

Gezocht: Gemeentelijke inkoopprestatie-indicatoren

De inkoopfunctie binnen gemeenten speelt een bijzondere rol in de relatie van de gemeente met haar eigen inwoners en bedrijven. Die inwoners zijn potentiële leveranciers, maar tevens kritische beschouwers van de doelmatigheid van de gemeentelijke uitgaven. Er zijn dus verschillende redenen waarom de inkoop- en aanbestedingsfunctie interessant is voor het gemeentebestuur.

Thea Smid-Verheul

Centrale Inkoopcoördinator bij de sectie Financiën en Bedrijfsvoering van de Concernstaf, gemeente Amersfoort.

Uit het oogpunt van bestuurlijke integriteit is het van belang om als bestuurder aandacht te schenken aan de inkoop- en aanbestedingsfunctie. Integer handelen houdt in: handelen volgens de wet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit laatste verwijst naar de beginselen van transparantie, objectiviteit en non-discriminatie.

Bestuurlijke integriteit heeft ook te maken met de publieke verantwoordingsplicht van de gemeente. Het is belangrijk dat overheidsinkopen te controleren zijn. Een open, eerlijk en transparant inkoop- en aanbestedingsbeleid, met heldere procedures, is hierbij een vereiste.

Daarnaast neemt de invloed van de Europese wet- en regelgeving toe. Bij elke Europese en nationale aanbestedingsprocedure dienen de beginselen van het EU-verdrag te worden nageleefd.

Tenslotte kan uit de gemeentebegrotingen worden becijferd dat in 2002 het totale inkoopvolume van alle Nederlandse gemeenten circa 5 miljard euro bedroeg. Een professionele inkoopfunctie leidt tot betere inkoopresultaten. Dat zijn ten eerste een betere prijs-kwaliteitverhouding en ten tweede een efficiëntere inrichting van de inkooporganisatie.¹

De situatie anno 2007

Ook in Amersfoort heeft de inkoopfunctie politiek-bestuurlijk volop de aandacht.

Naast de vaststelling van het inkoopbeleid in 1999 en daaraan gerelateerde richtlijnen, is de gemeenteraad geïnteresseerd in de speerpunten van het gemeentelijk inkoopbeleid en in een bredere mate van verantwoording over het inkoopbeleid van de gehele

gemeente. Daarnaast is er een jaarlijkse 'Rapportage Aanbestedingsbeleid Infrastructuur', waarin reeds enkele jaren in detail verantwoording afgelegd wordt over het volume besteed aan (een deel van de) infrastructurele werken en diensten. Deze rapportage geeft een gedetailleerd beeld per project van de begroting, de raming, de gekozen aanbestedingsprocedure, de offertebedragen en de aanschafprijs.

Dit volume omvat echter slechts 7% van het totale inkoopvolume van de gemeente!

Uitgangspunten voor een nieuwe rapportagevorm

In het duale bestel is de gemeenteraad het bevoegde orgaan voor het stellen van kaders van het inkoopbeleid. De wijze waarop daar binnen deze kaders invulling aan wordt gegeven is voorbehouden aan het college. De raad controleert vervolgens of het college bij de uitvoering van het inkoopbeleid binnen de vastgestelde beleidskaders is gebleven.

De VNG verwoordt dit als volgt: *De wijze van verslaglegging over het gevoerde inkoopbeleid in een gemeentebrede context zal zodanig vorm moeten worden gegeven dat de raad 'in staat is diens kaderstellende en controlerende functie naar behoren uit te voeren, zonder zich met de details van de uitvoering bezig te hoeven houden'.*²

In de zoektocht naar een passende inkooprapportage zijn 3 theoretische modellen onderzocht:

- Beschrijving van de inkoopfunctie;
- Volwassenheid van de inkoopfunctie: MSU+ model (2005);
- Inkoopportfolio van Kraljic (1985).

De inkoopfunctie

De inkoopfunctie is onder te verdelen in operationele, tactische en strategische inkoop. Het uitvoeren van het inkoopproces vormt het hart van de inkoopfunctie. In het inkoopproces kunnen zeven fasen worden onderscheiden.³

Tactische inkoop

Tactische inkoopactiviteiten zijn die activiteiten, die de voorwaarden creëren om operationele inkoop haar werk te laten doen, namelijk alle activiteiten tot en met de totstandkoming van contracten.

