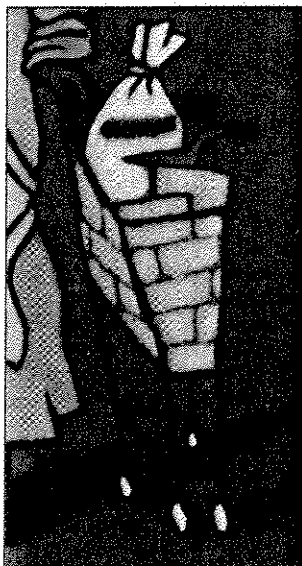


# BINNENLANDS

ONAFHANKELIJK WEEKBLAD, 15e JAARGANG, WEEK 19-20, 20 MEI 1994

## Centrale inkoop gemeenten is kruimelwerk

Centrale inkoop-afdelingen bij gemeenten moeten zich in het algemeen tevreden stellen met kruimelwerk. Vrijwel elke gemeente heeft wel zo'n aparte afdeling of dienst, maar op de keper beschouwd zijn zij slechts 'goed' voor 9% van de totale gemeentelijke materiële bestedingen. Milieu-overwegingen leggen in het aankoopbeleid steeds meer gewicht in de schaal. Lokale bedrijven krijgen in het inkoopproces waar mogelijk de voorkeur. Dit zijn enkele conclusies uit een onderzoek dat de faculteit der technische bedrijfskunde van de Universiteit Twente verrichtte in opdracht van *Binnenlands Bestuur*. Voor de enquête werd een representatieve steekproef van negentig gemeenten bena-



derd en werden zeventien vragen voorgelegd over organisatie en structuur van inkoop, over mate van centralisatie, over de al dan niet strategische positie van inkoop binnen het gemeentelijk beleid en de invloed van lokaal-politieke factoren. Prof. dr. J. Telgen, onder wiens supervisie het onderzoek plaats had, concludeerde eerder dit jaar in een oratie dat een meer strategische beleidsvisie op het inkoopproces bedrijven en overheden jaarlijks 10 à 20 miljard gulden kan besparen. Onder gemeenten is volgens Telgen en onderzoeker L. de Boer nog minder te merken van zo'n strategische beleidsvisie dan bij particuliere bedrijven.

Zie katern *BBM*, pagina 34

# BESTUUR

## Gemeenten delen verantwoordelijkheid ouderenzorg met verzekeraars

Het rapport van de commissie-Welschen over de toekomst van de ouderenzorg is overwegend positief ontvangen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) kan zich, in een voorlopige reactie, goed vinden in het voorgestelde model, waarbij de verzekeraars verant-

woordelijk blijven voor de zorgvoorzieningen, maar wel samen met de gemeenten moeten overleggen over het aanbod aan zorgen en woonvoorzieningen voor ouderen in een bepaalde regio. Wel vindt de VNG het onbegrijpelijk dat de commissie zo weinig aandacht besteedt aan de Wet Voorzieningen Gehandicapten, waar de gemeenten per 1 april verantwoordelijk voor zijn geworden. Per slot staat of valt het beleid om ouderen zo lang mogelijk thuis te laten wonen, met de voorzieningen (rolstoelen, woningaanpassingen, vervoersvoorzieningen) die de gemeenten aan de ouderen verspreken. 'Dan kleur je de rol van gemeenten toch heel anders, als je dat erbij betreft,' aldus M. Schrijver, plaatsvervangend hoofd Maatschappelijke Aangelegenheden en Volksgezondheid van de VNG.

In het verleden heeft de VNG er

voor gepleit om delen van de zorgvoorzieningen, zoals wijkverpleging, gezinszorg en eventueel zelfs de verpleeghuiszorg, te decentraliseren naar de gemeenten. 'We vinden het acceptabel dat de commissie ervoor kiest de thuiszorg toch bij de verzekeraars te houden,' zegt Schrijver. 'Al vragen we ons af of de commissie voldoende gekeken heeft naar de financiële beheersbaarheid. De wijze waarop mensen aanspraak kunnen maken op verzekeringspollissen houdt niet veel rekening met het sociale netwerk van ouderen en vrijwilligers in wijk en buurt.' De VNG wil de 'suggestie' om toch nog eens te kijken of thuiszorg niet beter door de gemeenten gedaan kan worden, handhaven. De VNG is ook tevreden over de manier waarop de commissie een knoop heeft doorgemaakt in het zogenoemde woon-zorg-debat, waarbij het ministerie van VROM grote angst had dat met geld voor 'bakstenen' de zorg van ouderen werd bekostigd. Het gekozen twee-kolommen-model laat de zorg uit de ziektekostenverzekeringen (AWBZ) betalen en woonvoorzieningen uit volks-

vervolg op pagina 2

(I.M.)

