

Misverstanden over publieke inkoop op een rij

Als ik gevraagd wordt naar mijn werk en vertel dat ik me bezighoud met inkoop in de publieke sector, krijg ik vaak reacties die duiden op grote onwetendheid bij mijn gesprekspartners. En dat varieert nog niet eens zo veel tussen studenten, familie, zakelijke contacten, beleidsmakers en inkopers, of ze nu wel of niet met de publieke sector te maken hebben. Een aantal misverstanden op een rij, waarbij ik her en der een persoonlijke kanttekening maak.

In de publieke sector is inkoop een bijkomende noodzaak, geen hoofdzaak

Heel gebruikelijk is om begrotingen van overheden in te delen naar beleidsgebieden (onderwijs, defensie, sociale zaken, et cetera). Als inkoper wil ik daar eens een andere indeling tegenover zetten en dat illustreren met de begroting van onze regering. Het totale bedrag van die begroting is zo'n 250 miljard euro. Waar gaat dat geld naartoe? Een deel gaat naar de salarissen van de ambtenaren: voor 100.000 ambtenaren en 75.000 euro de man is dat 7,5 miljard euro, dus dit deel zal niet meer dan zo'n 5 tot 10 procent bedragen (afhankelijk wie je allemaal meetelt). Een veel grotere post zijn de zogenaamde overdrachtsuitgaven: dat is geld dat we met belastingen ophalen en aan andere mensen geven. Denk aan AOW-uitkeringen, sociale uitkeringen, huursubsidies en andere subsidies. Bij elkaar zo'n 40 tot 50 procent van de begroting. En de rest? Dat is inkoop! De OESO berekende in 2009 al dat we daar in de Nederlandse publieke sector zo'n 120 miljard euro per jaar aan uitgeven. Dus zo'n 50 procent van onze begroting gaat naar inkoop door de publieke sector! Dat is niet alleen bij het Rijk zo, ook bij gemeenten kan een dergelijke opsplitsing gemaakt worden en dan komt men op vergelijkbare percentages. Inkoop valt niet zo op als grootste uitgavenpost, omdat het verspreid is over alle deelbegrotingen en vaak daar ook niet eens direct zichtbaar is, omdat men werkt met zogenaamde productbegrotingen. Maar inkoop is wel degelijk de grootste uitgavenpost van de publieke sector. Tegen deze achtergrond is het verwonderlijk dat Inkoop

niet op hoog ambtelijk of politiek niveau wordt vertegenwoordigd, wat in Groot-Brittannië bijvoorbeeld wel het geval is.

Bij inkoop in de publieke sector gaat het vooral om projecten als de JSF, snelwegen en grote ICT-projecten. Daarom is de centrale overheid de grootste inkoper

Natuurlijk zijn de grotere nationale projecten het meest zichtbaar, maar de verhouding tussen de inkoop van de centrale overheid (het Rijk) en de decentrale overheden ligt toch echt anders. Bijna 75 procent van het totaal bedrag aan inkoop wordt door decentrale overheden (gemeentes, waterschappen, et cetera) uitgegeven, zoals een onderzoek van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven uit 2009 uitwees. En sindsdien is door de decentralisatie van de taken in het sociaal domein van het Rijk naar de gemeenten deze verhouding nog een stuk opgeschoven in de richting van de decentrale overheden. Het is veilig om te stellen dat het Rijk maar voor een klein deel van de totale inkoop in de publieke sector verantwoordelijk is. Een cpo voor het Rijk is een goede ontwikkeling, maar daarmee alleen brengen we de inkoop in de publieke sector niet naar een hoger plan.

*'Het is
verwonderlijk
dat inkoop
in Nederland
niet op hoog
ambtelijk of
politiek niveau
wordt ver-
tegenwoordigd'*

Bij inkoop in de publieke sector gaat het vooral om de grote uitgaven boven de aanbestedingsdrempels