De eerste vier fasen van het inkoopproces behoren hiertoe:

- *voorbereiden*: bepalen van de behoefte; inventariseren van het aanbod en het vaststellen van de inkoop tactiek;
- *specificeren*: opstellen van functionele, technische, logistieke en onderhoudsspecificaties;
- *selecteren*: aanvragen en beoordelen van offertes en selecteren van leveranciers;

- *contracteren*: onderhandelen en afsluiten van contracten.

Operationele inkoop

De uitvoerende inkoopactiviteiten worden 'bestellen' genoemd, ofwel operationele inkoop. Operationele inkoop gaat uit van bestaande contracten en omvat de laatste drie fasen van het inkoopproces:

- *bestellen*: het plaatsen van de orders;
- *bewaken van de afspraken*: bewaken van het uitleveren van de orders (afspraken t.a.v. bestelwijze; leverwijze; factuureerwijze) en het verifiëren en afhandelen van de facturering;
- *nazorg*: afhandelen claims; klachten; evalueren leveranciers en herzien contracten.

Aanbesteden

Het proces dat begint met het beschrijven van het in te kopen product (specificeren) en eindigt met een contract met één of meer leverancier(s), heet 'aanbesteden'⁴ (zie figuur 1).

Aanbesteden is het proces van inkopen waarbij de opdrachtgever op transparante en objectieve wijze de opdracht verstrekt aan een opdrachtnemer, die voldoet aan bepaalde eisen en die de beste aanbieding heeft gedaan.

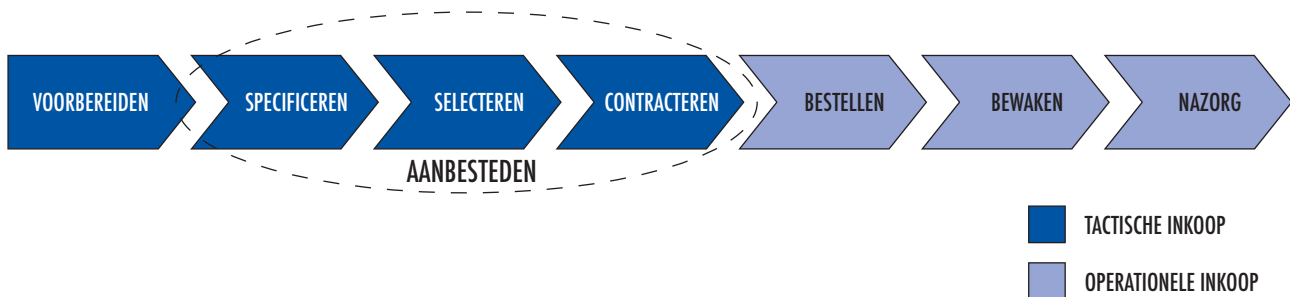
Aanbesteden maakt dus deel uit van wat omschreven is als de 'tactische inkoopfunctie'.

Onder tactische inkoop valt echter meer dan alleen de bovengenoemde vier stappen van het inkoopproces. De prestaties van de leveranciers dienen gemeten te worden om zo nuttige informatie te verkrijgen voor eventuele bijsturing van de eerdergenoemde processtappen.

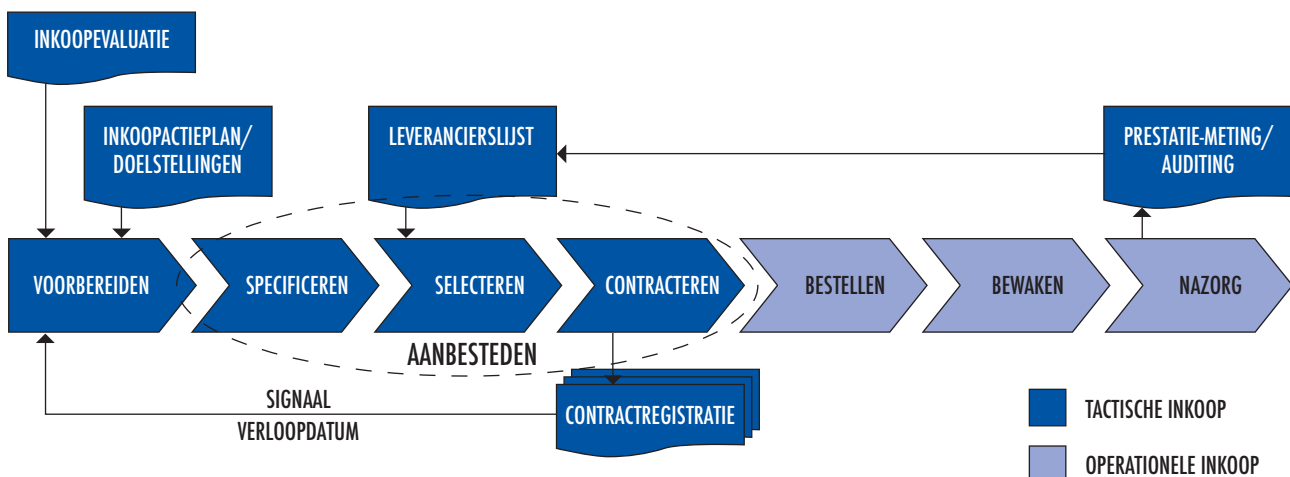
Tevens dienen inkoopcontracten te worden geregistreerd en te worden beheerd.

