

Publieke Inkoop

Een multidisciplinair overzicht van
theorieën, praktijken en instrumenten

ONDER REDACTIE VAN: JOLIEN GRANDIA & LEENTJE VOLKER

MET MEDEWERKING VAN:

WILLEM JANSSEN, LIZET KUITERT, FREDO SCHOTANUS & WENDY VAN DER VALK

UNIVERSITY
OF TWENTE.

Erasmus



Universiteit
Utrecht



#Beter
Aanbesteden

Deze publicatie is mede mogelijk gemaakt door het “Beter Aanbesteden Programma”. Een initiatief van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Vereniging van Nederlandse Ondernemers (VNO-NCW/MKB Nederland) en PIANOo, het Expertisecentrum Aanbesteden, om de publieke inkooppraktijk te verbeteren.

Deze *Open Access publicatie* is mogelijk gemaakt door Open Press Tilburg University.

Voor vragen, opmerkingen of suggesties kunt u contact opnemen met de redacteurs [Jolien Grandia](#) en [Leentje Volker](#).

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Hoofdstuk 1 – Introductie van publieke inkoop	11
1.1. Introductie	13
1.2. Het publiek-private continuüm	13
1.3. Wat is publieke inkoop?	15
1.4. Publieke inkoop versus inkoop door private bedrijven	16
1.5. Het inkoopproces in drie V's	17
1.6. Zeven ontwikkelingsfasen van publieke inkoop	23
1.7. Het veelzijdige karakter van publieke inkoop	27
1.8. Leeswijzer van het boek	30
1.9. Samenvatting	31
Hoofdstuk 2 – Publieke waarden in inkoop	33
2.1. Introductie	35
2.2. Het concept van publieke waarden	35
2.3. Complexiteit van het opereren in het publieke domein	38
2.4. Drie basis governance modellen	40
2.5. Spanningen over publieke waarden in de publieke dienstverlening	43
2.6. Waardendilemma's in inkoopprocessen	44
2.7. Omgaan met tegenstrijdige waarden	50
2.8. Samenvatting	57
Hoofdstuk 3 – Europees aanbestedingsrecht in de EU	61
3.1. Introductie	63
3.2. Europees aanbestedingsrecht: de interne markt en non-discriminatie	63
3.3. De bronnen van Europees aanbestedingsrecht	64
3.4. De beginselen van het Europees aanbestedingsrecht	67
3.5. De reikwijdte van het Europees aanbestedingsrecht	70
3.6. Juridische mogelijkheden om duurzaam en sociaal in te kopen	73
3.7. Rechtsbescherming voor inschrijvers	80
3.8. Samenvatting	81

Hoofdstuk 4 – Publieke inkoop organiseren	85
4.1. Introductie	87
4.2. Inkooporganisatiestructuren	88
4.3. Inkoopsamenwerking	93
4.4. Vormen van gezamenlijke inkoop	95
4.5. Samenvatting	102
Hoofdstuk 5 – Publiek inkoopbeleid en inkoopstrategie	105
5.1. Introductie	107
5.2. Inkoopbeleid	108
5.3. Van inkoopbeleid naar inkoopstrategie	115
5.4. Een inkoopstrategie kiezen	118
5.5. De effecten van de verkoopstrategie op inkoopstrategie	121
5.6. Specifieke strategische aankoopbeslissingen	124
5.7. Samenvatting	129
Hoofdstuk 6 – Aanbesteden en gunnen	133
6.1. Introductie	135
6.2. De aanbesteding als een besluitvormingsproces	135
6.3. Aanbestedingsprocedures en het aanbestedingsproces	141
6.4. Het ontwerpen van gunningsmodellen	144
6.5. Samenvatting	163
Hoofdstuk 7 – Contracteren in de publieke sector	167
7.1. Introductie	169
7.2. Contractspecificaties	170
7.3. Vergoedingen en prikkels	176
7.4. Uitvoering en management van het contract	180
7.5. Contractanalyse ten behoeve van herontwerp en leren	182
7.6. Samenvatting	184
Hoofdstuk 8 – Blick op de toekomst van publieke inkoop	189
8.1. Introductie	191
8.2. Trends en ontwikkelingen op het gebied van publieke inkoop	192
8.3. Implicaties voor de publieke inkooppraktijk van de toekomst	198
8.4. Conclusie: Word een change agent	202

Voorwoord



De belangstelling voor publieke inkoop groeit, mede omdat het belang ervan beter op waarde wordt geschat. Publieke inkoop ontwikkelt zich steeds meer van een uitvoerende managementfunctie tot een beleidsinstrument dat maatschappelijke waarde kan creëren. Het bijbehorende werkveld is dan ook volop in beweging. Daarom is het goed dat dit boek er nu is. Het geeft inzicht in de genoemde ontwikkeling, bundelt de meest actuele kennis, en belicht publieke inkoop vanuit verschillende perspectieven. Het heeft de potentie om hét nieuwe standaard werk te worden op het gebied van publieke inkoop.

