

De 7 C's van een effectieve overheidsinkoop

Veel publiekrechtelijke organisaties kenmerken zich door het decentraal inkopen van goederen en diensten. Door dit op een systematische wijze te coördineren, kan het beïnvloedbare inkoopvolume optimaal worden benut. Met het 7C-model ontstaat een aanpak die tot besparingen leidt en zorgt voor het naleven van de aanbestedingsverplichtingen.

Publiekrechtelijke organisaties kenmerken zich sinds mensenheugenis door een budgetstructuur met daaraan gekoppeld een grote mate van handelingsvrijheid voor de budgethouder. Een budgetstructuur die met zich meebrengt dat budgetten ieder jaar opnieuw in samenspraak met de individuele budgethouders worden vastgesteld en vrijgegeven. Als belangrijkste nadeel zorgt dit ervoor dat budgethouders tegen het eind van het jaar zullen zorgen dat hun budgetten volledig worden besteed, omdat ze anders voor het volgende jaar naar beneden worden bijgesteld.

Een ander nadeel van de budgetstructuur is dat veel budgethouders geneigd zijn binnen hun eigen organisatieonderdeel de inkoop van hun eigen goederen en diensten te (laten) verrichten. Het grotere geheel wordt hierbij regelmatig uit het oog verloren, waardoor geen gebruik wordt gemaakt van het totale inkoopvolume (en het bijbehorende hefboomeffect), met het risico dat de Europese aanbestedingswetgeving met voeten wordt getreden.

Het 7C-model kan dit ongewenste patroon doorbreken. Recentelijk hebben de schrijvers van dit artikel dit model ontwikkeld dat binnen de publieke sector kan worden toegepast. De zeven hierin genoemde activiteiten (7 C's) maken stapsgewijs het grotere geheel zichtbaar, waardoor de bijbehorende voordelen optimaal benut kunnen worden. Het kan interessant zijn voor een organisatie om haar onderdelen te belonen en een deel van het niet-uitgegeven budget door te schuiven of beschikbaar te laten.

Het 7C-model bestaat uit de volgende activiteiten/stappen:

- 1) Centrale regiefunctie invoeren;
- 2) CPV-codes koppelen aan inkoopstromen (CPV-analyse);
- 3) Categoriseren met de ABCD-analyse;
- 4) Contracten en budgetten inventariseren en analyseren (contract- en budgetanalyse);

- 5) Categoriseren met de Kraljic-matrix;
- 6) Capaciteit beschikbaar stellen;
- 7) Cashen en belonen.

Dit model wordt door het gezondheidsverbeterende effect op een financiële begroting ook wel vitamine C voor een gezonde en effectieve overheidsinkoop genoemd.

1 Centrale regiefunctie invoeren

De werkwijze van de budgethouder leidt in veel gevallen tot een versnippering van de inkoopmacht van een overheidsorganisatie. Vaak worden binnen een organisatie op budgethouderniveau en dus decentraal afspraken gemaakt over goederen of diensten die op andere plekken in de organisatie ook gebruikt en ingekocht worden zonder dat van elkaar te weten. Commerciële mogelijkheden worden slechts beperkt benut, omdat op decentraal niveau feitelijk sprake is van bestellen (operationeel inkopen) in plaats van tactisch inkopen. Door de organisatie als één geheel te beschouwen, is het mogelijk onder een centrale regie (gecoördineerde inkoopfunctie) afspraken te maken in de vorm van mantel- of raamcontracten die voor de gehele organisatie gelden. Alle organisatieonderdelen kunnen vervolgens binnen deze contracten bestellingen plaatsen en meeprofiteren van de commerciële voordelen, waarbij het maken van nadere (contractuele) afspraken overbodig zal zijn. Er zijn immers al goede sluitende afspraken gemaakt.

Binnen de Europese aanbestedingsregels is een publieke rechtspersoon als één geheel verantwoordelijk voor én verplicht tot een juiste wijze van aanbesteden. Feitelijk kan dit alleen vorm worden gegeven door het invoeren van een centrale inkoopregie voor de gehele rechtspersoon en het uitvoeren van de hierna beschreven vervolgstappen.

2 CPV-codes koppelen aan inkoopstromen

Om een goed beeld te krijgen van alle inkoopstromen en het totale inkoopvolume van een organisatie, is een systematische indeling vereist. De Europese regelgeving biedt hiervoor een goed handvat door middel van de CPV-codes (Common Procurement Vocabulary). De CPV-codes zijn numerieke omschrijvingen van producten, diensten of werken die internationaal dezelfde betekenis hebben. De keuze voor de CPV-code is op zich eigenlijk vrij evident door de eenduidige definitie en omdat het overzicht van CPV-codes vrij compleet is. Momenteel zijn er ongeveer 11.000 codes benoemd. Door de inkoopstromen eenmalig in te delen naar de CPV-code, ontstaat een consistent beeld van de inkoopstromen binnen een overheidsorganisatie. In de praktijk blijkt dat een behoorlijk deel van de al in gebruik zijnde grootboeknummers in een organisatie overeenkomt met een dergelijke code. De overige grootboeknummers kunnen door samenvoeging of door splitsing passend gemaakt worden met de CPV-code.

