|  |
| --- |
| **Dienst Justitiële Inrichtingen** |
| Pas op, aanbestedingsdrempels! |
| Onderzoek naar de gewijzigde circulaire grensbedragen |
|  |
| **Jordy Rog** |
| **24-5-2016** |

|  |
| --- |
|  |



|  |
| --- |
| **Dienst Justitiële Inrichtingen** |
| Pas op, aanbestedingsdrempels! |
| Onderzoek naar de gewijzigde circulaire grensbedragen |
|  |
| **Jordy Rog** |
| **24-5-2016** |

|  |
| --- |
|  |

Product: afstudeerscriptie

Student: Jordy Rog

Studentnummer: 12085413

Studie: Facility Management

Begeleider: Dhr. L. Dols, MSc.

De Haagse Hogeschool

Opleiding: Facility Management

Johanna Westerdijkplein 75

2595 AA, Den Haag

Externe beoordelaar: Dhr. C. Rutgers

Bedrijf: Dienst Justitiële Inrichtingen

Bedrijfsbegeleider: Dhr. W. v. Vlist

Turfmarkt 147

2511 DP, Den Haag

Onderzoeksperiode: februari – mei 2016

Datum: 24-05-2016

Plaats: Den Haag

**Auteursreferaat**

Het onderzoek van deze scriptie heeft als hoofdthema de gewijzigde circulaire grensbedragen. Daarnaast zijn belangrijke onderwerpen in het onderzoek: de Aanbestedingswet 2012, de Gids proportionaliteit, aanbestedingsprocedures en de inkoopkolom.

In de scriptie wordt antwoord gegeven op de centrale probleemstelling: *“Wat zijn, binnen Dienst Justitiële Inrichtingen, de gevolgen van de gewijzigde circulaire grensbedragen voor de inkoopkolom en hoe moet Dienst Justitiële Inrichtingen hier op anticiperen, zodat wordt voldaan aan de wet- en regelgeving?”.*

De aanbevelingen zijn gedaan op basis van de huidige- en gewenste situatie en het literatuur- en praktijkonderzoek. De aanbevelingen volgen op de conclusie en bieden oplossing aan het probleem dat naar voren komt in de probleemstelling. De voornaamste adviezen zijn te formuleren als het doen van een Europese aanbesteding, het opzetten van een dynamisch aankoopsysteem, het schuiven in verantwoordelijkheden en het nemen van maatregelen. Het implementatieplan geeft afsluitend weer hoe de inkoopkolom kan anticiperen op de gewijzigde circulaire grensbedragen.

**Indexreferaat**

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen, circulaire grensbedragen, Aanbestedingswet 2012, Gids proportionaliteit, inkoopuitvoeringscentrum, enkelvoudig onderhandse procedure, meervoudig onderhandse procedure, dynamisch aankoopsysteem, Europese aanbesteding.

**Managementsamenvatting**

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is een gespecialiseerd onderdeel van het ministerie van Veiligheid en Justitie en zorgt voor de tenuitvoerlegging van straffen en andere vrijheidsbenemende maatregelen die door de rechter zijn opgelegd. Inkoop binnen DJI bestaat uit de afdelingen: Inkoopbeleid & Strategie en het Inkoopuitvoeringscentrum (IUC).

Na een langlopende discussie tussen de Algemene Rekenkamer (AR) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, heeft op 1 september 2015 een wijziging plaatsgevonden op het gebied van de circulaire grensbedragen. De verwachting van DJI is dat de administratieve lasten als gevolg van de wijziging toenemen. Het is echter onduidelijk op hoeveel wat voor soort inkoopopdrachten de wijziging effect heeft. Wanneer DJI niet aan de nieuwe werkwijze voldoet kunnen de uitgaven binnen de €33.000,- en €50.000,- onrechtmatig worden verklaard. De probleemstelling, volgend uit de hierboven beschreven situatie, ziet er als volgt uit*: “Wat zijn, binnen Dienst Justitiële Inrichtingen, de gevolgen van de gewijzigde circulaire grensbedragen voor de inkoopkolom en hoe moet Dienst Justitiële Inrichtingen hier op anticiperen, zodat wordt voldaan aan de wet- en regelgeving?”.*

Het onderzoek kan getypeerd worden als een descriptief en exploratief onderzoek. De eerste stap van het onderzoek is namelijk het registreren en ordenen van bestaande gegevens. Daarnaast heeft het onderzoek kenmerken van een exploratief onderzoek. Er wordt namelijk gezocht naar verbanden. Tijdens het onderzoek is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek, deskresearch en interviews. Hiermee zijn onder meer de huidige en gewenste situatie in kaart gebracht.

Uit de verschillende onderzoeken is geconcludeerd dat de gewijzigde circulaire grensbedragen tot gevolg heeft dat DJI tussen de €33.000,- en €50.000,- een andere inkoopprocedure moet hanteren. Het hanteren van deze procedure zorgt voor extra administratieve lasten van circa 1,1 fte. Het niet voldoen aan de gewijzigde circulaire leidt daarnaast tot een risico van €4,3 miljoen aan onrechtmatigheden, bij een tolerantiegrens van €10 miljoen. Aangezien de extra benodigde capaciteit Rijksbreed niet wordt gefinancierd, dient het IUC de 1,1 fte aan extra werkzaamheden uit te voeren met het huidige personeelsbestand.

Uit het onderzoek naar de gewijzigde circulaire grensbedragen zijn negen categorieën voortgekomen. Deze negen categorieën beslaan de meest voorkomende soort inkoop (kijkend naar de afgelopen vier jaar) binnen de €33.000,- tot €50.000,-. In de aanbevelingen is per categorie een advies opgesteld. De belangrijkste aanbevelingen zijn: het verplaatsen van verantwoordelijkheden, het doen van een Europese aanbesteding, het hanteren van een dynamisch aankoopsysteem en het voorkomen van maverick buying. Met het doorvoeren van de adviezen wordt 100% van de extra werkzaamheden gereduceerd. Daarnaast draagt het doorvoeren van de aanbevelingen bij aan organisatiedoelstellingen en aan een verdere professionalisering van de inkoopfunctie. Het daadwerkelijk implementeren van de aanbevelingen kost DJI 239 uur en €61.936,-.

**Voorwoord**

Deze scriptie is geschreven naar aanleiding van de afstudeeropdracht uitgevoerd bij de Dienst Justitiële Inrichtingen, onderdeel van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De afstudeeropdracht dient als afronding van de opleiding Facility Management aan de Haagse Hogeschool. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de afdeling Inkoopbeleid & Strategie.

Langs deze weg wil ik graag mijn docent-begeleider Leo Dols bedanken voor de begeleiding tijdens deze periode. Daarnaast wil ik mijn begeleider Wolter van der Vlist bedanken voor het vertrouwen, de begeleiding en de mogelijkheden die mij zijn gegeven. Tot slot wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor de hulp en ondersteuning.

Den Haag, mei 2016

Jordy Rog

**Inhoudsopgave**

[Inleiding 1](#_Toc451687733)

[Hoofdstuk 1: Onderzoeksverantwoording 2](#_Toc451687734)

[*1.1 De aanleiding 2*](#_Toc451687735)

[*1.2 De hoofdvraag 3*](#_Toc451687737)

[*1.3 Methoden van onderzoek 3*](#_Toc451687738)

[*1.3.1 Onderzoek type 3*](#_Toc451687739)

[*1.3.2 Onderzoeksmethoden 4*](#_Toc451687740)

[Hoofdstuk 2: Organisatieanalyse 7](#_Toc451687745)

[*2.1 Het ministerie van Veiligheid en Justitie 7*](#_Toc451687746)

[*2.1.1 Dienst Justitiële Inrichtingen 7*](#_Toc451687747)

[*2.1.2 De afdeling inkoop 8*](#_Toc451687748)

[*2.2 7-S model 8*](#_Toc451687749)

[*2.3 Externe analyse 9*](#_Toc451687750)

[Hoofdstuk 3: Literatuur onderzoek 10](#_Toc451687751)

[*3.1 Inkooporganisatie binnen het Rijk 10*](#_Toc451687752)

[*3.2 Aanbestedingswet 2012 10*](#_Toc451687753)

[*3.3 Circulaire grensbedragen 11*](#_Toc451687754)

[*3.4 Inkooptrajecten 12*](#_Toc451687755)

[*3.5 Onrechtmatig inkopen 13*](#_Toc451687758)

[*3.6 Waardebepaling van de opdrachtsom 13*](#_Toc451687759)

[Hoofdstuk 4: Huidige situatie 14](#_Toc451687760)

[*4.1 De stakeholders 14*](#_Toc451687761)

[*4.2 Huidige regelgeving 14*](#_Toc451687762)

[*4.2.1 Totstandkoming van de regelgeving voorafgaand aan 1 september 2015 14*](#_Toc451687763)

[*4.2.2 Totstandkoming van de regelgeving van 1 september 2015 15*](#_Toc451687764)

[*4.3 Huidige werkwijze 15*](#_Toc451687765)

[*4.3.1 werkwijze voorafgaand aan 1 september 2015 15*](#_Toc451687766)

[*4.3.2 werkwijze vanaf 1 september 2015 16*](#_Toc451687767)

[Hoofdstuk 5: Gewenste situatie 17](#_Toc451687768)

[*5.1 Gewenste werkwijze Algemene Rekenkamer 17*](#_Toc451687769)

[*5.2 Gewenste situatie Dienst Justitiële Inrichtingen 18*](#_Toc451687771)

[Hoofdstuk 6: Praktijkonderzoek 19](#_Toc451687772)

[*6.1 Ministerie van Infrastructuur en Milieu* 19](#_Toc451687773)

[*6.2 Belastingdienst* 19](#_Toc451687774)

[Hoofdstuk 7: Consequenties voor Dienst Justitiële Inrichtingen 20](#_Toc451687775)

[*7.1 Verschil in werkwijze* 20](#_Toc451687776)

[*7.2 Consequenties van het verschil in werkwijze* 21](#_Toc451687777)

[Hoofdstuk 8: Onderzoeksresultaten 24](#_Toc451687780)

[*8.1 Categorieën* 24](#_Toc451687781)

[*8.1.1 Opleidingen en trainingen 24*](#_Toc451687782)

[*8.1.2 Geen inkoop 24*](#_Toc451687783)

[*8.1.3 Inhuur personeel 24*](#_Toc451687784)

[*8.1.4 Bouw- en kluswerkzaamheden 25*](#_Toc451687785)

[*8.1.5 Medische zorg 25*](#_Toc451687786)

[*8.1.6 Benodigdheden en hulpmiddelen / Maverick buying 25*](#_Toc451687787)

[*8.1.7 Kosten ten behoeve van arbeid 26*](#_Toc451687788)

[*8.1.8 Onderhoud van apparatuur 27*](#_Toc451687789)

[*8.1.9 Groenvoorziening 27*](#_Toc451687790)

[Conclusie 28](#_Toc451687792)

[Aanbevelingen 29](#_Toc451687793)

[Implementatieplan 32](#_Toc451687801)

[Consequenties 35](#_Toc451687810)

[Literatuurlijst 38](#_Toc451687819)

# Verklarende woordenlijst

*Hieronder is beschreven wat de belangrijkste afkortingen in het rapport voor betekenis hebben.*

**Afkortingen**

DJI Dienst Justitiële Inrichtingen

IUC Inkoopuitvoeringscentrum

AR Algemene Rekenkamer

ADR Auditdienst Rijk

EOP Enkelvoudig onderhandse procedure

MOP Meervoudige onderhandse procedure

RVB Rijksvastgoedbedrijf

MKB Midden- en kleinbedrijf

OI Opleidingsinstituut

Btw Belasting toegevoegde waarde

BZK Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Fte Fulltime-equival

# Inleiding

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is een gespecialiseerd onderdeel van het ministerie van Veiligheid en Justitie en zorgt voor de tenuitvoerlegging van straffen en andere vrijheidsbenemende maatregelen die door de rechter zijn opgelegd. Inkoop binnen DJI bestaat uit de afdelingen: Inkoopbeleid & Strategie en het Inkoopuitvoeringscentrum (IUC). De kaderstelling en de beleidscomponent van inkoop vallen onder de verantwoordelijkheid van de afdeling Inkoopbeleid & Strategie. De uitvoerende werkzaamheden en processen op het gebied van inkoop zijn ondergebracht bij het IUC. Dit onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de afdeling Inkoopbeleid & Strategie (Dienst Justitiële Inrichtingen, 2016).

Na een langlopende discussie tussen de Algemene Rekenkamer (AR) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 1 september 2015 een wijziging plaatsgevonden ten opzichte van de circulaire grensbedragen. Voorafgaand aan de wijziging kon bij inkoopopdrachten onder het grensbedrag van €50.000,- worden volstaan met een verwijzing naar de circulaire grensbedragen voor de motivering. De AR stelt dat het grensbedrag van €50.000,- te hoog is en naar €33.000,- moet worden bijgesteld. Bij ieder inkooptraject tussen de €33.000,- en €50.000,- moet voortaan standaard in het inkoopdossier maatwerk gemotiveerd worden. Aan de hand van de acht (in de Gids proportionaliteit beschreven) elementen moet worden gemotiveerd voor welke procedure een inkoper kiest (Gewijzigde circulaire grensbedragen, 2015).

De verwachting van DJI is dat de administratieve lasten als gevolg van de wijziging toenemen. Het is echter onduidelijk voor hoeveel inkoopopdrachten een motivering moet worden opgesteld en om wat voor soort inkoopopdrachten het gaat. Kortom, de impact van de wijziging is onduidelijk. Ondanks een verwachte stijging van de werkzaamheden moeten de IUC’s de extra capaciteit zelf opbrengen. De benodigde capaciteit wordt Rijksbreed niet gefinancierd.

In 2015 heeft DJI een onvolkomenheid gekregen, omdat het totale inkoopbeheer niet op orde was. Een onvolkomenheid wordt toegekend als fouten en/ of onzekerheden in het jaarverslag de aangehouden tolerantiegrenzen overschrijden. De Rekenkamer, het controleorgaan binnen het Rijk, kent dan een onvolkomenheid toe. Eén van de oorzaken van deze onvolkomenheid zijn de te hoge onrechtmatige inkopen. In 2015 is door de AR en Auditdienst Rijk (ADR) €16 miljoen aan onrechtmatigheden geconstateerd. Wanneer DJI niet aan de hierboven beschreven werkwijze voldoet, ontstaat het risico dat ook de uitgaven binnen de €33.000,- en €50.000,- onrechtmatig worden verklaard. Een verdere toename van de onrechtmatige uitgaven zal onder meer leiden tot: extra controles, meer opgelegde verbetermaatregelen en een toenemende rapportagedruk. Voor DJI is het toegestaan om €10 miljoen aan onrechtmatigheden te hebben .

De probleemstelling volgend uit de hierboven beschreven situatie ziet er als volgt uit*:*

|  |
| --- |
| *“Wat zijn, binnen Dienst Justitiële Inrichtingen, de gevolgen van de gewijzigde circulaire grensbedragen voor de inkoopkolom en hoe moet Dienst Justitiële Inrichtingen hier op anticiperen, zodat wordt voldaan aan de wet- en regelgeving?”.* |

De probleemstelling is opgedeeld in vier deelvragen, deze staan beschreven in hoofdstuk 1: Onderzoeksverantwoording. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 de organisatie geanalyseerd. Het literatuuronderzoek, dat de basis vormt voor het onderzoek, is beschreven in hoofdstuk 3. Aansluitend op het literatuuronderzoek worden de huidige- en gewenste situatie in kaart gebracht, gevolgd door het praktijkonderzoek. Vervolgens worden de belangrijkste resultaten en consequenties van deze onderzoeken beschreven. Nadat de verschillende onderzoeken zijn afgerond, wordt een conclusie getrokken gevolgd door aanbevelingen, een implementatieplan en de consequenties van dit implementatieplan.

# Hoofdstuk 1: Onderzoeksverantwoording

*In hoofdstuk 1 zijn de aanleiding, de doelstelling en het verwachte eindproduct beschreven. Vervolgens wordt per deelvraag toegelicht hoe deze onderzocht is en welk type onderzoek gebruikt is.*

## De aanleiding

*In paragraaf 1.1 is de aanleiding van het onderzoek toegelicht. Vervolgens zijn in chronologische volgorde de opeenvolgende wijzigingen beschreven. Tot aan de meeste recente wijziging, dit is tevens de aanleiding van het onderzoek.*

Per 1 april 2013 is de Aanbestedingswet 2012 van kracht. De Aanbestedingswet 2012 verving het BAO (Besluit aanbesteding voor overheidsopdrachten), het Bass (Besluit aanbesteding speciale sectoren), de WIRA (Wet Implementatie Rechtsbeschermingsrichtlijnen Aanbesteden) en de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen. De Aanbestedingswet 2012 geeft geen richtlijnen voor aanbestedingen onder de Europese drempelwaarde. Organisaties zijn met deze regelgeving vrij te bepalen welke procedure zij volgen (Es W. v., Kaders in de publieke sector, 2015).

Op 1 januari 2015 wordt een nieuwe Rijksbrede circulaire ingevoerd. Voor opdrachten onder de Europese drempelwaarde gelden voortaan nieuwe richtlijnen. De nieuwe circulaire bepaalt op basis van de waarde van de opdracht, welke procedure in een concreet geval het meest geschikt is. Voor de motivering van een procedure kan worden verwezen naar de circulaire grensbedragen .

|  |  |
| --- | --- |
| Ingangsdatum | Regelgeving |
| 1 april 2013 | De Aanbestedingswet 2012 geeft geen richtlijnen voor aanbestedingen onder de Europese drempelwaarde. Organisaties zijn met deze regelgeving vrij te bepalen welke procedure zij volgen. |
| 1 januari 2015 | Aan de hand van de Gids proportionaliteit worden de grensbedragen onder de Europese aanbestedingsdrempel vastgesteld. Voor de motivatie van een bepaalde procedure kan men volstaan met de verwijzing naar de circulaire. |
| 1 september 2015 | De grensbedragen worden aangepast. Voortaan moet bij opdrachten met een waarde van € 33.000,- tot €50.000,- gemotiveerd worden welke procedure men volgt. |

Op 1 september 2015 wordt de meest recente circulaire doorgevoerd. In de praktijk blijkt dat op basis van de acht afwegingsaspecten uit de Gids proportionaliteit, niet alle opdrachten met een waarde van € 33.000,- tot € 50.000,- zonder meer één-op-één gegund kunnen worden. In bepaalde gevallen moet de meervoudig onderhandse procedure worden toegepast. Als gevolg hiervan ontstaat de volgende werkwijze:

* Voor opdrachten met een waarde tot €33.000,- wordt de één-op-één gunning als te hanteren procedure aangewezen

Figuur 1: Opvolging regelgeving

* Voor opdrachten met een waarde vanaf €33.000,- tot €50.000,- moet de keuze voor de één-op-één gunning, dan wel de meervoudig onderhandse procedure per opdracht worden gemotiveerd. Voor controle en verantwoordingsdoeleinden dient deze motivering in het inkoopdossier vastgelegd te worden. (Gewijzigde circulaire grensbedragen, 2015)

In figuur 1 is nogmaals weergegeven hoe de regelgeving tot stand is gekomen.

**Urgentie**

Elk jaar voert de AR gezamenlijk met de ADR het verantwoordingsonderzoek uit naar de kwaliteit van de jaarverslagen, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van beleidsinformatie. Het verantwoordingsonderzoek is een wettelijke taak van de AR. Als fouten en/ of onzekerheden in het jaarverslag en de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering de aangehouden tolerantiegrenzen overschrijden, wordt dit vermeld in de rapporten. Ook in 2015 is onderzoek gedaan naar het inkoopbeheer binnen DJI. Uit dit onderzoek blijkt dat inkoop binnen DJI nog niet op orde is. De onvolkomenheid uit 2012, 2013 2014 blijft daarom staan. Het blijven staan van de onvolkomenheid betekent meer rapportagedruk, meer opgelegde verbetermaatregelen en een slecht imago. De minister moet zich bij een nieuwe onvolkomenheid zelfs verantwoorden in de tweede kamer. Oorzaken voor deze onvolkomenheid zijn: onvolledige inkoopdossiers, onvolledigheid van het contractregister, niet alle inkoop via inkoop en de onrechtmatige uitgaven. De onrechtmatige uitgaven zijn een onderdeel van de onvolkomenheid (Resultaten verantwoordingsonderzoek bij het ministerie van Veiligheid en Justitie, 2014).