Tenslotte verdient het aanbeveling, jaarlijks een inkoopevaluatie uit te voeren en mede op basis hiervan een inkoopactieplan te maken als doelstelling voor het komende jaar (zie figuur 2).

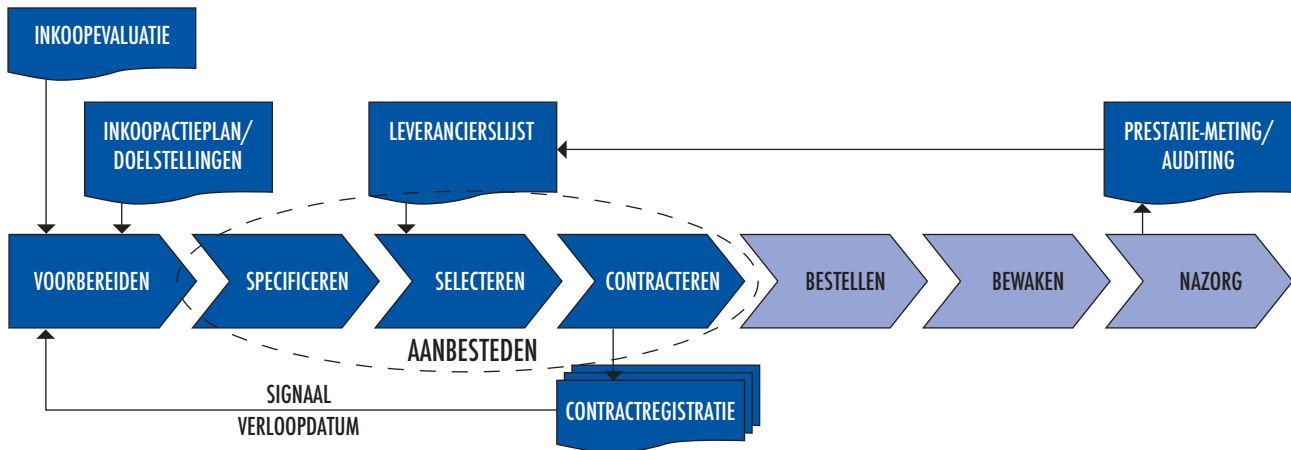
Figuur 1: Aanbesteden binnen het inkoopproces



Figuur 2: Operationele en tactische inkoop



Figuur 3: Alle onderdelen van de inkoopfunctie: strategisch, tactisch en operationeel



INKOOPELEID
INKOOPISTRUMENTEN: <ul style="list-style-type: none"> • Contractbeheersysteem en -werkwijze • Inkoopvoorwaarden • Systeem van leveranciersprestatiebeoordeling/auditing • Eenduidige dossiers/documenten • Inkoopprestatie indicatoren
INKOOPIORGANISATIESTRUCTUUR EN KENNISMANAGEMENT: <ul style="list-style-type: none"> • Borging functiescheiding

- STRATEGISCHE INKOOP
- TACTISCHE INKOOP
- OPERATIONELE INKOOP

Strategische inkoop

Het uitvoeren van het inkoopproces vormt het hart van de inkoopfunctie. Maar de inkoopfunctie omvat meer. De keuzen die in verschillende fasen van het inkoopproces gemaakt worden, zijn afhankelijk van de strategie en het beleid van de organisatie. Zij worden uitgewerkt in een inkoopbeleid, waarin de kaders en procedures worden vastgelegd. Daarbij zal ook moeten worden vastgesteld hoe met leveranciers en met interne klanten wordt omgegaan.

