rekenschap

Zwolle

Ingekocht, aangekocht of bekocht?

Rapportage Gemeentelijke
Rekenkamercommissie Zwolle

rekenschap

Ingekocht, aangekocht of bekocht?

Rapportage Gemeentelijke
Rekenkamercommissie Zwolle

maart 2012

Leden van de Rekenkamercommissie Zwolle:
Aly van der Vegte (voorzitter)
Jan Brink
Michiel van Harten
Dirk Karst
Martijn Sikkens
Kees Jan Groen (extern lid)

Inhoud

blz

Voorwoord

Voor u ligt het rapport van de gemeentelijke Rekenkamercommissie met betrekking tot het onderzoek naar inkoop en aanbesteden binnen de gemeente Zwolle.

Het onderwerp van dit onderzoek is in samenspraak met de fracties van de Zwolse gemeenteraad tot stand gekomen. Volgens de gemeentewet en de verordening bepaalt de Rekenkamercommissie zelf welk onderwerp zij behandelt. De leden van de Rekenkamercommissie vonden het echter van belang om de raadsfracties hier zelf direct bij te betrekken. In de gesprekken die door de leden van de Rekenkamercommissie met de fracties zijn gevoerd is gevraagd naar geschikte onderwerpen voor een nieuw onderzoek. Vier fracties hebben hierbij het thema inkoop/aanbesteding benoemd. Wat de fracties precies onderzocht wilden hebben verschilde per fractie. Uit alle bijdragen bleek wel dat er een idee is dat het hanteren van de huidige inkoop- en aanbestedingsystematiek niet altijd leidt tot de aanschaf van een product of dienst dat tot tevredenheid (van de raad) stemt. De Rekenkamercommissie heeft met dit onderzoek willen bekijken of er mogelijkheden zijn om verbeteringen in aan te brengen in de inkoop en aanbesteding als zodanig en de controleerbaarheid van de raad bij inkoop en aanbesteding.

Na een kort vooronderzoek, geheel uitgevoerd door de leden van de Rekenkamercommissie, was de Rekenkamercommissie de mening toegedaan dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid van Zwolle een degelijke indruk maakt, maar dat er diverse vragen resteren over verschillende details, over de uitwerking in de praktijk en over de rol van de raad.

Het rapport heeft de titel meegekregen: "Ingekocht, aangekocht of bekocht ?" De titel weerspiegelt het vraagstuk van een groot deel van de Zwolse raadsleden die het onderzoeksonderwerp inkoop en aanbesteden onder de aandacht van de Rekenkamercommissie hebben gebracht.

Dank aan alle leden en de secretaris van de Rekenkamercommissie voor hun ijver en enthousiasme. Dank ook aan allen die tijd hebben vrijgemaakt voor de bij dit onderzoek gehouden interviews.

Het woord is nu (opnieuw) aan de gemeenteraad.

Namens de leden van de gemeentelijke Rekenkamercommissie Zwolle

Aly van der Vegte
Voorzitter

Zwolle, maart 2012

Oordeel en aanbevelingen

Oordeel

De Rekenkamercommissie Zwolle is van oordeel dat het beleid voor inkoop en aanbesteding en de uitvoering daarvan binnen de gemeente van voldoende niveau is. Dit oordeel kent een uitsplitsing in de volgende aspecten: de inrichting en de vormgeving van het beleid zijn goed; er is voldoende draagvlak bij de direct betrokkenen in de organisatie; de operationele processen en het leren van de opgedane ervaring (evalueren) zijn echter onder de maat. De raad is zowel vanuit zijn kaderstellende als controlerende taak nog niet genoeg betrokken. Een betere aansluiting van de raad moet leiden tot een completer beeld over de aanbestedingen en een duidelijker inzicht in verantwoordelijkheden. De Rekenkamercommissie spreekt haar waardering uit voor de positieve ontwikkeling van en aandacht voor de inkoopfunctie in de gemeente in de laatste jaren.

Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en het oordeel doen wij de volgende vier aanbevelingen. Drie aanbevelingen zijn algemeen geformuleerd, één gaat in op de inhoudelijke kant van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

1. Stel het inkoop- en aanbestedingsbeleid vast in de raad. De laatste kadernotitie (september 2009) is niet in de raad vastgesteld maar alleen ter informatie aangeboden. In de kadernotitie zijn de verantwoordelijkheden binnen het inkoop- en aanbestedingsbeleid belegd. Zorg ervoor dat in het beleid vastgelegd is dat het college de raad vooraf informeert over aanbestede en te sluiten overeenkomsten als deze aanzienlijke risico's in zich houden en/of ingrijpende gevolgen hebben voor de gemeente. In zo'n situatie dient het college rekening te houden met wensen en bedenkingen van de raad. Maak voorts de doelstellingen in het inkoopbeleid specifiek en meetbaar om deze te kunnen volgen en toetsen. Let erop dat inkoopefficiency niet zomaar meetbaar is. Als de prijzen van bepaalde werken als gevolg van de economische crisis lager worden dan is dat geen resultaat van efficiënter inkopen. Zwolse beleidspunten als 'social return on investment' (sroi), duurzaamheid en inkoop bij (lokale) mkb-bedrijven dienen eveneens specifiek en meetbaar uitgewerkt te zijn in het beleid.

2. Evalueer de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. De 'keten' van beleid opstellen (plannen), uitvoeren (doen), controleren (check) en beheersen, leren en aanpassen (act) moet rond gemaakt worden. Een aantal stappen is te nemen om de evaluatie te borgen en op te nemen in de planning & control cyclus van de gemeente. Eerst dient er een standaardprocedure voor het evalueren van specifieke aanbestedingen en de jaarlijkse inkoop opgesteld te worden. De documentatie moet goed vastgelegd worden, onder meer als onderdeel van de contractenmodule, inclusief klachtenformulier. Zorg ook voor een eenduidige afhandeling van de nazorg, zoals omgang met eventuele claims, het afronden van risicoanalyses, het archiveren van stukken en het waarderen van leveranciers. Als er een nieuwe aanbesteding opgestart wordt, moet er standaard gekeken worden naar de vorige aanbesteding op hetzelfde thema en de evaluatie van het betreffende dossier moet meegenomen worden in de nieuwe.

3. Maak een jaarlijks verslag over de inkoop- en aanbestedingspraktijk. De raad en de burgers van Zwolle moeten een overzicht kunnen krijgen van wat er in een jaar ingekocht en aanbesteed is door de gemeente. Zo kunnen ze inzicht krijgen in wat de gevolgen zijn van het gevoerde beleid, hoeveel geld er met inkoop en aanbesteding gemoeid is en op welke punten specifiek ingezet is. Het gevraagde verslag bevat een inhoudelijk, procedureel en financieel inzicht in de gemeentelijke inkoop- en aanbestedingspraktijk. Dit vereist een degelijk proces met een overzichtelijk en compleet archief.

4. Versterk het inkopen en aanbesteden concreet op de volgende punten:
- Gebruik normen voor doelmatigheid van inkoop en aanbesteden. Deze kunnen liggen in het inkoopvolume, het aantal facturen, het aantal leveranciers en het aantal contracten. Gebruik de spendanalyses (analyses van inkoopuitgaven) om de doelmatigheid te meten aan de hand van de normen.
- Zorg voor leveranciersmanagement. Werk het proces voor het beheren van de leveranciersrelaties inclusief inschatting van risico's en waardering van producten en dienstverlening uit en zorg voor koppelingen naar de systemen (contractenmodule) en het archief.
- Stel een rolbeschrijving voor de lead buyers (inkopers van bepaalde pakketten) op, waarin onder meer verwoord wordt wat de inkooptaken en -verantwoordelijkheden zijn, mede in relatie tot de afdeling inkoop. De afspraken gemaakt in de resultaat gerichte afspraken (rga) dienen als basis voor de rolbeschrijving.
- Maak een kosten-batenanalyse voor gezamenlijk uitgevoerde aanbestedingen. Is te berekenen wat het zou opleveren of kosten om een aanbesteding zelf uit te voeren versus gezamenlijk uit te voeren? Is (intergemeentelijke) samenwerking werkelijk efficiënter of benutten partners slechts de inkoopdeskundigheid uit Zwolle?
- Zorg voor een eenduidig en rechtmatig bestelproces. Digitaliseer het proces waar mogelijk en zorg ervoor dat bevoegdheid en uitvoering één op één lopen in de praktijk.

Hoofdstuk 1

Inleiding

In het overleg van de Rekenkamercommissie met de fracties in de gemeenteraad bleek er behoefte te bestaan aan meer inzicht in het inkoopbeleid en de praktische uitvoering ervan. Dat was mede aanleiding voor de Rekenkamercommissie om te besluiten een onderzoek uit te voeren naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Zwolle. Voor de raad is het niet altijd duidelijk hoe de gunningen tot stand komen en welke factoren leiden tot – soms minder gewenste – uitkomsten.
De Rekenkamercommissie voerde een vooronderzoek uit. Dat leverde geen directe vraagpunten op in het kader van doelmatigheid en doeltreffendheid. De vragen die bij de raad leven over het inkoopproces en de 'grip' die de gemeentelijke organisatie op de inkoop heeft, waren echter voldoende aanleiding voor de Rekenkamercommissie om een vervolgonderzoek te starten. Aansluitend stelde de Rekenkamercommissie een aantal onderzoeksvragen op voor het vervolgonderzoek (bijlage 1).

De kernvraag voor dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

Hoe werkt het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Zwolle in de praktijk en welke rol kan de raad spelen vanuit haar kaderstellende en controlerende taak?

