks dat veel gemeenten aangeven dat er een goed inkoopbeleid aanwezig is, wordt dit beleid in de praktijk vaak niet uitgevoerd. Gemeenten maken vaak weloverwogen beslissingen omtrent de leveranciersselectie, tussen een contract of een order en het in of uitbesteden. Dit waarborgt de rechtmatigheid van de overeenkomst. Het beheer is echter een knelpunt bij de meeste gemeenten.

Slechts 9 gemeenten maken gebruik van een P2P systeem

P2P

Uit ons onderzoek waaraan 69 gemeenten hebben deelgenomen, beschikken 49 gemeenten over een facturatiesysteem. Gezien de wettelijke verplichting per 18 april 2019 om digitale facturen te kunnen verwerken hadden wij hier een hoger aantal verwacht. Hiervan maken negen gemeenten ook daadwerkelijk gebruik van een P2P systeem. Slechts zeven gemeenten geven aan het P2P systeem goed te gebruiken. Orders, prestatieverklaringen en afspraken uit de overeenkomst worden in dit P2P systeem vastgelegd. Slechts 1 gemeente maakt daarbij gebruik van de koppeling tussen het P2P systeem en die van een leverancier middels een roundtrip. Een roundtrip maakt het mogelijk om vanuit het P2P systeem in te kopen op de webshop van de leverancier.

Van de 69 gemeenten hebben er 46 een procuratiebeleid opgesteld. Echter zijn er maar 7 gemeenten waar dit procuratiebeleid ook wordt nageleefd. Dit zijn dezelfde gemeenten die een P2P systeem goed gebruiken. De procuratiehouder is uitvoerder van de genomen bestuursbesluiten. Hij is dan ook in principe niet aansprakelijk voor het gevoerde beleid. Een procuratiehouder is wel aansprakelijk als hij buiten de grenzen van zijn volmacht optreedt of zonder dat er een bestuursbesluit ten grondslag ligt aan zijn handelen.

Contractmanagement

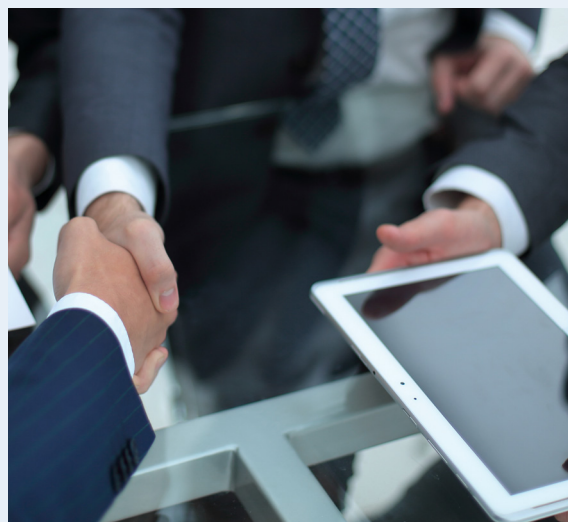
52 gemeenten van de 69 hebben de contracten geïnventariseerd in een overzicht. 27 gemeenten hebben de contracten in een contractmanagementsysteem vastgelegd. De overige gemeenten hebben de contracten in bijvoorbeeld Excel, een document managementsysteem of in een aanbestedingssysteem vastgelegd waardoor er geen contractmanagement informatie kan worden ontsloten. Het contract kan dan alleen worden gelezen. Slechts 5 gemeenten managen het contract op basis van KPI's (Key Performance Indicator) met behulp van een contractmanagementsysteem als VendorLink en Negometrix. Een contractmanagementsysteem kan daarnaast veel meer ondersteuning bieden. Voorbeelden zijn het versturen van notificaties indien er een contractactie moet worden uitgevoerd zoals het opzeggen of verlengen van de overeenkomst of een contractevaluatie. Een tweede voorbeeld is het kunnen goedkeuren in een workflow van wijzigingen op het contract.