Het bedrag aan onrechtmatigheden is gedaald van €27,7 miljoen in 2014 naar €16 miljoen in 2015. De tolerantiegrens binnen DJI is €10 miljoen. De afgelopen jaren is veel tijd en energie gestoken om het bedrag aan onrechtmatigheden te verminderen. De nieuwe circulaire brengt echter het risico met zich mee dat de onrechtmatige uitgaven stijgen. Wanneer DJI niet aan de nieuwe werkwijze voldoet, worden de uitgaven binnen de €33.000,- en €50.000,- onrechtmatig verklaard. Dit kan onder meer leiden tot opmerkingen van de AR in het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek, een niet goedgekeurde accountantsverklaring van de ADR, gerechtelijke procedures en/of imagoschade door negatieve publiciteit over DJI (Resultaten verantwoordingsonderzoek bij het ministerie van Veiligheid en Justitie, 2014).

## De hoofdvraag

Voortkomend uit de aanleiding is de volgende hoofdvraag ontstaan:

*“Wat zijn, binnen Dienst Justitiële Inrichtingen, de gevolgen van de gewijzigde circulaire grensbedragen voor de inkoopkolom en hoe moet Dienst Justitiële Inrichtingen hier op anticiperen, zodat wordt voldaan aan de wet- en regelgeving?”.*

* *De gewijzigde circulaire:* het betreft hier de meest recente wijziging van de circulaire grensbedragen. De wijziging die is doorgevoerd op 1 september 2015.
* *Inkoopkolom:* in het onderzoek wordt gekeken naar de gevolgen van de wijziging voor de gehele inkoopkolom.
* *Wet- en regelgeving:* voldoen aan de wet- en regelgeving betekent voldoen aan de Aanbestedingswet 2012 en de gewijzigde circulaire. Daarnaast heeft dit betrekking op de afspraken die zijn gemaakt met de ADR en AR om maximaal €10 miljoen aan onrechtmatigheden te hebben.

De doelstelling van het onderzoek is als volgt uitgedrukt:

* het in kaart brengen van de wijzigingen die ontstaan als gevolg van de gewijzigde circulaire,
* een beeld creëren van de aard en omvang van deze wijziging en de gevolgen voor de inkoopkolom,
* een advies over de manier waarop DJI deze wijzigingen kan opvangen met het huidige personeelsbestand, zodat aan de wet- en regelgeving wordt voldaan.

Wanneer de doelstelling wordt behaald is duidelijk op hoeveel en welk soort inkoopopdrachten de wijziging effect heeft. De omvang van de wijziging is dan duidelijk en DJI weet op welke wijze zij hierop kan anticiperen.

## Methoden van onderzoek

*In paragraaf 1.3 is het onderzoek getypeerd, de methode van onderzoek toegelicht en per deelvraag verantwoord welk type onderzoek is toegepast. Daarnaast is het onderzoek gefaseerd en is de doelgroep beschreven.*

### 1.3.1 Onderzoek type

Het onderzoek kan getypeerd worden als een descriptief (=beschrijvend) en exploratief onderzoek. De eerste stap van het onderzoek is namelijk het registreren en ordenen van bestaande gegevens. De gegevens staan beschreven in de SPEND, maar dienen verzameld en geanalyseerd te worden. Daarnaast heeft het onderzoek kenmerken van een exploratief onderzoek. Er wordt namelijk gezocht naar verbanden. Het verband tussen de wijziging van de circulaire en de toenemende administratieve lasten. Om de impact van de wijziging te onderzoek is het van belang verbanden en verklaringen te zoeken (Verhoeven, Onderzoeken doe je zo!, 2010).

### 1.3.2 Onderzoeksmethoden

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Deelvraag/ onderzoeksmethode | Literatuur onderzoek | Deskresearch | Halfgestructureerd-  interview | Ongestructureerd-  interview |
| 1. Hoe is de huidige   inkoopfunctie binnen Dienst Justitiële Inrichtingen ingericht? | x |  | x |  |
| 1. Wat hebben de gewijzigde circulaire grensbedragen voor consequenties voor de inkoopkolom? | x | x | x | x |
| * 1. Hoe was de wetgeving   vormgegeven voorafgaand aan de verandering? | x |  | x |  |
| * 1. Hoe is de nieuwe regelgeving   tot stand gekomen? |  |  |  | x |
| * 1. Wat houdt de nieuwe   regelgeving in? | x |  | x |  |
| * 1. Hoe wordt er invulling   gegeven aan deze nieuwe regelgeving? |  |  |  | x |
| * 1. Welke knelpunten ontstaan   als gevolg van de huidige situatie? |  |  | x | x |
| * 1. Wat is de omvang van   deze verandering? |  | x | x |  |
| 1. Hoe ziet de ideale situatie   voor DJI eruit? |  |  | x |  |
| 1. Hoe wordt bij vergelijkbare   IUC’s omgegaan met deze regelgeving? |  |  | x |  |

Figuur 2: Onderzoeksmethode per deelvraag

**Literatuuronderzoek**

Literatuuronderzoek is het verzamelen van de beschikbare literatuur. In het onderzoek is gebruik gemaakt van informatie uit internetbronnen, boeken, rapporten en nota’s. De informatie over de aanleiding, doelstelling en consequenties van de circulaire grensbedragen is grotendeels verzameld uit nota’s. Verder is literatuuronderzoek gebruikt om de inkoopfunctie en de totstandkoming van de aanbestedingsregelgeving in kaart te brengen (Verhoeven, 2010).

**Deskresearch**

Deskresearch is het verzamelen van feitelijke en praktische informatie, vaak in de vorm van primaire gegevens. Bij deze onderzoeksmethode is gezocht naar financiële informatie en andere kwalitatieve gegevens om antwoord te geven op de deelvragen. Tijdens het onderzoek is deskresearch gebruikt om de omvang en consequenties van de wijziging in kaart te brengen. De informatie hiervoor is verzameld uit de SPEND, het contractregister en het financieel- en inkoopsysteem (Studiemeesters, 2013).

**Interview**

Een interview is een vraaggesprek met als doel informatie te verzamelen over een bepaald onderwerp. Een reden om een interview af te nemen is om diepgaande informatie te verkrijgen of om informatie te verkrijgen over een onderwerp waar weinig over bekend is. Tijdens het onderzoek is gebruik gemaakt van halfgestructureerde en ongestructureerde interviews. Bij een halfgestructureerd interview wordt een vragenlijst gehanteerd, maar is daarnaast veel ruimte voor eigen inbreng. Bij een ongestructureerd interview vormen twee of drie hoofdvragen de basis van het gesprek (Verhoeven, 2010).

In figuur 3 wordt per deelvraag toegelicht welke methode van onderzoek gebruikt is en wat het gewenste resultaat daarvan is. De start van het onderzoek wordt aangeduid als ‘*week 1*’, de deadline als ‘*week 11*’. In bijlage 1 is per deelvraag verantwoord waarom een bepaalde methode van onderzoek is gebruikt.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Deelvraag | Onderzoeksmethode | Toelichting | Resultaat | Tijdspad |
| Deelvraag 1 | Literatuuronderzoek en interview. | Literatuuronderzoek naar de organisatiestructuur, de IUC’s en categoriemanagement. Interview met een adviseur van de afdeling Inkoopbeleid & Strategie. | Een overzichtelijk beeld van de inkoopfunctie binnen DJI. | Week 1-2 |
| Deelvraag 2 | Literatuuronderzoek, deskresearch, interviews. | - | - |  |
| Deelvraag 2.1 | Literatuuronderzoek en interview. | Literatuuronderzoek naar de regelgeving tot de gewijzigde circulaire. Interview met een adviseur van de afdeling Inkoopbeleid & Strategie. | Een overzicht van de regelgeving voor- en na de Aanbestedingswet 2012. | Week 3-4 |
| Deelvraag 2.2 | Interview. | Interview met de bedrijfsjurist van het ministerie van Veiligheid en Justitie. | Na deelvraag 2.2 is duidelijk hoe de regelgeving binnen DJI tot stand is gekomen en wat de reden achter de wijziging is. | Week 3-4 |
| Deelvraag 2.3 | Literatuuronderzoek en interview. | Literatuuronderzoek naar de betekenis van de wijziging. Interview met de bedrijfsjurist van het ministerie van Veiligheid en Justitie. | Na deelvraag 2.3 is duidelijk wat de wijziging exact inhoudt. | Week 3-5 |
| Deelvraag 2.4 | Interview. | Een interview met een teamleider bij het IUC van DJI over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de wijziging. | Na deelvraag 2.4 is duidelijk hoe men binnen het IUC omgaat met de nieuwe regelgeving. | Week 6 |
| Deelvraag 2.5 | Interview. | Interview met een teamleider van het IUC van DJI en een interview met een adviseur van de afdeling Inkoopbeleid & Strategie. | Na beantwoording van deelvraag 2.5 is duidelijk wat de knelpunten zijn voor de inkoopfunctie. | Week 7 |
| Deelvraag 2.6 | Interview en deskresearch. | Interview met de beheerders van de verschillende categorieën en een analyse van: de SPEND, het contractregister en het financieel- en inkoopsysteem Leonardo. | Na deelvraag 2.6 is duidelijk wat de omvang van de wijziging is. | Week 8-9 |
| Deelvraag 3 | Interview. | Om de gewenste situatie in beeld te brengen zal een interview worden afgenomen bij het IUC DJI en met een adviseur van de afdeling Inkoopbeleid & Strategie. | Na deelvraag 3 is duidelijk hoe de gewenste situatie eruit ziet. | Week 10 |
| Deelvraag 4 | Interview. | Een interview met vergelijkbare IUC’s over de wijze waarop zij invulling geven aan de wijziging. | Na deelvraag 4 is duidelijk hoe men binnen vergelijkbare IUC’s omgaat met de nieuwe regelgeving. | Week 10-11 |

Figuur 3: planning

**Doelgroep**

De doelgroep van het onderzoek is het organisatieonderdeel dat te maken krijgt met de uitkomsten. De opdrachtgever van het onderzoek is de afdeling Inkoopbeleid & Strategie. Vanuit strategisch oogpunt wil deze afdeling weten hoe groot de impact van de wijziging is op de inkoopkolom. De medewerkers van het IUC zijn uiteindelijk degene die met de gevolgen van de gewijzigde circulaire moeten werken. Zij zijn namelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van inkoop-gerelateerde werkzaamheden. De uitkomsten van het onderzoek hebben betrekking op de afdeling Inkoopbeleid & Strategie en het IUC. De afdeling Inkoopbeleid & Strategie neemt op basis van deze uitkomsten een aantal beslissing en het IUC geeft vervolgens uitvoering aan deze beslissingen .

# Hoofdstuk 2: Organisatieanalyse

*In hoofdstuk 2 volgt een analyse van de organisatie. Allereerst is het ministerie van Veiligheid en Justitie beschreven, vervolgens Dienst Justitiële Inrichtingen en daarna is ingezoomd op de afdeling inkoop. Tot slot wordt de afdeling geanalyseerd aan de hand van het 7-S model en zijn de belangrijkste externe factoren beschreven.*

## 2.1 Het ministerie van Veiligheid en Justitie

Het ministerie van Veiligheid en Justitie is een van de 11 ministeries en is verantwoordelijk voor de rechtsorde. Een rechtsorde waarin mensen moeten kunnen samenleven, ongeacht hun opvattingen of levensstijlen. De organisatie streeft naar een veilige en rechtvaardige samenleving en werkt daarbij samen met gemeenten, onderwijsinstellingen, bedrijven, inspecties, etc. Het ministerie van Veiligheid en Justitie kan rechtstreeks ingrijpen in het leven van burgers. Deze ingreep kan groot zijn door bijvoorbeeld een veroordeelde op te sluiten of ouders uit de ouderlijke macht te zetten, maar een ingreep kan ook relatief klein zijn. Hierbij kan gedacht worden aan het innen van een boete voor een verkeersovertreding. Het ministerie van Veiligheid en Justitie bestaat uit diensten die elk een eigen werkterrein hebben. Een gespecialiseerd onderdeel van het ministerie van Veiligheid en Justitie is de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI, 2014).

### 2.1.1 Dienst Justitiële Inrichtingen

De Dienst Justitiële Inrichtingen zorgt namens de minister van Veiligheid en Justitie voor de tenuitvoerlegging van straffen en andere vrijheidsbenemende maatregelen die door de rechter zijn opgelegd. Met 59 vestigingen en ongeveer 14.450 medewerkers is DJI één van de grootste organisaties in Nederland. Elk jaar stromen er circa 45.000 nieuwe justitiabelen in. De insluiting vindt plaats in verschillende inrichtingen, zoals gevangenissen en penitentiaire inrichtingen. DJI is een agentschap van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Dit betekent dat DJI een zekere mate van zelfstandigheid bezit. Een voorbeeld hiervan is het jaarlijkse budget dat DJI krijgt toegewezen en de afspraken die worden gemaakt over de te leveren prestaties (DJI, 2014).

*Missie*

De missie van DJI luidt als volgt:

'De Dienst Justitiële Inrichtingen levert een bijdrage aan de veiligheid van de samenleving door de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen en door de aan onze zorg toevertrouwde personen de kans te bieden een maatschappelijk aanvaardbaar bestaan op te bouwen.'

Dit betekent dat DJI naast het insluiten van mensen ook verantwoordelijk is voor hun dagelijkse verzorging. DJI werkt met de doelgroep aan de voorbereiding op een terugkeer in de maatschappij en maakt hierbij gebruik van maatwerk. Elke doelgroep wordt namelijk op een andere manier voorbereid. Volwassen gedetineerden biedt DJI bijvoorbeeld structuur, houvast en hulp, terwijl bij jongeren de focus ligt op het meegeven van de nodige bagage (DJI, 2014).

*Doelstellingen*

De Dienst Justitiële Inrichtingen heeft voor 2016 de doelstellingen vertaald naar drie ambities, te weten: 1. Een goed DJI, 2. Een financieel gezond DJI en 3. Mensen aan het werk, met uitvoering Van Werk Naar Werk-beleid (VWNW). Voor elk van deze afspraken geldt als randvoorwaarde een adequate ICT-voorziening. De basis van een goed DJI is een DJI dat deugdelijk uitvoering geeft aan haar kerntaken: insluiten, herstellen en voorkomen. Daarnaast speelt het personeel een cruciale rol voor een goed DJI. Van de medewerkers wordt verwacht dat zij optimaal bijdragen aan de door DJI te behalen resultaten. De juiste mens op de juiste plek is daarbij een uitgangspunt.

Bij de uitvoering van het Van Werk Naar Werk-beleid komt, na een periode van sturing op interne functievervulling, in 2016 de nadruk te liggen op de uitstroom naar buiten DJI. De interne arbeidsmarkt van DJI raakt verzadigd, zodat de focus verschuift naar de externe arbeidsmarkt. Het VWNW-beleid is erop gericht om ontslagen te voorkomen. Dat wil men bereiken door de getroffen medewerkers eerst vrijwillig te laten bewegen, zodat een verplichte beweging niet meer nodig is. Het ‘bewegen’ betekent in dit geval arbeidsmobiliteit (CNV Overheid, 2015).

*Organisatiestructuur*

De DJI bestaat uit drie divisies, directies en een aantal landelijke diensten. Het hoofdkantoor is gevestigd in Den Haag. De drie divisies zijn:

* Divisie Gevangeniswezen/Vreemdelingenbewaring: verantwoordelijk voor penitentiaire inrichtingen voor volwassen gedetineerden en voor detentiecentra voor vreemdelingen.
* Divisie Forensische Zorg/Justitiële Jeugdinrichtingen: verantwoordelijk voor forensisch psychiatrische centra voor patiënten in forensische zorg en voor jeugdinrichtingen voor jongeren in detentie.
* Divisie Individuele Zaken: verantwoordelijk voor plaatsing en selectie van justitiabelen. Zie voor het organogram van DJI bijlage 2 (DJI, 2014).

### 2.1.2 De afdeling inkoop

Inkoop bij DJI bestaat uit de afdelingen: Inkoopbeleid & Strategie en het Inkoopuitvoeringscentrum (IUC). De kaderstelling en de beleidscomponent van inkoop valt onder de verantwoordelijkheid van de afdeling Inkoopbeleid & Strategie. De uitvoerende werkzaamheden en processen op het gebied van inkoop zijn ondergebracht bij het IUC. Het inkoopbeleid van DJI geeft sturing aan de inkoopfunctie binnen de gehele DJI-organisatie. Het beleid vormt het kader waarbinnen publieke gelden, uitgegeven door DJI, doelmatig en op een objectieve, transparante en niet-discriminerende wijze worden besteed (minvenj, 2015).

Doelstelling van het inkoopbeleid is het eenduidig vastleggen en toegankelijk maken van de uitgangspunten die DJI hanteert bij het inrichten en uitvoeren van haar inkoopfunctie. Met het verder ontwikkelen van en invulling geven aan het inkoopbeleid, streeft DJI naar verdere professionalisering van haar inkoopfunctie. Concreet betekent dit:

* effectief en doelmatig inkopen,
* het volledig voldoen aan relevante regelgeving, zowel nationaal als Europees, met betrekking tot overheidsinkopen (rechtmatig inkopen),
* het minimaliseren van de kans op fraude en het bewaken van de integriteit,
* het vergroten van de inkoopkennis en het ontsluiten van deze kennis binnen de eigen organisatie,
* het hanteren van een eenduidige, transparante werkwijze binnen DJI .

Het verschil tussen de afdeling Inkoopbeleid & Strategie en het IUC is duidelijk terug te zien in de werkzaamheden. De afdeling Inkoopbeleid & Strategie is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het ontwikkelen en vertalen van inkoopbeleid door het signaleren, inventariseren en analyseren van ontwikkelingen binnen DJI, het ministerie van Veiligheid en Justitie, de Rijksoverheid, de maatschappij en de politiek. Het IUC is vervolgens verantwoordelijk om het inkoopbeleid te vertalen naar uitvoeringsbeleid en het uitvoeren van alle inkoop. Deze afdeling is dus verantwoordelijk voor de uitvoering van de werkzaamheden die als gevolg van de nieuwe circulaire ontstaan (minvenj, 2015).

## O:\7s-model-McKinsey.jpg2.2 7-S model

Voor het maken van een interne analyse van de organisatie is het 7-S model van McKinsey worden gebruikt. Het model is gericht op Dienst Justitiële Inrichtingen en waar mogelijk ingezoomd op de afdeling inkoop. Het 7-S model bestaat uit drie harde factoren (Systeem, Strategie en Structuur) en vier zachte factoren (Shared values, Stijl, Skills en Staf). Wanneer de zeven onderdelen van het model in evenwicht zijn, ontstaat volgens McKinsey een optimale bedrijfsvoering. (minvenj, 2015) Hieronder staan de belangrijkste systemen van DJI beschreven. Tijdens het onderzoek wordt gebruik gemaakt van informatie uit de verschillende informatiesystemen. Door het beschrijven van deze systemen wordt duidelijk waar ze voor dienen en welke informatie ze bieden. Het gehele 7-S model is terug te vinden in bijlage 3.

Figuur 4: 7-S model

*Systemen*

Eén van de belangrijkste communicatiesystemen in de organisatie is e-mail. Het maken van afspraken, het inplannen van een overleg, het verspreiden van informatie gebeurd veelal via de mail. Daarnaast is het intranet een belangrijke communicatiebron. Hier worden bijvoorbeeld de laatste nieuwsberichten in relatie tot DJI vermeld. Zo worden de medewerkers op de hoogte gesteld van de ontwikkelingen binnen en buiten DJI. De uitgaven van het IUC van DJI zijn vastgelegd in de SPEND, de contractpartijen staan vermeld in het contractregister en in het financieel- en inkoopsysteem Leonardo zijn onder meer alle facturen terug te vinden.

Voor het onderzoek zijn laatst genoemde systemen cruciaal om de juiste gegevens te verzamelen. De uitgaven tussen de €33.000,- en €50.000,- zijn terug te vinden in de SPEND en om kennis te vergaren over het soort inkoop en de leveranciers kan Leonardo worden gebruikt.

## 2.3 Externe analyse

De ontwikkelingen met de meeste impact op het onderzoek staan hieronder omschreven:

*De nieuwe interpretatie van de Aanbestedingswet 2012:* de Aanbestedingswet 2012 geldt voor alle **aanbestedingen door (semi-) publieke instellingen in Nederland. Het is een nationale wet waarmee Nederland invulling geeft aan de Europese richtlijnen voor aanbesteden. Deze regelgeving is ingegaan op 1 april 2013. In september 2015 heeft een wijziging plaatsgevonden binnen deze regelgeving.** Deze politieke ontwikkeling zorgt voor een nieuwe werkwijze binnen DJI en is tevens de aanleiding voor het onderzoek.