De Rekenkamercommissie heeft een extern bureau opdracht gegeven het feitenonderzoek uit te voeren. Dit onderzoek is in een aantal stappen uitgevoerd:

- In de eerste fase heeft het externe bureau in samenspraak met de Rekenkamercommissie de definitieve vraagstelling en het normenkader in onderlinge samenhang opgesteld. Het normenkader heeft de functie vooraf duidelijk te maken welke eisen gesteld worden aan de te onderzoeken onderdelen. Het werken met een normenkader bevordert de zorgvuldigheid en transparantie van het onderzoek.
- Vervolgens heeft het externe bureau uitgebreid documentenonderzoek gedaan (overzicht documenten in bijlage 3). De resultaten van dit onderzoek zijn vastgelegd in een tussenrapportage die met de Rekenkamercommissie is besproken en tevens de basis vormde voor de interviews.
- De derde fase bestond uit interviews met medewerkers, de portefeuillehouder en raadsleden (overzicht geïnterviewden in bijlage 3)
- Tot slot werd een conceptrapportage opgesteld die met de Rekenkamercommissie is besproken.

De conceptrapportage is aan de directie van de gemeente voorgelegd voor een toets op feitelijke onjuistheden, zoals gebruikelijk in de proceduregang. In bijlage 6 is de reactie en de wijze van verwerking benoemd.
De Rekenkamercommissie heeft ten slotte de aanbevelingen geformuleerd.

Deze rapportage is als volgt opgebouwd:
In hoofdstuk 2 geven wij de feitelijke bevindingen weer. Dit doen wij per norm.
Wij volgen de verschillende niveaus van het inkoopproces: strategisch, tactisch en operationeel. Voorts beschrijven wij de bestuurlijke betrokkenheid bij het inkoopbeleid.
In hoofdstuk 3 formuleren wij de samenvatting van de bevindingen.

In de tekst worden verschillende begrippen gebruikt, die wellicht nadere toelichting vergen. Deze begrippen zijn *cursief* gedrukt en worden in bijlage 2 nader toegelicht.

Hoofdstuk 2

Bevindingen

In de hierna volgende tabellen vindt u onze bevindingen per norm op strategisch, tactisch, operationeel en bestuurlijk niveau. Daar waar nodig wordt een korte toelichting gegeven.
Wij geven per norm aan welke bevindingen er zijn vastgesteld. De bronnen waaruit de informatie komt, hebben wij daarbij vermeld. Ook geven wij een eerste indicatie van hoe de norm wordt beoordeeld. Een bevinding wordt beoordeeld als conform of niet conform de vastgestelde norm.

2.1 Strategisch niveau
Het strategisch niveau betreft die zaken van de inkoop die niet direct tot het inkoopproces behoren. Het gaat onder andere om de inkooporganisatie, het inkoopbeleid en het inkoopbeheer.
In onderstaand overzicht zijn de normen en bevindingen uit de documentenanalyse en interviews op het strategisch niveau weergegeven.

Beleid
De gemeente Zwolle heeft in 2009 het inkoopbeleid geactualiseerd. De reden voor actualisatie is dat er in het voorgaande beleid onvoldoende concrete instrumenten en richtlijnen zijn opgenomen om de inkopers te ondersteunen in het rechtmatig inkopen en aanbesteden. De wijzigingen in het beleid hebben met name betrekking op het concreter en scherper vertalen van de regelgeving voor de gemeente Zwolle en de interne organisatie van het inkoop- en aanbestedingsproces. In het beleid worden de doelstellingen van inkoop als volgt omschreven:
1. Rechtmatig inkopen en aanbesteden;
2. Doelmatig inkopen;
3. Duurzaam inkopen;
4. Het waarborgen van de integriteit bij het inkoop- en aanbestedingsproces;
5. Het stimuleren van de inzet van langdurig werklozen en arbeidsgehandicapten;
6. Het stimuleren van de lokale werkgelegenheid door waar mogelijk in te kopen bij lokale mkb-bedrijven.

(Bron: inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Zwolle, 09-09-2009).

Er wordt gerapporteerd over duurzaamheid bij inkoop en aanbesteden. In 2010 werd gemiddeld voor 91% duurzaam ingekocht. Het stimuleren van de inzet van langdurig werklozen en arbeidsgehandicapten (social return) en de inkoop bij lokale mkb-bedrijven is niet structureel geborgd in de uitvoering. Wel gebruikt de gemeente sinds juni 2010 een startformulier inkoop en aanbesteding waarop voorafgaand aan de inkoop moet worden ingevuld of er sociale criteria aan de orde zijn of dat deelname is voorbehouden aan de sociale werkvoorziening. (Bron: rapport monitor duurzaam inkopen resultaten 2010 gemeente Zwolle).

Vanuit de interne controle en accountant worden inkoopprocessen geëvalueerd. Door de interne controle is geconstateerd dat er een verbetering heeft plaatsgevonden op het gebied van de aanbestedingsprocedures sinds 2008.
De interne controle geeft nu de kwalificatie "redelijk in control" ten opzichte van het voorgaande "matig in control" (bron: interviews en rapport van bevindingen bij het accountantsverslag.

Inkoopprocedures
Het inkoopbeleid geeft de richtlijnen weer aan de hand van de vastgestelde drempelbedragen. Tabel 2.1 geeft aan wanneer welke aanbestedingsvorm gekozen dient te worden. Daarbij is er een stroomschema voor inkoopbehoeften levering, dienst en werk. Deze richtlijnen zijn gekoppeld aan Europees en nationaal beleid.

Tabel 2.1 Aanbestedingsvormen en drempelbedragen gemeente Zwolle

Aanbestedingsvormen gemeente Zwolle	van	tot
Enkelvoudig onderhands (een offerte)		
- werken	€ 5.000	€ 50.000
- leveringen en diensten	€ 5.000	€ 25.000
Meervoudig onderhands (minimaal drie offertes)		
- werken	€ 50.000	€ 750.000
- leveringen en diensten	€ 25.000	€ 193.000
Openbaar met en zonder selectie		
- werken	€ 750.000	€ 4.845.000
- leveringen en diensten	€ 25.000	€ 193.000*
Europese drempelbedragen		
- werken	€ 4.845.000	
- diensten en leveringen	€ 193.000	

* Openbaar aanbesteden van diensten en leveringen onder het Europees drempelbedrag is niet verplicht. Voor deze procedure kan worden gekozen. Naarmate de waarde van de opdracht (inclusief meerwerk) dichterbij het Europees drempelbedrag van € 193.000 komt, verdient het veelal de voorkeur dat Europees wordt aanbesteed, of in ieder geval openbaar en niet onderhands. (bron: inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Zwolle, 2009).

De inkooptoolkit is een ICT-hulpmiddel die de inkoopfunctionaris door het inkoop- en aanbestedingsproces leidt. De toolkit wordt beschikbaar gesteld in *arachne / intranet*. De procedures worden omschreven en de te gebruiken formats worden beschikbaar gesteld. In paragraaf 2.2 'Tactisch niveau' wordt de inkooptoolkit verder toegelicht.

Organisatie
Het inkoopbeleid schetst een beeld van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de afdeling inkoop, de budget houder en de *lead buyers*. De lead buyer is een door de directie aangewezen functionaris die inkopen binnen een bepaalde *inkoopcategorie*, zie bijlage 4, coördineert. Dit is een extra taak die de functionaris krijgt toegewezen en maakt dus geen deel uit van zijn of haar functieprofiel. De rollen en taken van de lead buyers staan beschreven in het inkoopbeleid en zijn besproken in de bijeenkomsten met de afdeling inkoop en de leadbuyers. De inkooptaken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden kunnen worden opgenomen in de resultaat gerichte afspraken (rga) die de leidinggevende maakt met de lead buyers. In de praktijk is dat echter lang niet altijd het geval. Inkoop valt onder de portefeuillehouder bedrijfsvoering. De rol van het college en de raad op het gebied van inkoop is niet beschreven.

De *lead buyer* is in de gemeente Zwolle een tussenpersoon tussen de projectleider van een afdeling voor een aanbesteding en inkoop en vervult een coördinerende rol bij aanbestedingen. Er zijn drie soorten leadbuyers:

- Lead buyers die daarnaast ook de budgethouder zijn en dan ook nog de enige budgethouder.
- Lead buyers die daarnaast ook budgethouder zijn van een groot deel van hun categorie en daarnaast nog met enkele andere collega budgethouders te maken hebben.
- Lead buyers die zelf geen of beperkt budgethouder zijn in hun categorie en te maken hebben met een grote groep budgethouders die ook in hun categorie inkopen.

Per *inkoopcategorie* is een lead buyer aangewezen die verantwoordelijk is voor het beheer van deze categorie. Het inkoopbeleid omschrijft de taken van een lead buyer als volgt:

1. De lead buyer zorgt dat er binnen de inkoopcategorie rechtmatig en duurzaam wordt ingekocht.
2. De lead buyer is verantwoordelijk voor de aanwezigheid en het beheer van gemeentebrede inkoopcontracten.
3. De lead buyer houdt zich bezig met leveranciersmanagement.

De afdeling inkoop vervult in dit proces een adviserende en ondersteunende rol voor zowel de lead buyers als de budgethouders. Inkoop verzorgt de opleiding voor lead buyers op het gebied van beleid, processen en procedures. Vier keer per jaar vindt er een lead buyer bijeenkomst plaats voor kennisoverdracht en informatie-uitwisseling. De rol van de afdeling inkoop wordt door de lead buyers als zeer positief ervaren.

Inzicht in het inkoopvolume van de gemeente
De gemeente heeft in 2009 en 2010 een *spendanalyse* uitgevoerd waarin de uitgaven, de leveranciers en facturen zijn gecategoriseerd naar inkoopcategorieën, zoals drukwerk of energie en water. Inkoop geeft aan welke criteria er gehanteerd worden en financiën levert de spendanalyse aan. Deze gegevens worden besproken met de lead buyers. De gegevens worden maandelijks geactualiseerd. De informatie staat op de y-schijf van de gemeentelijke organisatie onder financiën, financiële maandrapportages, inkooprapportages voor lead buyers 2009, 2010 en 2011. Deze informatie is voor iedereen toegankelijk.

Tabel 2.2 Inkoopvolume en facturen 2009 en 2010

	2009	2010
Inkoopvolume	173.260.933	131.646.198
Facturen	34.510	27.619

Bron: spendanalyse 2009 en 2010.

