Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport naar inkoop in opdracht van de directies Communicatie van de departementen van LNV en EZK

Colofon

Titel	Onderzoeksrapport naar inkoop in opdracht van de directies Communicatie van de departementen van LNV en EZK
Datum	21 maart 2022
Kenmerk	2022-0000100744
Referentienummer	2021-LNV-010

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1 Inleiding—4
1.1 Aanleiding onderzoek—4
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen—4
1.3 Scope van het onderzoek—5
1.4 Leeswijzer—5

2 Centrale boodschap—6

3 De organisatie van inkoop voor Communicatie—9
3.1 Categoriemanagement voor Communicatie—9
3.2 De inkooporganisatie binnen de ministeries LNV en EZK—10

4 Het inkoopproces voor Communicatie binnen LNV/EZK—13
4.1 Inleiding—13
4.2 Het inkoopproces voor Communicatie binnen LNV/EZK—14
4.3 Buiten procedure inkoop (BPI)—18

5 Welke knelpunten spelen er bij de inkoop voor Communicatie en wat zijn hiervan de oorzaken?—20
5.1 Knelpunt 1: Behoeftestellers willen rechtstreeks gebruikmaken van de diensten van De Dienst Publiek en Communicatie van AZ, maar dit is volgens het inkoopproces van LNV/EZK niet toegestaan—20
5.1.1 Oorzaak 1: het inkoopproces van LNV/EZK voorziet niet in de behoefte om snel te kunnen inkopen—21
5.1.2 Oorzaak 2: DPC/AZ beschikt over de benodigde expertise m.b.t. communicatie—22
5.1.3 Oorzaak 3: DPC/AZ verzorgt in opdracht van departementen uitvoerende inkoopactiviteiten voor specifieke communicatiediensten via een alternatief inkoopproces—23
5.2 Knelpunt 2: de inkoopketen voor Communicatie functioneert nog onvoldoende als één geheel hetgeen ten koste gaat van het probleemoplossend en lerend vermogen—24
5.2.1 Oorzaak 1: Meningsverschillen m.b.t. het inkoopproces worden niet opgelost of – indien dit niet mogelijk blijkt - geëscaleerd—24
5.2.2 Oorzaak 2: de wensen en behoeften van behoeftestellers worden onvoldoende doorvertaald in de raamovereenkomsten voor de categorie Communicatie—25
5.2.3 Oorzaak 3: Managementinformatie omtrent inkoop is weliswaar beschikbaar maar wordt onvoldoende benut om te leren en verbeteren—26
5.2.4 Oorzaak 4: De rol van inkoopcoördinator draagt niet bij aan de kennis en verantwoordelijkheid van de behoeftestellers binnen het inkoopproces—26

6 Adviezen—28

7 Verantwoording onderzoek—29
7.1 Gehanteerde standaard en kwaliteitsborging—29
7.2 Uitgevoerde werkzaamheden—29
7.3 Verspreiding rapport—31

8 Ondertekening—32

Bijlage 1: Lijst met afkortingen—33

Bijlage 2: Managementreactie—34

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

In deze rapportage zijn de uitkomsten verwoord van het onderzoek dat de ADR in de periode van augustus tot en met december 2021 in opdracht van de directeuren Communicatie van de ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) naar het inkoopproces voor Communicatie heeft uitgevoerd.

Opdrachtgevers ervaren dat dit inkoopproces suboptimaal en ondoelmatig verloopt en zijn bovendien de afgelopen jaren met enige regelmaat geconfronteerd met voldongen feit nota's[1] waarin formeel wordt vastgelegd dat is afgeweken van de geldende inkoopprocedures. Het niet volgen van deze procedures vormt een risico voor de rechtmatigheid van de inkoop. In het verleden zijn reeds initiatieven genomen om het inkopen vanuit de directies Communicatie te verbeteren. Zo beschikken beide directies Communicatie over een medewerker die zich specifiek bezighoudt met het begeleiden en coördineren van de inkoopaanvragen. Ook zijn er vanuit de inkoopfunctie directiebrede bijeenkomsten georganiseerd om de medewerkers van de directies Communicatie te informeren over de te volgen procedures en is naar aanleiding van een aantal concrete knelpunten op verschillende niveaus overleg gevoerd tussen vertegenwoordigers van de directies Communicatie, het Inkoop Uitvoeringscentrum (IUC EZK) en het Inkoopplein B73. Deze maatregelen hebben echter nog niet het gewenste effect gehad en daarom is - in overeenstemming met de Coördinerend Directeur Inkoop (CDI) van EZK/LNV en de directeur Publiek en Communicatie (DPC) van het ministerie van Algemene Zaken[2] - besloten de ADR te vragen om een onderzoek uit te voeren naar de knelpunten in het inkoopproces en naar de oorzaken van deze knelpunten en - waar mogelijk – handelingsperspectief te geven voor oplossingen.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van dit onderzoek is om inzicht te verschaffen in de knelpunten die door de verschillende actoren in het inkoopproces voor de categorie Communicatie worden ervaren en in de mogelijke oorzaken van deze knelpunten.

[1] Door middel van voldongen feit nota's wordt door de directeur Bedrijfsvoering aan de verantwoordelijke directie gemeld dat is gebleken dat er is afgeweken van geldende procedures.
[2] Beide functionarissen zijn voorafgaand aan het onderzoek om hun medewerking verzocht vanwege hun formele verantwoordelijkheid voor het inkoopproces binnen het departement (CDI) en voor de rijksinkoopcategorie Communicatie (DPC).

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

> Welke knelpunten in het inkoopproces voor de categorie Communicatie worden door de actoren in dat proces ervaren, wat zijn de oorzaken van deze knelpunten en wat zijn oplossingsrichtingen opdat deze knelpunten in de toekomst zo veel als mogelijk worden voorkomen?

Ter beantwoording van deze vraag zijn de volgende deelvragen onderzocht:

1. Hoe is het inkoopproces voor de categorie Communicatie ingericht (inclusief rollen, taken en verantwoordelijkheden)?
2. Welke knelpunten worden ervaren door de actoren in het inkoopproces?
3. Wat zijn de oorzaken van deze knelpunten in het inkoopproces?
4. Welke oplossingsrichtingen zijn er om deze knelpunten in de toekomst te voorkomen?

1.3 Scope van het onderzoek

Dit onderzoek heeft betrekking op de inkoop voor communicatiemiddelen en-producten (categorie Communicatie) in opdracht van de directies Communicatie van de departementen van LNV en EZK, voor zover deze het bedrag van €2.500,-[3] te boven gaan. De inkoop (aanbesteding) van raamovereenkomsten (ROK's) voor de categorie Communicatie door DPC/AZ in haar hoedanigheid van categoriemanager voor Communicatie (zie paragraaf 2.1) valt buiten de scope van dit onderzoek.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is allereerst – bij wijze van managementsamenvatting - de centrale boodschap van dit onderzoek opgenomen. In het daaropvolgende hoofdstuk (3) wordt allereerst de organisatie op zowel rijks- als departementaal niveau beschreven waarbinnen de inkoop voor Communicatie zich afspeelt. In hoofdstuk 4 wordt de eerste deelvraag beantwoord en wordt beschreven hoe het inkoopproces voor Communicatie is ingericht en welke taken, rollen en verantwoordelijkheden de verschillende actoren in dat proces hebben. In hoofdstuk 5 worden de knelpunten (tweede deelvraag) die door de verschillende actoren in het inkoopproces worden ervaren benoemd en worden de belangrijkste oorzaken van deze knelpunten (derde deelvraag), die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen, beschreven. Tenslotte geeft de ADR in hoofdstuk 6 een aantal adviezen of handelingsperspectief mee (vierde deelvraag), gericht op het voorkomen van de geconstateerde knelpunten in de toekomst. Het rapport wordt afgesloten met een verantwoording (hoofdstuk 7) en de ondertekening (hoofdstuk 8).

[3] Inkopen onder dit bedrag die niet onder een raamovereenkomst vallen, worden door de afdeling Financiële Diensten en Administratie van de directie FEZ afgehandeld.

2 Centrale boodschap

In dit hoofdstuk is de centrale boodschap opgenomen die antwoord geeft op de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek. Deze onderzoeksvraag luidt: welke knelpunten in het inkoopproces voor de categorie Communicatie worden door de actoren in dat proces ervaren, wat zijn de oorzaken van deze knelpunten en wat zijn oplossingsrichtingen opdat deze knelpunten in de toekomst zo veel als mogelijk worden voorkomen? Het betreft hierbij het inkoopproces voor de categorie Communicatie binnen het domein van EZK/LNV. Allereerst bespreken we de geconstateerde knelpunten met de bijbehorende oorzaken, waarna we een aantal adviezen geven voor mogelijke oplossingsrichtingen.

Behoeftestellers willen rechtstreeks gebruikmaken van de diensten van De Dienst Publiek en Communicatie van AZ, maar dit is volgens het inkoopproces van LNV/EZK niet toegestaan

Het inkoopproces van LNV/EZK bepaalt dat alle inkopen op basis van raamovereenkomsten (ROK's) uitsluitend via de eigen inkooporganisatie dienen te verlopen. Uit het onderzoek blijkt echter dat DPC/AZ vanuit haar rol als categoriehouder voor Communicatie niet alleen raamovereenkomsten aanbesteedt, maar tevens in opdracht van departementen inkopen uitvoert op basis van deze ROK's. DPC biedt deze 'service' expliciet aan als onderdeel van haar dienstverlening en andere departementen maken hier ook algemeen gebruik van. Binnen LNV/EZK leidt een inkoop via DPC/AZ tot een zogeheten 'voldongen feit nota'. Het gevolg is dat de inkoopaanvraag wordt opgeschort en wordt geëscaleerd naar het niveau van het hoofd van de Zelfstandig Aanbestedende Dienst (ZAD)[4]. Van een 'voldongen feit' is dus niet alleen sprake ingeval van een onrechtmatigheid in de inkoopprocedure, maar ook indien de inkoop weliswaar rechtmatig is verlopen maar het (interne) inkoopproces niet is gevolgd.

