

Interdepartementale ontwikkelingen rond inkopen en aanbesteden

E.A.M. Köhler*

Inleiding

Inkopen en aanbesteden krijgen de laatste jaren steeds meer aandacht, zowel in het bedrijfsleven als bij de overheid. Inkopen (bij Defensie verworven genoemd) is een veld dat voortdurend in beweging is. De afgelopen vijf jaar hebben de Coördinerend Directeuren Inkoop (CDI's) van de ministeries een verandering teweeg gebracht in de inkoopcultuur binnen de rijksoverheid. Zo overleggen de CDI's van alle departementen op structurele basis over strategische vraagstukken. De departementen hebben, waar nodig, op allerlei manieren de professionaliteit van hun inkoop- en aanbestedingsbeleid naar een hoger plan gebracht. Binnen Defensie vervult de souschef Materieelbeleid de functie van CDI.

Ook bij de plaatsvervangend Secretarissen-Generaal (psG'n) is veel aandacht ontstaan voor deze veranderingen. Binnen het psG-beraad is een aantal psG'n – onder wie de psG van Defensie – van start gegaan als 'Kernteam Inkoop', met als doel de ontwikkelingen op het gebied van rijksbrede inkoop mede aan te sturen en draagvlak te verwerven bij de collega-psG'n.

* De auteur is senior beleidsmedewerker bij de Directie Beleid van de Defensie Materieel Organisatie (DMO).

Dit artikel beschrijft de interdepartementale ontwikkelingen van de afgelopen jaren en de plannen die als gevolg hiervan zullen worden uitgevoerd.

Project Professioneel Inkopen en Aanbesteden (PIA)

In 1999 heeft de Tweede Kamer het actieplan Professioneel Inkopen en Aanbesteden vastgesteld. Het centrale doel van dit actieplan was dat de ministeries ieder voor zich en gezamenlijk een aantal stappen zouden zetten naar (verdere) professionalisering van de inkoopfunctie bij de (rijks)overheid. In het kielzog van het actieplan werd ook de interdepartementale projectdirectie PIA ingesteld. De feitelijke invoering van het PIA-project dateert van 2001.

Er is (achteraf) een viertal fasen binnen het PIA-project te onderscheiden. Het onderscheiden van deze fasen is van belang om de ontwikkelingen in het juiste perspectief te plaatsen. In elke fase zijn specifieke accenten gelegd.

Eerste fase

In de eerste fase vond heroriëntatie van de doelstellingen plaats. Het actieplan 1999 was aanvankelijk gefocust op:

- het in 2000 voldoen aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen;
- het innovatief aanbesteden binnen drie jaar een substantieel deel van de uitgaven laten uitmaken;
- het binnen twee jaar elektronisch publiceren van alle Europese aanbestedingen.

Al snel bleek dat dit te ambitieus was. Als resultaat van deze heroriëntatie is toen de volgende centrale doelstelling geformuleerd: 'Het in brede zin professionaliseren van inkopen en aanbesteden bij de rijksoverheid'. Deze visie werd breed gedragen, wat tot



Logo Europese aanbesteding

uitdrukking is gebracht door het uitgeven van een formele verklaring die de psG'n van alle departementen hebben ondertekend.

Tweede fase

In de tweede fase kwam het accent te liggen op het boeken van resultaten. Inzet was het benutten van kansen. Aan de inmiddels actief participerende CDI's werd gevraagd in kaart te brengen waar zich bij de overheid de grootste kansen voordeden. Dit heeft geresulteerd in de initiatieven die genoemd staan in tabel 1.

Derde fase

In de derde fase van het PIA-project stond vooral het vraagstuk van de verdeling van de taakstelling (lees bezuinigingen) centraal. Een deel van de oplossing vonden de CDI's door een aantal productgroepen te definiëren waarvan werd verwacht dat daar bij gezamenlijke inkoop aanzienlijke besparingen mogelijk waren. Deze productgroepen staan bekend als de zogeheten PIT-projecten (Programma Inkoop Taakstelling). Opdrachtgevers (portefeuillehouders) waren de psg'n/

Tabel 1 Overzicht initiatieven

- Inkoop managen met behulp van cijfers
- Rol van inkoop verstevigen
- Fasen van ontwikkeling van de inkooporganisatie in kaart brengen
- Invoeren elektronisch bestellen en factureren
- Verbreding en striktere toepassing raamcontracten
- Besparen op inkooppakketten: inhuur externe adviseurs, uitzendkrachten, ICT-professionals

CDI's. Voor het project 'Energie' was dat de psg van Defensie. Een overzicht van de PIT-projecten staat in tabel 2.

