

# Van overheidsinkoper naar aanbestedingsmakelaar

De overheidsinkoper moet zich profileren als een aanbestedingsmakelaar, een deskundige en meedenkende professional die de interne opdrachtgever wil helpen in advies en bij de uitvoering van aanbestedingen. Dat levert alle partijen voordelen op.

TEKST: MARC BRUGMAN EN LEON-PAUL DE ROUW\*

**I**nkopen bij de overheid is een ander metier dan inkoop in de private sector. Een stevige commerciële inkoper met ervaring uit het bedrijfsleven geeft niet altijd de garantie dat deze per definitie een goede overheidsinkoper is of kan worden. Integendeel, deze inkopers lopen vaak stuk op de vereiste handelingen die nodig zijn om een aanbestedingstraject juridisch conform geldende aanbestedingsrichtlijnen, compleet te maken. Dit is bij de overheid vereist om aan te tonen dat het inkooptraject eerlijk, transparant en zonder voorkeur is verlopen. De overheidsinkoper zou professioneel gezien meer kunnen betekenen als hij zich opstelt als intermediair tussen interne behoefte en extern aanbod. Hij moet 'makelaar' in aanbesteden worden.

In dit artikel leest u enkele essentiële accentverschillen tussen overheidsinkopers en inkopers in de private sector. Het onderkennen en benoemen van deze verschillen versterkt het inkoopresultaat van de inkoop bij de overheid.

## Inkoopresultaat

Het inkoopresultaat, zowel in de publieke als in de private sector, is een samenspel van een aantal factoren. Deze factoren zijn de *kosten* die horen



bij het inkoopproces, de *effectiviteit van het product* voor de gebruiker, de *rechtmatigheid conform inkooprichtlijnen* en de *uiteindelijk te betalen prijs* voor de op te leveren producten. Met deze vier factoren wordt bedoeld:

1. *Rechtmatigheid*: het belang dat wordt gehecht aan het inkopen conform de door de organisatie (en wettelijk) opgestelde regels en binnen de ka-

ders van integriteit.

2. *Kosten van het inkoopproces*: het belang dat wordt gehecht aan de kosten die worden gemaakt om het product of de dienst in te kopen (hieronder valt ook het contractmanagement).

3. *Prijs*: het belang dat wordt gehecht aan de prijs van het ingekochte product of de dienst.

4. *Effectiviteit*: het belang dat wordt ge-

hecht aan de mate dat het ingekochte product of de dienst aan de verwachtingen van de klant voldoet.

Ideaal zou zijn als alle factoren onafhankelijk van elkaar geoptimaliseerd zouden kunnen worden. Maar helaas is de werkelijkheid minder romantisch: het optimaliseren van één factor gaat ten koste van andere factoren.

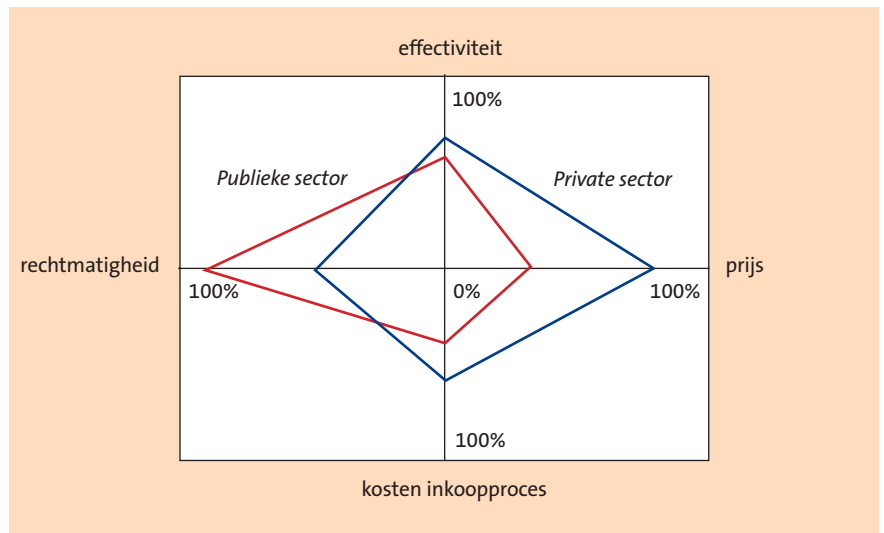
### Grafiek

Op basis van onze ervaring geven we deze vier factoren in een grafiek weer. Figuur 1 toont de focus op grotere inkooptrajecten door het management van de publieke en private sector. Het uitgangspunt is dat effectiviteit tegenover kosten van het inkoopproces moet worden gezet en rechtmatigheid tegenover prijs.

