

De overheid op weg naar professionele inkoop: zoekend, maar niet verdwaald

De inkoopfunctie van de Nederlandse overheid heeft over het algemeen geen al te beste naam. Die wordt vaak geassocieerd met een tijdrovend administratief proces waarin niet of nauwelijks waarde wordt toegevoegd aan de eigenlijke beleidstaken. De inkoopfunctie is ook niet bepaald een gebruikelijke doorgroefunctie in overheidsland. Maar er is een verbeteringsslag gaande. Vaak gedwongen door de EU-aanbestedingsregels, maar ook op grond van het besef dat meer dan f 51 miljard per jaar als inkoop door de overheid wordt uitgegeven, krijgt inkoop steeds meer aandacht en erkenning. Een professioneel management van de overheid kan niet langer om een professionele benadering van de inkoopfunctie heen.

Prof.dr. Jan Telgen

Jan Telgen is als partner verbonden aan PricewaterhouseCoopers en buitengewoon hoogleraar aan de faculteit Bedrijfskunde van de Universiteit Twente met als leerstoel Besliskunde en Inkoopmanagement.

De overheid speelt op het terrein van de inkoop een aantal verschillende rollen. De overheid is een heel grote inkoopende partij, maar tegelijkertijd heeft zij ook een regulerende taak op inkoopgebied. En ten slotte kan zij via haar eigen inkopen op andere partijen een duidelijke invloed uitoefenen.

Als inkoopende partij is de overheid niet over het hoofd te zien. Het ministerie van Economische Zaken schatte de jaarlijkse inkopen van de overheid in 1999¹ op 51 miljard, onderverdeeld over Rijk (17,6 miljard), lokale overheid gemeenten (27 miljard) en overigen (6,6 miljard). En deze bedragen zijn dan nog zonder de semi-overheidsinstellingen en de gereguleerde sectoren (gezondheidszorg alleen al ca. 30 miljard). Daarmee is de overheid in totaal een formidabele marktpartij. Op de markt manifesteert de overheid zich echter als een zeer groot aantal los optredende kleinere partijen. Op een paar uitzonderingen na bepalen alle overheidsinstellingen hun eigen inkoopbeleid en kopen ieder voor zich in. En in veel gevallen gebeurt dat zelfs per directoraat of dienst nog apart. Een dergelijke grote inkooppartij kan natuurlijk ook een voorbeeld stellen voor de wijze waarop de inkoop in de markt afgehandeld wordt en daarmee de facto een nieuwe wijze van werken opleggen. Zo heeft de Amerikaanse overheid een beslissende impuls gegeven aan het gebruik van P-cards (creditcards voor kleinere inkopen bij bedrij-

ven) als standaardinstrument voor allerlei organisaties en bedrijven.

Maar het kan natuurlijk ook verder gaan dan alleen maar een voorbeeld stellen. De overheid heeft ook een rol als regelgever op de inkoopmarkt. Denk aan de regels voor Europese aanbestedingen, de regelgeving op het gebied van kartelvorming en mededinging of aan de verplichting om papieren facturen te gebruiken bij het terugvorderen van BTW. De Europese aanbestedingsregels houden in het kort² in dat overheidsorganisaties (en een groot aantal semi-overheidsinstellingen en organisaties in gereguleerde sectoren) verplicht zijn om alle inkopen van goederen, diensten en werken boven een bepaald drempelbedrag openbaar te publiceren en bij de beoordeling van de binnengekomen offertes gebruik te maken van objectieve procedures en vooraf vastgestelde termijnen.

En ten slotte heeft de overheid de mogelijkheid om de inkoopfunctie te gebruiken om beleid op andere terreinen te ondersteunen. Voor de hand liggende terreinen wat dat betreft zijn: werkgelegenheid, industriebeleid (denk aan inschakeling MKB), innovatie en milieubeleid. Bekend voorbeeld zijn de economische compensatieorders bij aanschaf van groot militair materieel.

Historie: waar stond de overheid?

Tot aan de jaren tachtig was de formele situatie duidelijk. Er bestond verplichte winkelnering bij het toenmalige Rijks Inkoop Bureau (RIB), niet alleen voor de uitvoering van de inkoopfunctie, maar ook voor het inkoopbeleid van de diverse overheidsorganisaties en zelfs voor de wijze waarop de inkoopfunctie ingezet kon worden op andere beleids-terreinen.