De spendanalyse wordt gebruikt voor de planning en strategie van de inkoopuitgaven. Dit gebeurt in samenwerking met de lead buyer en heeft betrekking op de inkoopcategorie. Verder wordt de spendanalyse ingezet voor het opstellen van business cases (bijvoorbeeld *procurement card*). De aanbestedingen van inkoop worden gepland in een inkoopkalender. Verder is er een planning voor inkoop waarin alle activiteiten van de afdeling inkoop zijn vastgelegd.
Met de spendanalyses en de lead buyer wordt er binnen een inkoopcategorie op toegezien in welke orde van grootte er wordt ingekocht, hoeveel leveranciers en hoeveel facturen hierin omgaan. Op deze manier kunnen verbeteringen in de aanbestedingsvorm en de aantallen leveranciers en facturen worden toegepast. Door inzicht te verkrijgen in waar en wat de gemeente inkoopt, kan de lead buyer de coördinatie van het interne inkopen en aanbesteden optimaliseren.

Leveranciersmanagement
Lead buyers zijn verantwoordelijk voor het leveranciersmanagement. Formeel moeten de lead buyers de prestaties van leveranciers vastleggen. Gesprekken, evaluaties en beoordelingen van leveranciers vinden wel plaats maar niet structureel en consequent voor alle inkoopcategorieën (bron: interviews).
Leveranciersmanagement moet nog verder ontwikkeld worden in de organisatie. Er zijn nog geen hulpmiddelen aanwezig om dit te ondersteunen en er is geen leveranciersmanagement proces.

Inkoopsamenwerking
Er zijn drie vormen van samenwerking op het gebied van inkoop:
1. Zko, samenwerkingsverband tussen de gemeente Kampen, de gemeente Zwolle en de provincie Overijssel.
2. Rio, regionaal inkoopoverleg met 11 gemeenten.
3. H2o, samenwerking tussen gemeente Heerde, Hattem en Oldebroek.

De gemeente Zwolle levert sinds 2011 ondersteuning op het gebied van inkoop (kennis, Informatie, documenten, etcetera). Het is niet inzichtelijk of deze samenwerkingen voordelen bieden op kwantitatief (financieel) of kwalitatief (procesmatig) gebied. Evaluatie en rapportage worden net als de inkoopanalyse besproken in het dmo (directie- en managementoverleg). Wel worden voordelen behaald op het gebied van kennis- en informatie-uitwisseling (bron: interviews).

Tabel 2.3 Overzicht bevindingen op strategisch niveau

	Normen	Onderzoeksvragen	Conform/Niet conform	Bevindingen	Bron
1	Het inkoopbeleid schept een kader waarbinnen de gemeentelijke organisatie haar inkoop professioneel kan vormgeven, bevat duidelijke doelstellingen die zijn afgestemd op de ondernemingsstrategie, gaat in op de essentiële onderdelen van de inkoopfunctie en is in overeenstemming met de nationale en Europese bepalingen.	Formeel beleid Hoe ziet het formele inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Zwolle eruit? Geef details over de datum van vaststelling, geldigheidsduur, ontwikkelingen in nationaal en Europees perspectief. Is het inkoopbeleid doelmatig, doeltreffend en rechtmatig?	Conform	- Er is een kadernota inkoop en een inkoop- en aanbestedingsbeleid. - In het inkoopbeleid worden doelstellingen geformuleerd. Deze zijn in lijn met de gemeentebrede doelstellingen. - Er is aandacht besteed aan nationale en Europese regelgeving.	- Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Zwolle (09-09-2009) - Kadernotitie Inkoop- en aanbestedingsbeleid - Beslisdocument College Memo nota inkoopbeleid informatief naar raad - Visie en programa duurzaamheid 2011-2014
2	De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden m.b.t. inkopen en aanbesteden zijn zowel ambtelijk als bestuurlijk duidelijk en efficiënt verdeeld.		Niet conform	- Er is een functieprofiel voor de inkoopadviseurs maar niet voor de lead *buyers*. - De inkooptaken van de lead buyers kunnen aan de orde komen in de RGA maar dat is vaak niet het geval. - De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn niet op bestuurlijk niveau beschreven.	- Inkoopplan 2010 - Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Zwolle (09-09-2009)

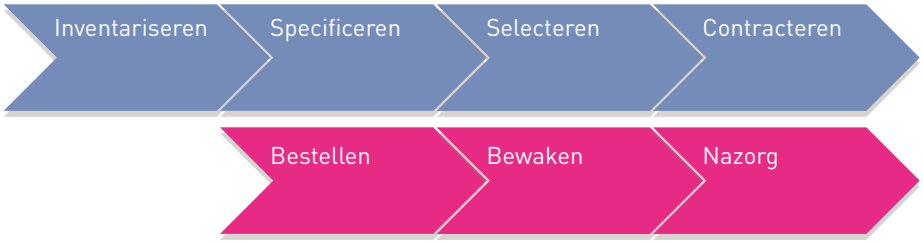
	Normen	Onderzoeksvragen	Conform/ Niet conform	Bevindingen	Bron
3	Er wordt gebruikgemaakt van standaardmethoden en -procedures.		Conform	- Er zijn standaard-procedures en een *inkooptoolkit* be-schikbaar. - Een stroomschema inkopen voor dien-sten, werken en leveringen. - De verschillende wijzen van aanbesteden (Euro-pees en niet- Euro-pees) zijn toegelicht.	- Inkoop- en aanbeste-dingsbeleid gemeente Zwolle (09-09-2009) - Interviews
4	Inkoopuitgaven worden doelmatig en doeltreffend gepland en gemonitord en inkoopinformatie is beschik-baar.		Conform	- De uitgaven worden gecategoriseerd op *inkoopcategorieën* en maandelijks geactua-liseerd. - De gegevens zijn beschikbaar. - Het inkoopvolume en het aantal facturen is in 2010 gedaald. - De *spendanalyse* wordt ingezet voor planning en strategie.	Spendanalyse 2009 en 2010 - Inkoopplan 2010
5	Het leveranciersmanagement is op een goede wijze inge-richt.		Conform	- Leveranciersevalua-ties worden niet con-sequent toegepast en gedocumenteerd. - De cursus *leveran-ciersmanagement* heeft nog niet plaats-gevonden.	- Interviews
6	Er is nagedacht over inkoop-samenwerking op verschil-lende niveaus.		Conform	- De gemeente werkt samen in verschillen-de inkoopverbanden. - De *lead buyers* leveren evaluaties en rapportages. De financiële voordelen zijn niet inzichtelijk.	- Inkoopplan 2010 - Jaarrekening 2010 - Begroting 2011 - Interviews

	Normen	Onderzoeksvragen	Conform/ Niet conform	Bevindingen	Bron
7	De resultaten van het inkoopbeleid worden geëvalueerd en hierover wordt verantwoording afgelegd.	Evaluatie Hoe worden specifieke aanbestedingsafspraken geëvalueerd? Wordt achteraf gecheckt of (het beoogde) 'value for money' is verkregen, ook in vergelijking met andere aanbieders uit de oorspronkelijke bieding?	Niet conform	- Er vindt geen structurele evaluatie en verantwoording op het inkoopbeleid plaats. - Inkoopprocessen worden via de interne controle geëvalueerd. - Aanbestedingen worden intern besproken maar niet gedocumenteerd.	- Jaarrekening 2010 - Interviews
8	Er wordt optimaal gebruikgemaakt van de opgedane inkoopkennis (inkoopbeheer).		conform	- Inkoop ondersteunt en adviseert de *lead buyers* en budgethouders. Dit wordt als zeer positief ervaren.	- Inkoopplan 2010 - Interviews

2.2 Tactisch niveau

Het tactisch niveau behelst de eerste vier fasen van de in totaal zeven fasen van het inkoopproces, te weten: inventariseren, specificeren, selecteren en contracteren. In figuur 1 worden de zeven fasen van het inkoopproces weergegeven. Het tactische inkoopproces is blauw gemarkeerd en het operationele proces is rood gemarkeerd.

Figuur 1 Inkoopproces



Bij het specificeren gaat het om het bepalen van wat er precies nodig is: aan welke eisen en wensen moet een in te kopen product of dienst voldoen? In het selectieproces wordt onderzocht welke leverancier(s) de beste producten of diensten tegen de beste condities levert/leveren. Tot slot gaat het bij het contracteren om het afsluiten van het contract met de geselecteerde leverancier. In de tabel zijn de bevindingen uit de documentenanalyse en interviews op het tactisch niveau weergegeven.

Tactische inkoopproces

De interne opdrachtgever/vakspecialist is samen met de afdeling inkoop betrokken bij het selecteren, specificeren en contracteren. In enkele gevallen wordt ook een extern adviseur aangetrokken als specialist en/of Juridische zaken. De stappen van het tactische inkoopproces zijn beschreven in de *inkooptoolkit*.

Bij aanbestedingen wordt er gebruikgemaakt van de inkooptoolkit. Hier staan naast de processen, het beleid, het *BAO*, de inkoopvoorwaarden en duurzaamheidaspecten omschreven. Tevens zijn formats van documenten opgenomen. Ook wordt er aangegeven hoe een dossier moet worden opgesteld. Er kan gebruik worden gemaakt van digitaal aanbesteden. In 2011 moeten twee aanbestedingen, in 2012 nul en in 2013 zes aanbestedingen digitaal uitgevoerd worden (bron: Inkoopplan 2010).

Specificeren, selecteren en contracteren

Voor de selectie- en gunningscriteria is er geen standaardprocedure opgesteld. Dit wordt als maatwerk per inkoopcategorie opgesteld. In de startnotitie van inkoop staan enkele selectie- en gunningscriteria opgesteld. Vooraf wordt bepaald door de projectgroep/werkgroep welke criteria op de aanbesteding van toepassing zijn. Dit is conform het inkoopbeleid en de procedures.