Bijkomende voordelen van zo'n indeling zijn de mogelijkheid van benchmarking tussen soortgelijke overheidsorganisaties en de snellere controle door de accountant van de aanbestedingsverplichtingen. Door de uitgaven per CPV-code vast te stellen, komen de inkoopstromen duidelijk(er) in beeld en kan de volgende stap in het proces gezet worden.

nr	Segmentnaam	CPV-code
1	Automatiseringslicenties	30240000-3
2	Aanschaf voertuigen	34100000-8
3	Bouwkundige vaste aanneemsom	45210000-2
4	Onderhoud gebouwen	70330000-3
5	Installatietechniek	45300000-0
41	Architect	74221000-4
42	Meetapparatuur	33200000-2
43	Boeken, kranten en tijdschriften	22100000-1

3 Categoriseren met de ABCD-analyse

Als de inkoopstromen per CPV-code bekend zijn, kan worden vastgesteld welke inkoopstromen in aanmerking komen voor de verplichte Europese aanbesteding en welke stromen onder de overige, meestal eigen aanbestedingsrichtlijnen vallen. Voor goederen en diensten ligt de Europese aanbestedingsgrens voor de decentrale overheid tot 1 januari 2008 op € 206.000 per jaar en voor de centrale overheid op € 133.000.

Op basis van de definitie van de drempelwaarden mag geconcludeerd worden dat de drempel voor de decentrale overheid naar € 200.000 zal tenderen. Bij het definiëren van de onderstaande categorieën wordt van deze waarde uitgegaan. De categorie-indeling voor de centrale overheid kan analoog bepaald worden. Als gevolg van de invoering van de BAO (Besluit Aanbestedingsregels van Overheidsopdrachten) per 1 december 2005 is – behoudens uitzonderingen de contractduur – beperkt tot vier jaar. Bij de ABCD-analyse voor de decentrale overheid worden de volgende categorieën gehanteerd:

Categorie A

Jaarvolume van de CPV-code groter of gelijk aan € 200.000.

Voor deze categorie geldt dat deze inkoopstromen alleen ingekocht mogen worden via een Europese aanbesteding.

Categorie B

Jaarvolume van de CPV-code tussen € 200.000 en € 50.000.

Voor categorie B geldt dat voor deze volumes gekozen kan worden door een meerjarig contract te realiseren via een Europese aanbesteding of een korter lopend (bijvoorbeeld 1 jaar) contract via een meervoudig onderhandse aanbesteding als er géén sprake is van een meerderjarige gecontinueerde behoefte. De ondergrenswaarde van € 50.000 komt overeen met de maximale 4-jarige contractduur voor mantelcontracten in combinatie met de Europese aanbestedingsplicht.

Categorie C

Jaarvolume van de CPV-code tussen € 50.000 en € 30.000.

Tot 1 december 2005 was het nog mogelijk om via een Europese aanbesteding een contract af te sluiten met een maximale initiële duur van 5 jaar dat met vooraf vastgelegde verlengingsopties opgerekt kon worden tot maximaal 7 jaar. Bij de contractvolumes die destijds in categorie C zaten was er de keuzevrijheid tussen een onderhandse aanbesteding met een contractduur tot maximaal 4 jaar of een Europese aanbesteding met een contractduur tot maximaal 7 jaar. Bij het maken van deze keuze was ook het groeipotentieel van het contract van belang. Mocht verwacht worden dat de uitgaven in het contract een exponentieel verloop hadden, dan was toch Europees aanbesteden raadzaam. Nu de BAO de totale contractduur voor mantelcontracten tot maximaal 4 jaar beperkt, is de keuzevrijheid verdwenen maar blijft de waarschuwing voor het groeipotentieel intact.

Categorie D

Jaarvolume van de CPV-code kleiner dan € 30.000.

Voor categorie D geldt dat de hierbij horende inkoopvolumes, zolang zij onder de grenswaarde van € 30.000 blijven niet Europees aanbestedingsplichtig zijn en waarschijnlijk ook niet het groeipotentieel hebben van categorie C. In categorie D zitten de meeste verborgen kosten voor een organisatie. Categorie D kan slechts 20% van het financiële inkoopvolume zijn, maar heeft vaak 80% van alle administratieve handelingen tot gevolg. Besparingen in deze categorie moeten dan ook niet alleen gezocht worden in gunstige inkoopafspraken, maar ook in de beperking van het aantal leveranciers en eenvoudige laagfrequente administratieve procedures.

4 Contracten en budgetten inventariseren en analyseren

Door het budgethouderschap bestaat het reeds eerder geschetste risico dat er bij diverse onderdelen binnen een overheidsorganisatie contracten of andere bindende afspraken bestaan voor dezelfde goederen of diensten.