*Compacte overheid:* de Rijksoverheid moet in 2015 6,14 miljard euro bezuinigen. Dit raakt zowel het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen. Om deze bezuiniging te halen streeft het kabinet naar een compacte overheid. Deze ontwikkeling zorgt dat afdelingen worden samengevoegd, de overheid kleiner wordt en afdelingen meer dan voorheen met elkaar moeten samenwerken. Ook de afdeling inkoop heeft hier de gevolgen van ondervonden. Facilitair, huisvesting en inkoop zijn samengevoegd tot één afdeling: FHI. Daarnaast leidt deze ontwikkeling tot verschuivingen binnen het Rijk. Voor het onderzoek is dit van belang, omdat ook de verantwoordelijkheid van de motiveringsplicht kan verschuiven .

*Sluitingen van penitentiaire inrichtingen:* als gevolg van onder meer de vergrijzing en de toenemende veiligheid in Nederland is de prognose dat de behoefte aan celcapaciteit in de periode 2016-2021 aanzienlijk daalt. Uit de ramingen blijkt dat bij ongewijzigd beleid een capaciteitsoverschot zal ontstaan in 2021, van ongeveer 3.000 plaatsen in het gevangeniswezen/ vreemdelingenbewaring en bijna 300 in de jeugdinrichtingen. De capaciteitsdaling zorgt dat sluitingen onvermijdelijk zijn. De sluiting van penitentiaire inrichtingen betekent minder inkopen, een penitentiaire inrichtingen is namelijk een klant van de inkoopafdeling .

Bovenstaande ontwikkelingen zijn afkomstig uit de DESTEP-analyse, de gehele DESTEP-analyse is terug te lezen in bijlage 5.

# Hoofdstuk 3: Literatuur onderzoek

*Het onderzoek begint met het literatuuronderzoek om informatie te verzamelen over het onderwerp, het onderzoek en alle aspecten die daarbij van belang zijn. Het literatuuronderzoek is de eerste stap, omdat deze informatie de basis vormt voor de rest van het onderzoek. Om te onderzoeken wat de impact is van de nieuwe circulaire op de inkoopkolom is het van belang informatie te verzamelen over: de inkooporganisatie binnen het Rijk, de Aanbestedingswet 2012, de circulaire grensbedragen, de verschillende inkooptrajecten, het onrechtmatig inkopen en het ramen van de opdrachtwaarde.*

## 3.1 Inkooporganisatie binnen het Rijk

*Dit onderzoek richt zich op de impact van de gewijzigde circulaire op de inkoopafdeling. Daarom is hieronder toegelicht hoe de inkooporganisatie tot stand is gekomen en hoe deze eruit ziet. Er wordt tevens antwoord gegeven op deelvraag 1.*

*­*Voorheen waren er binnen het Rijk 300 verschillende inkooppunten. Wanneer een ministerie een aanbesteding wilde doen, verliep dit via één van deze inkooppunten. Sinds 2014 zijn de 300 inkooppunten teruggebracht tot 20 inkoopuitvoeringscentra (IUC’s). De bundeling was een gevolg van de kabinetsvisie op een compacte Rijksdienst. Door de bundeling van 300 inkooppunten naar 20 IUC’s werden experts op het gebied van inkoop bij elkaar gebracht. Denk hierbij aan inkopers, aanbestedingsjuristen, contractmanagers en Europese aanbestedingsadviseurs .

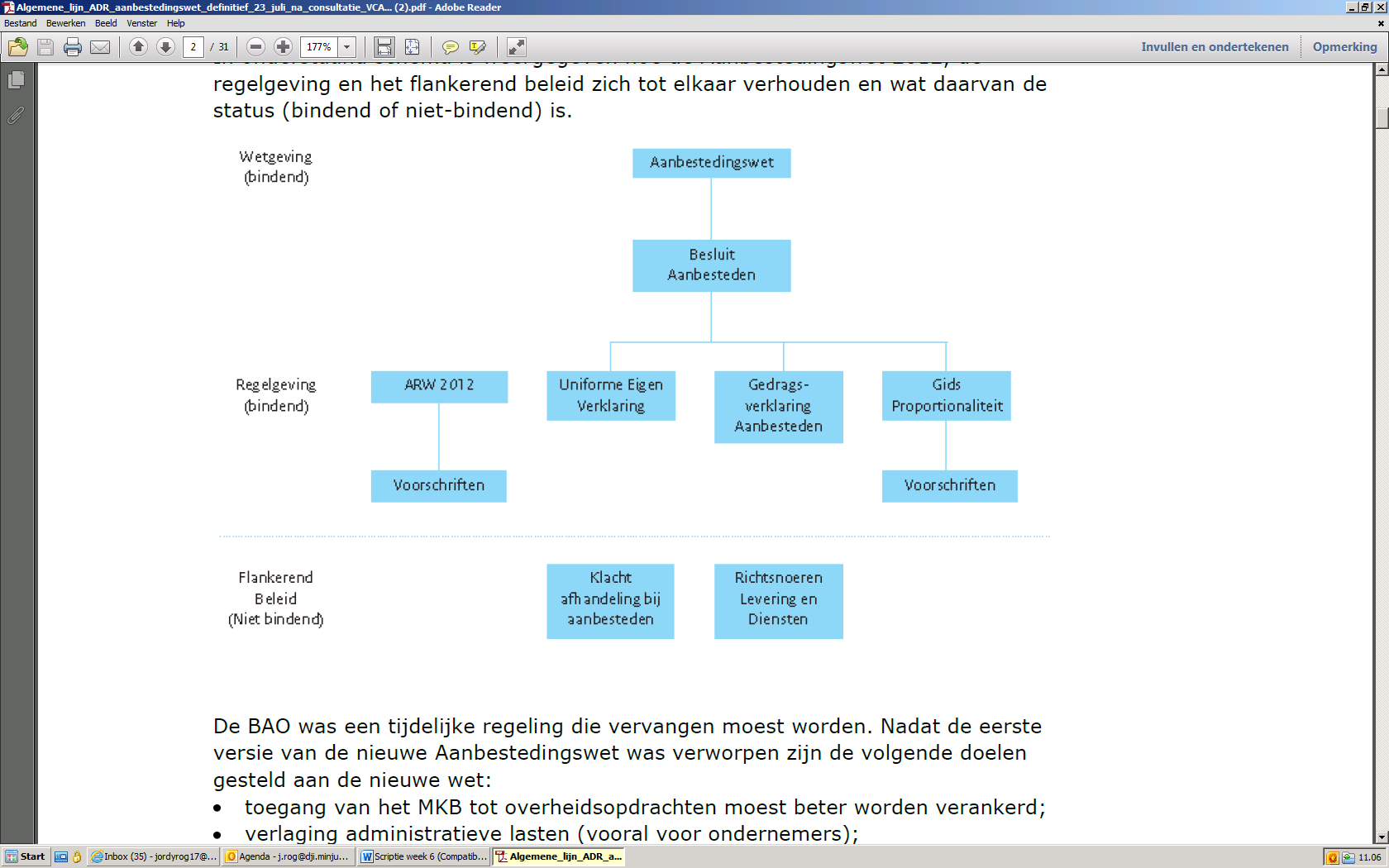
De inkooppunten kregen de keuze om zich om te vormen tot een IUC. Hieraan werden echter een aantal voorwaarden gesteld: de jaarlijkse uitgaven moesten een bepaalde drempel overstijgen, er moest een jurist aanwezig zijn en er zat een minimum aan het aantal Europese aanbestedingen dat men jaarlijks uitvoerde. De 20 IUC’s die uiteindelijk zijn gevormd kregen elk een aantal categorieën toegewezen. DJI kreeg twee categorieën toegewezen, namelijk beveiliging inclusief BHV en uitzendkrachten. Een voorbeeld: wanneer het ministerie van Defensie uitzendkrachten wil inhuren, moet zij dit via het IUC van DJI doen. Dit werkt uiteraard ook andersom. Wanneer DJI producten of diensten nodig heeft die binnen de categorie van een ander IUC vallen, dient DJI het daar in te kopen (Rijkswaterstaat, 2014). Meer informatie over de inkooporganisatie binnen het Rijk is terug te vinden in bijlage 8 en 11.

## 3.2 Aanbestedingswet 2012

*De gewijzigde circulaire grensbedragen zijn gebaseerd op de richtlijnen die staan beschreven in de Gids proportionaliteit. De Gids proportionaliteit is een onderdeel van de Aanbestedingswet 2012. Daarnaast zijn ook de acht elementen afkomstig uit deze Gids proportionaliteit. Hieronder is toegelicht wat de Aanbestedingswet 2012 is, hoe de Gids proportionaliteit zich verhoudt tot deze wetgeving en wat de acht elementen zijn.*

Per 1 april 2013 is de nieuwe Aanbestedingswet (AW 2012) van kracht. De Aanbestedingswet vervangt het BAO (Besluit aanbesteding voor overheidsopdrachten), het Bass (Besluit aanbesteding speciale sectoren), de WIRA (Wet Implementatie Rechtsbeschermingsrichtlijnen Aanbesteden) en de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen en heeft grote consequenties voor de regels waaraan aanbestedingen en inkopen (boven en onder de EU-drempelwaarden) moeten voldoen.

De aanbestedingswet 2012 geldt voor alle **aanbestedingen door (semi-) publieke instellingen in Nederland. Met deze nationale wet geeft Nederland invulling aan de Europese richtlijnen voor aanbesteden. De Aanbestedingswet 2012 bevat zowel regels voor aanbestedingen boven- als onder de Europese drempelbedragen** (Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden, 2015)**.**

De Aanbestedingswet 2012 en het daaronder hangende Aanbestedingsbesluit zijn op 1 april 2013 in werking getreden. Met het Aanbestedingsbesluit worden de Gids proportionaliteit en het Aanbestedingsreglement Werken 2012 (ARW 2012) aangewezen als verplicht te volgen richtsnoeren (Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden, 2014). In figuur 5 is weergegeven hoe de Aanbestedingswet 2012, de regelgeving en het flankerend beleid zich tot elkaar verhouden en wat daarvan de status (bindend of niet-bindend) is.

Figuur 5: Aanbestedingswet 2012

De basis van de Aanbestedingswet vormen de Europese aanbestedingsregels en de hieruit voortvloeiende beginselen:

* objectiviteit,
* gelijkheid en non-discriminatie,
* transparantie,
* proportionaliteit (Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden, 2015).

Bij het aanbesteden van opdrachten moeten aanbestedende diensten het beginsel van proportionaliteit in acht nemen. De Gids proportionaliteit geeft hier invulling aan. Het verplicht gebruik geldt zowel voor Europese aanbestedingen, nationale aanbestedingen als voor meervoudig onderhandse procedures. Met de ingang van de nieuwe circulaire op 1 september 2015 is een extra motiveringsplicht ontstaan bij inkoopopdrachten met een waarde tussen de €33.000,- en €50.000,-. Deze motivatie dient aan de hand van onderstaande acht elementen plaats te vinden:

1. Omvang opdracht;
2. Transactiekosten aanbestedende dienst;
3. Transactiekosten inschrijvers;
4. Aantal potentiële inschrijvers;
5. Gewenst eindresultaat;
6. Complexiteit opdracht;
7. Type opdracht;
8. Karakter van de markt (Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden, 2015).

## 3.3 Circulaire grensbedragen

*De aanleiding van het onderzoek is de vernieuwde interpretatie van de aanbestedingswet 2012 door de Algemene Rekenkamer. De circulaire grensbedragen en de daarbij horende aanbestedingsprocedures zijn de afgelopen jaren een aantal keer gewijzigd. Het is in belang van het onderzoek een beeld te vormen van deze ontwikkelingen. Daarom is informatie verzameld over de interpretatie van de Aanbestedingswet 2012 binnen DJI.*

Op 15 augustus 2013 vindt de eerste wijziging (na de Aanbestedingswet 2012) plaats. Hierin wordt beschreven dat opdrachten met een waarde onder de €50.000,- enkelvoudig onderhands aanbesteed kunnen worden. Voor opdrachten boven de €50.000,- tot de Europese drempelwaarde geldt dat de grotere waarde van de opdracht rechtvaardigt dat meer leveranciers zich kunnen inschrijven. Om ook hier een balans te houden met de lasten die dit voor leveranciers met zich meebrengt, geldt de meervoudig onderhandse procedure hier als het meest aangewezen. De circulaire van 15 augustus 2013 geeft richtlijnen, geen verplichtingen.

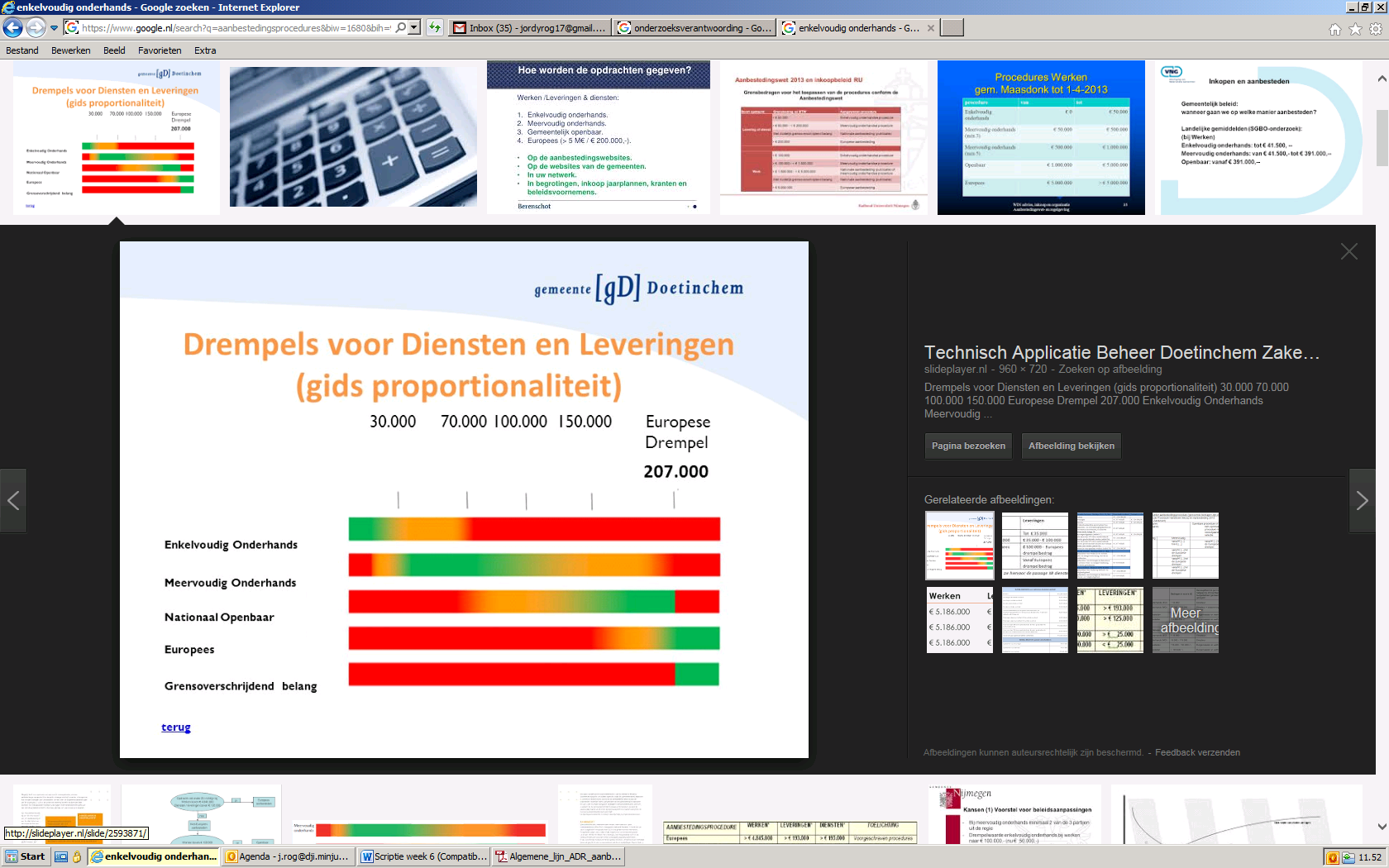
Op 1 januari 2015 wordt nogmaals een wijziging doorgevoerd. Deze nieuwe circulaire bepaalt op basis van de waarde van de opdracht, welke procedure in een concreet geval het meest geschikt is. Met het vaststellen van deze grensbedragen en de daarvoor aangewezen procedures wordt geprobeerd het beleid binnen het Rijk te harmoniseren. Voor de motivering van een procedure kan worden verwezen naar de circulaire. Op 1 januari 2015 zijn de grensbedragen die vanaf 15 augustus 2013 golden geen richtlijnen meer, maar verplichtingen.

1 september 2015 wordt de meest recente wijziging doorgevoerd. Deze circulaire zorgt voor een verschuiving van de bestaande en verplichte richtlijnen. De regel die vanaf 1 september 2015 geldt, houdt in dat alle inkoopopdrachten met een waarde tussen de €33.000,- tot €50.000,- gemotiveerd moeten worden aan de hand van de acht elementen uit de Gids Proportionaliteit. Zie bijlage 6 voor meer informatie over de ontwikkeling van de circulaire grensbedragen.

## 3.4 Inkooptrajecten

*In dit onderzoek wordt de impact van de gewijzigde circulaire in kaart gebracht. Deze circulaire heeft betrekking op de inkoopprocedures onder de Europese drempelwaarde. Onder de Europese drempelwaarde wordt gebruik gemaakt van twee procedures, te weten de enkelvoudig- en de meervoudig onderhandse procedure. Beide procedures staan hieronder beschreven.*

**Enkelvoudig onderhandse procedure (EOP)**

Bij deze procedure vraagt men één aanbieder een offerte in te dienen. Na eventueel onderhandelen, wordt de opdracht geplaatst. Deze procedure komt voor bij opdrachten onder de EU-drempel en bij 2B-diensten. 2B-diensten zijn diensten die geen bijdrage leveren aan de eenwording van de interne markt, omdat deze diensten door nationale dienstverleners (moeten) worden uitgevoerd. Voorbeelden hiervan zijn onderwijs en arbeidsbemiddeling. Dit soort diensten dienen door nationale dienstverleners uitgevoerd te worden en daarom geldt een beperkt aanbestedingsregime .

Figuur 6: Grensbedragen

**Meervoudig onderhandse procedure (MOP)**

Bij de meervoudig onderhandse procedure vraagt men een aantal inschrijvers een offerte in te dienen. Men dient deze inschrijvers op objectieve gronden uit te kiezen. Daarna wordt de opdracht gegund aan de aanbieder die de laagste prijs biedt of de economisch meest voordelige inschrijving doet. Er bestaat in principe geen ruimte tot onderhandelen. Deze procedure is toegestaan voor opdrachten onder de EU-drempel en voor 2B-diensten. De grensbedragen voor de enkelvoudig- en meervoudig onderhandse procedures voor diensten en leveringen zijn in figuur 6 weergegeven (Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden, 2013).

**Vergelijking**

De EOP en MOP worden allebei gekenmerkt door relatief lage procedurekosten. De EOP vergt in vergelijking met de MOP echter minder inspanning. De uitvoering van een EOP bij het IUC van DJI neemt gemiddeld 9 uur in beslag, een MOP neemt gemiddeld 28 uur in beslag (Rapportage SPI 2015, 2015). Zie bijlage 7 voor meer informatie over de enkelvoudige- en meervoudige onderhandse procedure.

## 3.5 Onrechtmatig inkopen

*Het niet voldoen aan de gewijzigde circulaire leidt tot onrechtmatige inkopen. In deze paragraaf staat beschreven: de verschillende soorten onrechtmatigheden, de ernst van een onrechtmatigheid en de interne controleorganen binnen het Rijk.*

Bij de controle op de naleving van de aanbestedingswet wordt onderscheid gemaakt tussen comptabele onrechtmatigheden en tekortkomingen in het gevoerde financiële beheer. Hiervoor zijn de volgende definities opgenomen:

*1. Niet-naleving van bepalingen die de uitkomst van een in het departementale jaarverslag te verantwoorden financiële transactie beïnvloeden leidt tot een* ***comptabele onrechtmatigheid****, omdat deze de uitkomst van de financiële transactie c.q. de aanbesteding beïnvloedt (strijdig met wetten en AMvB).*

*2. Niet-naleving van bepalingen die de financiële transactie* ***niet*** *beïnvloeden hebben geen invloed op de uitkomst van de aanbesteding en wordt geclassificeerd als een* ***tekortkoming in het gevoerde financiële beheer****. Dit betreft overige technische specificaties, regels betreffende communicatie, inlichtingen die in de aankondiging moeten worden opgenomen, specificaties betreffende de bekendmaking en andere (zeer) gedetailleerde uitvoeringsbepalingen (ook in strijd met interne beleidsregels).”* (Algemene lijn omgang met aanbestedingswet, 2015)*.*

Een voorbeeld van een comptabele onrechtmatigheid: wanneer een aanbesteding Europees moet worden aanbesteed en dit enkelvoudig onderhands wordt gedaan. Een voorbeeld van een tekortkoming in het gevoerde financiële beheer is het vergeten af te melden van een Europese aanbesteding of een andere administratieve fout. De tolerantiegrens van €10 miljoen betreft de comptabele onrechtmatigheden. Wanneer de inkopen binnen de grensbedragen onrechtmatig worden verklaard, valt dit onder de categorie comptabel onrechtmatig. Zie voor meer informatie bijlage 9.

