

De 'trilogie'

De 'trilogie' uit: <http://keesvandewater.blogspot.com/2017/12/inkoop-bij-een-gemeente-kan-niet-ge-out.html> in één document:

'Inkoop' als een 'functie'

mr. J.C. (Kees) van de Water, KW Legal februari 2016

Als men in een gemeente op een professionele wijze rechtmatig en doelmatig wil *inkopen* en 'commitment' van het bestuur en de (gehele) ambtelijke organisatie wil, dan laat men onnodig kansen liggen met de navolgende definitie van inkoop (volgens PIANOo en NEVI):

'Inkoop is alles waar een externe factuur tegenover staat' en/of 'Inkoop is alles waar een factuur van derden tegenover staat'.

Hetgeen namelijk (ook) letterlijk niet correct is. 'Alles' veronderstelt immers letterlijk verrichte werkzaamheden van/door een ondernemer. Daar krijgt de gemeente (juist) een factuur voor, want 'tegenover' die werkzaamheden staat een factuur ("do ut des"). En die ondernemer doet verder in kwestie ook (juist) niet aan 'inkoop'.

En voorts feitelijk (ook) veel te vaag is om daadwerkelijk door alle 'betrokkenen' begrepen te (kunnen) worden. Met alle gevolgen voor de betreffende organisatie van een en ander en het verwachtingspatroon daaromtrent van dien.

Het kan wat mij betreft (ook) een stuk concreter en doeltreffender, want 'inkoop' kan ook benaderd worden vanuit de elementen 'taak', 'bevoegdheid' en 'verantwoordelijkheid'. En vanuit de vraag, waartoe 'het' dient?

Ik denk dan aan een 'functie'.

Waarbij voor 'inkoop' bij gemeenten ook naar de aanbestedingsregels moet worden gekeken. Ik denk dan bijvoorbeeld aan de Overwegingen 4 en 5 van Richtlijn 2014/24/EU:

(4) [...] De aanbestedingsregels van de Unie zijn niet bedoeld om alle vormen van besteding van overheidsgeld te bestrijken, maar hebben uitsluitend betrekking op die vormen welke gericht zijn op de verkrijging van werken, leveringen of diensten tegen betaling door middel van een overheidsopdracht. [...]

(5) Er zij op gewezen dat geen enkele bepaling in deze richtlijn de lidstaten verplicht de dienstverlening waarvoor zij zelf zorg wensen te dragen of die zij willen organiseren met andere middelen dan overheidsopdrachten in de zin van deze richtlijn, uit te besteden of te outsourcen. [...]

In welk verband dan gedacht kan worden aan de volgende definitie:

Inkoop is de functie binnen een gemeente die uit oogpunt van haar taak bevoegd en verantwoordelijk is voor het tegen betaling verkrijgen van werken, leveringen of diensten van derden (-ondernemers) ter verwezenlijking van (een) doelstelling (-en) van de gemeente.

Waarbij *'rechtmatigheid'* voor een gemeente (vanzelfsprekend) een gegeven is. En aldus niet (expliciet) gedefinieerd (benoemd) hoeft te worden. En (de) *'doelmatigheid'* aldus tot uiting komt middels *'ter verwezenlijking van (een) doelstelling (-en) van de gemeente'*. Men geeft immers niet *'zo maar'* geld uit. Welke concrete doelstellingen (qua *'tijd'*, *'geld'*, *'kwaliteit'* e.d.) in het individuele concrete geval (inkoop-traject) met inachtneming van de algemene (primaire) doelstelling van de gemeente (de behartiging van het algemeen belang) worden vastgesteld.

Men bedenkt daarbij, dat het *in wezen* gaat om het adequaat *voorbereiden, aangaan* en *uitvoeren* van overeenkomsten ('overheidsopdrachten'). Zulke overeenkomsten zijn meezijdige rechtshandelingen ('aanbod' en 'aanvaarding', art. 6: 217 lid 1 BW) waarbij betrokken partijen (een) verbintenis (-sen) aangaan. De verbintenissen die partijen op zich nemen, moeten bepaalbaar zijn (art. 6: 227 BW). En daarmee is bij *'inkoop'* (ook) de *'inhoud'* van (wezenlijk) belang. En dus niet slechts de *'procedure'*.

