

*Drs. L. S. J. Andringa**

De overheid als inkoper

1. Inleiding

Een beschouwing over de vraag in hoeverre bedrijfseconomische inzichten relevant zijn te achten voor de inkoopfunctie van (roerende) goederen en diensten en in het algemeen voor het aanschaffingsbeleid van de overheid is geen eenvoudige zaak. Het hachelijke van de onderneming schuilt in het 'in hoeverre', omdat de bedrijfseconomie bij het aanschaffingsbeleid en de inkoopprocessen een rol speelt temidden van een veelheid van andere disciplines. Daarnaast begint een overheidsaanschaffingsbeleid geleidelijk pas enige vorm te krijgen, waardoor nog niet over veel ervaring kan worden beschikt. Wel kan worden gesteld dat tot dusverre de bedrijfseconomie steeds een zeer beperkte invloed heeft gehad op de inkoopfunctie, vooral die binnen de overheid. Een oorzaak daarvan is wellicht dat de bedrijfseconomie traditioneel sterk op de particuliere onderneming gericht is geweest en in veel mindere mate op het bedrijf 'overheid'. Kortom de bedrijfseconomie heeft op het terrein van de inkoop en het aanschaffingsbeleid van de overheid naar onze mening nog veel achterstand in te halen. Het zal in het bestek van dit artikel niet mogelijk zijn hierin volledig te voorzien. Geprobeerd zal worden de betekenis van de inkoopfunctie en het aanschaffingsbeleid bij de overheid uiteen te zetten en een aantal instrumenten aan te reiken om te proberen de kloof te overbruggen tussen de aanschaffingen op microniveau en de macro-doelstellingen van de nota Overheidsaanschaffingsbeleid. De kans van slagen hangt in belangrijke mate af van de mate waarin het material management binnen de overheden van de grond komt. Overigens stelt deze nieuwe aanpak ook de inkooporganisatie voor nieuwe eisen.

2. De betekenis van de inkoopfunctie binnen de overheid

Per jaar worden door alle overheden - in de ruimste zin - tezamen voor f 40 mld. aan werken en goederen gekocht. Hiervan zijn f 20 mld. roerende goederen. Voor f 15 mld. wordt aan civiele roerende goederen gekocht, waarvan ca. 15% via de centrale inkooporganisaties (R.I.B.-K.M.C.-R.A.C.). De betekenis van de inkoopfunctie bij de overheid wordt ontleend

** De schrijver is aan de heren W. Veldman, R.A., van de Centrale Accountantsdienst van het Ministerie van Financiën, en aan ing. Y. van der Bijl van het Rijksinkoopbureau dank verschuldigd voor hun belangrijke bijdrage aan de totstandkoming van dit artikel.*

aan het grote financiële beslag dat de aanschaf van goederen en diensten legt op de overheidsuitgaven. Daarbij kan een tweetal aspecten worden onderscheiden die de inkoopfunctie een strategisch karakter geven:

- a. Het streven naar een doelmatige overheidsorganisatie.
- b. De afstemming van collectieve behoeften op de belangen van het bedrijfsleven.

Beide aandachtsvelden komen voort uit de positie van de inkoopfunctie als intermediair tussen overheidsorganisatie(s) en bedrijfsleven en zullen steeds in hun onderlinge samenhang moeten worden gezien. Het doelmatigheidsaspect zal hierbij voorop moeten staan. In het verleden is de aandacht van de inkoopfunctie echter eenzijdig gericht geweest op de leverancier. De toekomstige gebruiker stelde de behoefte vast en de inkoopfunctie bestond uit een zo voordelig mogelijke aanschaf van het betreffende artikel. De doelmatigheidsvraag werd op deze wijze overgelaten aan de gebruiker van de in te kopen goederen en diensten. Vanuit deze doelstelling staat de gebruiker van goederen, werken en diensten centraal, de klant is koning. Hij specificeert en beslist. Vanuit deze doelstelling behartigt bijvoorbeeld het Rijksinkoopbureau maximaal de belangen van de afnemer. De inkoopfunctie voegt op deze wijze waardevolle elementen toe (advies op technisch, commercieel en juridisch gebied) doch de functie is veelal het eindpunt van een logistiek proces, dat uiteindelijk tot een bestelling leidt. Terugkoppeling vanuit de markt naar degene die de eisen stelt c.q. de specificaties maakt, vindt alleen bij bijzondere produkten plaats. Het behoeft geen nader betoog dat deze situatie leidt tot versnippering aan zowel de vraag- als de aanbodzijde en daardoor aanleiding kan geven tot sub-optimale oplossingen. De gecentraliseerde inkoopfuncties bij de overheid die op gespecialiseerde markten gericht zijn, zoals Defensie, PTT, Rijksgebouwendienst en Verkeer en Waterstaat hebben door de beschikbaarheid van een langere termijnplanning en de sterke verbondenheid met de afnemer, het eigen uitvoerende apparaat, minder last van de hierboven genoemde problemen. Bij de andere centrale inkooporganisaties (Rijksinkoopbureau, Rijkskantoor machinecentrale en Rijksautomobielcentrale) heeft de afwezigheid van een aanschaffingsbeleid op langere termijn geleid tot het handhaven van de hiervoor beschreven historische rol van de inkoopfunctie.