Desondanks willen behoeftestellers vanuit de directies Communicatie van LNV en EZK gebruikmaken van de diensten van DPC/AZ. Dit blijkt in de praktijk ook met tijd en wijlen te gebeuren. Zo wordt DPC/AZ vroegtijdig betrokken bij de behoeftestelling, aangezien DPC/AZ de natuurlijke 'sparring partner' is voor de communicatieadviseurs en beschikt over de inhoudelijk deskundigheid. Daarnaast blijkt DPC/AZ te voorzien in de levende behoefte van de directies Communicatie om – waar nodig - snel te kunnen inkopen. Een aantal raamovereenkomsten maakt dit mogelijk, maar op dit

[4] *Voor de ZAD Kerndepartement zijn dit de pSG-en van beide departementen*

punt blijkt er een controverse te bestaan tussen DPC en het IUC van EZK. Laatstgenoemde is namelijk van mening dat dergelijke contracten in strijd zijn met de aanbestedingsregels. Het gevolg hiervan is dat dergelijke inkopen via DPC/AZ een kortere doorlooptijd kennen, maar door het IUC EZK als een afwijking worden aangemerkt en aanleiding zijn om een voldongen feitnota op te stellen.

De inkoopketen voor Communicatie functioneert nog onvoldoende als één geheel hetgeen ten koste gaat van het probleemoplossend en lerend vermogen

Een tweede knelpunt dat uit het onderzoek naar voren komt is dat het probleemoplossend en lerend vermogen binnen de inkoopketen voor Communicatie – ondanks het feit dat er wel degelijk ook positieve initiatieven zijn – niet optimaal is. Zo wordt de beschikbare data en managementinformatie over inkopen en afwijkingen in het proces niet standaard gedeeld en besproken met het management van de directies Communicatie. Ook worden de principiële meningsverschillen – ondanks het feit dat deze bekend zijn en al langere tijd spelen – niet geëscaleerd; dit terwijl er een duidelijke escalatieprocedure bestaat[5]. Voor beide directies is de rol van inkoopcoördinator ingevoerd en hoewel deze rol zeker ook voordelen heeft en door de behoeftestellers wordt gewaardeerd, worden er vanuit de inkoopkolom ook vraagtekens gezet bij deze rol. De rol vormt namelijk een extra schakel in het proces die mogelijk afbreuk doet aan de kennis en de eigen verantwoordelijkheid van de communicatiemedewerkers in hun rol als behoeftestellers in het inkoopproces. Tenslotte blijkt ook het proces aangaande het verzamelen van input voor de Klantenraad voor verbetering vatbaar. Zo bestaat er bij de directies Communicatie van EZK en LNV geen 'platform' waar ervaringen, wensen en behoeften met betrekking tot de raamcontracten voor de categorie Communicatie kunnen worden ingebracht en besproken.

Adviezen

Op basis van de hierboven beschreven knelpunten en bijbehorende oorzaken komen wij tot de volgende adviezen[6]:

- Zorg dat het verschil van inzicht tussen IUC EZK en DPC/AZ ten aanzien van de aanbestedingsregels via de daartoe bestemde escalatieprocedure (bijvoorbeeld door middel van een onafhankelijk juridisch advies) wordt opgelost en dat er tevens één rijksbrede lijn wordt gevolgd/afgesproken ten aanzien van het rechtstreeks (operationeel) inkopen via DPC/AZ.

[5] *Voor een beschrijving van deze procedure zie paragraaf 3.1.*
[6] *Voor een nadere uitwerking van deze adviezen verwijzen we naar hoofdstuk 6.*

- Richt – indien de uitkomst van de in het vorige advies genoemde procedure daartoe aanleiding geeft – het inkoopproces voor Communicatie opnieuw in en betrek hierbij tevens de wijze waarop andere departementen de controle op de rechtmatigheid en het financieel-administratieve proces hebben ingericht.

- Indien ervoor wordt gekozen om het inkoopproces ongewijzigd in stand te laten, overweeg dan om in geval van afwijkingen van de inkoopprocedure een onderscheid te maken tussen ernstige gevallen (potentieel onrechtmatig) en minder ernstige gevallen (overige afwijkingen van de interne inkoopprocedure).

- Bepaal in overleg met alle stakeholders in het inkoopproces in hoeverre de toegevoegde waarde van de inkoopcoördinatoren binnen de directies Communicatie opweegt tegen de nadelen die deze rol met zich meebrengt ten aanzien van de kennis en eigen verantwoordelijkheid van de communicatiemedewerkers in hun rol als behoeftestellers in het inkoopproces. Maak een duidelijke rol- en taakomschrijving indien ervoor wordt gekozen om deze rol te handhaven.

- Organiseer bij de directies Communicatie van EZK en LNV een 'platform' waar informatie kan worden uitgewisseld.

3 De organisatie van inkoop voor Communicatie

Voor een goed begrip van de bevindingen uit dit onderzoek is inzicht nodig in de opzet en inrichting van de inkoop binnen de rijksoverheid en binnen de departementen van LNV en EZK en is tevens inzicht vereist in de organisatie van de inkoop binnen de categorie Communicatie. In dit hoofdstuk wordt deze organisatie in opzet beschreven voor zover van belang voor de context en vraagstelling van dit onderzoek. Eventuele knelpunten met betrekking tot de werking van deze organisatie worden niet in dit hoofdstuk behandeld maar komen in hoofdstuk 4 aan de orde.

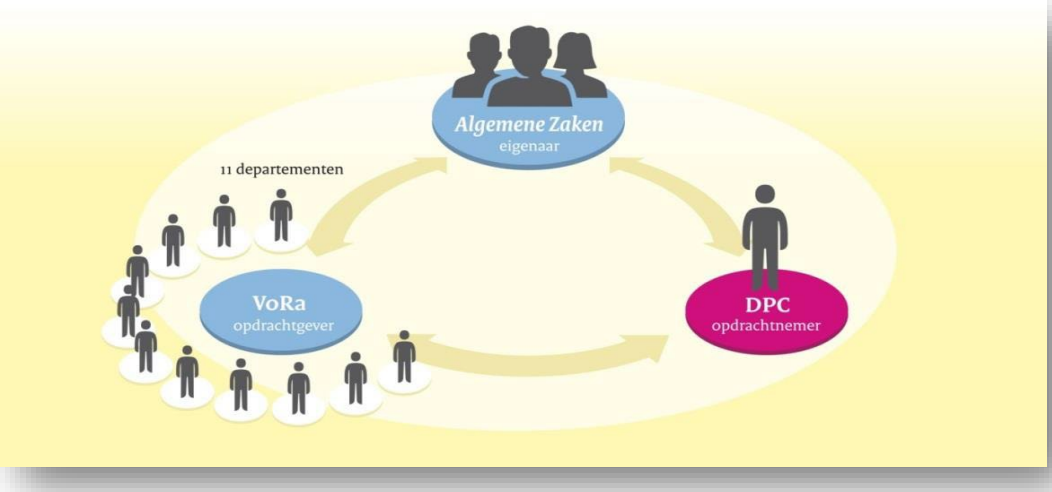
3.1 Categoriemanagement voor Communicatie

Rijksbreed wordt jaarlijks zo'n 10 tot 12 miljard euro per jaar ingekocht. Ongeveer de helft hiervan wordt aan generieke goederen en diensten binnen het rijksinkoopstelsel ingekocht. Binnen dit stelsel wordt het kopen van diensten en goederen door het Rijk uitgevoerd door Inkoop Uitvoeringscentra (IUC's)[7] op basis van 31 generieke inkoopcategorieën. De IUC's zijn verdeeld over de verschillende ministeries en de ministeries kopen (voor de categorieën) dus voor elkaar in (zie paragraaf 2.2).

Een *inkoopcategorie* wordt binnen het rijksinkoopstelsel gedefinieerd als het geheel van onderling logisch samenhangende goederen en/of diensten, dat zich leent om als geheel te worden gemanaged en als zodanig (formeel) is benoemd[8]. 'Communicatie' is een afzonderlijke categorie binnen het rijksinkoopstelsel en het IUC van het ministerie van Algemene Zaken (AZ), meer in het bijzonder de Dienst Publiek en Communicatie (DPC), is verantwoordelijk voor het categoriemanagement op dit gebied. DPC/AZ voert deze rol uit op basis van een door haar opgesteld categorieplan[9] en is onder meer verantwoordelijk voor de aanbesteding van de rijksbrede raamovereenkomsten voor communicatiediensten en – middelen. De wensen en behoeften van de (interne) klanten/eindgebruikers van de aanbesteedde of nog aan te besteden raamovereenkomsten (i.c. de directies Communicatie van de departementen) worden ingebracht via zogeheten klantenraden. Voor de categorie Communicatie is geen afzonderlijke Klantenraad ingericht maar fungeert de

[7] Naast IUC' s zijn er ook een aantal zogeheten Specifieke Inkoopcentra (SIC' s) actief binnen het Rijk. Deze zijn in het kader van dit onderzoek niet relevant en worden daarom verder buiten beschouwing gelaten.
[8] Sturing en Organisatie Rijksinkoopstelsel, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 18 juni 2018
[9] Categorieplan Communicatie, Ministerie van Algemene Zaken, Dienst Publiek en Communicatie, 11 februari 2016.

Voorlichtingsraad (VoRa)[10] – tezamen met haar voorportaal; de Commissie Rijksbrede Communicatie (CRC)[11] - als klantenraad voor de categorie Communicatie. De directies Communicatie van LNV en EZK zijn beide in zowel de VoRa als de CRC vertegenwoordigd.