Uit ons onderzoek blijkt dat bij meer dan de helft van de gemeenten (38) het onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor het contractmanagement. Slecht 4 gemeenten geven aan de verantwoordelijkheid voor contractmanagement goed te hebben belegd. Dit zijn ook 4 van de 5 gemeenten die aangeven over een contractmanagementsysteem te beschikken.

Er is een kopgroep van 9 gemeenten die het P2P en/of het contractmanagement professioneel hebben georganiseerd. Er zijn 2 gemeenten die zowel het P2P proces als het contractmanagement professioneel hebben georganiseerd. Beiden maken gebruik van een P2P- en contractmanagementsysteem.

“ Uit ons onderzoek blijkt dat bij meer dan de helft van de gemeenten (38) het onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor het contractmanagement.

In hoeverre hebben gemeenten de ambitie om het P2P proces en contractmanagement verder te optimaliseren?



Om de ambitie te kunnen bepalen hebben we een model ontwikkeld om dit te kunnen meten. Dit model is weergegeven in figuur 2 en kan gebruikt worden om het huidige volwassenheidsniveau van het P2P proces en contractmanagement te meten en deze af te zetten tegen de beoogde ambitie.

Het model kent naast het algemene deel een focus op P2P en contractmanagement. Deze onderdelen zijn opgebouwd uit 10 dimensies. Er zijn een viertal volwassenheid niveaus te onderkennen van respectievelijk laag naar hoog: ad hoc, basis, gestandaardiseerd en geïntegreerd. In het model is het niet mogelijk om een score te behalen op een dimensie als een onderliggend level niet is bereikt. Wel is het mogelijk om per dimensies te scoren op verschillende volwassenheid niveaus. Het geheel leidt tot een gewogen score.

Gemeenten scoren in ons onderzoek gemiddeld level 1 Ad hoc (score 1,5).

Het Coppa doelmatig inkoop model

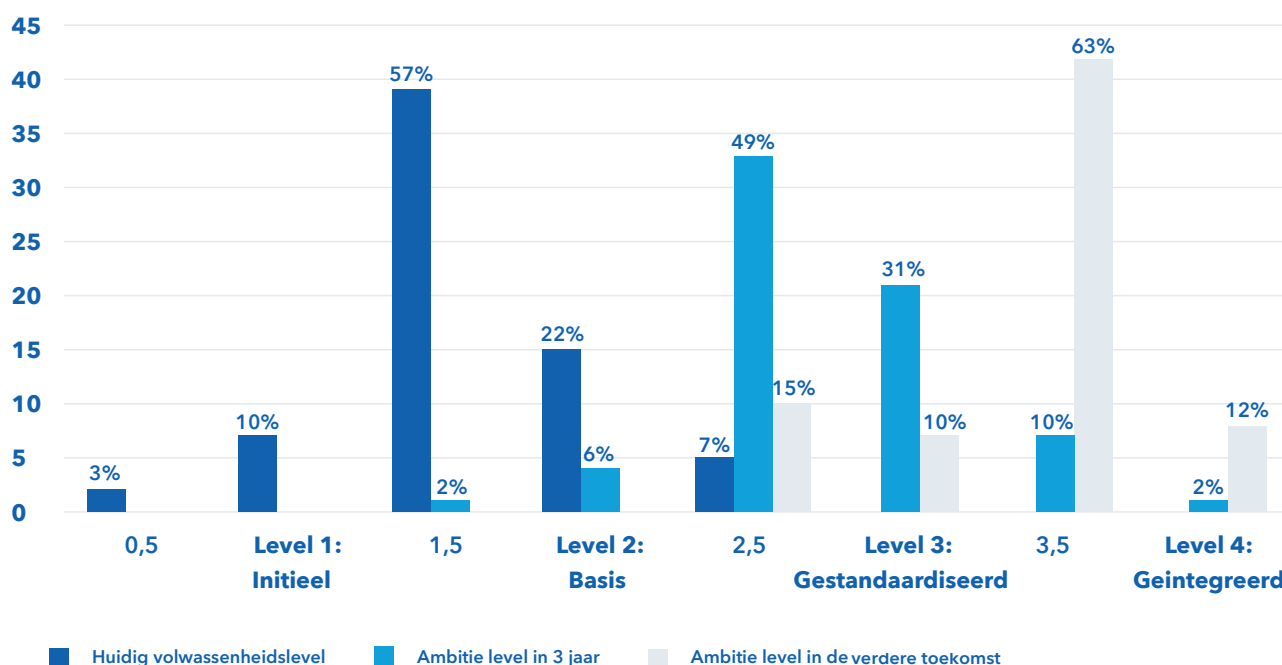
Gericht op het P2P proces en contractmanagement