Fascinerend aan dit boek zijn de veelzijdigheid en praktische toepasbaarheid. Het gaat in op basale -maar essentiële - zaken zoals inkoopbegrippen, relevante wet- en regelgeving en hoe de inkoopfunctie in publieke organisaties is georganiseerd. Het behandelt ook uitdagende zaken als de ontwikkeling van inkoopbeleid en de vertaling daarvan naar een inkoopstrategie. Bovendien wordt ingegaan op praktische aspecten als de organisatie van een aanbesteding en de opzet en evaluatie van contracten in de uitvoeringsfase.

Bijzonder interessant is ook het inzicht in de ontwikkelingsfasen die illustreren hoe het belang van publieke inkoop afgelopen decennia is toegenomen en de beschrijving van doelstellingen van publieke inkoop en de verschillende perspectieven daarop: economisch, juridisch, maatschappelijk én politiek. Geheel passend bij deze evolutionaire blik wordt het boek bovendien afgesloten met een samenvatting van de trends en ontwikkelingen op het gebied van publieke inkoop en de oproep aan de lezer om zelf een rol te spelen in die ontwikkelingen.

Waardevol is ook de combinatie tussen de aangename schrijfstijl en de stevige inbedding van de inhoud in recente wetenschappelijke inzichten. De vele verwijzingen naar gedegen bronnen verlenen het boek autoriteit. De verbanden met andere werkvelden als supply chain management en organisatiekunde geven extra dimensie aan de inhoud en verbreden het perspectief van de lezer. Kortom, het boek doet zijn ondertitel volledig recht aan: een multidisciplinair overzicht van theorieën, praktijken en instrumenten.

De veelzijdigheid van dit boek maakt het interessant voor een breed publiek. Dat begint bij inkopers die hun kennis willen verbreden of verdiepen, of die op zoek zijn naar concrete handvatten. Ook is het boek interessant voor zijinstromers en studenten die het vak van publieke inkoop beter willen leren kennen. Tevens is het boek van grote waarde voor professionals die zijdelings te maken hebben

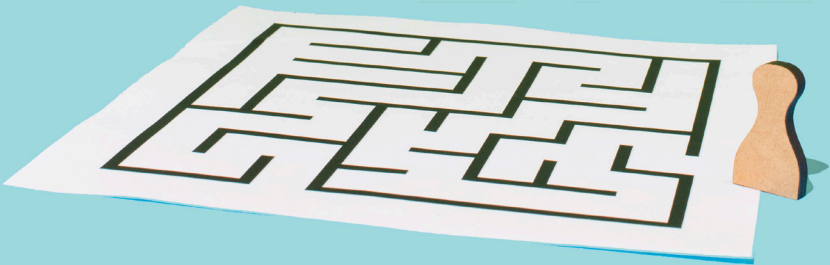
met inkoop. Of je nou werkzaam bent op operationeel, tactisch of strategisch (bestuurlijk) niveau. Dit boek helpt je in te zien wat publieke inkoop voor jouw rol kan betekenen. Of juist omgekeerd, wat jij kunt betekenen voor publieke inkoop. Perfect passend is dan ook de inspirerende afsluitende oproep in het boek: wees een *change agent* en help publieke inkoop het nieuwe tijdperk in te loodsen.

Ter afsluiting vraag ik graag uw blijvende aandacht voor de marktpartijen. Voor ondernemers, groot en klein, die deelnemen aan aanbestedingen. Voor opdrachtnemers van projecten en werken, voor leveranciers van diensten en leveringen. Zonder hen zal een inkooptraject per definitie mislukken. Daarom is het wijs om met hen de dialoog aan te gaan. Om u te verdiepen in wat hen drijft en wat zij voor u kunnen betekenen. Tijdens aanbestedingen en daarbuiten. *It takes two to tango.*

Team Beter Aanbesteden

Hoofdstuk I

Introductie van publieke inkoop



<u>Jolien Grandia</u>	Erasmus Universiteit Rotterdam Departement Bestuurskunde & Sociologie
<u>Lizet Kuitert</u>	Erasmus Universiteit Rotterdam Departement Bestuurskunde & Sociologie
<u>Fredo Schotanus</u>	Universiteit Utrecht Faculteit Recht, Economie, Bestuur & Organisatie
<u>Leentje Volker</u>	Universiteit Twente Faculteit Engineering Technology