En de 'functie' kan bij een gemeente ook feitelijk niet ontkend worden. Die is er 'gewoon'. Een gemeente kan/does immers niet alles zelf.

Uit voornoemde definitie (*'bevoegd en verantwoordelijk'*) volgt, dat *'inkoop'* bij gemeenten in ieder geval een samenspel is tussen de gemeenteraad (begroting, beleid en kaders) en het College van B&W (art. 160 lid 1 sub a, b, c en e Gemeentewet). En daarmee is *'inkoop'* hoe dan ook een *bestuursaangelegenheid*. Daar does het concrete *'uitvoeringsapparaat'* (bijvoorbeeld de ambtelijke organisatie) van de gemeente niets aan af. Een door het College van B&W afgegeven 'volmacht' houdt bijvoorbeeld in, dat (toch) *'in naam van'* wordt gehandeld (art. 3: 60 lid 1 BW).

Mijn definitie van *'inkoop'* gaat aldus uit van het in de praktijk gewenste *'commitment'* van het bestuur. Althans, *'commitment'* kan (zo) feitelijk niet ontkend worden. Een 'belang' bij *'inkoop'* overigens (zo) ook niet. Uit een 'belang' zou ook een 'aandacht voor' (moeten) volgen.

De 'taak' van de 'functie' moet (wel) concreet worden uitgevoerd. En dat betekent, dat *'inkoop'* feitelijk ook een *uitvoeringsaangelegenheid* door het *'uitvoeringsapparaat'* van de gemeente is.

In de uitvoering moeten diverse (feitelijke en rechts-) handelingen worden verricht. Men kan dan bijvoorbeeld denken aan diverse handelingen binnen de (eventuele) processtappen *'voortraject-nazorg'* zoals beschreven in het schema op pag. 8 van de Gids Proportionaliteit (januari 2013). In welk schema overigens beter (bovenaan) in plaats van *'inkoopfunctie'*, *'(het) inkoop (-proces) omvat onder andere:'* zou moeten staan en *'interne klant'* en *'leverancier'* feitelijk niet relevant zijn en (ook) verkeerde verwachtingen wekken.

Feitelijke handelingen en rechtshandelingen worden praktisch verricht door (toedoen van) natuurlijke personen (*'mensen'*).

Binnen een gemeente is het ondenkbaar, dat één natuurlijk persoon alle in verband met *'inkoop'* benodigde/vereiste uitvoeringshandelingen zou kunnen en mogen verrichten. Al is het alleen maar zo, omdat *'ter verwezenlijking van (een) doelstelling (-en) van de gemeente'* ook de factuur van een gecontracteerde ondernemer tijdig betaald moet worden. En de aangewezen *'inrichting van de financiële organisatie'* (artikelen 212 en 213 Gemeentewet) zal bijvoorbeeld verhinderen, dat ter zake slechts één natuurlijk persoon betrokken is of kan zijn.

Maar bijvoorbeeld ook de diverse (beleids-) doelstellingen van een gemeente en de - mede daaruit voortvloeiende - diverse (soorten) overheidsopdrachten en de inhoudelijke en procedurele expertise en handelingen die voor een en ander nodig zijn, betekenen dat *'inkoop'* als *uitvoeringsaangelegenheid* feitelijk een samenspel en samenwerking tussen diverse *functies* en *functionarissen* binnen de gemeente veronderstelt en vereist, teneinde in beginsel alle (denkbare) inkoop-dossiers adequaat te (kunnen) bestrijken en gemeentelijke doelstellingen daadwerkelijk waar te (kunnen) maken.