KOV

voor oplossingen met meerwaarde

KOV VAN ALPHEN

informatica adviseurs

Pelmolenlaan 16 c  
3447 GW Woerden  
telefoon 03480-25151  
fax 03480-25296

### BB 21/22

Binnenlands Bestuur komt volgende week niet uit. Het eerstvolgende nummer (BB 21/22) verschijnt vrijdag 3 juni.

**Regels, 19**  
gemeenten worden er knettergek van. Hartekreet op VNG-congres: wetgever moet zich inleven in de uitvoerder!

**Concurrentie 21**  
voor de sociale dienst. Planpraktijk heeft tweehonderd gemeenten als klant.

**Projectminister: 22**  
een nieuwe impuls voor de sociale vernieuwing.

Nico Visscher .....	3
Leo van Atten .....	6
Heden .....	9
Raad van State .....	14
Commentaren .....	15
Agenda, Personalía, Efbé .....	24
Platform, Brieven .....	26
P. Bordewijk .....	29
Boeken & Bladen .....	30
BB Management vanaf .....	34
Standplaats Berlijn, Met ingehouden adem .....	68

BB Management

# aanbesteding & inkoopbeleid

Aan de schandpaal werd reeds menige overheid genageld. Ze lieten zich fêteren door het plaatselijk bedrijfsleven in ruil voor kleine of grote overheidsopdrachten. 'Affaires' kwamen aan het licht in Limburg, maar ook elders bleek het bestuurlijk of ambtelijk vlees zwak. Heeft het appel op bestuurlijke integriteit en zuiverheid iets uitgehaald of kunnen we straks, zoals een van de burgemeesters in deze BB Management voorspelt, op het wereldkampioenschap voetbal in de VS gemeentebestuurders tegenkomen die van de plaatselijke aannemer een ticket toegespeeld kregen en nog steeds vinden dat zo iets gewoon moet kunnen?

Vast staat dat het openbaar bestuur met name bij bouwopdrachten meer en openbaar aanbesteedt en in die zin lering trekt uit de risico's die aan de tot voor kort gangbare onderhandse praktijk verbonden zijn. Aan die kentering liggen doelmatigheid, bezuinigingsnoden en steeds dwingender richtlijnen van de Europese Unie ten grondslag.

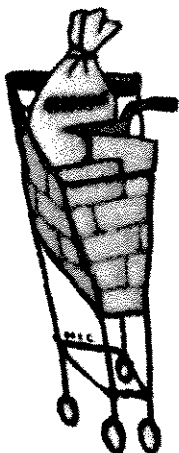
Verzakelijking en professionalisering van inkoop en aanbesteding vinden met dat alles meer erkenning. Maar het gaat nog schoorvoetend. Van opperste doelmatigheid is nog allesbehalve sprake, zo leert een onderzoek dat de Universiteit Twente in opdracht van dit blad instelde. De overgrote meerderheid van de gemeenten mag er dan een centrale afdeling inkoop op na houden, maar dat gegeven is minder sussend dan het lijkt. In bijna 90% van de onderzochte gemeenten moet die centrale afdeling zich tevreden stellen met de kruimels. Amper 10% van het totale inkoopvolume 'loopt' via deze afdelingen. Van echte professionalisering en van een strategische visie is dan ook nog allesbehalve sprake, zo blijkt. Het belang daarvan wordt nog eens bepleit in een interview met de Twentse hoogleraar prof. dr. Telgen. Voorts in deze BB Management aandacht voor de opleiding van inkoopers, de mogelijkheden van intergemeentelijke samenwerking en een kijkje in de keuken van Heerlen en Groningen, die centralisatie en professionalisering al eerder tot uitgangspunt van hun inkoopbeleid kozen.