De bestekken voor werken zijn conform *ARW* 2005 en de *UAV*. Voor de overige vormen van inkoop is de inkooptool als hulpmiddel aanwezig op intranet. Eén van de beleidsdoelen van de gemeente is integriteit van leveranciers. De gemeente doet hierin zelf een eerste screening. Hierin past men het meerogen-principe toe: minimaal twee ambtelijke partijen controleren en tekenen bij selectie van leveranciers. Wanneer er sprake is van een overheidsopdracht die een aanzienlijke maatschappelijke of economische waarde heeft, kan een *BIBOB* advies worden ingewonnen. Tevens vindt financiële screening plaats via Graydon (bron: Interviews).

Via de interne controle en de accountant vinden er controles op de aanbestedingen (rechtmatigheid en doelmatigheid) plaats. De interne controle kijkt steekproefsgewijs of de documentatie compleet is. Er zijn geen verdere afspraken over risico's bij inkopen en aanbestedingen gemaakt. Daarbij worden er risico's op het gebied van functiescheiding genoemd. De interne controller heeft in enkele gevallen geconstateerd dat het gebeurt dat degene die de opdracht ondertekent, ook de facturen controleert. Hij heeft dit via de gemeentebrede IC-rapportage, het bedrijfsvoeringsoverleg geadviseerd stringent functiescheiding toe te passen. Dit advies is niet overgenomen vanuit een risicoafweging en praktische overwegingen (bron: Interviews).

Contractmanagement

Contracten worden beschikbaar gesteld via de contractenmodule van het financiële systeem One World en zijn toegankelijk voor alle medewerkers binnen de gemeente. De contracten van de Europese aanbestedingen zijn in het systeem opgenomen. Daarnaast worden ook niet-Europese aanbestedingen in het systeem geregistreerd. Inkoop vervult de rol van registreren en muteren. De contractmanager monitort de juiste uitvoering van de contracten. Dit is veelal de budgethouder. Op initiatief van de *lead buyers*, inkoopadviseur of contractmanager worden evaluaties en rapportages over contracten opgesteld. Deze zijn bedoeld voor de gemeentelijke organisatie en in eerste instantie voor de contracteigenaar om te zien in hoeverre de gemaakte afspraken worden nagekomen en uitnutting van de overeenkomst. Het evaluatieverslag/de rapportage wordt niet in de contractenmodule vastgelegd maar blijft in het dossier van de desbetreffende contractmanager (bron : interviews & verslag bedrijfsvoeringsoverleg 01-02-2011).

Tabel 2.4 Overzicht bevindingen op tactisch niveau

	Normen	Onderzoeksvragen	Conform/ Niet conform	Bevindingen	Bron
1	De benodigde deskundigheden zijn betrokken bij het specificeren, selecteren en contracteren.	Hoe verloopt het inkoopproces in de praktijk?	Conform	- De interne opdrachtgever/vakspecialist is samen met inkoop betrokken bij het selecteren, specificeren en contracteren. Soms ondersteund door een externe specialist en/ of Juridische zaken.	- Inkoop- en aanbestedings-beleid gemeente Zwolle (09-09-2009) - Inkoopplan 2010 - Interviews
2	Er wordt gebruikgemaakt van standaarddocumenten.		conform	- Er zijn standaarddocumenten beschikbaar voor aanbesteden via de *inkooptoolkit*. De *lead buyers* maken hier gebruik van. - Er is een procesbeschrijving van de tactische inkoop beschikbaar.	- Inkoopplan 2010 - Begroting 2011 - Interviews
3	De specificatie van benodigde producten en diensten vindt plaats conform het inkoopbeleid en de beschreven procedure (rechtmatig).	Wie stelt de selectie-, gunningscriteria en wegingsfactoren per aanbesteding vast?	Conform	- Er is geen standaarddocument voor selectie- en gunningscriteria. - Vooraf worden de criteria door de projectgroep/werkgroep vastgesteld. - Dit is conform het inkoopbeleid en de procedures.	- Interviews

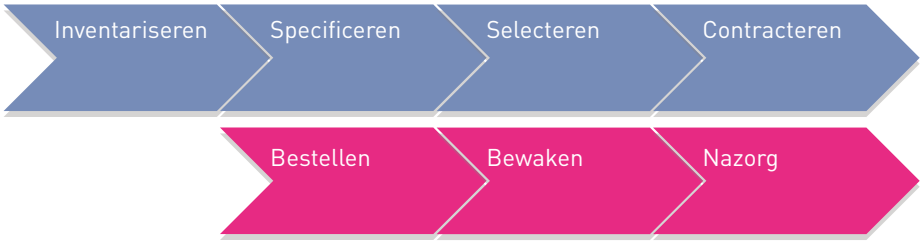
	Normen	Onderzoeksvragen	Conform/ Niet conform	Bevindingen	Bron
4	De specificatiefase wordt doelmatig en doeltreffend uitgevoerd.	Worden er opdrachten verzameld en gebundeld, en zo ja hoe? Wordt er regionaal of met andere gemeentelijke samenwerkingsorganen aanbesteed, zo ja wanneer en tot welk resultaat?	Niet conform	- De bestekken voor werken zijn conform ARW 2005 en de UAV. - Voor de overige vormen van inkoop is de inkooptool als hulpmiddel aanwezig op intranet. - Er wordt regionaal samengewerkt maar de resultaten hiervan zijn niet geëvalueerd.	- Spendanalyse 2010 - Inkoopplan 2010 - Jaarrekening 2010 - Begroting 2011 - Interviews
5	De selectie van leverancier(s) vindt plaats conform het inkoopbeleid en de beschreven procedures. De selectiefase wordt doelmatig, doeltreffend en rechtmatig uitgevoerd.	Hoe vindt de selectie van leverancier(s) plaats en is dit conform het inkoopbeleid en de beschreven procedures?	conform	- Bij selectie vindt integriteitscontrole plaats bij EU-aanbestedingen. Dit is conform het inkoopbeleid en de procedures. - Overige worden uitgevoerd conform procedures.	- Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Zwolle (09-09-2009) - Interviews
6	De procedure rond risico's is vastgelegd. Er is in de organisatie informatie beschikbaar over de leveranciers.	Hoe wordt in de praktijk omgegaan met (het inschatten van) risico's?	Niet conform	- Er zijn geen afspraken rondom risico's vastgelegd. - Er is een risico geconstateerd rondom functiescheiding. - Evaluaties op leveranciers van aanbestedingen vinden plaats maar het wordt niet consequent vastgelegd.	- Rapport van bevindingen (accountantsverslag) - Interviews

	Normen	Onderzoeksvragen	Conform/ Niet conform	Bevindingen	Bron
7	De geselecteerde leveranciers worden gecontracteerd conform het inkoopbeleid en de beschreven procedure. De contractering wordt doelmatig, doeltreffend en rechtmatig uitgevoerd.	Zijn er raamcontracten afgesloten, zo ja, welke en wat is de werking hiervan?	Conform	- Raamcontracten zijn beschikbaar via een contractenmodule. - Contractering vindt conform de procedures in de inkooptool plaats.	- Interviews
8	Contracten zijn in de organisatie toegankelijk voor de belanghebbenden.		Conform	- Raamcontracten zijn beschikbaar via een contractenmodule.	- Inkoopplan 2010 - Interviews
9	De inhoud (en wijzigingen) van de contracten wordt gecommuniceerd naar belanghebbenden.		Conform	- Registratie en mutatie wordt door inkoop uitgevoerd. - vindt plaats via de contractmanager. - Informatie over de contracten is beschikbaar via de contractenmodule.	- Interviews

2.3 Operationeel niveau

De operationele inkoop betreft het bestellen, het bewaken en de nazorg. In figuur 2 zijn de zeven fases van het inkoopproces weergegeven. Het tactische inkoopproces is blauw gemarkeerd en het operationele proces is rood gemarkeerd.

Figuur 2 Inkoopproces



In de onderstaande tabel zijn de bevindingen uit de documentenanalyse op het operationele niveau weergegeven. In alle drie de gestelde normen is aanvullend onderzoek nodig. Er is vanuit de documentatie en interviews nog onvoldoende inzicht in het verloop van het bestelproces.

Bestelproces

Er is geen eenduidig bestelproces opgesteld. In beginsel kan iedere medewerker binnen de gemeente bestellen. Bestellingen worden dagelijks gedaan en lopen via One World. Er wordt echter geconstateerd dat het nog steeds gebeurt dat niet bevoegde medewerkers bestellingen doen en verplichtingen aangaan (bron : interviews & Inkoopbeleid 2009). Het strekt dan ook tot aanbeveling om de bevoegdheden binnen de organisatie duidelijk onder de aandacht te brengen. In het voorjaar van 2012 staat de invoering van een verplichtingenmodule gepland.

Voor het uitvoeren van Europese aanbestedingen worden dossiers vastgelegd. Deze worden bij de afdeling Documentaire Informatie Voorziening (DIV) opgeslagen. De dossiervorming en archivering hiervan en van overige aanbestedingen, zijn de verantwoordelijkheid van de budgethouder en/of *lead buyer* zelf.

Tabel 2.5 Overzicht bevindingen op operationeel niveau

	Normen	Onderzoeksvragen	Conform/ Niet conform	Bevindingen	Bron
1	Het bestelproces is doelmatig en doeltreffend.	Hoe verloopt de uitvoering van de bestelling?	Niet conform	- Er is geen eenduidig bestelproces vastgelegd.	- Inkoopbeleid 2009 - Interviews
2	Levertijden en bestellingen worden bewaakt, facturen worden geaccordeerd en foutieve bestellingen, leveringen en/of facturen worden gecorrigeerd. Het proces van bewaken is doelmatig en doeltreffend.	Hoe verloopt de dossiervorming en wat wordt daarmee gedaan bij contractnakoming?	Niet conform	- Dossiervorming van Europese aanbestedingen wordt bij DIV gearchiveerd. - Overige aanbestedingen vallen onder de verantwoordelijkheid van de budgethouders en/of lead buyers. - Er zijn geen afspraken vastgelegd.	- Interviews
3	De nazorg (afhandelen claims, archiveren, evalueren van producten, diensten en leveranciers, etcetera) wordt doelmatig en doeltreffend uitgevoerd.	Op welke wijze vindt nazorg plaats?	Niet conform	- Voor Europese aanbestedingen worden dossiers gevormd en gearchiveerd. - Evaluaties worden niet consequent uitgevoerd. - Verdere nazorg ligt bij de lead buyers. Hier is geen eenduidig proces van.	- Interviews

2.4 Bestuurlijk niveau
Op bestuurlijk niveau gaat het om de sturing vanuit de raad. Onderdeel van de centrale vraag van het onderzoek was: 'Welke rol kan de raad spelen in het kader van haar kaderstellende en controlerende taak?' Om hier een gefundeerd antwoord op te kunnen geven heeft de Rekenkamercommissie vier normen vastgesteld:

- De raad stelt de kaders voor het inkoopbeleid.
- De beleidsdocumenten die de raad vaststelt, bevatten expliciet de uitgangspunten en opvattingen van de raad.
- De raad controleert of de uitvoering van het inkoopbeleid voldoet aan de gestelde kaders.
- De raad ontvangt – gevraagd en ongevraagd – de noodzakelijke informatie om haar kaderstellende en controlerende taak uit te voeren.