COPPA 		Adhoc	Basic	Standardized	Integration	Optimization
Algemeen	Beleid	Het inkoopproces en het belang ervan worden beschreven in het beleid	Naast de beschrijving van het inkoopproces en het belang ervan, staan ook de informatiestromen duidelijk beschreven in het beleid	Naast de beschrijving van het inkoopproces, het belang ervan en de informatiestromen staan ook de verantwoordelijkheden en evaluatiemethoden beschreven in het beleid.	Naast de genoemde beleidsbeschrijvingen is er binnen de beleidskaders voldoende ruimte om te werken aan continue optimalisatie	
	Wel-overwogen beslissingen 1. in/uit besteding 2. contract/order 3. leverancier selectie	Er is enig besef van de bestaande opties, maar er is geen overwogen beslissing genomen.	Verschillende opties zijn geanalyseerd op geschiktheid, maar er is geen aanvullende informatie verzameld om een wel-overwogen beslissing te maken op basis van feiten	Een systematische benadering waarbij informatie is verzameld om een beslissing te nemen op basis van feiten	De nodige informatie voor een weloverwogen beslissing is gedocumenteerd en geëvalueerd door verschillende personen (periodieke benadering)	
Orders	Organisatie & eigenschap	Gedecentraliseerde organisatie waarin business units de meeste processen bezitten	Duidelijk beleid waarin beschreven wordt wie gemachtigd is om wat te kopen en wanneer gecentraliseerde toestemming noodzakelijk is	Gecentraliseerde organisatie met een duidelijk beleid dat alle verantwoordelijkheden van het P2P-proces beschrijft	Gecentraliseerde organisatie waarbij de verantwoordelijkheden van alle belangrijke processen beschreven staan en ook daadwerkelijk genomen worden	
	Systemen/ monitoring	Handmatige processen zonder systeemondersteuning	Facturen worden allemaal geregistreerd in hetzelfde systeem	Alle producten en diensten worden via hetzelfde systeem ingekocht en de facturen worden automatisch in dit systeem opgeslagen	Er is een automatisch systeem dat geïntegreerd is met de systemen van de hoofdleveranciers	
	Proces & leveranciers betrokkenheid/ relatie	Duidelijk waar een product/dienst aangeschaft moet worden	Het is duidelijk waar er ingekocht moet worden en er zijn duidelijke afspraken over de levering van de producten / diensten	Het is duidelijk waar er ingekocht moet worden en er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de levering. Leveranciers worden geïntegreerd in het bestelproces	Leveranciers en medewerkers werken samen aan procesinnovatie en -ontwikkeling	
	Prestatie meting & tevredenheid	Weinig tot geen prestatiemeting, rapportage en bewaking	Inkooporders worden over het algemeen bekeken en beoordeeld	Prestatiemonitoring en rapportage van leveranciers	Uitgebreide prestatie-monitoring; rapportages / feedback worden besproken met de leveranciers	
Contracten	Proces	Contracten zijn geïnventariseerd	De contracten zijn geordend en de contracten worden gemonitord	Er is een tactische planning waarin de benodigde acties beschreven staan die uit het monitoren naar voren zijn gekomen	Uitgebreide evaluatie van de aanbestedingsprocedure, afhandeling van uitzonderingen, marktontwikkelingen, betrokken risico's en de ondernomen acties.	
	Systemen	Contracten zijn geregistreerd	Er is een digitale ondersteuning aanwezig met beheersbare KPI's	De geordende contracten worden gemonitord en het systeem geeft een overzichtelijk dashboard weer van de leveranciersprestaties	Geïntegreerde systemen met hoofdleveranciers en er wordt samengewerkt met leveranciers aan waardecreatie	
	Organisatie, medewerkers & samenwerking	Verantwoordelijkheid contractmanagement is centraal belegd	Verantwoordelijkheid van contractmanagement is centraal belegd en er is voldoende kwalitatieve capaciteit	Er wordt een trainingsprogramma aangeboden en medewerkers werken intensief samen	Continue samenwerking tussen werknemers en stakeholders op het gebied van innovatieve oplossingen en waardecreatie	
	Leveranciers prestatie	Leveranciers worden gecontacteerd bij het niet nakomen van afspraken en bij het verlengen en opzeggen	Naast het contracteren worden de prestaties van leveranciers gemeten	Leveranciersprestaties worden gerapporteerd en verbeterd. Er zijn vaste afspraken over evaluatie en beloning	Verhoog de betrokkenheid van leveranciers en moedig continue verbetering van de leveranciersprestaties aan	