Hetgeen dus feitelijk (ook) betekent, dat diverse natuurlijke personen binnen de (gehele) gemeentelijke uitvoeringsorganisatie (ook) *'inkoop-functionaris'* (al dan niet op *ad hoc* basis) zijn. Een aantal daarvan is (ook) *'inkoper'*.

Mijn definitie van *'inkoop'* gaat aldus uit van het in de praktijk gewenste *'commitment'* van de (gehele) ambtelijke organisatie. Althans, *'commitment'* kan (zo) feitelijk niet ontkend worden. Een *'belang'* bij *'inkoop'* overigens (zo) ook niet. Uit een *'belang'* zou ook een *'aandacht voor'* (moeten) volgen.

Gelet op een en ander kan (het werkwoord) *inkopen* (vervolgens) gedefinieerd worden als:

Uitvoerend handelen ter zake 'inkoop'.

Hetgeen overigens ook *'de praktijk'* (van alle dag) is.

En dat handelen gebeurt dus (zie hierboven) door *'inkoop-functionarissen'* van de gemeente. In welk verband *professioneel inkopen* bijvoorbeeld niet slechts is *'voorbehouden'* aan de *'inkoper'*. En wellicht, terzijde, (dus) ook interessant: <http://keesvandewater.blogspot.nl/2015/10/overheidsopdrachten-vanuit-gemeentelijk.html>

Als het betreffende handelen effectief en efficiënt plaatsvindt, dan kan (ook) van *doelmatig inkopen* worden gesproken.

'Aanbesteden' is feitelijk een op concurrentiestelling gerichte manier (van handelen) om door middel van een aanbestedingsprocedure tot een overeenkomst met een ondernemer ter verkrijging van werken, leveringen of diensten tegen betaling te (kunnen) komen. En dus feitelijk (ook) *uitvoerend handelen ter zake 'inkoop'*. En gebeurt dus ook door (een) *'inkoop-functionaris (-sen)'* van de gemeente. Bij diverse aanbestedingsprocedures zijn (echter) in multidisciplinair verband meerdere samenwerkende (*ad hoc*) *'inkoop-functionarissen'* van de gemeente betrokken. In welk (team-) verband overigens (ook

slechts) de in de praktijk niet zelden aangenomen / veronderstelde *'procedurele rol'* van de *'inkoper'* kan worden gemotiveerd en begrepen.

'Aanbesteden' is niet per se gelijk aan *doelmatig inkopen*. Zie bijvoorbeeld:

(<http://keesvandewater.blogspot.nl/2013/07/concurrentiestelling-aanbesteden-altijd.html>)

En (alles) *'aanbesteden'* zal ook niet altijd c.q. in alle gevallen gemeentelijke doelstellingen daadwerkelijk waar (kunnen) maken. Zie bijvoorbeeld:

(<http://keesvandewater.blogspot.nl/2016/01/participatiesamenleving-lokale.html>)

EZ wil in verband met de professionalisering van aanbestedende diensten *'beter aanbesteden'* en *'meer aandacht bij bestuurders voor aanbesteden'*. Zie de Nota naar aanleiding van het verslag, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 329, nr. 6, pag. 33. En de kamerbrief van 8 juli 2015 met kenmerk DGETM-MC / 15064881.

In verband met de concrete *'doelgroep'* van, alsmede de concrete *'initiatieven'* en *'ondersteuning'* ter zake *'beter aanbesteden'* ontkomt (ook) EZ er niet aan, om (eerst) over te gaan tot een adequate definiëring van relevante begrippen voor de (diverse) aanbestedende diensten, alvorens bijvoorbeeld, zie de kamerbrief, (de positionering van) een *'afdeling inkoop'* in overweging te (kunnen) nemen.

Voor wat betreft gemeenten, een voorzet bij deze.