Strategische inkoopactiviteiten zijn die activiteiten, die de positie van een organisatie op middellange termijn beïnvloeden en de voorwaarden creëren om activiteiten op overige niveaus effectief en efficiënt te kunnen uitvoeren,

zoals bijvoorbeeld de keuze voor duurzaam inkopen.

Bovendien is het noodzakelijk het inkoopproces goed te ondersteunen. De belangrijkste onderdelen bij de ondersteuning van het inkoopproces zijn:

- *Inkoopinstrumenten* (algemene Inkoopvoorwaarden; leveranciersbeoordeling methodiek; contractregistratiesysteem);
- *Inkooporganisatie* (borging van functiescheiding met name tussen bestellen en betalen; centrale of decentrale inkooporganisatie; opleidingsniveau van inkoopfunctionarissen; kennismanagement.

Het totaalbeeld van de gehele inkoopfunctie *blijkt uit figuur 3.*

Als focus voor de op te zetten rapportage voor Amersfoort is gekozen voor de strategische Inkoopfunctie als borging van de tactische en operationele inkoopfunctie.

MSU+ model

Een van de resultaten van de werkgroep PIA (Professioneel Inkopen en Aanbesteden) was een benchmarkmodel om de volwassenheid van de gemeentelijke inkoopfunctie te bepalen en zodoende te vergelijken met andere gemeenten. Dit heet het MSU+ model.⁵

Het MSU+ model onderscheidt acht strategische inkoopprocessen en zes ondersteunende processen.

Met behulp van deze criteria kan men de eigen gemeente scoren op elk proces en een vergelijking maken met de zogeheten 'best in class' en gemiddelde voor dat proces.

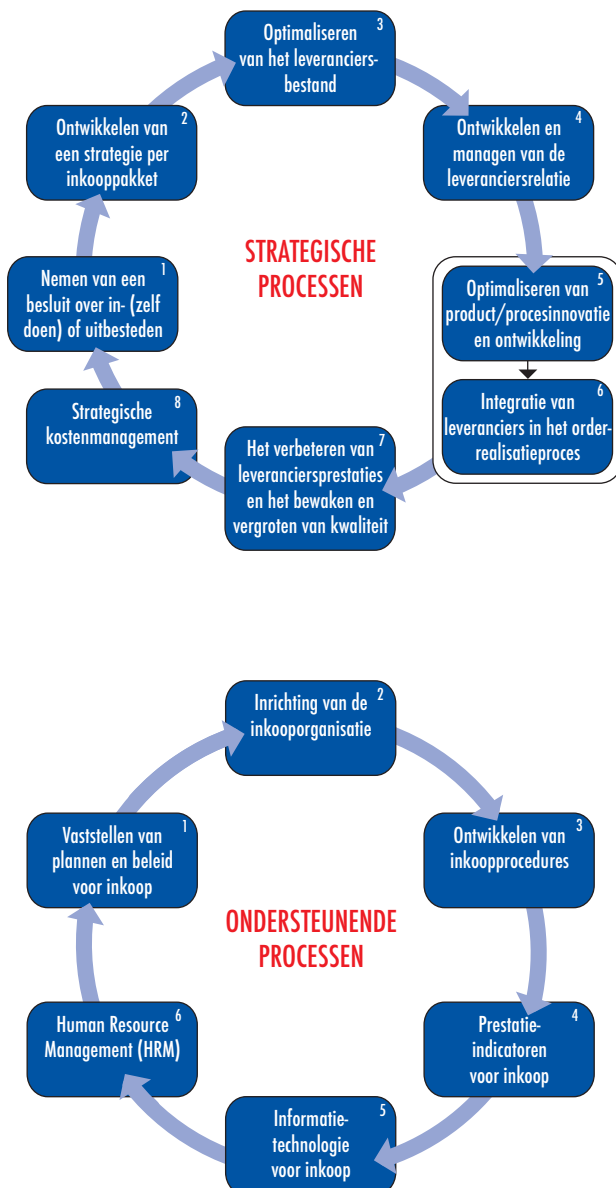
- De strategische inkoopprocessen zijn:
- 1 Nemen van een besluit over inbesteden (zelf doen) of uitbesteden;
 - 2 Ontwikkelen van een strategie per inkooppakket;
 - 3 Optimaliseren van het leveranciersbestand;
 - 4 Ontwikkelen en managen van de leveranciersrelatie;
 - 5 Optimaliseren van product-/procesinnovatie en -ontwikkeling;
 - 6 Integratie van leveranciers in het orderrealisatieproces;
 - 7 Het verbeteren van de leveranciersprestaties en het bewaken en vergroten van de kwaliteit;
 - 8 Strategisch kostenmanagement.

