

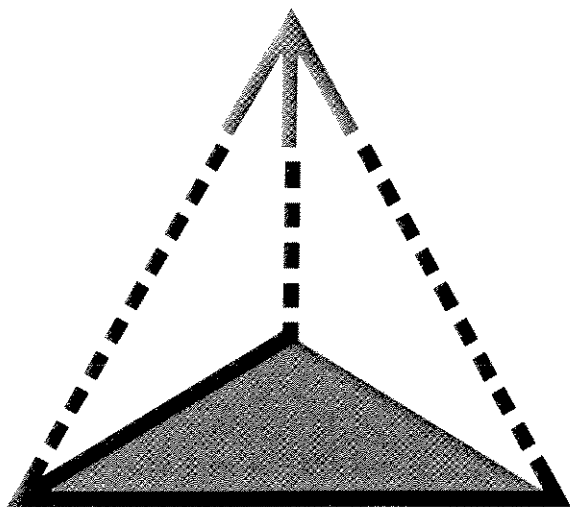
WORKING PAPER

**"Inkoop management
bij gemeenten"
Resultaten van
een landelijk
onderzoek**

**J. Telgen
&
L. de Boer**

VAKGROEP OMST
Enschede, mei 1994

P.O. Box 217
7500 AE Enschede
tel. 053-893493



University of Twente

*University for technical
and social sciences*

School of Management Studies

T E C H N I S C H E

B E D R I J F S K U N D E

"INKOOPMANAGEMENT BIJ GEMEENTEN"

Resultaten van een landelijk onderzoek

Bij 83 Nederlandse gemeenten is onderzoek gedaan naar de status van de inkoopfunctie. Hierbij is aandacht geschonken aan de organisatie van de inkoop, de werkwijze en de invloed van de politieke besluitvorming op het inkoopproces. De onderzoeksresultaten geven aan dat bij een meerderheid van de gemeenten de aandacht voor een professionele aanpak van de inkoopfunctie nog onvoldoende is.

L. de Boer en J. Telgen
Faculteit der Technische Bedrijfskunde, Universiteit Twente

Inleiding

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek inzake Inkoopmanagement bij Nederlandse gemeenten. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de redactie van Binnenlands Bestuur, een onafhankelijk weekblad voor functionarissen bij gemeenten, provincies en daarop betrokken departementen.

Sectie 1 is gewijd aan het doel en de opzet van het onderzoek. Vervolgens worden in sectie 2 de resultaten van de afzonderlijke onderzoeksvragen weergegeven. Op basis van deze resultaten wordt in sectie 3 een algemeen beeld geschetst. Tenslotte worden in sectie 4 de resultaten nader geïnterpreteerd en wordt een algemene conclusie getrokken.

1. Doel, achtergrond en opzet van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is globaal inzicht verkrijgen in de wijze waarop in Nederlandse gemeenten invulling aan de uitvoering en het management van de inkoopfunctie wordt gegeven. De relevantie van het onderzoeksdoel dient geplaatst te worden tegen de achtergrond van het toenemend strategisch belang van de inkoopfunctie voor overheid en bedrijfsleven.

In industriële ondernemingen is 50 % tot 70 % van de omzet inkoopgevoelig. Met name als gevolg van de tendens om niet-strategische activiteiten uit te besteden, zal dit aandeel verder stijgen (bij Sony reeds 90 %) [1]. De wijze waarop invulling aan de inkoopfunctie gegeven wordt en de mate waarin inkoop in een strategisch kader wordt geplaatst, zijn in toenemende mate bepalend voor het ondernemingsresultaat. Uit eerder onderzoek [1,2] bij het Nederlands bedrijfsleven blijkt dat van professionalisering van de inkoopfunctie en een strategisch kader voor de inkoop echter slechts beperkt sprake is.

Ook bij de overheid neemt de aandacht voor de inkoopfunctie toe. De nadrukkelijke noodzaak om de overheidsuitgaven te beperken, de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de overheid op centraal nivo te duur inkoop en te weinig aandacht aan de kwaliteit besteedt [3] en de toegenomen regelgeving met betrekking tot Europese aanbesteding werpen de vraag op hoe het op decentraal, gemeentelijk nivo gesteld is met de inkoopfunctie.