12

Het rijksinkoopstelsel[13] kent een speciale escalatieprocedure voor meningsverschillen tussen een CDI en een IUC of opdrachtgever. In dat geval wordt door de CDI in eerste instantie binnen het eigen departement geëscaleerd. In geval het IUC of de opdrachtgever onder een ander departement valt, dan verloopt de escalatie via de CDI van het departement waar het IUC of de opdrachtgever deel van uitmaakt. Als de bemiddeling op CDI-niveau niet leidt tot een oplossing wordt de betreffende kwestie voorgelegd aan de CPO[14], die een bindende uitspraak doet.

3.2 De inkooporganisatie binnen de ministeries LNV en EZK

De departementen van LNV en EZK beschikken samen over één gedeelde inkooporganisatie. Dit vloeit voort uit het feit dat beide departementen tot voor kort samengevoegd waren onder het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en op basis daarvan nog steeds beschikken over een gezamenlijke directie Bedrijfsvoering (ondergebracht bij EZK). De inkooporganisatie omvat de volgende drie actoren:

[10] Vanuit de departementen LNV en EZK hebben beide directeuren Communicatie zitting in de VoRa en hebben twee afdelingshoofden zitting in de CRC.
[11] Vanuit de departementen LNV en EZK hebben de hoofden van de afdelingen Communicatieadvies zitting in de CRC.
[12] Bron: Categorieplan Communicatie, Ministerie van Algemene Zaken, Dienst Publiek en Communicatie, 11 februari 2016.
[13] Sturing en Organisatie Rijksinkoopstelsel, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 18 juni 2018.
[14] Chief Procurement Officer Rijk (CPO) is de directeur Inkoop-, Facilitair en Huisvestingsbeleid Rijk van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hij is de kadersteller op stelselniveau en ambtelijk verantwoordelijk voor de werking van het Rijksinkoopstelsel.

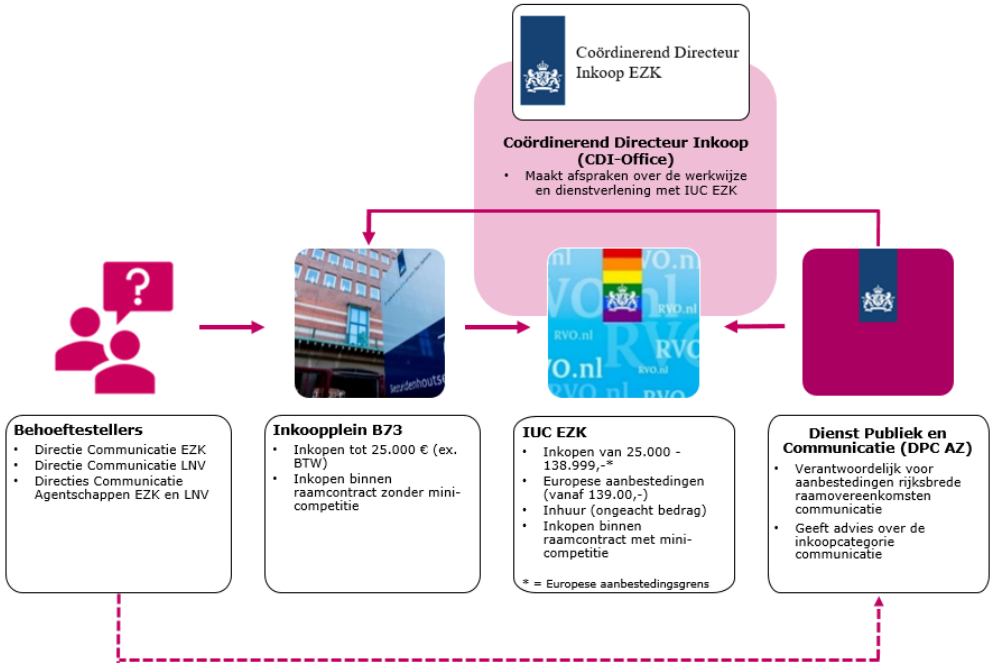
De ***Coördinerend Directeur Inkoop (CDI)*** is binnen het rijksinkoopstelsel verantwoordelijk voor de kaderstellende en toezichthoudende rol binnen het eigen ministerie (ministeries, in het geval van LNV en EZK). De CDI is binnen het ministerie van EZK gepositioneerd bij de CDI Office als onderdeel van de afdeling Planning & Control van de directie Bedrijfsvoering (BV). Naast de CDI zelf, bestaat de CDI-Office uit een plaatsvervangend CDI en een senior-adviseur. Als onderdeel van zijn kaderstellende rol sluit de CDI een overeenkomst met het Inkoop Uitvoeringscentrum (IUC EZK) waarin de afspraken omtrent de werkwijze en de dienstverlening worden vastgelegd[15]. Als onderdeel van zijn monitorende rol voert de CDI binnen LNV/EZK periodiek overleg met het hoofd van het IUC EZK en met de leiding van de Zelfstandig Aanbestedende Diensten (ZBA's) van beide departementen. Voor de ZBA Kerndepartement zijn dit de plaatsvervangend Secretarissen-Generaal van EZK en LNV, vanuit hun verantwoordelijkheid voor de departementale bedrijfsvoering.

Het ***Inkoopplein B73 (IB73)*** is het loket voor alle inkoopaanvragen vanuit de kerndepartementen van beide ministeries. IB73 valt organisatorisch onder de afdeling Informatiemanagement, Facilitair en Huisvesting van de directie bedrijfsvoering van het ministerie van EZK. Het IB73 is zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van inkoopaanvragen tot een bedrag van € 25.000,- (ex. BTW) en voor inkoopaanvragen waarop een raamcontract van toepassing is met één enkele leverancier. Alle andere inkoopaanvragen worden door het IB73 ter verdere afhandeling doorgezet naar het IUC EZK van EZK/LNV.

Het ***Inkoop Uitvoeringscentrum (IUC EZK)*** van LNV en EZK is organisatorisch ondergebracht bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO); een agentschap van het ministerie van EZK. De diensten en algemene werkwijze van het IUC EZK staan beschreven in een Producten en Dienstencatalogus (PDC)[16]. Eén van die diensten is het verzorgen van een belangrijk deel van de inkoop voor zowel LNV als EZK. Met de interne klanten (ZBA's) sluit het IUC EZK Service Level Agreements (SLA's)[17] waarin concrete afspraken over dienstverlening en service levels worden vastgelegd en die jaarlijks worden geactualiseerd. Het IUC EZK is georganiseerd in verschillende accountteams en voor de inkoop in opdracht van de directies Communicatie zijn de accountteams 08 (Bestuurskern EZK), 09 (Bestuurskern LNV) en 11 (Inhuur) verantwoordelijk.

[15] Dienstverleningsafspraken tussen CDI EZK en afdelingsmanager IUC EZK, d.d. 22-05-2017
[16] Producten- en Dienstencatalogus (PDC) van het Inkoop Uitvoering Centrum Ministerie van Economische Zaken (IUC-EZ), Den Haag 06-06-2017
[17] Ook voor de ZBA 'Kerndepartement' is een (gezamenlijke) SLA afgesloten die op 17 november 2020 is geactualiseerd voor het jaar 2021.

In de onderstaande figuur wordt de in dit hoofdstuk beschreven inkooporganisatie van LNV/EZK schematisch weergegeven.



Figuur 2 De organisatie van de inkoop voor Communicatie voor de departementen LNV en EZK

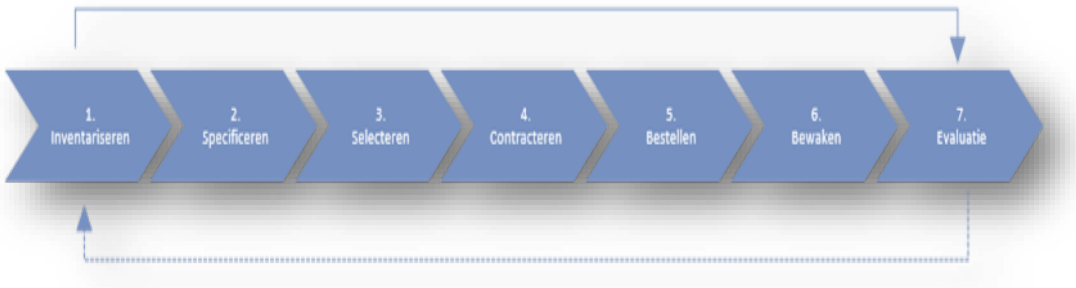
4 Het inkoopproces voor Communicatie binnen LNV/EZK

In dit hoofdstuk wordt de eerste deelvraag van het onderzoek beantwoord en wordt het inkoopproces voor de categorie Communicatie binnen LNV en EZK beschreven, zoals deze in opzet is ingericht. De werking van dit proces in de praktijk en eventuele knelpunten in dit proces worden in het volgende hoofdstuk besproken.

4.1 Inleiding

Het in paragraaf 3.2 beschreven inkoopproces betreft een verbijzondering van het generieke inkoopproces van LNV/EZK en is specifiek gemaakt voor de inkoop van communicatiemiddelen en –capaciteit in opdracht van de directies Communicatie van LNV en EZK. Het hieronder beschreven inkoopproces voor Communicatie wijkt slechts op één enkel punt af van het algemene proces; de directies Communicatie beschikken namelijk beide over een extra rolhouder in persoon van de coördinator inkoop. Deze rol is een aantal jaren geleden ingevoerd om het inkoopproces binnen beide directies te stroomlijnen en om de aanvragen voor inkoop vanuit de directies richting het Inkoopplein IB73 (zie hieronder stap 1 en 2) gecoördineerd te laten verlopen. Het betreft een informele additionele rol in het inkoopproces die niet formeel is vastgelegd en waarvan een exacte rolbeschrijving derhalve ontbreekt.

