

# Contractbeheer en contractmanagement

Publicatie NPPP,  
*juni 2004*

## INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	3
2. Snel aan de slag met contractbeheer en contractmanagement	4
2.1 Inleiding	4
2.2 Het contracteerproces	4
2.3 Welke activiteiten horen bij contractbeheer?	6
2.4 Huidige situatie	7
2.5 Eisen aan een contractbeheersysteem	8
2.6 Kosten en basten	9
3. Vragenlijst: Inventarisering Contracten	11
4. Contractbeheer bij de Rijksoverheid: HAFIR	15
5. Aandachtspunten bij de aanschaf van een contractbeheersysteem: een definitiestudie	16
5.1 Inleiding	16
5.2 Omgeving beschouwinggebied	17
5.3 De contractenmodule	19
5.4 Randvoorwaarden	25
6. Leveranciers software contractbeheer	26
7. Leden NPPP-werkgroep Contractmanagement	27
Bijlage: HAFIR – Regeling Contractbeheer 1996	

## 1. INLEIDING

De publieke sector en de zorg geven veel geld uit bij het verlenen van opdrachten voor werken, leveringen en diensten. Uitbesteding op diverse gebieden neemt een grote vlucht. Steeds vaker wordt gekozen om met (interne) diensten zakelijke afspraken te maken over de te leveren diensten, producten en werken. Dit alles leidt in veel gevallen tot een forse toename van het aantal, verscheidenheid en complexiteit van leveranciersrelaties en contracten.

Als de inkt van het contract is opgedroogd, gaat iedereen weer over tot de orde van de dag en worden verantwoordelijkheden overgedragen aan de diverse functionarissen binnen de organisatie. Het niet zorgvuldig overdragen van de informatie en de daarin opgenomen voorwaarden en SLA's kan leiden tot discontinuïteit, frustratie en irritatie binnen de organisatie van opdrachtgever en opdrachtnemer (leverancier, dienstverlener of aannemer).

Het is dan ook belangrijk om afspraken goed te borgen en de naleving te bewaken gedurende de looptijd van een contract. Een adequaat opgezet en ingericht contractbeheer en het borgen van contractmanagement is daarom onmisbaar.

Voor contractbeheer hanteren wij de volgende definitie:

**Contractbeheer is het proces dat ervoor zorgt dat de juiste informatie op het juiste tijdstip op de juiste plaats is, ter ondersteuning van het gehele contractmanagementproces.**

Voor contractmanagement kan de volgende definitie gehanteerd worden:

**Contractmanagement is het proces waarbij, op basis van verkregen input, getekende contracten en wijzigingen hierop eenduidig worden vastgelegd, beheerd en bewaakt; teneinde volledige benutting van contracten te faciliteren en managementrapportages te genereren.**

In feite is contractmanagement een onderdeel van informatiemanagement. Het gaat er immers om dat de juiste contractgegevens op het juiste moment voor de juiste persoon beschikbaar zijn. De inzet daarbij is dat klant - leveranciersrelaties ontstaan en in stand blijven die formeel en informeel, contractueel en contactueel gebaseerd zijn op duidelijkheid over gemaakte afspraken, procedures, wederzijdse samenwerking en profijt.

Een beproefd middel om dit te realiseren is het implementeren van een contractbeheer- en contractmanagementprogramma waarbij twee elementen een grote rol spelen, namelijk het contractbeheerproces en de interne organisatie van dit proces.

De werkgroep Contractbeheer en Contractmanagement hoopt u met deze publicatie een aantal praktische tips en trucs aan de hand te doen, die u kunt gebruiken op weg naar een adequaat contractbeheer en contractmanagement. Door borging van deze processen kunnen binnen uw eigen organisatie besparingen worden gerealiseerd, risico's worden beheerst en betere en snellere besluitvorming worden ondersteund.

## 2. SNEL AAN DE SLAG MET CONTRACTBEHEER EN CONTRACT-MANAGEMENT

### 2.1 Inleiding

Contractbeheer heeft als doel om de interne organisatie te voorzien van voldoende inzicht in lopende contracten en de juiste contractuele afspraken en informatie middels het voeren van een daarvoor bestemde administratie. Deze informatie moet dus up-to-date en beschikbaar zijn voor de betrokkenen of bevoegden. In grotere organisaties en daar waar producten en diensten op grote schaal worden ingekocht zal contractbeheer ervoor zorgen dat veel (standaard) administratieve werkzaamheden niet meer ten laste komen van inkopers of inkoop managers. Contractbeheer neemt als activiteit echter wel tijd in beslag.

De doelstellingen van contractbeheer in het algemeen luiden:

1. Voor het sluiten van contracten; het verkrijgen van goede afspraken en het reduceren van onzekerheden over toekomstige prestaties
2. Voor het uitvoeren van contracten; het zorgdragen voor de juiste prestaties met de juiste kwaliteit op het juiste moment op de juiste plaats met de juiste hoeveelheden.
3. Voor het beëindigen van contracten; op een voor de organisatie zo gunstig mogelijk moment.

Beheersmatig betekent dit:

1. (De)centraal beschikbaarheid van (informatie) uit contracten
2. Totstandkoming van contracten door de juiste personen in de organisatie op het juiste moment
3. Bewaking en rapportage van de in de contracten vastgelegde activiteiten op het juist moment door de juiste persoon

Door het ontbreken van centraal inzicht in vigerende contracten, ontstaat voor de organisatie een onbeheersbare situatie. Contracten raken zoek, oude contracten zwerven in de organisatie en informatie uit vigerende contracten blijft onbenut. Contracten worden mogelijk niet op tijd verlengd of beëindigd met alle financiële consequenties ten gevolge.

Dit hoofdstuk beoogt een hulpmiddel te zijn om handen en voeten aan het contractbeheerproces te geven.

### 2.2 Het contracteerproces

#### Het proces

Het contracteerproces kan op de volgende wijze globaal worden beschreven

Organisatorisch:

- sluiten van contracten (specificeren, selecteren en contracteren);
- registratie van de contracten (contractbeheer);
- managen van de uitputting en mutatie bij wijzigingen van contracten (contractmanagement);
- bewaken van data in contract (verlengen en beëindigen).

Juridisch: aspecten die door juristen dienen te worden beoordeeld.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat samenwerking met de juridische afdeling in het contracteerproces noodzakelijk wordt geacht. Rollen en verantwoordelijkheden in het proces kunnen verschillen (afhankelijk van de inhoud), maar samenwerking is essentieel.

Verskillende disciplines zijn bij het contracteerproces betrokken (inkoop, jurist, budgethouder, financieel manager etc.), maar ook in de nazorg ten aanzien van de uitvoering!

### Documentbeheer

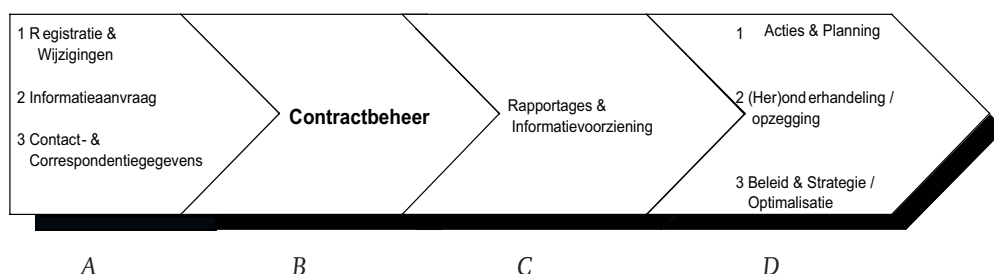
Om een adequaat contractbeheer uit te kunnen voeren is het noodzakelijk om documentbeheer toe te passen. De volgende eisen kunnen aan documenten worden gesteld:

1. documenten moeten uniek identificeerbaar te zijn ;
2. documenten moeten herleidbaar zijn;
3. de opstelling, beoordeling en autorisatie van documenten is aantoonbaar en in overeenstemming met de daarbij behorende procedures;
4. de wijze van archivering van originele documenten en werkexemplaren is beschreven en ondergebracht in de AO processen;
5. de (wettelijke) bewaartermijnen voor documenten worden nageleefd.

Om een adequaat documentbeheer uit te kunnen voeren, dient invulling te worden gegeven aan de bovenstaande eisen.

### Organisatie

Contractbeheer is niet een op zichzelf staande, geïsoleerde activiteit in de organisatie. Contractbeheer behoort een geïntegreerde schakel te zijn met andere processen en activiteiten.



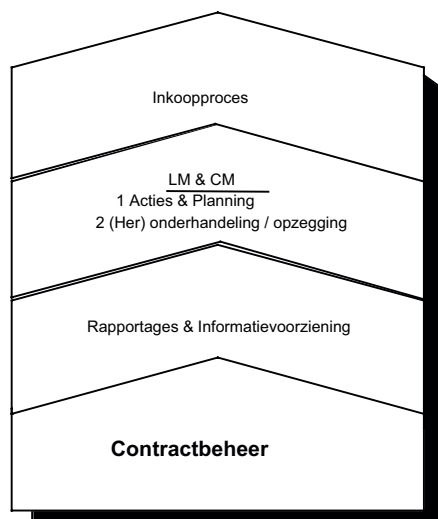
Schema 1

*Contractbeheer als een geïntegreerde schakel.*

De stappen A t/m D in het schema worden hieronder kort benoemd:

- A: Input komt voornamelijk uit de interne organisatie en heeft betrekking op gegevenswijzigingen en informatieaanvraag. Denk aan aanvullingen op contractgegevens, vraag over de opzegdatum van een contract, verzoek tot rapportage, etc. Ook kan input van de leveranciers een belangrijke bron van informatie vormen. Denk aan nieuwe contactpersonen, gewijzigde tarieven, telefoonnummers, etc.
- B: Administratief proces; contractbeheer. Voor activiteitenoverzicht zie paragraaf 3.
- C: Output bestaat uit informatievoorziening en moet voldoen aan informatiebehoefte van de organisatie. Hier wordt de toegevoegde waarde van contractbeheer goed zichtbaar.
- D: Strategisch niveau; de verantwoordelijke voor contract- en leveranciersmanagement wordt van benodigde informatie voorzien.

De benodigde informatie (stap D) vormt de basis voor processen van tactische en strategische aard; Contract Management (CM) en Leveranciers Management (LM) uitgevoerd door (senior) inkoopers in overleg met de interne klant (schema 2).



Schema 2

### Contractenregister

Om een adequaat contractbeheer te kunnen invoeren, is de inzet van een tool, waarin registratie kan plaatsvinden waarna output (o.a. managementrapportages) kan worden gegenereerd, noodzakelijk.

Een contractenregister kent de volgende omschrijving:

- 1 Een verzameling geautoriseerde contracten
- 2 Geregistreerd op een manier die tegemoet komt aan de informatiebehoefte vanuit de interne organisatie

### 2.3 Welke activiteiten horen bij contractbeheer?

De naam contractbeheer maakt het in essentie al duidelijk: het beheren van contracten, fysiek en digitaal, zodat de juiste informatie op het juiste tijdstip op de juiste plaats beschikbaar is.

De volgende activiteiten kunnen in dit kader worden benoemd.

#### Beheer van contractgegevens

Alle relevante contractgegevens dienen (de-)centraal te worden geregistreerd en gedocumenteerd. Wijzigingen en aanvullingen van die gegevens dienen bekend gemaakt te worden aan alle betrokkenen.

#### Archivering van contracten in de fysieke vorm

Een volledig contractdossier (van aanvraag tot contract) behoort op een efficiënte wijze te worden beheerd. Originele exemplaren dienen te worden gescheiden van werkdossiers, welke toegankelijk moeten zijn voor de organisatie. In het plan van aanpak zal de inhoud van het (fysieke) contractdossier nader worden uitgewerkt.

### **Bewaken van acties en planning, tevens een signaleringsfunctie**

Contractbeheer dient te worden ondersteund door een tool, waarbij (automatisch) herinneringen op data kunnen worden gegenereerd. Activiteiten kunnen worden bewaakt. De contractbeheerder weet wanneer contracten aflopen, verlengd of gewijzigd moeten zijn. Hij of zij zal dan ook alle betrokkenen hieromtrent informeren. Zo wordt bereikt dat er een efficiënte planning ontstaat ten behoeve van interne besluitvorming.

### **Managementrapportages**

De contractbeheerder draagt zorg voor (management-)rapportages. Gedacht kan worden aan de volgende rapportages:

- aantal leveranciers per inkooppakket
- expiratedata contracten
- totaal aantal contracten / leveranciers etc.

De exacte inhoud van de rapportages zal per organisatie verschillen.

### **Centraal aanspreekpunt**

De contractbeheerder beschikt over gegevens (en ondersteuning van middelen) om snel de interne organisatie te kunnen informeren over de contracten, leveranciersgegevens en wijzigingen. Als een "Spin in het web" zal de contractbeheerder het contractbeheerproces kunnen ondersteunen.

## **2.4 Huidige situatie**

In veel organisaties is momenteel aandacht voor het onderwerp contractbeheer. Er is behoefte aan (centraal) inzicht van vigerende overeenkomsten.

### **Oorzaak**

Waarom is er in de huidige situatie geen (gezamenlijke) aandacht voor het onderwerp contractbeheer?

Een aantal redenen (kunnen) zijn:

- het ontbreken van een gezamenlijke aanpak
- het onvoldoende belegd zijn van eenduidige inkoopprocessen en werkinstructies
- het ontbreken van een tool (contractenregister)
- een hoog Calvinistisch karakter van wederzijds vertrouwen in de uitvoering
- toename van outsourcing activiteiten

### **Gevolg**

De volgende gevolgen kunnen (eventueel) worden geïdentificeerd:

- **Activiteiten als gevolg van contractafspraken worden eerder reactief in plaats van proactief uitgevoerd.** Het komt regelmatig voor dat niemand van de organisatie de opzegdatum ziet aankomen, terwijl men hier zeker tijdig moet reageren door rekening te houden met de opzegtermijn en benodigde tijd voor interne besluitvorming. Interne besluitvorming dient in dit geval ter inventarisatie of men nog gebruik wenst te maken van producten of diensten onder dat contract. Hierover zullen meerdere personen en afdelingen moeten besluiten.