Defensie heeft het project Energie getrokken onder het motto: 'samen slimmer energie inkopen'. Nieuw is dat hierbij voor het eerst elektronisch veilen binnen Defensie werd toegepast. Daarnaast heeft Defensie een bijzondere bijdrage aan de realisatie

van de PIT-projecten geleverd door het uitvoeren van aanbestedingen voor andere departementen, onder meer voor dienstauto's, drukwerk en kantoorartikelen.

Op dit moment maakt Defensie slechts ten dele gebruik van de gesloten PIT-contracten, omdat zij voor een groot aantal van de PIT-productgroepen nog eigen contracten heeft lopen.

Tabel 2 Overzicht PIT-projecten

Productgroep	Beschrijving en activiteiten
Communicatie (SURC) <i>Portefeuillehouder pSG AZ</i>	PIT-communicatie bevat o.m. de categorieën publieksvoorlichting, internet, centrale distributie.
Dienstauto's en wagenparkbeheer (onderhoud en reparatie e.d.) <i>Portefeuillehouder pSG V&W</i>	Bij Defensie heeft de aanbesteding plaatsgevonden van de dienstauto's (elf kavels). Bij V&W het deel wagenparkbeheer.
Drukwerk <i>Portefeuillehouder pSG VWS</i>	Bij Defensie heeft de aanbesteding plaatsgevonden voor diverse deelpakketten.
Energie <i>Portefeuillehouder pSG Defensie</i>	Aanbesteding en projectvoering hebben bij Defensie plaatsgevonden voor gas en elektra; hierbij is tevens gebruik gemaakt van e-veilen.
ICT <i>Portefeuillehouder pSG EZ</i>	Bundelen van krachten t.o.v. Microsoft en aanbesteding overheidstelefonie (OT-2006). Aandacht werd besteed aan het bevorderen van kennisuitwisseling en samenwerking.
KBI (kantoorbenodigdheden en kantoorinrichting) <i>Portefeuillehouder pSG SZW</i>	Er zijn vier assortimenten benoemd die elk door een apart departement zijn aanbesteed.
Post <i>Portefeuillehouder pSG Financiën</i>	Hieraan hebben ook een aantal semi-overheidsbedrijven deelgenomen. Aanbestedingen hebben plaatsgevonden voor diverse percelen.
Vervoer (personen) <i>Portefeuillehouder pSG BZK</i>	Betreft o.m. raamcontracten woon-werkverkeer (forensen) per spoor.

Het is moeilijk gebleken de mogelijke besparingen daadwerkelijk in kaart te brengen. Zo verschillen per departement de opvattingen over wat wel of niet onder inkoopbesparingen valt. Ook de informatiesystemen van de departementen zijn veelal niet ingericht op het genereren van de benodigde informatie. Daarom zijn de te verwachten besparingen van de PIT-projecten op voorhand al verdeeld over de begrotingen van de departementen.

Vierde fase

In de vierde fase heeft de opzet en de uitvoering van de PIT-productgroepen centraal gestaan en werd aandacht besteed aan het overdragen en verankeren van de zaken die in het PIA-project tot stand zijn gebracht.

Belangrijkste resultaten van het PIA-project zijn:

- het overleg van de CDI's heeft zich ontwikkeld tot hét overleg over inkoop en aanbesteden;
- door interdepartementaal-gecoördineerde inkoop per productgroep (PIT-projecten) toe te passen, realiseerden de ministeries meer efficiëntie en inkoopbesparingen;
- hoge prioriteit te verlenen aan het opzetten van het project Elektronisch Bestellen en Factureren (EBF). Tevens zijn instrumenten ontwikkeld om de inkoop- en aanbestedingsprocessen te ondersteunen, zoals een Rijksinkoopkalender (overzicht aflopende contracten) en een aanbestedingskalender (overzicht voorgenomen aanbestedingen). De internetportal PIANO-desk maakte het delen van kennis mogelijk;
- het programma *Purchasing Excellence Publiek* biedt inkooporganisaties van de overheid de mogelijkheid de professionaliteit van hun organisatie te 'meten' en te verbeteren met behulp van het uitvoeren van kwalitatieve inkoopdiagnoses.