Voor deze procesbeschrijving is gebruik gemaakt van het hieronder schematisch weergegeven algemeen gangbare model van het inkoopproces in 7 stappen[18] (zie figuur 2).



Figuur 1: het inkoopproces in 7 stappen

[18] Het inkoopproces in 7 stappen naar Prof. Dr. A.J. van Weele

4.2 Het inkoopproces voor Communicatie binnen LNV/EZK

Stap 1: Inventariseren

Het inkoopproces start bij het bepalen van de inkoopbehoefte door de medewerker communicatie in zijn/haar rol als behoeftesteller. De behoeftesteller heeft een bepaalde inkoopbehoefte en stemt deze eerst intern af met de budgetverantwoordelijke manager en de inkoopcoördinator van de directie Communicatie. Waar nodig wordt vooraf afgestemd met de Dienst Publiek en Communicatie (DPC) van het ministerie van Algemene Zaken (AZ) voor advies. De specificatie van de inkoopbehoefte wordt door de behoeftesteller beschreven in het inkoopformulier. Na akkoord van de budgetverantwoordelijke manager wordt de aanvraag door de inkoopcoördinator via het portal ingediend bij het IB73.

Stap 2: Specificeren

Aan de hand van de aanvraag bepaalt de medewerker Front Office van het IB73 vervolgens of de aanvraag volledig is en of de aanvraag door de budgetverantwoordelijke is "geaccordeerd" die hiervoor is gemandateerd. Is dit niet het geval dan wordt teruggekoppeld met de behoeftesteller en wordt de aanvraag gecorrigeerd en opnieuw ingediend. Vervolgens wordt nagegaan of de aanvraag een 'inkoop' betreft of anderszins ('inbesteding' of subsidie). Betreft het inderdaad een inkoopaanvraag, dan wordt bepaald of de aanvraag door het IB73 zelf kan worden behandeld of moet worden doorgestuurd naar het IUC EZK, in welk geval de aanvraag wordt doorgezet naar het IUC EZK.

Inkoopaanvragen die door het IB73 zelf worden afgehandeld worden door de medewerker Frontoffice IB73 doorgezet naar de Backoffice van het IB73 voor verdere afhandeling. Betreft de aanvraag "inhuur" dan wordt deze rechtstreeks doorgestuurd naar Accountteam 11 van het IUC EZK. Overige aanvragen worden doorgestuurd naar

de Frontoffice van het IUC EZK. De medewerker Frontoffice IUC EZK registreert de aanvraag en verwijst deze door naar een inkoopadviseur van het juiste accountteam (van deze overdracht wordt de behoeftesteller binnen één werkdag na ontvangst van de aanvraag (zie SLA) via de mail in kennis gesteld). De aanvraag wordt door het IUC EZK binnen twee werkdagen na ontvangst van de aanvraag in behandeling genomen. Ingeval van spoedeisendheid kan in afwijking van de reguliere procedure rechtstreeks contact worden opgenomen met de accountmanager van het betreffende accountteam. De accountmanager (of een collega) neemt dan binnen een werkdag contact op met de aanvrager.

Zodra de aanvraag in behandeling is genomen neemt de inkoopadviseur contact op met de behoeftesteller om waar nodig de aanvraag nader te specificeren. Desgewenst wordt door de inkoopadviseur IUC EZK vooraf advies ingewonnen bij de contractmanager en/of een aanbestedingsjurist. Voor Europese aanbestedingen wordt een aanbestedingsteam samengesteld bestaande uit de inkoopadviseur, de aanvrager, een materiedeskundige en een aanbestedingsjurist (eventueel aangevuld met de contractmanager). Voor niet Europese aanbestedingen is een aanbestedingsteam optioneel. De afweging of er een aanbestedingsteam moet worden geformeerd gebeurt in overleg met de behoeftesteller en de inkoper. Het formeren van een aanbestedingsteam gebeurt met name wanneer er sprake is van een relatief grote aanbesteding, of wanneer het een politiek gevoelig onderwerp betreft.

Stap 3: Selecteren leverancier

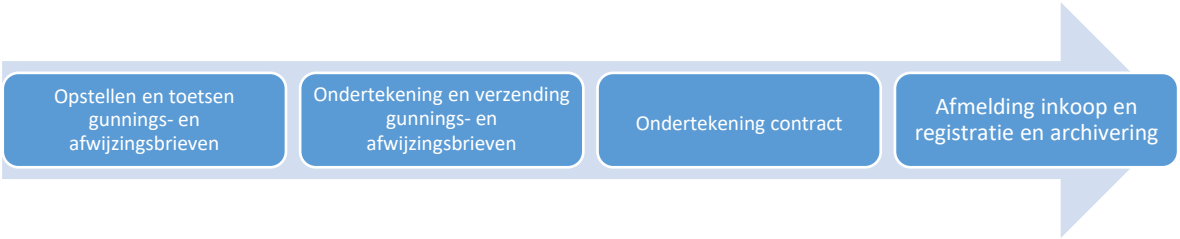
(Voor enkelvoudige aanbestedingen en verlenging/meerwerk van bestaande contracten is deze stap niet van toepassing en wordt direct overgegaan naar stap 5)

In deze stap worden de gunnings-/beoordelingscriteria vastgesteld, wordt het offertetraject doorlopen en wordt uiteindelijk de leverancier geselecteerd. De offerteaanvraag (inclusief de motivering objectieve leverancierskeuze, zoals beschreven in het daartoe bestemde formulier) wordt opgesteld door de inkoopadviseur, waarna de behoeftesteller deze aanvult en accordeert. Vervolgens wordt de offerteaanvraag door de inkoopadviseur verzonden/gepubliceerd. Eventuele vragen vanuit de markt worden beantwoord door de inkoopadviseur in een zogenaamde Nota van Inlichtingen. Een concept van deze nota wordt voor akkoord

voorgelegd aan de behoeftesteller/aanvrager. De ontvangen offertes worden door de inkoopadviseur (of het aanbestedingsteam) beoordeeld op basis van de criteria en deze beoordeling wordt eventueel getoetst door het beoordelingsteam, bestaande uit de behoeftesteller, de betrokken inkoopadviseur, desgewenst aangevuld met andere inhoudelijk (externe) deskundigen. De keuze voor de leverancier wordt vastgelegd in een selectie-/gunningsadvies dat, voordat het wordt uitgebracht aan de behoeftesteller en de budgetverantwoordelijke, collegiaal wordt getoetst door een senior inkoopadviseur. Het advies wordt schriftelijk geaccordeerd door de behoeftesteller/ budgetverantwoordelijke of (gemotiveerd) afgewezen. In het laatste geval wordt geëscaleerd.

Stap 4: Contracteren

(Voor enkelvoudige aanbestedingen en verlenging/meerwerk van bestaande contracten is deze stap niet van toepassing en wordt direct overgegaan naar stap 5)



De inkoopadviseur stelt de opdracht/gunningsbrief en (indien van toepassing) afwijzingsbrieven op en laat deze vóór verzending goedkeuren door de budgetverantwoordelijke/behoeftesteller. Voor inkopen via het IUC EZK worden deze stukken eerst intern getoetst door een senior inkoopadviseur. Op basis van het door de budgetverantwoordelijke/behoeftesteller gegeven akkoord, zijn het IB73 en het IUC EZK gemandateerd om de overeenkomst/opdracht namens de Minister van EZK/LNV, in opdracht van de budgetverantwoordelijke aan te gaan en wordt de opdracht/overeenkomst ondertekend door het IB73 /IUC EZK.

Het IB73/IUC EZK meldt via het inkoopportaal de inkoop/opdracht af bij FEZ. De stukken horend bij de inkoop worden vervolgens gearchiveerd. In het inkoopportaal zijn bij de inkoopaanvraag de volgende stukken opgeslagen: offerteaanvraag, offerte, beoordeling, gunningbrief, opdrachtbrief, Nadere Overeenkomst (NOK), meerwerkbrief, verlenging en eventueel een aangepast akkoord bij wijzigingen in de inkoopaanvraag.

Indien van toepassing vindt overdracht van het dossier plaats aan Contractmanagement IUC EZK en wordt een contractmanager benoemd die uitvoering en evaluatie van het contract bewaakt (stap 6).

Stap 5: Bestellen

(Voor enkelvoudige aanbestedingen en verlenging/meerwerk van bestaande contracten zijn de stappen 3 en 4 niet van toepassing en wordt direct overgegaan naar deze stap)

Indien de aanvraag een enkelvoudige aanbesteding betreft, of indien sprake is van verlenging/meerwerk van een bestaand contract, dan is geen sprake van het selecteren van een leverancier en wordt deze stap overgeslagen. Hiervan is tevens sprake indien het gaat om een opdracht onder een raamovereenkomst met slechts één leverancier. De opdrachtverlening vindt in dat geval plaats d.m.v. het direct plaatsen van een opdracht/bestelling door de inkoopadviseur van het IB73. Indien de prijs nog niet bekend is wordt er eerst een offerte uitgevraagd. Eventuele vragen van de leverancier worden voorgelegd aan de behoeftesteller en door de inkoopadviseur beantwoord via de mail.

Stap 6: Bewaken (contractbeheer en –management)

Het IUC EZK registreert contracten (met een looptijd van langer dan 1 jaar en boven € 25.000) in het EZK/LNV-brede contractenregister. Voor communicatie zijn dit in de regel raamovereenkomsten die DPC/AZ voor EZK/LNV heeft afgesloten. Van het IUC EZK ontvangen de inkoopadviseur en contractmanager een melding van deze registratie. De contractmanager voert (indien contractueel afgesproken) periodiek overleg met de leverancier en contracteigenaar (medewerker DC) over kwaliteit en voortgang uitvoering. Indien gewenst initieert de contractmanager IUC EZK wijzigingen in de afspraken. Met de aanbestedingsjurist wordt nagegaan of dit juridisch mogelijk is. Wijzigingen worden vastgelegd en geaccordeerd door de budgetverantwoordelijke waarna het gewijzigde contract in opdracht van budgethouder wordt ondertekend door de teammanager IUC EZK.