- **Versnippering van contracten en contractinformatie.** Contracten en gerelateerde documentatie zijn verspreid over meerdere afdelingen en personen, waardoor er geen (centraal) overzicht kan ontstaan van de situatie; denk aan verplichtingen, wijzigingen, opzeggingen. Overall procesbewaking ontbreekt. Er kan dan ook geen sprake van grip op de situatie.
- **Slechte relatie met de leverancier en onnodige kosten.** Niet tijdig ondernemen van acties en inspelen op de verplichtingen draagt niet bij aan een goede, geoliede relatie met de leverancier. Dit uit zich dan ook in misverstanden en onnodige kosten, in het bijzonder voor de afnemer.

## 2.5 Eisen aan een contractbeheersysteem

Globaal kunnen de volgende eisen aan een contractbeheersysteem worden gesteld:

1. Makkelijke en logische toegankelijkheid van contractdata, waarbij meerdere selectiemogelijkheden worden geboden. Denk aan: zoeken per leverancier, per dossier, per contractnaam.
2. Verdeling naar soort contract: mantelcontract, deelcontract, werkorder, SLA, etc. Gewenst wordt de mogelijkheid tot het leggen van relaties tussen de contracten (eigenlijk gerelateerde objecten) door middel van koppelingen of numerieke weergave. Denk aan mantelovereenkomst – deellovereenkomst – werkorder. Ook moet soort dienstverlening of soort product in te richten zijn per record. Denk aan hardware, software, consultancy, escrow, etc.
3. Mogelijkheid tot dossiervorming, omdat sommige activiteiten zoals projecten meerdere contracten kunnen inhouden. Ook kan het record aangevuld worden met daaraan gerelateerde documentatie en correspondentie, voorgeschiedenis, offerteaanvragen en dergelijke. De relatie tussen deze documenten moet dan zichtbaar worden gemaakt.
4. Rapportages: verschillende soorten (management-)rapportages dienen gegenereerd te kunnen worden, waarbij rapportagesoorten makkelijk veranderd kunnen worden door middel van parameters. Rapportages moeten uiteindelijk in MS Office producten gevisualiseerd kunnen worden. Denk aan Excel en Access.
5. Automatische signaleringsfunctie om de gebruikers / contracteigenaren en andere bevoegden aan te sporen tot benodigde acties. Hier valt te denken aan afloop- en opzegdatum, evaluaties, informatie ten behoeve van planning, etc. Er bestaat een extra wens om signaleringen met bepaalde inhoud door middel van een mail aan de gebruikers te kunnen distribueren.
6. Koppelen van contractrecords met brondocumenten zoals Excel, Adobe, Word, en dergelijke moet mogelijk zijn, waarbij aanvullende informatie uit die bestanden wordt geboden.
7. Verschillende gebruiker niveau's moeten mogelijk zijn (onderscheid lees- en schrijfrechten).
8. Mogelijkheid tot archivering van data en bestanden, zodat historie makkelijk op te vragen is.
9. Vrijheid en mogelijkheid om na installatie de functionaliteit verder te kunnen aanpassen aan wensen en eisen, zonder daarvoor consultancy te hoeven inhuren of aparte module aan te schaffen.

Onderstaand een voorbeeld van de structuur van een contractenregister.

<p><b>Soort contract</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ Contract (zonder verdere hiërarchie)</li><li>○ Mantelovereenkomst</li><li>○ Deelovereenkomst / Werkorder</li><li>○ SLA</li></ul> <p><b>Leverancier</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ Naam leverancier / Crediteurnummer</li><li>○ Naam contactpersoon leverende partij + contactgegevens</li><li>○ Adres leverancier</li><li>○ Tel / fax / email / internet</li></ul> <p><b>Eigen partij</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ Naam interne afnemer / afdeling (afdeling[en] die gebruik maakt van het contract)</li><li>○ Contactpersoon intern (persoon die zich specifiek bezighoudt met uitvoering van het Contract en kan onze vragen m.b.t. contract beantwoorden)</li><li>○ Contractbeheerder / contracteigenaar (wie beheert het contract? / Wie heeft het contract ondertekend?)</li></ul> <p><b>Data</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ Datum eerste registratie contract</li><li>○ Datum n-de wijziging contract</li><li>○ Datum contract getekend</li><li>○ Datum eind contract</li><li>○ Datum signalering (datum waarop wordt signaleerd)</li><li>○ Datum evaluatie (datum waarop organisatie overlegt over het contract en te nemen stappen, door de organisatie zelf te bepalen datum)</li><li>○ Opzegtermijn</li></ul> <p><b>Status</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ In voorbereiding (in onderhandeling, offertetraject, aanpassing inhoud contract)</li><li>○ Actief</li><li>○ Bevroren / stopgezet (uitvoering is stopgezet)</li><li>○ Beëindigd / opgezegd (door een van de partijen beëindigd)</li><li>○ Verlopen</li></ul> <p><b>Soort product / dienstverlening</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ Aanschaf hardware</li><li>○ Aanschaf software</li><li>○ Dienstverlening</li><li>○ Telecom diensten</li></ul>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## 2.6 Kosten en baten

Om de kosten en baten te kunnen identificeren, zal in een nader uit te werken plan van aanpak aandacht moeten worden besteed aan de volgende zaken:

Kosten:

1. contractenbeheerder (personeel dat activiteiten uitvoert)
2. automatisering

3. kosten om te komen van oude naar nieuwe situatie (initieel); aanschaf / implementatiekosten, ontwerpen en communiceren van nieuwe procedures, inrichten systeem en opleiding, verzamelen data
4. kosten in nieuwe situatie (structureel); borging procedures, uitvoeren contractbeheerproces, licentie, onderhoud en ondersteuning

Baten:

1. Effectiviteit- en efficiencyverbeteringen
2. Besparingspotentieel door verkregen inzicht

### 3. VRAGENLIJST: INVENTARISERING CONTRACTEN

#### Inleiding:

Organisaties (bijvoorbeeld gemeenten) worden in toenemende mate geconfronteerd met enorme hoeveelheden (en de belangen van) contracten waaraan de organisaties rechtens gebonden zijn. Daarnaast bestaat de inschatting dat we niet optimaal met deze contracten omgaan. Het ontbreken van een goed contractbeheer kan tot de volgende tekortkomingen leiden:

- Contracten raken zoek
- Informatie uit bestaande contracten blijft onbenut
- Onduidelijkheid over hiaten of overlappings tussen contracten
- Correcte uitvoering van de contractafspraken wordt niet bewaakt
- Contracten worden niet op tijd verlengd of beëindigd
- Onduidelijkheid over wie de 'houder' is van een contract
- Onduidelijkheid of deze contractpartner wel de juiste is
- Geen inzicht in de omvang van de verplichting die met het contract is aangegaan

Een goede contractenadministratie en het proces erom heen kan voor veel van deze tekortkomingen soelaas bieden. Contractbeheer kan als invalshoeken hebben: juridische kwaliteitszorg en risicobeheersing, professionalisering van de inkoop, relatiebeheer, informatiebeheer en kostenbeheersing.

Een belangrijke randvoorwaarde voor het opzetten van een goede contractenadministratie is het creëren van draagvlak binnen de organisatie. Het verkrijgen van draagvlak is een absolute voorwaarde voor het welslagen van een contractenadministratie.

Een tool die gebruikt kan worden voor het verkrijgen van draagvlak is om met behulp van een vragenlijst een eerste inventarisatie van contracten binnen de organisatie inzichtelijk te maken.

Een voorbeeld van een dergelijke vragenlijst vindt u op de volgende pagina.

Met deze vragenlijst wordt inzichtelijk welke soorten van contracten er zijn en wat de globale omvang is. Verder geeft deze inventarisatie inzicht in waar, hoe en door wie het contract binnen een organisatie-onderdeel wordt geregistreerd, op welke wijze de totstandkoming plaatsvindt en op welke wijze het contract wordt gearhiveerd.

## Vragenlijst:

Vraag 1: Worden er binnen uw sector contracten met externe derden gesloten resp. worden er onderhandelingen met derden gevoerd die tot contracten kunnen leiden?

Vraag 2: Wie zijn die derden?

- Particulieren
- Bedrijven
- Overheid
- Semi-overheid
- Overig, nl ...

Vraag 3: Wat voor een soort contracten worden er binnen de sector afgesloten?

- Inkoop                      aantal:
- Verkoop                    aantal:
- Lease                        aantal:
- Huurkoop                  aantal:
- Inhuur                      aantal:
- Verhuur                    aantal:
- Onderhoud                aantal:
- Dienstverlening        aantal:
- Samenwerking            aantal:

Vraag 4: Zijn bovenstaande contracten:

- eenmalige contracten
- aflopende contracten (Tijdsperiode bepaald)
- aflopend met stilzwijgende verlenging
- doorlopende contracten / duurcontracten
- mantel/afroep contracten
- ...

Er kunnen drie fasen worden onderscheiden in het proces van contractvorming. De eerste is de fase waarin de behoefte wordt vastgesteld en informatie wordt verzameld. In fase 2 wordt er een beslissing genomen, contract afgesloten en vastgelegd/ opgeborgen. Fase 3 is de fase van nazorg. In deze fase is er controle op rechten en plichten die uit het contract voortvloeien.

Vraag 5: Hoe worden uw contracten geadmineistreerd? Maakt u gebruik van dossiers, PC-bestanden, etc.? (Eén dossier met alle informatie van fase 1, 2 + 3)

Vraag 6: Gebruikt u standaardcontracten?

- Zo ja: Hoe zien die contracten eruit? Bijvoorbeeld: Opdrachtbrief.
- Zo nee: Wat is daarvan de reden? Hoe komt een contract dan tot stand? Wie doet in zo'n geval de juridische toets?

Vraag 7: Welke gegevens worden er vastgelegd in fase 1:

- Naam van gegadigden
- Doel van het contracteren (aanschaf, samenwerking, dienstverlening etc.)

- Vergoeding voor offertes?
- Overige gegevens, zoals...

Vraag 8: Welke gegevens worden er vastgelegd in fase 2:

- Naam wederpartij
- Naam afgewezen partijen
- Betalingstermijnen
- Aflevertermijnen
- Opzegtermijnen
- Contracttermijnen
- Garantietermijnen
- Overige rechten en verplichtingen

Vraag 9: Welke gegevens worden er vastgelegd in fase 3:

- Namen contractpartijen
- Rechten en verplichtingen
- Wijzigingen in contracten
- Ervaringen met wederpartij omtrent nakoming contracten
- Overig...

Vraag 10: Waar worden deze gegevens vastgelegd?

- Decentraal in papiervorm
- Centraal in papiervorm
- Netwerksysteem (digitaal) Æ Naam:

Vraag 11: (a) Wie (functionarissen) is betrokken bij de verschillende fasen van contractbeheer? (b) Hoe worden de betrokkenen op de hoogte gehouden van de laatste ontwikkelingen?

In fase 1a:

In fase 1b:

In fase 2a:

In fase 2b:

In fase 3a:

In fase 3b:

Vraag 12: Waar worden contracten bewaard?

Vraag 13: Wie is er bevoegd om contracten af te sluiten binnen uw sector?

Vraag 14: Wie waarborgt de volledigheid, duidelijkheid, juistheid van contracten?

Vraag 15: Hebt u inzicht in de status van contracten en zo ja, hoe zorgt u daar dan voor? (Bijvoorbeeld termijnen, rechten en verplichtingen, opzegging)

Vraag 16: Bent u op elk moment op de hoogte van deze status of controleert u het regelmatig? Zo ja, op welke wijze?

Vraag 17: Welke functionaris zorgt er binnen uw sector voor dat contracten worden nagekomen en op de juiste wijze worden uitgevoerd?

Vraag 18: Hoe wordt er voor gezorgd dat contracten worden nagekomen en op de juiste wijze worden uitgevoerd?

Vraag 19: Hoeveel tijd besteedt u aan de administratie rondom contracten?

Vraag 20: Wat zijn uw ideeën over de organisatie van contractbeheer?

- Centraal, omdat...
- Decentraal, omdat...
- Combinatie, omdat...

Vraag 21: Wat voor een informatie wilt u uit een contractenbeheersysteem kunnen halen?

#### 4. CONTRACTBEHEER BIJ DE RIJKSOVERHEID: HAFIR

In relatie tot het uitgeven van algemene gelden is het belangrijk om het beheer van overeenkomsten goed te organiseren. De Rijksoverheid in de persoon van het Ministerie van Financiën heeft dit onderkend. Het ministerie heeft reeds in 1996 een regeling aangaande contractbeheer uitgegeven: het Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid (HAFIR). In deze regeling worden verplichtingen opgelegd aan de ministeries om:

- a. Overeenkomsten af te sluiten conform de wetgeving (internationale en nationale regelgeving);
- b. Een zorgvuldig contractregister bij te houden;
- c. Van elke overeenkomst met een waarde hoger dan genoemd in de Comptabiliteitswet een dossier te voeren;
- d. Contractbeheer binnen de organisatie bij één persoon te beleggen.

Op provinciaal en gemeentelijk niveau is niet een dergelijk besluit als hierboven beschreven. Hoogstens kan gerefereerd worden aan het hoofdstuk XIV 'De administratie en de controle' van de provincie- en gemeentewet. Dit hoofdstuk verplicht de Gedeputeerde Staten en het College om de financiële administratie te beschrijven en om jaarlijks onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van (een onderdeel van) de organisatie. De werkgroep wil nadrukkelijk aangeven dat het gebruik van de HAFIR bij andere overheden dan de rijksoverheid inzicht geeft in de contracten die binnen de organisatie in gebruik zijn en daarmee kan leiden tot grote besparingsmogelijkheden.