Om het inzicht op dit punt te vergroten, is een telefonische enquête gehouden onder 90 gemeenten. Uit de totale populatie van de Nederlandse gemeenten [4] is een representatieve steekproef getrokken door te stratificeren naar de grootte van de gemeenten.

Van de 90 benaderde gemeenten bleken 83 bereid te zijn mee te werken aan de enquête. De verdelingen naar de grootte (in groepen) van de gemeenten zijn hieronder weergegeven.

	Aantal	Benaderd	Meegewerkt
Groep A: > 100.000 inwoners	20	14	12
Groep B: 50.000 - 100.000 inwoners	35	28	24
Groep C: 20.000 - 50.000 inwoners	134	23	22
Groep D: < 20.000 inwoners	447	25	25
Totaal	636	90	83

Bij de uitvoering van de enquête is in eerste instantie steeds gevraagd naar het Hoofd Inkoop. Vervolgens werden 17 vragen aan de betreffende functionaris voorgelegd. De vragen hadden betrekking op de volgende aspecten: de inkooporganisatie, het financiële volume van de inkoop, de werkwijze en de mogelijke politiek/bestuurlijke randvoorwaarden in het inkoopproces. In nagenoeg alle gevallen bleek het noodzakelijk om bij de vragen over het inkoopvolume ook een functionaris van de Dienst Financiën van de betreffende gemeente te raadplegen.

2. Weergave van de resultaten

Waar mogelijk en zinvol worden de resultaten van de enquête hieronder weergegeven gesplitst naar de omvang van de gemeenten, conform tabel 1.

Vragen betreffende de inkooporganisatie

1. Is er een centrale inkoopafdeling, dan wel wordt er op onderdelen centraal ingekocht? (n=83)

	Ja	Nee
Totaal:	95 %	5 %
Groep A:	92 %	8 %
Groep B:	92 %	8 %
Groep C:	95 %	5 %
Groep D:	100 %	0 %

Toelichting: De bedoeling is om inzicht te krijgen in de mate waarin centraal ingekocht (uitbesteed) wordt. De weergegeven percentages onder 'ja' geven aan in hoeveel procent van de onderzochte gemeenten enigerlei vorm van centrale inkoop voor komt. Dit impliceert niet dat in al deze gemeenten een officiële centrale inkoopafdeling bestaat. In 15 % van de onderzochte gemeenten (n=71) blijkt een officiële Centrale Inkoopafdeling aanwezig te zijn.

2. Tot welke dienst/sector behoort deze centrale inkoopafdeling, dan wel welke dienst/sector verzorgt de centrale inkoop? (n=79)

	Bestuurs (ondersteunende) Diensten	Overige Diensten
Totaal:	92 %	8 %

Toelichting: Vanwege de diversiteit aan gemeentelijke organisatiestructuren is het niet mogelijk gebleken per groep een eenduidige classificatie van de gegeven antwoorden te maken. In verreweg de meeste gevallen wordt centraal ingekocht vanuit een afdeling Interne of Algemene Zaken behorend tot de Bestuursdienst. Tot de overige diensten behoren diensten als Beheer en Milieu en Gemeentewerken.

3. Zijn er diensten/sectoren met een eigen inkoopafdeling en zo ja, welke zijn dat? (n=80)

	Ja	Nee
Groep A:	36 %	64 %
Groep B:	20 %	80 %
Groep C:	19 %	81 %
Groep D:	4 %	96 %
Totaal:	18 %	82 %

Toelichting: Het betreft hier formele inkoopafdelingen, anders dan eventuele centrale inkoopafdelingen, bestaande uit één of meer inkoopfunctionarissen. Daar waar dergelijke afdelingen bestaan, zijn deze met name ondergebracht bij Diensten/sectoren welke zich bezig houden met Openbare werken en bij gemeentelijke sociale werkplaatsen.