Gemeenten geven aan de ambitie te hebben om het P2P proces en contractmanagement te optimaliseren. Dit blijkt uit onderstaand figuur waarin nagenoeg alle gemeenten binnen 3 jaar minimaal het niveau bereikt willen hebben van de huidige koplopers (level 2, score 2,5). In de periode daarna wil 75% van de gemeenten level 3,5 of level 4 qua professionaliteit van P2P en contractmanagement bereiken, het hoogste niveau. Aan ambitie hebben de gemeenten met een gemiddelde score van 3,5 geen gebrek.



Huidige volwassenheidslevel en de ambitie in 3 jaar en verder



Om invulling te geven aan de ambities van de gemeenten valt op dat e-facturatie gemiddeld goed scoort. Wij veronderstellen een directe relatie met de wettelijke verplichting per 18 april 2019 om digitale facturen te kunnen verwerken. Wat verder opvalt is de lage score op het beleggen van de verantwoordelijkheden en taken voor zowel P2P (score 1,60) en contractmanagement (score 0,75). Om level 2 Basis te behalen is het noodzakelijk om over een P2P- en contractmanagement te beschikken. Een goed implementatie van deze systemen met daarin taken en verantwoordelijkheden belegd (naar het voorbeeld van de eerdergenoemde kopgroep) draagt zorg voor het realiseren van de ambities van gemeenten.



Welke factoren hebben invloed op de volwassenheid van het inkoopproces?

Hayes (2018) en Akingbola e.a. (2019) stellen dat de volgende factoren invloed hebben op het optimaliseren van processen:

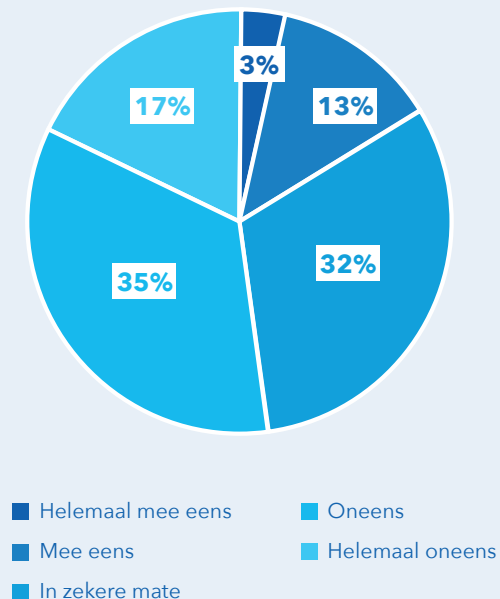
- Beschikbare budget & tijd
- Beschikbare kennis
- Organisatiecultuur
- Omvang van een organisatie

Wij hebben onderzocht in welke mate deze factoren aanwezig zijn in gemeenten.