Kaderstellende rol
De raad stelt de kaders door het vaststellen van beleidsdocumenten waarin de kaders van de raad zijn verwoord. Deze kaders betreffen de doelstellingen en de randvoorwaarden van het betreffende beleid. Het college en de ambtelijke organisatie voeren het beleid uit. De raad spreekt zich uit over het wat en het college en de ambtelijke organisatie gaan over het hoe. Daarbij draagt het college er zorg voor dat het vastgestelde beleid op de juiste wijze wordt uitgevoerd door de organisatie.

In de gemeente Zwolle wordt een sterke scheiding gehanteerd tussen het wat en het hoe. Het hoe – waar de bedrijfsvoering bij uitstek toe behoort – is de verantwoordelijkheid van de directie van de gemeentelijke organisatie. Onderdeel van de bedrijfsvoering is het inkoopbeleid. De uitvoering van het inkoopbeleid is de verantwoordelijkheid van de directie. In de gesprekken met raadsleden is duidelijk geworden dat ook binnen de raad deze opvatting ruim vertegenwoordigd is.

Aanleiding voor het opstellen van de nieuwe kadernotitie Inkoopbeleid (bron: nieuwe kadernotitie "Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Zwolle", 9-2009, zie bijlage 5) is dat de voorafgaande kadernotitie 2006 onvoldoende concrete instrumenten en praktische richtlijnen bood aan de gebruikers om optimaal ondersteuning te bieden bij rechtmatig inkopen en aanbesteden. Verder zijn aan de kadernotitie expliciet doelstellingen toegevoegd ten aanzien van duurzaamheid, MKB-beleid en social return. Met het vaststellen van deze kadernotitie voldoet het college tevens aan de opdracht in artikel 25 van de Financiële verordening van de gemeente Zwolle. (Dit artikel legt aan het college de zorg op om regels op te stellen voor de aanbesteding van werken en inkoop van goederen en diensten.)

De kadernotitie Inkoopbeleid van 2006 is door de raad vastgesteld. De nieuwe kadernotitie Inkoopbeleid 2009 is informatief aan de raad toegestuurd. De overweging van de portefeuillehouder daarbij was dat de raad de gelegenheid heeft om het onderwerp te agenderen of om kanttekeningen bij het inkoopbeleid mee te geven. De raad heeft van deze gelegenheid geen gebruik gemaakt. Het inkoopbeleid komt in de raad wel aan de orde bij specifieke thema's zoals de inhuur van externen, maar daarbij ziet de raad er met name op toe dat het budget niet wordt overschreden. Hoe dat wordt gerealiseerd is vervolgens de verantwoordelijkheid van het college en de organisatie.

De kadernotitie Inkoop 2009 omvat doelstellingen die uitgaan boven de 'hoe-vraag', zoals de doelstellingen op het gebied van duurzaamheid, MKB-vriendelijk aanbesteden en 'social return'. (Niet alle doelstellingen zijn SMART geformeerd waardoor toetsing van de resultaten aan de doelstellingen niet goed mogelijk is.)

Controlerende rol en informatievoorziening
De raad controleert of zijn beleidskaders op de juiste wijze worden uitgevoerd. Deze controle richt zich primair op het college dat verantwoordelijk is voor een juiste uitvoering van de kaders. Om haar controlerende taak te kunnen uitoefenen heeft de raad informatie nodig over de uitvoering. Deze informatie levert het college aan.

De raad ontvangt geen rapportages over de uitvoering van het inkoopbeleid. Ook het college ontvangt geen rapportages. De uitvoerende afdelingen en functionarissen rapporteren alleen aan de directie. Wel maakt de bedrijfsvoering - en als onderdeel daarvan het inkoopbeleid - onderdeel uit van de P&C-cyclus. In de meerjarenbegroting 2011 is een bezuinigingstaakstelling van € 70.000,— per jaar opgenomen met ingang van 2012 op basis van een verbetering van het inkoopproces. De jaarrekening 2010 geeft geen informatie over het inkoopbeleid.

De raad heeft het inkoopbeleid niet met een besluit vastgesteld en dus geen beleidskader gesteld op basis waarvan het inkoopbeleid kan worden gecontroleerd. Een deel van de doelstellingen die in de kadernotitie Inkoopbeleid worden genoemd betreft de uitvoering van andere beleidsterreinen, zoals duurzaamheid, MKB-beleid en werkgelegenheid (social return). Voor die beleids terreinen (zoals duurzaamheid) heeft de raad beleidskaders vastgesteld. Het inkoopbeleid is daarbij een onderdeel van de uitvoering.

In de gesprekken met raadsleden blijkt dat de vraag bij raadsleden of de gemeentelijke organisatie het inkoopproces wel voldoende 'in control' heeft, de reden voor het onderzoek naar het inkoopbeleid is geweest. Deze vraag is gebaseerd op een aantal concrete voorvallen – zoals de aanbestedingen huishoudelijke hulp en leerlingen en Wmo-vervoer – waarbij de uiteindelijk geleverde prestaties niet voldoende voldeden aan de beleidskaders van de raad. Hierop reageert de raad vanuit zijn controlerende rol. De oorzaak kan liggen in de wijze waarop het beleidskader is vertaald in een programma van eisen voor de aanbesteding. Het gaat dan nog steeds primair om de uitvoering van de inhoudelijke beleidskaders en niet om de uitvoering van het inkoopbeleid.

De raad heeft geen rapportage ontvangen over de uitvoering van het inkoopbeleid en heeft dan ook geen controle kunnen uitoefenen op de uitvoering van het inkoopbeleid. Bij de gesproken raadsleden bestaat de indruk dat aanbestedingen niet consequent worden geëvalueerd en het is onduidelijk of de doelstellingen behaald worden en met name de doelstelling betreffende de 'social return'. Zij vinden dat de raad afstand moet houden tot het uitvoeringsproces maar wel kan worden geïnformeerd op een 'hoger niveau'. Uit oogpunt van efficiency moet worden gewaakt voor een 'stapeling' van elkaar overlappende rapportages.
Het college kan besluiten om af te wijken van het inkoopbeleid omdat de gestelde regels de realisatie van de beleidsdoelstellingen belemmeren. De gesproken raadsleden vinden dit de verantwoordelijkheid van het college dat daar (achteraf) op kan worden aangesproken. Over de vraag of het wenselijk is om de raad over een afwijking van het beleid vooraf te informeren bestaat verschil van mening.

Tabel 2.6 Overzicht bevindingen op bestuurlijk niveau

	Normen	Onderzoeksvragen	Conform/ Niet conform	Bevindingen	Bron
1	De raad stelt de kaders voor het inkoopbeleid.	Wat is de rol van de raad in het inkoop-beleid? Hoe kan de raad ingrijpen? Is er een beroep op de wen-sen- en bedenkingen-proce-dure (art. 169 lid 4) mogelijk?	Niet conform	- De kadernotitie inkoop- en aanbestedingsbeleid 2009 is vastgesteld door het college. - In het inkoopbeleid zijn enkele kaders, waaronder doelstel-lingen, vastgesteld. De raad heeft de kadernotitie informa-tief ontvangen. De raad kan op grond daarvan desgewenst het onderwerp agenderen en 'boodschappen' meegeven. Dat is niet gebeurd. Dit is een gangbare procedure. - Zwolle hanteert een scherpe scheiding van verantwoordelijk-heden tussen directie, college en raad. De uitvoering van het inkoopbeleid is de verantwoor-delijkheid van de directie. - Inkoopbeleid komt aan de orde in de raad in relatie tot speci-fieke thema's. - Inkopen zijn soms maatschap-pelijk en/of politiek gevoelig, zoals de inkoop van huishoude-lijke hulp. In dat soort gevallen is het wenselijk dat de orga-nisatie zich dat realiseert en dit aan de portefeuillehouder voorlegt. Het college kan dan de raad informeren. - De regels en kaders van het inkoopbeleid zijn soms een beperking om de maatschappe-lijke doelen te realiseren. In dat geval zou afgeweken moeten kunnen worden van het beleid. Ook dit soort gevallen zouden pro-actief aan de bestuurder voorgelegd moeten worden. - Centrale inkoopabonnementen en het inkoopproces moeten bijdragen aan bezuinigingen. De bezuinigingstaakstelling is gebaseerd op het algemene beeld en de concentratie van inkoop.	- Inkoop- en Aanbestedings-beleid gemeente Zwolle (09-09-2009) - Beslisdocument College - Memo nota inkoopbeleid infor-matief naar raad - Visie en programma duurzaamheid 2011-2014 - Begroting 2011 - Verslag Raads-vergadering/ begrotings-behan-deling - Interview portefeuillehouder - Gesprekken raads-leden