Het niet conform de aanbestedingswet- en regelgeving in de markt zetten van overheidsopdrachten brengt interne en externe rechtmatigheidsrisico’s met zich mee. Dit kan onder meer leiden tot sancties vanuit de Europese Commissie, opmerkingen van de Algemene Rekenkamer in het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek, een niet goedgekeurde accountantsverklaring vanuit de Auditdienst Rijk (ADR), gerechtelijke procedures en/of imagoschade door negatieve publiciteit over DJI. Reden waarom DJI het op een rechtmatige wijze in de markt zetten van haar opdrachten, mede gelet op de media aandacht inzake aanbestedingen en ter voorkoming van integriteitkwesties, hoog in het vaandel heeft staan. Diverse gremia zien erop toe dat DJI opdrachten rechtmatig in de markt zet. De diverse gremia staan in bijlage 8 beschreven (Vlist, Inkoopjaarplan DJI 2016, 2016).

## 3.6 Waardebepaling van de opdrachtsom

*Het onderzoek richt zich op de inkoopopdrachten binnen de €33.000,- en €50.000,-. Om in kaart te brengen hoeveel inkoopopdrachten hierbinnen vallen, moet de waarde van de opdracht op juiste wijze worden geraamd. Hieronder staat beschreven op welke wijze dit volgens de literatuur dient te gebeuren.*

Voor de waardebepaling van de opdrachtsom, dient btw niet meegerekend te worden. Het moment van het aankondigen van de opdracht of (als er geen aankondiging plaatsvindt) de uitvraag van de offerte is daarbij bepalend. Bij het berekenen van de waarde dient men rekening te houden met eenzijdige verlengingsopties en voorzien meerwerk. Als tijdens de uitvoering van een opdracht onvoorzien de drempel wordt overschreden, dan moet worden aangetoond dat de waarde van de opdracht voorafgaand aan de aanbesteding desondanks zorgvuldig is geraamd. Bestaat de opdracht uit periodieke leveringen of diensten, dan moet men de waarde van de verschillende opdrachten bij elkaar optellen. Wanneer de looptijd van de opdracht onbepaald is, wordt de waarde vastgesteld op 48 keer het maandbedrag .

# Hoofdstuk 4: Huidige situatie

*In hoofdstuk 4 is de huidige situatie ten opzichte van de nieuwe circulaire in kaart gebracht. Om een beeld te creëren van de betrokken partijen en de verschillende belangen worden in paragraaf 4.1 de voornaamste stakeholders beschreven. Verder wordt in hoofdstuk 4 de huidige regelgeving en werkwijze beschreven. Tevens wordt antwoord gegeven op deelvraag 2.1, 2.2 en 2.3. Een analyse van de sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen van de inkoopafdeling is terug te vinden in bijlage 10.*

## De stakeholders

Voorafgaand aan de beschrijving van de huidige situatie is hieronder beschreven wie de voornaamste stakeholders zijn, wat zij doen en welke belangen zij dienen. Bij de wijziging van de circulaire grensbedragen zijn betrokken:

* *De Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk*. De Algemene Rekenkamer is als Hoog College van Staat onderdeel van de rijksoverheid. Hoge Colleges van Staat zorgen dat de democratische rechtsstaat goed functioneert en zijn niet afhankelijk van de regering. De AR controleert of de inkomsten en uitgaven van het Rijk kloppen en of het Rijk beleid uitvoert zoals het bedoeld is. Dat is de wettelijke taak.

De ADR controleert met ruim driehonderd medewerkers de jaarverslagen van de ministeries ten behoeve van de wettelijke taak als interne auditor. De AR maakt gebruik van de werkzaamheden van de ADR als externe controleur voor de Tweede Kamer. Het belang van de AR en ADR is dat het rijk rechtmatig, doelmatig, doeltreffend en integer functioneert (Verantwoordingsonderzoek, 2015).

* *De Inkoopuitvoeringscentra*. De 20 IUC’s zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de inkoopprocessen en werkzaamheden binnen het Rijk. Zij krijgen als uitvoerende inkooporganisatie te maken met wijzigingen in de circulaire grensbedragen. Dit onderzoek richt zich op het IUC van DJI. Het belang van het IUC is om aan wet- en regelgeving te voldoen en tevens de omvang van de wijziging beperkt te houden. De extra benodigde capaciteit wordt Rijksbreed namelijk niet gefinancierd. Zie bijlage 8 voor een toelichting.

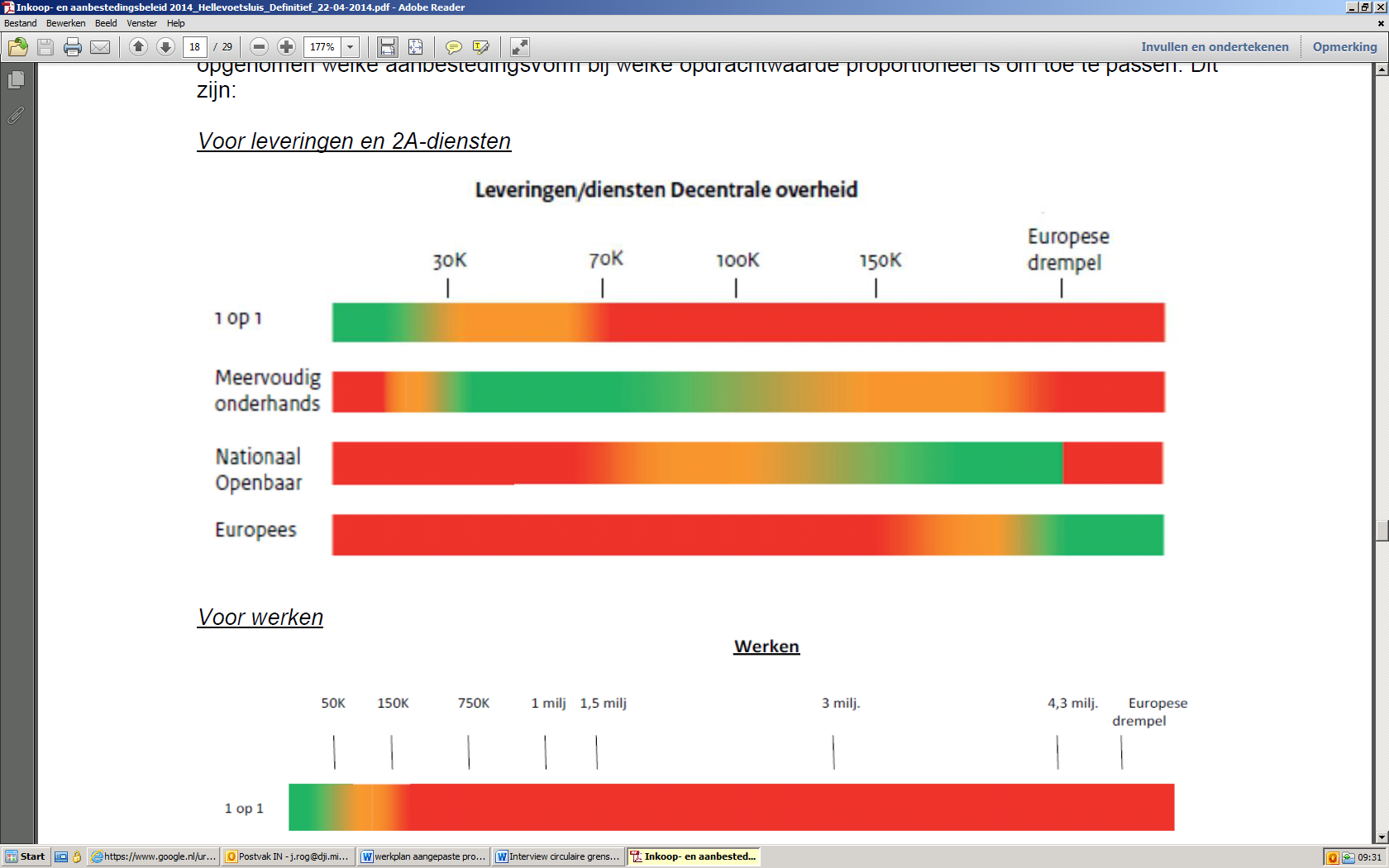
## Huidige regelgeving

*In paragraaf 4.2 is de huidige regelgeving beschreven. Aangezien de circulaire op 1 september 2015 is ingevoerd, is de huidige regelgeving beschreven vanuit twee invalshoeken. Allereerst de situatie voorafgaand aan 1 september 2015 en vervolgens de situatie vanaf 1 september 2015. Op deze manier is een beeld gecreëerd van de wijzigingen als gevolg van de gewijzigde circulaire grensbedragen.*

### Totstandkoming van de regelgeving voorafgaand aan 1 september 2015

Met de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet 2012 in april 2013, wilde men binnen het Rijk het inkoopproces onder de Europese drempelwaarden harmoniseren. Om te zorgen dat elk departement dezelfde bedragen en procedures ging hanteren, is de Gids proportionaliteit gekomen. De Gids proportionaliteit werd op 1 april 2013 geïntroduceerd als richtlijn voor de keuze tussen de aanbestedingsprocedures, maar is op 1 januari 2015 als verplicht te volgen richtsnoer aangewezen. Over de invulling van de Gids proportionaliteit is binnen het Rijk (de IUC’s) discussie ontstaan.

De insteek van de IUC’s was om de het minimum grensbedrag voor een meervoudige onderhandse procedure (MOP) zo hoog mogelijk te houden. Een verlaging van het minimum grensbedrag betekent namelijk, dat bij opdrachten waar voorheen de enkelvoudige onderhandse procedure (EOP) gehanteerd werd, voortaan de MOP de aangewezen procedure is. Reden voor de insteek van de IUC’s is de extra inspanning van een MOP ten opzichte van de EOP. Gemiddeld genomen neemt een EOP 9 uur in beslag, terwijl een MOP gemiddeld 28 uur in beslag neemt (Rapportage SPI 2015, 2015). Over de grensbedragen en de bijbehorende procedure is daarom discussie ontstaan.

Het vaststellen van de grensbedragen dient wettelijke gezien gebaseerd te worden op de regels beschreven in de Gids proportionaliteit. Deze beschrijft de grensbedragen op twee manieren. Allereerst door middel van de balken met verschillende kleuren (afgebeeld in figuur 7) en daarnaast met wetteksten. De kleuren geven aan welke procedure gehanteerd moet worden, maar de overloop is geen strakke/rechte lijn. De kleuren lopen geleidelijk in elkaar over. De balken in figuur 7 laten ruimte voor eigen interpretatie over. Daarom zijn hier door de departementen de hoogst mogelijke bedragen (die overeen kwamen met de wetteksten) gekozen. De bedrijfsjuristen hebben gezamenlijk met de IUC’s de beslissing genomen om het minimum grensbedrag voor een MOP €50.000,- te maken. Meer informatie over de totstandkoming van de circulaire van 1 januari 2015 is terug te vinden in bijlage 9 (Circulaire 1 januari 2015, 2015).

Figuur 7: Circulaire grensbedragen

### Totstandkoming van de regelgeving van 1 september 2015

Na totstandkoming van de circulaire op 1 januari 2015, besloot de AR echter dat de eerder vastgestelde werkwijze onjuist was. Kijkend naar de Gids proportionaliteit moest de drempel geen €50.000,- maar €33.000,- zijn (in eerste instantie zelfs €25.000,-). De reden voor deze bijstelling was de Gids proportionaliteit, waarin (volgens de AR) stond vermeld dat het grensbedrag geen €50.000,-, maar €33.000,- moest zijn. Als gevolg van dit meningsverschil heeft, na een maandenlang besluitvormingstraject, de meest recente wijziging plaatsgevonden. Deze circulaire verplicht aanbestedende diensten bij opdrachten met een waarde tussen € 33.000,- tot €50.000,- te motiveren welke procedure men volgt. Dit dient te gebeuren aan hand van de acht elementen. Zie bijlage 9 voor meer informatie (Circulaire 1 september 2015, 2015).

## Huidige werkwijze

*In deze paragraaf is beschreven hoe het IUC van DJI invulling heeft gegeven aan de geldende regelgeving. Ook hier wordt onderscheid gemaakt in de situatie voorafgaand aan de inwerkingtreding van de nieuwe circulaire en de situatie vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe circulaire. In paragraaf 4.3.2. wordt tevens antwoord gegeven op de deelvraag 2.4.*

### werkwijze voorafgaand aan 1 september 2015

Door het vaststellen van het minimum grensbedrag voor een MOP op €50.000,- zag de werkwijze voor 1 september 2015 er als volgt uit:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Soort opdracht | Grensbedrag | Aangewezen procedure |
| Levering of dienst | Tot €50.000,- | Enkelvoudig onderhandse procedure |
| Vanaf €50.000,- tot €134.000,- | Meervoudig onderhandse procedure |

*Figuur 8: Werkwijze voorafgaand aan 1 september 2015*

Tot een bedrag van €50.000,- vraagt een inkoper één aanbieder een offerte in te dienen. Bij inkoopopdrachten boven de €50.000,- vraagt een inkoper meerdere inschrijvers (3 tot 5) een offerte in te dienen .

### werkwijze vanaf 1 september 2015

Na het ingaan van de circulaire op 1 september 2015 ziet de werkwijze er als volgt uit:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Soort opdracht | Grensbedrag | Aangewezen procedure |
| Levering en dienst | Tot €33.000,- | Enkelvoudig onderhandse procedure |
| Vanaf €33.000,- tot €50.000.- | Meervoudig onderhandse procedure, tenzij enkelvoudig onderhandse procedure gemotiveerd kan worden. |
| Vanaf €50.000,- tot €134.000,- | Meervoudig onderhandse procedure |

Figuur 9: werkwijze vanaf 1 september 2015

Tot een bedrag van €33.000,- vraagt de inkoper bij het IUC van DJI één aanbieder een offerte in te dienen. Bij inkoopopdrachten tussen de €33.000,- tot €50.000,- vraagt een inkoper meerdere inschrijvers (3 tot 5) een offerte in te dienen, tenzij er maar één partij in de markt is. Dit is het geval bij circa 1% van de inkoopopdrachten. Bij alle inkoopopdrachten van €50.000,- tot €134.000,- hanteert een inkoper standaard de MOP (Circulaire 1 september 2015, 2015).

De regelgeving (beschreven in paragraaf 4.2.2.) schrijft voor dat tussen de €33.000,- tot €50.000.- een inkoper moet motiveren welke procedure wordt gehanteerd. Maar zoals in figuur 9 is te zien, wordt deze werkwijze maar gedeeltelijk toegepast. Het IUC motiveert niet welke procedure men kiest, maar kiest zonder motivering standaard voor de MOP. De reden hiervoor is de onduidelijkheid omtrent de motiveringsplicht. Op 1 september 2015 is een nota opgesteld waarin staat beschreven dat de werkwijze veranderd is en dat de acht elementen toegepast moeten worden. Door de beleidsbepalers is echter niet nagedacht over de consequenties voor de IUC’s. Het IUC heeft namelijk een gebrek aan tijd en kennis. Door het gebrek aan kennis en de onduidelijkheid omtrent de acht elementen, is zeven maanden na het ingaan van de gewijzigde circulaire nog steeds discussie tussen de AR en de IUC’s.

Naast een gebrek aan tijd en kennis zijn de inkopen bij het IUC van DJI enorm divers. Het IUC koopt namelijk in voor alle penitentiaire inrichtingen. Elke inrichting kan gezien worden als een “eigen bedrijf” met eigen wensen en behoeftes. Dit leidt tot veel kleine inkoopopdrachten: 98% van de jaarlijkse 43.000 inkooporders bevinden zich onder het grensbedrag van €10.000,-. Dit zorgt dat DJI relatief gezien veel opdrachten tussen de €33.000,- en €50.000,- heeft. De waarde van een inkoopopdracht wordt namelijk bepaald door de uitgaven aan één opdracht over vier jaar bij elkaar op te tellen. Vier keer uitgaven aan één opdracht ter waarde van €9.000,-, leidt tot een inkoopopdracht van €36.000,- en valt daarmee binnen de genoemde grensbedragen.

Het toepassen van de elementen vraagt om diepgaande inzichten in de markt. Vanwege het gebrek aan tijd, de grote diversiteit aan inkopen, de hoeveelheid inkoopopdrachten binnen de grensbedragen en de lopende discussie tussen de AR en de IUC’s heeft het IUC gekozen om tussen de grensbedragen de MOP te hanteren. Zoals eerder beschreven neemt het hanteren van de MOP meer tijd in beslag dan het hanteren van de EOP. Dit wordt binnen het IUC opgelost door een tijdelijke financiering. Dit is een oplossing voor de korte termijn. Doordat het onbekend is op hoeveel en welk soort inkoopopdrachten de gewijzigde circulaire grensbedragen effect heeft, kunnen (nog) geen gepaste maatregelen worden getroffen. Meer informatie over de huidige werkwijze binnen het IUC is terug te vinden in bijlage 11.

# Hoofdstuk 5: Gewenste situatie

*In Hoofdstuk 5 is de gewenste situatie in kaart gebracht. De gewenste situatie is vanuit twee perspectieven omschreven. Allereerst vanuit het perspectief van de Algemene Rekenkamer en vervolgens vanuit het perspectief van de uitvoerder van de regelgeving (het IUC). De gewenste situatie van de Algemene Rekenkamer is vertaald in eisen aan het IUC. De gewenste situatie van het IUC is grotendeels onderhevig aan deze eisen en daarom is eerst de gewenste situatie van de Algemene Rekenkamer beschreven en vervolgens die van het IUC.*

## Gewenste werkwijze Algemene Rekenkamer

*In deze paragraaf wordt toegelicht waarom de huidige werkwijze onjuist is verklaard, wat de achterliggende gedachte achter het onjuist verklaren was en hoe de AR de gewenste werkwijze ziet*.

Voor het onjuist verklaren van de in paragraaf 4.3.1 beschreven werkwijze, verwijst de AR naar de Gids proportionaliteit. Een belangrijk aandachtspunt bij deze gebeurtenis is de rol van de AR. Zoals beschreven is de AR verantwoordelijk voor de controle van de inkomsten en uitgaven van het Rijk en heeft zij de taak dit te beoordelen. Controleren betekent dat achteraf wordt beoordeeld of de inkomsten en uitgaven van het Rijk kloppen. Tijdens het onderhandelingsproces over de circulaire grensbedragen heeft de AR echter een andere rol ingenomen. Zij heeft gedreigd de uitgaven binnen de grensbedragen onrechtmatig te verklaren, wanneer de IUC’s de zienswijze van de AR op de grensbedragen niet toepassen. Dit is eerder een richtinggevende dan controlerende taak.

De drempelwaarden in de circulaire van 1 januari 2015 kwamen volgens de AR niet overeen met wat in de Gids proportionaliteit beschreven staat. Een ander motief, aangevoerd tijdens de onderhandelingen tussen de AR en bedrijfsjuristen van het Rijk, is het ontnemen van kansen voor het midden- en kleinbedrijf (MKB). Met de huidige werkwijze worden alle opdrachten onder de €50.000,- enkelvoudig onderhands aanbesteed. Dit zou het MKB onvoldoende kansen geven om dit soort opdrachten te winnen. Zie bijlage 9 voor meer informatie over deze onderhandelingen.

Het belang van de AR:

* zorgen dat de IUC’s de richtlijnen die staan beschreven in de Gids proportionaliteit toepassen,
* het vergroten van de kansen voor het MKB door niet voor alle opdrachten de enkelvoudige onderhandse procedure te hanteren.

In de gewenste situatie voldoen alle IUC’s aan de werkwijze/ regelgeving die in figuur 10 is beschreven.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Soort opdracht | Grensbedrag | Aangewezen procedure |
| Levering en dienst | Tot €33.000,- | Enkelvoudig onderhandse procedure |
| Vanaf €33.000,- tot €50.000.- | Motiveren aan de hand van de acht in de Gids proportionaliteit beschreven elementen, welke procedure wordt gehanteerd. |
| Vanaf €50.000,- tot €134.000,- | Meervoudig onderhandse procedure |

Figuur 10: gewenste werkwijze

**Toelichting:**

* Bij inkoopopdrachten met een waarde tot € 33.000,- is het toegestaan om een opdracht via een één-offertetraject rechtstreeks aan een leverancier te gunnen. Voor deze keuze hoeft geen motivering in het inkoopdossier te zitten.
* Bij inkoopopdrachten met een waarde tussen de € 33.000,- en € 50.000,- maakt een inkoper op basis van acht elementen een maatwerkafweging wat in dat specifieke geval de juiste inkoopprocedure is: een één-offertetraject of het opvragen van tenminste drie offertes.
* Bij inkoopopdrachten met een waarde boven de € 50.000,- is het opvragen van meerdere offertes de meest aangewezen procedure. Indien het in een specifiek geval proportioneel is om toch slechts één offerte te vragen, wordt dit op basis van een maatwerkmotivering in het inkoopdossier toegelicht. (Circulaire 1 september 2015, 2015)

De acht elementen zijn terug te vinden in paragraaf 3.2.