Abstract

Dit hoofdstuk introduceert het concept publieke inkoop en beschrijft hoe het zich onderscheidt van inkoop door private ondernemingen. Het publiek-private continuüm wordt uitgelegd en de betekenis van publiek verder toegelicht. Ook wordt het publieke inkoopproces beschreven aan de hand van het circulaire 3V-model van Voorbereiding, Verwerving en Verwezenlijking. Hierna wordt uitgelegd hoe publieke inkoop zich in zeven ontwikkelingsfasen van ontwikkelen van een intern georiënteerde uitvoerende managementfunctie tot een beleidsinstrument dat via co-creatie publieke waarde kan creëren. Het hoofdstuk eindigt met een toelichting op de veelzijdige aard van publieke inkoop en waarom het begrijpen en toepassen van meerdere perspectieven noodzakelijk is om publieke inkoop naar een nieuw tijdperk te leiden en de impact van publieke inkoop volledig te begrijpen en benutten.

Kernbegrippen

Publieke inkoop; Publiek-privaat continuüm; Inkoopproces; 3V-model; Publieke inkoopontwikkeling; Maatschappelijke waardecreatie; Toekomstbestendig inkopen.

Leerdoelen

In dit hoofdstuk staan de volgende leerdoelen centraal:

- Definiëren wat publieke inkoop is.
- Beschrijven wat het publiek- private continuüm is.
- Uitleggen wat de verschillen tussen inkoop door publieke en private organisaties zijn.
- Uitleggen wat het publieke inkoopproces is aan de hand van het 3V-model.
- Begrijpen waarom het publieke inkoopproces circulair en continu is.
- Beschrijven welke zeven ontwikkelingsfasen van publieke inkoop kunnen worden onderscheiden.
- Uitleggen waarom de ontwikkeling van publieke inkoop cruciaal is voor het creëren van publieke waarde.
- Begrijpen dat meerdere perspectieven op publieke inkoop nodig zijn om de impact van publieke inkoop volledig te begrijpen en te benutten.

1.1. Introductie

In de Europese Unie (EU) besteden meer dan 250.000 publieke organisaties jaarlijks ongeveer €2 biljoen aan de inkoop van werken, leveringen en diensten. Dit komt neer op ongeveer 14% van het bbp. Ook in landen buiten de EU wordt ongeveer 12% van het bbp door publieke organisaties besteed aan inkoop. Dit kan daarmee oplopen tot bedragen van €5.000 tot €8.000 per burger per jaar. Ondanks de aanzienlijke impact die publieke inkoop heeft op de markt, de economie, publieke organisaties, burgers en bedrijven, is publieke inkoop (nog) niet uitgegroeid tot een echt onderzoeksdomein. Dit boek heeft tot doel om licht te werpen op publieke inkoop door te bespreken wat het is, en uit te leggen hoe je kunt inkopen in de publieke sector vanuit het hedendaagse tijdbeeld. We leven momenteel namelijk in een tijdperk waarin publieke inkoop meer is dan een managementfunctie. Het draagt actief bij aan het bereiken van maatschappelijke doelstellingen, zoals het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen, het scheppen van werkgelegenheid voor langdurig werklozen en nieuwe burgers, en de creatie van publieke waarde in de maatschappij.

Dit boek gaat dieper in op de invloed van de economische, juridische, maatschappelijke, organisatorische en politieke context op publieke inkoop. Dit eerste hoofdstuk legt de basis van het boek, waarin de noodzaak en de relevantie van een integrale en multidisciplinaire visie op de inkooppraktijk en inkoopinstrumenten worden toegelicht. Paragraaf 1.2 behandelt het verschil tussen de publieke en private context van inkopen. In Paragraaf 1.3 wordt het begrip publieke inkoop geïntroduceerd en gedefinieerd. Paragraaf 1.4 legt de belangrijkste verschillen uit tussen publieke inkoop en inkoop door private organisaties. In Paragraaf 1.5 wordt het inkoopproces geïntroduceerd als een proces van voorbereiden, verwerven en verwezenlijken. Paragraaf 1.6 introduceert de zeven ontwikkelingsfasen van publieke inkoop. Paragraaf 1.7 gaat vervolgens in op de wijze waarop economische, juridische, maatschappelijke, politieke en organisatorische perspectieven bij publieke inkoop met elkaar verweven zijn. Paragraaf 1.8 biedt een leeswijzer voor de de rest van het boek.