Stap 7: Evalueren

De accountmanager Kerndepartement IUC EZK en gemachtigde namens de Zelfstandig Aanbestedende Dienst (ZAD) Kerndepartement voeren ten minste eens per jaar overleg over de voortgang en kwaliteit van de geleverde diensten. Daarnaast wordt tweemaal per jaar een organisatie specifieke spendanalyse opgesteld door het IUC EZK. De spendanalyse levert sturingsinformatie op. Uit de analyse wordt duidelijk hoe de opdrachtgever zijn inkoopmiddelen besteedt en blijkt onder andere waar de organisatie actie moet ondernemen om (nog beter) aan de verplichting tot rechtmatig inkopen te kunnen voldoen. Ook kunnen de spendanalysegegevens worden gebruikt voor het verbeteren van de bedrijfsvoering en de doelmatigheid. Teneinde een spendanalyse te kunnen maken moet IUC EZK de beschikking hebben over (goedgekeurde) cijfers uit de administratie van de opdrachtgevers. Hierover worden separaat afspraken gemaakt tussen IUC EZK en opdrachtgevers. De spendanalyses worden in het geval van ZAD Kerndepartement aangeboden aan de CDI en de plv. CDI en zij zorgen voor doorgeleiding binnen de organisatie.

4.3 Buiten procedure inkoop (BPI)

Een belangrijke doelstelling van het hierboven beschreven inkoopproces is om te waarborgen dat de inkoop binnen de departementen LNV en EZK voldoet aan de aanbestedingsregels en daarmee rechtmatig verloopt. Indien wordt afgeweken van dit proces is er sprake van een zogenaamde 'buiten procedure inkoop' (BPI)[19].

Er kan sprake daarbij zijn van een afwijking die (vooraf) is gesanctioneerd of van een ongeoorloofde afwijking die (tijdens) het inkoopproces wordt geconstateerd. In het eerste geval is de zogenaamde 'Waiver-procedure'[20] van toepassing: een met waarborgen omklede procedure voor het (vooraf) mogelijk maken van afwijkingen van het inkoopproces in specifieke gevallen. In het tweede geval is de 'voldongen feiten procedure' van toepassing, resulterend in een zogeheten 'voldongen feiten nota'. Van een 'voldongen feit'[21] is sprake indien er zonder tussenkomst van het Inkoopplein en/of het IUC EZK, juridisch bindende inkoophandelingen zijn verricht. De procedure van de voldongen feiten nota levert tijdverlies op, omdat de inkoop tijdelijk wordt stilgelegd.

[19] N.B.: Er is geen onderzoek uitgevoerd naar de oorzaken van alle BPI's. In plaats daarvan richtte dit onderzoek zich op de knelpunten in het inkoopproces van de categorie communicatie zoals deze door betrokkenen zijn aangedragen.
[20] "Escalatieprocedure inkoop (Waiver)"
[21] "Voldongen feiten binnen EZK/LNV" – ongedateerd

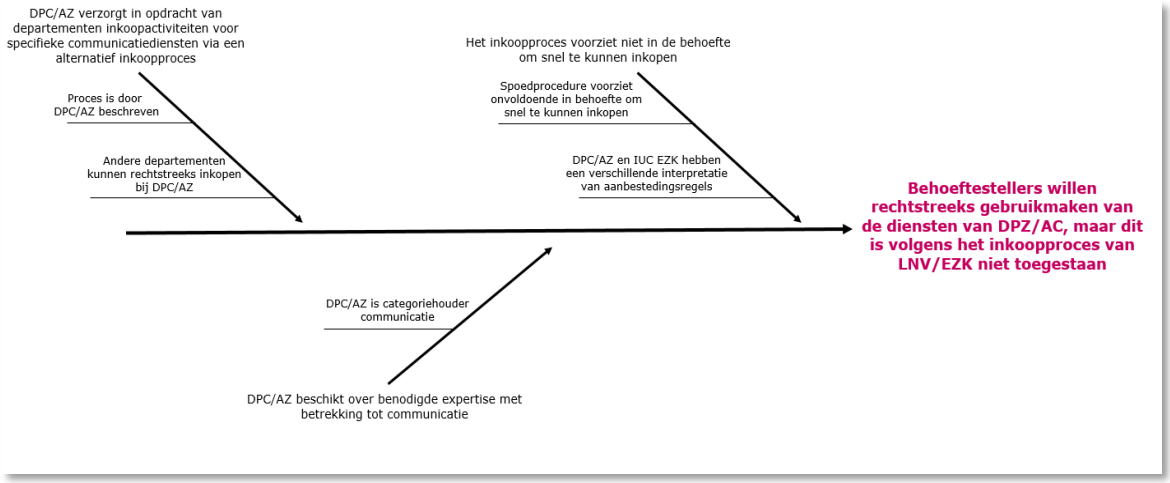
Periodiek stelt het IB73 een overzicht samen waarin alle BPI's zijn opgenomen. Deze lijst bevat niet alleen alle (door IUC EZK) geconstateerde afwijkingen die hebben geresulteerd in een voldongen feiten nota, maar tevens de procesafwijkingen voor inkoopaanvragen waarvoor IB73 verantwoordelijk is[22]. Deze BPI-lijst wordt uitgebracht aan de CDI die deze lijst – voorzien van zijn annotaties – bespreekt met de pSG's van beide departementen.

[22] Bij dergelijke procesafwijkingen ontvangen behoeftesteller en budgetverantwoordelijke manager een zogeheten 'foei-mail' waarin wordt aangegeven dat ten onrechte is afgeweken van het proces.

5 Welke knelpunten spelen er bij de inkoop voor Communicatie en wat zijn hiervan de oorzaken?

In dit hoofdstuk worden de knelpunten en de mogelijke oorzaken van deze knelpunten – in volgorde van prioriteit[23] - beschreven (deelvraag 2 en 3). Er is voor een gezamenlijke beantwoording van beide onderzoeksvragen gekozen omdat knelpunten en oorzaken niet los van elkaar zijn te zien en de scheidslijn tussen beiden diffuus is. De door de actoren in het inkoopproces voor Communicatie ervaren 'knelpunten' zijn te herleiden naar twee hoofdknelpunten en bijbehorende oorzaken. De causaliteit tussen knelpunten en onderliggende oorzaken wordt in dit hoofdstuk nader toegelicht en grafisch weergegeven in een visgraatdiagram.

5.1 Knelpunt 1: Behoeftestellers willen rechtstreeks gebruikmaken van de diensten van De Dienst Publiek en Communicatie van AZ, maar dit is volgens het inkoopproces van LNV/EZK niet toegestaan



Figuur 3: visgraatmodel knelpunt 1

Uit ons onderzoek is gebleken dat er door behoeftestellers (c.q. medewerkers van de directies Communicatie van LNV en EZK) met enige regelmaat rechtstreeks wordt 'ingekocht' via de Dienst Publiek en Communicatie (DPC) van Algemene Zaken. Het betreft dan inkoop van communicatiediensten of -middelen waarop door DPC aanbestede raamovereenkomsten van toepassing zijn. De stappen 1 tot en met 3 (inventarisatie, specificatie en selectie) uit het inkoopproces worden daarbij door DPC/AZ verzorgt, waarna de aanvraag in een later stadium alsnog via het Inkoopplein B73 formeel wordt ingediend ten behoeve van de financieel-administratieve afhandeling van de inkoop. Deze werkwijze is echter in strijd met het in hoofdstuk 4 beschreven inkoopproces en is derhalve een BPI die leidt tot een voldongen feit nota.

[23] De door de ADR geïdentificeerde knelpunten en oorzaken zijn gevalideerd en geprioriteerd in een afsluitende validatiebijeenkomst met ervaringsdeskundigen vanuit alle betrokken ketenpartners. Voor een nadere toelichting op de toegepaste onderzoeksmethodiek wordt verwijzen naar paragraaf 7.2.

Dat er sprake is van een voldongen feit indien het (interne) inkoopproces niet is gevolgd, wil overigens niet automatisch zeggen dat er onrechtmatig is aanbesteed. Met andere woorden: een inkoop vanuit DPC/AZ kan geheel volgens de aanbestedingsregels zijn uitgevoerd, maar zal desondanks tot een voldongen feit leiden omdat de interne procedure niet is gevolgd. Dit laatste heeft te maken met de definitie van een 'voldongen feit' zoals eerder beschreven in paragraaf 4.3. Hieronder zijn de oorzaken van dit knelpunt aangegeven zoals deze uit ons onderzoek naar voren zijn gekomen.

5.1.1 Oorzaak 1: het inkoopproces van LNV/EZK voorziet niet in de behoefte om snel te kunnen inkopen

Hoewel de doorlooptijd van het reguliere inkoopproces over het algemeen resulteert in het tijdig inkopen van de aangevraagde communicatiediensten of -middelen, blijkt het in de praktijk ook voor te komen dat met spoed moet worden ingekocht. Het werk van de directies Communicatie wordt – volgens de behoeftestellers – gekenmerkt door een hoge mate van politiek-bestuurlijke gevoeligheid en daardoor incident gedreven. Vanuit de inkooporganisatie wordt daartegenover gesteld dat dit ook voor andere onderdelen van de beide departementen geldt en dat de inkoopbehoefte van beide directies vooraf beter zou kunnen worden ingepland. Om tegemoet te komen aan de behoefte om in voorkomende gevallen met spoed te kunnen inkopen, is de SLA voor het Kerndepartement voorzien van de spoedprocedure zoals beschreven in hoofdstuk 3. Hoewel de spoedprocedure wordt gezien als een vooruitgang, voorziet het nog onvoldoende in de behoefte om op korte termijn te kunnen inkopen. Behoeftestellers blijken in dit opzicht wel direct te kunnen worden 'geholpen' door DPC/AZ en maken hier in de praktijk dan ook gebruik van.