Budget en tijd

52% van de deelnemende gemeenten heeft onvoldoende budget en tijd beschikbaar om het inkoopproces te optimaliseren. Uit ons onderzoek komt naar voren dat deze gemeenten over een lager volwassenheidsniveau beschikken dan gemeenten die wel voldoende budget en tijd beschikbaar hebben.

Binnen onze gemeente is er voldoende budget en tijd van medewerkers beschikbaar voor het optimaliseren van het inkoopproces.



Wat zijn de uitdagingen voor het optimaliseren van het P2P proces en contractmanagement?

Hieronder staan een aantal antwoorden van gemeenten weergegeven.

Het beschikbare budget. Beschikbare tijd en bereidheid van medewerkers ('heb ik geen tijd voor' / 'weer iets nieuws?'). Het meekrijgen van de organisatie, enthousiasme ('het gaat toch goed nu').

Het contracteren (via aanbestedingen) is één ding, maar het managen van de aldus afgesloten overeenkomsten, is een ander ding. Hier is structureel te weinig capaciteit (prioriteit, menskracht en geld) voor.

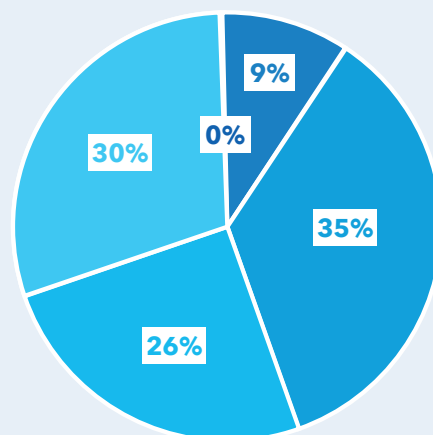
Financieel alsmede ook college-doelstellingen; organisatiestructuur zit implementatie van een optimaal werkend contractmanagement en efficient P2P-proces in de weg; resultaten van goed contractmanagement zijn nog onvoldoende zichtbaar, waardoor we het niet op de kaart kunnen zetten.

Kennis

Het P2P proces en contractmanagement zijn complexe processen waar veel kennis en ervaring voor nodig is. 56% van de gemeenten geeft aan niet over voldoende kennis te beschikken om het P2P proces en contractmanagement te optimaliseren. Uit ons onderzoek komt naar voren dat deze gemeenten een lager volwassenheidsniveau hebben in vergelijking met de gemeenten die aangeven wel voldoende kennis aanwezig te hebben.



Binnen onze gemeente is er voldoende kennis aanwezig om het inkoopproces te optimaliseren.



■ Helemaal mee eens
■ Mee eens
■ In zekere mate
■ Oneens
■ Helemaal oneens

56% van de gemeenten geeft aan niet over voldoende kennis te beschikken.



Wat zijn de uitdagingen voor het optimaliseren van het P2P proces en contractmanagement?

Hieronder staan een aantal antwoorden van gemeenten weergegeven.



“Onvoldoende ervaren contractmanagers beschikbaar”

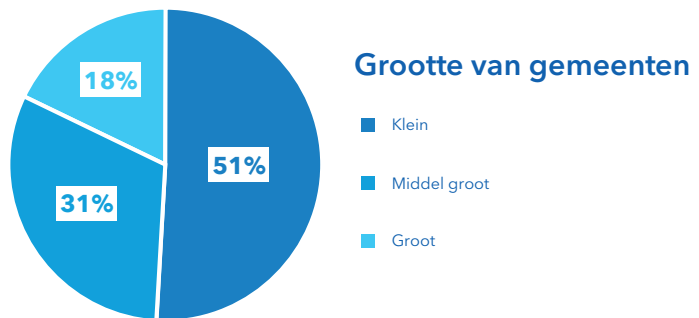
“Ja, er is veel behoefte aan kennis en capaciteit om dit uit te breiden.”