1.2. Het publiek-private continuüm

Om te bepalen wat publieke inkoop is en hoe het verschilt van zijn private tegenhanger, is het belangrijk om eerst te definiëren wat ‘publiek’ en ‘publieke organisaties’ zijn. De mate waarin een organisatie publiek is bepaald onder meer in

welke mate wet- en regelgeving van toepassing zijn. Doorgaans kan een onderscheid worden gemaakt tussen organisaties die volledig publiek zijn en zich in de regel moeten houden aan de aanbestedingsregels (zoals gemeenten of ministeries) en volledig private organisaties (zoals meubelfabrikanten of supermarkten) die helemaal buiten het toepassingsgebied van de EU-wetgeving met betrekking tot publieke inkoop vallen. Door ontwikkelingen als privatisering, uitbesteding en publiek-private samenwerkingen zijn de grenzen tussen publiek en privaat in de huidige maatschappij aan het vervagen. De ‘publiekheid’ van organisaties is daardoor niet langer een dichotomie maar een continuüm. Organisaties kunnen zowel kenmerken van het publieke als private domein hebben en ook zowel publieke als private waarde creëren en waarborgen. De positie van een organisatie op het publiek-private continuüm wordt onder andere bepaald door de mate waarin zij politiek aangestuurd worden, de wijze waarop zij worden bekostigd en gefinancierd en in hoeverre zij publieke en private taken vervullen. Dit betekent dat het per land kan verschillen of een organisatie als publiek of privaat wordt beschouwd. Bijvoorbeeld omdat organisaties die publieke diensten verlenen, zoals gezondheidszorg, vervoer of onderwijs, in het ene land in private en in het andere land in publieke handen zijn. In Hoofdstuk 2 wordt hier verder op ingegaan.

Aan het ene uiteinde van het continuüm bevinden zich organisaties die volledig publiek zijn en zich dus moeten houden aan het Europees aanbestedingsrecht, en aan de andere kant private organisaties die zich hier niet aan hoeven houden. De semipublieke organisaties die zich in het midden van het publiek-private continuüm bevinden zijn meestal intern hybride. Dit betekent dat de organisaties kenmerken hebben van zowel het publieke als het private domein, zoals het combineren van een publieke taak en/of mandaat (zoals huisvesting of zorg) met meer private organisatorische waarden (winst maken of aandeelhouders tevredenstellen). Voorbeelden van dergelijke semipublieke organisaties zijn private ziekenhuizen, woningcorporaties, zorgverzekeraars, stichtingen of maatschappelijke ondernemingen. Afhankelijk van de desbetreffende juridische criteria, kunnen ook deze organisaties onder de Europese aanbestedingsregels vallen. Op deze manier bepaalt de positie van een organisatie op het publieke-private continuüm of een organisatie wordt beschouwd als ‘aangebestedende dienst’, en of zij daarom de aanbestedingsregels moeten naleven wanneer zij werken, leveringen en diensten van de markt inkopen. Meer informatie over de wet- en regelgeving ten aanzien van publieke inkoop is te vinden in Hoofdstuk 3.

1.3. Wat is publieke inkoop?

Publieke organisaties proberen voortdurend invloed uit te oefenen op de maatschappij. Hun sturing is gericht op het waarborgen van de veiligheid en het welzijn van burgers, maar ook op het stimuleren of ontmoedigen van specifieke maatschappelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van onderwijs, immigratie, dierenwelzijn of klimaatverandering. De voornemens, keuzes en acties van publieke organisaties met betrekking tot deze specifieke maatschappelijke ontwikkelingen worden vastgelegd in beleid dat beschrijft hoe publieke organisaties ontwikkelingen die zij (on)wenselijk achten proberen aan te jagen of af te remmen. Voor de uitvoering van dit beleid, maar ook voor de eigen bedrijfsvoering, hebben publieke organisaties werken, leveringen en diensten nodig.