3. De inkoopfunctie in het bedrijfsleven

Binnen de meeste industriële bedrijven wordt de inkoopfunctie nog ondergewaardeerd. Bij de commerciële handelsmaatschappijen is de inkoopfunctie daarentegen dikwijls de belangrijkste. Bij productiebedrijven zijn de taken van een inkoopafdeling veelal nog beperkt tot de bestelfunctie, het uitschrijven van de bestelbon, het opstellen van een goed kontrakt. Maar de echte inkoopfuncties, zoals het mede verzorgen van funktiespecificaties, de eerste oriëntatie op de markt, het aanvragen van offertes, het adviseren over mogelijke leveranciers, het sluiten van een onderhoudskontrakt liggen meestal niet bij de inkoopafdeling, maar zijn veelal gespreid over verschillende verantwoordelijke functies. De inkoopafdeling wordt pas bij het proces betrokken als de echte beslissingen al gevallen zijn en veelal de te

vervullen functie met een bepaalde leverancier in detail is gespecificeerd, zodat het commercieel handelen sterk is beperkt. Dit nadeel speelt des te meer nu een groter aandeel van het produkt wordt uitbesteed. Het inkoop-aandeel in de industriële bedrijven neemt sterk toe en ligt thans veelal boven 60 à 70% van de totale verkoopwaarde. Dit vereist een andere benadering van de inkoopfunctie. Deze functie is thans meestal verantwoordelijk voor het grootste deel van de kosten. Het hoort niet meer een functie te zijn die er door iemand met een andere hoofdtaak wordt bij gedaan. De technische man kijkt vanuit zijn verantwoordelijkheid in de eerste plaats naar de machines en zijn technische mogelijkheden en onmogelijkheden. Zijn werk laat zich minder gemakkelijk toetsen vanuit de discipline waar het economische aspect vanuit de inkoopmarkt primair staat. De inkoopafdeling, die op veel plaatsen nog ondermaats is gebleven, kan daar nog moeilijk tegenop. Omdat de inkoopfunctie ondermaats is gebleven, heeft de inkoper zich vaak nog onvoldoende ontwikkeld, waardoor hij niet de uitdaging aan kan die er nu ligt. Een vicieuze cirkel die moet worden doorbroken. Het grote internationale bedrijfsleven heeft de hierboven geschetste ontwikkeling al vertaald naar inkoopfuncties op directie-niveau.

Tal van buitenlandse publikaties wijzen de laatste jaren op het toenemend belang van de inkoopfunctie voor de onderneming. Gewezen wordt doorgaans op de noodzaak tot verruiming van het inkoopgebied buiten de traditionele leveranciers, het belang van een duurzame relatie met de leverancier en de bijdrage, die de inkoop kan leveren aan het material management en de ontwikkeling van goede leveranciers. De bijdrage van de inkoopfunctie aan de rentabiliteit van het bedrijfsleven kan nog sterk worden opgevoerd. De sterk gestegen kosten van arbeid, energie en grondstoffen leggen in toenemende mate beslag op de financiële middelen. Omdat het bedrijfsleven zich steeds meer geconfronteerd ziet met stagnerende afzetmarkten, kunnen deze kostenstijgingen niet door een vergroting van de omzet gecompenseerd worden. In het bedrijfsleven tracht men dit in veel gevallen dan te doen door verbetering van de interne efficiency. Naast verbeteringen op het gebied van het material management, zijn in veel gevallen ook verbeteringen binnen de inkoop mogelijk. Enerzijds kunnen deze verbeteringen worden verkregen door een betere afstemming van de inkoopactiviteiten op de overige functies binnen het bedrijf en anderzijds door een betere marktwerking. Leveranciers dienen met zorg te worden geselecteerd c.q. ontwikkeld. Marktonderzoek t.b.v. nieuwe ontwikkelingen op technologisch gebied wordt steeds meer nodig. Technologische ontwikkelingen dienen zo snel mogelijk te worden vertaald naar de behoeften van de onderneming. Het bovenstaande wordt nog versterkt doordat sinds kort de positie van de inkoper op de markt drastisch gewijzigd is. Het conjuncturele c.q. structurele aanbodoverschot in de economie leidt ertoe dat er vanuit de inkoopfunctie grotere potentiële mogelijkheden zijn om tot belangrijke kostenbesparingen te komen. Deze kunnen alleen dan worden gerealiseerd indien de inkoopfunctie een wezenlijke invloed kan uitoefenen op de besluitvorming binnen het gehele logistieke proces. De hiervoor

