

---

## *Lekker op de trekker*

---



Resultaten doelmatigheidsonderzoek tractie

Jasper Volkers en Wilfried Gerner  
Oktober 2025

## Doelmatigheidsonderzoek tractie

Jaarlijks voeren we in de organisatie intern een doelmatigheidsonderzoek uit. Voor het jaar 2025 is daarbij gekozen om de onderbesteding bij de tractiemiddelen te onderzoeken. Tractiemiddelen zijn voertuigen en machines die worden ingezet voor het uitvoeren van taken in de openbare ruimte en voor transport. Het gaat dan bijvoorbeeld om auto's, vrachtwagens en specifieke (veelal wat duurder) machines.



### Inleiding

Al geruime tijd worden de budgetten die beschikbaar zijn voor de aanschaf van tractiemiddelen niet of onvolledig besteed. Inventarisatie eind 2024 laat bijvoorbeeld zien dat er nog ruim €1,7 mln. open stond aan kredieten waarvan voorzien was dat die in de jaren 2021 t/m 2024 al besteed zouden worden. Tractiemiddelen worden hierdoor langer dan voorzien ingezet, waardoor de onderhoudskosten oplopen.

De vraag in dit onderzoek is te achterhalen waarom dit zo gebeurt. Schatten we bijvoorbeeld vervangingsmomenten niet goed in of zijn er andere redenen waarom niet tot vervanging wordt overgegaan? Wat gaat er goed en waar kunnen we dit proces verbeteren? Doel van het onderzoek is om aanbevelingen te doen voor verbetering/meer grip: rondom het proces van de tractiemiddelen, maar misschien ook breder voor de gehele organisatie.

### **Onderzoeksvragen**

Vragen in het onderzoek zijn onder andere:

- Over welke tractiemiddelen praten we?
- Wie zijn betrokken?
- Hoe komt de lijst met aan te schaffen / vervangen tractiemiddelen tot stand?
- Hoe ziet het proces tot aanschaf van tractiemiddelen eruit?
- Hoe wordt dit proces ervaren? Wat zijn tips en tops?
- Hoe komt het dat tractiemiddelen niet altijd conform planning worden aangeschaft?
- Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om meer grip te krijgen op dit proces?

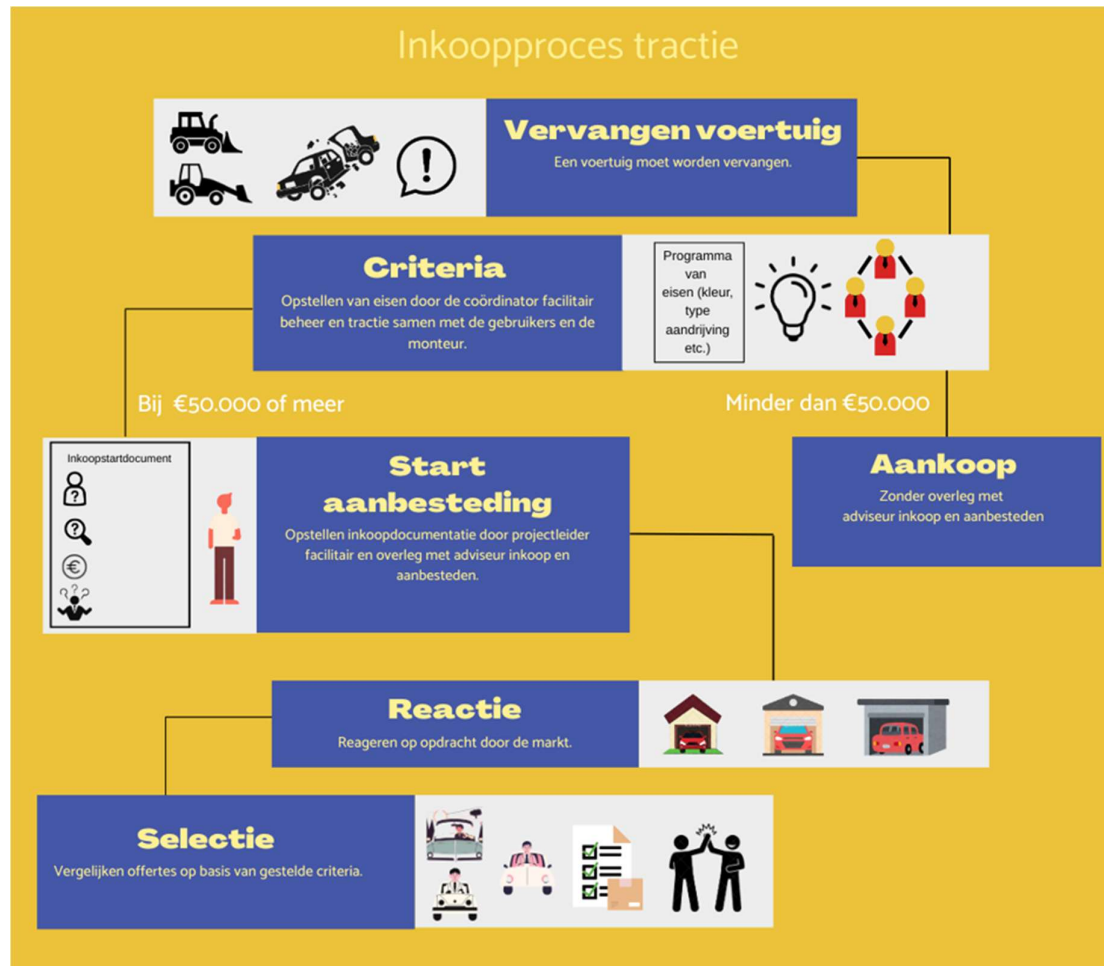
Het onderzoek is uitgevoerd door Jasper Volkers (trainee) en Wilfried Gerner (concerncontroller).