“Contractmanagement in zijn algemeenheid”



Organisatiegrootte

De volgende factor die invloed heeft op de volwassenheid van het P2P proces en contractmanagement binnen gemeenten is de organisatiegrootte. Uit ons onderzoek komt naar voren dat grote en kleine gemeenten over het algemeen een hogere volwassenheid van hun inkoopproces hebben in vergelijking met de middelgrote gemeenten. Kleinere organisaties zijn flexibeler, hebben kortere communicatielijnen en nemen sneller beslissingen.



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

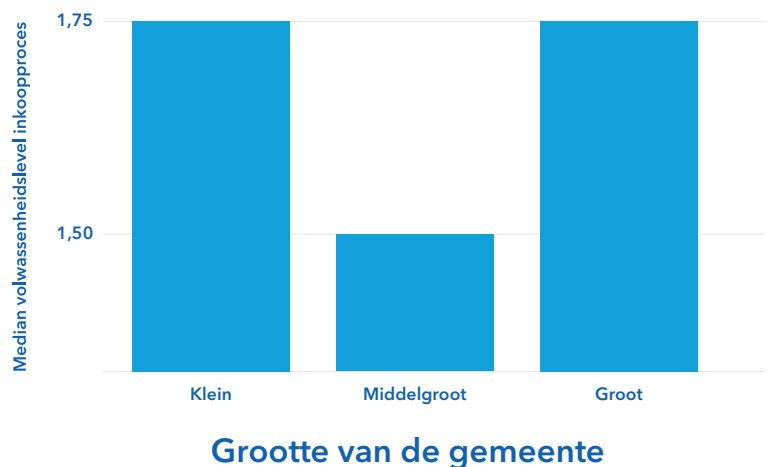
Gebaseerd op inwonersaantal

Groot: > 100.000

Middelgroot: 50.000-100.000

Klein: < 50.000

Wil je weten waar jouw gemeente onder valt klik dan [HIER](#)





Organisatiecultuur

Ten slotte hebben we gekeken naar de invloed van de organisatiecultuur op de volwassenheid van het inkoopproces binnen gemeenten. Hierbij zijn we uitgegaan van vier dominante organisatieculturen gebaseerd op het OCAI model van Cameron & Quin (2006). Hieronder staat er kort beschreven wat iedere cultuur inhoudt.

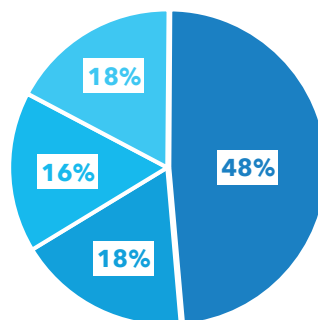
Familiecultuur: goede verhoudingen, zorg voor personeel en klantgevoeligheid

Adhocratie cultuur: focus op externe positionering. Flexibiliteit, individualisering en innoveren staan centraal.

Hiërarchische cultuur: formalistische en gestructureerde organisatie. Procedures bepalen wat medewerkers doen.

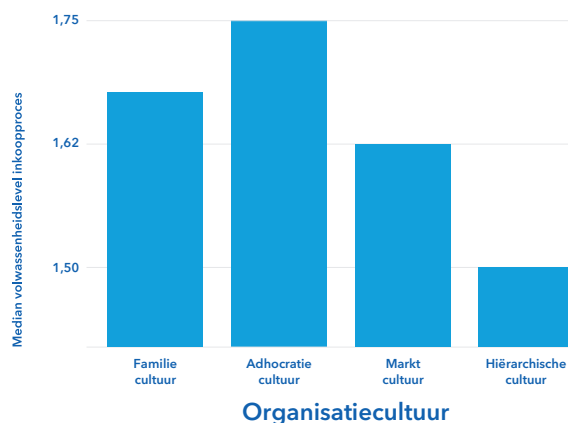
Markt cultuur: focus op externe positionering aangevuld met een focus op relatie. Stabiliteit, externe positionering, reputatie en succes staan centraal.