Onderzoek gemeentelijk inkoopbeleid.....	4
Samen winkelen is goedkoper .....	8
Fraude bij aanbesteding .....	10
Heerlen en Groningen .....	18
Interview met prof. J. Telgen .....	20
Opleiding hard nodig .....	25
Het Raderwerk.....	27
Trouble is my business .....	29

Tekening omslag Nicolette Wever  
Foto links Peter van der Meer

*Met scherp inkopen valt geld te verdienen. Maar dan moet de inkoop wel professioneel aangepakt worden. En daar is bij gemeenten geen sprake van. In de meeste gemeenten is van een strategische visie op de inkoopfunctie nauwelijks iets te bespeuren. Hoewel 95% van de gemeenten een centrale inkoop heeft, moet deze afdeling zich tevreden stellen met kruimelwerk. Slechts 9% van het totale inkoopvolume loopt via deze centrale afdeling; zij bemoeien zich vooral met de gummetjes, potloden en andere 'dagelijkse boodschappen'. Dit blijkt uit een onderzoek dat hoogleraar inkoopmanagement J. Telgen en student-assistent L. de Boer van de faculteit Technische Bedrijfskunde van de TU Twente in opdracht van BB verrichtten. Negentig gemeenten werden zeventien vragen voorgelegd over de organisatie van de inkoopfunctie, de werkwijze en de politiek/bestuurlijke voorwaarden.*

- J. TELGEN EN L. DE BOER -



# Van echte prof strategische visie

De inkoopfunctie wordt steeds belangrijker voor overheid en bedrijfsleven. In industriële ondernemingen is 50 tot 70 procent van de omzet inkoopgevoelig. Verwacht wordt dat dit aandeel verder zal stijgen, met name door de tendens om niet-strategische activiteiten uit te besteden. Bij Sony bijvoorbeeld ligt dat deel al op 90 procent [1].

Hoewel de inkoopfunctie dus steeds bepalender wordt voor de resultaten van ondernemingen, blijkt uit onderzoek [1, 2] dat er slechts in beperkte mate sprake is van professionalisering van de inkoopfunctie en een strategisch kader voor de inkoop.

Ook bij de overheid neemt de aandacht voor de inkoop toe. Er moet alom bezuinigd worden op overheidsuitgaven. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de overheid op centraal niveau te duur inkoop en te weinig aandacht besteedt aan kwaliteit [3].

Verder speelt de toegenomen regelgeving met betrekking tot Europese aanbesteding een belangrijke rol.

Met deze feiten in het achterhoofd is onderzocht hoe er op decentraal, gemeentelijk niveau wordt omgegaan met de inkoop.

## ORGANISATIE

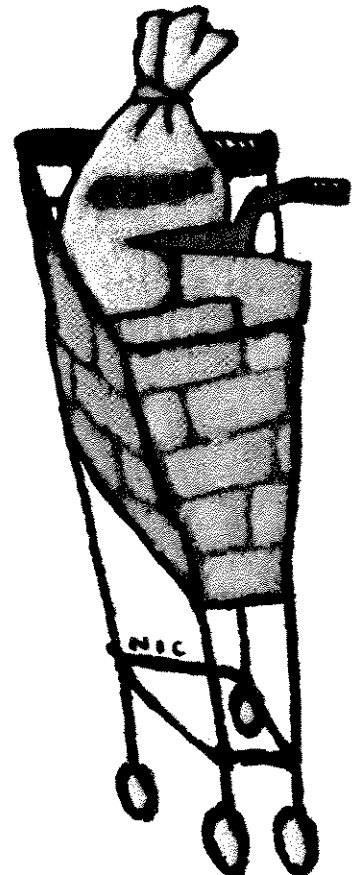
Een duidelijke meerderheid (95%) van de onderzochte gemeenten hanteert een vorm van centrale inkoop. Opvallend is dat slechts 15% van de gemeenten een formele centrale inkoopafdeling heeft. In de meeste gemeenten wordt de centrale inkoop gecoördineerd door afdelingen die behoren tot bestuurs- of bestuursondersteunende diensten, zoals de afdeling Interne of Algemene Zaken. De grotere gemeenten hebben meer diensten met een eigen inkoopafdeling dan de kleinere gemeenten.