Interviews zijn gehouden met:

- Peter Bruinenberg (coördinator facilitair beheer en tractie)
- Nienke Swenne (projectleider)
- Erik van der Kamp (adviseur inkoop en aanbesteden)
- René Wouterson (teamleider Uitvoering openbare ruimte).

## 1. Het proces

In het volgende plaatje wordt geschetst hoe het proces rondom de inkoop van tractiemiddelen globaal verloopt. Daarbij worden tevens de intern betrokken functionarissen per stap benoemd.



### Stap 1: de vervangingsvraag

Allereerst wordt bepaald welke middelen jaarlijks moeten worden vervangen. Van alle middelen is in beeld wanneer het is aangeschaft, welk onderhoud jaarlijks nodig is en wanneer het moet worden vervangen. Elk jaar in augustus wordt geëvalueerd welke voertuigen en gereedschappen aan vervanging toe zijn, met een vooruitblik van vier jaar. In de begroting worden deze gegevens vervolgens opgenomen en financieel vertaald.

### Stap 2: opstellen criteria

Bij aankopen vanaf €50.000 wordt een pakket van eisen door de coördinator facilitair beheer en tractie (team Uitvoering openbare ruimte) opgesteld. Dit gebeurt veelal samen met de gebruikers en de monteur. Soms wordt in dit stadium ook al contact gezocht met de adviseur inkoop en aanbesteden. Het inkoopbeleid bepaalt vervolgens de procedures waaraan voldaan moet worden.

### Stap 3: aanbesteding

Bij een aanbesteding wordt het pakket van eisen door de projectleider facilitair (team Ruimtelijke ontwikkeling en projecten) nagelezen en waar van toepassing nader verfijnd. Vervolgens wordt het vertaald in de benodigde aanbestedingsdocumenten. Hierbij werkt de projectleider nauw samen met de medewerker inkoop en aanbesteden (team Organisatieadvies). Bij opdrachten die na een aanbesteding worden geplaatst worden de reacties gemonitord en vervolgens vergeleken op basis van de gestelde criteria. Definitieve selectie vindt vervolgens conform het inkoopbeleid plaats.

## 2. Ervaringen en observaties

In dit onderzoek hebben we via interviews met sleutelfunctionarissen in dit proces meer inzicht gekregen hoe het proces rondom de vervanging van tractiemiddelen wordt ervaren. Deze input hebben we aangevuld met eigen observaties. Dit doen we qua indeling conform de eerder onderscheiden processtappen.

### Stap 1: de vervangingsvraag

Er is een helder systeem dat informatie bevat over aanschaf, onderhoud en afschrijving van de tractiemiddelen. Voertuigen en gereedschappen worden beheerd volgens een afschrijvingsbeleid dat economische en technische afschrijving omvat.