#### Rechtmatigheid versus Prijs

In figuur 1 is zichtbaar dat het belang dat de overheid hecht aan rechtmatigheid, zwaarder weegt dan in de particuliere sector. Redenen hiervoor zijn dat overheidsinkopers werken voor de publieke zaak en daarvoor ook publiekelijk verantwoording moeten kunnen afleggen. Wet- en regelgeving, zoals Wet openbaarheid van bestuur (WOB) en de comptabiliteitswet, zorgen ervoor dat de overheidsinkopers aanzienlijk minder flexibel kunnen opereren dan inkopers uit het bedrijfsleven. Procedures moeten worden nageleefd, wat kan leiden tot langdurige processen en besluitvorming. Overheidsinkopers bevinden zich meer dan hun collega's in de private sector in een glazen kast van waaruit zij zich moet verantwoorden. Daarnaast spelen in de publieke sector andere organisatiedoelstellingen een rol dan in het bedrijfsleven. Dit komt in de grafiek tot uiting in de factor 'prijs'. In de publieke sector spelen vaak andere factoren dan financieel rendement een rol. Het gaat bij inkoop vaak om doelstellingen als het stimuleren van een open markt, het verbeteren van het milieu, kwaliteit van leven en het geven van openheid en verantwoording van processen.

In de private sector zijn de gebruikelijke doelstellingen, het behalen van maximale winst, het verhogen van de 'return on investment' en het verkrij-



Figuur 1. Factoren van belang in het inkoopresultaat bij bedrijfsleven en overheid

gen van een betere marktpositie of marktaandeel. Deze doelstellingen wegen binnen de publieke sector minder zwaar. Het belang dat wordt gehecht aan de prijs in de publieke sector van de verkregen dienst of het aangekochte product weegt minder zwaar dan in de private sector.

#### Effectiviteit versus kosten inkoopproces

Zoals in figuur 1 zichtbaar is, weegt het belang aan effectiviteit van de verkregen dienst of het product voor de overheid en het bedrijfsleven even zwaar. De combinatie van de factoren 'effectiviteit' en 'prijs' is voor het bedrijfsleven echter belangrijker dan voor de overheid, door de focus van de publieke sector op de regels (rechtmatigheid). Hierdoor wordt onder meer het moment en nut van effectiviteit van een overheidsopdracht veelal ondergeschikt gemaakt aan het aanbestedingsproces. Ook worden overheidsorganisaties nauwelijks geconfronteerd met concurrentie en kent inkoop geen primaire verantwoordelijkheid in een politieke organisatie. Dit heeft als consequentie dat de te maken kosten voor het inkoopproces bij de overheid vaak hoger liggen dan in het bedrijfsleven.

De private sector is zich van nature meer bewust van de potentiële rendementsverbetering op de inkoopkosten ten gunste van de effectiviteit. In de publieke sector daarentegen is men vaak bereid iets minder effectiviteit voor lief te nemen als dit ten gunste is van de rechtmatigheid.

### Aanbestedingsmakelaar

Voor een overgrote groep overheidsinkopers op tactisch en strategisch niveau lijkt de term 'inkoop' feitelijk ongelukkig omdat hiermee een sterke associatie ontstaat met de termen goedkoop, onderhandelen en efficiënt inkopen zoals deze wordt verlangd in het bedrijfsleven. De focus bij overheidsinkopers is vooral gericht op rechtmatigheid en lijkt hierdoor, in vergelijking met de private sector, minder gericht op aankoopprijs en totale inkoopkosten. Om inkoopdoelstellingen in de publieke sector te realiseren, komt professionaliseren van de inkoop in de publieke sector niet neer op het zonder meer imiteren van de private sector, maar op een afgeleide daarvan. Overheidsopdrachten gaan vaak de waarde van een gemiddelde koopwoning ver te boven. Daarom is het niet zo vreemd om de functie overheidsinkoper eens te vergelijken met de rol van een makelaar in huizen. Door de overheidsinkoper meer te profileren als makelaar in aanbestedingen, zal er mogelijk meer begrip en waardering bestaan voor de rol en positie van deze overheidsinkopers. Een dergelijke benadering heeft diverse voordelen:

#### a. 'Makelaar' benadrukt de rol van bemiddelaar

Zodra een particulier een huis wil kopen of verkopen, schakelt hij vaak de makelaar als bemiddelaar in. Bij de aankoop van een woning heeft de opdrachtgever zijn wensen kenbaar gemaakt (behoefte gespecificeerd) en

gaat de makelaar voor hem aan de slag. Een makelaar is vertrouwd, is bekend met de markt, regelt de juridische rompslomp, begeleidt het proces, kent de procedures en onderhandelt indien nodig in verkoop/aankoop van een pand. Een bemiddeling door een makelaar beperkt de risico's voor de opdrachtgevers en opdrachtnemers en hoewel deze circa 1,5 tot 2 procent van het aankoopbedrag in rekening brengt, hebben deze opdrachtgevers daar over het algemeen geen moeite mee. Allemaal competenties die van de inkoper bij de overheid worden verwacht.