Uit tabel 1 blijkt dat vooral kantoorbenodigdheden, kantoormachines en meubilair centraal worden ingekocht. In bijna driekwart van de gemeenten wordt de computerhardware centraal ingekocht door een aparte afdeling Automatisering.

tabel 1 Beschrijving items van het centraal ingekochte pakket. (n=82)

Kantoorbenodigdheden	91%
Kantoormachines	84%
Meubilair	61%
Automatisering (hard ware)	73%
Schoonmaakartikelen	16%
Catering	11%
Overig	12%

Toelichting: de percentages geven aan in hoeveel procent van de gemeenten het betreffende item deel uitmaakt van het centraal ingekochte pakket. Onder 'overig' vallen diverse zaken als boeken, abonnementen, brandstof en aanleg en onderhoud van openbare werken.



# Professionalisering en is geen sprake

Opvallend is dat in bijna 90 % van de onderzochte gemeenten de centrale inkoop slechts 9 % van het totale inkoopvolume beslaat. Zelfs indien we rekening houden met bijzondere inkopen (bijvoorbeeld projecten) betekent dit toch dat slechts een uiterst beperkt deel van de inkopen centraal wordt geregeld. Het gaat dan vooral om de min of meer reputerende behoefte aan kantoorartikelen. Dit impliceert een keuze om de inkoop door materie-deskundigen te laten uitvoeren in plaats van inkoop-deskundigen.

tabel 2 Geschatte volume van de centrale inkoop, uitgedrukt als percentage van de totale inkoop. (n=42)

Gemeente grootte	Gemiddelde	Hoogste	Laagste
Totaal	9%	100%	1%
>100.000 inwoners	2%	4%	1%
50.000 - 100.000	22%	100%	1%
20.000 - 50.000	3%	7%	1%
< 20.000	2%	4%	1%

tabel 3 Geschatte volume van de totale inkopen, uitgedrukt als percentage van de totale uitgaven van de gemeenten. (n=51)

Gemeente grootte	Gemiddelde	Hoogste	Laagste
Totaal	23%	60%	6%
> 100.000 inwoners	32%	60%	19%
50.000 - 100.000	20%	40%	6%
20.000 - 50.000	21%	35%	9%
< 20.000	28%	57%	12%

Toelichting: functionarissen hebben een schatting gemaakt over de jaarlijkse uitgaven voor centraal ingekochte goederen en diensten, de totale jaarlijkse inkopen/uitbestedingen en de totale jaarlijkse uitgaven. Op basis van deze schattingen zijn de procentuele inkoopvolumina berekend.

Met de totale inkopen/uitbestedingen worden alle uitgaven van de gemeenten bedoeld, behalve de personeelssalarissen, uitkeringen, subsidies en rente- en aflossingsbedragen.

## GEEN STRATEGISCHE PRIORITEIT

Uit het onderzoek blijkt dat de onderzochte gemeenten hun inkoop nauwelijks beleids-

matig sturen. Zo wordt de inkoopfunctie in het algemeen niet als een strategische prioriteit in het gemeentelijk beleid beschouwd. Driekwart geeft aan geen inkoopplan te hebben, waarin inkoopdoelstellingen zijn gedefinieerd. Meer dan de helft werkt zonder een periodieke meting en beoordeling van inkoopactiviteiten. Tweederde van de gemeenten hanteert geen gestandaardiseerde methode voor het beoordelen van leveranciers. Dit beeld is overigens sterker aanwezig bij de kleinere gemeenten (tot 50.000 inwoners) dan bij de grotere gemeenten.

## POLITIEK/BESTUURLIJKE INVLOEDEN

Bijna de helft van de gemeenten - vooral de kleinere - geeft aan voorkeur te hebben voor lokale leveranciers. Echter 75 % stelt dat dit voorkeursbeleid geen invloed heeft op de inkoop. Lokale leveranciers krijgen slechts bij gelijkwaardigheid de voorkeur. Positieve invloed (22%) op inkoop ziet men vooral op het gebied van logistiek, communicatie en service. Negatief (3%) zijn de hogere prijzen van lokale leveranciers.