Kijken we terug naar de afgelopen jaren dan zien we dat er de nodige achterstand is ontstaan met het vervangen van tractiemiddelen. Sinds er een nieuwe coördinator facilitair beheer en tractie is gekomen, is een substantieel deel van deze achterstand ingelopen. Deze inhaalslag qua vervangingen had wel verder kunnen zijn. Naast dat dit ook naar voren gekomen in de interviews die we hebben gehouden blijkt dat ook uit de aangereikte informatie. Vanuit de jaren 2021 t/m 2024 stond er begin 2025 namelijk nog € 1,7 mln. aan kredieten open voor de aanschaf van specifieke tractiemiddelen, zie onderstaande tabel.

Tractiemiddel	Bedrag	Beoogd jaar vervanging
Pick-up met kraan (2x)	€ 325.000	2021
Bestelauto's (openbare ruimte, 5x)	€ 347.000	2022
Busje, bakwagen, strooiunit, trekker met versnipperaar	€ 370.000	2023
Strooiunit, vrachtwagen, bakwagen, dienstauto's	€ 660.000	2024

Door het niet tijdig vervangen van materieel zijn de onderhoudskosten opgelopen. In bijvoorbeeld de jaren 2023 en 2024 lagen deze ca. € 50.000 hoger dan vooraf was ingeschat en in de begroting opgenomen. Hiertegenover staan uiteraard wel de financiële voordelen door het later vervangen van materieel.

Afgezien van de financiële effecten heeft het niet of niet tijdig vervangen van tractiemiddelen vooral ook gevolgen voor onze medewerkers. Medewerkers moeten hierdoor langer met (ver)ouder(d) materiaal werken. Goede faciliteiten en materiaal dragen bij aan een efficiënte inzet van medewerkers en werkplezier. Vanuit een interview werd de in de afgelopen periode aangeschafte knikmops (een robuuste en zeer wendbare minishovel) aangehaald als goed voorbeeld van hoe nieuwe apparatuur het werken aangenamer maakt voor de medewerkers.

Kijken we naar de vervanging van de tractiemiddelen zelf, dan zien we vanuit dit onderzoek dat dit vooral vanuit een 1-op-1 benadering gebeurt. Ofwel, als een middel vervangen wordt, komt er op die plek een nieuw middel voor terug. Een bredere, meer beleidsmatige strategie, waarbij bijvoorbeeld meer ingegaan wordt of het ook op een andere wijze vervangen kan worden, op wat er nu en in de nabije toekomst nodig is, welke technologische of politieke ontwikkelingen er zijn, hebben we in dit onderzoek niet aangetroffen.

### Stap 2: opstellen criteria

Zoals in het vorige hoofdstuk is verwoord, pakken in het proces van vervanging enkele sleutelfunctionarissen achtereenvolgens hun rol. We zien dat waar inkoop/aanbesteding over het algemeen een samenwerkingsproces is van het inkoopende team met het team Organisatieadvies geldt dat in dit proces medewerkers uit drie verschillende teams (Uitvoering openbare ruimte, Ruimtelijke ordening en projecten, Organisatieadvies) een rol hebben. Door deze extra

tussenschakel is er een extra risico op vertraging in het proces. Wil er snelheid in het proces zitten is het van belang dat ieder deelproces zo snel mogelijk wordt opgepakt nadat het eerdere deelproces is afgerond (of waar mogelijk soms al eerder). We zien in dit onderzoek echter dat er geregeld vertraging is opgetreden mede door de extra schakel.

Een goede onderlinge communicatie en samenwerking tussen de verschillende actoren en dat afspraken worden nagekomen is belangrijk. En als dit achterwege blijft, ligt er een taak voor de aansturing van deze medewerkers. Datzelfde geldt voor het zorgdragen voor een goede back-up bij uitval, zeker omdat de sleutelfunctionarissen over het algemeen éénpitters zijn. We zien op deze vlakken dat dit beter kan en zou moeten.

Het is historisch zo gegroeid dat er een tussenschakel tussen het team UOR en OAD in dit proces zit. Op de manier waarop het nu functioneert is de meerwaarde echter beperkt en weegt het niet op tegen de nadelen ervan. Positief is om te constateren dat er (nu) wekelijks contact is op de werf tussen de coördinator facilitair beheer en tractie en de projectleider. Dit contact is essentieel voor een soepel verloop en goede samenwerking. Daarnaast is het goed om te zien dat bij het bepalen van een pakket van eisen de mening wordt gevraagd van medewerkers die er mee moeten werken.