In de praktijk kwam daar bitter weinig van terecht: het RIB zag slechts een paar procent van de overheidsinkopen via haar burelen lopen (terwijl wettelijk 100% verplicht was) en van de invulling van de beleidstaken kwam vrijwel niets terecht.

In 1990 werd dan ook tot de privatisering van het RIB besloten. Het Neder-

lands Inkoop Centrum (NIC) zou als private organisatie de uitvoerende taken van het RIB voortzetten zonder gedwongen winkelnering. De primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de inkoopfunctie, maar ook de beleidstaken op inkoopgebied kwamen bij de individuele overheidsorganisaties te liggen.

Deze forse decentralisatie van bevoegdheden zou tot ongewenste versnippering kunnen leiden. De ministeries werden daarom door de Tweede Kamer verplicht om een Coördinerend Directeur Aanschaffingen (CDA) aan te wijzen. Dat dat niet altijd correct gebeurde, blijkt wel uit de resultaten van een onderzoek van de Universiteit Twente in 1995. De hoofdfunctie van de CDA bleek per ministerie sterk te verschillen. Deze hoofdfunctie varieerde van plaatsvervangend secretaris-generaal en directeur-generaal Financiën tot hoofd Huisvesting en postkamer. Het merendeel van de benaderde CDA'ers gaf expliciet aan geen enkele extra activiteit als zodanig uit te voeren of wist zelfs niet eens dat zij als CDA te boek stonden!

Maar ook in de gemeenten en andere lagere overheden is deze decentralisatie niet altijd makkelijk op te vangen. Veel van deze organisaties zijn domweg te klein om (volgens de gangbare kentallen³) een fulltime professionele inkoper in dienst te hebben. Inkopen wordt daar (maar ook in grotere overheidsorganisaties) dan ook als een extra taak naast de hoofdtaak van vele andere medewerkers gezien.

Heden: waar staat de overheidsinkoop nu?

Het beeld van de overheidsinkoop in de publieke opinie, maar ook onder vakgenoten, is niet onverdeeld gunstig. De inkoop bij de overheid zou administratief en traag zijn, de inkopers zouden weinig inhoudelijk werk doen en weinig waarde toevoegen en ze zouden bovendien niet van erg hoog niveau zijn. Dat dan in tegenstelling tot het bedrijfsleven, waar alles (en met name de inkoop) veel professioneler zou zijn. Dat beeld behoeft enige nuancering.

Een belangrijk aspect daarbij is het onderscheid tussen facilitaire en primaire inkoop. De primaire inkoop omvat alles wat de organisatie rechtstreeks voor de vervulling van haar primaire taak nodig heeft: voor een gemeente bestrating en riolering, voor het ministerie van Defensie het militaire materieel en voor Rijkswaterstaat de wegen en de bruggen. De facilitaire inkoop is dan alles wat niet primair is: potloden en papier, stoelen en tafels, maar ook adviseurs en schoonmakers. De primaire inkoop kenmerkt zich over het algemeen (zowel in het bedrijfsleven als bij de overheid) door een grote inhoudelijke kennis van degene die inkoop (niet altijd een inkoper overigens) en grote aandacht voor dit proces bij het management van die organisatie. Hier gaat het immers om de zaken waarvoor deze organisatie bestaat. De professionaliteit van de inkoop van primaire goederen en diensten verschilt niet zo veel tussen overheid en bedrijfsleven. Hoogstens zou gezegd kunnen worden dat bij de overheid wat minder vaak professionele inkoopkennis betrokken is bij de primaire inkopen (het zijn de technici en niet de inkopers die de technische materialen inkopen). Maar daar staat tegenover dat bij de overheid de (maatschappelijke) betrokkenheid bij datgene wat ingekocht wordt en de emotionele investering in het inkoopproces weer groter is. In de facilitaire sfeer is (zowel bij de overheid als in het bedrijfsleven) de professionaliteit van de inkoop geringer. Over het algemeen zijn lager gekwalificeerde medewerkers bij deze inkoop betrokken en is de belangstelling van het management voor deze inkopen veel geringer ('je hoort ze alleen maar als er iets niet goed gaat'). Het zijn wederom veelal niet-inkopers (facilitaire dienst, huisvesting) die deze inkopen verrichten, maar hier is de emotionele betrokkenheid en de professionele uitdaging (het gaat niet om inkopen, maar om bestellen) ook nog eens veel geringer. Omdat nu in veel overheidsorganisaties het aandeel van de facilitaire inkopen vrij groot is ten opzichte van het aandeel in de primaire inkopen (en deze