- De categorie *Werken* refereert naar werken die worden gebouwd en onderhouden voor het interne functioneren en de werking van publieke organisaties zoals kantoorgebouwen van ministeries. Publieke organisaties kopen echter ook vaak werken in voor de uitvoering van hun primaire proces, zoals de aanleg en het onderhoud van gevangenissen, schoolgebouwen, of weg- en waterwerken, zoals tunnels, snelwegen, kustbescherming of voetpaden.
- De categorie *Leveringen* omvat producten die nodig zijn voor de interne werking en functioneren van de publieke organisatie, zoals kantoorbenodigdheden, koffiezetapparaten, meubilair, ICT, elektriciteit of transport. Publieke organisaties schaffen daarnaast leveringen aan die nodig zijn voor de uitvoering van hun beleid en primaire taken zoals politieuniformen, gevechtsvliegtuigen, brandweerauto's, ziekenhuisbedden of paspoorten voor burgers.
- De categorie *Diensten* omvat diensten die noodzakelijk zijn voor het interne functioneren van de publieke organisatie, zoals schoonmaak, beveiliging of cateringdiensten, maar ook advieswerk, vertaaldiensten of opleidingen voor ambtenaren. Het betreft ook diensten die noodzakelijke zijn voor de uitvoering van het beleid en het primaire proces van de publieke organisatie, zoals geestelijke gezondheidszorg, dyslexietraining voor jongeren, opleidingsprogramma's voor werklozen of huishoudelijke hulp voor senioren.

Als een publieke organisatie een bepaald werk, levering of dienst nodig heeft, heeft zij de keuze deze werken, leveringen of diensten zelf te produceren, dan wel (in) te kopen van externe partijen. Deze beslissing wordt de *make-or-buy*-beslissing genoemd. Wanneer publieke organisaties besluiten iets (in) te kopen op de markt in plaats van het zelf te maken, wordt dit publieke inkoop genoemd.

In dit boek definiëren we publieke inkoop als *‘de verwerving van werken, leveringen of diensten door een overheid of publieke organisatie, van de markt of een andere externe instantie, terwijl zij tegelijkertijd publieke waarde creëren en waarborgen vanuit het perspectief van de eigen organisatie’*. De woorden ‘verwerving’ en ‘van de markt’ zijn hier van belang omdat het benadrukt dat publieke inkoop niet alle uitgaven van publieke organisaties omvat. In de aanbestedingsregels wordt in dit kader verwezen naar ‘aanbesteding’. Het omvat bijvoorbeeld niet het geld dat wordt uitgegeven aan salarissen van mensen die via een arbeidsovereenkomst bij een publieke organisatie in dienst zijn of aan uitkeringen. Met andere woorden, het omvat alleen de aankopen waarvoor een publieke organisatie een factuur ontvangt (Telgen, 1994). De toevoeging ‘tegelijkertijd publiek waarde creëren en waarborgen’ is ook belangrijk omdat zij benadrukt dat publieke inkoop meer is dan het voldoen aan een interne vraag naar een bepaald werk, levering of dienst. Inkoop speelt nadrukkelijk ook een rol bij het creëren en waarborgen van publieke waarde. Een bekende misvatting over publieke inkoop is dan ook dat het alleen gaat over de inkoop en het sluiten van een contract met een leverancier, terwijl het feitelijk ook het initiëren, voorbereiden, uitvoeren en managen van contracten met diverse leveranciers omvat. In dit proces wordt publieke waarde namelijk gecreëerd en geborgd. Hierbij moet wel worden vermeld dat het rechtskader van de EU alleen het onderdeel ‘aanbesteding’ van publieke inkoop regelt, terwijl het nationale recht regels uit zowel het privaats- als het bestuursrecht kan bevatten voor bijvoorbeeld de verkoop van grond en gebouwen, en dus breder is, zoals verder wordt besproken in Hoofdstuk 3.

1.4. Publieke inkoop versus inkoop door private bedrijven

Het inkoopvolume en de inkoopwaarde van publieke organisaties zijn vergelijkbaar met, of zelfs substantieel hoger, dan die van veel van hun private tegenhangers. In Nederland wordt bijvoorbeeld door de centrale en gedecentraliseerde overheden jaarlijks voor ongeveer 84 miljard euro besteed aan werken, leveringen of diensten voor de 17 miljoen burgers. Van publieke inkoop wordt verwacht dat het voldoet aan hoge eisen van transparantie, integriteit, verantwoordingsplicht en ook een voorbeeldfunctie aanneemt. Deze waarden en vaak tegenstrijdige doelstellingen moeten volgens de bestaande governance mechanismen worden gemanaged. Deze mechanismen, in combinatie met politieke doelstellingen en de politieke verantwoordelijkheid van politici, stellen eisen aan publieke inkoop die niet specifiek worden verwacht bij inkoop door private organisaties. Bovendien hebben publieke organisaties, in tegenstelling tot private organisaties, te maken met

een groot aantal belanghebbenden, zoals burgers, collega-politici, ambtenaren, vakbonden, en belastingbetalers, die allemaal verschillende en soms tegenstrijdige doelstellingen hebben waarmee rekening moet worden gehouden. Hoofdstuk 4 beschrijft de organisatorische afwegingen van publieke inkoopprocessen.