- De ondersteunende processen zijn:
- 1 Vaststellen van plannen en beleid voor inkoop;
 - 2 Inrichting van de inkooporganisatie;
 - 3 Ontwikkelen van inkoopprocedures;
 - 4 Prestatie-indicatoren voor Inkoop;
 - 5 Informatietechnologie voor Inkoop;
 - 6 Human Resource Management (HRM).

Inkoopportfolio (Kraljic)

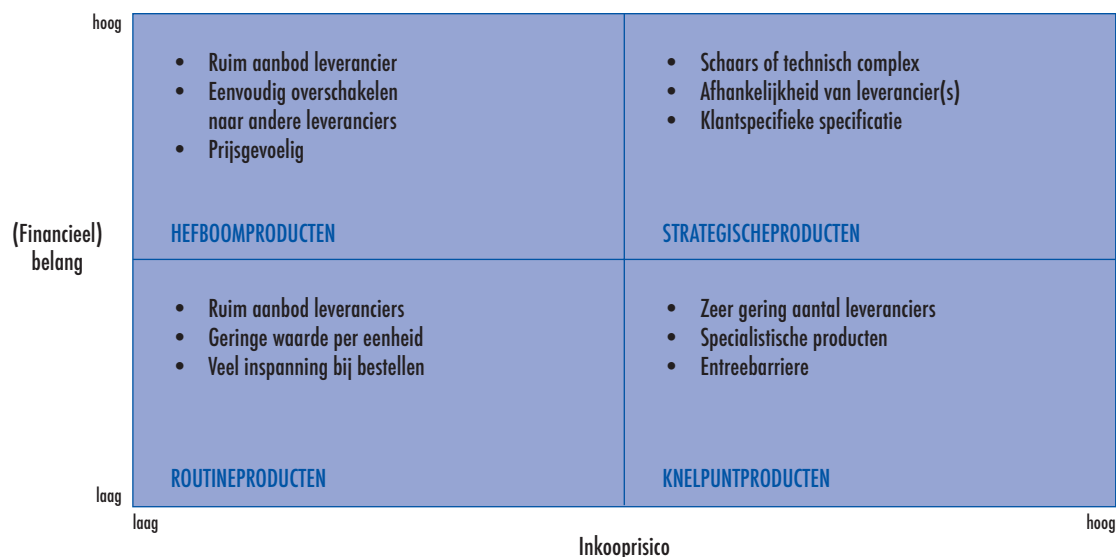
Een strategie per inkooppakket (een set bij elkaar behorende producten of diensten) is onontbeerlijk om de juiste keuzes te maken bij de inkoop ervan.

Figuur 4: Het MSU+model (werkgroep PIA)



Uit de meting met het MSU+ model kwamen voor Amersfoort verbeterpunten in de strategische inkoopprocessen naar voren onder andere ten aanzien van de inkooporganisatie, zoals contractbeheer, dossiervorming van inkooptrajecten en de eenduidige toepassing van de inkoopvoorwaarden, maar ook ten aanzien van het ontwikkelen van een strategie per inkooppakket.

Figuur 5: De Inkoopportfolio (Kraljic, 1985)



De inkoopportfolio van Kraljic is een algemeen geaccepteerd hulpmiddel bij het vaststellen van een inkoop tactiek voor een bepaald inkoop pakket. De kern van deze portfoliobenadering is een matrix voor het classificeren van de in te kopen artikelen, op basis van twee dimensies: de mate van het (financieel) belang en de hoogte van het inkooprisico of toeleveringsrisico.⁶

De **mate van het financieel belang** kan onder meer worden afgemeten aan het totale inkoopvolume en aldus op het finale resultaat van de organisatie of het politiek belang.