Dat DPC/AZ - in tegenstelling tot het IUC EZK - wel in staat is om voor een aantal communicatiediensten 'direct' te voorzien in de inkoopbehoefte, heeft te maken met een verschil in interpretatie van de aanbestedingsregels tussen beide organisaties. Voor een aantal diensten waarvoor raamovereenkomsten met meerdere partijen zijn gesloten, voorziet de betreffende raamovereenkomst namelijk in gunning van de opdracht 'bij toerbeurt'. IUC EZK is echter van mening dat deze manier van gunning 'buiten competitie', aanbestedingsrechtelijk niet in alle gevallen geoorloofd is en dat voor elke individuele opdracht een zogenaamde mini-competitie tussen de deelnemende partijen moet worden gehouden. Het spreekt voor zich dat het uitvoeren van een dergelijke mini-competitie aanzienlijk tijdrovender is dan het ondershands selecteren van een leverancier op basis van toerbeurt. Het gevolg hiervan is dat zodra de inkoopaanvraag door de behoeftesteller alsnog via het Inkoopplein B73 wordt ingediend om de inkoop formeel, financieel-administratief vast te leggen, de inkoop door het IUC EZK als een BPI wordt aangemerkt en tot een voldongen feit nota leidt. Dit leidt onder de behoeftestellers alsook bij de marktpartijen die het betreft, tot vraagtekens omdat de toepassing van de raamovereenkomsten (en in dat verband van de aanbestedingsregels) blijkbaar verschilt al naar gelang met welke inkooporganisatie binnen het Rijk men van doen

heeft. DPC heeft als categoriehouder het mandaat ontvangen (ook van LNV/EZK) om namens de departementen de raamovereenkomsten te sluiten en dan is het op z'n minst vreemd als de rechtmatigheid van bepaalde raamovereenkomsten achteraf, in concrete gevallen ter discussie wordt gesteld.

Uit ons onderzoek blijkt dat dit interpretatieverschil al langere tijd speelt en dat het IUC EZK daarbij een interpretatie hanteert die afwijkt van die van DPC/AZ. Hoewel dit interpretatieverschil in het verleden een aantal malen onderwerp van gesprek is geweest heeft dit tot op heden niet geleid tot een oplossing. Het gevolg hiervan is dat deze inkopen blijven resulteren in voldongen feiten voor de behoeftestellers, terwijl het onderliggende verschil van mening zich geheel buiten hun invloedssfeer afspeelt. Voor zover wij hebben kunnen nagaan is dit principiële vraagstuk nooit expliciet aan de orde gesteld in de ICIA[24] of bij wijze van escalatie aan de CPO voorgelegd (zie paragraaf 3.1).

5.1.2 Oorzaak 2: DPC/AZ beschikt over de benodigde expertise m.b.t. communicatie

De eerste twee stappen uit het inkoopproces (inventariseren en specificeren van de inkoopbehoefte) bepalen in sterke mate de vraag wat, en daarmee ook op basis van welke raamovereenkomst er wordt ingekocht. Het bepalen van de inkoopbehoefte vereist de nodige deskundigheid op het gebied van communicatie en meer specifiek over de diensten die marktpartijen leveren. De behoeftestellers van de directie Communicatie beschikken vanuit hun professie zelf reeds over de nodige deskundigheid, maar indien er desondanks vragen of onduidelijkheden zijn maakt men doorgaans gebruik van de expertise en ervaring waarover DPC/AZ beschikt. De 'lijntjes' tussen de communicatieadviseurs van LNV en EZK en die van DPC/AZ zijn kort en 'men spreekt elkaars taal'. Deze adviserende rol van DPC/AZ is ook een rol die nadrukkelijk bij haar als categoriehouder is neergelegd (zie figuur 2). Dit verklaart waarom de behoeftestellers van LNV en EZK in deze bepalende eerste fasen van het inkoopproces niet in eerste instantie met de "eigen" inkooporganisatie schakelt. Het tijdens het inkoopproces alsnog "bijschakelen" van inkopers vanuit de eigen organisatie (IUC EZK) wordt in deze gevallen door de behoeftesteller gezien als een overbodige (extra) stap in het proces met weinig toegevoegde waarde en wordt daarom in sommige gevallen achterwege gelaten. Een mogelijk gevolg hiervan is dat zodra de inkoopaanvraag alsnog langs de formele weg via het Inkoopplein B73 wordt ingediend, de inkoop als een BPI wordt aangemerkt[25].

[24] Dit interdepartementale overlegorgaan fungeert als voorportaal van het ICBR op het terrein van inkopen en aanbesteden. Dit overleg wordt voorgezeten door de CPO en de deelnemers bestaan uit de CDI's van alle departementen.
[25] Hiervan is alleen sprake wanneer DPC AZ of de behoeftesteller ook reeds inkoophandelingen heeft verricht. Als er louter advies is ingewonnen leidt dit niet per sé tot een BPI.

5.1.3 *Oorzaak 3: DPC/AZ verzorgt in opdracht van departementen uitvoerende inkoopactiviteiten voor specifieke communicatiediensten via een alternatief inkoopproces*

Het feit dat behoeftestellers vanuit LNV en EZK bepaalde inkopen via DPC AZ laten lopen is verklaarbaar vanuit het feit dat deze "service" eenvoudigweg door DPC/AZ wordt aangeboden. Zo is in het Categorieplan voor Communicatie[26] onder andere te lezen dat:

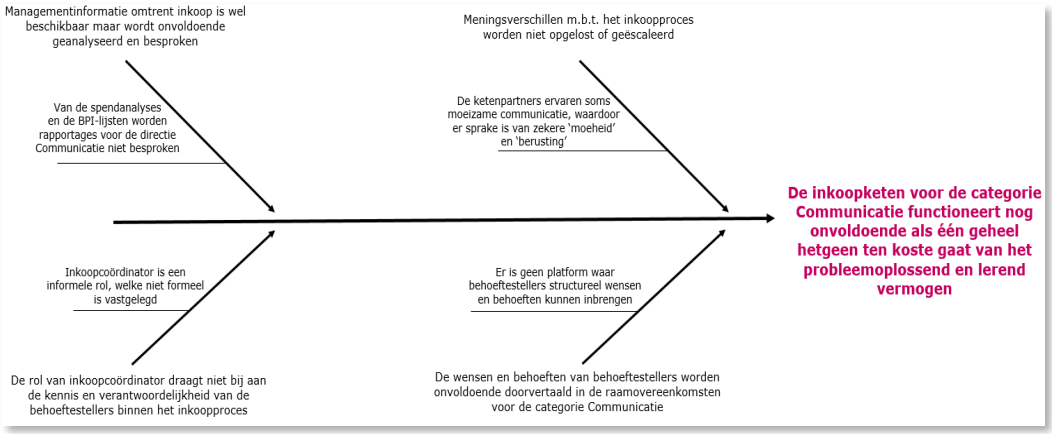
> *"DPC begeleidt of adviseert bij de uitvraag – dit kan variëren van inhoudelijk advies over opdrachtomschrijving/briefing tot en met het geheel regelen van de mini-competitie en het opstellen van de nadere overeenkomst (NOK). De opdrachtgever tekent zelf de NOK en is verantwoordelijk voor de financiële administratie"*

Ook op de intranetpagina van DPC/AZ wordt expliciet aangegeven dat DPC/AZ in opdracht van departementen de inkoop van bepaalde communicatiediensten verzorgt en wordt dit inkoopproces stap voor stap beschreven. Op de betreffende webpagina's wordt weliswaar kort aangegeven dat de 'klant' altijd eerst contact dient op te nemen met de 'eigen' inkoopafdeling, maar ook in dat geval blijft de beschreven werkwijze afwijken van het inkoopproces zoals dat geldt voor LNV/EZK.

Het bovenstaande resulteert in onduidelijkheden onder de behoeftestellers over de precieze rolverdeling tussen de inkooporganisatie van LNV/EZK (IB73 en IUC EZK) enerzijds en DPC/AZ anderzijds, met name onder medewerkers die relatief onervaren en daardoor onbekend zijn met inkoopproces. Daarnaast is onduidelijk wat nu precies wel en niet is toegestaan. Binnen het rijksinkoopstelsel is de rolverdeling dat de IUC's van de departementen voor het eigen departement de inkoop verzorgen, terwijl de categoriehouders (in dit geval voor Communicatie: DPC/AZ) de aanbestedingen voor de raamovereenkomsten uitvoeren. Voor de categorie Communicatie wordt deze rolverdeling dus niet zuiver aangehouden. Bovendien blijkt dat het inkoopproces van andere departementen het rechtstreeks inkopen via DPC/AZ niet in de weg staat[27], wat de onduidelijkheid onder de behoeftestellers van de directies Communicaties LNV en EZK nog verder versterkt. Een belangrijke doelstelling van het categoriemanagement binnen het rijksinkoopstelsel is om de inkoop voor alle (deelnemende) departementen te uniformeren, maar daarvan blijkt in de praktijk op dit aspect aldus geen sprake te zijn. Net als bij oorzaak 1 is ook dit interpretatieverschil niet expliciet aan de orde gesteld in de ICIA of bij wijze van escalatie aan de CPO voorgelegd (zie paragraaf 3.1).

[26] Categorieplan Communicatie, Ministerie van Algemene Zaken, Dienst Publiek en Communicatie, 11 februari 2016.
[27] De vraag op welke wijze de andere departementen de interne controle op de rechtmatigheid van dergelijke inkopen hebben georganiseerd valt buiten de scope van dit onderzoek.