4. Waaruit bestaat het centraal ingekochte pakket hoofdzakelijk? (n=82)

Items	
Kantoorbenodigdheden:	91 %
Kantoormachines:	84 %
Meubilair:	61 %
Automatisering (hardware):	73 %
Schoonmaak:	16 %
Catering:	11 %
Overig:	12 %

Toelichting: De percentages geven aan in hoeveel procent van de onderzochte gemeenten het betreffende item onderdeel uitmaakt van het centraal ingekochte pakket. Met betrekking tot het item 'automatisering' wordt opgemerkt dat in 41 % van de onderzochte gemeenten (n=71) de centrale inkoop van dit item door een aparte afdeling Automatisering wordt verzorgd. Het item 'overig' omvat een zeer divers pakket van onder andere boeken, abonnementen, brandstof en de aanleg en het onderhoud van openbare werken.

Vragen betreffende het inkoopvolume

5. Wat is het geschatte volume van de centrale inkoop, uitgedrukt als percentage van de totale inkoop? (n=42)

	Gemiddelde	Hoogste	Laagste
Groep A:	2 %	4 %	1 %
Groep B:	22 %	100 %	1 %
Groep C:	3 %	7 %	1 %
Groep D:	2 %	4 %	1 %
Totaal:	9 %	100%	1 %

6. Wat is het geschatte volume van de totale inkopen, uitgedrukt als percentage van de totale uitgaven van de gemeente? (n=51)

	Gemiddelde	Hoogste	Laagste
Groep A:	32 %	60 %	19 %
Groep B:	20 %	40 %	6 %
Groep C:	21 %	35 %	9 %
Groep D:	28 %	57 %	12 %
Totaal:	23 %	60 %	6 %

Toelichting: Aan de functionarissen is gevraagd een schatting te geven van de jaarlijkse uitgaven voor centraal ingekochte goederen en diensten, de totale jaarlijkse inkopen/uitbestedingen en de totale jaarlijkse uitgaven van de betreffende gemeente. Op basis van deze schattingen zijn vervolgens per gemeente de procentuele inkoopvolumina berekend. Onder 5 en 6 zijn per groep en voor het totaal de gemiddelde percentages weergegeven. Onder de totale inkopen/uitbestedingen worden alle uitgaven van de gemeente verstaan voorzover die niet bestaan uit salarissen voor eigen personeel en alle mogelijke uitkeringen zoals subsidies, sociale uitkeringen en rente- en aflossingsbedragen. In nagenoeg alle gevallen zijn voor de schattingen van het totale inkoopvolume en de totale gemeentelijke uitgaven functionarissen van de Diensten Financiën benaderd.

Vragen betreffende de werkwijze

7. Wordt inkoop als een strategische prioriteit in het gemeentelijk beleid gezien? (n=81)

	Ja	Nee	Onbekend
Groep A:	58 %	33 %	9 %
Groep B:	54 %	33 %	13 %
Groep C:	33 %	62 %	5 %
Groep D:	33 %	63 %	4 %
Totaal:	43 %	49 %	8 %

8. Werkt u met een inkoopplan waarin inkoopdoelstellingen en onderliggende acties zijn gedefinieerd? (n=83)

	Ja	Nee	Onbekend
Groep A:	42 %	58 %	0 %
Groep B:	38 %	63 %	0 %
Groep C:	9 %	91 %	0 %
Groep D:	20 %	80 %	0 %
Totaal:	25 %	75 %	0 %

9. Is er sprake van periodieke meting en beoordeling van de inkoopactiviteiten? (n=83)

	Ja	Nee	Onbekend
Groep A:	50 %	50 %	0 %
Groep B:	50 %	50 %	0 %
Groep C:	45 %	55 %	0 %
Groep D:	36 %	64 %	0 %
Totaal:	45 %	55 %	0 %

10. Hanteert u een gestandaardiseerde methode voor het beoordelen van leveranciers? (n=83)

	Ja	Nee	Onbekend
Groep A:	50 %	50 %	0 %
Groep B:	38 %	62 %	0 %
Groep C:	18 %	82 %	0 %
Groep D:	36 %	64 %	0 %
Totaal:	34 %	66 %	0 %

Vragen betreffende het bestaan van politiek/bestuurlijke randvoorwaarden.