	Normen	Onderzoeksvragen	Conform/ Niet conform	Bevindingen	Bron
2	De beleidsdocumenten (nota inkoopbeleid) die de raad vaststelt, bevatten expliciet de uitgangspunten en opvattingen van de raad.		Niet conform	De raad heeft geen aanleiding gezien om op de kadernota Inkoopbeleid te reageren.	- Interview portefeuillehouder - Gesprekken raadsleden
3	De raad controleert of de uitvoering van het inkoopbeleid voldoet aan de gestelde kaders.		Niet conform	Over het inkoopbeleid wordt niet gerapporteerd aan het college en de raad. Over het inkoopbeleid wordt intern aan de directie gerapporteerd. Verder komen inkoopaspecten decentraal bij de verschillende portefeuillehouders aan de orde.	- Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Zwolle (09-09- 2009) - Interview portefeuillehouder
4	De raad ontvangt – gevraagd en ongevraagd – de noodzakelijke informatie om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te voeren.		Niet conform	- Over het inkoopbeleid wordt niet gerapporteerd aan het college noch aan de raad. Over het inkoopbeleid wordt intern aan de directie gerapporteerd. - In de begroting 2011 is een taakstelling op het inkoopproces opgenomen. Ook is duurzaamheid een belangrijk thema. Daarbij spreekt men van het opzetten van een steeds professionelere inkooporganisatie waar doorontwikkeling plaatsvindt.	- Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Zwolle (09-09-2009) - Jaarrekening 2010 - Begroting 2011 - Interview portefeuillehouder

Hoofdstuk 3

Samenvatting van bevindingen

De inkooporganisatie van de gemeente Zwolle heeft zich de afgelopen twee jaar positief ontwikkeld. Het operationeel en bestuurlijk niveau is niet conform de gestelde norm. Er zijn beleidsdoelen opgesteld, er worden *spendanalyses* uitgevoerd en er zijn documentatie, standaardprocessen en procedures beschikbaar voor de *lead buyers*. Een belangrijk hulpmiddel hierin is de inkooptool op Intranet. Zowel door de inkoopadviseurs als de lead buyers wordt ervaren dat er in de praktijk gebruik wordt gemaakt van deze hulpmiddelen en dat de ondersteunende en adviserende rol van inkoop wordt gewaardeerd.

Strategisch niveau
Op strategisch niveau zijn de volgende punten conform de norm:
- Het inkoopbeleid geeft zowel de doelstellingen als de wettelijke kaders op het gebied van inkopen en aanbesteden weer.
- Er zijn standaardprocedures in de inkooptoolkit beschikbaar.
- De inkoopuitgaven worden gepland en gemonitord. Inkoopinformatie is beschikbaar.
- De gemeente werkt samen in verschillende inkoopverbanden.
- Er wordt optimaal gebruikgemaakt van de aanwezige inkoopkennis.

Op strategisch niveau is de uitvoering van de inkoopfunctie op enkele punten niet conform de norm:
- Er is geen functieprofiel voor de lead buyers. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op bestuurlijk niveau zijn niet beschreven.
- Leveranciersmanagement is nog niet ingericht.
- Er vindt geen structurele evaluatie en verantwoording plaats van het inkoopbeleid.

Tactisch niveau
Op tactisch niveau zijn de volgende punten conform de norm:
- In de huidige situatie wordt bij het tactische inkoopproces gebruikgemaakt van de aanwezige deskundigheden.
- Er zijn standaarddocumenten en algemene inkoopvoorwaarden aanwezig.
- De specificatie-, selectie- en contracteerfase is conform de norm. Echter op het gebied van inkoopsamenwerking zijn de resultaten onbekend.
- Contracten zijn via een contractenmodule beschikbaar en hier vindt communicatie over plaats.

Op tactisch niveau is de uitvoering van de inkoopfunctie op enkele punten niet conform de norm:
- Er zijn geen afspraken rondom risico's bij inkopen en aanbesteden vastgelegd.
- Risico inventarisatie- en evaluatie heeft nog niet plaatsgevonden.

Operationeel niveau
Op operationeel niveau zijn de volgende punten conform de norm:
- Voor Europese aanbestedingen worden dossiers gevormd en gearchiveerd bij de afdeling Documentaire Informatie Voorziening.

Op het operationeel niveau is de uitvoering van de inkoopfunctie op enkele punten niet conform de norm:
- Er is geen eenduidig bestelproces vastgelegd.
- Er zijn geen afspraken vastgelegd over dossiervorming en archivering voor aanbestedingen onder de Europese drempel.
- Voor verdere nazorg is er geen eenduidig proces belegd.

Bestuurlijk niveau
Op bestuurlijk niveau kan worden vastgesteld dat de scheiding tussen beleid en uitvoering strikt gehandhaafd wordt. Binnen de raad bestaat draagvlak voor deze scheiding. Het inkoopbeleid komt in de raad aan de orde bij inhoudelijke thema's als onderdeel van de uitvoering en met name in het kader van de controlerende taak. Over het inkoopbeleid zelf wordt niet gerapporteerd aan het college en de raad. Het nadeel hiervan is dat de raad beperkt zicht heeft op effectiviteit van het inkoopbeleid.

Totaalbeeld
Het totaalbeeld is dat 50% van de normen als conform zijn beoordeeld. Specificering van dit beeld geeft het volgende resultaat: op strategisch (63% conform) en tactisch niveau (78% conform) is het totaalbeeld voldoende. Op het operationeel niveau (0% conform) is aandacht vereist. Ook op bestuurlijk niveau (0% conform) wordt niet aan de gestelde normen voldaan. De normen zijn gebaseerd op de kaderstellende en controlerende rol van de raad ten aanzien van het reguliere beleid. De vraag is echter of de raad dezelfde rol wil vervullen ten aanzien van het inkoopbeleid dat een onderdeel is van de bedrijfsvoering.

Tabel 3.1 Algemene weging normenkader

	Conform	Niet conform	Totaal	% Conform
Strategisch niveau	5	3	8	63%
Tactisch niveau	7	2	9	78%
Operationeel niveau		3	3	0%
Bestuurlijk niveau		4	4	0%
Totaal	12	12	24	50%

Samenvattende bevinding :
Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Zwolle is goed ingericht en is binnen de organisatie adequaat vormgegeven. Daarbij heeft het inkoopbeleid voldoende draagvlak bij de direct betrokkenen (lead buyers en budgethouders).
Aandachtspunten zijn:
- Het consequent evalueren van inkopen en aanbestedingen.
- Het operationele proces van bestellen, administreren en nazorg.

De kaderstellende en controlerende rol van de raad richt zich primair op inhoudelijke beleidsthema's. De raad heeft geen kaders voor het inkoopbeleid vastgesteld en kan op grond daarvan dan ook geen controle uitoefenen. De raad kan controle uitoefenen op het inkoopbeleid bij de behandeling van inhoudelijke thema's. Inkoop is dan vaak onderdeel van de uitvoering. Het college is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering waar het inkoopbeleid onderdeel van is. Het college rapporteert in de jaarstukken over de bedrijfsvoering, maar geeft daarin geen informatie over het inkoopbeleid.

Bijlage 1

Onderzoeksvragen

Bestelproces
- Op welke wijze wordt de budgethoudersregeling/mandaat gecontroleerd en nageleefd?
- Waar lopen bestellers tegenaan?
- Op welke wijze worden verplichtingen aangegaan?
- Is er sprake van dossiervorming?
- Hoe vindt het bewaken in de operationele inkoop plaats?
- Hoe is het bestelproces ingericht? Zijn er processen beschreven?
- Hoe is het bestelproces ingericht?

Contracten en contractmanagement
- Wordt de uitvoering gemonitord?
- Welke raamcontracten zijn er afgesloten?
- Welke informatie en voor wie zijn de contracten beschikbaar?
- Op welke wijze zijn de contracten beschikbaar?
- Hoe wordt er gebruik van gemaakt?
- Hoe volledig is het contractensysteem?
- Hoe is het contractmanagement ingericht?
- Evaluatie van raamcontracten?

Inkoopkennis
- Wie/welke afdelingen zijn er betrokken bij respectievelijk specificeren, selecteren en contracteren?
- Wat zijn de ervaringen van lead buyers en andere betrokkenen?
- Op welke wijze wordt kennis verspreid? Wordt dit beschikbaar gesteld aan lead buyers en budgethouders?
- Hoe verloopt het verdere proces van de tactische inkoop (processtappen) en hoe verloopt dit in de praktijk?
- Hoe draagt inkoop hieraan bij?

Inkooporganisatie
- Zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor inkoop bestuurlijk en ambtelijk formeel beschreven of vastgelegd?
- Hoe functioneert het in de praktijk?
- Inkoopplan/analyse: Worden de inkoopanalyses voor andere doeleinden ingezet?
- Worden de inkoopanalyses gebruikt bij het opstellen van de inkoopplanning en strategie in 2011?
- Vindt er monitoring plaats op de inkoopanalyse/plannen, et cetera?
- Is er een inkoopplan 2011?
- Hoe vinden de inkoopanalyses plaats? Wie is hiervoor verantwoordelijk?

Inkoopplannen en verantwoording
- Wordt inkoop betrokken bij investeringsvraagstukken, leveranciers, et cetera?
- Welke verbeteringen wilt u hierin terugzien?
- Vindt er verantwoording plaats op inkoop?
- Op welke wijze is control betrokken bij inkoop? En financiën?
- Loopt inkoop mee binnen de P&C?
- Is control betrokken bij inkoopvraagstukken?
- Inkoopanalyse aan financiën/control voorleggen?

Inkoopsamenwerking
- Zijn deze geëvalueerd?
- Welke voordelen zijn er behaald?
- Welke voorbeelden zijn er te noemen op het gebied van inkoopsamenwerking?
- Hoe zijn de samenwerkingen verlopen? Waar loop je tegenaan?

Interne controle
- Vindt er een RIE (Risico Inventarisatie en Evaluatie) plaats?
- Welke interne controles vinden er plaats voor inkoop?
- Welke aanvullende afspraken zijn er gemaakt met de accountant?
- Hoe wordt er verder met risico's omgegaan?

Leveranciersmanagement
- Worden leveranciers geëvalueerd?
- Welke acties onderneemt de gemeente op het gebied van leveranciersmanagement?
- Op welke wijze wordt informatie over leveranciers vastgelegd en beschikbaar gesteld?
- Cursus/kennisverbreding?