## Gewenste situatie Dienst Justitiële Inrichtingen

De gewenste situatie van DJI ontstaat naar aanleiding van de gewenste situatie van de AR. De AR heeft gezorgd voor een wijziging en DJI dient hierop te anticiperen. De belangrijkste doelstelling ten opzichte van de gewijzigde circulaire is het voldoen aan de werkwijze in figuur 10. Voor DJI is het onduidelijk gebleven wat de achterliggende gedachte achter de wijziging is. Dit onbegrip komt goed naar voren in het interview met de bedrijfsjurist van het ministerie van Veiligheid en Justitie (bijlage 9), die stelt: “*Eén persoon binnen de Algemene Rekenkamer heeft het tot zijn persoonlijke missie gemaakt om elke regel in de Gids proportionaliteit te verheffen tot werkwijze.”.*

Figuur 11: Jaarlijkse uitgaven

|  |  |
| --- | --- |
| Jaar | Totaal aan inkopen |
| 2012 | 6,6 miljoen |
| 2013 | 4,4 miljoen |
| 2014 | 2,8 miljoen |
| 2015 | 3,5 miljoen |
| Gemiddelde | **4,3 miljoen** |

Het voldoen aan deze werkwijze betekent dat de uitgaven binnen de €33.000,- en €50.000,- niet onrechtmatig worden verklaard. Voor DJI is het toegestaan om €10 miljoen aan onrechtmatigheden te hebben. In figuur 11 is te zien hoeveel uitgaven binnen de €33.000,- tot €50.000,- vallen. Van 2012 tot 2015 is een dalende lijn te zien, maar deze zet zich niet door in 2015. Daarom is gekozen geen rekening te houden met deze trend en te kiezen voor het gemiddelde. Gemiddeld genomen wordt €4,3 miljoen per jaar ingekocht binnen de grensbedragen. Het onrechtmatig verklaren van deze uitgaven betekent dat in één keer 43% (!) van het maximum aan onrechtmatige inkopen wordt gerealiseerd. Wanneer de onrechtmatigheden de tolerantiegrens daadwerkelijk overschrijden, kan dit onder meer leiden tot: opmerkingen van de Algemene Rekenkamer in het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek, een niet goedgekeurde accountantsverklaring vanuit de Auditdienst Rijk, gerechtelijke procedures en/of imagoschade door negatieve publiciteit over DJI. Voor DJI is het daarom zaak deze onrechtmatigheden te voorkomen .

Het voldoen aan de circulaire is echter aanleiding voor de nodige problematiek en leidt tot de doelstelling van dit onderzoek: het in kaart brengen van de consequenties van de gewijzigde circulaire en DJI adviseren om zo goed mogelijk te anticiperen op deze consequenties. DJI wil weten hoeveel extra inspanning het voldoen aan de nieuwe circulaire vergt en hoe het hierop kan anticiperen. De wijziging leidt namelijk niet tot een personele uitbreiding van het IUC.

De gewenste situatie kan worden vertaald in de volgende eisen aan het onderzoek:

* Een analyse van de impact van de wijziging op het IUC, uitgedrukt in tijd en fte.
* Een analyse van de inkopen die binnen de categorie €33.000,- tot €50.000,- vallen.
* Een advies over de wijze waarop DJI kan anticiperen op de wijzigingen als gevolg van de gewijzigde circulaire grensbedragen.

Kijkend naar het inkoopjaarplan (beschreven in paragraaf 2.1.2) streeft DJI naar een verdere professionalisering van de inkoopfunctie. Concreet betekent het professionaliseren van de inkoopfunctie: effectief en doelmatig inkopen, volledig voldoen aan relevante regelgeving, minimaliseren van de kans op fraude, het vergroten van de inkoopkennis en het hanteren van een eenduidige en transparante werkwijze. Ook met het anticiperen op de gewijzigde circulaire grensbedragen dient de professionalisering van de inkoopfunctie een vooraanstaande doelstelling te zijn .

# Hoofdstuk 6: Praktijkonderzoek

*In hoofdstuk 6 is een samenvatting weergegeven van de informatie die is opgedaan bij vergelijkbare IUC’s. Binnen het Rijk zijn in totaal 20 IUC’s en elk IUC heeft te maken gekregen met de nieuwe circulaire grensbedragen. Er is gekozen om bij twee andere IUC’s een interview af te nemen. De vergelijking heeft als doel inzicht te krijgen in de wijze waarop deze IUC’s anticiperen op de nieuwe circulaire grensbedragen.*

## 6.1 Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Het IUC van het ministerie van Infrastructuur en Milieu gebruikt dezelfde werkwijze als het IUC van DJI. Dat wil zeggen dat alle opdrachten binnen de €33.000,- en €50.000,- volgens de MOP in de markt worden gezet. Toelichten (aan de hand van de acht elementen) welke procedure men hanteert wordt niet gedaan. Om de toenemende werkdruk op te vangen, zijn er plannen om vanuit het IUC extra personeel in te schakelen.

Het soort inkoop binnen de grensbedragen bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu is niet te vergelijken met het soort inkoop binnen de grensbedragen bij DJI. De mogelijke oplossingen zijn om deze reden niet te vergelijken. Het gehele interview met de teamleider van het IUC van het ministerie van Infrastructuur en Milieu is terug te lezen in bijlage 15.

## 6.2 Belastingdienst

De gewijzigde circulaire heeft weinig effect op het IUC van de Belastingdienst. Binnen dit IUC komen de inkopen binnen de grensbedragen van €33.000,- tot €50.000,- nauwelijks voor. Dit heeft meerdere oorzaken. Allereerst zijn de opdrachten vaak te groot en overschrijden deze de grens van €50.000,-. Daarnaast wordt veel gewerkt met raamovereenkomsten. Opdrachten die vallen onder een raamovereenkomst hoeven niet meer aanbesteed te worden. Een raamovereenkomst biedt oplossing voor een stroom aan toekomstige opdrachten. Zie voor meer informatie bijlage 16.

# Hoofdstuk 7: Consequenties voor Dienst Justitiële Inrichtingen

*In hoofdstuk 7 volgt een beschrijving van de uitkomsten uit de onderzoeken naar de huidige- en gewenste situatie. Allereerst is het verschil tussen de huidige- en gewenste situatie toegelicht, daarna zijn de belangrijkste knelpunten na vergelijking van beide onderzoeken beschreven. In paragraaf 7.2 is vervolgens berekend wat het verschil in werkwijze voor consequenties heeft. Dit verschil komt tot uitdrukking in uren en inkoopopdrachten.*

## 7.1 Verschil in werkwijze

Het belangrijkste verschil tussen de huidige en gewenste werkwijze, ontstaat tussen de €33.000,- en €50.000,-. In figuur 12 is het verschil tussen de werkwijze voorafgaand aan de gewijzigde circulaire, de werkwijze vanaf de gewijzigde circulaire en de gewenste werkwijze weergegeven.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Soort opdracht | Periode | Grensbedrag | Uitvoering |
| Levering en dienst | Werkwijze voorafgaand aan de gewijzigde circulaire.  (voor 1 september 2015) | Tot €50.000,- | Enkelvoudig onderhandse procedure. |
| Gewenste werkwijze vanuit de AR.  (per 1 september 2015) | Vanaf €33.000,- tot €50.000.- | Motiveren aan de hand van de acht in de Gids proportionaliteit beschreven elementen, welke procedure wordt gehanteerd. |
| Werkwijze vanaf de gewijzigde circulaire grensbedragen, tevens de huidige werkwijze.  (vanaf 1 september 2015) | Vanaf €33.000,- tot €50.000.- | Meervoudig onderhandse procedure, tenzij er één leverancier in de markt is. |

Figuur 12: verschil in werkwijze

Een belangrijk verschil is dat de gewenste werkwijze (vanuit de AR gezien) niet in zijn geheel is verwerkt in de huidige werkwijze. De motivering aan de hand van de acht elementen wordt niet gemaakt. In plaats van deze motivering gebruikt het IUC voor alle opdrachten de MOP. Kijkend naar de gewenste situatie, voldoet dit aan de belangen van de AR. De AR wil namelijk de kansen voor het MKB vergroten door het aantal EOP’s tussen de grensbedragen te verminderen. Met de huidige werkwijze neemt het aantal EOP’s tussen de €33.000,- en €50.000,- met 99% af.

Daarnaast blijkt uit het literatuuronderzoek (paragraaf 3.4) en uit de huidige situatie dat deze werkwijze extra werkzaamheden tot gevolg heeft. Dit wordt momenteel opgelost met een tijdelijke financiering. Dit is een korte termijn oplossing. DJI wil echter ook op de lange termijn aan de gewijzigde circulaire voldoen, om bijvoorbeeld een toename van de onrechtmatige uitgaven te voorkomen. Uit de huidige situatie is gebleken dat het doorvoeren van gepaste maatregelen voor de lange termijn niet mogelijk is door de onduidelijkheid. Het is nog onduidelijk op hoeveel en welk soort inkoopopdrachten de wijziging effect heeft.

Een belangrijk aandachtspunt bij het anticiperen op de gewijzigde circulaire is de bijdrage aan een verdere professionalisering van de inkoopfunctie. Uit de organisatieanalyse en de gewenste situatie is gebleken dat DJI hier veel waarde aan hecht. Concreet betekent het professionaliseren van de inkoopfunctie: effectief en doelmatig inkopen, volledig voldoen aan relevante regelgeving, minimaliseren van de kans op fraude, het vergroten van de inkoopkennis en het hanteren van een eenduidige en transparante werkwijze.

Hieronder zijn de belangrijkste knelpunten na analyse van de huidige en gewenste situatie weergegeven:

* Het is onduidelijk op hoeveel inkoopopdrachten de wijziging effect heeft.
* Het is onduidelijk op welk soort inkoopopdrachten de wijziging effect heeft.
* Het is onduidelijk hoeveel extra inspanning de wijziging vergt van het IUC.
* DJI weet door deze onduidelijkheid niet hoe het moet anticiperen op de veranderingen.

Het niet volledig verwerken van de gewenste werkwijze van de AR, heeft consequenties voor het onderzoek. Aangezien de gewenste werkwijze niet volledig is doorgevoerd, kan de impact van het motiveren aan de hand van de acht elementen niet worden berekend. Ondanks het niet doorvoeren van de gewenste werkwijze, is de werkwijze wel veranderd. In paragraaf 7.2 wordt de impact van de gewijzigde circulaire grensbedragen berekend door te kijken naar het verschil in werkzaamheden: voorheen werd tussen de €33.000,- en €50.000,- de EOP gehanteerd, vanaf 1 september 2015 wordt voor dit soort opdrachten de MOP gehanteerd, tenzij één leverancier in de markt is.

## 7.2 Consequenties van het verschil in werkwijze

Om het verschil tussen beide werkwijzen in kaart te brengen, is onderzocht hoeveel inkoopopdrachten zich binnen deze grensbedragen bevinden. In deze paragraaf wordt tevens antwoord gegeven op de deelvraag: *“Wat is de omvang van de verandering?*”. Om dit in kaart te brengen is gekeken naar de gegevens van de afgelopen vier jaar (2012, 2013, 2014 en 2015). De wijziging van de circulaire grensbedragen heeft consequenties voor alle inkoopopdrachten met een geraamde waarde tussen de €33.000,- en €50.000,- exclusief btw (Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden, 2015).

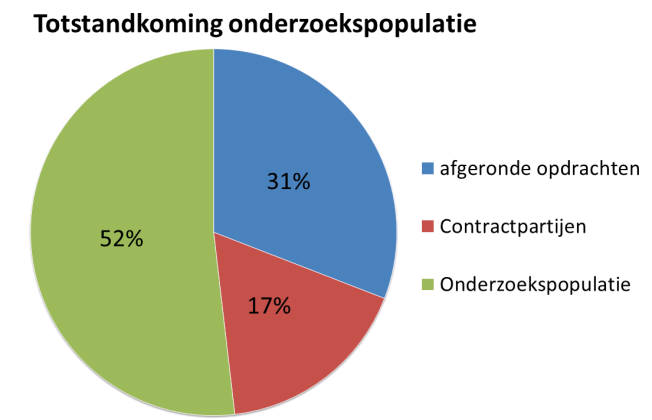
Om de consequenties van deze wijziging te analyseren is allereerst een keuze gemaakt voor de manier waarop dit onderzocht dient te worden. Vanwege praktische redenen is gekozen het onderzoek te richten op de leveranciers waaraan DJI, de afgelopen 4 jaar, in totaal tussen de €33.000 en €50.000,- inclusief btw heeft uitgegeven. Het is niet haalbaar, in verband met de beschikbare tijd, de geraamde waarde exclusief btw te berekenen. De btw verschilt per inkoopopdracht en zelfs per factuur. Daarnaast blijkt uit verdere analyse van de gegevens, dat het wel of niet rekening houden met 21% btw nauwelijks effect heeft op het aantal inkoopopdrachten. De doelstelling van het onderzoek: *“Het in kaart brengen van de omvang van de wijziging”*, komt hierdoor niet in gevaar.

Voor de waardebepaling van de opdrachtsom is de waarde genomen die staat vermeld in de SPEND. Dit is gebaseerd op de literatuur beschreven in paragraaf 3.6. De SPEND is een overzicht met alle inkoopuitgaven van DJI in één jaar. In de SPEND is bijvoorbeeld terug te vinden: bij welke leveranciers is ingekocht, door wie binnen DJI dit is ingekocht en wat voor soort inkopen het zijn. Wanneer de waarde van de opdracht (inclusief de btw) over vier jaar gezien binnen de hierboven genoemde grensbedragen valt, wordt deze opdracht meegenomen in het onderzoek. De opdrachtwaarde is per leverancier bepaald, waarbij vanuit is gegaan dat dit gelijksoortige opdrachten betreft.

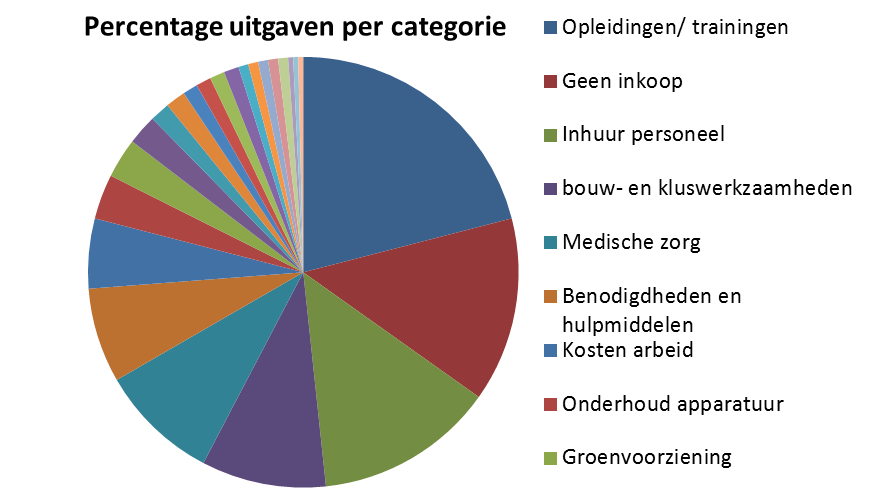


Om de juiste populatie in het onderzoek mee te nemen, zijn de gegevens uit de SPEND van 2012 tot en met 2015 zijn achter elkaar geplaatst. Op deze manier worden de leveranciers geselecteerd waarbij de uitgaven de afgelopen vier jaar binnen de grensbedragen vallen. De opdrachtsom wordt dus berekend door de uitgaven van de afgelopen vier jaar bij elkaar op te tellen. Uiteindelijk is er één tabel gemaakt met de leveranciers, de jaarlijkse uitgaven en het totaal van de vier opeenvolgende jaren. In figuur 13 is hiervan een voorbeeld te zien. Na deze eerste selectie bleven 515 leveranciers over.

Figuur 13: Voorbeeld Excel sheet

De tweede selectie was het buiten het onderzoek plaatsen van de leveranciers waarmee DJI een contract heeft afgesloten. Door de leverancierslijst te vergelijken met het contractregister, konden deze leveranciers uit het onderzoek worden geplaatst. De reden voor het wegvallen is het ontbreken van een motiveringsplicht. Wanneer DJI een contract heeft met een leverancier is de keuze voor deze partij immers al gemaakt. Het betreft dan bestellingen binnen een bestaande overeenkomst. Na deze selectie bleven van de 515 leveranciers nog 426 leveranciers over.

Figuur 14: totstandkoming onderzoekspopulatie

De derde selectie was het (gedeeltelijk) buiten het onderzoek plaatsen van de leveranciers waaraan DJI de afgelopen 2 jaar niets heeft uitgegeven. De opdracht is blijkbaar beëindigd en wordt om die reden maar gedeeltelijk meegenomen in het onderzoek. Voor de berekening van het totaal aan opdrachten in de afgelopen vier jaar is deze populatie wél meegenomen. Voor het advies over de wijze waarop DJI moet anticiperen op de hieronder beschreven categorieën niet. Deze inkoopopdrachten geven namelijk wel inzicht in de totale populatie, maar zijn toch al 2 jaar afgerond. Om een representatief en betrouwbaar beeld te krijgen van de opdrachten binnen de grensbedragen, zijn deze opdrachten niet meegenomen in het uiteindelijke advies. Na deze selectie bleven van de 426, 267 leveranciers over. In figuur 14 is een grafische weergave van dit selectieproces te zien.

Om te onderzoeken wat deze 267 precies inhoudt, zijn de inkooptrajecten onderverdeeld in verschillende categorieën. Op basis van de toelichting op de factuurregels en de beoordeling van de kostenplaats kon het merendeel van de 267 inkoopopdrachten worden onderverdeeld in categorieën. Voor het categoriseren van circa 20% van de opdrachten was onvoldoende informatie beschikbaar in de SPEND. Hierbij kan gedacht worden aan een onduidelijke beschrijving of geen kostenplaats. Voor deze opdrachten is het financieel- en inkoopsysteem Leonardo toegepast. Met behulp van dit systeem konden de facturen worden achterhaald. In de facturen stond meer informatie over het soort inkoop. Na deze eerste analyse is een conceptlijst ontstaan met circa 30 categorieën. Vervolgens is deze lijst besproken met de afdeling Inkoopbeleid & Strategie en zijn de 30 categorieën teruggebracht naar 23. In figuur 15 zijn de grootste negen te zien.

Figuur 15: uitgaven per categorie

In het onderzoek zijn alleen de categorieën meegenomen die minstens 3% van het totaal aan inkooptrajecten in beslag nemen. Dit is gebaseerd op het 80/20 principe (Rietveld, 2009). De grootste negen beslaan 85% van het totaal. In figuur 16 is te zien hoeveel inkooptrajecten er per leverancier zijn en wat de totale inkoopwaarde van deze inkooptrajecten zijn.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Categorie | Aantal inkooptrajecten | Totale waarde |
| Opleidingen/ trainingen | 56 | € 2.205.636 |
| Geen inkoop | 37 | € 1.571.376 |
| Inhuur personeel | 36 | € 1.520.813 |
| bouw- en kluswerkzaamheden | 25 | € 1.047.152 |
| Medische zorg | 24 | € 998.136 |
| Benodigdheden en hulpmiddelen | 19 | € 739.238 |
| Kosten arbeid | 14 | € 578.741 |
| Onderhoud apparatuur | 9 | € 348.302 |
| Groenvoorziening | 8 | € 325.008 |
| Totaal | **228** | **€ 9.334.402** |

Figuur 16: verdeling categorieën

Over de afgelopen vier jaar gezien zijn er 426 inkoopopdrachten met een waarde tussen de €33.000,- en €50.000,-. Voor dit soort opdrachten werd voorheen de EOP gehanteerd, maar wordt vanaf 1 september 2015 de MOP toegepast. Om te berekenen wat de consequenties voor DJI zijn, worden de gegevens van de afgelopen vier jaar als richtlijn gebruikt.