### Stap 3: aanbesteding

Uit dit onderzoek komt naar voren dat het traject voorafgaand aan de daadwerkelijke aanbesteding qua tijdsduur nogal kan variëren. Dat, en de regels die we in de organisatie nu eenmaal hebben afgesproken rondom inkoop en aanbestedingen, maakt ook dat er minder snel ingespeeld kan worden op kansen die zich soms plots in de markt voor kunnen doen. Bijvoorbeeld als er ineens jong gebruikt materieel beschikbaar komt. Daarom is een voorstel uitgewerkt met als insteek het makkelijker te maken om jong gebruikte tractiemiddelen in te kunnen kopen.

Dit voorstel om een dergelijke inkoopstrategie vast te stellen is op 3 februari 2025 in het DT aangeboden. Het DT heeft, zo blijkt uit de besluitenlijst, niet zozeer met de uitwerking van deze strategie ingestemd maar wel met de inkoop van tractiemiddelen (in plaats van lease) incl. een verzoek om meer toelichting en een heldere procesbeschrijving:

**b. Voorstel over de Inkoopstrategie gemeentelijk wagenpark**

Het DT besluit om in te stemmen met de inkoop van tractiemiddelen.

Voor het onderdeel personenvervoer is meer toelichting nodig.

Er is behoefte aan een heldere procesbeschrijving, het eindoordeel is aan de teamleider. E.e.a. goed afstemmen met de inkoopadviseur.

*Besluitenlijst DT 3-2-2025, punt 3b.*

Op de in het besluit opgenomen gevraagde procesbeschrijving is vooralsnog geen zichtbare actie genomen. Ook hebben de door ons geïnterviewde medewerkers het DT-besluit geïnterpreteerd als dat is ingestemd met de inkoopstrategie en dat er op deze wijze jong gebruikt materieel aangeschaft kan worden. Zo is in april 2025 een jong gebruikte tractor met versnipperaar aangeschaft, waarbij meerdere bedrijven zijn benaderd. Hoewel dit proces vlot en naar tevredenheid bij het inkoopende team is verlopen zien we dat deze meervoudig onderhandse aanbesteding niet geheel conform de afgesproken procedure voor een dergelijke aanbesteding lijkt te zijn verlopen.

Kijken we in algemene zin naar de uitvoering van de aanbestedingstrajecten, dan zien we dat als een vraag eenmaal op de markt is ingezet dat dat proces over het algemeen goed verloopt. Wel komt het voor dat het aantal inschrijvingen tegenvalt of soms zelfs in het geheel achterwege blijft. Dergelijke gevallen worden veelal niet geëvalueerd. Daardoor is er geen leereffect voor komende nieuwe aanbestedingen. Het terugkijken en evalueren van aanbestedingen gebeurt overigens überhaupt weinig in de organisatie.

## 3. Conclusies en aanbevelingen

### 3.1 Conclusies

Op basis van het onderzoek zijn diverse conclusies te trekken. De belangrijkste zijn:

1. Vanaf het jaar 2022 zijn de achterstanden qua vervanging van tractiemiddelen verkleind.  
Met de komst van een nieuwe coördinator heeft een flinke inhaalslag qua vervangingen plaatsgevonden. Begin 2025 was er nog wel sprake van een achterstand. Tijdig vervangen van tractiemiddelen is belangrijk om financieel in control te zijn, maar is minstens zo van belang om het werk voor medewerkers efficiënt en aangenaam te maken.
2. Het proces is onduidelijk en kent weinig borging.  
Er zijn onduidelijkheden in het proces en een heldere procesbeschrijving ontbreekt. Een goed, transparant en uniform (aanbestedings)proces is niet gewaarborgd. Daar komt ook bij dat de actoren in het inkoopproces niet altijd alle informatie met elkaar delen. Op een DT-besluit om een heldere procesbeschrijving op te stellen is nog geen actie gezet.
3. De huidige procesinrichting is niet doelmatig.  
Het proces is zo ingericht dat het team Ruimtelijke ontwikkeling en projecten een projectleider ondersteuning levert voor de tractie-aanbestedingen aan het eindverantwoordelijke team Uitvoering openbare ruimte. Daarnaast is er ondersteuning vanuit het team Organisatieadvies. Hiermee zijn er 3 verschillende actoren en teams in het proces betrokken, in plaats van alleen de gebruikelijke combinatie van het eindverantwoordelijk team en inkoopadvies. Dit is historisch zo gegroeid, maar draagt niet bij aan de doelmatigheid in het proces. Het heeft in de afgelopen periode bijgedragen aan vertraging en miscommunicatie. We zien in dit onderzoek overigens wel dat er zichtbare verbetering is.
4. De beleidsmatige aanpak bij vervangingen is beperkt.  
Tractiemiddelen worden veelal vanuit een 1-op-1- benadering vervangen. Er is geen beleidsmatige visie op het vervangen van tractiemiddelen, waarbij bijvoorbeeld toekomstige ontwikkelingen en uitgangspunten bij vervangingen worden verwoord. Positief is het dat gebruikers worden betrokken in het proces. Tegelijkertijd zien we dat de onderbouwing van wat er echt nodig is en de afweging waarom gekozen wordt voor een bepaald pakket van eisen vaak beperkt uitgewerkt is.