Publieke inkoop wordt, en dat is misschien nog belangrijker, gereguleerd door wet- en regelgeving die niet geldt voor inkoop door private organisaties. Deze regels zijn vastgelegd in diverse internationale, Europese en nationale juridische kaders, zoals de internationale Overeenkomst inzake Overheidsopdrachten van de Wereldhandelsorganisatie, of primaire en secundaire wetgeving van de Europese Unie, zoals de vrij verkeerregels en de aanbestedingsrichtlijnen (2014/24/EU, 2014/22/EU en 2014/23/EU), en de Nederlandse Aanbestedingswet 2012. Deze regelgevende kaders zijn grotendeels gebaseerd op de beginselen van gelijkheid, transparantie en proportionaliteit.

Bovendien wordt publieke inkoop ook vaak gebruikt als een beleidsinstrument om gewenste doelen in de samenleving te bereiken en publieke waarde te creëren, zoals het stimuleren van mogelijkheden voor het midden- en kleinbedrijf (mkb), het aanjagen van de markt voor duurzame leveringen of het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt voor langdurig werkloze burgers. Strategische publieke inkoopkeuzes worden behandeld in Hoofdstuk 5. Om deze redenen zijn de belangrijkste verschillen tussen publieke en private inkoop de naleving van wet- en regelgeving, de verwachte standaarden met betrekking tot waarden als transparantie en integriteit, en de verscheidenheid aan maatschappelijke doelstellingen en publieke waarde die in acht moeten worden genomen. Deze verschillen worden besproken en in verband gebracht met inkoopactiviteiten in Hoofdstuk 2 over publieke waarden.

1.5. Het inkoopproces in drie V's

Het inkoopproces is door diverse wetenschappers en deskundigen op zeer uiteenlopende wijzen vormgegeven. Sommige auteurs schetsen gedetailleerde modellen, waarvan sommige modellen lineair en andere circulair zijn. Ondanks de vele verschillende modellen kunnen er geen duidelijke tegenstellingen tussen de verschillende modellen worden aangewezen. De grootste verschillen in de modellen hebben betrekking op de toepassingen voor afzonderlijke aanbestedingen of contracten. Op deze wijze kan voor eenvoudige aanbestedingen en contracten gebruik worden gemaakt van gestandaardiseerde sjablonen en kunnen de

benodigde stappen om in te kopen snel worden gezet. Voor meer complexe en unieke aanbestedingen en contracten is een aangepaste en gedetailleerde aanpak en model meer op zijn plaats.

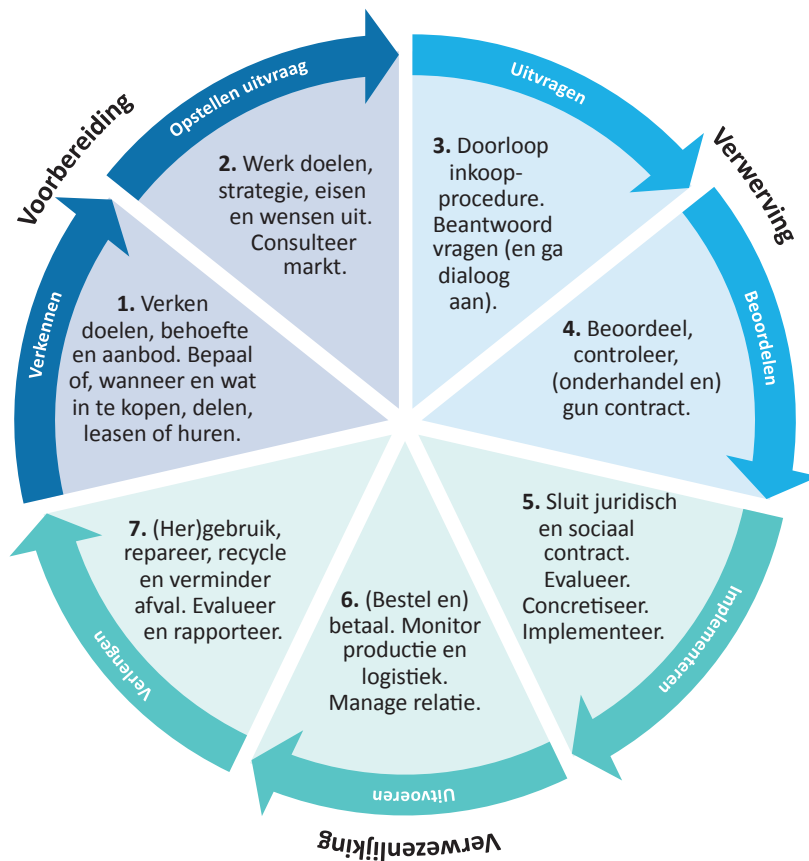
In dit boek wordt een circulair procesmodel gebruikt om het inkoopproces te illustreren. Het zogenaamde 3V-model (Schotanus, 2022), zie ook figuur 1.1. Hierbij verwijst 3V naar de drie hoofdfasen van het model: Voorbereiding, Verwerving en Verwezenlijking. Het 3V-model is speciaal ontwikkeld voor de publieke sector en heeft, net als sommige inkoopmodellen voor private inkoop zoals het inkoopwiel van Van Weele & Rozemeijer (2022), een circulaire vorm van een wiel. In dit boek wordt het inkoopproces dus gevisualiseerd als continu en cyclisch proces. De circulariteit van het proces beïnvloedt wat en hoe inkoopactiviteiten worden gebruikt om inkoopgerelateerde beslissingen zoals minder kopen, producten langer gebruiken, of in plaats van wegwerpartikelen producten hergebruiken, ook onderdeel te maken van het inkoopproces. Ondanks de verschillen tussen publieke inkoop en inkoop door private organisaties zijn de fasen vergelijkbaar. Het 3V-model voegt echter concepten toe als beleidsdoelstellingen, inkoopprocedure, sociaal contract en circulaire inkoop die passen bij de specifieke kenmerken van publieke inkoop. Hieronder worden kort de zeven stappen beschreven die vallen binnen de drie hoofdfasen van het 3V-model.