5.2 Knelpunt 2: de inkoopketen voor Communicatie functioneert nog onvoldoende als één geheel hetgeen ten koste gaat van het probleemoplossend en lerend vermogen



Figuur 4: Visgraatmodel knelpunt 2

Uit ons onderzoek komt nog een tweede knelpunt naar voren die betrekking heeft op het functioneren van de inkoopketen voor de categorie Communicatie als één gesloten keten gericht op leren en verbeteren en met het vermogen om problemen bespreekbaar te maken en op te lossen. Hoewel er op dit punt ontegenzeggelijk ook positieve punten zijn te benoemen, blijkt uit ons onderzoek dat er op dit vlak nog verbeteringen nodig zijn. Onderliggende oorzaken hiervoor zijn:

5.2.1 Oorzaak 1: Meningsverschillen m.b.t. het inkoopproces worden niet opgelost of – indien dit niet mogelijk blijkt - geëscaleerd

Het knelpunt dat behoeftestellers van LNV en EZK rechtstreeks inkopen via DPC/AZ bestaat al geruime tijd. Wat hiervan de achterliggende oorzaken zijn hebben we in paragraaf 5.1 besproken, maar dat verklaart niet waarom dit probleem de kop op blijft steken zonder dat het structureel wordt opgelost. Het probleem van de BPI is in het verleden meerdere malen aan de orde geweest en op het uitvoerende niveau besproken tussen medewerkers van de betrokken onderdelen (directies Communicatie, IB73, IUC EZK). Ook de problematiek van de interpretatie van de aanbestedingsregels is een aantal malen besproken tussen vertegenwoordigers van de betrokken departementen. De problematiek speelt echter nog altijd en er lijkt onder alle actoren in het inkoopproces hieromtrent sprake te zijn van een zekere 'moeheid' en 'berusting'. 'Moeheid' om de discussie steeds weer opnieuw te moeten voeren en 'berusting' in het feit dat men het inhoudelijk 'toch niet eens wordt'. Ondanks het feit dat er tussen de behoeftestellers en inkopers van LNV/EZK - naar eigen zeggen - sprake is van redelijk goede collegiale verhoudingen, wekken foei-mails en voldongen feitennota's, zodra deze in concrete gevallen worden uitgegeven, toch telkens weer de nodige weerstand en irritatie op. Over de problematiek met

betrekking tot de aanbestedingsregels blijkt tussen DPC/AZ en het IUC EZK nog nauwelijks meer te worden gesproken en volhardt men in de eigen standpunten.

Zoals reeds aangegeven in paragrafen 5.1.1 en 5.1.2 is het vraagstuk van de uitvoerende rol van DPC in het inkoopproces en het verschil van inzicht omtrent de interpretatie van de aanbestedingsregels - voor zover wij hebben kunnen nagaan – nog niet eerder formeel geëscaleerd via de daartoe bestemde escalatielijn, zoals beschreven in de laatste alinea van paragraaf 3.1.

5.2.2 Oorzaak 2: de wensen en behoeften van behoeftestellers worden onvoldoende doorvertaald in de raamovereenkomsten voor de categorie Communicatie

Behoeftestellers geven aan dat de huidige raamovereenkomsten (ROK's) voor de categorie Communicatie niet (geheel) voldoen aan hun wensen en behoeften. Dit blijkt in de praktijk ook vaak een punt van discussie te zijn tussen behoeftestellers en de inkopers van LNV/EZK, waarbij laatstgenoemden dan aangeven dat zij niet verantwoordelijk zijn voor de aard en inhoud van deze categorie gehanteerde raamovereenkomsten. ROK's voor de categorie Communicatie worden (periodiek) aanbesteed door DPC/AZ in haar rol als categoriehouder (zie paragraaf 2.1). Behoeften en wensen met betrekking tot de inhoud van ROK's, worden binnen de systematiek van categoriemanagement ingebracht in de Klantenraad voor de categorie Communicatie: de VoRa (en haar voorportaal de CRC). De rol van Klantenraad voor de categorie Communicatie is voor de VoRa en de CRC echter van ondergeschikt belang aangezien beide gremia van oudsher gericht zijn op beleidsinhoudelijke vraagstukken op het gebied van communicatie en in veel mindere mate op bedrijfsvoeringsvraagstukken. Hierdoor komen discussies over raam-contracten op deze plek niet goed tot hun recht, zo ze überhaupt al gevoerd worden.

Hoewel medewerkers van beide directies Communicatie in incidentele gevallen wel degelijk door DPC/AZ worden betrokken bij concrete aanbestedingstrajecten voor nieuwe raamcontracten, is er binnen beide directies Communicatie geen 'platform' waar behoeftestellers hun wensen en behoeften structureel kunnen inbrengen en hun ervaringen en knelpunten met elkaar kunnen delen. Een dergelijk intern platform zou in hun ogen toegevoegde waarde kunnen bieden, enerzijds om kennis en informatie met elkaar te kunnen uitwisselen en anderzijds om de vertegenwoordigers in de Klantenraad van nodige input te kunnen voorzien om zodoende de ROK's voor Communicatie beter te laten aansluiten bij de wensen en behoeften.

5.2.3 *Oorzaak 3: Managementinformatie omtrent inkoop is weliswaar beschikbaar maar wordt onvoldoende benut om te leren en verbeteren*

Op basis van de tussen het IUC EZK en de ZAD Kerndepartement afgesloten SLA worden per ZAD tweemaal per jaar door het IUC EZK zogenaamde organisatie-specifieke spendanalyses opgesteld, met als doel om managementinformatie te genereren met betrekking de inkoopvolumes (aantallen en financiële omvang) en die tevens inzicht bieden in risico- en aandachtsgebieden ten aanzien van de inkoop (zie hiervoor ook: stap 7 van het in paragraaf 4.2 beschreven inkoopproces). Eén van deze risicogebieden is de vraag in welke mate de inkopen wel/niet aan de raamovereenkomsten worden gekoppeld. Zoals aangegeven in paragraaf 4.3 wordt daarnaast door IB73 periodiek een lijst opgesteld waarin alle BPI-inkopen staan aangegeven. Zowel de spendanalyses als de BPI-lijst worden via de CDI aan de pSG's ter bespreking aangeboden.

Het blijkt dat er van de spendanalyses, noch van de BPI-lijsten directiespecifieke rapportages worden gemaakt die vervolgens worden besproken met de leiding van (in dit geval) de directies Communicatie. Op het uitvoerende niveau worden managers van de directies Communicatie (vanuit hun verantwoordelijkheid als budgethouders) wel rechtstreeks aangesproken op afwijkingen van het inkoopproces, maar op het tactische niveau wordt dezelfde managementinformatie niet gedeeld en worden de afwijkingen niet besproken. Hierdoor bestaat er bij de leiding van de directies Communicatie geen goed totaaloverzicht en inzicht in de aard en omvang van de afwijkingen en wordt het gesprek over de mogelijke onderliggende oorzaken niet gevoerd.

5.2.4 *Oorzaak 4: De rol van inkoopcoördinator draagt niet bij aan de kennis en verantwoordelijkheid van de behoeftestellers binnen het inkoopproces*

Binnen de directie Communicatie van EZK zijn twee medewerkers belast met de coördinatie van de inkoop binnen beide directies Communicatie. Zij zijn zowel intern voor het management van de directies Communicatie als richting de inkooporganisatie (IB73 en het IUC EZK) het aanspraakpunt voor de inkoop. Ook alle aanvragen voor inkoop verlopen centraal via deze inkoopcoördinatoren. De directies Communicatie zijn de enige organisatieonderdelen binnen beide Kerndepartementen die over deze rol beschikken; bij alle andere onderdelen verloopt de indiening van inkoopaanvragen rechtstreeks via de behoeftestellers. Omdat het hier een informele rol betreft is deze niet formeel vastgelegd en is daarom ook niet goed vast te stellen wat de exacte taken en verantwoordelijkheden zijn van deze rolhouders. Hoewel deze rol ontegenzeggelijk ook voordelen heeft en beide coördinatoren door hun kennis en ervaring op het gebied van inkoop ook een zekere toegevoegde waarde hebben, wordt ook aangegeven dat deze rol een extra schakel vormt in het inkoopproces die

in gevallen waarin geschakeld moet worden met de behoeftestellers voor extra vertraging en 'ruis' kan zorgen. Bovendien bestaat door de toevoeging van deze extra schakel in het proces, op de langere termijn als (onbedoeld) neveneffect het gevaar dat de communicatiemedewerkers over onvoldoende kennis van het inkoopproces beschikken en hun verantwoordelijkheid als behoeftestellers in het inkoopproces niet meer volledig kunnen waarmaken.

6 Adviezen

Op basis van de hierboven beschreven knelpunten en bijbehorende oorzaken komen wij tot de volgende adviezen:

- Zorg dat het verschil van inzicht tussen IUC EZK en DPC/AZ ten aanzien van de aanbestedingsregels via de daartoe bestemde escalatieprocedure (bijvoorbeeld door middel van een onafhankelijk juridisch advies) wordt opgelost en dat er tevens één rijksbrede lijn wordt gevolgd/afgesproken ten aanzien van het rechtstreeks (operationeel) inkopen via DPC/AZ.

- Richt – indien de uitkomst van de in het vorige advies genoemde procedure daartoe aanleiding geeft – het inkoopproces voor Communicatie opnieuw in en betrek hierbij tevens de wijze waarop andere departementen de controle op de rechtmatigheid en het financieel-administratieve proces hebben ingericht.

- Indien ervoor wordt gekozen om het inkoopproces ongewijzigd in stand te laten, overweeg dan om in geval van afwijkingen van de inkoopprocedure een onderscheid te maken tussen ernstige gevallen (potentieel onrechtmatig) en minder ernstige gevallen (overige afwijkingen van de interne inkoopprocedure).