Voor de tekst van de Regeling Contractbeheer uit de HAFIR en de bijbehorende nota van toelichting verwijzen wij u naar de bijlage.

## 5. AANDACHTSPUNTEN BIJ DE AANSCHAF VAN EEN CONTRACT-BEHEERSYSTEEM: EEN DEFINITIESTUDIE

### 5.1 Inleiding

#### Aanleiding voor het project

De organisatie beschikt niet over voldoende inzicht in de contracten die zij met derden heeft gesloten. De volgende vragen zijn niet gemakkelijk te beantwoorden:

- hoeveel contracten bestaan er;
- waar worden zij bewaard/beheerd;
- zijn contracten inhoudelijk juist opgesteld;
- hoe staat het met de looptijd,
- bestaat de noodzaak tot verlenging of beëindiging;
- welke verplichtingen heeft de organisatie?

#### Probleemstelling

Dit heeft tot gevolg dat de organisatie op dit punt over onvoldoende mogelijkheden beschikt om adequate sturing te geven aan de vele activiteiten die zij binnen haar organisatie ontplooit. Er is onvoldoende zicht op de rechten en verplichtingen waartoe de organisatie zich heeft verbonden, wat risico's met zich brengt in de sfeer van gebondenheid aan iets dat niet (langer) gewenst is; onjuiste/onvolledige naleving van aangegane verplichtingen (risico schadeplichtigheid jegens contractpartij); fouten in besluitvorming of schadeclaims van contractpartijen of derden (omdat men niet op de hoogte is van het bestaan/de inhoud van eerder afgesloten contracten); inefficiënte bedrijfsvoering (naast elkaar bestaan van meerdere contracten op hetzelfde aandachtsgebied met verschillende partijen tegen verschillende voorwaarden/prijsstelling). Daarnaast bestaat het risico dat bestaande contracten niet tijdig worden herzien of beëindigd, hetgeen onnodige kosten met zich kan brengen. Ontbreken van voldoende inzicht in de contractpartijen brengt tevens de onmogelijkheid om voldoende sturing aan leveranciersmanagement te geven, met zich mee.

#### Doelstelling

Te komen tot een goed contractenbeheer voor de organisatie door het ontwikkelen en ter beschikking stellen van een ondersteunend contractenbeheersysteem en het overtuigen van contractbeheerders binnen de organisatie van het nut en de noodzaak van een goed contractenbeheer.

#### Definitie contract

Onder een contract verstaan we

*Afspraken en/of overeenkomsten met een wederpartij (buiten de eigen organisatie) waaraan rechten en verplichtingen verbonden zijn.*

Interne afspraken zijn hierbij dus buiten beschouwing gelaten.

### **Opbouw definitiestudie**

In deze definitiestudie worden de volgende punten uitgewerkt:

- Het beschouwinggebied ofwel waar hebben we het over als we spreken over een contractenbeheer systeem
- De wijze van registreren van contracten
- Procedures m.b.t. contracten
- De vast te leggen gegevens
- De vast te leggen documenten
- Koppelingen naar bedrijfsprocessen

## **5.2 Omgeving beschouwinggebied**

### **Organisatorische omgeving**

Het afsluiten van contracten strekt zich uit over de hele organisatie. Ieder organisatie-onderdeel is erbij betrokken. Uit de gehouden inventarisatie blijkt dat de organisatie zeer divers is; budgethouders, afdelingshoofden, beleidsmedewerkers, FEZ medewerkers, teamchefs, afdelingshoofden, collegeleden, projectdirecteuren.

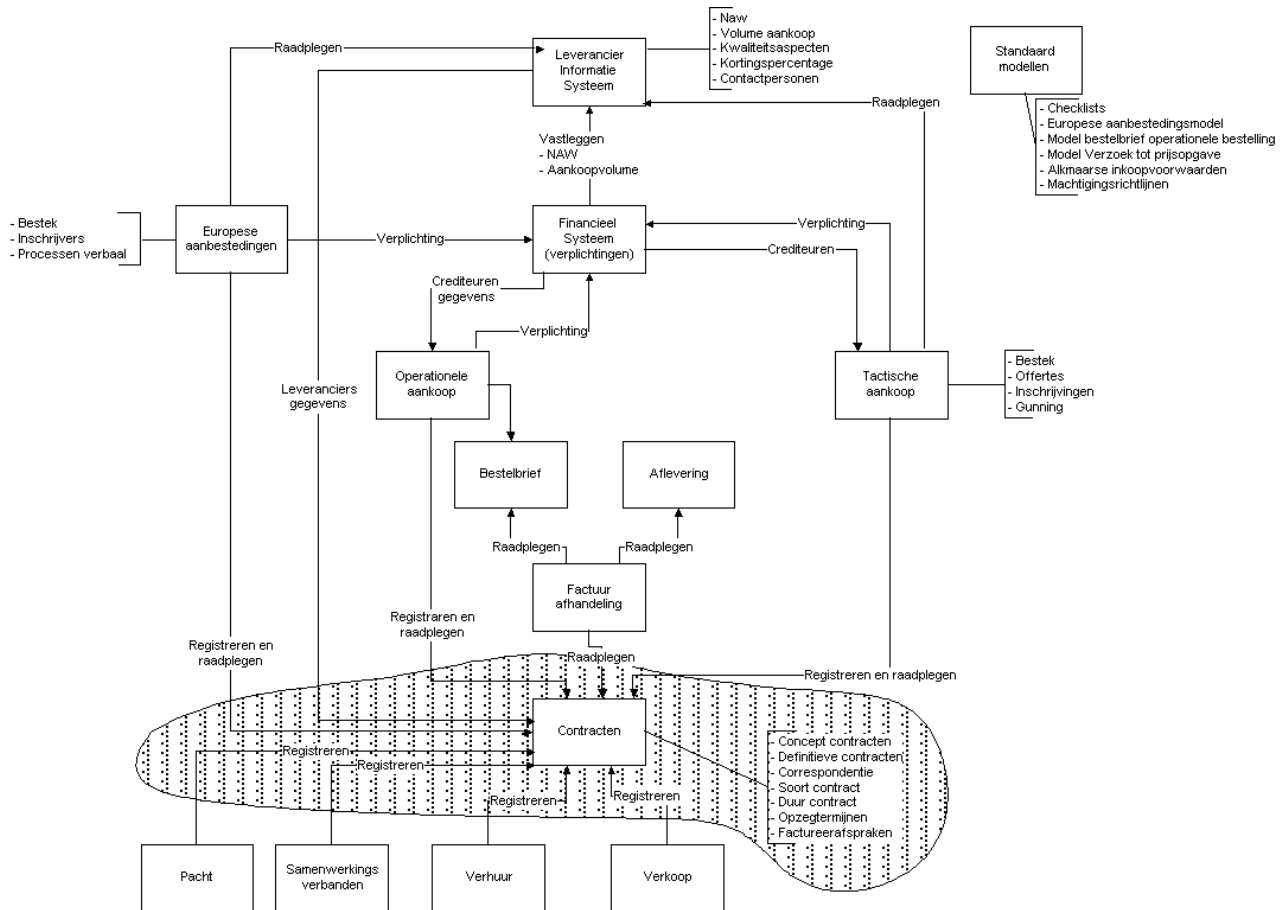
Er bestaat geen eenduidige lijn binnen de organisatie.

Vragen:

- Wat is de rolverdeling in de diverse besluitvormingstrajecten tussen de centrale afdeling Inkoop en de afdelingen?
- Zijn er knelpunten in de huidige organisatorische setting?
- Wat is de gewenste situatie qua organisatie?

## Technische/procedurele omgeving

In het onderstaande schema is globaal de positionering van de Inkoopfunctie weergegeven.



### Toelichting

- Het gearceerde deel is het beschouwinggebied van het contractenbeheer systeem
- Inkoop kan plaatsvinden via een Europese aanbesteding, een tactische aankoop met een offerte traject of via een operationele aankoop.
- Europese aanbesteding en tactische aankoop kan leiden tot een contract. Deze contracten kunnen, indien nodig, worden geraadpleegd bij een operationele aankoop. Dit gaat dan met name om raamcontracten waar een operationele aankoop binnen moet vallen.
- Operationele aankoop gaat, op de directe aankopen na, altijd via een bestelbrief.
- Zowel de uitkomst van een Europese aanbesteding, een tactische aankoop of een operationele aankoop leidt tot het vastleggen van een verplichting in het financieel systeem.
- Bij het afleveren van de goederen worden gegevens over de aflevering vastgelegd.
- Bij het accorderen van de factuur kan het contract geraadpleegd worden om te controleren of de factuur valt binnen de contractuele afspraken; de bestelbrief kan geraadpleegd worden om te controleren of de factuur overeenkomt met de bestelling; de aflevergegevens kunnen geraadpleegd worden om te controleren of de factuur overeenkomstig de aflevering is.

- Gegevens over de leverancier zelf worden in een leverancierinformatiesysteem vastgelegd. Deze gegevens zijn van belang bij het beoordelen van offertes en voor het genereren van managementinformatie. Zolang er nog geen leverancier informatie systeem aanwezig is, zullen deze gegevens geregistreerd worden binnen het contracten beheer systeem.
- Ook andere dan Inkoopcontracten worden vastgelegd. Hierbij moet gedacht worden aan Verhuurcontracten, Verkoopcontracten, contracten m.b.t. samenwerkingsverbanden etc. Voor sommige type contracten bestaan al specifieke systemen. Voorbeelden uit een gemeente zijn: Begraafplaatsensysteem, grondtransactie systeem, erfpachtsysteem, planningssysteem voor de culturele voorstellingen. De contracten die in deze aparte systemen worden geregistreerd, worden vooralsnog niet in het contractenbeheer systeem opgenomen.
- Het komt voor dat individuele afspraken worden gemaakt voor individuele opdrachten die onder een mantelcontract vallen. Deze individuele afspraken moeten geregistreerd kunnen worden.

#### **Kwantiteiten**

- Aantal afgesloten contracten per type
- Nieuwe contracten per jaar per type
- Aantal wederpartijen
- Aantal voortrajecten per type
- Aantal beheers/nazorg trajecten per type

### **5.3 De contractenmodule**

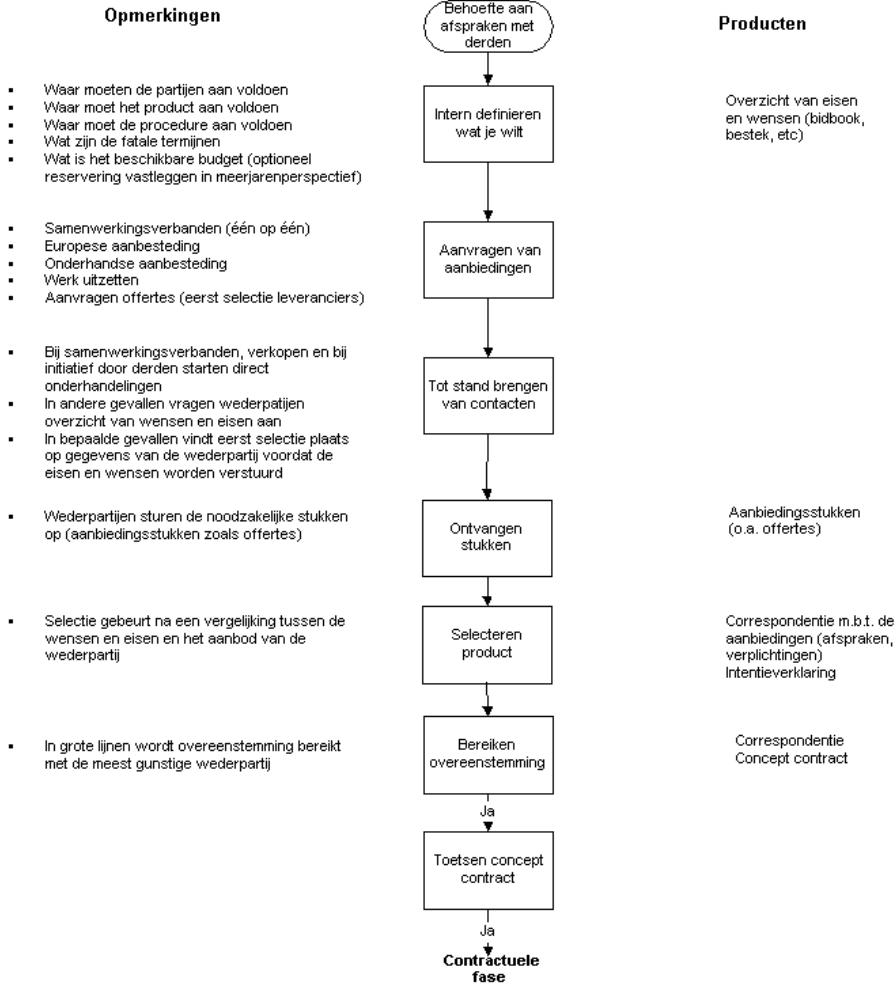
#### **Het tot stand komen van een contract**

Het proces m.b.t. het tot stand komen van een contract is onderverdeeld in drie fasen, namelijk

