

Kunnen & Gunnen

Resultaten van het onderzoek naar Europees aanbesteden en professioneel inkopen in Nederland 2009



Public Procurement onder de aandacht

Ruim 57 miljard euro, dat is het astronomische bedrag dat jaarlijks omgaat in de inkoop van de Nederlandse publieke sector. De inkoop in de publieke sector, kortweg 'public procurement', is de afgelopen jaren sterk in beweging gekomen. Vele tekenen wijzen daarop. Organisaties in de publieke sector: groot en klein, van ministerie tot gemeente, van zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) tot waterschap en universiteit, bouwen professionele inkooporganisaties op. Het Rijk heeft voor het eerst een *Chief Procurement Officer* (CPO), net als een aantal grote gemeentes, hoewel de man of vrouw meestal in goed Nederlands de titel 'Hoofd Inkoop' draagt. Een teken van professionalisering is ook dat inkopers in de publieke sector de krachten bundelen in beroepsverenigingen en inkoopverenigingsverbanden.

Dat de inkoop in de publieke sector een snelle professionalisering doormaakt, wordt wel toegeschreven aan de verplichting om Europees aan te besteden. Is Europees aanbesteden voor de één een natuurramp waarmee je moet zien te leven, voor de ander is het een prachtige aanleiding om de inkoop nu eens goed te professionaliseren. Hoe dan ook: door de verplichting (boven een bepaalde grens) openbaar aan te besteden, is die pot met ruim 57 miljard euro ontdekt. Keer op keer blijkt dat door goed in te kopen op een relatief eenvoudige manier enorme bedragen kunnen worden bespaard, en dat zonder de kwaliteit geweld aan te doen. Integendeel: de inkoopende organisatie en de burger krijgen meer *value for (tax)money*. Dat heeft de ogen van de aanbestedende diensten verder geopend: *public procurement* is niet alleen een middel om de efficiency te verhogen, maar ook om andere belangrijke doelen te realiseren. Inkopen blijkt een krachtig instrument om doelstellingen te realiseren op terreinen als duurzaamheid, CO2-reductie en *social return*.

Best of Public Procurement – een unieke benchmark voor professionalisering

De professionalisering in de publieke sector is dus op gang gekomen. Maar hoe professioneel wordt er eigenlijk Europees aanbesteed en ingekocht door de verschillende soorten organisaties binnen de publieke sector? Waar is de grootste vooruitgang geboekt en waar liggen nog kansen voor aanzienlijke verbetering? Rond deze beide kernvragen is door DPA Supply Chain het onderzoek Best of Public Procurement (BoPP) gehouden. Het is het eerste in zijn soort. Zowel qua breedte, de publieke sector in al zijn geledingen, als in zijn diepgang: een groot aantal variabelen werd onder de loep genomen. Bovendien is het een uiterst praktisch onderzoek. Met de bevindingen kan elke inkoper zelf aan de slag. De praktische bruikbaarheid van het onderzoek is in hoge mate te danken aan de meetlat (BoPP), die door de onderzoekers in nauwe samenwerking met topinkopers in de sector is ontwikkeld en die centraal staat in het onderzoek. Wil er sprake zijn van professioneel inkopen dan moeten drie Fasen goed worden doorlopen:

1. Fase 1: voorbereiding en specificatie
2. Fase 2: Europese aanbesteding
3. Fase 3: contractering en implementatie

Per Fase worden door de onderzoekers acht heel concrete kritische succesfactoren onderscheiden die alle voldoende aandacht behoeven. Samen vormen deze kritische succesfactoren met in totaal 24 elementen, de meetlat waar iedere inkopende organisatie in de publieke sector zich mee kan gaan *benchmarken*. Hoe scoren wij als publieke organisatie op elk van de elementen van de meetlat? Waar valt het meest te verbeteren? Kortom: met het instrumentarium dat in dit allereerste onderzoek Best of Public Procurement wordt gepresenteerd, kan iedereen die werk wil maken van inkoopprofessionalisering direct aan de slag. Op basis van het vele cijfermateriaal kan een ieder vaststellen hoe wordt gepresteerd ten opzichte van relevante collega's; dat wil zeggen collega's in het betreffende deel van de publieke sector. Want dé publieke sector bestaat niet.