Het **inkooprisico** kan worden ingeschat door de combinatie van de kans op onderbreking van de levering en de ernst van een dergelijke onderbreking. Dit kan worden afgeleid van het aantal leveranciers, mogelijkheden om te switchen van leverancier en de beschikbaarheid op de markt.

Door combinatie van de twee dimensies ontstaan vier segmenten (zie figuur 5):

- Routine producten (laag inkooprisico, laag belang);
- Hefboomproducten (laag inkooprisico, hoog belang);
- Knelpuntproducten (hoog inkooprisico, laag belang);
- Strategische producten (hoog inkooprisico, hoog belang).

Voor ieder segment zijn inkoop tactiekaanbevelingen te geven:

Routineproducten leveren in de regel meestal weinig inkoop technische problemen op. Ze hebben een geringe waarde en kennen alternatieven wat de levering betreft (bijv. kantoorartikelen), maar vergen in de regel veel tijd. Deze producten vereisen om deze reden een inkoop tactiek, gericht op het verminderen van de logistieke en administratieve complexiteit en het aantal leveranciers.

De aanbestedingsprocedure die hier het beste bij past is de openbare procedure met voorafgaande leveranciersselectie.

Hefboomproducten worden vaak van verschillende leveranciers betrokken en ze vertegenwoordigen een relatief hoog aandeel in de kostprijs van het eindproduct. Deze producten kennen een relatief grote onderhandelingsruimte (bijv. uitzendkrachten, drukwerk).

Voor de hefboomproducten ligt een 'verdeelen-heers' tactiek voor de hand; gericht op het bepalen van de beste deal voor de korte termijn, via concurrerende offertestelling, met behoud van kwaliteit en leveringszekerheid. De aanbestedingsprocedure die hier het beste bij past is eveneens de

openbare procedure met voorafgaande leveranciersselectie.

In principe zullen geen leveringscontracten voor lange termijn aangaan worden.

Knelpuntproducten vertegenwoordigen een relatief geringe waarde, maar zijn kwetsbaar wat hun toelevering betreft, doordat het specialistische producten zijn of doordat er weinig leveranciers zijn (bijv. telematica riolering of software).

De positie van de opdrachtgever is in deze gevallen niet sterk, waardoor de tactiek gericht moet zijn op het verzekeren van de toelevering op de korte en langere termijn, zonedig tegen meerkosten. Tegelijkertijd dienen afbreukrisico's tot een minimum te worden beperkt. Tenslotte dient actief gezocht te worden naar mogelijkheden om in een minder afhankelijke positie te komen, hetzij door leveranciers te ontwikkelen, hetzij door de specificaties meer functioneel en minder leveranciersspecifiek te maken!

De aanbestedingsprocedure die hier het beste bij past is de openbare procedure zonder voorafgaande leveranciersselectie.

Strategische producten zijn producten met een hoog inkooprisico en een hoog belang. Vaak worden deze pro-

ducten van slechts één leverancier betrokken en is er een wederzijdse afhankelijkheid tussen opdrachtgever en leverancier. Daarbij komt dat geringe prijsveranderingen of kostenwijzigingen sterk doorwerken in de totale kosten.

Duurzame langdurige samenwerking tussen beide partners ligt voor de hand, bijvoorbeeld in de vorm van een partnership. Het doel van deze tactiek is het creëren van wederzijdse betrokkenheid voor gezamenlijke verbeteringsprojecten, zoals integrale kostenverlaging (Total Cost of Ownership (TCO)), kwaliteitsverbetering of doorlooptijdverkorting. De aanbestedingsprocedure die hier het beste bij past is eveneens de openbare procedure zonder voorafgaande leveranciersselectie.

Bij dit segment passen samenwerking en langdurige prestatiecontracten.

De indeling in de vier groepen is dynamisch. Zo zal een inkoper steeds alert zijn op kansen om van een knelpuntproduct een routineproduct te maken. Deze inkoop tactieken per segment zijn samengevat in *figuur 6*.

Op basis van de kosten per inkoop pakket en door middel van inkooprisico-inschattingen (switchingsmogelijkheden) is de inkoopportfolio van Amersfoort tot stand gekomen.