Beleidsbrief aan de Kamer

De staatssecretaris van Economische Zaken bood de Kamer in december 2005 het Actieplan Professioneel Inkopen en Aanbesteden aan. Hiermee werd de Kamer geïnformeerd over het vervolg van het PIA-project. Het professionaliseren is immers niet afgelopen met het beëindigen van het PIA-project.

Uitgangspunt was dat de rijksoverheid een permanente structuur nodig heeft, die de blijvende aandacht voor professioneel inkopen waarborgt en waarmaakt. De ambitie om een permanente structuur te creëren hangt samen met de trend binnen de overheid om steeds meer als één concern te opereren en te denken.

Zo is er onder de coördinerend bewindspersoon (Stas EZ) een concernverantwoordelijke – *Chief Procurement Officer* (CPO) – voor inkoop en aanbesteden benoemd en ter ondersteuning is het Regiebureau opgericht. De verantwoordelijkheden van de CPO zijn onder meer: regisseren, aanjagen van interdepartementale samenwerking, fungeren als aanspreekpunt als het gaat om interdepartementale samenwerking en professionalisering, alsmede het monitoren van in de ministerraad gemaakte inkoopafspraken. Het Regiebureau is op dit moment druk doende al deze zaken samen met de CDI's nader in te vullen. Voor het informeren van de Kamer wordt gedacht aan het opstellen van een jaarrapportage en een beleidsbrief.

Strategische agenda CDI's 2006-2010

Naast de hiervoor genoemde permanente verankering hebben de CDI's een rijksbrede strategische agenda opgesteld om het inkoop- en aanbestedingsbeleid te kunnen laten inspelen op de uitdagingen en ambities voor de periode 2006-2010. Die uitdagingen en ambities liggen in het doorgaan met de professionalisering van de inkoop en het behouden, uitbouwen en versterken van de resultaten van het PIA-project (zie tabel 3).

Van de onderwerpen in de strategische agenda inkoop en aanbesteden verkeert een aantal nog in een conceptuele fase. Een aantal is al wat verder uitgekristalliseerd, zoals het programma *Purchasing Excellence Publiek*, *E-procurement* en de invoering van rijksbreed categoriemanagement.

Purchasing Excellence Publiek (PE Publiek)

Purchasing Excellence Publiek is een gezamenlijk initiatief van de Nederlandse Vereniging voor Inkoopmanagement (NEVI) en PIA. PE Publiek is in navolging van het succesvolle programma *Purchasing Excellence* (voor het bedrijfsleven) speciaal voor de overheid ontwikkeld.

PE Publiek draait om het meten door onderzoek van de kwaliteit van inkooporganisaties in de publieke sector. Vervolgens wordt die kwaliteit

Tabel 3 Onderwerpen strategische agenda inkoop en aanbesteden

- Kwaliteitsniveau inkooporganisaties (meten, vergelijken, verbeteren met behulp van het programma *Purchasing Excellence Publiek*)
- E-procurement
- Samen slimmer inkopen (inclusief rijksbreed categoriemanagement)
- Inspelen op (externe) uitdagingen als: duurzaamheid, innovatie, marktontwikkelingen
- HRM-beleid voor inkoopfunctionarissen
- Inkoop-control en inkoop-governance

met die van andere vergeleken, waarna organisaties hun inkoopprocessen op een zodanig niveau kunnen inrichten en laten werken dat zij zich kunnen meten met de beste. De CDI van Defensie is in interdepartementaal verband de trekker van dit onderwerp. Inmiddels hebben meer dan vijftien functionarissen van verschillende departementen zich aangemeld voor het volgen van de opleiding tot inkoop-auditeur.