Het verschil in inspanning is te berekenen door het verschil in normtijden voor een EOP en MOP te vermenigvuldigen met het aantal inkoopopdrachten waarvoor voortaan een MOP wordt gehanteerd. De gemiddelde normtijd voor een EOP bedraagt 9 uur, de gemiddelde normtijd voor een MOP bedraagt 28 uur. Voor 1% van de inkoopopdrachten tussen de €33.000,- en €50.000,- wordt nog steeds de EOP gebruikt. (Rapportage SPI 2015, 2015)

**Situatie voor 1 september 2015**

Voorafgaand aan de gewijzigde circulaire grensbedragen op 1 september 2015 werd voor alle inkoopopdrachten tussen de €33.000,- en €50.000,- de EOP gehanteerd. De berekening van het aantal uren dat het IUC kwijt was aan deze werkwijze, ziet er als volgt uit: het aantal inkoopopdrachten binnen de categorie €33.000,- tot €50.000,- vermenigvuldigen met de normtijd voor de EOP. 426 opdrachten X 9 uur = 3.825 uur.

**Situatie na 1 september 2015**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Grensbedrag | Procedure | Opdrachten | Uren | fte |
| €33.000,- tot €50.000,- | Enkelvoudige onderhandse procedure | 426 | 3.825 | 2,4 |
| €33.000,- tot €50.000,- | Meervoudige onderhandse procedure | 426 | 11.847 | 6,4 |
| Verschil | **-** | **0** | **8.022** | **4,4** |

Na de gewijzigde circulaire op 1 september 2015 wordt voor vrijwel alle inkoopopdrachten tussen de €33.000,- en €50.000,- de MOP gehanteerd. De EOP wordt alleen gebruikt wanneer één leverancier in de markt is. Dit is het geval in circa 1% van de inkoopopdrachten. De berekening van het aantal uren dat het IUC kwijt is aan deze werkwijze, ziet er als volgt uit: het aantal inkoopopdrachten binnen de €33.000,- en €50.000,- min het aantal inkoopopdrachten waarbij nog steeds een EOP wordt gehanteerd, vermenigvuldigen met de normtijd voor de MOP. Plus het aantal inkoopopdrachten waarbij de EOP wordt gehanteerd vermenigvuldigen met de normtijd van de EOP. ((426 opdrachten – 4,26 opdrachten) x 28 uur) + (4,26 X 9 uur) = 11.847 uur.

Figuur 17: overzicht consequenties

Het verschil tussen de werkwijzen is 11.847 uur – 3.825 uur = 8.022 uur. Eén fte heeft jaarlijks 1.829 werkzame uren (Rapportage SPI 2015, 2015). Omgerekend is 8.022 uur dus 4,4 fte (per vier jaar). In figuur 17 is dit verschil nogmaals weergegeven. Op basis van deze gegevens blijkt dat DJI jaarlijks 1,1 fte extra nodig heeft om aan de wijziging te voldoen.

# Hoofdstuk 8: Onderzoeksresultaten

*De impact van de wijziging van de circulaire grensbedragen is het hoofdstuk 7 reeds in kaart gebracht. Uit dat onderzoek zijn negen hoofdcategorieën voortgekomen. Per categorie is vervolgens informatie verzameld. Deze informatie vormt de basis voor het uiteindelijke advies en de aanbevelingen.*

## 8.1 Categorieën

*In paragraaf 7.2 is duidelijk geworden wat de consequenties van de gewijzigde circulaire zijn. Per categorie is hieronder een categoriebeschrijving gegeven en een samenvatting van de belangrijkste onderzoekinformatie. Onder categoriebeschrijving staat beschreven welk soort inkoop hieronder wordt verstaan en wat de omvang van de categorie is. Vervolgens is per categorie onderzoek gedaan naar onder meer ontwikkelingen, mogelijkheden en knelpunten. Op basis van bijvoorbeeld een ontwikkeling, kan in een later stadium een aanbeveling worden gedaan. De belangrijkste informatie voortkomend uit het onderzoek naar de desbetreffende categorie staat hier beschreven.*

### 8.1.1 Opleidingen en trainingen

*Categorie beschrijving:* de grootste categorie is opleidingen en trainingen. Hieronder wordt verstaan het aanbieden van cursussen, trainingen of opleidingen aan personeel van DJI. Het gaat hier om 56 posten met een totale waarde van €2,2 miljoen over de afgelopen vier jaar.

*Onderzoekinformatie:* het aanvragen van een opleiding of training verloopt via het Opleidingsinstituut (OI). Alle aanvragen voor een opleiding of training komen langs het OI. Voor het verwerken van een opleiding of training wordt onderscheid gemaakt in de waarde van de opdracht. Opdrachten met een waarde tot €10.000,- worden verwerkt door het OI. Opdrachten met een waarde boven de €10.000,- worden verwerkt door het IUC.

Voordat de waarde van de opdracht wordt bepaald en deze wordt uitgezet naar de juiste afdeling, voert het OI een aantal stappen uit. Dit wordt de matchfase genoemd. Het OI onderneemt de volgende stappen in deze fase: neemt contact op met de aanvrager, adviseert over een passende opleiding, oriënteert het opleidingsveld en neemt contact op met een leverancier voor een prijsindicatie. In deze fase wordt informatie verzameld om een groot deel van de acht elementen te kunnen motiveren. De omvang van de opdracht, de transactiekosten aanbestedende dienst, het aantal potentiële inschrijvers, het gewenste eindresultaat, het type opdracht en het karakter van de markt zijn na deze fase te motiveren. Van zes van de acht elementen is na de matchfase voldoende informatie voor de motivering. Zie voor meer informatie over het aanvragen van een opleiding of training bijlage 12.

### 8.1.2 Geen inkoop

Na analyse van de gegevens bleken 37 posten geen inkoop te zijn. De 37 posten hebben een gezamenlijke waarde van €1,6 miljoen. Onder deze categorie vallen: heffingen, doorbelastingen, subsidiegelden en stimuleringskosten.

### 8.1.3 Inhuur personeel

*Categorie beschrijving:* onder het inhuren van personeel wordt verstaan het inhuren van een externe partij. Opvallend bij deze categorie is dat 22 van de 36 inkooptrajecten (67%) bestaan uit het inhuren van een psychiater. Dit in verband met gedetineerden. Deze 22 posten hebben een totale waarde van €1,48 miljoen over de afgelopen vier jaar. Van de overige twaalf posten zijn tien bestemd voor de vergoedingen van psychologen. Het gaat hier om vergoedingen voor psychologen die verlengingsadviezen geven aan justitiabelen.

*Onderzoekinformatie:* het geven van vergoedingen wordt niet onder de categorie inkoop geschaard en valt na nadere analyse onder de categorie: geen inkoop. Kijkend naar de gehele organisatie is in de afgelopen jaren voor circa €5.000.000,- per jaar aan psychiaters ingehuurd. Door schaarste in het aanbod van beschikbare psychiaters en lange doorlooptijden in de inhuurprocedure wordt het steeds moeilijker om adequaat psychiatrische diensten te blijven leveren. Voor het inhuren van psychiaters is geen landelijk contract of een raamovereenkomst afgesloten, terwijl voor circa €5.000.000,- per jaar aan psychiaters wordt ingehuurd (Vlist, Tenderboard DJI, 2016).

Een raamovereenkomst is bedoeld om een stroom van toekomstige opdrachten op te vangen. In een raamovereenkomst worden afspraken gemaakt over een aantal voorwaarden (prijs, kwaliteit, hoeveelheid en levertijd) waaronder toekomstige opdrachten worden gegund. Een raamovereenkomst heeft betrekking op een in de overeenkomst beschreven categorie producten, diensten of werken. Als een raamovereenkomst eenmaal is aanbesteed, kan onder de daarin gestelde voorwaarden vier jaar lang nadere opdrachten geplaatst worden. Nadere opdrachten (onder of boven de drempel) hoeven niet afzonderlijk aanbesteed te worden.

Het kenmerkende van een raamovereenkomst is dat het geen leverings- of afnameplicht kent. Er is geen verplichting om een bepaalde hoeveelheid af te nemen. Voordelen van de raamovereenkomst zijn:

* Een raamovereenkomst kan voor een periode van vier jaar afgesloten worden. De individuele opdrachten die hieruit voortkomen, hoeft men tijdens deze periode niet telkens Europees aan te besteden.
* Er is geen afnameplicht (Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden, 2015).

### 8.1.4 Bouw- en kluswerkzaamheden

*Categorie beschrijving:* onder bouw- en kluswerkzaamheden wordt bijvoorbeeld verstaan: schilderwerkzaamheden, renovaties, nieuwe bekabeling en rioolwerkzaamheden. Binnen deze categorie bevinden zich 25 inkoopopdrachten met een totale waarde van €1 miljoen.

*Onderzoekinformatie:*het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) heeft per 1-1-2016 een aanbesteding gedaan waarin het merendeel van dit soort inkopen is opgenomen. Onder deze aanbesteding valt bijvoorbeeld: het afwerken van vloeren, onderhoud aan kozijnen, aanleggen van nieuwe bekabeling en het onderhoud aan verlichtingsarmaturen. Voortkomend uit deze aanbesteding is een rol- en taakverdeling gekomen. Deze beschrijft op elementniveau welk soort inkoop hieronder valt. Hieruit blijkt dat 21 van de 25 inkoopopdrachten voortaan onder deze aanbesteding vallen. Voor 4 van de 25 inkoopopdrachten blijft het IUC verantwoordelijk. Meer informatie over bouw- en kluswerkzaamheden is terug te vinden in bijlage 13.

### 8.1.5 Medische zorg

*Categoriebeschrijving:* onder de categorie medische zorg wordt bijvoorbeeld verstaan: arbeidsgeneeskunde, kosten ziekenhuis (crisis opname), re-integratietrajecten en verslavingszorg. Het betreft hier 24 inkoopopdrachten met een totale waarde van €1 miljoen.

*Onderzoekinformatie:* uit onderzoek blijkt dat, dit soort inkoop vaak ontstaat uit een noodsituatie (crisisopname) of door bepaalde omstandigheden niet anders kan worden ingekocht. Hierbij kan gedacht worden aan eenmalige uitgaven, veel diversiteit of specifieke inkoop.

### 8.1.6 Benodigdheden en hulpmiddelen / Maverick buying

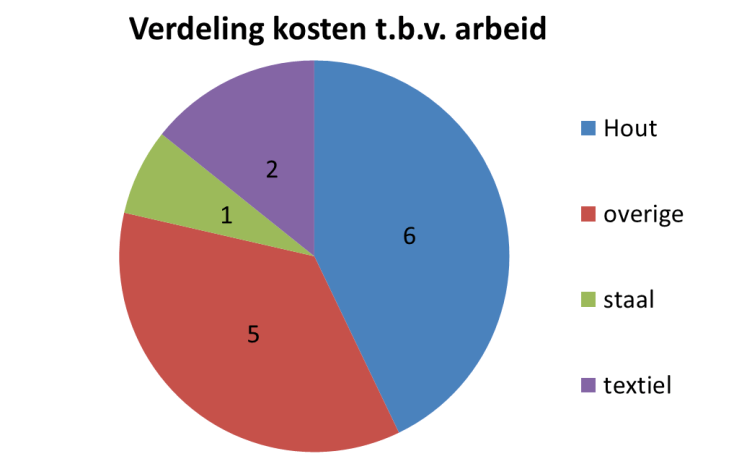
*Categorie beschrijving:* onder de categorie benodigdheden en hulpmiddelen vallen zeventien posten met een totale waarde van €650.000,-. Het gaat bijvoorbeeld om de aanschaf van bureaustoelen, bedrijfskleding en meubilair. Van deze zeventien posten vallen negen onder de noemer maverick buying.

*Onderzoekinformatie:*maverick buying is het inkopen buiten bestaande contracten om. Dit soort inkoop dient officieel ingekocht te worden via een bestaande overeenkomst. Maverick buying verhoogt de risico’s voor een organisatie, omdat afspraken buiten inkoop om niet contractueel zijn vastgelegd. Risico’s van maverick buying bestaan onder meer uit: juridische risico’s (geen contract), financiële risico’s (geen juiste prijs/kwaliteit verhouding) en administratieve risico’s (achteraf rechtbreien door de inkoopafdeling). Door beheersbaarheid van contracten, actieve gebruikmaking van bestaande contracten en het toepassen van contractmanagement kan maverick buying worden voorkomen. Contractmanagement is het proces waarbij getekende contracten en wijzigingen eenduidig worden vastgelegd, beheerd en bewaakt met als doel het faciliteren van de volledige benutting van contracten. Wanneer contractmanagement juist wordt toegepast, voorkomt DJI maverick buying (Nevi, 2015).

Binnen DJI bestaat daarnaast de afspraak dat alle inkopen bij externe partijen vastgelegd moeten worden middels een inkooporder, dan wel een contract. De afspraak is: *“Alle inkoop via inkoop”*. Deze afspraak wordt in circa 20% van de gevallen niet nageleefd. Dit betekent dat jaarlijks circa 22.000 facturen bij de inkoopafdeling binnenkomen waarvan de verplichting niet bekend is. Het buiten de inkoopafdeling om inkopen kan leiden tot maverick buying (Circulaire inkoop via inkoop, 2014). Zie voor meer informatie over maverick buying bijlage 13.

### 8.1.7 Kosten ten behoeve van arbeid

*Categorie beschrijving:*met de kosten ten behoeve van arbeid worden de kosten bedoeld die gemaakt worden door de productiebedrijven binnen de penitentiaire inrichtingen. De verzamelnaam voor deze productiebedrijven is In-Made. De werkzaamheden in deze productiebedrijven worden uitgevoerd door gedetineerden als onderdeel van een re-integratieproces. In totaal bieden zij twaalf verschillende categorieën aan producten en diensten: van value added services (verpakken en montage) tot poedercoating. Voor deze werkzaamheden moet bijvoorbeeld hout, textiel, staal, machines en gereedschap worden aangeschaft (Dienst Justitiële Inrichtingen, 2015). In totaal betreft het veertien posten met een totale waarde van circa €580.000,-. In figuur 18 is te zien hoe de verdeling van deze categorie eruit ziet.

*Onderzoekinformatie:* de afgelopen vier jaar zijn dit soort inkopen buiten een raamovereenkomst ingekocht, wegens een mislukte aanbesteding vier jaar geleden. Uit deze aanbesteding zijn wel een aantal voorkeursleveranciers gekomen. Bij deze leveranciers wordt hout, metaal en textiel ingekocht zonder overeenkomst. Jaarlijks wordt relatief veel hout, metaal en textiel ingekocht door de penitentiaire inrichtingen en daarom wil DJI dit proces stroomlijnen. Een mogelijke oplossing om dit proces te stroomlijnen is het dynamisch aankoopsysteem (DAS). Meer informatie over deze categorie is terug te vinden in het interview met de senior inkoop adviseur (bijlage 13).

Figuur 18: verdeling kosten t.b.v. arbeid

Bij een DAS worden per productgroep preferred suppliers (voorkeursleveranciers) geselecteerd. Als een aanbestedende dienst een dynamisch aankoopsysteem aankondigt, heeft dat tot doel om een pool van leveranciers te creëren waaruit later (als de directe behoefte ontstaat) een geschikte leverancier gekozen kan worden. Het systeem bevat een overzicht van bedrijven die aan bepaalde eisen voldoen voor een bepaalde categorie werkzaamheden.

Als een aanbestedende dienst de daadwerkelijke behoefte heeft, publiceert zij een vereenvoudigde aankondiging waarin belangstellende ondernemers worden uitgenodigd te reageren. Vervolgens nodigt de aanbestedende dienst alle ondernemers uit die tot het dynamische aankoopsysteem zijn toegelaten, om voor een specifieke opdracht een inschrijving in te dienen. Een belangrijk bijkomend voordeel van een DAS is de laagdrempeligheid voor inschrijvende leveranciers. Zij hoeven minder administratieve inspanning te leveren om een kans te maken op de opdracht. Dit heeft tot gevolg dat het MKB meer kans maakt op een aanbestedende opdracht (Es W. v., Europees Aanbesteden, Voorbereiding, Aanbestedingsstrategie, 2015).

### 8.1.8 Onderhoud van apparatuur

*Categorie beschrijving:* de categorie onderhoud van apparatuur beslaat negen posten met een waarde van circa €350.000,-. Het gaat in deze categorie om onderhoud, reparatie en controle van apparatuur en systemen.

*Onderzoekinformatie:*vanaf 1 januari 2016 dient de aanschaf (vervanging/uitbreiding) en onderhoud op technische installaties/apparatuur te verlopen via het RVB. Het RVB heeft per 1-1-2016 een aanbesteding gedaan voor het onderhoud voor technische installaties. Onder dit contract valt bijvoorbeeld het onderhoud aan gebouwbeheerssystemen en beveiligingssystemen. De manier van inkopen vóór de aanbesteding leidde tot onrechtmatigheden.

Voortkomend uit deze aanbesteding is een rol- en taakverdeling gekomen die op elementniveau beschrijft welk soort inkoop hieronder valt. Hieruit blijkt dat, vier van de negen inkoopopdrachten voortaan onder deze aanbesteding vallen. Voor drie van de negen inkoopopdrachten blijft het IUC ook de aankomende jaren verantwoordelijk. De overige twee opdrachten vallen onder de noemer maverick buying. Meer informatie over het onderhoud aan apparatuur is terug te vinden in bijlage 13.

### 8.1.9 Groenvoorziening

*Categorie beschrijving:*de categorie groenvoorziening beslaat acht posten met een totale waarde van €325.000,-. Onder groenvoorziening wordt verstaan: interieurbeplanting, snoeien van bomen en onderhoud aan groenvoorziening.

*Onderzoekinformatie:*de plannen ten aanzien van groenvoorziening zijn om zoveel mogelijk via In-Made te laten verlopen. Zoals beschreven heeft DJI verspreid over de penitentiaire inrichtingen verschillende productiebedrijven. De werkzaamheden in deze productiebedrijven worden uitgevoerd door gedetineerden als onderdeel van een re-integratieproces. Het is een doestelling van DJI om waar mogelijk, te kiezen voor inbesteden in plaats van uitbesteden (Jaarplan DJI, 2015).

In de huidige situatie is sprake van veel diversiteit. In sommige penitentiaire inrichtingen worden vrijwel alle taken m.b.t. groenvoorziening uitgevoerd door In-made. In andere penitentiaire inrichtingen wordt vrijwel alles uitbesteed aan externe partijen. Het plan is om dit meer te stroomlijnen. Voor specialistische werkzaamheden blijft het echter noodzakelijk om uit te besteden, aangezien de productiebedrijven niet over de benodigde kennis en vaardigheden beschikken. Binnen de categorie groenvoorziening zijn vijf posten specialistische werkzaamheden en drie posten reguliere werkzaamheden. Zie voor meer informatie over de categorie groenvoorziening bijlage 14.

**Samenvatting**

Voor elk van bovenstaande categorieën is informatie verzameld die de basis vormt voor de aanbevelingen. Uit het onderzoek naar de categorieën blijkt verder dat naast de toename in werkzaamheden er ook andere problemen en doelstellingen zijn. Binnen de categorie inhuur van personeel is bijvoorbeeld een schaarste in psychiatrische diensten, binnen de categorie benodigdheden en hulpmiddelen blijkt veel maverick buying te zijn en de categorie kosten ten behoeve van arbeid blijkt een uiteenlopend proces te zijn dat leidt tot allerlei losse inkopen.

# Conclusie

Op 1 september 2015 wordt binnen het Rijk een nieuwe circulaire doorgevoerd. Deze ontstaat na een langlopende discussie tussen de Algemene Rekenkamer en de departementen. Binnen het IUC van DJI ontstaat vervolgens onduidelijkheid over de omvang en gevolgen van de verandering. De hierboven beschreven situatie is aanleiding voor de hoofdvraag van dit onderzoek. Terugkijkend naar de hoofdvraag: *“Wat zijn, binnen Dienst Justitiële Inrichtingen, de gevolgen van de gewijzigde circulaire grensbedragen voor de inkoopkolom en hoe moet Dienst Justitiële Inrichtingen hier op anticiperen, zodat wordt voldaan aan de wet- en regelgeving?”,* bestaat het antwoord uit twee onderdelen.

Allereerst het in kaart brengen van de gevolgen van de gewijzigde circulaire, tevens één van de doelstellingen van het onderzoek. Uit het onderzoek naar de huidige situatie is gebleken dat voorafgaand aan de wijziging voor alle opdrachten tussen de €33.000,- en de €50.000,- de EOP gebruikt werd. Na de wijziging van de circulaire grensbedragen wordt voor dit soort opdrachten de MOP gehanteerd. Het hanteren van de MOP neemt meer tijd in beslag en is mogelijk door een tijdelijke financiering vanuit het IUC. Met het hanteren van de MOP voldoet het IUC aan de eisen van de AR. De AR wil namelijk het aantal EOP’s tussen de grensbedragen verminderen, om het MKB meer kansen te bieden. Kijkend naar de belangen en eisen van de AR, zou het IUC van DJI met deze werkwijze voldoen aan de wet- en regelgeving.