De routineproducten en de hefboomproducten behelzen weinig inkooprisico en de doelmatigheid wordt bewaakt door goede concurrentiestelling. Overeenkomsten zijn van kortere duur. De knelpuntproducten hebben een hoog inkooprisico maar (nog) geen hoog financieel belang. De strategischeproducten hebben een hoog inkooprisico en zijn ook belangrijk voor de gemeente. Daarom is als focus voor de rapportage voor Amersfoort gekozen voor de strategischeproducten, later uit te breiden met de knelpuntproducten.

Figuur 6: Inkoop tactiek per segment

(Financieel) belang	hoog	Verdeel en heers <ul style="list-style-type: none"> • Stimuleer concurrentiestelling • Actief sourcen (marktonderzoek) HEFBOOMPRODUCTEN	Partnership <ul style="list-style-type: none"> • Duurzame samenwerking • Wederzijdse betrokkenheid voor gezamenlijke verbetertrajecten (win-win) • TCO benadering ipv prijs STRATEGISCHEPRODUCTEN
	laag	Vereenvoudig aankoopproces <ul style="list-style-type: none"> • Versimpel bestelprocedure • Reduceer facturen • Basisassortiment bij beperkt aantal leveranciers (catalogus) ROUTINEPRODUCTEN	Zekerstellen toelevering <ul style="list-style-type: none"> • Verruim specificaties • Creëren voorkeurspositie bij leverancier • Reduceer afbreukrisico's • Ontwikkel alternatieven KNELPUNTPRODUCTEN
		laag	hoog
		Inkooprisico	

In *figuur 7* zijn de pakketten groter dan 1,5 miljoen euro opgenomen. Om de figuur overzichtelijk te houden, is een grens gesteld van 3 miljoen euro en zijn de pakketten die kleiner waren dan 1,5 miljoen euro samengevoegd tot de inkoopgroepen waartoe ze behoren (blauw).

Dit betekent dat afvalverwerking, openbaar vervoer, groenonderhoud en de grote groep van onderhoud en beheer van de voorzieningen van welzijn, sport en onderwijs en software, de 'producten' zijn met een hoog belang en een hoog toeleveringsrisico; strategische producten dus!

De rapportage van de toekomst

Waar de raad voorheen werd geïnformeerd over de manier van operationele en tactische inkoop van slechts 7% van het totale inkoopvolume van de gemeente, zal rapportage dus worden verzorgd:

1 over de manier van **strategische inkoop** voor de gehele gemeente.

Dit omvat dus de voortgang op de gebieden:

- *Inkoopinstrumenten*

(Algemene Inkoopvoorwaarden; leveranciersbeoordeling metho- diek; contractregistratiesysteem);

- *Inkooporganisatie* (borging van functiescheiding m.n. tussen bestellen en betalen; centrale of decentrale inkooporganisatie; opleidingsniveau van inkoopfunctionarissen; kennismanagement (opleidingen; kennis aanbestedingsrecht);
- *Inkoopbeleid* (o.a. vorm geven aan 'Duurzaam Inkopen'; Nota Inkoopbeleid actualiseren).

2 Verder van belang voor de raad zijn de **strategische producten**; de producten met een hoog (financieel) belang en een hoog inkooprisico. Hierbij kan gedacht worden aan het in kaart brengen van de wederzijdse afhankelijkheid en de risico's die dit met zich meebrengt; de manier van inkopen door deze leveranciers (zijn zij aanbestedingsplichtig?; kopen zij maatschappelijk verantwoord in?); prestatie meting en -verbetering en de gezamenlijke verbetertrajecten.

Deze verantwoording over het gemeentebrede inkoopbeleid zal ingepast worden in de bestaande planningscyclus