vaak niet als inkopen worden gezien, maar als beleidsuitgaven) ontstaat de indruk dat de overheidsinkoop 'slechter is dan' de inkoop in het bedrijfsleven. Maar een dergelijke stellingname lijkt niet echt houdbaar.

In de praktijk doet de overheid maar een beperkt beroep op externe hulp bij haar inkopen. De bemiddelde omzet van het NIC bedraagt met f 3 miljard slechts een 1-2% van de inkoopomzet in de markt waarop zij zich richt. En het Centraal Inkoop Bureau (CIB) van de VNG kent met een bemiddelde omzet van ca 30 miljoen een nog veel kleiner marktaandeel.

Ook vrijwillige onderlinge samenwerking tussen overheidsorganisaties komt maar zeer zelden voor. Buiten enkele zeer grote projecten als OT 2000 zijn slechts enkele incidentele samenwerkingsverbanden tussen gemeenten onderling bekend.

Ook op het terrein van de Europese aanbestedingen is nog niet veel professionaliteit bereikt. In 1995 constateerden wij⁴ dat meer dan 80% van wat eigenlijk aanbesteed had moeten worden door de Nederlandse gemeenten toch op een andere manier werd ingekocht. In 1998 bleek⁵ dat cijfer vrijwel onveranderd te zijn. Een forse impuls kreeg de naleving van de Europese aanbestedingsregels door het besluit van het Interdepartementaal Overleg Departementale Accountants Diensten om deze naleving onderwerp van de jaarlijkse accountantscontrole te maken. Het ontbreken van een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening van het departement was als dreiging voldoende om het aantal Europese aanbestedingen van de departementen fors te doen toenemen.

Mede daardoor is er op rijksniveau meer aandacht ontstaan voor de inkoopfunctie. Momenteel heeft ieder departement dan ook weer op een behoorlijk niveau een CDA aangewezen. In een enkel geval zijn er zelfs twee CDA'ers aangewezen: één voor de primaire inkopen en één voor de facilitaire inkopen. Dat illustreert overigens

een fundamenteel onderscheid dat in veel overheidsorganisaties (en niet alleen departementen) nog opgeld doet: doorlichting en professionalisering van de facilitaire inkoopfunctie is veelal geen probleem (daar wil men wel aan meewerken), maar om de primaire inkoopfunctie te professionaliseren is men uiterst terughoudend. Met name de inkoop van werken is een terrein waarop de weerstand tegen de bemoeienis van professionele inkopers groot is.

Inkoop bij overheid is op de goede weg

Een belangrijke bijdrage aan de professionalisering van de inkoop- en aanbestedingsfunctie van de overheid is geleverd door het rapport 'Haal pegels uit die regels'. Dat rapport gaf niet alleen een gedocumenteerd overzicht van ontbrekende professionaliteit op inkoop- en aanbestedingsgebied bij de overheid, het kwam ook met gedurfde aanbevelingen. Zo is er een aantal aanbevelingen gericht op het introduceren van innovatieve vormen van aanbestedingen en het gebruik van nieuwe (internet) media in de inkoopfunctie. Als basis daarvoor werd aanbevolen de inkoopfunctie van alle departementen systematisch door te lichten en daarop verbeterplannen te baseren. Maar potentieel draagt het meest bij aan de professionalisering van de inkoopfunctie bij de overheid de inrichting van een driejarig project 'Professioneel Inkopen en Aanbesteden' (PIA). Alleen al het bestaan van een stuurgroep PIA op SG-niveau betekent dat de inkoopfunctie bij de overheid gerichte aandacht van het juiste niveau krijgt en dat is een unicum voor de inkoopfunctie bij de overheid. Vooral nog is PIA voornamelijk gericht op de rijksoverheid, maar vanuit diverse lagere overheden en andere publieke organisaties is belangstelling getoond om bij dit initiatief aan te sluiten. Parallel aan PIA is vanuit het ministerie van VROM het project 'Duurzaam Inkopen' gestart. In dat project wordt getracht de belangstelling voor en het gebruik van milieuvriendelijke produc-

ten en productiewijzen bij de overheidsinkoop te stimuleren. Daartoe worden onder andere milieuvriendelijke specificaties van diverse producten ter beschikking gesteld.⁶ Opvallend ten opzichte van het PIA-project is dat voornamelijk lagere overheden zich hebben ingeschreven als deelnemer aan het project Duurzaam Inkopen.