- Bepaal in overleg met alle stakeholders in het inkoopproces in hoeverre de toegevoegde waarde van de inkoopcoördinatoren binnen de directies Communicatie opweegt tegen de nadelen die deze rol met zich meebrengt ten aanzien van de kennis en eigen verantwoordelijkheid van de communicatiemedewerkers in hun rol als behoeftestellers in het inkoopproces. Maak een duidelijke rol- en taakomschrijving indien ervoor wordt gekozen om deze rol te handhaven.

- Organiseer bij de directies Communicatie van EZK en LNV een ‘platform’ waar informatie kan worden uitgewisseld.

7 Verantwoording onderzoek

7.1 Gehanteerde standaard en kwaliteitsborging

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Dit onderzoek verschaft geen zekerheid in de vorm van een oordeel of conclusie, omdat het een onderzoeksopdracht betreft en geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht. Als hier wel sprake van was geweest, dan zouden we wellicht andere zaken hebben geconstateerd en gerapporteerd.

De opdracht is uitgevoerd conform de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst. Daarbij hoort ook een stelsel van kwaliteitsborging. Een onderdeel daarvan is dat er een onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op deze onderzoeksopdracht.

7.2 Uitgevoerde werkzaamheden

Het onderzoek is conform de opdrachtbevestiging uitgevoerd. Hieronder beschrijven wij de uitgevoerde werkzaamheden stapsgewijs.

Vooronderzoek

In het vooronderzoek is informatie verzameld over het onderzoeksobject en de context waarbinnen de problematiek zich voordoet. Onderdeel hiervan was het in grote lijnen in kaart brengen van het inkoopproces.

Veldwerk en analyse

Fase 1: Deelvraag 1 – Inkoopproces voor Communicatie in kaart brengen en beschrijven

Ter beantwoording van de eerste onderzoeksvraag is in eerste instantie het inkoopproces in kaart gebracht. Als referentie voor het beschrijven van het inkoopproces is het algemeen gangbare model van 'het inkoopproces in 7 stappen' gebruikt. Om dit proces in kaart te brengen zijn verkennende gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers uit de inkoopkolom van EZK en LNV. De voor Communicatie verbijzonderde procesbeschrijving – zoals opgenomen in hoofdstuk 3 van dit rapport - is voor akkoord voorgelegd aan zowel het IB73 als het IUC EZK en tenslotte gevalideerd door de CDI EZK (als drager van de kaderstellende- en toezichthoudende rol binnen LNV en EZK).

Fase 2: Deelvragen 2 en 3 – Knelpunten en oorzaken inventariseren

Vervolgens zijn - ter beantwoording van de tweede en derde onderzoeksvraag – (groeps)interviews gehouden met actoren in het inkoopproces. Zo hebben we interviews gevoerd met behoeftestellers LNV en EZK, front- en backoffice medewerkers van het IB73, leidinggevende en accountmanagers van het IUC EZK, leidinggevende van de DPC AZ en het CDI-office. De interviews hadden tot doel om de knelpunten in beeld te krijgen die door de betrokkenen worden ervaren in het inkoopproces. Tegelijkertijd hebben we bij de interviews mogelijke oorzaken geïnventariseerd van deze knelpunten. Van de interviews zijn verslagen gemaakt die wij ter vaststelling van een juiste weergave van het gesprek voor wederhoor hebben teruggelegd aan de geïnterviewden.

Fase 3: Deelvraag 3 - Oorzakenanalyse

Om te komen tot een categorisering van de knelpunten en achterliggende oorzaken is door ons een oorzaakanalyse (root cause analysis) uitgevoerd. Zo hebben we alle interviewverslagen verwerkt in een datamatrix: alle knelpunten en oorzaken zijn op een rij gezet, waarna we visgraatdiagrammen hebben opgesteld (zie figuren 3 en 4).

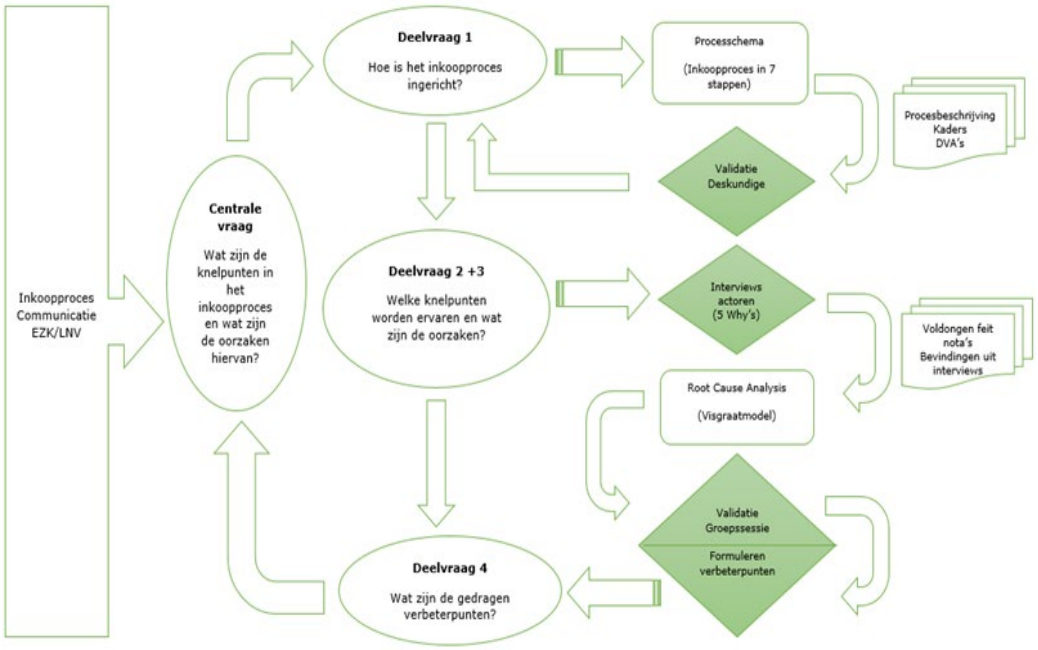
Fase 4: Deelvragen 3 en 4 – Oorzaken valideren en verbetermogelijkheden inventariseren

Vervolgens zijn de knelpunten en bijbehorende oorzaken nogmaals ter validatie aan een aantal materiedeskundigen van alle betrokken organisaties voorgelegd in een speciaal daartoe georganiseerde validatiesessie. In deze sessie is de causaliteit tussen de knelpunten en de oorzaken - zoals aangegeven in de visgraatdiagrammen – besproken en waar nodig aangevuld/aangepast. Ook zijn de deelnemers tijdens deze sessie in de gelegenheid gesteld om eventuele oplossingsrichtingen aan te dragen, die door ons zijn meegenomen in de aanbevelingen zoals opgenomen in hoofdstuk 6.

<u>Rapportage</u>

Het onderzoek is afgerond met het opstellen van deze rapportage. Een conceptversie van deze rapportage is aan de opdrachtgevers voor hoor- en wederhoor voorgelegd.

De hierboven geschetste onderzoeksaanpak is schematisch weergegeven in het onderstaande onderzoeksmodel:



7.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgevers, directeuren Communicatie LNV en EZK, zijn eigenaar van dit rapport. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgevers met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Met de opdrachtgevers is overeengekomen dat een managementreactie zal worden uitgebracht naar aanleiding van dit rapport. Deze managementreactie is integraal als bijlage bij deze rapportage gevoed.

In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de Auditdienst Rijk (ADR) een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van rapporten die de ADR heeft uitgebracht en plaatst dit overzicht op www.rijksoverheid.nl.

8 Ondertekening

Den Haag, 21 maart 2022
Projectleider Auditdienst Rijk

Bijlage 1: Lijst met afkortingen

ADR:	Auditdienst Rijk
AZ:	Ministerie van Algemene Zaken
BPI:	Buiten Procedure Inkoop
BV:	Directie Bedrijfsvoering
CDI:	Coördinerend Directeur Inkoop
CPO:	Chief Procurement Officer
CRC:	Commissie Rijksbrede Communicatie
DC:	Directie Communicatie
DPC:	Dienst Publiek en Communicatie
EZK:	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
FEZ:	Directie Financieel Economische Zaken
IB73:	Inkoopplein B73
ICBR:	Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst
ICIA:	Interdepartementale Commissie Inkopen en Aanbesteden
IUC:	Inkoop Uitvoeringscentrum
LNV:	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
NOK:	Nadere Overeenkomst
PDC:	Producten en Dienstencatalogus
ROK:	Raamovereenkomst
RVO:	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SIC:	Specifieke Inkoopcentra
SLA:	Service Level Agreement
VoRa:	Voorlichtingsraad
ZAD:	Zelfstandig Aanbestedende Dienst

Bijlage 2: Managementreactie

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

ADR

Directie Communicatie

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/lnv

Behandeld door
[redacted]
T 070 [redacted]
[redacted]@minlnv.nl

Datum Dinsdag, 15 maart 2022
Betreft Managementreactie ADR rapport Directie Communicatie ministerie EZK én LNV

Ons kenmerk
DC / 22105057

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Managementreactie ADR rapport

Op 18 januari 2021 heeft de ADR het onderzoeksrapport 'Inkoop in opdracht van de directies Communicatie van de departementen van LNV en EZK' opgeleverd. Namens beide directies Communicatie danken wij de ADR voor hun rapport. Op basis van de inzichten en aanbevelingen uit het rapport hopen we een kwaliteitsimpuls te kunnen geven aan de inkoopprocedures bij onze directies. Wij zullen de aanbevelingen grotendeels overnemen en hebben reeds acties uitgezet om deze te implementeren.

Directie Communicatie LNV

[redacted]

Directeur communicatie ministerie LNV

[redacted]

Directie Communicatie EZK

[redacted]

Directeur communicatie ministerie EZK

[redacted]

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00