Europees aanbesteden op macroniveau

BoPP gaat dus veel verder dan menig ander inkoopmodel, omdat naast concrete verbetermogelijkheden ook een relevant, (deel)sectorspecifiek referentiekader wordt geboden. De onderzoeksresultaten leveren niet alleen op microniveau (de individuele publieke sector organisatie) handvatten voor verbetering op en vergelijkingsmogelijkheden op mesoniveau (deelsector binnen public procurement), maar bieden ook voor het eerst een doorkijk op macroniveau. Hierbij een selectie uit de resultaten. De onderzoekers becijferden dat er in Nederland in totaal zo'n 4.000 aanbestedingsplichtige organisaties zijn, die vorig jaar 6.200 Europese aanbestedingen uitvoerden. Zes van de tien uitgevoerde Europese aanbestedingen betreffen nieuwe inkoopopdrachten. Binnen de publieke sector ligt het inkooptaandeel gemiddeld op 40 procent van de begroting. Uiteraard vindt de inkoop niet volledig plaats via openbare Europese aanbesteding. Uit het onderzoek blijkt dat circa een derde van het inkoopvolume op die manier wordt verworven. De gemiddelde doorlooptijd van een Europese aanbesteding bedraagt 143 dagen, een kleine vijf maanden. Voor de complexe Europese aanbestedingen is dat een dikke tien maanden. De helft van de tijd die met een Europese aanbesteding is gemoeid, gaat volgens de respondenten zitten in de voorbereidingsfase (de fase van de start van het project tot publicatie). De gemiddelde publieke organisatie heeft 90 raamcontracten of mantelovereenkomsten, zo wordt uit het BoPP-onderzoek duidelijk. De benuttingsgraad van die contracten ligt gemiddeld op 60 procent. Als er in de media aandacht wordt besteed aan Europese aanbesteding dan is dat meestal omdat er iets fout is gegaan en/of aanbestedende dienst en (potentiële) toeleverancier elkaar in de haren vliegen en elkaar voor de rechter treffen. Drie op de tien respondenten geeft aan het afgelopen jaar betrokken te zijn geweest bij een juridische procedure.

Professionaliteit in Public Procurement: een zesje...

In de publieke sector wordt steeds professioneler aanbesteed en ingekocht. Maar hoe professioneel precies? Welke deelsectoren springen er positief dan wel negatief uit? En, waar zit het grootste verbeterpotentieel? Op een tienpuntsschaal scoort de Nederlandse publieke sector als geheel een 6,1 op de hiervoor genoemde meetlat met 24 elementen van professionaliteit. De respondenten vinden dat een 7,5 haalbaar zou moeten zijn. *Room for improvement* dus. Laten we eens inzoomen op die professionaliteit. Een opvallende uitkomst is dat er grote verschillen bestaan in de Score op professionaliteit tussen elk van de drie Fasen (1) Voorbereiding en specificatie; (2) Europese aanbesteding en (3) Contractering en implementatie. Fase 2 scoort met bijna een 7 duidelijk hoger dan het gemiddelde en de ruimte voor verdere professionalisering acht men hier gering.