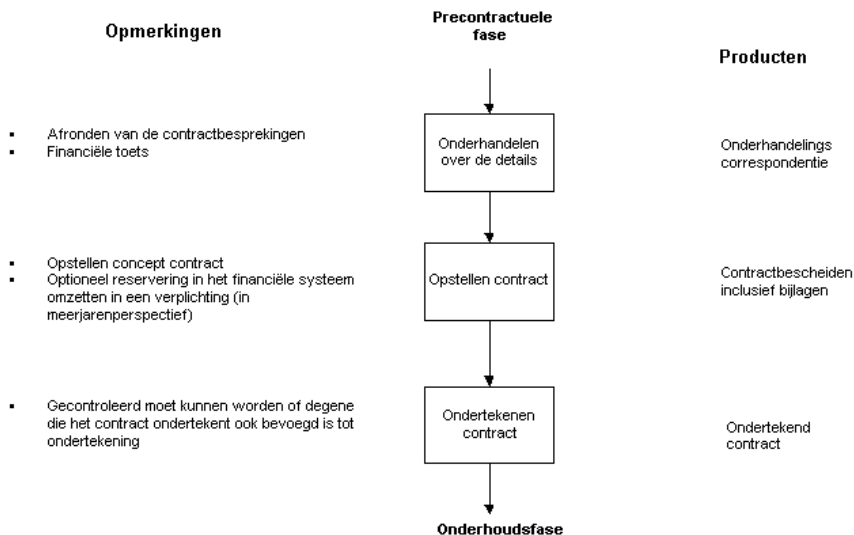
- De precontractuele fase
- De contractuele fase
- De onderhoudsfase

## De processchema's per fase luiden

### Precontractuele fase



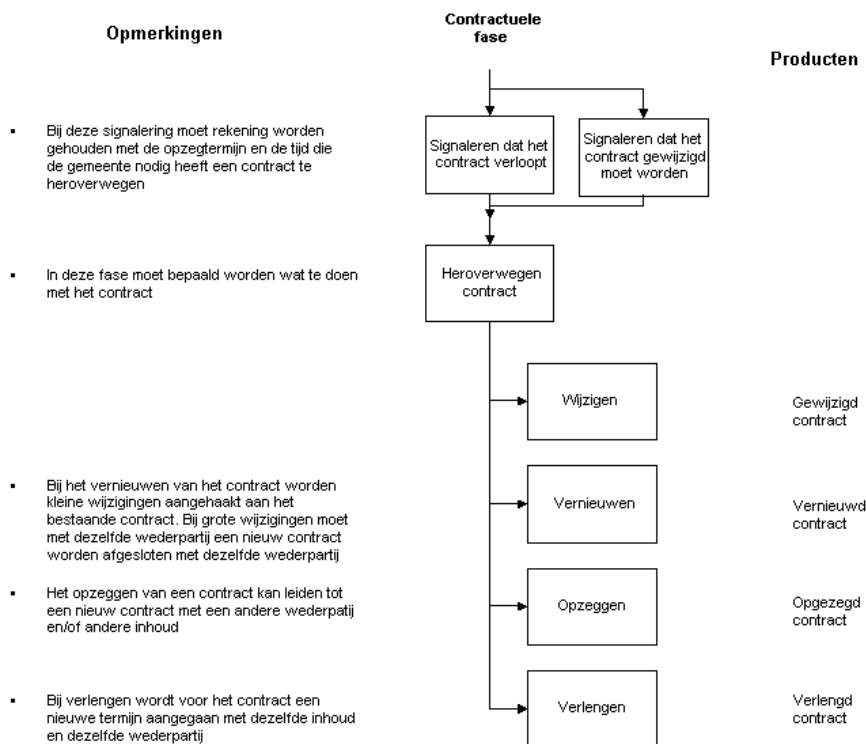
### Contractuele fase



- Bij raamcontracten worden geen reserveringen en verplichtingen vastgelegd. De verplichting ontstaat bij het afroepen van het product/dienst binnen het raamcontract.
- De onderhoudsfase geldt alleen voor de duurcontracten. Eenmalige contracten hebben alleen een garantietermijn.

Bij het uitvoeren van het contract worden de kwaliteitsgegevens (= ervaringsgegevens, prestatiegegevens) vastgelegd.

## Onderhoudsfase

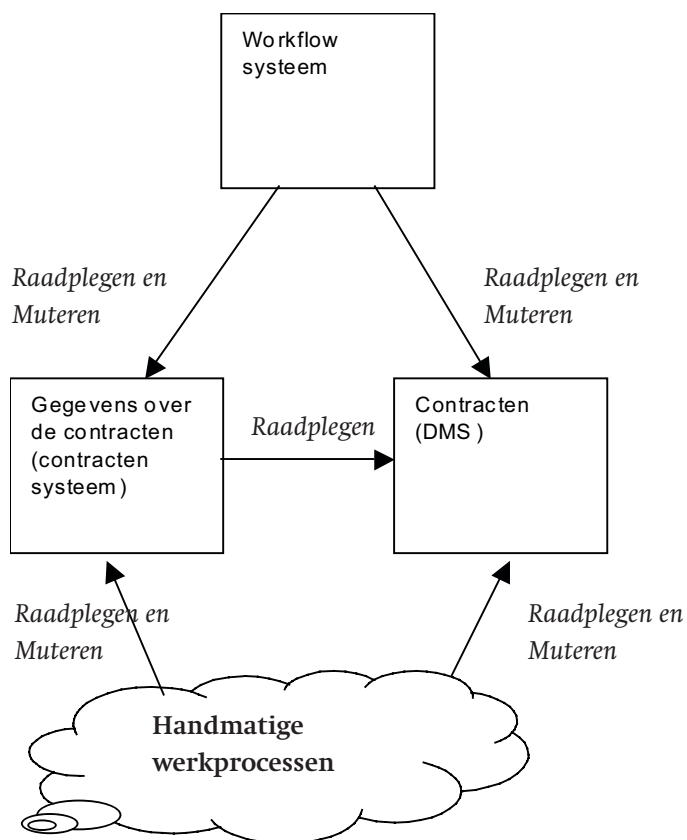


## Aandachtspunten bij het vastleggen van contracten

### Onderscheid gegevens versus documenten

Van de contracten worden gegevens vastgelegd in een database en documenten in een Document Management Systeem (DMS). Daarnaast zullen procedures digitaal uitgevoerd worden middels een workflowsysteem, waarbij vanuit het proces Documenten geraadpleegd worden uit en opgevoerd moeten kunnen worden in het DMS. Ook moet het mogelijk zijn vanuit het workflow-systeem gegevens te kunnen raadplegen uit en te muteren in het contractensysteem.

Schematisch uitgebeeld:

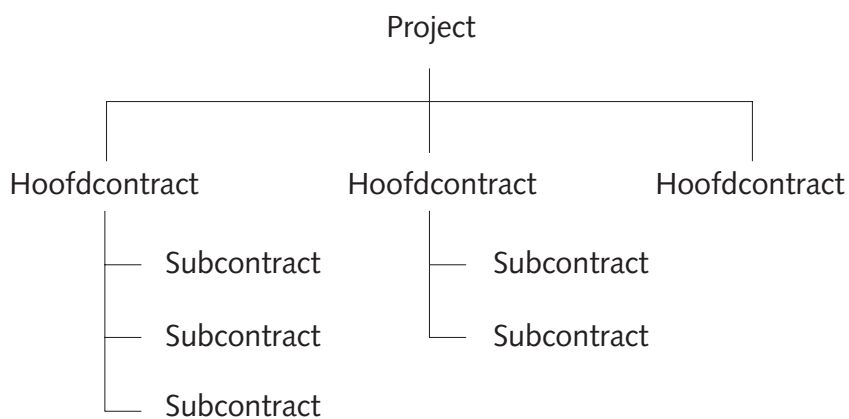


### Hiërarchie in contracten

Het is mogelijk dat er relaties bestaan tussen verschillende contracten.

- Een contract kan een onderdeel zijn van het hoofdcontract. Er bestaat dan een directe relatie tussen beide contracten omdat het subcontract een uitwerking is binnen de randvoorwaarden van het hoofdcontract.
- Een contract kan een onderdeel zijn van een project. Het project bevat één of meer hoofdcontracten.

Schematisch weergegeven:



## Vast te leggen gegevens

In de contractenmodule worden gegevens vastgelegd over de contracten zelf. Deze gegevens zijn:

### Gegevens uit de precontractuele fase

- Projectnummer
- Beschrijving onderwerp
- Beschikbare budget
- Codering uit het financiële systeem (kunnen meerdere budgetten zijn)
- Datum passeren notaris
- Naam interne medewerker die het contract moet ondertekenen
- Omschrijving gemaakte afspraken (of koppeling naar DMS, als daar de documenten worden geregistreerd)
- Omschrijving aanbestedingsspecificaties + waar liggen de specificaties (of koppeling naar DMS, als daar de documenten worden geregistreerd)
- Omschrijving aangegane verplichtingen (of koppeling naar DMS, als daar de documenten worden geregistreerd)
- Intentieverklaring ja/nee + waar ligt de intentieverklaring + datum (of koppeling naar DMS, als daar de documenten worden geregistreerd)
- Leveranciergegevens (gegadigden; dus meerdere leveranciers)
- Datum aanvraag offerte
- Vervaldatum aanvraag offerte
- Gegevens wederpartij (gunning)
- Naam interne contactpersoon project
- Afdeling

### Gegevens wederpartij

- Naam
- Adres
- Contactpersonen
- Aankoopvolume
- Typering wederpartij qua assortiment
- Kwaliteitsaspecten (ISO certificering ja/nee; indicatie solvabiliteit; kwaliteitsaspecten personeel)
- Ervaringsaspecten (is levering correct; worden afspraken nagekomen)

### Contractgegevens

- Intern medewerker die verantwoordelijk is voor het contract (de probleemeigenaar)
- Intern medewerker die het contract heeft ondertekend (naam en functie)
- Leverancier met wie het contract is afgesloten
- Type contract  
Inkoop, verkoop, lease, huurkoop, inhuur, verhuur, onderhoud, dienstverlening, contracten afgesloten in samenwerkingsverbanden, pacht, aannemingsovereenkomst, gecombineerd contract (bijvoorbeeld koop/aaneming)
- Soort contract  
Standaard contract, raamcontract, mantelcontract, contract op afroep, koopoptie, stilzwijgen de verlenging, aflopend, doorlopend
- Typering lengte contract

### **Duurcontract, éénmalig contract**

- Data (bij duurcontracten)  
Afsluitdatum, einddatum, opzegtermijn, interne opzegtermijn (wanneer moet intern gestart worden om de officiële opzegtermijn te halen), optietermijn (optionele termijn waarmee een afgesloten contract verlengd kan worden), rappeldatum voor tussentijdse heroverweging
- Garantietermijn (bij éénmalige contracten)
- Gebruik gemaakt van standaard contract (ja/nee; als nee: naam interne medewerker die de juridische toets heeft gedaan)
- Betalingstermijnen
- Aflevertermijn
- Afdeling waar het contract onder valt

### **Relatie met andere contracten**

Type relatie (hoofd versus sub contract; koopcontract versus onderhoudscontract))

### **Offertes**

- Leverancier die de offerte heeft ingediend
- Vindplaats offerte (archief nummer)
- Datum offerte
- Vervaldatum offerte
- Vergoeding offerte

### **Diversen**

- Het systeem moet kunnen controleren of de juiste stappen door de juiste persoon op het juiste moment worden genomen (beslismomenten)
- Het systeem moet inzicht geven in de gelopen procesgang. Het proces moet reproduceerbaar zijn.
- De autorisatie moet zodanig geregeld zijn een medewerker gekoppeld kan worden aan één of meerdere rollen en een rol aan een project of aan een type contract
- De schermindeling moet afgestemd zijn op het type contract
- Rappelmogelijkheden bij stilzwijgende verlenging
- Rappelmogelijkheden op data (bereiken opzegtermijn, bereiken interne opzegtermijn)
- Afdelingen moeten bij reorganisaties gewijzigd kunnen worden in bulk verwerking en individueel
- Het systeem moet informatie kunnen aanleveren aan het management informatie systeem. De leverancier moet inzage geven in het gegevensmodel (inclusief de relaties tussen de tabellen) van het systeem of op een andere wijze een koppeling verzorgen.

### **Vast te leggen documenten**

- Behoeftestelling
- Gemaakte afspraken precontractuele fase (briefwisseling, mail, fax)
- Aangegane verplichtingen
- Intentieverklaring
- Correspondentie contractuele fase (briefwisseling, mail, fax)
- Contract met aanhangsel en toevoegingen

## **Koppelingen naar bedrijfsprocessen**

Het is belangrijk dat de contractenmodule vanuit andere bedrijfssystemen (bv. workflowsysteem) te raadplegen en te muteren is.

### **5.4 Randvoorwaarden**

#### **Technische randvoorwaarden**

De technische randvoorwaarden zijn afhankelijk van de technische infrastructuur van de organisatie.

#### **Organisatorische aspecten**

Bij de invoering van het systeem kunnen bijvoorbeeld de volgende organisatorische aspecten een rol spelen:

- Welke afdelingen als pilot dienen bij de invoering van het systeem
- Uit de pilot moet in ieder geval blijken wat het tijdsbeslag is dat gepaard gaat met het registreren van de contracten.
- Het applicatiebeheer van het systeem moet bij een afdeling ondergebracht worden. Dit kan bijvoorbeeld de facilitaire afdeling zijn.
- Er zal zowel centraal als decentraal gemuteerd worden. Het moet binnen een afdeling duidelijk zijn wie wat mag muteren. Vraag is of degene, die als contactpersoon bij het tot stand komen van een contract functioneert, het systeem muteert of dat dit overgelaten wordt aan een administratieve kracht.
- De signaleringsfunctie zal centraal bewaakt worden, waarbij de signalen van centraal naar decentraal worden doorgegeven (voorbeeld van een signaal is het verstrijken van termijnen).