geschetste ontwikkelingen in het bedrijfsleven doen zich ook op overeenkomstige wijze voor binnen de overheid. De overheid zal op deze nieuwe ontwikkelingen moeten inspelen.

4. Het overheidsaanschaffingsbeleid

Volgens de in april 1981 verschenen nota Overheidsaanschaffingsbeleid en Innovatie wordt de overheidsmarkt gekarakteriseerd door ondoorzichtigheid, versnipperde vraag, een late bekendheid van de vraag, bureaucratie, hobbyïsme, onvoldoende deskundigheid, onvoldoende aandacht voor prijs en levensduurkosten en een weinig positieve attitude ten aanzien van technologische vernieuwingen. Verder wordt gesteld dat het inkopen binnen de overheden nauwelijks gestructureerd is. Veelal is niet duidelijk wie de essentiële beslissingen neemt. Is dit wel duidelijk dan worden deze dikwijls op plaatsen genomen van waaruit men geen volledig zicht heeft op het totale gebeuren. Dit leidt tot een onaanvaardbare inefficiency. Tot zover de knelpunten. Vooral met het doel het overheidsaankoopbeleid meer ten goede te laten komen aan de ontwikkeling van de Nederlandse industrie heeft de regering in de nota Overheidsaanschaffingsbeleid en Innovatie de volgende doelstellingen geformuleerd:

- ‘verbetering van de toekomstige kwaliteit en kwantiteit van overheidsdienstverlening qua inkoopfunctioneren, teneinde op optimale wijze te voorzien in de behoefte van de overheid aan goederen, werken en diensten;
- betere afstemming van de overheidsaanschaffingen op het door de regering op andere terreinen gevoerde beleid, in het bijzonder het innovatiebeleid;
- bevordering van het innovatieve vermogen en verhoging van het kennisniveau van het bedrijfsleven, zodat dit op de internationale markt een sterkere positie in kan nemen;
- bevordering van de betrokkenheid van kleine en middelgrote ondernemingen bij overheidsaanschaffingen.’

Dit betekent dat van de overheidsinkoopfunctie naast de reeds genoemde eis van doelmatig inkopen, uitdrukkelijk wordt verlangd ook de in deze nota genoemde doelstellingen nader in te vullen. De inkoop heeft een nieuwe opdracht gekregen. De zelfstandigheid van de inkoopfunctie wordt hierdoor geaccentueerd. Bij de invulling van de hiervoor genoemde doelstellingen staan de volgende punten centraal:

- a. het streven naar grotere eenheid in specificatie van de in te kopen goederen, zowel ten aanzien van de functie die het produkt in de organisatie moet vervullen (functiestandaardisatie) als ten aanzien van het produkt als zodanig (produktstandaardisatie);
- b. het zoveel mogelijk bundelen van de vraag (vraagaggregatie) waardoor meer dan nu nog het geval is grotere kwantumvoordelen kunnen worden behaald;

- c. aandacht voor de kosten/batenverhouding van het in te kopen produkt gedurende de gehele levensduur (levensduurkosten);
- d. het in samenhang met de voorgaande punten zoeken naar een betere afstemming van de collectieve behoeften op de belangen van het bedrijfsleven en in verband hiermee het scheppen van innovatieve mogelijkheden.

De Commissie Wagner heeft in haar tweede voortgangsrapportage (jan. 1983) opnieuw de nadruk gelegd op de belangrijke industriële stimulansen, die kunnen uitgaan van het aanschaffingsbeleid. Met deze punten wordt duidelijk dat naast de historische microbenadering een ruimere invalshoek (op meso- en macroniveau) noodzakelijk wordt. Coördinatie van de inspanningen op mesoniveau zijn nodig om tot volumevermindering binnen de collectieve sector te komen en daarmee tot een grotere doelmatigheid. Voorts is deze coördinatie op mesoniveau een noodzakelijke voorwaarde om te komen tot meer typebeperking en standaardisatie op grond waarvan een grotere vraagbundeling en daarmee een koppeling naar de Nederlandse industrie mogelijk wordt.