Processen en procedures
- Zijn deze documenten bekend in de organisatie? Worden de documenten daadwerkelijk gebruikt? Zo nee, waarom niet?
- Zijn de standaardprocedures/methoden inzichtelijk voor het onderzoek?
- Zijn de standaardprocedures/methoden beschikbaar voor lead buyers?
- Zijn de standaardmethoden en procedures bekend bij de budgethouders/lead buyers?
- Welke documenten dragen bij in de uitvoering van de fases specificeren, selecteren en contracteren?
- Stand van zaken digitaal aanbesteden.
- Op welke wijze zijn deze toegankelijk?
- Op welke wijze vindt er borging van het gebruik van procedures plaats (bijvoorbeeld interne controle)?
- Op welke wijze hebben budgethouders/lead buyers toegang tot deze documenten?
- Hoe worden deze documenten beschikbaar gesteld?

Rapportage en verantwoording
- Zijn er naar aanleiding van het inkoopbeleid (SMART) doelstellingen geformuleerd?
- Op welke wijze wordt er verantwoord op de beleidsdoelen van inkoop? Wordt er gerapporteerd op duurzaamheid of besparingen/inkoopvoordelen?
- Op welke wijze vindt er verantwoording en evaluatie plaats van het inkoopbeleid?
- Op welke wijze vindt er verantwoording en evaluatie plaats van aanbestedingen?
- Loopt inkoop mee met het reguliere P&C proces?

Selectie en gunning
- Zijn er standaard wegingsfactoren?
- Zijn er procedures voor selectie en gunningscriteria?
- Wordt er gebruik van gemaakt?
- Worden de procedures geëvalueerd?
- Op welke wijze worden deze documenten en gegevens beschikbaar gesteld?
- Hoe vindt de selectie van leveranciers plaats? Op welke wijze speelt inkoop/lead buyer/budgethouder hier een rol in?
- Door wie worden deze vastgesteld? Wie is hierbij betrokken?

Tactische inkoop
- Welke rol speelt de lead buyer hierin?
- Hoe verloopt het proces van de tactische inkoop (processtappen) en hoe verloopt dit in de praktijk?
- Hoe ondersteunt inkoop hierbij?

Formeel beleid
- Wat is het formele inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Zwolle? Geef daarbij details over de datum van vaststelling, geldigheidsduur, ontwikkelingen in nationaal en Europees perspectief en andere relevante ontwikkelingen.
- Hoe is aandacht voor risico's ingebed?

Rol raad
- Wat is de rol van de raad in het inkoopbeleid?
- Hoe kan de raad ingrijpen? Is er een beroep op de wensen- en bedenkingenprocedure (art. 169 lid 4) mogelijk?
- Er blijkt een spanningsveld te zijn tussen de resultaten van het vooronderzoek van de RKC en de gevoelens in de raad over het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Wat zijn de feitelijke oorzaken van deze beeldvorming? Wat zijn de uitingen en/of mogelijke gevolgen van de ontstane beeldvorming?
- Op welke wijze kan de gemeente vraagtekens en/of beeldvorming rond aanbesteding voorkomen of wegnemen?

Praktische uitvoering
- Hoe verloopt het inkoopbeleid in de praktijk?
- Wie stelt de gunningscriteria en wegingsfactoren per aanbesteding vast?
- Worden er opdrachten verzameld en gebundeld, en zo ja, hoe?
- Zijn er raamcontracten afgesloten, zo ja, welke en wat is de werking hiervan?
- Wordt er regionaal of met andere gemeentelijke/samenwerkingsorganen aanbesteed, zo ja, hoe, wanneer en tot welk resultaat?
- Hoe wordt in de praktijk omgegaan met (het inschatten van) risico's?
- Werkt de toepassing van de geldende kaders beperkend, zo ja, hoe en waarom?
- Hoe verloopt de dossiervorming en wat wordt daarmee gedaan bij contractnakoming?
- Hoe verloopt de uitvoering van het contract?

Evaluatie
- Hoe worden specifieke aanbestedingsafspraken geëvalueerd?
- Wordt achteraf gecheckt of (het beoogde) 'value for money' is verkregen; ook in vergelijking met andere aanbieders uit de oorspronkelijke bieding?
- Hoe worden leereffecten uit vorige aanbestedingen ingebed?

Bijlage 2

Begrippenlijst

Begrip	Omschrijving
Arachne	Het intranet van de gemeente Zwolle.
Artikel 25 Financiële verordening gemeente Zwolle	Artikel 25: Het college draagt zorg voor én het vastleggen van de interne regels voor de inkoop- en aanbesteding van werken, leveringen en diensten. De regels waarborgen dat wordt gehandeld in overeenstemming met de regels terzake van de Europese Unie.
ARW 2005	Landelijke norm. Het Aanbestedingsreglement Werken 2005.
BAO	Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten.
BIBOB	De Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur.
Inkoopcategorie	De inkopen kunnen worden opgedeeld in subgroepen op basis van bepaalde kenmerken. Criteria bij het indelen bij inkooppakketen: behoeftestelling wel of niet vanuit het primaire proces, goederen versus diensten, met of zonder repeterende behoefte. (bijlage 4)
Inkooptoolkit	Hulpmiddel via intranet waarin de gebruiker wordt geleid door het inkoopproces, procedures en werkinstructies, inclusief te gebruiken documenten.
Lead buyer	Een persoon van één van de decentrale onderdelen van een organisatie die is aangewezen als inkoper van een pakket voor alle gebruikers binnen de gehele organisatie. In onderling overleg tussen centraal en decentraal management wijst men de zorg voor bepaalde inkooppakketten veelal toe aan die inkoper waarvan de decentrale groep de meeste verbruiken heeft.
Leveranciersmanagement	Leveranciersmanagement houdt zich bezig met de analyse, planning, implementatie en beheersing van activiteiten die gericht zijn op het ontwikkelen, uitbreiden en onderhouden van relaties met de leveranciersmarkt ter bevrediging van de inkoopbehoefte op korte en lange termijn van een organisatie, op zodanige wijze dat de concurrentie van een organisatie wordt versterkt.
Procurement Card	Met een Procurement Card kunnen aankopen tot € 2.000,— worden gedaan voor een vooraf geselecteerde groep producten en diensten. De P-card wordt aan een kleine groep beschikbaar gesteld en wordt naar verwachting in het eerste kwartaal van 2012 geïmplementeerd.
RGA	Resultaat Gerichte Afspraken.
Spendanalyse	Analyse van de inkoopuitgaven.
UAV	Landelijke norm. Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van werken.

Bijlage 3

Documentatie en interviewlijst

Documentatie
- Accountantsverslag 2010
- Acties 2010, lead buyers
- Begroting 2011
- Beslisdocument College
- Crediteurendump 2009 en 2010
- Diverse documenten met betrekking tot uitgevoerde aanbestedingen
- Handtekeningenkaart Advies & faciliteiten
- Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Zwolle (09-09-2009)
- Inkoop- en verplichtingen processchema
- Inkoopkalender 2011
- Inkoopplan 2010, 11 april 2010
- Inkoopwaarde per leverancier per inkoopcategorie
- Jaarstukken 2010, jaarverslag en jaarrekening
- Kadernotitie Inkoop- en aanbestedingsbeleid
- Lead buyer overzicht
- Managementletter 2010
- Memo nota inkoopbeleid informatief naar raad
- Nieuwe kadernotite inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Zwolle 01-01-2008
- Organogram Gemeente Zwolle, print 28 juli 2011
- Overzicht samenwerkingsverbanden
- Planning Inkoop 2010
- Processen; Tactisch inkoopproces, 28 juli 2011
- Raamcontracten CBS (6-9-2011)
- Rapport Monitor Duurzaam Inkopen Resultaten 2010 gemeente Zwolle
- Rapport van bevindingen (accountantsverslag)
- Registratie aanbestedingen inkoopbureau, 2009-2010
- Rekeningschema
- Spendanalyse 2009 en 2010
- Stroomschema werken, diensten en leveringen
- Tabel duurzaamheidsmonitor, 2010
- Uitwerking bedrijfsvoering nota
- Verslag bedrijfsvoeringsoverleg, 01-02-2011
- Visie en programma duurzaamheid 2011 – 2014

Interviews
- Hoofd A&F, John Tijhaar
- IC, Dennis Groote Stroeck
- Inkoopadviseurs, Theo de Heer en Jacky Wolters
- Lead buyers, Marcella Rijkschroeff, Jeroen Oosthof, Ineke van Hofwegen en Age Bootsma
- Portefeuillehouder, E. Dannenberg
- Raadsleden: Y. Ben Ali, B. Smit, J. van Boven, T. Siderius, F. Eikelboom, A. van de Vegte (Rekenkamercommissie), D. Karst (Rekenkamercommissie).
- Schriftelijke reactie raadslid B. Docter

Bijlage 4

Inkoopcategorieën

cat.		Leadbuyers	Omschrijving
CS	25	Lammert Nagelhout	Accountants
AF	31	Karina Koopman	Advertenties, reclame, markt, opinieonderzoek
WZ	2	Henk Jan Harink	Bedrijfskleding en textiel
EC	27	Peter Bastiaans	Beveiliging camera en parkeerdek
AF	17	Alida Dienaar	Beveiliging panden
AF	4	Jacques van Loevezijn	Boeken, tijdschriften, kranten e.d.
EC	48	Age Bootsma	Bouwkundig
AF	16	Alida Dienaar	Catering en voedingsmiddelen
AF	11	Karina Koopman	Communicatie
AF	6	Adri du Plessis	Computers
OW	39	*	Cultuur sport en recreatie
AF	13	Jacques van Loevezijn	Drukwerk
EC	47	Age Bootsma	Elektrotechniek en werktuigbouw
EC		Peter Bastiaans	Energie en water
*	24	*	Financiele diensten
WZ	28	Hans Schoolderman	Geldgaring
*	41	*	Gemeenten en adere (overheids)instellingen
WZ	45	Henk Jan Harink	Groenvoorziening
EC	46	Jeroen Oosthof	Grond,- Weg- en Waterwerken
AF	15	Alida Dienaar	Hotels, restaurants en conferentieoorden
AF	33	Adri du Plessis	ICT dienstverlening en software
EC	30	Jeroen Oosthof	Ingenieursbureaus
CS	26	Onno Looijestijn	Juridische dienstverlening en notarissen
AF	10	Jacques van Loevezijn	Kantoorartikelen / kantoormachines en papierwaren
OV	38	Henk Procé	Maatschappelijke organisaties en verenigingen
EC	5	Henk Koekkoek	Machines en installaties (incl. onderhoud)