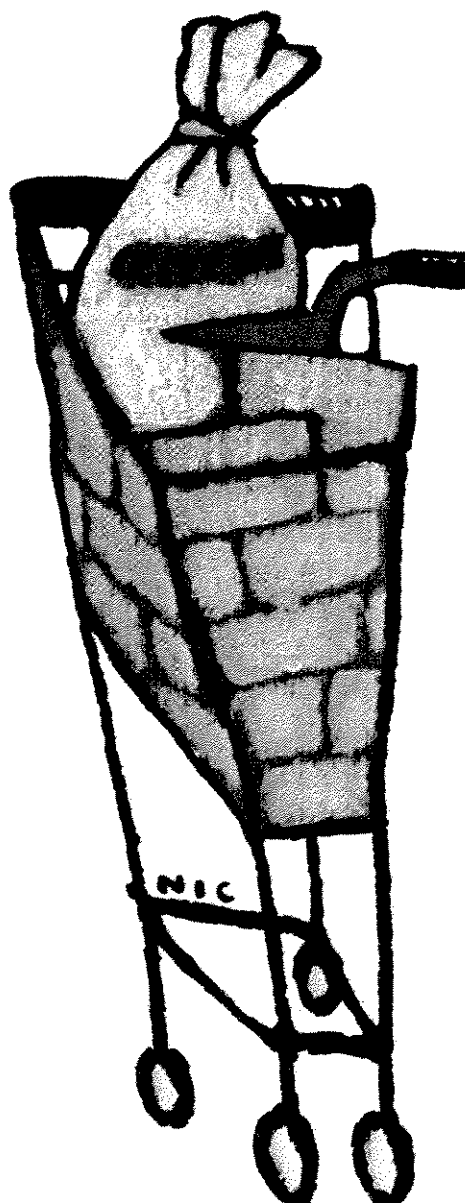
Politieke criteria beïnvloeden in 69 % van de gemeenten de inkoop, het sterkst in de grote gemeenten. Deze criteria komen vooral neer op milieu-aspecten, die het bestuur van de gemeente van belang acht bij de inkoop. In 68 % van de gevallen noemt men milieuoverwegingen; zoals voorkeur voor chloorvrij papier en afwijzing van tropisch hardhout. In bijna een kwart van de gevallen (23%) noemt men de voorkeur voor Derde-Wereldproducten zoals Max Havelaar koffie.

De overgrote meerderheid (88 %) stelt dat politieke criteria géén of een positieve invloed hebben op de inkoop. Men benadrukt dat er bij de gebruikers een breed draagvlak bestaat voor milieu-richtlijnen en

dat er voldoende alternatieven zijn. Als negatief punt (12 %) worden de lagere kwaliteit en de hogere prijzen van bepaalde (milieuvriendelijke) producten genoemd.

## DECEMBERKOORTS

Bij een duidelijke meerderheid van de gemeenten (88 %) spelen budgettaire crite-



ria een rol bij de inkoop. Die criteria komen neer op vastgestelde tijdvakken van besteding of maximale bestedingsbedragen.

Als positieve invloed (38 %) noemt men bijvoorbeeld de controlerende en sturende werking dat een budgetstelsel heeft op uitgaven. Een voorbeeld van negatieve invloed (9 %) is dat door de inkoop behaalde besparingen worden ingehouden op het budget voor de volgende periode. Dit kan de zogenaamde decemberkoorts veroorzaken, waarbij aan het einde van het jaar allerlei onnodige uitgaven worden gedaan.

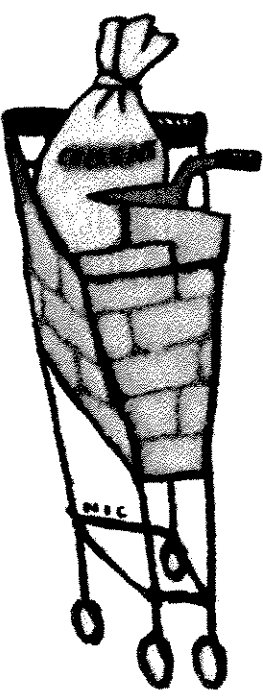
Gevraagd naar overige invloeden op uitvoering en management van de inkoopfunctie noemden gemeenten als positieve invloed:

- regiovorming met omliggende gemeenten bij de inkoop van met name kantoorapparatuur en drukwerk.
- besparingen dankzij een strikte toepassing van richtlijnen inzake Europese aanbesteding en een belangrijke rol van een Centrale Inkoopafdeling.