11. Is er sprake van een bepaald voorkeursbeleid, bijvoorbeeld ten behoeve van lokale leveranciers? (n=83)

	Ja	Nee
Groep A:	33 %	67 %
Groep B:	38 %	62 %
Groep C:	55 %	45 %
Groep D:	46 %	54 %
Totaal:	42 %	58 %

12. Zo ja, welke invloed heeft dit op het inkoopproces? (n=36)

	Positief	Negatief	Geen
Totaal:	22 %	3 %	75 %

Toelichting: De positieve invloed bestaat uit voordelen op het gebied van logistiek, communicatie en service. De negatieve invloed heeft betrekking op de hogere prijzen van lokale leveranciers. Daar waar geen specifieke invloed aan het voorkeursbeleid wordt toegeschreven, is als toelichting gegeven dat lokale leveranciers slechts bij gelijkwaardigheid de voorkeur krijgen.

13. Bestaan er politieke criteria bij het inkoopproces als het gaat om de aard van het ingekochte en/of de keuze van de leveranciers? (n=83)

	Ja	Nee
Groep A:	92 %	8 %
Groep B:	92 %	8 %
Groep C:	64 %	36 %
Groep D:	40 %	60 %
Totaal:	69 %	31 %

Daar waar politieke criteria bestaan, is gevraagd enkele voorbeelden te geven. De voorbeelden zijn gecategoriseerd weergegeven in het onderstaande overzicht. Tussen haakjes is steeds aangegeven welk aandeel elke categorie in het totaal aantal gegeven voorbeelden heeft.

categorie

Milieu (trop. hardhout, chloorvrij papier etc.)	68 %
Derde wereld produkten (M. Havelaar koffie)	23 %
Zuid-Afrika	5 %
Eisen t.a.v. aantal allochtonen in dienst	4 %

14. Zo ja, welke invloed heeft dit op het inkoopproces? (n=54)

	Positief	Negatief	Geen
Totaal:	18 %	12 %	70 %

Toelichting: Als negatieve effecten van de politieke criteria worden genoemd de lagere kwaliteit en de hogere prijzen van bepaalde (milieuvriendelijke) produkten die als gevolg van de politieke besluitvorming gebruikt dienen te worden. Daar waar vraag 14 met 'geen' of 'positief' is beantwoord, geven de functionarissen aan dat bij de gebruikers een breed draagvlak bestaat voor milieu-richtlijnen, dat er voldoende alternatieven zijn en dat 'de politiek' de consequenties voor haar rekening neemt.

15. Bestaan er budgettaire criteria bij het inkoopproces in de zin van vastgestelde tijdvakken van besteding of maximale bestedingsbedragen? (n=83)

	Ja	Nee
Groep A:	92 %	8 %
Groep B:	100 %	0 %
Groep C:	86 %	14 %
Groep D:	76 %	24 %
Totaal:	88 %	12 %

16. Zo ja, welke invloed heeft dit op het inkoopproces? (n=74)

	Positief	Negatief	Geen
Totaal:	38 %	9 %	53 %

Toelichting: Als voorbeeld van de positieve invloed op het inkoopproces wordt de controlerende/sturende werking op de uitgaven aangegeven welke uitgaat van een budgetsysteem. Als voorbeeld van de negatieve invloed op het inkoopproces wordt aangegeven dat door de Inkoop behaalde besparingen op de uitgaven worden ingehouden op het inkoopbudget voor de volgende periode, hetgeen het doen van 'onnodige' uitgaven, vooral aan het eind van het jaar, kan stimuleren. Deze gang van zaken staat ook wel bekend als de 'december-koorts'.