Hiermee voorkomt het IUC dat de uitgaven binnen de genoemde grensbedragen onrechtmatig worden verklaard. Dit risico bedraagt €4,3 miljoen. Naast het vermijden van dit risico wil het IUC voorkomen dat: het opmerkingen krijgt in het verantwoordingsrapport, de accountantsverklaring wordt ingetrokken en het een negatief imago krijgt. Om deze risico’s te voorkomen dient DJI ook op de lange termijn aan de wijziging te voldoen. De tijdelijke extra financiering die momenteel als oplossing dient, moet worden omgezet in een oplossing voor de lange termijn. Uit het onderzoek naar de huidige situatie is echter gebleken, dat een dergelijke oplossing onmogelijk is door de onduidelijk omtrent de impact van de wijziging. Het is onduidelijk op hoeveel en welk soort inkoopopdrachten de wijziging effect heeft en daarom ontbreekt het aan passende maatregelen.

Op basis van de beschikbare gegevens is in het hoofdstuk 7 een indicatie gemaakt van de gevolgen. Per jaar leidt de gewijzigde circulaire tot 1,1 fte aan extra administratieve werkzaamheden. Dit is onderverdeeld in 426 inkoopopdrachten en negen verschillende hoofdcategorieën. De negen hoofdcategorieën zijn de meest voorkomende soorten inkoop binnen de grensbedragen.

Nadat de omvang van de wijziging duidelijk is, kan antwoord worden gegeven op deel twee van de hoofdvraag. Namelijk hoe DJI op de lange termijn kan anticiperen op deze 1,1 fte aan extra werk. Uit de vergelijking met twee andere IUC’s is geen gepaste oplossing voortgekomen. Uit de vergelijking is wel gebleken, dat werken met raamovereenkomsten het aantal meervoudig onderhandse procedures kan reduceren.

Een belangrijk aandachtspunt bij de manier van anticiperen op de gewijzigde circulaire is het streven naar een verdere professionalisering van de inkoopfunctie. Om dit op de lange termijn te realiseren, dient DJI per categorie “gerichte acties” te ondernemen. In de hierna beschreven aanbevelingen zijn deze gerichte acties per categorie omschreven. Het implementeren van de aanbevelingen biedt niet alleen oplossing aan de 1,1 fte aan extra administratieve lasten, maar ook aan eerder beschreven doelstellingen en problemen. Naast een beperking van de impact leidt het tot een verdere professionalisering van de inkoopafdeling door: het reduceren van maverick buying, gebruiken van raamovereenkomsten en toepassen van de juiste aanbestedingen.

# Aanbevelingen

*Hieronder is per categorie een advies opgesteld. Het implementeren van de aanbevelingen leidt tot een beperking van de impact van de gewijzigde circulaire grensbedragen. Per categorie wordt een onderbouwing gegeven, gevolgd door de aanbeveling en tot slot het resultaat van de aanbeveling.*

**Opleidingen en trainingen**

Uit het interview met de senior adviseur inkoop van het Opleidingsinstituut blijkt, dat de motiveringsplicht voor opdrachten boven de €10.000,- ligt bij het IUC. Kijkend naar het aanvraagproces van een opleiding valt te betwijfelen of dit efficiënt is. Voordat de waarde bepaald is en de opdracht wordt uitgezet naar de juiste afdeling, voert het OI al een aantal stappen uit. Dit wordt de matchfase genoemd. Zes van de acht elementen kunnen na de matchfase al gemotiveerd worden door het OI.

Het advies voor deze categorie is, gebaseerd op het interview beschreven in bijlage 12, om de verantwoordelijkheid voor de motivering onder te brengen bij het OI en het aanvraagproces voor een opleiding of training te wijzigen. Aangezien het OI na de matchfase over een groot deel van de benodigde informatie beschikt, kan de motiveringsplicht hier worden ondergebracht. Aan de matchfase zal een fase worden toegevoegd, zodat alle benodigde informatie wordt verzameld.

Het resultaat van bovenstaande aanbeveling is dat het OI in de toekomst de keuze tussen de EOP en MOP motiveert. Zij beschikken door de proceswijziging over deze informatie. In overleg met de afdeling Inkoopbeleid & Strategie is vastgesteld dat voor deze opdrachten de EOP gehanteerd kan worden, aangezien het veelal om specifieke cursussen, opleidingen en trainingen gaat. Dit betekent een afname van 100% van de extra werkzaamheden.

**Inhuur van personeel**

Uit het onderzoek naar de categorie inhuur van personeel blijkt, dat binnen DJI de afgelopen jaren voor circa €5.000.000,- per jaar aan psychiaters is ingehuurd. Door schaarste in het aanbod van beschikbare psychiaters en lange doorlooptijden in de inhuurprocedure, wordt het steeds moeilijker om adequaat psychiatrische diensten te blijven leveren. Binnen de categorie inhuur van personeel bestaat 67% uit het inhuren van psychiaters.

Aangezien 67% van deze categorie om dezelfde soort inkoop gaat en dit daarnaast relatief veel wordt ingekocht, is het advies voor deze 67% een raamovereenkomst af te sluiten.

Uit de vergelijking met het IUC van de Belastingdienst en het onderzoek naar de categorie inhuur van personeel blijkt, dat het afsluiten van een raamovereenkomst oplossing biedt aan de geschetste problemen. Met het gebruiken van een raamovereenkomst hoeven dit soort opdrachten niet langer meervoudig onderhands aanbesteed te worden. Het resultaat hiervan is dat 67% wordt ingekocht via een raamovereenkomst en dat er een garantie is op psychiatrische diensten.

**Bouw- en kluswerkzaamheden**

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) heeft per 1-1-2016 een aanbesteding gedaan waarin 21 van de in totaal 25 inkoopopdrachten zijn opgenomen. Vanaf 1 januari 2016 verlopen dit soort opdrachten via het RVB en is het IUC hier niet meer verantwoordelijk voor.

Om inkoopopdrachten buiten de bestaande overeenkomst te voorkomen, wordt geadviseerd maatregelen te treffen. Onder het kopje: *“Benodigdheden en hulpmiddelen / maverick buying”* is deze aanbeveling uitgewerkt.

Her resultaat van de aanbeveling is dat bouw- en kluswerkzaamheden voortaan via de aanbesteding van het RVB verlopen. Daarnaast wordt inkoop buiten bestaande contracten om voorkomen.

**Medische zorg**

Door de beschreven problematiek in hoofdstuk 8, is voor deze categorie geen oplossing beschikbaar. Het IUC blijft verantwoordelijk voor dit soort inkoop.

**Benodigdheden en hulpmiddelen / maverick buying**

Van de zeventien posten in deze categorie vallen negen onder de noemer maverick buying. Maverick buying is het inkopen buiten bestaande contracten om.

Om maverick buying in de aankomende jaren te voorkomen, wordt geadviseerd om alle inkoop via inkoop te laten verlopen. De inkoopafdeling ziet er vervolgens op toe dat de juiste inkoopprocessen worden gehanteerd en dat niet buiten een bestaand contract wordt ingekocht. Om te zorgen dat alle inkoop daadwerkelijk via inkoop gaat verlopen, wordt geadviseerd om de opdrachtgever voor een dergelijke opdracht verantwoordelijk te stellen en zich te laten verantwoorden. Afhankelijk van de verwijtbaarheid voor de maverick buying, dient men maatregelen /sancties te treffen.

Het verschuiven van de verantwoordelijkheid naar de opdrachtgever zal ervoor zorgen dat alle inkoop via inkoop gaat verlopen. Het resultaat is een reductie van 53% van de extra werkzaamheden.

**Kosten ten behoeve van arbeid**

Van de veertien posten in deze categorie beslaan zes het inkopen van hout, twee het inkopen van textiel en één het inkopen van staal. Kijkend naar de gehele organisatie wordt relatief veel hout, metaal en textiel ingekocht. Uit het onderzoek naar deze categorie (bijlage 13) blijkt dat DJI dit proces wil stroomlijnen, omdat elke penitentiaire inrichting momenteel eigen leveranciers heeft. Vier jaar geleden is een aanbesteding voor dit soort opdrachten mislukt, maar uit deze aanbesteding zijn wel een aantal voorkeursleveranciers voortgekomen.

Gebaseerd op het interview met de senior adviseur inkoop wordt geadviseerd een dynamisch aankoopsysteem (DAS) te hanteren voor het inkopen van hout.

Een DAS zou het proces stroomlijnen, optimaal gebruik maken van de voorkeursleveranciers en de lasten als gevolg van de gewijzigde circulaire beperken met 43%. Er wordt dan namelijk een contract afgesloten met de desbetreffende leverancier. Een bijkomend voordeel van een DAS is de laagdrempeligheid voor inschrijvende leveranciers. Dit biedt meer kansen voor het MKB.

**Onderhoud van apparatuur**

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) heeft per 1-1-2016 een aanbesteding gedaan waarin zes van deze negen inkoopopdrachten zijn opgenomen. Vanaf 1 januari 2016 verlopen dit soort opdrachten via het RVB en is het IUC hier niet meer verantwoordelijk voor.

Om inkoopopdrachten buiten de bestaande overeenkomst te voorkomen, wordt geadviseerd maatregelen te treffen. Onder het kopje:*“Benodigdheden en hulpmiddelen / maverick buying”* is deze aanbeveling uitgewerkt.

Het resultaat van de aanbeveling is, dat onderhoudswerkzaamheden voortaan via de aanbesteding van het RVB verlopen. Dit leidt tot een reductie van 78% van de extra werkzaamheden. Daarnaast wordt maverick buying voorkomen.

**Groenvoorziening**

Een doelstelling van DJI is om waar mogelijk te kiezen voor inbesteden in plaats van uitbesteden (Jaarplan DJI, 2015). Dat betekent dat DJI zoveel mogelijk via In-Made wil laten verlopen. In de huidige situatie is sprake van veel diversiteit.

Op basis van het onderzoek naar de categorie groenvoorziening (paragraaf 7.1.9) wordt geadviseerd om op landelijk niveau eenduidige richtlijnen te hanteren voor de keuze tussen inbesteden of uitbesteden. Waarbij altijd wordt afgewogen of In-Made de opdracht kan uitvoeren. Voor specialistische werkzaamheden blijft het noodzakelijk om uit te besteden, aangezien de productiebedrijven niet over de benodigde kennis en vaardigheden beschikken.

Het resultaat van deze aanbeveling is dat alle reguliere werkzaamheden worden uitgevoerd door In-Made. Dit hoeft voortaan niet meer meervoudig onderhands aanbesteed te worden en draagt bij aan de doelstelling van DJI: *“Inbesteden voor uitbesteden”*. Het implementeren van de aanbeveling voorkomt de huidige diversiteit en leidt tot een reductie van 38%.

**Samenvatting**

In figuur 19 is te zien welke oplossing per categorie is geadviseerd en welk resultaat dit heeft. Elke aanbeveling biedt (gedeeltelijk) oplossing aan de totale extra werkzaamheden. De gegevens uit de afgelopen vier jaar zijn daarbij als uitgangspunt genomen. Er wordt vanuit gegaan dat de categorieën in figuur 19 ook de aankomende jaren de grootste categorieën blijven. Wanneer in figuur 19 wordt gesproken van een afname van 91%, betekent dit dat de aanbeveling oplossing biedt aan 91% van de inkoopopdrachten van de afgelopen vier jaar. Op basis van deze gegevens wordt aangenomen dat de aanbeveling ook oplossing biedt aan 91% van de toekomstige inkoopopdrachten.

In veel gevallen leidt de aanbeveling niet alleen tot een vermindering van de extra werkzaamheden. Het doorvoeren van een aanbeveling draagt vaak bij aan organisatiedoelstellingen (inbesteden voor uitbesteden) of biedt oplossing aan DJI brede problemen (inkopen van psychiatrische diensten). Daarnaast dragen de aanbevolen oplossingen bij aan het streven van DJI naar een verdere professionalisering van de inkoopfunctie. In bijlage 18 is weergegeven op welke wijze de aanbevelingen bijdragen aan deze professionalisering. Met het doorvoeren van de adviezen wordt een reductie van 76% gerealiseerd. Deze reductie betekent dat van de jaarlijkse 1,1 fte, 0,26 fte overblijft. Een mogelijke oplossing voor deze 0,26 fte is het werken met stagiaires. Een stagiair kan deze werkzaamheden uitvoeren en is een relatief goedkope arbeidskracht. Binnen de Rijksoverheid is het tevens beleid studenten de mogelijkheid te geven praktijkervaring op te doen. Om deze reden wordt geadviseerd elk half jaar een derdejaarsstudent aan te nemen. 0,26 fte aan werkzaamheden lijkt weinig, maar de stagiair moet worden ingewerkt en functioneert niet direct op het niveau van een inkoper (WerkenvoorNederland, 2016).

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Categorie | Aantal opdrachten | Extra werk in uren | Aanbevolen oplossing | Resultaat |
| Opleidingen/ trainingen | 56 | 1.109 | Verplaatsen verantwoordelijkheid motiveringsplicht. | Afname 100% |
| Geen inkoop | 37 | 733 | - | Afname 100% |
| Inhuur personeel | 36 | 713 | Contract voor psychiaters, wegvallen vergoedingen. | Afname 91% |
| bouw- en kluswerkzaamheden | 25 | 495 | Aanbesteding RVB, controle op maverick buying. | Afname 84% |
| Medische zorg | 24 | 475 | - | Afname 0% |
| Benodigdheden en hulpmiddelen | 19 | 376 | Controle op maverick buying. | Afname 53% |
| Kosten arbeid | 14 | 277 | Dynamisch aankoopsysteem. | Afname 43% |
| Onderhoud apparatuur | 9 | 178 | Aanbesteding RVB, controle op maverick buying. | Afname 78% |
| Groenvoorziening | 8 | 158 | Proceswijziging. | Afname 38% |

Figuur 19: Advies per categorie

# Implementatieplan

*In dit hoofdstuk is per categorie beschreven hoe het advies geïmplementeerd kan worden. Voor de verandertrajecten zijn de uitgangspunten van het 8-step-change-model (achtstappenplan) van de bedrijfskundige John Kotter gebruikt. Bijvoorbeeld voor het consolideren en borgen van de veranderingen* (Change Management, 2012)*.*

**Opleidingen en trainingen**

Om de verantwoordelijkheid voor de motivering onder te brengen bij het OI en het aanvraagproces te wijzigingen, dient DJI de volgende stappen te ondernemen:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Fase | Doel | Activiteit | Resultaat | Tijdspad |
| 1 | Verantwoordelijk-heid overdragen. | Kick-off overleg tussen vertegenwoordigers van het IUC en OI. | OI is verantwoordelijk voor de motivering en draagt na motivering deze kennis over aan IUC. | Week 1. |
| 2 | Afspraken vertalen in werkprocessen. | De afspraken worden door het OI vertaald in nieuwe werkprocessen. Aan het huidige werkproces wordt een fase toegevoegd. | Werkproces waarin de verantwoordelijkheid van de motivering is opgenomen. | Week 2-8. |
| 3 | Informatie-verspreiding. | Medewerkers op de hoogte stellen en informeren over: inhoud, belang en doel van nieuwe werkwijze. Informatie wordt gegeven tijdens het werkoverleg. | Medewerkers zijn op de hoogte van de nieuwe werkwijze. | Week 9-12. |
| 4 | Waarborgen juiste uitvoering. | Controle op een juiste uitvoering, feedback momenten met de uitvoerende medewerkers, feedbackmoment vindt plaats tijdens werkoverleg OI. | De uitvoerende medewerkers kunnen de werkwijze (juist) toepassen. | Week 13-20. |
| 5 | Controle op uitvoering. | IUC geeft door middel van de maandelijkse rapportage terugkoppeling aan het OI over de behaalde resultaten. | Een maandelijks terugkoppelmoment van het IUC richting OI ter controle. | Vanaf de start van de nieuwe werkwijze. |

Figuur 20: implementatie opleidingen en trainingen

**Inhuren van personeel**

Voor het afsluiten van een raamovereenkomst dient een Europese aanbesteding uitgevoerd te worden. DJI zal de volgende fasen moeten doorlopen om tot een raamovereenkomst te komen:

1. De voorbereiding, in deze fase wordt de inkoopbehoefte bepaald, wordt de aanbesteding goedgekeurd door de Tenderboard (controleorgaan binnen DJI) en worden de overige voorbereidingen getroffen.
2. De aankondiging, nadat de aanbesteding is goedgekeurd door de tenderboard wordt deze gepubliceerd op TenderNed.
3. Selectiefase, de inschrijvers worden getoetst op basis van vooraf opgestelde uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen en selectiecriteria.
4. Inschrijven, in deze fase dienen ondernemers een inschrijving in.
5. Gunningsfase, in deze fase worden de ontvangen inschrijvingen getoetst aan de gestelde eisen. De beste inschrijving wordt bepaald en de gunningsbeslissing wordt genomen.
6. Afrondingsfase, in deze fase wordt: het contract getekend, de uitkomst gepubliceerd en de procedure geëvalueerd (Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden, 2015).

De doorlooptijd is afhankelijk van de doorlooptijd van de verschillende fasen. Voor het goedkeuren van een aanbesteding door de Tenderboard staat bijvoorbeeld geen vaste doorlooptijd.

**Bouw- en kluswerkzaamheden**

Deze inkoopopdrachten verlopen voortaan via de aanbesteding van het RVB. Om maverick buying te voorkomen dient DJI het implementatietraject uit figuur 21 te volgen.

**Benodigdheden en hulpmiddelen / Maverick buying**

Om te zorgen dat alle inkoop daadwerkelijk via inkoop verloopt en maverick buying wordt voorkomen, dient het traject in figuur 21 uitgevoerd te worden:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Fase | Doel | Activiteit | Resultaat | Tijdspad |
| 1 | Opstellen maatregelen | Overleg tussen de hoofddirecte en de afdeling Inkoopbeleid & Strategie, waarin de maatregelen tegen maverick buying worden vastgesteld. | Maatregelen tegen maverick buying | Week 1-2. |
| Verantwoordelijk-heid maverick wijzigen | In dit overleg wordt afgesproken dat de verantwoordelijkheid voor maverick buying wordt verplaatst naar de opdrachtgever van een dergelijke opdracht. | Overeenkomst over de wijziging van de verantwoordelijkheid. | Week 1-2. |
| Opstellen nota | Tijdens het overleg worden de beginselen van de nota bepaald. In deze nota staan de wijzigingen beschreven. | Een nota die de wijziging beschrijft. | Week 3-4. |
| 2 | Informeren organisatieonderdelen. | De nota wordt doorgezet naar de verschillende organisatieonderdelen en de mogelijke opdrachtgevers worden geïnformeerd over de wijziging met bijbehorende maatregelen. Voor eventuele vragen kan men terecht bij de afdeling Inkoopbeleid & Strategie. | De informatie is verspreid en iedereen is op de hoogte van de inhoud en ingangsdatum van de wijziging. | Week 5-10. |
| 3 | Beheersbaarheid maverick buying. | Uit de maandelijkse rapportage blijkende maverick buying-opdrachten worden teruggekoppeld naar de opdrachtgever. Eventuele maatregelen worden genomen. | Maverick buying wordt gecontroleerd en maatregelen worden getroffen. | Vanaf de start verspreiding van de nota. |

Figuur 21: Implementatietraject tegen maverick buying

**Kosten ten behoeve van arbeid**

Voor het afsluiten van een DAS moeten een aantal fasen doorlopen worden. In figuur 22 zijn de 4 hoofdfasen en de daarbij horende stappen beschreven die DJI moet ondernemen (Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden, 2015) (Pols, 2015).

Figuur 22: Implementatietraject DAS

De doorlooptijd is afhankelijk van de doorlooptijd van de verschillende fasen. Voor het goedkeuren van een aanbesteding door de Tenderboard staat bijvoorbeeld geen vaste doorlooptijd.

**Onderhoud van apparatuur**

Deze inkoopopdrachten verlopen voortaan via de aanbesteding van het RVB. Om maverick buying te voorkomen dient DJI het implementatietraject uit figuur 21 te volgen.