Uit ons onderzoek is gebleken dat de familiecultuur en de hiërarchische cultuur een negatieve invloed hebben op de volwassenheid van het inkoopproces. Daarentegen hebben de Adhocratie en de markt cultuur juist een positief effect op de volwassenheid van het inkoopproces. Het blijkt dat 66% van de gemeenten over een organisatiecultuur beschikt die een negatief effect heeft op de optimalisatie van het inkoopproces.



Dominante organisatie cultuur binnen gemeenten

- Familie cultuur
- Hiërarchie cultuur
- Adhocratie cultuur
- Markt cultuur



Conclusie

We hebben ons in deze whitepaper de drie vragen gesteld om te kijken of een P2P- en contractmanagementsysteem daadwerkelijk een bijdrage kan leveren aan de doelmatigheid en rechtmatigheid van gemeenten.

1. Wat is de volwassenheid van het inkoopproces van gemeenten?
2. Wat is de ambitie van gemeenten om dit proces te optimaliseren?
3. Welke factoren hebben invloed op de volwassenheid van dit proces?

Het huidige volwassenheidsniveau is laag met een gemiddelde score van 1,5 op een schaal van 4. De meeste gemeenten bevinden zich nog in het eerste level Ad hoc. Er is wel een kopgroep te onderscheiden van 10 gemeenten die zich bevinden in level 2 Basis met kenmerken van level 3 Standaardisatie. Dit zijn ook de gemeenten die een P2P- en/of een contractmanagementsysteem hebben geïmplementeerd.

De ambitie van gemeenten is groot te noemen omdat nagenoeg alle gemeenten aangeven binnen 3 jaar de koplopers bijgehaald te willen hebben. Daarna ambieert 75% van gemeenten een score van 3,5 wat ze brengt op level 3 tot 4.

De factoren die invloed hebben op de realisatie van deze ambities zijn budget & tijd, kennis, organisatiegrootte en organisatiecultuur. De factoren budget & tijd en kennis zijn hierbij de belangrijkste factoren waar gemeenten direct invloed op kunnen uitoefenen. Ten aanzien van budget & tijd valt op dat door de invoering van de wet e-facturatie op dit vlak gemeenten wel grote stappen hebben gezet. Wetgeving lijkt een effectieve maatregel te zijn voor gemeenten om veranderingen door te voeren.

Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat Nederlandse gemeenten de ambitie hebben hun P2P processen en contractmanagement te optimaliseren. De eerste stap met het grootste effect is het implementeren van een P2P- en contractmanagementsysteem. Dit zal een positief bijdrage leveren op borgen van de doelmatigheid en rechtmatigheid van gemeenten.



Bas Bouwman
Partner Coppa



Marlou Snijders
Business Consultant

Heeft u na het lezen van de resultaten van ons onderzoek ook ambitie om bezig te gaan met een optimalisatietraject? Wilt u een persoonlijke analyse van het inkoopproces of kijken waar uw gemeente staat ten opzichte van het gemiddelde in NL. Neem dan contact op met Marlou Snijders via marlou.snijders@coppa.nl. Voor meer informatie kunt u vrijblijvend contact opnemen met COPPA op 085 0410050 of kijk eens in de kennisbank van COPPA: www.coppa.nl/kennisbank/

Inkoop uitbesteden aan COPPA?
Neem contact met ons op.



info@coppa.nl



085 - 041 00 50

Bijlage

Hieronder staat de gemiddelde volwassenheid per onderdeel en dimensie uit het Coppa Doelmatig Inkoop model gevisualiseerd. Aan de linkerkant staat de algehele volwassenheid weergegeven. In het midden staat wederom de algehele volwassenheid weergegeven met daarnaast de volwassenheid per onderdeel. Ten slotte staat aan de rechterkant de volwassenheid per onderdeel met de bijbehorende dimensies weergegeven.