17. Zijn er overige, hier niet genoemde maar mogelijk voor de gemeente specifieke omstandigheden die een positieve of negatieve invloed hebben op de uitvoering en het management van de inkoopfunctie?

genoemde omstandigheden die een positieve invloed hebben:

regio-vorming met omliggende gemeenten bij de inkoop van met name papier en kantoormachines

besparingen dankzij de strikte toepassing van richtlijnen inzake Europese aanbesteding en een belangrijke rol van een Centrale Inkoopafdeling

genoemde omstandigheden die een negatieve invloed hebben:

teveel vrijblijvendheid bij centrale inkoop

het opheffen van de centrale inkoopafdeling door de gemeenteraad

te weinig aandacht voor de inkoopfunctie: er kan te weinig tijd worden

vrijgemaakt om de inkoop beter op te zetten

3. Beschrijving van het algemene beeld

Bij een duidelijke meerderheid (95 %) van de onderzochte gemeenten is sprake van een vorm van centrale inkoop. In veel minder gevallen (15 %) bestaat een formele centrale inkoopafdeling. De coördinatie van de centrale inkoop is in de meeste gemeenten ondergebracht bij afdelingen behorende tot de bestuurs- of bestuursondersteunende diensten. Het aantal diensten met een eigen inkoopafdeling ligt bij de grotere gemeenten hoger dan bij de kleinere gemeenten.

Het centraal ingekochte pakket omvat in hoofdzaak kantoorbenodigdheden, kantoormachines en meubilair. Computerhardware wordt in de meeste onderzochte gemeenten (73 %) wel centraal ingekocht maar door een aparte afdeling Automatisering.

Het geschatte volume van de centrale inkoop bedraagt in bijna 90 % van de onderzochte gemeenten niet meer dan 10 % van het totale inkoopvolume. Zelfs indien we rekening houden met bijzondere inkopen (bijv. projecten) betekent dit toch dat slechts een uiterst beperkt deel van de inkopen centraal worden geregeld. En datgene wat centraal is geregeld bestrijkt dan voornamelijk de min of meer repeterende behoefte aan kantoor artikelen. Dat impliceert dus een keuze om de inkoop te laten uitvoeren door materie-deskundigen i.p.v. door inkoop-deskundigen.

Weinig beleidsmatige sturing van de inkoop

Wat de werkwijze betreft, blijkt in een meerderheid van onderzochte gemeenten de inkoopfunctie niet als een strategische prioriteit te worden beschouwd en bestaat er noch een inkoopplan noch een systeem van periodieke meting en beoordeling van de inkoopactiviteiten. In de kleinere gemeenten, de groepen C en D, blijkt dit algemene beeld van de werkwijze sterker aanwezig te zijn dan in de grotere gemeenten.

Politieke invloeden zijn aanwezig

In iets minder dan de helft van de onderzochte gemeenten is sprake van een voorkeursbeleid ten behoeve van lokale leveranciers. Ook hier scoren de kleinere gemeenten hoger dan de grotere gemeenten. Gevraagd naar de invloed van het voorkeursbeleid op het inkoopproces geeft een meerderheid van de functionarissen aan dat er geen specifieke voor- of nadelen aan kleven. Het algemene beeld is dat lokale leveranciers slechts bij gelijkwaardige offertes de voorkeur krijgen. Drie procent van de ondervraagde inkopers spreekt van een duidelijke negatieve invloed op het inkoopproces.

Een meerderheid van de ondervraagde functionarissen geeft aan dat er sprake is van politieke criteria bij het inkoopproces. Bij de grotere gemeenten, de groepen A en B, is dit duidelijk meer het geval dan bij de kleinere gemeenten. De criteria hebben bovenal betrekking op de wensen cq. richtlijnen van het bestuur van de gemeente om bij het inkoopproces rekening te houden met de milieu-aspecten. In een meerderheid van de onderzochte gemeenten wordt aan de criteria geen specifieke dan wel een positieve invloed op het inkoopproces toegekend.