Het 'inkoopproces'

mr. J.C. (Kees) van de Water, KW Legal december 2017

Eerder definieerde ik - vanuit de elementen 'taak', 'bevoegdheid' en 'verantwoordelijkheid' en de vraag, waartoe 'het' dient - 'inkoop' bij een gemeente als:

Inkoop is de functie binnen een gemeente die uit oogpunt van haar taak bevoegd en verantwoordelijk is voor het tegen betaling verkrijgen van werken, leveringen of diensten van derden (-ondernemers) ter verwezenlijking van (een) doelstelling (-en) van de gemeente.

En (het werkwoord) *inkopen* (vervolgens) als:

Uitvoerend handelen ter zake 'inkoop'.

Zie: <http://keesvandewater.blogspot.nl/2016/02/inkoop-als-een-functie.html>

Uit een en ander volgt, dat het in de praktijk als zodanig bekende 'inkoopproces' dat ziet op de processtappen 'specificeren', 'selecteren', 'contracteren', 'bestellen', 'bewaken' en 'nazorg' bij een gemeente eigenlijk niet bestaat.

Inkoop (als een 'functie') 'bevindt' zich namelijk binnen de bij (of krachtens) Gemeentewet vastgestelde organieke (organisatorische) structuur van een gemeente. Er is (dan) hoogstens sprake van een continue (repetierend) *organisatorisch proces*, dat zich feitelijk (steeds opnieuw) afspeelt tussen 'begrotingsvoorstel aan de raad' en 'einde overeenkomst (-en)'.

Als dat anders kan/moet worden opgevat, dan dekt het in de praktijk als zodanig bekende 'inkoopproces' dat ziet op de processtappen 'specificeren', 'selecteren', 'contracteren', 'bestellen', 'bewaken' en 'nazorg' de lading niet (volledig) bij een gemeente.

Bijvoorbeeld wanneer de praktijk (ook) laat zien, dat ter zake dat 'inkoopproces' met name (slechts) de (specifieke) rol en handelingen van de 'inkoper' relevant (zouden) zijn. 'Inkoop' als *uitvoeringsaangelegenheid* vereist echter om meerdere redenen (zie voornoemde Blog) een samenspel en samenwerking tussen diverse *functies* en *functionarissen* binnen de gemeente. De gemeente kent (dan ook) diverse 'inkoop-functionarissen' (al dan niet *ad hoc*). Een aantal daarvan is in het voorkomend geval (ook) 'inkoper'.

Verder moet in het voorkomend geval bijvoorbeeld ook een Collegevoorstel worden geschreven. En hoewel (RAW-) raamovereenkomsten ook bij 'werken' mogelijk zijn, zal de 'inkoop-functionaris' van 'openbare werken' bijvoorbeeld weinig gevoel hebben bij 'bestellen'. En 'toezicht houden' en 'directie voeren' zal bijvoorbeeld in zijn/haar ogen wellicht meer inhouden of betekenen, dan (slechts) 'bewaken'. En niet zelden vereist de uitvoering van overeenkomsten overigens ook een actieve rol en

betrokkenheid van de gemeente in de uitvoering die verder gaat dan (slechts) 'bewaken'. Nog los van het concrete tijdig betalen van facturen, dat in kwestie ook relevant is.

Men laat daarmee bij gemeenten, die (dus) ook overheidsopdrachten voor werken en diensten aangaan, onnodig kansen liggen in verband met bijvoorbeeld 'commitment' van de (gehele) gemeentelijke organisatie (het spreekt bijvoorbeeld niet aan).

Het (gebruik van het) in de praktijk als zodanig bekende 'inkoopproces' dat ziet op de processtappen 'specificeren', 'selecteren', 'contracteren', 'bestellen', 'bewaken' en 'nazorg' is verder ook niet noodzakelijk 'ter verwezenlijking van (een) doelstelling (-en) van de gemeente'. Ik zou, bij gebreke van noodzaak en volledigheid, dat 'inkoopproces' dan ook zelf niet (meer) gebruiken bij een gemeente.

Ik ben, bij gebreke van noodzaak, ook geen voorstander van een nieuwe definitie van het 'inkoopproces' bij een gemeente.