## 6. LEVERANCIERS SOFTWARE CONTRACTBEHEER

Naam	Adres	Postcode	Plaats	Tel.nr.	Naam pakket	Internet
Deltacare B.V.	Balkweg 7	5232 BT	s Hertogenbosch	073-6444666	DC-I	www.deltacare.nl
PinkRocade Public Sector	Landdrostlaan 51					
Contracto B.V.	Postbus 1019	7301 BG	Apeldoorn	055-5387171	Proquuro	www.proquuro.nl
BCT - The Document Store	Stationstraat 2	8181 CX	Heerde	0578-690000	Contracto	www.contracto.nl
Planon BV	Heiberg 40	6436 CL	Amsternrade	046-4424545	CORSA/Contract	www.bct.nl
Schreuder Bedrijfsadviezen & Automatisering BV	Wijchenseweg 8	6537 TL	Nijmegen	024-6413135	Contracten	www.planon.nl
Esize	Duinweg 52	3735 LD	Bosch en Duin	030-6931505	Buywatch	www.buywatch.nl
Cardbox	Rijksweg 11	1398 PN	Muiden	0294-483569	Esize Contract-management	www.esize.nl
Hummingbird (via I everancier Xelion in Delft)	Perikweg 128	7512 DT	Enschede	053-4319783	Cardbox	www.cardbox.nl
Xelion	Buitennomweg 13	2811 BM	Reeuwijk	0182-389670		
Alerta Nederland	Staalweg 44	2612 KK	Delft	015-2511411	Contract Lifecycle Management	www.xelion.nl
Samsom	Postbus 9140	1180 MC	Amstelveen	020-4417210	Alerta	www.alerta.nl
Oracle	Prinses Margrietlaan 3	2404 HA	Alphen aan de Rijn	0172-466633	Contractbeheer	www.samsom.nl
Salesmanager Software BV	Postbus 147	3454 ZJ	De Meern	030-6699000		www.oracle.nl
Facility Plaza BV	Hettenheuvelweg 37H	1101 BM	Amsterdam ZO	020-6965650	Salesmanager	www.salesmanager.nl
Eniac	Postbus 1078	1200 BB	Hilversum	035-6420947		
Centric	Postbus 2065	5300 CB	Zaltbommel	0418-570700		www.eniac.nl
GAC	Doesburgweg 7	2803 PL	Gouda	0182-562944		www.centric.nl
Inkoopadviesbureau De Florijnen	Postbus 23	5090 AA	Middelbeers	013-5146800		www.gac.nl
Proclare NV	Florijn 45	1628 RK	Hoorn	0229-218301	Buy Watch	www.florijnen.nl
	Postbus 11280	3004 EG	Rotterdam	010-2625200		

## **7. LEDEN NPPP WERKGROEP CONTRACTMANAGEMENT**

Marcel van den Berg – Schiphol Group – berg\_m2@schiphol.nl

Karin van Ijsselmuide – Gemeente Vlaardingen – karin.van.ijsselmuide@vlaardingen.nl

Mariëlle Leenders – Gemeente Landgraaf – marielle.leenders@landgraaf.nl

Robert Pastoor – Belastingdienst – bm.pastoor@belastingdienst.nl

Carla Wortman – Yacht Management – carla.wortman@nl.yachtgroup.com

Cor Zwart – Gemeente Alkmaar – czwart@alkmaar.nl



## **Regeling contractbeheer 1996**

De Minister van Financiën

Gelet op artikel 8 van het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996;  
Na overleg met de Algemene Rekenkamer (brief van d.d. 12 juni 1995, nr. 625R);

Besluit

### **Artikel 1**

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. contractbeheer: de zorg voor de totstandkoming en de uitvoering van door de ministers gesloten overeenkomsten, gericht op het verkrijgen van materiële zaken en van diensten waaronder het aanbesteden van werken;
- b. de ministers: de betrokken ministers, ieder voor zover het hem aangaat.

### **Artikel 2**

1. De ministers zijn verantwoordelijk voor een rechtmatig en doelmatig contractbeheer.
2. De ministers leggen de beschrijving van de administratieve organisatie met betrekking tot het contractbeheer vast en dragen zorg voor de toepassing van de in die administratieve organisatie vastgelegde procedures. Daarbij wordt rekening gehouden met het toepassen van een voldoende functiescheiding.
3. Het contractbeheer omvat in elk geval het bijhouden van:
  - a. een contractdossier van elke overeenkomst met een waarde hoger dan het in artikel 30, tweede lid, van de Comptabiliteitswet bedoelde bedrag;
  - b. een contractenregister van alle overeenkomsten, bedoeld onder a.
4. Aan een contractdossier moet, voor zover voor de desbetreffende overeenkomst van toepassing, tenminste informatie kunnen worden ontleend over:
  - a. de specificatie van de zaak, de dienst of het werk;
  - b. de keuze van de aanbestedingsvorm;
  - c. de criteria ter selectie van de tot inschrijven uitgenodigde leveranciers of aannemers (pre-kwalificatie);
  - d. de onderbouwing van de onder b en c bedoelde keuzes;
  - e. de criteria ter gunning van de levering of het werk;
  - f. de aangevraagde offertes;
  - g. de ontvangen offertes en de daarbij behorende leverings- of aannemingsvoorwaarden;
  - h. de onderbouwing van de keuze van leverancier of aannemer;
  - i. de gesloten overeenkomst en daarbij behorende bijlagen;
  - j. de leveringsbonnen of afleveringsbonnen;
  - k. de prestatieverklaringen;
  - l. de facturen.

### **Artikel 3**

1. De ministers leggen in de administratieve organisatie, bedoeld in artikel 2, tweede lid, vast in welke gevallen overeenkomsten niet worden gesloten dan nadat over dergelijke overeenkomsten tijdig juridisch advies is ingewonnen.
2. De ministers wijzen een persoon aan die belast is met de coördinatie van het contractbeheer.

### **Artikel 4**

De ministers zijn gehouden eenmaal in de vijf jaar een evaluatie-onderzoek te (laten) verrichten naar de recht- en doelmatigheid van het door hen gevoerde contractbeheer.

### **Artikel 5**

De Minister van Financiën kan in bijzondere gevallen schriftelijk goedkeuring verlenen af te wijken van de in deze regeling gestelde voorschriften.

### **Artikel 6**

1. De Beschikking Normering Aanschaffingen en de daarbij behorende bijlage van de Minister van Financiën van 3 april 1969 (Stcrt. 1969, 69)<sup>1</sup> wordt ingetrokken.
2. Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling contractbeheer 1996.
3. Zij wordt met de toelichting ter kennis gebracht van de Algemene Rekenkamer en zal voorts openbaar worden gemaakt door publikatie in het Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid (HAFIR).
4. Zij treedt in werking met ingang van 1 januari 1996.

Den Haag, 20 december 1995.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

---

1. De bijlage is gepubliceerd in Stcrt. 1969, 78.

## Nota van toelichting

### 1. Algemeen

Artikel 8 van het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen (Stb. 1996 24) geeft de minister van Financiën de bevoegdheid om regels te stellen aangaande het contractbeheer. Met de onderhavige regeling wordt hieraan invulling gegeven. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 34 van de Comptabiliteitswet (CW) (noot: na de Zesde wijziging van de Comptabiliteitswet), dat de basis vormt voor het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen, is reeds aangegeven dat behoefte is ontstaan om ministeriële regels te kunnen stellen met betrekking tot het contractbeheer dat ministeries dienen te voeren. De aanleiding voor deze nadere regelgeving vormen de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in deel 3 van haar verslag over 1991 (Contracten voor interne bedrijfsvoering bij de Rijksoverheid; Kamerstukken II, 22 560, nrs 1-2).

De Regeling contractbeheer 1996 bevat de eisen die de minister van Financiën stelt aan het contractbeheer bij het Rijk. De regeling beoogt in de eerste plaats een doelmatig contractbeheer bij de rijksoverheid te bevorderen. Ieder jaar verwerft de rijksoverheid vele soorten roerende zaken (leveringen), onroerende zaken (werken) en diensten. Het kan daarbij zowel koop-, huur-, huurkoop- als leasecontracten betreffen. Het is van belang dat de gelden die hiermee zijn gemoeid, zo doelmatig mogelijk worden besteed. Naast doelmatigheidsaspecten zijn ook rechtmatigheidsaspecten van belang; de rijksoverheid dient als contractpartij rekening te houden met een aantal (overheidsspecifieke) wetten en regelingen.

Aan het voeren van een beheer, en dus ook aan het voeren van contractbeheer, kunnen twee aspecten worden onderscheiden, te weten het verrichten van de daadwerkelijke beheershandelingen en het administreren van die beheershandelingen. Het administreren is van belang om (management)informatie te kunnen genereren ten einde nieuwe rechtmatige en doelmatige beheershandelingen te kunnen verrichten en is tevens van belang uit controle-oogpunt. De voorschriften in dit besluit hebben met name betrekking op administratieve organisatie van de interne beheershandelingen.

Bij interne beheershandelingen wordt onder meer gedacht aan het specificeren van de te verwerven zaak of dienst, de pre-kwalificatie van de leverancier of de aannemer, het opstellen van de offerte-aanvraag, de offertebehandeling en de aanbestedingsprocedure. Deze beheershandelingen vormen reeds onderwerp van de Europese richtlijnen inzake de aanbesteding van leveringen, werken en diensten. Daarbij gelden overigens wel bepaalde grensbedragen. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2, eerste lid, wordt nader op de Europese regelgeving ingegaan.

Als algemene handreiking voor de ministeries, ter bevordering van een recht- en doelmatig contractbeheer, is in de bijlage bij deze Nota van toelichting wel een beschrijving opgenomen van een "ideaal" contractproces. De beschrijving van dit contractproces sluit nauw aan bij de in de inleiding genoemde aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en bij het te voeren contractbeheer ingeval Europees dient te worden aanbesteed. Binnen de randvoorwaarden van de gebods- en verbodsbepalingen van de Europese regelgeving en de onderhavige regeling kunnen ministeries, eventueel gebruikmakend van de beschrijving, zelf de administratieve organisatie met betrekking tot het contractbeheer vastleggen (zie artikel 2, tweede lid).

### 2. Artikelsgewijs

#### Artikel 1

Onder een overeenkomst in de definitie van het contractbeheer wordt verstaan een overeenkomst naar burgerlijk recht. Dit omvat:

- tweezijdig ondertekende overeenkomsten;
- overeenkomsten in de vorm van een schriftelijke offerte van de leverancier of aannemer samen met een schriftelijke opdracht van de opdrachtgever;
- overeenkomsten in de vorm van een schriftelijke opdracht van de opdrachtgever samen met een schriftelijke bevestiging van de leverancier of aannemer.

In voorkomende gevallen kunnen elektronisch tot stand gebrachte overeenkomsten aan schriftelijke overeenkomsten gelijk worden gesteld.

De Regeling contractbeheer beperkt zich tot overeenkomsten die gericht zijn op het verkrijgen van materiële zaken, waaronder het aanbesteden van werken, en van diensten. Hieronder valt bijvoorbeeld ook inhuur van extern personeel van bijvoorbeeld organisatie-adviesbureaus of softwarebureaus. Op louter financiële contracten (verwerven of vervreemden van aandelen, kredietverlening, borgstelling) is deze regeling niet van toepassing.

## Artikel 2

### Eerste lid

Bij rechtmatigheidsaspecten van het contractbeheer moet worden gedacht aan internationale, voornamelijk Europese, regelgeving en aan nationale regelgeving.

### *Internationale regelgeving*

Eén van de verplichtingen die uit het EG-verdrag voortvloeit, is dat in beginsel alle leveranciers en aannemers uit de lidstaten in aanmerking moeten kunnen komen voor door de diverse overheden te plaatsen overheidsopdrachten. Dergelijke opdrachten kunnen in de vorm van koop-, huurkoop-, huur- en leasecontracten worden verstrekt.

De EU-regelgeving bevat ter zake een drietal grondbeginselen:

- er dient voldoende openbare bekendmaking in de EU te zijn om bedrijven uit alle lidstaten in de mededinging te betrekken;
- er geldt een algeheel verbod op discriminatie; zo mag bijvoorbeeld geen discriminerend gebruik van technische specificaties worden gemaakt;
- er dienen bij de selectie van leveranciers en aannemers objectieve criteria te worden gehanteerd.

Deze grondbeginselen zijn verwerkt in een aantal richtlijnen. Het betreft de richtlijn Werken<sup>1</sup>, de richtlijn Leveringen<sup>2</sup> en de richtlijn Diensten<sup>3</sup>. De richtlijnen stellen onder meer eisen aan de te volgen aanbestedingsprocedures, de selectiecriteria en de gunningscriteria. De richtlijnen zijn van toepassing boven bepaalde grensbedragen. Handelingen door aanbestedende diensten die in strijd zijn met (de nationale voorschriften ter uitvoering van) bovengenoemde richtlijnen en die een ongunstige invloed hebben op de handel tussen lidstaten, kunnen nietig worden verklaard en aanleiding vormen tot schadeclaims van benadeelden. Ook kunnen er boetes worden opgelegd of kan een korting op dan wel een volledige inhouding van structuurbijdragen worden toegepast.

Ten behoeve van de controle op de naleving van de richtlijnen, is de richtlijn voor de toepassing van Beroepsprocedures<sup>4</sup> vastgesteld. Deze richtlijn verplicht de lidstaten maatregelen te treffen om de rechtsbescherming van ondernemers ten opzichte van aanbestedende overheden te waarborgen.

Naast deze Europese richtlijnen dient bij het departementale contractbeheer nog met de navolgende internationale regelgeving rekening te worden gehouden:

- het verdrag inzake de Benelux Economische Unie van 1958;
- de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte;
- de Europa-akkoorden;
- de GATT Government Procurement Code van 1979.