Naast de initiatieven vanuit de overheid als organisatie is het ook de groep inkopers uit de publieke sector die de professionalisering van de inkoopfunctie nastreven. Illustratief is de oprichting in 1998 van het NEVI Platform voor Public Procurement (NPPP), dat – met steun van NEVI, de overkoepelende vereniging voor inkoopmanagement – een bijdrage probeert te leveren aan de gewenste professionalisering. In haar korte bestaan zijn al diverse activiteiten uitgevoerd, waarvan de inventarisatie van de inkoopopleidingen voor overheidsinkopers de meest in het oog springende is. Gebleken is namelijk dat geen van de bestaande officieel erkende inkoopopleidingen de typerende kenmerken van inkoop in de overheidssector (Europese aanbestedingsregels, publieke verantwoordingsplicht, budgetgestuurd inkopen e.d.) adequaat behandelde. Daarmee is ook de aanzet gegeven tot de ontwikkeling van een nieuwe opleiding voor inkopers bij de overheid. Dat een dergelijke opleiding in een behoefte zal voorzien, blijkt wel uit de praktijk in Engeland en de Verenigde Staten⁷ waar soortgelijke opleidingen jaarlijks vele duizenden deelnemers trekken.

Ten slotte is aangekondigd dat (zoals in het rapport 'Haal pegels uit die regels' is voorgesteld) in de nieuwe Gemeentewet en in de nieuwe Provinciewet wordt opgenomen dat de accountantscontrole zich ook zal dienen uit te strekken over de vraag of alles wat aanbesteed had moeten worden volgens de EU-aanbestedingsregels ook daadwerkelijk volgens die regels is aanbesteed.⁸ Net zoals dat bij de rijksoverheid het geval bleek, zal dat ook bij de lagere overheden naar verwachting voor een enorme stimulans van de pro-

fessionalisering van de inkoopfunctie zorgen. Het is te betreuren dat de professionalisering op deze wijze 'afgedwongen' wordt, maar het feitelijke resultaat kan alleen maar tevreden stemmen.

Is dit de juiste werkwijze?

De overheid als inkoper is met een gestaag maar langzaam proces van professionalisering bezig. In vele overheidsorganisaties krijgt de inkoopfunctie een nieuwe plaats en worden nieuwe mensen benoemd om aan de veranderende (zwaardere) rol van de inkoopfunctie invulling te gaan geven. Alleen al in de laatste twee jaren zijn in steden als Amsterdam, Rotterdam en Utrecht nieuwe structurele initiatieven op inkoopgebied in gang gezet. Maar ook veel kleinere plaatsen zijn met dergelijke initiatieven bezig. Zo hebben een twintigtal kleinere gemeenten in de Achterhoek hun inkoopfunctie (let wel: daar is veelal geen formele inkoopfunctionaris) laten doorlichten en concrete verbeteringsplannen in gang gezet.

In veel van die gevallen ligt de nadruk niet zozeer op een centralisatie van de inkoopfunctie, maar op de inrichting van een of andere vorm van een gecoördineerde inkooporganisatie.⁹ Vele van de nieuwbenoemde medewerkers heten dan ook formeel 'inkoopcoördinator' en niet hoofd Inkoop.

Maar tegelijkertijd moeten we constateren dat de overheid 'er nog lang niet is'. Inhoudelijk bestaat bij de meeste overheidsorganisaties het inkoopbeleid nog steeds uit niet veel meer dan een lijstje met bedragen waaronder één, drie of vijf offertes moeten worden gevraagd. Er is veelal nog nauwelijks nagedacht over de wijze waarop inkopen, die door anderen dan de professionele inkopers worden gedaan (en dat zal in een groot aantal gevallen altijd zo blijven), dienen te worden ingericht. Een belangrijke bijdrage kan daaraan geleverd worden door een goed ingerichte infrastructuur van systemen, methoden, procedures en hulpmiddelen variërend van standaardinkoopvoor-

waarden, via standaardbrieven voor het opvragen van offertes en methoden voor het beoordelen van offertes tot overzichten van lopende contracten en systemen voor het elektronisch bestellen van goederen.