Op de vraag of er nog omstandigheden zijn die een negatieve invloed hebben werd geantwoord:

- teveel vrijblijvendheid bij centrale inkoop.
- het opheffen van de centrale inkoopafdeling door een gemeenteraad.
- te weinig aandacht voor de inkoopfunctie er kan te weinig tijd worden vrijgemaakt om de inkoop beter op te zetten.

Op basis van de onderzoeksresultaten kunnen we concluderen dat van een professionele aanpak en strategische visie op de inkoopfunctie binnen de Nederlandse gemeenten nog geen sprake is. Deze conclusie wordt ondersteund door het feit dat de grote meerderheid van de gemeenten geen



## Het onderzoek

Om een beeld te krijgen van de manier waarop Nederlandse gemeenten omgaan met hun inkoop zijn in een telefonische enquête 90 gemeenten benaderd, waarvan er uiteindelijk 83 hebben meegewerkt aan het onderzoek. Uit alle Nederlandse gemeenten (bron: Gids Gemeentebesturen, editie 1994) is een representatieve steekproef getrokken door te stratificeren naar de grootte van de gemeenten. In onderstaande tabel is de verdeling weergegeven. In eerste instantie is steeds gevraagd naar het Hoofd Inkoop. In bijna alle gevallen werd voor de vragen over inkoopvolume een functionaris van de

Gemeenten naar grootte	Aantal	Benaderd	Meegewerkt
> 100.000 inwoners	20	14	12
50.000 - 100.000	35	28	24
20.000 - 50.000	134	23	22
< 20.000	447	25	25
Totaal	636	90	83

Dienst Financiën onderzocht. De vragen hadden betrekking op de inkooporganisatie, het financiële volume van de inkoop, de werkwijze van het inkoopproces en de politiek/bestuurlijke randvoorwaarden van het inkoopproces. Het onderzoek is verricht door ir L. de Boer en prof. J. Telgen, respectievelijk student-assistent en hoogleraar beslistkunde en inkoopmanagement aan de Universiteit Twente, faculteit Technische Bedrijfskunde.

inkoopplan heeft. Slechts een beperkt aantal gemeenten - vooral de grotere - erkennen het strategisch belang van de inkoopfunctie. Opvallend is dat van de gemeenten die aangeven inkoop als een strategische prioriteit te zien, meer dan de helft niet met een inkoopplan werkt en bijna driekwart geen formele centrale inkoopafdeling heeft.

Gemeenten die wel een centrale inkoopafdeling hebben kopen weliswaar meer centraal in (30 % contra 4 %), maar blijken even vaak een strategische visie op inkoop te bezitten. Verder hebben ze minder vaak dan in de verwachting ligt (36 % contra 25 %) een inkoopplan vergeleken met gemeenten zonder een centrale inkoopafdeling.

Het algemene beeld van de inkoopfunctie bij gemeenten komt redelijk overeen met dat van het bedrijfsleven. Door dit onderzoek te combineren met een onderzoek onder bedrijven [4] komt het volgende beeld naar voren. Deze tabel laat zien dat gemeenten over de

hele linie lager scores op professionaliteit van de inkoopfunctie. Nog sterker dan voor het bedrijfsleven is er dus voor de gemeente aanleiding te streven naar een verdere professionalisering van de inkoop. Typische overheidskenmerken, zoals politieke besluitvorming en de decemberkoorts, hebben slechts een beperkte invloed op de inkoop en hoeven geen belemmering te zijn voor professionalisering.

J.T en L. de B.

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

tabel 4	Gemeenten (n=83)	Bedrijven (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 de inkoopactiviteiten?	45%	47%
Hanteert u een gestandaardiseerde methode voor leveranciersbeoordeling?	34%	48%