De voorbereidingsfase

De voorbereidingsfase bestaat uit twee stappen: Verkennen en Opstellen van de uitvraag. Het doel van deze fase is het verkennen van de inkoopwensen en het eigenlijke inkoopproces op gang te brengen.

Stap 1: Verkennen

De eerste stap in het inkoopproces is het onderzoeken van de behoefte en in hoeverre het nodig is om een beroep te doen op de inspanningen van leveranciers om in deze behoefte te voorzien of dat de organisatie het zelf kan leveren. Dit wordt de *make-or-buy*-beslissing genoemd. De behoefte aan werken, leveringen of diensten is gebaseerd op een voorspellende analyse door de inkoop van wat er nodig is, welke uitgaven er eerder zijn gedaan en welke leveringsmogelijkheden er zijn. Er wordt in deze fase ook rekening gehouden met duurzame of beleidsgerelateerde elementen. Is het bijvoorbeeld mogelijk te lenen in plaats van in te kopen, bewust minder in te kopen, of de aankoop nog even uit te stellen en het huidige product langer te gebruiken? Worden producten nieuw of tweedehands ingekocht of wordt een dienst ingekocht? Is er een alternatief voor wegwerpartikelen? En



Figuur 1.1 Het 3V-model (Schotanus, 2022)

is het mogelijk om met de aanschaf bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren? Deze verkenning kan worden beschouwd als de eerste stap van publiek inkopen. In Hoofdstuk 2, Hoofdstuk 4, Hoofdstuk 5 en Hoofdstuk 7 worden relevante onderliggende concepten en organisatorische structuren besproken.

Stap 2: Opstellen uitvraag

Na de eerste stap, waarin wordt besloten een bepaald werk, levering, of dienst in te kopen, wordt een inkoopproject gestart en een inkoopteam samengesteld. Het inkoopteam ontwikkelt een inkoopstrategie en stelt specifieke doelen voor de inkoop met betrekking tot kosten, kwaliteit en maatschappelijke aspecten. Als onderdeel van de inkoopstrategie wordt een keuze gemaakt over bijvoorbeeld de te volgen aanbestedingsprocedure, zoals een concurrentiegerichte dialoog of een niet-openbare aanbesteding, de contractduur et cetera. Ook moeten eventuele maatschappelijke en politieke gevoeligheden in kaart worden gebracht.

Verder moet relevant inkoopbeleid in de inkoopstrategie worden vertaald. Deze onderwerpen worden in meer detail besproken in Hoofdstuk 5 en Hoofdstuk 7.

Voor specifieke aspecten van de inkoopstrategie, specificaties, gunningsmodel en/of contractbepalingen kunnen potentiële leveranciers worden geraadpleegd. Op basis van de strategie wordt een beschrijvend document opgesteld waarin wordt uiteengezet hoe de leverancier(s) zal worden geselecteerd en wat van de leveranciers wordt vereist om een offerte te mogen indienen. Deze eisen en criteria kunnen allemaal worden gebruikt om via de aanbesteding publieke waarde te creëren. Meer informatie over de juridische aspecten van inkoop is te vinden in Hoofdstuk 3. De ontwikkeling van een gunningsmodel wordt beschreven in Hoofdstuk 6.