### 3.2 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusies zijn dit de aanbevelingen:

1. Zorg voor een helder en slim proces en leg dat vast  
Er is momenteel onduidelijkheid over het proces en de verantwoordelijkheden. Een uniforme, goed gedocumenteerde procesbeschrijving helpt om transparant te werken en verwachtingen te managen. Zorg dat het proces ook slim is ingericht, met waarborgen zodat vertragingen en miscommunicatie voorkomen wordt en dat als het nodig is er snel en adequaat geacteerd kan worden. Belangrijk is hierbij dat het vervolgens niet blijft bij een papieren tijger, maar dat ook conform gewerkt wordt en ieder zijn verantwoordelijkheid pakt (ook leidinggevenden).
2. Breng de verantwoordelijkheid in het aanbestedingsproces volledig onder bij UOR  
Bij het opstellen van een procesbeschrijving is het zinvol na te denken of bepaalde stappen of acties ook anders/slimmer kunnen. We zien in dit onderzoek dat het opstellen van inkoopdocumentatie te beleggen in een ander team een risico is en kan leiden tot vertraging, miscommunicatie en

frustratie. Door de uitvoering van alle aanbestedingsstappen, uiteraard met de advisering vanuit het team OAD, volledig onder te brengen bij het team UOR wordt dit risico verminderd. Ook is er dan meer helderheid in de aansturing: die ligt volledig bij de teamleider UOR.

### 3. Ontwikkel beleid

Ontwikkel de huidige vervangingsstrategie door richting een meer beleidsmatige aanpak. Zo'n bredere strategie zou onder andere kunnen inspelen op:

- Technologische ontwikkelingen (zoals elektrificatie).
- Politieke en duurzaamheidsdoelen.
- Veranderende behoeften in de uitvoering.
- Mogelijkheden voor multifunctioneel of gedeeld gebruik van middelen.

Passend hierbij is dat deze strategie ook financieel op een hoger abstractieniveau dan het huidige wordt vertaald. Hiermee kan worden voorkomen dat de raad moet besluiten over individuele tractiemiddelen.

### 4. Evalueer systematisch aanbestedingen en gebruikservaringen

Er wordt weinig teruggekeken op uitgevoerde aanbestedingen. Door dit wel te doen worden leerpunten zichtbaar voor toekomstige trajecten, ook organisatiebreed. Daarnaast kan door te evalueren beter worden ingespeeld op marktontwikkelingen.

## Bijlage: ambtelijke reactie

Ambtelijke reactie op conclusies en aanbevelingen vanuit de teams Openbare Ruimte (beheer en uitvoering) en Ruimtelijke Ordening & Projecten

Reactie op de **conclusies**:

**1. Vanaf het jaar 2022 zijn de achterstanden qua vervanging van tractiemiddelen verkleind.**

De achterstanden in de vervanging van tractiemiddelen zijn vanaf 2022 stapsgewijs teruggebracht en in 2025 volledig ingelopen.

**2. Het proces is onduidelijk en kent weinig borging.**

Bij tractie gaat het om (vervoers)middelen voor meerdere en diverse interne afnemers in onze organisatie. Voor dit proces is afstemming, continuïteit en eenduidigheid van belang. We delen de conclusie, dat het proces voor langere tijd onduidelijk was met weinig borging. In 2025 is een organisatiebreed traject gedaan om een "Steenwijkerlandse manier van Projectmatig werken" te implementeren. Hierdoor is ook het tractieproces voor ons duidelijk geworden:

- het opdrachtgeverschap is belegd bij team UOR;
- het opdrachtnemerschap is belegd bij team RO&P;
- inkoopondersteuning en advies van team OAD.