Weer een misverstand dat samenhangt met de zichtbaarheid van de grote projecten. Ook de aandacht voor de aanbestedingen boven de aanbestedingsdrempels zal daar debet aan zijn. Van die aanbestedingen boven de drempel hebben we er in Nederland zo'n 5000 per jaar. Maar ook bekend is dat we in Nederland jaarlijks zo'n 300.000 aanbestedingen onder de drempel hebben in de publieke sector. En met zijn allen gaan

die vele kleine aanbestedingen over veel meer geld dan die 5000 grote aanbestedingen: volgens het IOO (Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven) gaat er ruim twee keer zo veel geld om in de 'kleine' aanbestedingen dan in de grote boven de drempel. Dit



punt illustreert ook het belang van een goede regelgeving onder de aanbestedingsdrempels. En onder een goede regelgeving versta ik zowel het rekening houden met de administratieve lasten voor deze kleine opdrachten, als met het openstellen van de mededinging voor alle aanbieders. Met name voor mkb-ondernemingen zijn deze kleine opdrachten namelijk van levensbelang. Publieke opdrachtgevers hebben daarbij vanuit de beperking van de administratieve lasten nogal eens de neiging om steeds maar weer met dezelfde beperkte groep aanbieders zaken te doen.

De inkoop in de publieke sector gaat vooral over infrastructuur, gebouwen en fysieke goederen

Het is waar dat de aanbestedingsdrempels voor Werken (circa 5 miljoen euro) beduidend hoger zijn dan die voor leveringen en diensten. En gemiddeld zullen Werken duurder zijn dan leveringen of diensten. Mede daardoor zullen de cijfers voor de verhouding decentrale en centrale overheid en tussen onder en boven de drempels liggen zoals hiervoor aangehaald. Maar daaruit mag niet de conclusie worden getrokken dat Werken de belangrijkste inkoopcategorie vormen. Wederom laten de cijfers van IOO zien dat diensten en leveringen samen tweemaal zo veel geld kosten als de leveringen. En daarvan nemen de Diensten het leeuwendeel voor hun rekening. Dat geeft ook het belang aan van een goede manier van omgaan met zzp'ers als leveranciers van diensten. Want daarbij is de omzet vrijwel gelijk aan het inkomen en een opdracht van 75.000 euro is dan bijna een jaaromzet.

Als we dit alles kort proberen samen te vatten, dan zou je kunnen zeggen dat het onterechte beeld vaak is dat inkoop in de publieke sector een beperkte supportactiviteit is, waar het meest interessant is de inkoop van grote infrastructurele werken door de Rijksoverheid. In werkelijkheid gaat het om de grootste post op de begroting van overheden, waarbij de bulk gevormd wordt door de vele duizenden kleine aanbestedingen van diensten door decentrale

overheden. Dit misverstand heeft tot gevolg dat de aandacht van wet- en regelgeving, maar ook van politiek en publieke opinie vaak een verkeerde focus heeft.

'Het handboek inkoop van IBM of Heineken is minstens zo dik als de wettelijke bundel van aanbestedingsregels'

Velen wijzen met afschuw op de aanbestedingsregels als de grote boosdoener in de publieke sector inkoop. En dan zijn we in Nederland nog goed af vergeleken met de Verenigde Staten: de Federal Acquisition Regulations (FAR) beslaan zo'n 1800 pagina's. En is het wel zo dat de regels in de publieke sector zo exceptioneel zijn? Daar zou ik tegenover willen stellen: kijk eens naar de handboeken inkoop van IBM of Heineken. Die zijn minstens zo dik als de wettelijke bundel van aanbestedingsregels! Er is wel één groot verschil waar PIANOo-directeur Wouter Stolwijk terecht een aantal malen op gewezen heeft: aan de regels in de private sector kunnen leveranciers geen rechten ontleenen. In de

publieke sector is dat wel zo: de aanbestedingsregels beschermen in feite de positie van de leveranciers. Dat is een andere uitgangspositie. Overigens zou ik bij die uitgangspositie wel de nodige vraagtekens willen plaatsen: moeten de aanbestedingsregels eigenlijk niet de belangen van de burger en de staat beschermen in plaats van andersom?

Jan Telgen is hoogleraar Inkoopmanagement voor de publieke sector aan de Universiteit Twente en verbonden aan het Public Procurement Research Centre (www.pprc.eu). Voor reacties j.telgen@utwente.nl.

From Science is een rubriek waarin Geoffrey Hagelaar, Frank Rozemeijer, Jan Telgen, Bart Vos, Gert Walhof, Arjan van Weele en Finn Wynstra om de beurt hun bespiegelingen geven op de inkoopwereld.