Daarnaast worden een programma van eisen of een bestek, en in sommige gevallen een ambitieverklaring en een conceptcontract (vooral voor grotere aankopen), geschreven. Specificaties kunnen functioneel, technisch of een combinatie van beide zijn. Een conceptcontract vermeldt een aantal zaken zoals het financiële model, betalingsvoorwaarden, boeteclausules, garantievoorzaken, veiligheidsvoorschriften of leveringsvoorwaarden (Van Weele & Rozemeijer, 2022). Bovendien moet, voordat met de aanbesteding wordt begonnen, een besluit worden genomen over wie moet worden betrokken en wie welke beslissingen zal nemen in welke fase van het proces. Meer details over deze beslissingen zijn te vinden in Hoofdstuk 6 en Hoofdstuk 7.

De verwervingsfase

De verwervingsfase bestaat uit twee stappen: Uitvragen en Beoordelen. Als er een selectie- of pre-kwalificatiefase plaatsvindt, dan worden deze stappen tweemaal uitgevoerd: eenmaal voor de pre-kwalificatiefase en een keer voor de gunningsfase.

Stap 3: Uitvragen

Aan het begin van deze fase wordt een aanbesteding openbaar aangekondigd, of in het geval van een zeer klein inkooptraject worden een of enkele leveranciers uitgenodigd om een offerte uit te brengen. Tijdens deze fase kunnen leveranciers meestal op een vastgesteld moment vragen stellen over de inkoopdocumenten en deze antwoorden worden meestal gedeeld met alle potentiële leveranciers, tenzij ze vertrouwelijk zijn. Op deze manier wordt de vraag aan het aanbod gekoppeld. Vervolgens kunnen de leveranciers hun verzoeken tot deelneming (voor de selectiefase; potentiële leveranciers worden dan ook wel gegadigden genoemd) of hun inschrijvingen ofwel offertes (voor de gunningsfase; potentiële

leveranciers worden dan ook wel inschrijvers genoemd) indienen om door de inkopende organisatie te worden beoordeeld. Hoofdstuk 6 gaat verder in op het gunningsproces.

Stap 4: Beoordelen

In de beoordelingsfase worden de verzoeken tot deelneming (voor de selectiefase) en de inschrijvingen (voor het gunnen van het contract) beoordeeld. Bij onderhandelingsprocedures bestaat de mogelijkheid voor inkoper en leverancier om te onderhandelen over de inschrijvingen. In de beoordelingsfase worden ook onderwerpen als de geschiktheid van leveranciers gecontroleerd. Bovendien is het toegestaan om verificatievragen te stellen of meer bewijzen op te vragen als er onduidelijke elementen in een verzoek of inschrijving zijn. De beoordelingsfase kan een grotendeels administratief proces zijn in het geval dat een inkoper een contract uitsluitend op basis van de laagste prijs gunt. Indien de inkoper ook kwalitatieve gunningscriteria gebruikt, wordt een beoordelingscommissie aangesteld. De beoordeling kan dan bestaan uit verschillende ronden van individuele en gezamenlijke besluitvorming. Op basis van de uitkomsten van de beoordelingen, ontvangen de leveranciers schriftelijke en vaak mondelinge feedback over hun inschrijvingen. Aan de winnende leverancier wordt de opdracht toegekend. Hoofdstuk 6 beschrijft deze besluitvormingsprocessen in meer detail. Zodra de aanbesteding en de beoordeling is afgerond, is de laatste stap in het proces het evalueren van het proces tot aan stap 4 en na te gaan wat kan worden geleerd voor nieuwe aanbestedingen.

De verwezenlijgingsfase

De verwezenlijgings- ofwel uitvoerende fase bestaat uit drie stappen: Implementeren, Uitvoeren en Verlengen. Deze laatste stappen koppelen het inkoopproces aan de uitvoering (of levering) van de leveringen, diensten of werken die zijn ingekocht.

Stap 5: Implementeren

In de implementatiefase wordt het contract afgerond en ondertekend en kan de winnende inschrijving door de leverancier worden geconcretiseerd en uitgevoerd, veelal in samenwerking met de inkopende organisatie. Voor kleine of eenvoudige contracten is concretisering niet nodig, maar in veel gevallen moeten overheden en leveranciers hun activiteiten coördineren en een contract implementeren voordat het gebruikt kan worden.