### *Nationale regelgeving*

Wat de nationale regelgeving betreft, zijn de volgende regelingen van belang voor een rechtmatig contractbeheer:

- de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen (Stb. 1993, 212);
- het Besluit aanbesteding van werken 1973 (Stb. 1973, 202) (noot: de wettelijke basis van dit besluit (artikel 34, tweede lid, Comptabiliteitswet) zal vervallen bij de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen (Stb. 1993, 212). De inwerkingtreding van deze intrekking dient evenwel nog bij KB te geschieden.);
- het Uniform Aanbestedingsreglement 1986 (Stcrt. 1986, 118);

---

1. . Richtlijn 93/37, Pb L 199 van 9 augustus 1993).  
 2. . Richtlijn 93/36 Pb nr. L 199/1 van 9 augustus 1993).  
 3. . Richtlijn 92/50 van 18 juni 1992, PbL 209 van 24 juni 1992.  
 4. . Richtlijn 89/665. Pb nr. L 395 van 30 december 1989.

- het Uniform Aanbestedingsreglement EG 1991 (Stcrt. 1991, 228);
- de Algemene Rijksinkoopvoorwaarden 1993 (de ARIV) <sup>1</sup>;
- het Besluit overheidsaanbestedingen (overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken, leveringen en diensten) (Stb. 1994, 380);
- het Besluit verlening voorschotten 1994 (Stb. 1994, 35) <sup>2</sup>;
- het Besluit materieelbeheer 1996 (Stb. 1996 23); met name de bepalingen in de leden 4 en 5 van artikel 8 inzake het niet-verzekeren (als onderdeel van het risicobeheer door het Rijk).

Verder wordt gewezen op:

- de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor het uitvoeren van Werken (UAV);
- de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor het uitvoeren van Technische Installaties (UAVTI);
- de Algemene voorwaarden voor cateringcontracten (de AVCA en AVC-OB);
- de Algemene Voorwaarden voor Rijksschoonmaakcontracten (AVR);
- de Algemene Voorwaarden voor Overeenkomsten tussen de rijksoverheid en particuliere Organisatie- en/of Automatiseringsbureaus (AVOA);
- de modelcontracten Automatisering van het ministerie van Binnenlandse Zaken;
- de mantelcontracten van het ministerie van Algemene Zaken (Rijksvoorlichtingsdienst) voor de aankoop van advertentieruimte bij verschillende media.

Ten slotte moeten vanzelfsprekend ook de specifieke contractbepalingen tot het domein van de rechtmatigheid worden gerekend en zijn in dit verband ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (met name het zorgvuldigheidsbeginsel en het openbaarheidsbeginsel) van belang.

Wat de doelmatigheid van het contractbeheer betreft, wordt verwezen naar de bijlage bij deze Nota van toelichting. Daarin wordt als handreiking een "ideaal" contractproces beschreven, waarin een aantal doelmatigheidsaspecten aan de orde komen.

#### Tweede lid

Op grond van deze bepaling dient elke minister de administratieve organisatie met betrekking tot het contractbeheer te (laten) beschrijven. Het doel hiervan is te bevorderen, dat de overeenkomsten die een minister namens de Staat sluit, op een rechtmatige en doelmatige wijze tot stand worden gebracht en worden uitgevoerd.

Onder andere afhankelijk van de soort overeenkomst, kunnen onderdelen van de beschreven administratieve organisatie verschillen. Voor de aspecten die in de administratieve organisatie beschreven kunnen worden, wordt verwezen naar de bijlage bij deze toelichting, waarin als handreiking een "ideaal" contractproces is beschreven.

Naast het zorgdragen voor het beschrijven van de administratieve organisatie, is de minister vanzelfsprekend ook verantwoordelijk voor het toepassen van de beschreven administratieve organisatie.

#### Derde lid

Van overeenkomsten die op grond van artikel 30, tweede lid, van de Comptabiliteitswet in de formele contractvorm gesloten moeten worden, dienen contractdossiers te worden aangelegd. Het betreft overeenkomsten met een waarde van meer dan (thans) fl. 100.000,- (inclusief BTW). Voor dit bedrag wordt verwezen naar de in het Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid (HAFIR) vastgelegde comptabele grensbedragen.

De woorden "in elk geval" impliceren, dat ook van overeenkomsten met een geringere waarde contractdossiers bijgehouden kunnen worden en dat dergelijke contracten in het register kunnen worden opgenomen.

---

1. Oopgenomen onder A 3.3 in het handboek.

2. Oopgenomen onder A 4.8 in het handboek.

De overeenkomsten, bedoeld onder punt a, moeten in een contractenregister worden bijgehouden. Dit register kan dienen als institutioneel geheugen, dat bijvoorbeeld kan worden geraadpleegd bij nieuw af te sluiten contracten. Ook kan daaraan managementinformatie worden ontleend ten behoeve van het te voeren contractbeleid.

De formulering van deze bepaling hoeft niet zo strikt te worden geïnterpreteerd dat daaruit zou voortvloeien dat per ministerie slechts één centraal register moet worden bijgehouden. Het ligt in de rede de coördinerende functionaris, bedoeld in artikel 3, tweede lid, te belasten met de zorg voor de totstandkoming van een doelmatig registerbeheer.

#### Vierde lid

Voor achtergrondinformatie ten aanzien van de informatie die aan een contractdossier moet kunnen worden ontleend, wordt verwezen naar de bijlage bij deze Nota van toelichting. De zinsnede "voor zover voor de desbetreffende overeenkomst van toepassing" impliceert, dat in de praktijk niet altijd alle gevraagde informatie voor elke overeenkomst relevant zal zijn. De formulering "Aan een contractdossier moet ... informatie kunnen worden verleend over" moet zo worden geïnterpreteerd, dat bij een fysiek (papieren) dossier in eerste aanleg de originele stukken die de beoogde informatie bevatten, in het dossier moeten worden opgenomen. Indien dat op grond van andere regelgeving, waaronder interne regels van administratief-organisatorische aard, niet kan, dient in tweede instantie gekozen te worden voor het opnemen van kopieën van de originele stukken. Om doelmatigheidsredenen kan in bepaalde situaties volstaan worden met een verwijzing naar andere dossiers of naar bepaalde voorschriften. Gedacht wordt hierbij bijvoorbeeld aan verwijzing naar elders neergelegde modelcontracten of aan een (gecodeerde) opsomming van bijvoorbeeld de selectie- en/of gunningscriteria met een verwijzing naar het desbetreffende onderdeel van de beschrijving van de administratieve organisatie.

De onderhavige regeling beoogt niet elektronische (geautomatiseerde) dossiervorming te verbieden. Aan geheel of gedeeltelijk aldus bijgehouden dossiers dient in elk geval dezelfde informatie te kunnen worden ontleend als aan fysieke dossiers. Vooralsnog is ervan afgezien hiervoor nadere regels te geven. De praktijk zal uitwijzen of daaraan behoefte zal gaan bestaan.

Gewezen wordt in dit verband op het Besluit voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst 1994.

### Artikel 3

#### Eerste lid

In een aantal gevallen zal het, met het oog op mogelijke toekomstige geschillen tussen de contractpartijen, wenselijk zijn tijdig intern of extern juridisch advies in te winnen over de inhoud en de formulering van een te sluiten overeenkomst. Met name zal die wenselijkheid zich voordoen bij niet-standaardcontracten. Met "tijdig" wordt aangegeven dat het advies in een zo vroegtijdig stadium van het contractproces dient te worden ingewonnen, dat het advies daadwerkelijk op de verschillende keuzemomenten meegewogen kan worden.

Wanneer op een ministerie een contractencommissie functioneert waaraan concept-contracten (moeten) worden voorgelegd, is het inwinnen van een afzonderlijk juridisch advies niet nodig als in die commissie voldoende juridische expertise aanwezig is.

Overigens kan het wenselijk zijn om ook andersoortige adviezen in te winnen. Zo dient in het kader van het risicobeheer van de Rijksoverheid (ter zake wordt ook verwezen naar het Besluit materieelbeheer 1996) de uit een overeenkomst mogelijk voortvloeiende contractuele of wettelijke aansprakelijkheid zoveel mogelijk te worden voorkomen. Over aansprakelijkheidsbepalingen in een contract kan de Afdeling Verzekeringswezen van het Ministerie van Financien zonedig van advies dienen.

#### Tweede lid

Met de in dit lid bedoelde functionaris, belast met de coördinatie van het contractbeheer, wordt bedoeld op de coördinerend directeur Aanschaffingen, tot de benoeming waartoe door de regering op 20 november 1987 is besloten (noot: overigens was in artikel 3, tweede lid, van de Beschikking Normering Aanschaffingen (beschikking van de minister van Financiën van 3 april 1969, no. A69/4893) een dergelijke functionaris ook reeds voorgeschreven.). Overigens sluit de formulering van dit lid niet uit, dat de aangewezen functionaris ook belast is met geheel andere taken dan die voortvloeien uit de coördinatie van het contractbeheer. In de functiebeschikking van deze functionaris dienen zijn coördinerende taken en bevoegdheden ten aanzien van het contractbeheer te worden vastgelegd.

Deze functionaris kan in de eerste plaats de rol van voorzitter vervullen in het intradepartementale overleg met alle bevoegde verwervingsfunctionarissen. Dit coördinerend overleg kan zich onder meer richten op het bundelen van de vraag naar zaken en diensten (bij het opstellen van bestedingsplannen en bij het aangaan van raam- of afroepcontracten) en op het maken van afspraken tussen de verwervingsfunctionarissen over bijvoorbeeld de aanbesteding in EU-verband. Daarnaast kan als taak van deze functionaris worden beschouwd het zorgdragen voor de aanwezigheid van een institutioneel geheugen, het opstellen, bijhouden en evalueren van algemene voorwaarden en van model- en mantelcontracten en het bevorderen van contacten met bestaande en potentiële leveranciers, zowel binnen als buiten de rijksoverheid. Bij de taken van de coördinerende directeur Aanschaffingen wordt ten slotte gedacht aan het opstellen van nadere interne richtlijnen en procedures ten behoeve van het departementale contractbeheer.

#### **Artikel 4**

Mede omdat de onderhavige regeling alleen op hoofdpunten dwingende voorschriften bevat en de ministers dus zelf, ieder voor zijn departement, een verantwoorde invulling aan een recht- en doelmatig contractbeheer moeten geven, is het zinvol dat zij van tijd tot tijd na (laten) gaan of de op hun departement getroffen voorzieningen tot daadwerkelijke verbeteringen van de recht- en de doelmatigheid van het contractbeheer hebben geleid, dan wel dat zij na (laten) gaan of een bestaande bevredigende situatie na verloop van tijd niet is verslechterd. Een onderzoek eenmaal in de vijf jaar wordt redelijk geoordeeld.

#### **Artikel 6**

De beschikking Normering aanschaffingen 1969 is inmiddels achterhaald en wordt derhalve ingetrokken. In de beschikking werden regels gesteld aangaande de aanvragen tot levering van kantoormeubilair, de aanvragen tot levering van algemeen gangbare artikelen en de aanwijzing van functionarissen ter bevordering van doelmatige aanvragen tot levering van goederen.

**Bijlage: Beschrijving van een "ideaal" contractproces**

Bijlage bij de bij de Nota van toelichting

**Opmerking vooraf**

Het in deze bijlage beschreven contractproces bevat een weergave van een "ideaal" proces: een beschrijving van hoe dat proces er idealiter uit zou kunnen zien. In de praktijk is het contractbeheer evenwel zeer divers, afhankelijk onder andere van de soort producten of diensten, van de markten waarop wordt geopereerd, van het financiële belang dat ermee is gemoeid e.d.. Niet alle elementen uit de beschrijving zijn derhalve in alle situaties even relevant; bovendien zijn er voor bepaalde onderdelen van het proces andere oplossingsrichtingen denkbaar. De beschrijving kan evenwel van dienst zijn bij het beschrijven van de administratieve organisatie in concrete situaties.

**1. Een doelmatig en rechtmatig contractbeheer****1.1. Het contractproces**

Er kunnen in het contractproces drie fasen worden onderscheiden; de voorbereiding, het opstellen en de afwikkeling van het contract. Deze fasen komen in hoofdstuk 2 aan de orde. Allereerst zal echter worden ingegaan op de diversiteit van het contractbeheer en op de (administratieve) organisatie van het contractproces.

**1.2. De diversiteit van het contractbeheer**

Het contractbeheer kan divers van aard zijn. In de eerste plaats dient bij de verwerving van zaken op andere aspecten gelet te worden dan bij de verwerving van diensten. Een tweede factor betreft het gebruik dat van een zaak wordt gemaakt. Onderscheid kan in dit verband gemaakt worden tussen zaken direct bestemd voor verbruik of voor verkoop, tussen hulpstoffen en grondstoffen en tussen duurzame bedrijfsmiddelen. Ook de frequentie van de behoefte kan van geval tot geval verschillen. Een situatie waarin behoefte is aan standaardzaken of -diensten wijkt af van een situatie, waarin behoefte is aan specifieke zaken of diensten. In dit verband is een indeling naar rechtstreekse herhalingsverwerving, gewijzigde herhalingsverwerving en niet-routinematige verwerving gebruikelijk. Een vierde element dat de diversiteit van het contractbeheer bepaalt, is het bedrag dat met de verwerving is gemoeid. Verder zal de mate waarin er sprake is van concurrentie tussen leveranciers, van invloed zijn op het te voeren contractbeheer. En ten slotte moet het al of niet van toepassing zijn van internationale of nationale regelgeving als invloedsfactor worden genoemd.

**1.3. De organisatie van de verwervingsfunctie***De plaats van de verwervingsfunctie binnen een ministerie*

De optimale plaats van de verwervingsfunctie (en de wijze waarop terzake volmacht wordt gegeven) is met name afhankelijk van de betekenis van de te verwerven zaken of diensten voor de primaire processen binnen een ministerie.

Als argumenten vóór centralisatie van de verwervingsfunctie kunnen worden genoemd:

- het behalen van schaalvoordelen;
- het bedingen van kortingen door orderbundeling;
- het bundelen van kennis;
- meer mogelijkheden tot functiescheiding.