Defensie heeft inmiddels ook een gecertificeerd (DMO)-auditeur in huis. Binnen Defensie zijn inmiddels twee dienstonderdelen met succes beoordeeld. De komende tijd zal extra aandacht worden besteed aan dit onderwerp met de toetsing van een aantal verwervende eenheden op de mate van vakvolwassenheid van hun inkoopfunctie. Het verdient aanbeveling te overwegen of binnen Defensie niet iedere aanbestedende dienst een eigen auditeur in huis zou moeten hebben om de kwaliteit van de inkoop- en aanbestedingsprocessen te bewaken door middel van inkoop- en aanbestedingsdiagnoses.

E-procurement

E-procurement is een onderwerp dat volop in de belangstelling staat. Een belangrijk onderdeel van E-procurement is Elektronisch Bestellen en Factureren (EBF). Op basis van een aantal *business cases* is interdepartementaal geconcludeerd dat de invoering van EBF tot voordelen voor de organisaties moet kunnen leiden. Defensie heeft de aanbesteding uitgevoerd en de invoering wordt voornamelijk interdepartementaal opgepakt. Gekozen is voor een vorm waarbij een derde partij het (technische) bestel- en facturatie-traject afhandelt voor allerlei productgroepen die op basis van raamcontracten uit catalogi worden besteld en geleverd. Eind juni 2007 is er een interdepartementale miniconferentie geweest waar is gesproken over verdere intensivering van de samenwerking op dit gebied. Het streven is gezamenlijk toe te werken naar een centraal inkoopportaal waarin catalogi van producten en



diensten staan en waarbij digitaal berichtenverkeer met leveranciers plaatsvindt.

Binnen Defensie voorziet de invoering van het *Enterprise Resource Planning (ERP) System SAP* in het materieellogistieke functiegebied in verdere mogelijkheden voor het Elektronisch Zakendoen (EZD). Tevens zal hierdoor meer (centrale) managementinformatie kunnen worden verkregen over de besteding van inkoopgeld, wat met de huidige systemen veelal niet mogelijk is. SAP zal een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het op orde brengen van de inkoopinformatie binnen Defensie.

Een onderwerp dat in het kader van de interdepartementale ontwikkelingen ook speelt, is TenderNed. TenderNed is een internetsite voor het geheel langs elektronische weg uitvoeren

van een aanbesteding. TenderNed is een initiatief van ProRail/v&w, EZ en PIA/PIANOO. Eén van de doelstellingen is het verminderen van administratieve lasten bij zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers. Op dit moment voeren enkele aanbestedende diensten een aantal pilots uit om de bruikbaarheid te toetsen. Het idee is TenderNed rijksbreed als *tool* in te zetten bij alle aanbestedende diensten in Nederland. Ook binnen Defensie zal het aanbesteden hierdoor beter kunnen worden ondersteund.

Samen slimmer energie inkopen

De ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken en Justitie hebben op 15 mei 2007 succesvol de aanbesteding van ruim 2200 gwh elektriciteit via de veiling van Energiekeuze afgerond. De Europese aanbesteding was verdeeld in een tweetal percelen, te weten Defensie en BUZA 360 gwh per

(Bron: Defensiekrant nr. 34, september 2007)

jaar en Justitie 177 gwh per jaar. Het totale volume voor de contractperiode inclusief de optiejaren bedraagt hiermee ruim 2,2 TWh met een geschatte waarde van rond de 150 miljoen euro.

In oktober 2004 veilden Defensie en BUZA voor het eerst hun energiecontract via Energiekeuze. Het resultaat ten opzichte van de aanbesteding uit 2004 werd met bijna 19 procent overtroffen. Justitie maakte voor elektriciteit nog niet eerder gebruik van een veiling. Ten opzichte van de laatst bekende referentieprijs voor het Justitiecontract is een besparing behaald van zo'n 27 procent. Voor beide partijen samen betekent dit resultaat een besparing van zo'n 330.000 euro per jaar, wat voor de gehele contractperiode neerkomt op zo'n 1,4 miljoen euro.