Heel anders ligt dat bij Fase 1 en vooral Fase 3. In de voorbereidingsfase van de inkoop (Fase 1) zou onder andere veel meer aandacht moeten worden besteed aan het opstellen van een betrouwbare aanbestedingsplanning, door een sluitende registratie van aflopende contracten, aangevuld met betrouwbare inschattingen van nieuwe Europese aanbestedingen. De laagste Score kennen de deelnemers aan het onderzoek zich echter toe voor de mate van professionaliteit van de inkoop in Fase 3 (Contractering en implementatie), namelijk een ruime 5. Gelukkig ziet men hier veel ruimte voor verbetering. Per slot van rekening is dit een zeer essentiële fase. Want goed aanbesteden is één, maar vervolgens moet het contract, het resultaat van de Europese aanbesteding, ook worden verzilverd. Is de *contract compliance* wel maximaal? Doet de leverancier wel wat is afgesproken? Krijgen we waar voor ons geld? In de publieke sector als geheel zou daarom veel meer aandacht moeten worden besteed aan leveranciersmanagement en adequaat contractmanagement. Op deze punten moet het niet alleen beter bij *public procurement*, maar kan het ook beter, want niet alleen is de bereidheid aanwezig om zaken te verbeteren, maar liggen tools en templates te wachten op toepassing in de praktijk. *Give us the tools, and we will finish the job*, zou dan ook hier een passende aanvalskreet kunnen zijn.

Grote verschillen tussen sectoren

In BoPP worden de resultaten gedifferentieerd naar deelsector. Ook hier heeft het onderzoek een schat aan vergelijkingscijfers opgeleverd. Eén van de hoofdconclusies die wij u hier niet willen onthouden, is dat de Rijksoverheid met een 5,9 als Totaalscore op de inkoopprofessionaliseringsladder iets onder het sectorgemiddelde van 6,1 presteert. Opvallend is dat de ZBO's daarentegen aanmerkelijk hoger scoren: afgerond een 7. Deze zelfstandige bestuursorganen opereren op afstand van de overheid en staan daardoor dicht bij de markt. Kopen ze misschien daardoor professioneler in? Het is een interessante hypothese die in nader onderzoek zou moeten worden getoetst.

In het onderzoek dat hier voor u ligt, zijn overigens wel 28 andere hypothesen getoetst. Elf daarvan werden niet alleen door de onderzoeksresultaten ondersteund, maar ze zijn ook nog eens goed te beïnvloeden door de inkoopprofessional. Bijvoorbeeld: hoe hoger het percentage van de totale inkoop dat wordt aanbesteed, hoe professioneler de inkooporganisatie. Daarnaast blijkt: hoe minder toeleveranciers, hoe hoger de professionaliteitsscore. En: hoe meer raamcontracten met een hogere benuttingsgraad, hoe hoger de Score.

Met verdere professionalisering is veel te winnen!

Uit het onderzoek wordt klip en klaar op welke punten de inkoper in een bepaalde deelsector binnen *public procurement* zich zou kunnen richten om de professionaliteit te verhogen. Natuurlijk is het beschikken over voldoende kennis en kunde geen doel op zich, maar een middel om zaken voor de organisatie waar inkoop deel van uitmaakt, voor elkaar te krijgen. In BoPP zijn de baten becijferd van de verbeteringen die de respondenten aangeven. Zo verwacht men dat het aantal juridische procedures met 11 procent kan afnemen en het aantal klachten zelfs met 17 procent. De doorlooptijd van een Europese aanbesteding zou door professioneler te handelen met 14 procent worden bekort en de jaarlijkse aanbestedingskosten zouden 10 procent lager kunnen uitkomen. Dit zijn baten die in eerste instantie toevallen aan de aanbestedende dienst. Anders ligt dat bij de besparingen die dankzij professionele inkoop kunnen worden gerealiseerd. Volgens de deelnemers aan het onderzoek van DPA Supply Chain zou gemiddeld 17 procent kunnen worden bespaard. Op de totale Nederlandse publieke inkoopspend van ruim 57 miljard euro is dat bijna tien miljard euro. Nu de Nederlandse economie in de diepste recessie sinds jaren verkeert en de overheidsschuld hoog oploopt, kan dat geld uitstekend worden gebruikt. Geen bezuinigingen, maar vol inzetten op inkoopprofessionalisering in de publieke sector, zou daarom het motto moeten zijn!

Het volledige onderzoeksrapport kunt u bestellen via onze website; www.dpasupplychain.nl.

Voor meer informatie over Best of Public Procurement of onze proposities kunt contact opnemen met één van onze consultants via 020 - 5151515.