5. Belangrijke instrumenten van het aanschaffingsbeleid

Vraagaggregatie is de formule om te komen tot doelmatiger inkopen, waarbij de nieuwe beleidslijnen kunnen worden gerealiseerd. Bij een centrale inkooporganisatie is in economische zin de vraag grotendeels gebundeld. Toch heeft dit niet in alle gevallen het gewenste effect, omdat produktaggregatie (eenheid in te verwerven produkt) veelal ontbreekt. Voor een grotere eenheid in de te verwerven produkten zullen de functies die deze produkten vervullen meer moeten worden geünificeerd. Uitgaande van het voorgaande kunnen de volgende belangrijke instrumenten voor het nieuwe aanschaffingsbeleid worden geformuleerd.

a. Funktiestandaardisatie

Met functie wordt in dit geval bedoeld de behoefte die moet worden vervuld. Functies kunnen worden vervuld door inzet van personeel en/of verwerving van produkten of diensten. De personele kant zal in dit bestek niet nader worden behandeld, maar het is duidelijk dat er in termen van kosten en baten een sterke wisselwerking tussen beide bestaat. Standaardisatie van functies houdt in het op zodanige wijze unificeren van min of meer gelijksoortige functies bij verschillende gebruikers, dat zoveel mogelijk gelijklopende prestaties (prestatie-specificaties) voor produkten of diensten worden bereikt.

b. Produktstandaardisatie

Dit is het standaardiseren van eisen waaraan te verwerven produkten moeten voldoen. Dit proces leidt tot zogenaamde basis-produktspecificaties. Deze basis-produktspecificaties komen tot stand door toetsing van de prestatiespecificaties aan de op de markt aanwezige mogelijkheden. De inkoper zal trachten de basis-produktspecificaties zo te formuleren dat meerdere produkten hieraan zullen gaan voldoen.

c. Vraagaggregatie

Een bundeling van de vraag zowel in economisch als in technisch opzicht. Vraagaggregatie leidt niet alleen tot doelmatig inkopen, maar is voor vele innovatie- en industrievernieuwendende processen een noodzaak.

d. Kosten-/batenafweging

Om de voorgaande beschreven instrumenten succesvol te kunnen hanteren, is het noodzakelijk na afronding van bepaalde fases een kosten-/batenafweging te maken. Aanvankelijk zal er veelal gewerkt moeten worden met schattingen, maar naarmate het proces vordert, zal de afweging steeds nauwkeuriger kunnen worden.

Het hanteren van de bovengenoemde instrumenten kan in de praktijk nogal wat moeilijkheden opleveren, doordat de belangen van de verschillende partijen vaak tegengesteld zijn. Om het proces vooral duidelijk en gestructureerd te laten verlopen, is op het Rijksinkoopbureau het model 'Functie-inkopen op basis van levensduurkosten' ontwikkeld. Dit model wordt in de volgende paragraaf nader besproken.

6. Hantering van deze instrumenten in het inkoopproces

Bij het gebruikelijke inkoopproces wordt uitgegaan van een gewenst of verlangd produkt, waarbij in het gunstigste geval tevens rekening wordt gehouden met de na inkoop van dit produkt optredende vervolgcosten. Bij het Functie-inkoopmodel wordt het uitgangspunt gevormd door de vervulling van een behoefte of functie gedurende een bepaalde periode. Het vervullen van de functie of de behoefte betekent niet automatisch het inkopen van een produkt. Vervulling zou ook kunnen plaatsvinden door huur, leasen, uitbesteden, enz. De (functie-)inkoper zal zich, uitgaande van de zorgvuldig te beschrijven functie of behoefte, breed op de markt moeten oriënteren om tot een commercieel en technisch verantwoord advies te komen. De periode gedurende welke in de functie moet worden voorzien, speelt bij het functie-inkopen een belangrijke rol, omdat de gedurende deze ge(ver)bruiksperiode optredende kosten naast de aanschaffingsprijs vaak van grote invloed zijn op de uiteindelijke totale met de functievervulling samenhangende kosten. Globaal kunnen binnen het Functie-inkoopmodel vijf fases worden onderscheiden:

Fase I - Definiëring of omschrijving van de behoefte

Onderzoek naar:

 kwaliteit
 hoeveelheid
 bruikbare aanwezige alternatieven
 benodigd of ter beschikking staand budget

Resultaat: functie-beschrijving (prestatie-specificatie)

Fase II - Marktoriëntatie

Onderzoek naar de mogelijkheden van:

kopen
huren
leasen
uitbesteden
ontwikkelen en laten fabriceren

Resultaat: produktbeschrijving (basis-produktspecificatie)
vaststellen benodigd budget

Fase III - Vraagaggregatie

Onderzoek naar mogelijkheden van:

vraagbundeling
gezamenlijk gebruik
centrale inkoop

Resultaat: kostenbesparing, industriestimulering

Fase IV - Aankoop

Uitvoering van:

offerte-aanvraag
evaluatie offertes op basis van levensduurkosten

Resultaat: order/contract

Fase V - Nazorg

Uitvoering van:

installatie, instructie ge(ver)bruikers
afname en keuring
onderhoud en bediening en/of gebruik
aankopen verbruiksartikel

Resultaat: tevreden gebruiker

In fase I kunnen de functies worden gestandaardiseerd, in fase II komt de produktstandaardisatie tot stand en in fase III de vraagaggregatie. Deze is veelal een noodzakelijke voorwaarde om tot industriestimulering te komen. De kosten-/batenafweging speelt in alle fasen een belangrijke rol, maar is essentieel voor de fasen II en IV. Het Functie-inkoopmodel, alhoewel nog in ontwikkeling, wordt reeds op enkele gebieden met succes toegepast.

7. Het material management van de overheden

In het vorenstaande is uiteengezet hoe de centrale inkoopinstanties van de Rijksoverheid een brug vormen tussen aanschaffingen van de individuele afnemers en de macro-doelstellingen - vooral op de industrie gericht - van de nota Overheidsaanschaffingsbeleid en innovatie. Door middel van een analyse van het inkoopproces is uiteengezet hoe te komen tot functie- c.q. produktstandaardisatie en vraagaggregatie. Dit heeft geleid tot het Functie-inkoopmodel. Het is duidelijk dat deze benaderingswijze in sterke mate afhankelijk is van de mate waarin binnen de overheidsorganisaties de

doelmatigheid wordt nagestreefd. Binnen de Rijksoverheid zijn weliswaar hier en daar goede initiatieven om te komen tot een material management, doch van een gecoördineerd beleid op dit terrein is nog weinig sprake. De beheersfunctie binnen de departementen en instellingen (b.v. de gezondheidszorg) is nog onvoldoende ontwikkeld. Ongetwijfeld is de grote welvaart hier debet aan geweest. Het blijkt een uiterst moeizaam proces om verschillende gebruikers van gelijksoortige produkten en diensten binnen de overheden op één lijn te krijgen, zelfs wanneer het om dezelfde functie gaat. Het wordt echter mede om budgettaire redenen noodzakelijk geacht dat behalve aan de technische eisen grote aandacht wordt besteed aan een betere afweging van de kosten en baten. Het ontwikkelen van kaders om te komen tot gesprekken tussen gebruikers van gelijksoortige functies is hiervoor een noodzakelijke voorwaarde.

8. De functie van de centrale inkooporganisaties

De hierboven geschetste aanpak van typebeperking, standaardisatie en vraagaggregatie om te komen tot enerzijds kostenbesparing en anderzijds tot industriestimulering vraagt een veel grotere inspanning van de centrale inkopende instanties. In zeer korte tijd moeten deze zich ontwikkelen van uitvoerende functie naar een meer beleidsvormende functie. Vanuit de centrale inkooporganisatie zal een aankoopbeleid moeten worden ontwikkeld naar leveranciers, afnemers en produktgroepen. Daarbij zal het inkoopapparaat snel en op betrouwbare wijze aan de behoeften van de afnemers dienen te voldoen. Het is in deze van groot belang dat de procedures efficiënt zijn en weinig bureaucratisch. De organisaties moeten kunnen beschikken over inkooppersoneel van hoog niveau, waarbij zeer grote aandacht moet worden besteed aan actuele kennis van (inkoop) marketing. Marktonderzoek en in het algemeen het verzamelen van meer informatie over afnemers, leveranciers en produkten/diensten wordt veel meer een voorwaarde om het nieuwe beleid te kunnen realiseren. Ook dienen de centrale inkooporganisaties een samenhangend marketingbeleid te ontwikkelen gericht op hun gebruikers om aldus een bijdrage te leveren aan een grotere doelmatigheid.