AF	8	Alida Dienaar	Meubilair
WZ	32	Tom Horstman	Milieudiensten
AF	53	Yun Xia Li	Niet toebedeeld
CS	19	Peter Heuver	Opleidingen
AF	29	*	Organisatieadvies
WZ	42	Hans Schoolderman	Parkeerbeheer
SW	35	Jan Demmer	Participatiebudget
AF	21	Jacques van Loevezijn	Post en koeriersdiensten
AF	36	Hans Maat	Preventieve gezondheidszorg
OW	34	Henk Procé	Primair en secundair onderwijs
WZ	3	Henk Jan Harink	Producten van metaal glas hout enz.
OW	43	Arjan Ekelenkamp	Projectontwikkeling en onroerend goed
AF	50	Alida Dienaar	Representatie (bloemen, gebak en cadeau)
AF	18	Alida Dienaar	Schoonmaak en FM
WZ	9	Ronald Gerard	Sport en spelartikelen
AF	22	Adri du Plessis	Telecommunicatie
AF	12	Marcella Rijkschroeff	Uitzend-, detachering- en Interimbureaus
AF	44	Alida Dienaar	Verhuizingen
SW	20	Ineke van Hofwegen	Vervoer
AF	23	Hans Dekker	Verzekeringen
WZ	7	Henk Jan Harink	Voertuigen en onderhoud
SW	37	Ineke van Hofwegen	Welzijnszorg
AF	40	Marcella Rijkschroeff	Werving / selectie / Assesment / Coaching
WZ	49	Henk Jan Harink	WEZO

Bijlage 5

Inkoop- en aanbestedingsbeleid

gemeente Zwolle 09-2009

Link naar intranet: http://intranet.zwolle.intern/ > concern > inkoop > inkoop en aanbestedingsbeleid 2009 (pdf doc.)

Link

Bijlage 6

Reactie directie op feitelijkheden

Zoals gebruikelijk in de proceduregang heeft de directie van de gemeente na afronding van het concept onderzoeksrapport de tekst voorgelegd gekregen voor een toets op feitelijke onjuistheden.
In onderstaande tabel is de opmerking van de directie en de verantwoording van de RKC daarop vermeld.

Opmerking directie	Verwerking RKC
Pag. 3/37 Hoofdstuk 2 Bevindingen, paragraaf 2.1, strategisch niveau Laatste alinea: "Het stimuleren van de inzet van langdurig werklozen en arbeidsgehandicapten (social return) en de inkoop bij lokale MKB bedrijven is niet geborgd in de uitvoering .....". Dit ligt iets genuanceerder. De vragen omtrent social return zijn opgenomen in het startformulier (zie bijlage 1), voor alle aanbestedingen vanaf meervoudig onderhands. Bij alle aanbestedingen, vanaf openbaar, wordt gekeken welke mogelijkheden er op dit gebied zijn. Dit gebeurt in samenspraak met SoZa, de leadbuyer, en het Werkgeverspunt. In ons inkoop- en aanbestedingsbeleid is geen smart doelstelling opgenomen, bijvoorbeeld 5% regeling zoals die door sommige andere gemeenten wel gehanteerd wordt. Wij leveren maatwerk op dit gebied. Voor wat betreft het MKB vriendelijk inkopen is geen SMART doelstelling in het inkoop- en aanbestedingsbeleid opgenomen. Uit onderzoek in 2011 is gebleken dat reeds 50% van onze spend wordt weggezet bij plaatselijke leveranciers (zie bijlage 2).	Tekst is als volgt aangepast: "Het stimuleren van de inzet van langdurig werklozen en arbeidsgehandicapten (social return) en de inkoop bij lokale MKB-bedrijven is niet structureel geborgd in de uitvoering (bron: Rapport Monitor Duurzaam Inkopen Resultaten 2010 gemeente Zwolle). Wel gebruikt de gemeente sinds juni 2010 een Startformulier Inkoop en Aanbesteding waarop voorafgaand aan de inkoop moet worden ingevuld of er sociale criteria aan de orde zijn of dat deelname is voorbehouden aan de sociale werkvoorziening. Reactie: Er is echter geen SMART doelstelling in het beleid opgenomen. Bovendien heeft MKB-beleid te maken met de omvang van de leveranciers en niet met de vestigingsplaats. Conclusie: op dit punt geen wijzigingen.
Pag. 4/37: Hoofdstuk 2 Bevindingen, paragraaf 2.1, strategisch niveau Alinea: "De inkooptoolkit ..... verder toegelicht". Hier wordt nog gesproken over Arachne. Deze term gebruiken we niet meer en is vervangen door Intranet.	Tekst is als volgt aangepast: "De inkooptoolkit is een ICT-hulpmiddel die de inkoopfunctionaris door het inkoop- enaanbestedingsproces leidt. De toolkit wordt beschikbaar gesteld in Arachne / Intranet"

Pag. 4/37 Laatste alinea: "De inkooptaken, verantwoordelijkheden ..... met de lead buyers. Het is maar de vraag in hoeverre de inkooptaken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die bij een leadbuyer horen, besproken worden tijdens het RGA. Het is maar net of de desbetreffende leadbuyer hier zelf aandacht voor heeft en dat ook aangeeft in het gesprek met zijn of haar leidinggevende. Regelmatig wordt er teruggekoppeld aan afdeling inkoop dat het hier juist aan mankeert. Leadbuyers hebben deze taken en verantwoordelijkheden er gewoon bij gekregen, echter niet de bijbehorende tijd en/of middelen.	Tekst is als volgt aangepast: "De leadbuyer is een door de directie aangewezen functionaris die inkopen binnen een bepaalde inkoopcategorie coördineert. Dit is een extra taak die de functionaris krijgt toegewezen en maakt dus geen deel uit van zijn of haar functieprofiel. De rollen en taken van de leadbuyers staan beschreven in het inkoopbeleid en zijn besproken in de bijeenkomsten met de afdeling inkoop en de leadbuyers. De inkooptaken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden kunnen worden opgenomen in de Resultaat Gerichte Afspraken (RGA) die de leidinggevende maakt met de leadbuyers. In de praktijk is dat echter lang niet altijd het geval. Reactie: Dat de functionaris voor deze extra taak geen extra tijd en/of middelen ontvangt is voor de beschrijving van de inkooporganisatie niet relevant. Conclusie: niet opnemen in de tekst.
Pag. 6/37: Inkoopsamenwerking Onder punt 3 staat dat gemeente Zwolle ondersteuning gaat leveren op het gebied van inkoop (kennis, informatie, documenten, et cetera. Op dit moment levert gemeente Zwolle deze ondersteuning al.	Tekst is als volgt aangepast: 3. H2O, samenwerking tussen gemeente Heerde, Hattem en Oldebroek. De gemeente Zwolle levert sinds 2011 ondersteuning op het gebied van inkoop (kennis, informatie, documenten, etcetera)
Pag. 8/37: Tabel 2.3 Overzicht bevindingen op strategisch niveau Tweede regel van de tabel, kolom 4 (Bevindingen): De algemene inkooptaken van de leadbuyers zijn wel beschreven in de RGA. De algemene inkooptaken van de leadbuyers zijn besproken in de bijeenkomsten tussen leadbuyers en afdeling inkoop. De bioca analyse (zie bijlage 3) die in het inkoopplan staat is daaruit voort gekomen. Het is maar de vraag in hoeverre de inkooptaken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die bij een leadbuyer horen, besproken worden tijdens het RGA. Het is maar net of de desbetreffende leadbuyer hier zelf aandacht voor heeft en dat ook aangeeft in het gesprek met zijn of haar leidinggevende. Regelmatig wordt er aan afdeling inkoop teruggekoppeld dat het hier juist aan mankeert. Leadbuyers hebben deze taken en verantwoordelijkheden er gewoon bij gekregen, echter niet de bijbehorende tijd en/of middelen.	Tekst is als volgt aangepast: • De inkooptaken van de leadbuyers kunnen aan de orde komen in de RGA maar dat is vaak niet het geval.

Pag. 15/37: Tabel 2.5 Overzicht bevindingen op tactisch niveau Eerste regel (4), kolom 4 (Bevindingen): derde aandachtsstreepje: "er wordt regionaal samengewerkt maar de resultaten zijn niet geëvalueerd". Dit ligt iets genuanceerder. Er zijn een aantal gemeenschappelijke aanbestedingen uitgevoerd (bijvoorbeeld: elektriciteit, gas, kantoorverbruiksartikelen). Resultaten zijn binnen het Regionaal Inkoop Overleg (RIO) besproken. Vanuit gemeente Zwolle zijn de diverse leadbuyers uiteraard betrokken geweest en vanuit hun/haar taak e.e.a. geïmplementeerd.	Reactie: Er zijn enkele aanbestedingen in regionaal verband uitgevoerd en de resultaten zijn binnen het Regionaal Inkoop Overleg besproken. Dit is echter niet hetzelfde als een gedegen evaluatie. Conclusie: tekst niet wijzigen.
Pag. 35/37: Bijlage 4 Inkoopcategorieën De lijst die is toegevoegd is verouderd, bron inkoopplan 2010. De meest recente lijst is hierbij bijgevoegd (bijlage 4).	Reactie: De meest recente lijst met inkoopcategorieën die wordt genoemd was niet beschikbaar tijdens het onderzoek. De meest recente lijst is toegevoegd.