**Groenvoorziening**

Om DJI breed tot eenduidige richtlijnen te komen, dient het implementatietraject uit figuur 23 gevolgd te worden.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Fase | Doel | Activiteit | Resultaat | Tijdspad |
| 1 | Afspraken maken t.a.v. groenvoorziening. | Landelijke coördinatie overleg tussen de vertegenwoordigers van het IUC en het productiebedrijf In-Made. | Afspraken over de uitvoering en inkoop van groenvoorziening. | Week 1-2 |
| 2 | Afspraken vertalen in een landelijke werkwijze. | De afspraken vastleggen in een nota en vertalen in werkprocessen. | Een eenduidige( landelijk vastgelegde) werkwijze. | Week 3-5 |
| 3 | Informeren organisatieonderdelen | De nota doorzetten naar de verschillende organisatieonderdelen en deze informeren over de wijziging. | Geïnformeerde organisatieonderdelen. | Week 6-10 |
| 4 | Waarborgen juiste uitvoering. | De nieuwe werkwijze agendapunt maken in het maandelijkse werkoverleg met de medewerkers van het IUC. | Gewaarborgde verandering. | Vanaf uitvoering nieuwe werkwijze. |

Figuur 23: implementatietraject groenvoorziening

**Het implementatietraject**

Het implementatietraject is onder te verdelen in consequenties op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Op strategisch niveau vinden de volgende wijzigingen plaats: overdragen van verantwoordelijkheden tussen afdelingen, besluitvormingstrajecten voor Europese aanbestedingen, wijziging in de inkoopverantwoordelijkheid en het opstellen en verspreiden van eenduidige en landelijke richtlijnen. Op tactisch niveau leidt dit tot nieuwe overlegvormen, het uitvoeren van aanbestedingen, het opstellen en verspreiden van nota’s en het wijzigen van werkprocessen. Op operationeel niveau betekent dit vervolgens: nieuwe taken en verantwoordelijkheden voor individuele medewerkers, bestellen binnen nieuwe overeenkomsten, verantwoording afleggen over gemaakte keuzes en invulling geven aan nieuwe richtlijnen.

# Consequenties

*Hieronder staat beschreven wat per categorie de consequenties zijn. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in kosten en baten. De meeste kosten zijn tot stand gekomen in overleg met de afdeling Inkoopbeleid & Strategie. In bijlage 17 is beschreven hoe de kosten en baten tot stand zijn gekomen.*

**Opleidingen en trainingen**

De consequenties voor de categorie opleidingen en trainingen zijn te vertalen in de uren die gemaakt worden om de verantwoordelijkheid over te dragen. De uren zijn niet vertaald in kosten, aangezien geen extra medewerker wordt aangenomen. In totaal kost de implementatie van het overdragen van de verantwoordelijkheid 68 uur. Hierin is opgenomen de tijd voor: het coördinatie overleg, het aanpassen van de werkwijze en de aangeboden cursus. De nieuwe werkwijze betekent, dat het OI de acht elementen moet motiveren. Van zes van de elementen beschikt het OI al over de benodigde kennis. De gevolgen van het motiveren van de overige twee, wordt geschat op een uur per opdracht. Aangezien er jaarlijks gemiddeld dertien opdrachten zijn, kost dit het OI 13 uur.

*Baten:*

* Reductie van 100% van de extra werkzaamheden.
* Risico op onrechtmatigheden wordt weggenomen.

**Inhuren van personeel**

De consequenties voor deze categorie zijn de kosten die gemaakt worden tijdens het doen van een Europese aanbesteding. De kosten zijn tot stand gekomen in overleg met de afdeling Inkoopbeleid & Strategie. In totaal kost het uitvoeren van een Europese aanbesteding € 25.000,-. Een Europese aanbestedingsadviseur is gemiddeld namelijk 150 uur bezig met een dergelijke aanbesteding. Psychiatrische diensten zijn echter schaars en mede door de grote diversiteit in aanbieders is het een ingewikkelde aanbesteding. Daarom worden de kosten voor deze aanbesteding 20% hoger geschat. De kosten bedragen € 25.000,- X 1,20 = € 30.000,-.

*Baten:*

* Reductie van 91% van de extra werkzaamheden.
* Risico op onrechtmatigheden wordt weggenomen.
* Biedt oplossing aan een DJI breed probleem, namelijk de schaarste in het aanbod van psychiatrische diensten.
* Verdere professionalisering van de inkoopafdeling door gebruik te maken van overeenkomsten.

**Bouw- en kluswerkzaamheden**

De consequenties voor bouw- en kluswerkzaamheden zijn beperkt. Aangezien het RVB per 1 januari 2016 reeds een aanbesteding heeft gedaan voor dit soort opdrachten. De kosten die gemaakt worden, zijn de kosten om maverick buying tegen te gaan. Deze kosten staan uitgewerkt bij: “*Benodigdheden en hulpmiddelen / maverick buying*”.

*Baten:*

* Reductie van 84% van de extra werkzaamheden.
* Terugdringen van maverick buying.
* Draagt bij aan de organisatiedoelstelling: *“Alle inkoop via inkoop”*.

**Benodigdheden en hulpmiddelen / maverick buying**

De consequenties voor de categorie benodigdheden en hulpmiddelen zijn de uren die gemaakt worden om maverick buying te voorkomen. Van de zeventien opdrachten binnen deze categorie vallen negen onder de noemer maverick buying. Om maverick buying te voorkomen dient eenmalig 22 uur geïnvesteerd te worden. Hierin is opgenomen de tijd voor: het opstellen van maatregelen, het opstellen van een nota en het informeren van de verschillende organisatieonderdelen. De controle op deze wijziging bedraagt jaarlijks 104 uur. De uren zijn niet vertaald in kosten, aangezien geen extra medewerker wordt aangenomen.

*Baten:*

* Reductie van 53% van de extra werkzaamheden.
* Terugdringen van maverick buying.
* Draagt bij aan de organisatiedoelstelling: *“Alle inkoop via inkoop”*.

**Kosten ten behoeve van arbeid**

De consequenties voor deze categorie zijn de kosten die gemaakt worden tijdens het opzetten van een DAS. De kosten voor het opzetten van een DAS zijn vergelijkbaar met de kosten voor een Europese aanbesteding. In totaal kost het uitvoeren van een Europese aanbesteding €25.000,-. Een Europese aanbestedingsadviseur is gemiddeld namelijk 150 uur bezig met een dergelijke aanbesteding.

*Baten:*

* Reductie van 43% van de extra werkzaamheden.
* Draagt bij aan de organisatiedoelstelling om het inkoopproces van hout stroomlijnen.
* Optimaal gebruik maken van de voorkeurleveranciers.
* Verdere professionalisering van de inkoopafdeling door gebruik te maken van overeenkomsten.

**Onderhoud van apparatuur**

De consequenties voor de categorie onderhoud van apparatuur zijn beperkt, aangezien het RVB per 1 januari 2016 reeds een aanbesteding heeft gedaan voor dit soort opdrachten. De kosten die gemaakt moeten worden, zijn de kosten om maverick buying tegen te gaan. Deze kosten staan uitgewerkt bij “*Benodigdheden en hulpmiddelen / maverick buying*”.

*Baten:*

* Reductie van 78% van de extra werkzaamheden.
* Terugdringen van maverick buying.
* Draagt bij aan de organisatiedoelstelling: *“Alle inkoop via inkoop”*.

**Groenvoorziening**

De consequenties voor de categorie groenvoorziening zijn te vertalen in de uren die gemaakt worden om het proces te wijzigen. In totaal kost de implementatie van de wijziging 32 uur. Hierin is opgenomen de tijd voor: het landelijk coördinatie overleg, opstellen van een nota en het vertalen van afspraken in werkprocessen.

*Baten:*

* Reductie van 38% van de extra werkzaamheden.
* Draagt bij aan de organisatiedoelstelling: *“Inbesteden voor uitbesteden”.*
* Eenduidige richtlijnen voor dit soort opdrachten.

**Aannemen stagiair**

De kosten voor het aannemen van een stagiair zijn kosten voor de stagevergoeding voor een Hbo-student. Daarnaast moet rekening gehouden worden met het inwerken en controleren van een stagiair. Een Hbo-student kost €578,- per maand. Per jaar bedragen deze kosten €6.936,- (WerkenvoorNederland, 2016).

*Baten:*

* Reductie van 0,26 fte van de extra werkzaamheden.
* Geeft studenten en toekomstige inkopers de kans praktijkervaring op te doen.
* Draagt bij aan de Rijksdoelstelling om studenten de kans te bieden zichzelf te ontwikkelen.

**Kostenoverzicht**

In figuur 24 is weergegeven wat de totale investeringskosten (vertaald in uren en geld) zijn. Dit zijn de totale kosten die in één jaar worden gemaakt. De kosten kunnen verder verdeeld worden in eenmalige en jaarlijkse kosten. Eenmalig kost de implementatie van onderstaande aanbevelingen 122 uur en €55.000,-. Jaarlijks kost dit DJI vervolgens 117 uur en €6.936,-.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Categorie | Aanbeveling | Kosten | |
| Tijd | Geld |
| Opleidingen en trainingen | Overdragen verantwoordelijkheid | 81 uur | - |
| Inhuur van personeel | Europese aanbesteding | - | €30.000,- |
| Bouw- en kluswerkzaamheden | Voorkomen maverick buying | - | - |
| Benodigdheden en hulpmiddelen/ maverick buying | Voorkomen maverick buying | 126 uur | - |
| Kosten ten behoeve van arbeid | Dynamisch aankoopsysteem | - | €25.000,- |
| Onderhoud aan apparatuur | Voorkomen maverick buying | - | - |
| Groenvoorziening | Proceswijziging | 32 uur |  |
|  | Aannemen stagiair | - | €6.936,- |
| Totaal | | 239 uur | €61.936,- |

Figuur 24: kosten overzicht

**Batenoverzicht**

Het implementeren van de aanbevelingen leidt tot een reductie van 100% van de extra administratieve lasten. Daarnaast draagt de implementatie in de meeste gevallen bij aan organisatiedoelstellingen of biedt het oplossing aan problemen. Voorbeelden hiervan zijn de schaarste in psychiatrische diensten of organisatiedoelstelling: *“Inbesteden voor uitbesteden”*. Uit de gewenste situatie en de organisatieanalyse bleek, dat het professionaliseren van de inkoopafdeling een belangrijke doelstelling is. Concreet betekent het professionaliseren van de inkoopafdeling: effectief en doelmatig inkopen, volledig voldoen aan relevante regelgeving, minimaliseren van de kans op fraude, het vergroten van de inkoopkennis en het hanteren van een eenduidige en transparante werkwijze. In onderstaand overzicht is weergegeven aan welk(e) aspect(en) van de professionalisering de aanbeveling bijdraagt. In bijlage 18 is het batenoverzicht toegelicht.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Categorie | Aanbevelingen | Draagt bij aan | | | | |
| Effectief/  doelmatig | Voldoen aan regelgeving | Minimaliseert fraude | Vergroot inkoopkennis | Eenduidig/ transparant |
| Opleidingen en trainingen | Overdragen verantwoordelijkheid | x | x |  |  |  |
| Inhuur van personeel | Europese aanbesteding | x |  |  | x |  |
| Bouw- en kluswerkzaamheden | Voorkomen maverick buying | x |  | x |  | x |
| Benodigdheden en hulpmiddelen/ maverick buying | Voorkomen maverick buying | x |  | x |  | x |
| Kosten ten behoeve van arbeid | Dynamisch aankoopsysteem | x |  | x |  | x |
| Onderhoud aan apparatuur | Voorkomen maverick buying | x |  | x |  | x |
| Groenvoorziening | Proceswijziging |  |  |  |  | x |

Figuur 25: Batenoverzicht

# Literatuurlijst

(2015). *Algemene lijn omgang met aanbestedingswet.*

Alles over markt onderzoek. (N.D.). *Alles over marktonderzoek*. Opgeroepen op 01 11, 2016, van Alles over marktonderzoek: http://www.allesovermarktonderzoek.nl/onderzoeksmethoden/kwalitatief-onderzoek

Alles over marktonderzoek. (N.D.). *Alles over marktonderzoek*. Opgeroepen op 01 11, 2016, van Alles over marktonderzoek: http://www.allesovermarktonderzoek.nl/steekproef-algemeen

Allesovermarktonderzoek. (N.D.). *Alles over marktonderzoek*. Opgeroepen op 01 11, 2016, van Alles over marktonderzoek: http://www.allesovermarktonderzoek.nl/steekproef-algemeen

*Centraal Bureau voor de Statistiek*. (2015). Opgeroepen op maart 8, 2016, van Centraal Bureau voor de Statistiek: http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/publicaties/artikelen/archief/2016/nederland-steeds-minder-onveilig.htm

*Centraal Bureau voor de Statistiek*. (2016). Opgeroepen op maart 8, 2016, van Centraal Bureau voor de Statistiek: http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/cijfers/extra/piramide-fx.htm

*Centraal Bureau voor de Statistiek*. (2016). Opgeroepen op maart 8, 2016, van Centraal Bureau voor de Statistiek: http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=83225NED&D1=0&D2=0&D3=101-110&D4=0,4,9,14,19,24,29,34,39,l&HDR=T,G3&STB=G1,G2&VW=T

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2016). *Toelichting op berekeningen per aanbieder*. Opgeroepen op Maart 8, 2016, van CBS: http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/methoden/dataverzameling/overige-dataverzameling/uitgaven-veiligheidszorg-bijlage-2-methode.htm

*Change Management*. (2012). Opgeroepen op april 2016, van Change Management: http://www.changemanagementonline.com/acht-stappen-in-het-veranderproces-kotter-1996/

(2015). *Circulaire 1 januari 2015.*

(2015). *Circulaire 1 september 2015.*

circulaire grensbedragen. (2015, januari). Den Haag.

(2014). *Circulaire inkoop via inkoop.*

*CNV Overheid*. (2015). Opgeroepen op februari 22, 2016, van Mijn Vakbond: https://www.mijnvakbond.nl/

*Dienst Justiële Inrichtingen*. (2015). Opgeroepen op maart 8, 2015, van Dienst Justiële Inrichtingen: http://in-made.dji.nl/organisatie/

Dienst Justitiële Inrichtingen. (19 juni 2013). *Masterplan DJI 2013-2018.* Den Haag: ministerie van Veiligheid en Justitie.

*Dienst Justitiële Inrichtingen*. (2015). Opgeroepen op april 2016, van Dienst Justitiële Inrichtingen: https://www.dji.nl/Onderwerpen/Volwassenen-in-detentie/Zorg-en-begeleiding/Arbeid/index.aspx

*Dienst Justitiële Inrichtingen*. (2016). Opgeroepen op maart 2016, van Dienst Justitiële Inrichtingen: http://dji.nl/Organisatie/

*DJI intranet*. (2016, maart). Opgeroepen op maart 23, 2016, van DJI intranet: http://dji-intra.minvenj.nl/2016/03/medewerkers-geinformeerd-over-gevolgen-dalende-instroom.aspx?cp=102&cs=34941

*DJI intranet*. (2016, maart). Opgeroepen op april 2016, van DJI intranet: http://dji-intra.minvenj.nl/2016/03/medewerkers-geinformeerd-over-gevolgen-dalende-instroom.aspx?cp=102&cs=34941

Es, W. v. (2015). *De inkoopfunctie in de Publieke sector.* Den Haag: Haagse Hogeschool.

Es, W. v. (2015). *Europees Aanbesteden, Voorbereiding, Aanbestedingsstrategie.* Den Haag: Haagse Hogeschool.

Es, W. v. (2015). *Kaders in de publieke sector.* Den Haag: De Haagse Hogeschool.

http://www.europeseaanbestedingen.eu/europeseaanbestedingen/europese\_aanbesteding/aanbestedingsprocedures/openbare\_procedure

*FrankWatching*. (2015). Opgeroepen op maart 8, 2016, van FrankWatching: http://www.frankwatching.com/archive/2010/07/15/social-media-en-hun-rol-in-marketingcommunicatie/

(2015). *Gevangeniswezen in getal.*

Gewijzigde circulaire grensbedragen. (2013, april). Den Haag.

Gewijzigde circulaire grensbedragen. (2015, september). Den Haag.

*Inkoopvandaag*. (2014). Opgeroepen op april 2016, van Inkoopvandaag: http://www.inkoopvandaag.nl/inkoopwiki/110-maverick-buying

*Inkoopvandaag*. (2014). Opgeroepen op april 11, 2015, van Inkoopvandaag: http://www.inkoopvandaag.nl/inkoopwiki/110-maverick-buying

Inquest. (2015, 09 01). *Inquest*. Opgeroepen op 01 12, 2016, van Inquest: http://inquest.nl/wp-content/uploads/2015/10/Factsheet-Aanbestedingswet-Overzicht-wijzigingen.pdf

(2015). *Jaarplan DJI.*

*Kennisportal Europese aanbestedingen*. (2011). Opgeroepen op februari 22, 2016, van Kennisportal Europese aanbestedingen: http://www.europeseaanbestedingen.eu/europeseaanbestedingen/europese\_aanbesteding/cpv\_codes

*Managementgoeroes*. (2013). Opgeroepen op februari 16, 2016, van Managementgoeroes: http://www.managementgoeroes.nl/management-modellen/7s-model/

(2013). *Masterplan DJI 2013-2018.*

*minvenj*. (2015). Opgeroepen op februari 17, 2016, van minvenj: http://dji-fhi-intra.minvenj.nl/inkoop/

*Nationaal Kompas Volksgezondheid*. (2014). Opgeroepen op maart 8, 2016, van Nationaal Kompas Volksgezondheid: http://www.nationaalkompas.nl/bevolking/vergrijzing/toekomst/

*Nevi*. (2015). Opgeroepen op april 18, 2016, van Nevi: https://www.nevi.nl/sites/default/files/kennisdocument/INP-CON-kre-003-bl.pdf

Nieuwe aanbestedingswet. (N.D.). *Nieuwe aanbestedingswet*. Opgeroepen op 01 12, 2016, van Nieuwe aanbestedingswet: http://www.nieuweaanbestedingswet.nl/termijnen-aanbesteding/

Nieuwe Aanbestedingswet. (N.D.). *Nieuwe Aanbestedingswet*. Opgeroepen op 01 12, 2016, van Nieuwe Aanbestedingswet: http://www.nieuweaanbestedingswet.nl/termijnen-aanbesteding/

Overheid. (2015, 10 21). Aanbestedingswet 2012. *Wet van 1 november 2012, houdende nieuwe regels omtrent aanbestedingen*. Voorschoten, Zuid Holland, Nederland: Overheid.

Overheid. (2015, 04 02). Wijziging van de aanbestedingswet 2012 in verband met de implementatie van aanbestedingsrichtllijnen. Den Haag, Zuid Holland, Nederland.

*Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden*. (2013). Opgeroepen op februari 23, 2016, van Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden: https://www.pianoo.nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden-inkoopdracht/mogelijke-aanbestedingsprocedures/nationale-procedures

*Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden*. (2014). Opgeroepen op februari 22, 2016, van Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden: https://www.pianoo.nl/regelgeving/aanbestedingswet-2012

*Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden*. (2015). Opgeroepen op februari 22, 2016, van Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden: https://www.pianoo.nl/regelgeving/cpv-codes

*Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden*. (2015). Opgeroepen op maart 11, 2016, van Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden: https://www.pianoo.nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-duurzaam-inkopen/mvi-thema-s/biobased-inkopen

*Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden*. (2015). Opgeroepen op maart 21, 2016, van Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden: https://www.pianoo.nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden-inkoopopdracht/aanbestedingsplicht

*Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden*. (2015). Opgeroepen op april 20, 2015, van Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden: https://www.pianoo.nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden-inkoopdracht/mogelijke-aanbestedingsprocedures/raamovereenkomsten

*Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden*. (2015). Opgeroepen op april 2016, van Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden: https://www.pianoo.nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden-inkoopopdracht

*Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden*. (2015). Opgeroepen op april 21, 2016, van Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden: https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/handreikingtoepassenvaneenmarktplaatsbijoverheidsopdachtenversiemaart2011.pdf

Pols, A. v. (2015). *Dynamisch aankoopsysteem.*

Rapportage SPI 2015. (2015, mei).

(2014). *Resultaten verantwoordingsonderzoek bij het ministerie van Veiligheid en Justitie.*

Rietveld, G. (2009). *Inkoop een nieuw paradigma.* Den Haag: SDU uitgevers.

*Rijksoverheid*. (2014). Opgeroepen op maart 11, 2016, van Rijksoverheid: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarplannen/2011/02/14/uitvoeringsprogramma-compacte-rijksdienst

*Rijkswaterstaat*. (2014, mei 5). Opgeroepen op februari 23, 2016, van Rijkswaterstaat: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inkopen-door-het-rijk/documenten/rapporten/2014/05/21/jaarrapportage-bedrijfsvoering-rijk-2013

*Studiemeesters*. (2013). Opgeroepen op maart 17, 2016, van Studiemeesters: http://www.studiemeesters.nl/studietips/verschil-tussen-deskresearch-literatuuronderzoek-theorie/

*Verantwoordingsonderzoek*. (2015). Opgeroepen op maart 23, 2016, van Verantwoordingsonderzoek: http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/

Verhoeven, N. (2010). *Onderzoeken doe je zo!* Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Vlist, W. v. (2016). *Inkoopjaarplan DJI 2016.* Den Haag.

Vlist, W. v. (2016). *Tenderboard DJI.*