#### b. Eerder betrekken van deskundigheid

De vergelijking met een makelaar heeft het voordeel dat de (interne) opdrachtgever expliciet wordt betrokken bij het inkoopproces. Uit onze eigen ervaring weten wij dat door de inkoper als aanbestedingsmakelaar te positioneren, het de opdrachtgevers aantrekkelijk maakt hen vooraf te betrekken in het proces. Daarmee wordt voorkomen dat onnodige kosten ontstaan die voortvloeien uit een onrechtmatig en ineffectief inkoopproces. Vele interne opdrachtgevers zouden het immers in hun privésituatie wel nalaten om zonder tussenkomst van een makelaar hun huis te (ver)kopen. De enkele die dit wel doen, laten zich in elk geval vooraf goed informeren over de bestaande risico's.

#### c. Kostenbesparing

Inkoopafdelingen in de publieke sector worden momenteel nog vaak gezien als een kostenpost in plaats van een bron

voor verbetering van rendementen. Vele opdrachtgevers beschouwen inkopers of inkoopafdelingen vaak als een last, omdat zij vaak worden gewezen op de spelregels van de aanbestedingsrichtlijnen, wat zij als vertragend, star, log, verkokerd en te massaal ervaren. Deze adviezen hinderen hen in waar het feitelijk om draait: de uitvoering van hun (beleids)werkzaamheden. Dat later de organisatie in problemen komt, omdat rechtmatigheidsprocedures niet voldoende zijn geborgd, wordt onbedoeld vergeten. Pas achteraf zijn gevolgen zichtbaar.

#### d. Rechtmatigheid

De overheidsinkopers moeten zich een weg banen binnen de kaders van de aanbestedingsrichtlijnen, zodat een optimaal inkoopresultaat kan worden bereikt en daardoor indirect een rechtvaardiging van de uitgave van verkregen belastingopbrengsten wordt gerealiseerd. Zodra men in de publieke sector deze specifieke kenmerken erkent, kunnen onrechtmatigheden bij aankooptrajecten, zoals bouwfraudeschandaal in 2002 en vermeende vriendjespolitiek bij UWV (2005), beter worden voorkomen.

e. Bemiddeling voorkomt interne conflicten en integriteitsvraagstukken  
Overheidsinkopers bemiddelen bij aankooptrajecten, werken in opdracht, begeleiden een interne klant bij een aanbestedingsproces en proberen zonder kleerscheuren een aanbestedingstraject te voltooien. Als er onverhoopt een geschil ontstaat met de markt, zal deze inkoper, soms bijgestaan door juristen, de verantwoordelijkheid voor het aanbestedingstraject nemen. Hierdoor is functiesplitsing geborgd waardoor verantwoordelijkheden helder zijn.

#### Resumerend

De overheidsinkoper moet zich profileren als een aanbestedingsmakelaar, een deskundige en meedenkende professional die de interne opdrachtgever wil helpen in termen van advies en uitvoering van aanbestedingsprojecten.

\* De auteurs werken bij het facilitair bedrijf van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Drs. M.J. Brugman is hoofd van het Inkoop- en Aanbestedingencentrum. Drs. ing. L.P. de Rouw is managementadviseur. Beide zijn ook betrokken bij facilitair kenniscentrum: [www.fmresource.nl](http://www.fmresource.nl).

## SAMENVATTING!

- » **Inkopen bij de overheid** is anders dan bij de **private sector**.
- » De **competenties van een makelaar** sluiten goed aan bij de positie van inkoper bij de overheid.
- » Spreken over de aanbestedingsmakelaar **versterkt de professionalisering** van inkopen bij de overheid.

Advertentie

## InQuest |

**Werving en Selectie, Executive Search, Detachering en Interim Management in Inkoop en Logistiek.**

>>> **Kijk op [www.inquest.nl](http://www.inquest.nl) of neem contact op via 070-3029040**