Als voordeel van decentralisatie van de verwervingsfunctie binnen een ministerie kunnen worden genoemd:

- de kortere lijnen met de gebruiker van de zaak of dienst. Hierdoor kan de behoefte beter naar de leverancier worden "vertaald";
- het verkorten van het besteltraject;
- het kunnen leggen van een directere band tussen beslissen, betalen en genieten.

Het vraagstuk centralisatie/decentralisatie is overigens niet een zwart/wit-vraagstuk. Door bijvoorbeeld het opstellen van raam- (of mantel-) en afroepcontracten, kunnen zowel de voordelen van centralisatie als de voordelen van decentralisatie worden gecombineerd.

*Een goede administratieve organisatie*

Om waarborgen te bieden voor een doelmatig en rechtmatig contractbeheer worden de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en procedures met betrekking tot het aangaan van contracten vastgelegd. De administratieve organisatie wordt bijvoorbeeld op een zodanige wijze ingericht, dat onder andere rekening kan worden gehouden met de (Europese) regelgeving inzake overheidsaanbestedingen. Bij de inrichting van de administratieve organisatie is het van belang dat ervoor wordt zorggedragen dat ongewenste functiecombinaties worden voorkomen. Uit een oogpunt van controle verdient het bijvoorbeeld aanbeveling de beschikkende, de uitvoerende, de registrerende, de controlerende en de bewakende functie te scheiden. Het voordeel van deze functiescheidingen moet echter worden afgewogen tegen de extra kosten daarvan.

In de administratieve organisatie wordt vastgelegd in welke gevallen (intern) juridisch advies moet worden ingewonnen. Bij alle ministeries fungeert een afdeling Juridische Zaken, die daartoe in voorkomende gevallen kan worden ingeschakeld. Het spreekt voor zich dat afhankelijk van de te sluiten overeenkomst ook andere vormen van advies nuttig kunnen zijn. De verschillende adviesfuncties kunnen zijn samengebracht in een zogenoemde contractencommissie. Indien in een dergelijke commissie ook juridische deskundigen zitting hebben, kan het voor juridisch advies aan deze commissie voorleggen van het concept-contract voldoende zijn.

*Contractdossier en contractenregister*

Door middel van een contractdossier kan verantwoording worden afgelegd over de handelingen tijdens de verschillende fasen van het contractproces. Daarnaast biedt een dergelijk dossier waarborgen voor de continuïteit van de verwervingsfunctie (bijvoorbeeld bij wisseling van personeel). Opgemerkt wordt dat een projectdossier, dat bij sommige grote projecten wordt bijgehouden, kan bestaan uit meerdere contractdossiers.

Het contractenregister dient voor de registratie van de afgesloten formele contacten. Het kan dienen als institutioneel geheugen, dat bijvoorbeeld kan worden geraadpleegd bij nieuw af te sluiten contracten. Ook kan daaraan managementinformatie worden ontleend ten behoeve van het te voeren contractbeleid.

*De coördinerend directeur aanschaffingen*

Op ieder ministerie dient ingevolge een ministerraadsbesluit van 20 november 1987 een coördinerend directeur Aanschaffingen te zijn benoemd (noot: overigens was in artikel 3, tweede lid, van de Beschikking Normering Aanschaffingen (beschikking van de minister van Financiën van 3 april 1969, no. A69/4893) een dergelijke functionaris ook reeds voorgeschreven.). Met de in artikel 3, tweede lid, van de Regeling contractbeheer 1996 bedoelde persoon wordt op deze functionaris bedoeld. Voor de inhoud die aan deze functie kan worden gegeven, wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 3, tweede lid, van de Regeling contractbeheer 1996.

*De rol van de centrale directie FEZ*

Naast de Coördinerend directeur Aanschaffingen speelt ook de directeur Financieel-Economische Zaken bij een ministerie een rol bij het contractbeheer. In het Besluit Taak FEZ wordt in artikel 6, sub b, aangegeven, dat de directeur FEZ toezicht uitoefent op de rechtmatige en doelmatige besteding van de toegestane begrotingsgelden. Uit dien hoofde dient de directeur FEZ ook aandacht te besteden aan het contractbeheer.

**2. De drie fasen van het contractproces****2.1. De eerste fase; de voorbereiding****2.1.1. Een goede afweging vooraf**

Het voornemen tot het verwerven van zaken of diensten zal veelal zijn vastgelegd in een bestedingsplan. Een bestedingsplan dient in de eerste plaats als budgetterings- of financieringsinstrument; in een bestedingsplan wordt reeds budgettaire ruimte gereserveerd voor toekomstige verwervingen. Een bestedingsplan kan tevens dienen om het risico van waardedaling van de centrale voorraad te beperken.

In de begrotingsadministratie kan het voornemen om bepaalde zaken of diensten te verwerven, vastgelegd worden als een aan te gane verplichting. Korthedshalve wordt hiervoor verwezen naar de Regeling Departementale Begrotingsadministratie (Hafir A6.1).

In deze eerste fase van het contractproces zal, voordat wordt overgegaan tot de start van het verwervingsproces, worden zorggedragen voor een goed onderbouwde behoeftestelling. Hierbij kunnen meerdere aspecten worden onderscheiden.

#### *Specificeren*

In de eerste plaats wordt met behulp van specificaties goed omschreven aan welke eisen de zaak of dienst moet voldoen. Deze eisen kunnen vanuit verschillende invalshoeken worden omschreven. Zo kunnen bijvoorbeeld technische, functionele, logistieke, milieu-, veiligheids- en onderhoudsspecificaties worden onderscheiden. Specificaties vormen een belangrijke houvast bij het verdere contractproces. Niet bij iedere zaak of dienst spelen alle hierboven genoemde aspecten een rol.

Bij het opstellen van specificaties worden leveranciers- en merkspecificaties zoveel mogelijk vermeden. Deze specificaties druisen in tegen het Europese discriminatieverbod en kunnen bovendien kostenverhogend werken.

Opgemerkt zij dat wanneer het voornemen bestaat om een zaak te verwerven, dit niet per se een nieuwe zaak behoeft te zijn. Er kunnen ook tweedehands zaken (bijvoorbeeld via de Dienst der Domeinen) worden aangeschaft.

#### *Verwervingsmethoden*

Nadat de specificaties zijn opgesteld, wordt bezien of zelf in de behoefte kan worden voorzien dan wel dat daartoe derden zullen moeten worden ingeschakeld. Als derden worden ingeschakeld, dient nader te worden beoordeeld of de betrokken zaak zal worden gekocht, gehuurd of geleast. De definitieve beslissing tussen koop, huur of lease kan overigens ook in een later fase van het proces genomen worden, bijvoorbeeld mede aan de hand van de verkregen aanbiedingen op aangevraagde offertes.

Indien besloten wordt derden in te schakelen, wordt vervolgens een aanbestedingsprocedure gevolgd. Het hierna beschreven proces van aanbesteden gaat uit van verwerving door koop; echter ook bij verwerving door huur(koop) of lease kan de procedure in grote lijnen worden gevolgd.

Aanbesteding kan op verschillende manieren plaatsvinden. Ten eerste is het mogelijk dat de behoefte niet integraal wordt aanbesteed, maar partieel (noot: opgemerkt zij dat de Europese drempelbedragen betrekking hebben op de totale projectkosten.). Deze laatste aanbestedingsvorm kan kwaliteitsverhogend en kostenbesparend werken. De opdrachtgever draagt dan evenwel voor de coördinatie zorg, hetgeen ook kosten met zich brengt.

Een tweede onderscheid in aanbestedingsvormen betreft het onderscheid tussen openbare en niet-openbare aanbesteding.

Een derde mogelijkheid is om de aanbesteding niet zelf te organiseren, maar dit geheel of gedeeltelijk uit te besteden (bijvoorbeeld door inschakeling van een inkooporganisatie als de NV NIC).

### **2.1.2. Selecteren**

#### *Pre-kwalificatie (voor-selectie) van leveranciers*

Nadat de te verwerven zaak of dienst is gespecificeerd en besloten is om niet zelf tot productie over te gaan, vindt een marktorientatie plaats.

Voor een marktorientatie zijn verschillende methoden voorhanden. Het ligt voor de hand de markt in ieder geval te verkennen door gebruik te maken van in de organisatie aanwezige of alsnog te verzamelen ervaringsgegevens over potentiële leveranciers en over de aan te schaffen zaak of dienst. Dergelijke gegevens kunnen zijn opgeslagen in een leverancierscartotheek (zie paragraaf 2.3.2.). Daarnaast kunnen catalogi of onderzoeksrapporten worden geraadpleegd of kan een marktonderzoek worden uitgevoerd.

Een belangrijk onderdeel van de selectiefase betreft het opstellen van een pre-kwalificatie (voor-selectie) van leveranciers, waarin de eisen worden opgenomen aan de hand waarvan de selectie zal plaatsvinden van de tot offereren uit te nodigen leveranciers. Afhankelijk van de aard van de zaak of dienst en de markt waarop men zich bevindt, kunnen aan verschillende criteria verschillende gewichten worden toegekend. Als criteria kunnen worden genoemd:

- de technische bekwaamheid van de leverancier (bijvoorbeeld door een ISO-certificaat);
- de leveringsbetrouwbaarheid;
- de service;
- de financiële/economische soliditeit van de leverancier (bijvoorbeeld door een verklaring van geen bezwaar).

Leveranciers die bij de voor-selectie zijn afgefallen, worden op de hoogte gesteld van het feit dat zij niet bij de verdere aanbestedingsprocedure zullen worden betrokken.

#### *Aanbestedingsprocedures*

Vanuit doelmatigheidsoverwegingen verdient het aanbeveling (voor zover niet reeds verplicht uit hoofde van bijvoorbeeld Europese regelgeving) zaken en diensten te verwerven door middel van concurrentiestelling. Dit kan op twee manieren geschieden: door een openbare of een niet-openbare aanbesteding.

Bij een openbare aanbesteding kunnen alle belanghebbende leveranciers direct inschrijven op een gepubliceerde offerte-aanvraag. De aanbestedende dienst moet rechtstreeks uit de ingediende offertes, op grond van objectieve, vooraf bekende gemaakte, selectie- en gunningscriteria, een keuze maken.

De niet-openbare aanbesteding is een procedure in twee fasen, die deels openbaar en deels niet-openbaar is. Het openbare deel betreft de hierboven beschreven voor-selectie. De selectie-criteria moeten openbaar gemaakt en objectief zijn. Vervolgens worden uit degenen die zich hebben aangemeld door de aanbestedende dienst een aantal gegadigden geselecteerd en uitgenodigd een offerte uit te brengen.

Openbare en niet-openbare aanbestedingen bieden de mogelijkheid de voor de organisatie meest gunstige offerte te verkrijgen. In de tweede plaats wordt op deze wijze de mogelijkheid dat een leverancier om oneigenlijke redenen wordt bevoordeeld, verkleind.

Wanneer niet voor een van bovenstaande aanbestedingsprocedures wordt gekozen, verdient het aanbeveling het concept-contract door bijvoorbeeld een interne commissie te laten beoordelen op doelmatigheids- en rechtmatigheidsaspecten.

#### *De offerte-aanvraag*

Tenzij wordt gekozen voor een aanbesteding zonder een voorafgaande gepubliceerde offerte-aanvraag, wordt een offerte-procedure gestart. Om de leveranciers uit te nodigen tot het indienen van een offerte, wordt een offerte-aanvraag opgesteld. In een offerte-aanvraag worden in het algemeen de volgende elementen opgenomen:

- de omschrijving (waaronder de hoeveelheid en de van belang zijnde specificaties) van de zaak of dienst;
- de leveringstermijnen;
- de plaats van levering;
- de van toepassing zijnde voorwaarden, en
- de termijn waarbinnen de offerte dient te worden uitgebracht.

Bij een openbare aanbesteding worden de gunningscriteria, dat wil zeggen de criteria waarop de beoordeling van de offertes zal geschieden, in de aanvraag geëxpliciteerd. Ook bij andere aanbestedingsvormen verdient dit aanbeveling. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de specificaties die eerder tijdens het contractproces zijn opgesteld. Op deze wijze kunnen de ingediende offertes goed onderling worden vergeleken. Bovendien bevordert dit de zorgvuldigheid naar de betrokken kandidaat-leveranciers (beginsel van behoorlijk bestuur).

#### *Behandeling van de offertes*

Om het risico te beperken dat een bepaalde leverancier bij de behandeling van offertes om oneigenlijke redenen wordt bevoordeeld of benadeeld, dient met name bij de behandeling van offertes een goede functiescheiding te worden gewaarborgd.

Bij het vergelijken van de ingediende offertes spelen naast het commerciële (prijs) en bedrijfseconomische (levensduurkosten) aspect, de eerder in het verwervingsproces geformuleerde (produkt)specificaties, zoals bijvoorbeeld het technische (kwaliteit), logistieke (leveringsfrequentie) aspect een rol.

Het vergelijken van offertes zal uiteindelijk uitmonden in een gunningsvoorstel.

*De administratie ten behoeve van de eerste fase van het contractproces*

In de eerste fase van het contractproces is reeds een aantal beslissingen genomen c.q. een aantal handelingen verricht. De papieren neerslag van deze beslissingen en handelingen worden op grond van artikel 2, derde lid, van de Regeling Contractbeheer 1996, in ieder geval voor die contracten waarbij volgens de Comptabiliteitswet de formele contractvorm dient te worden gehanteerd <sup>1</sup>, vastgelegd in een contractdossier. Voor de inhoud van zo'n dossier wordt verwezen naar artikel 2, vierde lid, van de Regeling Contractbeheer 1996. De daarin onder a t/m h bedoelde stukken hebben betrekking op de tot hier beschreven eerste fase van het contractproces.