Om een juiste uitgangssituatie te creëren voor de nieuwe werkwijze aan de hand van het 7C-model, moet er duidelijkheid komen in de bestaande contractuele verplichtingen en de duur hiervan. Dit betekent dat de contracten die verspreid over de organisatie zijn opgesla-



PURSPPECTIVE

gen op een centrale plek fysiek en digitaal verzameld en vastgelegd moeten worden. Binnen het 7C-model vereist deze stap de langste doorlooptijd, afhankelijk van de grootte en complexiteit van de organisatie oplopend tot één à anderhalf jaar voordat alles op orde is.

Als finale actie moet hierna het laatste puzzelstukje (na de CPV-analyse en de contractanalyse) ingevuld worden met het inventariseren en analyseren van de budgetten van de verschillende onderdelen binnen de organisatie. Ieder najaar worden in overleg tussen de afdelingen en het (financieel) management de budgetten voor het komende jaar vastgesteld. Dit vindt ook plaats per individueel organisatieonderdeel met de al eerder aangegeven risico's van het niet profiteren van het totale inkoopvolume (en het bijbehorende hefboomeffect) en het niet naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen.

Nu de informatie uit de verschillende analyses beschikbaar is, kan de regiefunctie vanuit de inkooporganisatie verder worden uitgevoerd.

5 Categoriseren met de Kraljic-matrix

Nu de regie centraal ligt, de inkoopstromen in beeld gebracht, de prioriteiten bepaald op basis van de ABCD-analyse en de contract- en budgetinventarisatie zijn uitgevoerd, kan de optimale markt c.q. (Europese) aanbestedingsstrategie bepaald worden.

De Kraljic-matrix karakteriseert producten en diensten naar de mate van financieel risico/belang en toeleveringsrisico. Een maat voor het financieel risico/belang is het bedrag dat aan het betreffende inkoopsegment per jaar wordt uitgegeven. Een maat voor toeleveringsrisico is het aantal leveranciers voor dat inkoopsegment in de markt. De inspanning die wordt gestoken in het afsluiten en beheren van contracten, wordt afgestemd op de positie van het betreffende product in de Kraljic-matrix. Naarmate het financieel risico/belang en het toeleveringsrisico toenemen, nemen de inspanning bij verwerving en contractmanagement eveneens toe.

De producten (goederen én diensten), die in de matrix worden onderscheiden zijn:

- routineproducten
- hefboomproducten
- knelpuntproducten
- strategische producten

Bij elke categorie van producten (goederen, diensten of werken) hoort een specifieke marktbenadering, die tevens moet aansluiten bij het aanbestedingsbeleid en de daarin genoemde drempelbedragen, zoals die voor een organisatie zijn vastgelegd.

6 Capaciteit

Voor de realisatie van het 7C-model is er nog een element waaraan in een aantal organisaties te gemakkelijk wordt voorbijgegaan, namelijk voldoende inkooppersoneel met de juiste kwaliteit.



Doordat de publiekrechtelijke organisaties zich concentreren op hun primaire processen is de aandacht voor de beheersing van de geldstromen op inkoopgebied vaak marginaal. De mate van succes wordt sterk bepaald door de kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit op inkoopgebied. Indien deze capaciteit intern(nog) niet of onvoldoende aanwezig is, kan gekozen worden voor een geleidelijke aanpak. Door eerst enkele eenvoudige inkoopstromen aan te pakken met de beschikbare capaciteit of ingehuurde externe capaciteit, ontstaan er besparingen die deels geïnvesteerd kunnen worden in een eigen capaciteitsuitbreiding, waarna ook de overige inkoopstromen structureel aangepakt en geconsolideerd kunnen worden. Voor de benodigde capaciteit kan bij een publiekrechtelijke organisatie uitgegaan worden van één inkoper per € 6 à € 8 miljoen inkoopvolume.

7 Cashen en belonen

Als de inkoop professioneler en meer gestructureerd wordt uitgevoerd, vallen de kosten vaak lager uit, waardoor er voordelen ontstaan (cashen). Maar het is niet alleen de realisatie van lagere kosten. Bij de laatste stap in het proces kan de nieuwe werkwijze bijvoorbeeld ook worden omgezet in:

- meer budgetruimte waarover de budgethouders in overleg deels kunnen beschikken;
- hogere kwaliteit van de benodigde goederen of diensten.

Nu er een duidelijk beeld is van de inkoopstromen met de bijbehorende marktbenadering en er voldoende capaciteit beschikbaar is, kan er optimaal en professioneel worden ingekocht. De Europese aanbestedingsregels bieden hier een goed handvat voor, waarbij de volgende drie principes belangrijk zijn:

- 1) Zeg en laat zien wat je doet (transparantie).
- 2) Doe wat je zegt waardoor juridische risico's minimaal blijven.
- 3) Houd het eenvoudig zodat de markt de ruimte krijgt om de optimale combinatie tussen economische en kwalitatieve eigenschappen te realiseren. Schrijf voldoende voor, maar houdt het beperkt en activeer de creativiteit van de markt. ●

Ing. Frank-Jan van Deijck is senior interim professional Logistics & Procurement bij Yacht. Peter Streefkerk heeft een eigen inkoopadviesbureau: Respect Inkoopconsultancy.