Wat de aanwezigheid van budgettaire criteria betreft, vertoont het algemene beeld overeenkomsten met dat van de vraag over de politieke criteria; bij een duidelijke meerderheid van de onderzochte gemeenten is sprake van dergelijke criteria en bij de grotere gemeenten relatief gezien meer dan bij de kleinere gemeenten. In de meeste gevallen wordt aan de budgettaire criteria geen specifieke dan wel een positieve invloed toegekend. Een mogelijke negatieve invloed, welke zich bijvoorbeeld kan manifesteren in de eerder genoemde december-koorts, wordt slechts in een minderheid van de gevallen genoemd.

Een veel genoemde specifieke omstandigheid die een positief effect heeft op het inkoopproces is de regiovorming met omliggende gemeenten bij de inkoop van met name drukwerk en kantoormachines.

4. Conclusies

Op basis van de onderzoeksresultaten wordt de algemene conclusie getrokken dat van een professionele aanpak en een strategische visie op de inkoopfunctie binnen de Nederlandse gemeenten nog geen sprake is.

Zo is uit het onderzoek gebleken dat de inkoopfunctie slechts door een beperkt aantal gemeenten überhaupt van strategisch belang wordt geacht. Wel hebben de grotere gemeenten in relatief meer gevallen een strategische visie op de inkoop dan de kleinere gemeenten.

De conclusie wordt ondersteund door de bevinding dat een grote meerderheid van de gemeenten geen inkoopplan heeft. Als gekeken wordt naar het verband tussen de vragen betreffende de werkwijze en de organisatie blijkt dat van de alle onderzochte gemeenten die de inkoop als een strategische prioriteit zien meer dan de helft niet met een inkoopplan werkt en dat bijna driekwart geen formele centrale inkoopafdeling heeft. Voorts is gebleken dat er bij gemeenten over het algemeen geen direct inzicht in het inkoopvolume bestaat.

Bij analyse van het verband tussen het hebben van een (formele) centrale inkoopafdeling en de beleidsmatige aanpak van de inkoop blijkt op dat punt geen onderscheid. Weliswaar zijn de aandelen van de inkoop die via de centrale inkoopafdeling lopen, groter (30 % contra 4 %), maar gemeenten met centrale inkoopafdelingen hebben even vaak een strategische visie op inkoop en slechts in geringe mate (36 % versus 25 %) vaker een inkoopplan.

Het algemene beeld van de status van de inkoopfunctie bij de gemeenten komt redelijk overeen met het beeld van de inkoopfunctie bij het bedrijfsleven. Door combinatie van de resultaten van dit onderzoek met een onderzoek onder bedrijven [5] blijken per vraag geen bijzondere verschillen.

	Gemeenten (n=83)	Bedrijven [5] (n=840)
Wordt inkoop als strategische prioriteit gezien	43 %	64 %
Werkt u met een Inkoopplan?	25 %	34 %
Is er een periodieke meting en beoordeling van inkoopactiviteiten?	45 %	47 %
Hanteert u een gestandiseerde methoden voor leveranciersbeoordling?	34 %	48 %

Opvallend is wel dat gemeenten over de hele linie lager scoren dan bedrijven op een aantal elementen van professionaliteit van de inkoopfunctie.

Nog sterker dan voor het bedrijfsleven is er dus voor de gemeenten aanleiding te streven naar verdere professionalisering van de inkoopfunctie. Daarbij is gebleken dat de invloed van typische overheidskenmerken zoals politieke besluitvorming en de december-koorts op het inkoopproces beperkt is. Deze kenmerken hoeven een professionele inkoopfunctie niet in de weg te staan.

Literatuur

1. A.J. van Weele, Inkoop in strategisch perspectief, Alphen a/d Rijn, Samsom
2. J. Telgen, Inzicht en Overzicht; de uitdagingen van Besliskunde en Inkoop management, Oratie Universiteit Twente, 1994.
3. Zie o.a. verslag over 1991 van de Algemene Rekenkamer
4. Gids Gemeentebesturen, editie 1994
5. Coopers & Lybrand Management Consultants, Utrecht, benchmark Inkoop, 1994.