Borging blijft een aandachtspunt, omdat er beperkte formatie beschikbaar is om deze specialistische werkzaamheden goed uit te kunnen voeren.

**3. De huidige procesinrichting is niet doelmatig.**

Deze constatering delen wij niet. De samenwerking tussen meerdere teams (opdrachtgever, opdrachtnemer en ondersteunende expertise) sluit aan bij de werkwijze die ook bij andere gemeentelijke opgaven wordt gehanteerd, zoals civiele projecten. Sinds de rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer duidelijk is geworden ("Steenwijkerlandse manier van Projectmatig Werken"), verloopt het proces gestructureerd en planmatig. Dat er in het verleden sprake was van vertraging, heeft vooral te maken gehad met de toenmalige afstemming en rol(on)duidelijkheid. Inmiddels is hierin zichtbaar verbetering gerealiseerd en verloopt de samenwerking tussen de betrokken teams constructief.

**4. De beleidsmatige aanpak bij vervangingen is beperkt.**

De teams herkennen dat verdere versterking mogelijk is in de samenhang van beleid bij de benodigde tractiemiddelen. Binnen Beheer Openbare Ruimte worden beleidsmatige keuzes gemaakt over onderhoudsniveaus, werkwijzen, duurzaamheid en de inrichting van de openbare ruimte. De vertaling van deze keuzes naar de consequenties voor de omvang en samenstelling van het tractiemiddelenbestand kan daarbij explicieter worden meegenomen. Dit betreft niet alleen tractiemiddelen voor de buitendienst, maar ook voertuigen en materieel voor de binnendienst. Binnen UOR wordt bij vervanging van tractiemiddelen al kritisch gekeken naar nut, noodzaak en aantallen. Er is geen sprake van automatische één-op-één vervanging. Zo is het aantal watertankunits teruggebracht van twee naar één en het aantal voertuigen voor coördinatoren van acht naar zes. Daarnaast wordt bij iedere vervanging beoordeeld of elektrificatie mogelijk en passend is. Als dit niet het geval is, wordt dit gemotiveerd in het inkoopstartdocument.

Reactie op de **aanbevelingen**:

**1. Zorg voor een helder en slim proces en leg dat vast**

De betrokken teams ervaren het proces rondom vervanging en aanbesteding van tractiemiddelen inmiddels als helder en werkbaar. Dit proces gaan we verder uitwerken in overeenstemming met "De Steenwijkerlandse manier van Projectmatig werken".

**2. Breng de verantwoordelijkheid in het aanbestedingsproces volledig onder bij UOR**

Als dit een organisatiebrede consequentie is van de Steenwijkerlandse manier van Projectmatig werken (opdrachtgeverschap UOR), dan gaan we in deze aanbeveling mee. Deze taakverdeling sluit aan bij de gemeentelijke samenwerking bij aanbestedingen en waarborgt kwaliteit, rechtmatigheid en een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden. De nieuwe/huidige werkwijze en samenwerking met eerdergenoemde teams wordt daarmee voortgezet.

**3. Ontwikkel beleid**

In aansluiting op de reflectie bij conclusie 4 kan de samenhang tussen beleidskeuzes en de inzet van tractiemiddelen verder worden versterkt. Beleidskeuzes binnen de organisatie, bijvoorbeeld op het gebied van werkwijze, duurzaamheid en inrichting van de openbare ruimte, hebben gevolgen voor de benodigde inzet en samenstelling van tractiemiddelen. Het explicieter betrekken van deze samenhang bij vervangingsbeslissingen draagt bij aan een toekomstbestendige aanpak.

Beleidsontwikkeling lijkt niet structureel nodig te zijn, en is wel specifiek. Voorgesteld wordt om wanneer aanvullend beleidsmatige kaders nodig zijn, dit vanuit het opdrachtgeverschap van UOR als een opdracht weg te zetten en daarmee voldoende kwaliteit te borgen.

**4. Evalueer systematisch aanbestedingen en gebruikservaringen**

Aanbestedingen en gebruikservaringen worden in de praktijk geëvalueerd. Het structureel vastleggen van deze bevindingen kan bijdragen aan verdere professionalisering van het proces. Door evaluaties periodiek en eenduidig te documenteren, bijvoorbeeld in een jaarlijks evaluatieverslag, worden leerpunten beter benut. Deze aanbeveling wordt opgepakt.