Een dergelijke infrastructuur hoeft natuurlijk helemaal niet specifiek voor iedere overheidsorganisatie separaat te worden ontwikkeld. Juist op dit soort gebieden kan de (rijks)overheid vanuit een centrale positie veel meer ondersteuning bieden of coördineren dan op dit ogenblik gebeurt. Het is juist op dit terrein dat de Britse en Ierse centrale overheid hun belangrijkste bijdrage aan de inkoopfunctie in de vele diverse overheidsorganisaties leveren.

Ten slotte bestaat er nog een belangrijke psychologische barrière die niet onvermeld mag blijven. De EU-aanbestedingsregels worden door velen nog steeds gezien als een bureaucratisch monstern, terwijl dat nauwelijks het geval behoeft te zijn. Als de inkopen altijd al professioneel werden uitgevoerd betekenen de EU-aanbestedingsregels niet veel meer dan dat er tweemaal (bij aankondiging en bij gunning) een bericht naar de EU moet worden gezonden. Alle andere stappen in het aanbestedingsproces zet een professionele inkoper toch al op de voorgeschreven wijze. Voor een niet-professionele inkoper echter zijn de gevolgen aanzienlijk: de EU-aanbestedingsregels leggen een strak regime van professionaliteit op waaraan velen maar moeizaam kunnen wennen. Wijzigingen in het programma van eisen halverwege een aanbesteding of contacten met een voorkeursleverancier zijn niet meer aan de orde en dat wordt vaak uitgelegd als negatief, waar professionals dat als positief ervaren.

Deze en soortgelijke uitingen zijn ook te interpreteren als de laatste restanten van een oude cultuur waarin nauwelijks gestreefd werd naar een professionele inkoopfunctie bij de overheid. Het is mijn stellige overtuiging dat nu een cultuur naar voren komt, waarin de inkoopfunctie allereerst voor het eigen functioneren van de overheid, maar op

den duur ook voor de uitvoering van haar taken naar de burgers, steeds meer de aandacht zal krijgen die ze verdient. Ook de overheid zelf is daarbij nu nog zoekende, maar op de goede weg en bepaald niet verdwaald.

Noten

- 1 Zie het rapport 'Haal Pegels uit die Regels', discussienota ministerie van Economische Zaken (1 oktober 1999).
- 2 Voor een uitgebreide behandeling van de EU-aanbestedingsregels zie Telgen, V.d. Krift en Papenhuijzen, Inkoop en Europees aanbesteden, in: J. Hemels (ed) *Besturen en innovatie*, Vol. 15 (1998), pp. K0900-1-18 of de formele regels op www.minez.nl.
- 3 Gebruikelijk is een inkoopomzet per inkoper van ca. f 20 miljoen. Gemeentes kopen per jaar ca. f 1000 per inwoner in. In gemeenten met minder dan 20.000 inwoners zal een fulltime professionele inkoper derhalve weinig voorkomen.
- 4 Zie De Boer, Telgen en Woudstra, Inkoopmanagement bij gemeenten, *Openbare Uitgaven*, Vol. 27 (1995), no. 5, pp. 235-242.
- 5 Zie het rapport 'Lokale overheidsopdrachten en toepassing van de Europese richtlijnen voor overheidsopdrachten', ministerie van Economische Zaken, 1999.
- 6 Zie www.inkopers.net.
- 7 Zie www.nigp.org.
- 8 Zie onder andere ook Papenhuijzen en Tazeelaar, Accountants gaan ook provincies en gemeenten controleren op naleving van de Europese Richtlijnen, *Tender Nieuwsbrief*, 2001, nr. 7.
- 9 Zie Harink, Telgen en Streefkerk, Inkoopmanagement in gemeenten, Kluwer (1999), hoofdstuk 5.

*Prettige Feestdagen
en een
Gelukkig Nieuwjaar*