Wanneer dat (echter) toch zou moeten, men denkt immers graag in 'processen', dan zou ik het (dus) minder een 'inkopersproces' maken.

En meer recht willen doen aan de feitelijkheid bij gemeenten. En dus niet uitgaan van de gedachte, dat 'het zo (nu eenmaal) hoort' volgens bijvoorbeeld ooit eerder in de private (productie omgeving) praktijk bedachte modellen en theorieën.

Derhalve (met tegenzin):

Het inkoopproces bij een gemeente betreft een reeks samenhangende handelingen in de voorbereiding, in de precontractuele fase, en in de contractuele (uitvoerings-) fase van overeenkomsten die betrekking hebben op het verkrijgen van werken, leveringen of diensten van derden (-ondernemers) ter verwezenlijking van (een) doelstelling (-en) van de gemeente.

Het 'inkoopproces' omvat (daarmee) dus het nodige.

Het 'inkoopproces' is (daarmee) dus niet synoniem en/of gelijk aan 'aanbesteden'.

En het 'inkoopproces' wordt (daarmee) dus uitgevoerd door 'inkoop-functionarissen' van de gemeente, waarbij in het voorkomend geval sprake is van toegevoegde waarde door 'inkoop-functionarissen' die (ook) 'inkoper' zijn.

De 'organisatie' van 'inkoop'

mr. J.C. (Kees) van de Water, KW Legal december 2017

De 'organisatie' van 'inkoop' is een interessante aangelegenheid, wanneer men uit gaat van de navolgende definities van 'inkoop', 'inkopen' en het 'inkoopproces' bij een gemeente:

Inkoop is de functie binnen een gemeente die uit oogpunt van haar taak bevoegd en verantwoordelijk is voor het tegen betaling verkrijgen van werken, leveringen of diensten van derden (-ondernemers) ter verwezenlijking van (een) doelstelling (-en) van de gemeente.

Inkopen is uitvoerend handelen ter zake 'inkoop'.

Het inkoopproces bij een gemeente betreft een reeks samenhangende handelingen in de voorbereiding, in de precontractuele fase, en in de contractuele (uitvoerings-) fase van overeenkomsten die betrekking hebben op het verkrijgen van werken, leveringen of diensten van derden (-ondernemers) ter verwezenlijking van (een) doelstelling (-en) van de gemeente.

Zie daartoe bijvoorbeeld: <http://keesvandewater.blogspot.nl/2017/12/het-inkoopproces.html>

'Inkoop' (als een 'functie') bij een gemeente 'bevindt' zich immers binnen de bij of krachtens Gemeentewet vastgestelde organieke (organisatorische) structuur van een gemeente. Daarmee binnen de (samenhangende) organisatie van gemeenteraad, College van B&W, secretaris en 'ambtelijke organisatie'.

En daarmee is 'inkoop' bij een gemeente (hoe dan ook) reeds 'georganiseerd'.

In welk verband er dus geen sprake is van (een) 'positionering' en (een) 'organisatie' zoals bijvoorbeeld op de website van PIANOo (waar overigens feitelijk een 'inkopersfunctie' wordt bedoeld):

"Hoe is inkoop gepositioneerd in de organisatie?"

Antwoord:

Er zijn drie hoofdvormen van de inkooporganisatie: de centrale inkoopfunctie, de decentrale inkoopfunctie en de gecoördineerde inkoopfunctie. [...]"

En in welk verband men het dus eigenlijk (ook) niet over de 'organisatie' van 'inkoop' hoeft te hebben.

Men kan het in het voorkomend geval wel over de 'organisatorische aspecten' van 'inkoop' hebben. Of over de inrichting en/of optimalisatie van de 'functie'.

Dan gaat het echter niet slechts over (om) de 'inkoper' en/of over (om) een inkoopafdeling binnen/van een gemeente.

Maar over (om) adequate communicatie en kennisuitwisseling, en daadwerkelijke samenwerking tussen (alle) 'inkoop-functionarissen' van de gemeente.