Het Platform E-procurement van de Rijksoverheid stelt binnenkort in de Leidraad Elektronisch Veilen de ervaringen opgedaan met het veilen binnen de overheid bekend. De Leidraad belicht het instrument E-veilen en gaat in op aspecten als: de wijze van inrichting van een E-veiling, de hierbij te maken keuzes en de ervaringen opgedaan met het organiseren. Met behulp van de Leidraad zal E-veilen ook binnen Defensie in de praktijk een bredere toepassing vinden.

Rijksbreed categoriemanagement

De rijksoverheid wil haar inkoopactiviteiten verder professionaliseren. Een centraal onderwerp van die professionalisering is de invoering van rijksbreed categoriemanagement: de departementen gaan over tot taakverdeling en specialisatie voor die cate-

Defensie koopt recordvolume energie in

DEN HAAG – Plaatsvervangend secretaris-generaal drs. Paul de la Chambre heeft onlangs in Den Haag zijn handtekening gezet onder drie meerjarige contracten voor een gecombineerde levering van energie aan verschillende departementen. Het is voor het eerst dat één overheidsdienst in één keer een volume van 150 miljoen kubieke meter aardgas aanbesteedt. Door bundeling van de behoefte zijn forse besparingen mogelijk.

Het eerste contract betreft een gascontract voor de gehele rijksoverheid. De tweede heeft betrekking op de levering van elektriciteit aan het ministerie van Justitie en het derde aan dat van Defensie en Buitenlandse Zaken. De twee eerstgenoemde contracten zijn gesloten met Eneco Handelsbedrijf BV, het derde contract met Electrabel Nederland BV.

In zijn toelichting gaf De la Chambre aan dat de trend om het werk met minder ambtenaren te doen, inhoudt dat de departementen meer moeten samenwerken, ook op het gebied van energie. De eerste stap richting ministeriële samenwerking op dit gebied werd in 2000 gezet.

De ministeries zijn daarbij verdeeld in vier clusters, te weten Verkeer en Waterstaat, Justitie, VROM/Rijksgebouwendienst en Defensie. Sinds 2004 wordt de Europese Aanbesteding middels een elektronische veiling afgerond.●

gorieën goederen en diensten waaraan gezamenlijk behoefte is. Categoriemanagement gaat verder dan het centraal aanbesteden. Het richt zich in principe op de gehele inkoopketen, dat wil zeggen marktonderzoek, rijksbrede behoeftebepaling, aanbesteden,

contracteren, contractbeheer, leveranciersmanagement en dergelijke.

Categoriemanagement komt in feite overeen met wat binnen Defensie assortimentsmanagement heet: het op één plaats beleggen van de verantwoordelijkheid voor de gehele keten, van behoeftebundeling tot het ter beschikking stellen. Hiermee wordt onder meer voorkomen dat verschillende diensten het wiel steeds opnieuw moeten uitvinden. Daarnaast biedt bundeling van behoeften schaalvoordelen en hoeft kennis maar op één plaats te worden opgebouwd.

In 2008 zal rijksbreed categoriemanagement stap voor stap worden ingevoerd. Dan zal Defensie bepaalde goederen en diensten niet meer zelf aanbesteden en contracteren, maar zullen andere departementen dat doen. Andersom zal Defensie bepaalde categorieën goederen en diensten rijksbreed gaan aanbesteden en contracteren. Gelet op de (facilitaire) aard van de verschillende goederen en diensten die de departementen gemeenschappelijk voeren, zal deze ontwikkeling naar verwachting meer invloed hebben op zaken van het CDC dan van de DMO.

Ten slotte

Er is veel ambitie om het inkoopvak rijksbreed tot (verdere) wasdom te laten komen en de verdere professionalisering van de inkoopfunctie binnen de departementen te bevorderen.

In het psg-beraad wordt gesproken over de vernieuwing van de rijksoverheid onder het motto 'samen, goedkoper en beter'. Het Regiebureau zal hierbij op het gebied van inkopen rijksbreed de rol van aanbesteding vervullen. De verwachting is dat de komende jaren het accent steeds meer op interdepartementale samenwerking komt te liggen.

Hierbij valt met name te denken aan de organisatie van de bedrijfsvoering, de auditdiensten en de facilitaire functie.¹

¹ Deze ontwikkeling is te volgen via intranet op Verwerving Online: <http://www2.army.mindef.nl/web103/cgi/menu/home2.asp>.