**2.2. De tweede fase: Het opstellen van het contract***Algemeen*

Als stelregel wordt gehanteerd dat eerst na ondertekening van het contract door de leverancier ten laste van het rijk kan worden gepresteerd. Indien een leverancier vooruitlopend op het te sluiten contract handelingen verricht, dan doet hij dat voor eigen risico.

*De formele contractvorm*

Contracten met leveranciers worden, namens de Staat, door een daartoe bevoegde functionaris aangegaan. In artikel 30, eerste lid, van de Comptabiliteitswet is bepaald, dat het verrichten namens de Staat van een privaatrechtelijke rechtshandeling boven een door de minister van Financiën vast te stellen bedrag <sup>2</sup>, uit geschrifte dient te blijken. Privaatrechtelijke rechtshandelingen boven (een ander) door de minister van Financiën vast te stellen bedrag <sup>3</sup>, behoren volgens artikel 30, tweede lid, in de vorm van een schriftelijke overeenkomst te worden vastgelegd; een formeel contract (noot: van contracten met een waarde hoger dan dit bedrag dient op grond van artikel 2, derde lid, van de Regeling Contractbeheer 1996 een contractdossier te worden bijgehouden; deze contracten ienen tevens in een contractenregister te worden vastgelegd.).

Onder een formeel contract wordt verstaan:

- een tweezijdig ondertekende overeenkomst; of
- een schriftelijke offerte van de leverancier samen met een schriftelijke opdracht van de opdrachtgever; of
- een schriftelijke opdracht van de opdrachtgever samen met een schriftelijke bevestiging van de leverancier.

Tweezijdig ondertekende overeenkomsten worden in tweevoud opgemaakt en door beide partijen ondertekend. Beide partijen ontvangen een ondertekend exemplaar.

Naast het feit dat in een formeel contract de wederzijdse rechten en plichten van de betrokken partijen worden vastgelegd, is een contract een belangrijk instrument voor het financieel beheer.

*Juridisch advies*

Om de kans op geschillen met een leverancier tijdens de uitvoering van de opdracht zo klein mogelijk te houden, moet de formulering van de contractbepalingen zorgvuldig geschieden. Het verdient daarom aanbeveling om, in elk geval wanneer de formele contractvorm wordt gehanteerd, juridisch advies in te winnen. Ook wanneer wordt afgeweken van standaardvoorwaarden verdient het eveneens aanbeveling juridisch advies in te winnen. Ook kan het wenselijk zijn over aansprakelijkheidsbepalingen advies te vragen van de Afdeling Verzekeringswezen van het Ministerie van Financiën.

*Inhoud van het contract*

De reeds in de eerste fase van het contractproces opgestelde specificaties zullen veelal als uitgangspunt dienen voor het contract. In een contract wordt in het algemeen ten minste het volgende vastgelegd:

- de datum, de naam en het adres van de leverancier;
- de omschrijving (waaronder de hoeveelheid en de van belang zijnde specificaties) van de zaak of dienst;
- de wijze, de plaats en het tijdstip van levering;

---

1. Het actuele bedrag is opgenomen in register R 8 Comptabele grensbedragen.

2. Het actuele bedrag is opgenomen in register R 8 Comptabele grensbedragen.

3. Het actuele bedrag is opgenomen in register R 8 Comptabele grensbedragen.

- de condities waaronder levering plaatsvindt (de prijs, betalingscondities, waaronder eventuele voorschotbetalingen (noot: zie ook het Besluit verlening voorschotten 1994, onderdeel A 4.8), besteltermijnen, leveringstermijnen, contractperiode).

Naast deze minimumeisen verdienen ook de volgende (niet-limitatief opgesomde) aspecten de aandacht bij het opstellen van het contract:

- het moment van overdracht;
- de wijze van vervoer;
- de verpakking;
- de service na levering;
- prijsopties voor bijvoorbeeld aanschaf van reserve-onderdelen;
- boete- en/of premieregeling;
- bankgaranties;
- garantiebepalingen;
- inruil-mogelijkheden;
- aansprakelijkheid;
- (door de leverancier af te sluiten) verzekeringen;
- geschillenregelingen;
- de wijze van handelen wanneer aanpassingen in het contract nodig blijken te zijn (bijvoorbeeld bij wijzigingen in de zaak of dienst, of wijzigingen in de levertijden);
- ontbinding van het contract;
- diverse voor de overheid verplicht zijnde clausules, zoals een anti-corruptiebeding of de Rijksaccountantsonderzoek-clausule.

Verder wordt nog gewezen op de beleidslijn van niet-verzekeren die rijksbreed dient te worden toegepast. Deze beleidslijn ligt vast in artikel 8 van het Besluit materieelbeheer 1996. Op grond daarvan verzekert het Rijk zich niet tegen de risico's van schade en aansprakelijkheidsstelling. Van deze lijn kan slechts met de schriftelijke instemming van de minister van Financiën worden afgeweken.

Een laatste aspect dat met betrekking tot de contractinhoud genoemd wordt, betreft de keuring. Wanneer levering heeft plaatsgevonden, moet bezien worden of is voldaan aan de daaraan gestelde (kwaliteits)eisen. Het verdient aanbeveling om in het contract vast te leggen of, en zo ja, waar, door wie, op welke momenten gekeurd zal worden.

#### *Algemene Rijksinkoopvoorwaarden en andere standaardvoorwaarden*

Het verdient aanbeveling bij het sluiten van contracten gebruik te maken van standaardvoorwaarden (schriftelijke bepalingen die bestemd zijn om al dan niet gewijzigd in contracten te worden opgenomen). Naast het feit dat algemene voorwaarden veelal eenvoudig en duidelijk zijn, bieden ze een verhoogde mate van rechtszekerheid. Daarnaast hebben dergelijke voorwaarden als voordeel, dat de transactiekosten voor het opstellen van een contract lager uitvallen dan wanneer telkens een geheel nieuw contract dient te worden opgesteld.

De meest bekende standaardvoorwaarden zijn de Algemene Rijksinkoopvoorwaarden (de ARIV 1993; zie Hafir A3.3). Deze inkoopvoorwaarden, die gelden bij de verwerving van roerende zaken door het Rijk, zijn onder meer zaken geregeld met betrekking tot hoedanigheid, keuring en controle, prijs, betaling, garantie, boete, ontbinding en geschillen. Voor andere algemene voorwaarden wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 2, eerste lid, van de Regeling Contractbeheer 1996.

#### *Raam- en afroepcontracten*

Noot: bij een raamcontract heeft de aanbestedende dienst geen afnameverplichting; bij een afroepcontract is dat wel het geval.

Vaak valt het opstellen van een contract en bestellen samen. Verwerven en bestellen zijn dan synoniem. Dit hoeft echter niet altijd het geval te zijn. Zaken en diensten die met een regelmaat benodigd zijn, lenen zich goed voor raam- of mantel-, dan wel voor afroepcontracten. Deze contracten bieden mogelijkheden om de voordelen van centrale en decentrale verwerving te combineren. Zo kan bij dergelijke contracten enerzijds een duidelijke band worden gelegd tussen beslissen, genieten en betalen, anderzijds kunnen door vraagaggregatie en standaardisatie schaalvoordelen worden bereikt (waardoor quantumkortingen of bepaalde gewenste voorwaarden kunnen worden bedongen).

Een aantal aspecten vraagt bij raam- of afroepcontracten de aandacht. Gedacht moet worden aan de vraag aan wie geleverd kan worden en op welke wijze facturering plaatsvindt. Het verdient daarnaast aanbeveling iedere zaak of dienst goed te specificeren, zodat kan worden nagegaan of de beide contractpartijen aan hun verplichtingen hebben voldaan. Ten slotte verdient de duur van het contract, eventueel met een clause omtrent automatische verlenging, bijzondere aandacht.

Bij het afsluiten van raam- en afroepcontracten is concurrentiestelling zeer zeker gewenst.

#### *De administratie ten behoeve van de tweede fase van het contractproces*

Van het formele contract wordt een afschrift opgeslagen in het contractdossier; het contract wordt tevens in een contractenregister vastgelegd (zie artikel 2, derde lid, van de Regeling Contractbeheer 1996).

#### *De financiële administratie*

Als de tweede fase van het contractproces is afgerond, is geld omgezet in een zaak of een dienst. Deze omzetting raakt de beheershandelingen in het kader van het financieel beheer. Wanneer een contract is gesloten, wordt het daarmee gemoeid bedrag in de begrotingsadministratie als een aangegane verplichting vastgelegd. Voor de regelgeving met betrekking tot de begrotingsadministratie wordt verwezen naar de Regeling Departementale Begrotingsadministratie (Hafir A6.1).

### **2.3. De derde fase: De afwikkeling van het contract**

#### **2.3.1. Contractbewaking en keuring**

##### *Afhandeling van het contract*

Nadat het contract met de leverancier is gesloten, worden de afgefallen gegadigden op de hoogte gebracht van het feit dat de keuze niet op hen is gevallen.

Van contracten die betrekking hebben op het leveren van zaken die na levering eerst centraal in voorraad worden genomen, verdient het aanbeveling om een afschrift naar de centrale-voorraadbeheerder te zenden. Dit afschrift kan bij het in ontvangst nemen van de betrokken zaken, dienen als ontvangstautorisatie (zie het Besluit materieelbeheer 1996). Het verdient tevens aanbeveling een afschrift van het contract naar de factuurcontroleur te sturen. Dit ter controle van de juistheid van de toegezonden factuur.

##### *Contractbewaking*

Wanneer in het kader van bijvoorbeeld een raam- of een afroepcontract een bestelling is geplaatst, verdient het aanbeveling van de leverancier een orderbevestiging te vragen. In deze fase van het contractproces wordt er ook op gelet dat de levering van de zaak of dienst conform de overeengekomen voorwaarden (bijvoorbeeld de hoeveelheid, de prijs, de leveringstermijnen) plaatsvindt. Dit kan op verschillende manieren plaatsvinden. Eén methode is het bijhouden van een zogenaamde verval-agenda. In het geval van raam- en afroepcontracten dient regelmatig te worden nagegaan of beide partijen wederzijds hun contractverplichtingen nakomen. Dit ter controle op naleving van de eigen verplichtingen en die van de leverancier.

##### *Keuring*

Eerder is reeds aangegeven dat het aanbeveling verdient in het contract vast te leggen of, en zo ja wanneer, door wie, waar en op welke manier, de zaak of dienst zal worden gekeurd. Het keuringsresultaat is in de regel één van de elementen op grond waarvan fiattering van de factuur plaatsvindt. Bij keuring kan zo nodig gebruik worden gemaakt van erkende certificeer-instellingen.

Keuring van roerende zaken zal veelal plaatsvinden na de ontvangst (ingangscntrole). Er zijn echter ook andere methoden denkbaar. Zo hoeft keuring niet per definitie na levering plaats te vinden. Bij complexe of langlopende contracten is het zeer wel denkbaar dat (ook) tussenprodukten op kwaliteit worden gekeurd. Bij diensten zullen veelal andere keuringsmethoden worden gehanteerd dan bij zaken of bij opgeleverde werken. Gedacht kan worden aan aanwezigheidsregistraties, voortgangsbesprekingen of acceptatietests. Wanneer de zaak of dienst is gekeurd en akkoord is bevonden, wordt een prestatieverklaring of een keuringsrapport opgesteld. Een kopie hiervan wordt naar de leverancier gezonden.

### *Betaling*

De feitelijke betaling van de uit een contract voortvloeiende betalingsverplichtingen valt strikt genomen buiten het bereik van het contractbeheer. In algemene zin wordt hierover het volgende opgemerkt.

In het algemeen wordt pas tot betaling overgegaan zodra wordt beschikt over:

- een afschrift van de bestelbon dan wel een afschrift van het contract;
- een bewijs dat de zaak of dienst conform de afgesproken voorwaarden is geleverd;
- de prestatieverklaring dan wel het keuringsrapport;
- de factuur.

### **2.3.2. Nazorg**

Wat betreft de nazorg zijn drie activiteiten te onderscheiden.

In de eerste plaats zal actie ondernomen moeten worden wanneer zaken of diensten niet conform afspraak zijn geleverd (bijvoorbeeld bij afwijking van de kwaliteit, de kwantiteit of de levertijd).

In de tweede plaats verdient het aanbeveling in de fase van de nazorg de gehele procesgang met betrekking tot het contract te evalueren. Ervaringen met leveranciers van zaken en diensten (waaronder ook de uiteindelijk niet geselecteerde offertes) kunnen worden gedocumenteerd in een leverancierscartotheek. Met behulp van zo'n cartotheek kunnen allerlei gegevens van leveranciers (naam, adres, lopende overeenkomsten, speciale condities en ervaringen) toegankelijk worden vastgelegd. De cartotheek kan tevens worden ingericht naar geleverde zaken of diensten. Het vastleggen van deze ervaringen kan bij toekomstige specificaties en pre-kwalificaties van leveranciers nuttig zijn.

Ten slotte zal na levering met de leverancier soms nog een aantal zaken moeten worden afgehandeld. In het bijzonder kunnen claims, boetes, premies, meer- en minderwerk genoemd worden. In het contract zal veelal zijn vastgelegd in welke mate de leverancier nog verantwoordelijkheden heeft, nadat de zaak of dienst geleverd is. Soms zijn deze verantwoordelijkheden beperkt tot een garantie voor een bepaalde periode. Soms echter is de nazorg van de leverancier veelomvattender en zijn er ook afspraken gemaakt omtrent reparatiewerkzaamheden en onderhoud. In dit verband wordt ook gewezen op het Besluit materieelbeheer 1996.

### *De administratie ten behoeve van de derde fase van het contractproces*

Een afschrift van de ontvangst- of (af)leveringsbon, van de prestatieverklaring of het keuringsrapport en van de factuur worden in het contractdossier opgeslagen (zie artikel 2, vierde lid, van de Regeling Contractbeheer 1996, onder j t/m m).