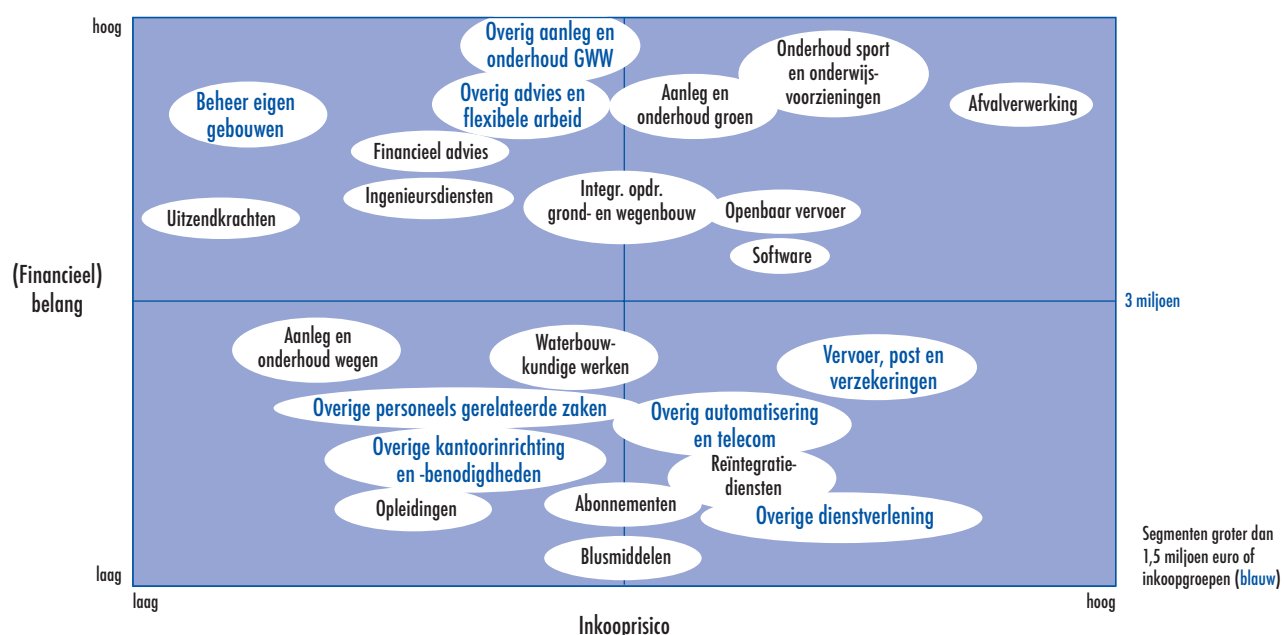
van de gemeente Amersfoort. Dit houdt in dat in de paragraaf bedrijfsvoering bij de begroting, gerapporteerd zal worden:

- De voorgenomen speerpunten van Strategische Inkoop voor het komende jaar;
- De geplande invulling van inkoop van de Strategische producten voor het komende jaar.

Bij het gemeentelijk jaarverslag zal gerapporteerd worden:

- De realisatie van de strategische inkoopspunten van het afgelopen jaar;
- De realisatie van de invulling van inkoop van Strategische producten in het afgelopen jaar;
- Gemeentebrede inkoopindicatoren (o.a. inkoopvolumes; aantal leveranciers; gemiddelde factuurwaarde per inkoopgroep; % van volume duurzaam ingekocht; aantal raamovereenkomsten);
- Een jaarlijkse audit door de accountant uit te voeren op de mate van uitvoering van het inkoopbeleid voor 10 willekeurig geselecteerde inkoopdossiers. Deze audit zal tevens het hele (kwantitatieve) proces vanaf eerste begroting tot en met realisatie in kaart moeten brengen!

Figuur 7: De Inkoopportfolio van de gemeente Amersfoort



Tenslotte zal eens in de 3 jaar een meting plaatsvinden met het MSU+ model om de professionalisering van de volwassenheid van de inkoopfunctie te kunnen afleiden.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat in overleg met de raad de komende jaren deze rapportage verder moet worden ontwikkeld, teneinde de controlerende en kaderstellende rol van de raad ook op dit punt verder uit te bouwen.

Dit inkooprapportagevoorstel is begin mei door de gemeenteraad van Amersfoort enthousiast ontvangen en goedgekeurd. Het doel van de zoektocht is in zicht!

Gebruikte literatuur

- 1 Onderzoeksrapport *Goed Besteed*. SGBO in opdracht van VNG, 2006
- 2 Onderzoeksrapport *Goed Besteed*. SGBO in opdracht van VNG, 2006
- 3 Inkoop in Strategisch perspectief, prof.dr. A.J. van Weele, 1992
- 4 Inkoopmanagement in gemeenten, drs. J.H.A. Harink MTD, prof. Dr. J. Telgen, P.M. Streefkerk 1999
- 5 MSU+ Model Purchasing Excellence Publiek, Stuurgroep Purchasing Excellence Publiek, april 2005
- 6 Inkoop in Strategisch perspectief, prof.dr. A.J. van Weele, 1992