

Vergaderjaar 2011–2012

31 490

Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 92

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2012

Tijdens de behandeling (Handelingen II 2011/12, nr. 49, item 7, blz. 31–46) van het Wetsvoorstel Aanbestedingswet¹ heeft uw Kamer de motie-Koppejan (CDA) c.s.² aangenomen waarin de regering wordt verzocht om:

1. de Kamer voor het zomerreces van 2012 te rapporteren hoe via gericht beleid en een meer professionele inkoop, substantiële overheidsbesparingen in Nederland gerealiseerd kunnen worden;
2. dit bij de begroting van 2013 te betrekken.

In de motie refereert uw Kamer aan de berekeningen van de OESO die aangeven, dat er door de Nederlandse publieke sector jaarlijks ca. € 120 mld wordt uitgegeven aan goederen en diensten.

Met deze brief geef ik u aan op welke wijze het kabinet aan de motie uitvoering geeft.

Overheidsuitgaven

Allereerst wil ik benadrukken dat de OESO een ruime definitie hanteert van de publieke sector en daarmee ook van de inkoopuitgaven. De OESO rekent het geheel van zorguitgaven (AWBZ, ZVW en sociale voorzieningen) mee als inkoop van de publieke sector. Gezien de bijzondere aard van deze uitgaven laat ik deze bij de beantwoording van uw motie buiten beschouwing. Dit in navolging van het rapport (uit 2009) over «het totale inkoopvolume van Nederlandse overheden» opgesteld door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven in opdracht van het toenmalige ministerie van Economische Zaken.

De cijfers van het OESO zijn gebaseerd op de Nationale rekeningen van het CBS. Uit diezelfde bron blijkt dat de aankopen en investeringen van de overheid (exclusief zorguitgaven) in 2011 optellen tot ongeveer 51 miljard euro. Dat is een daling van meer dan 2 miljard euro ten opzichte van 2010. Van deze 51 miljard euro merkt het CBS 12,5 miljard euro aan als inkoopuitgaven van het Rijk (ministeries, begrotingsfondsen en agent-schappen). Het totale bedrag waarop de overheid gericht inkoopbespa-

¹ Kamerstuk 32 440.

² Kamerstuk 32 440, nr. 56.

ringen kan realiseren, ligt derhalve aanmerkelijk lager dan de genoemde € 120 mld.

Compacte Rijksdienst en inkoopbesparingen

In deze brief zal ik u berichten op welke wijze het Rijk op dit moment via gericht beleid inkoopbesparingen realiseert en ga tevens in op de positie van de medeoverheden bij inkoop.

Ik zal daarbij ook verwijzen naar de constructieve suggesties die de NEVI (de Nederlandse brancheorganisatie van inkopers) het kabinet onlangs heeft gegeven om maximale waarde (best value for taxpayers's money) te combineren met inkoopbesparingen. Ik wil graag beginnen met de door het kabinet in gang gezette uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst. Op basis van dit uitvoeringsprogramma wordt nu het aantal inkooppunten van het Rijk van ca. 350 teruggebracht naar maximaal 20 professionele en gespecialiseerde Inkoopuitvoeringsorganisaties (IUC's). Door deze samenvoeging wordt – in aanvulling op het al enkele jaren geleden ingevoerde rijksbrede categoriemanagement – de inkoop binnen de rijksoverheid efficiënter georganiseerd. Experts op het gebied van inkoop worden bij elkaar gebracht. Dat verbetert de kwaliteit van overheidsinkopen en de professionaliteit. De Chief Procurement Officer Rijk (CPO) en de departementale Coördinerend Directeuren Inkoop (CDI's) hebben hierbij een duidelijke taak, verantwoordelijkheid en bevoegdheid gekregen. De ontwikkeling van IUC's wordt door de NEVI ook genoemd als een goed voorbeeld om aan noodzakelijke inkoop samenwerking vorm te geven. Ik zie dit als een aanmoediging voor deze CRD ingezette lijn.

Met het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst wordt een besparing op de inkoop van ca. € 180 miljoen voorzien. Dit bedrag kan worden benut om de inkooptaakstelling te realiseren die is ingeboekt bij het laatste Regeerakkoord. Daarnaast is in het Lenteakkoord een aanvullende inkooptaakstelling voor het Rijk opgenomen. Deze taakstelling is inmiddels ook ingeboekt op de rijksbegroting, voor 2013 en volgende jaren. De nieuwe rijksbrede inkoopinfrastructuur die wordt gerealiseerd met het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst wordt ingezet om met een gericht beleid en een verder geprofessionaliseerde inkoop bij te dragen aan de realisatie van deze taakstellingen. Voor meer informatie over de voortgang van het uitvoeringsprogramma verwijs ik graag naar de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2011 die ik u 10 mei jl. heb toegezonden¹.

Ondersteuning voor beter inkoop

Aanvullend neemt dit kabinet ook maatregelen om de inkoop van de overheid te ondersteunen met een goede ICT-infrastructuur die bestaat uit een elektronisch systeem voor het publiceren van aanbestedingen (Tenderned, ook toegankelijk voor andere aanbestedende diensten buiten het Rijk) en een systeem voor het elektronisch bestellen en factureren bij de rijksoverheid (Digilnkoop). Met deze maatregelen werken we aan een kwalitatief goede en efficiënte inkoopinfrastructuur voor de rijksoverheid. Een infrastructuur die het mogelijk maakt dat vanuit inkoop niet alleen wordt bijgedragen aan de taakstellingen waarvoor de rijksoverheid zich gesteld ziet, maar die er vooral toe leidt dat inkoop nog meer toegevoegde waarde levert voor het primaire proces en bijdraagt aan beleidsdoelstellingen die we als kabinet met Inkoop willen bereiken. Wat dat laatste betreft verwijs ik bijvoorbeeld naar doelstellingen op het terrein van innovatie, social return en duurzaam inkopen. Voor de realisatie van dergelijke doelen is een professionele inkoopinfrastructuur randvoorwaardelijk.

¹ Bijlage bij Kamerstuk 31 490, nr. 88.

Overige denkrichtingen

De NEVI doet de aanbeveling om de tarieven voor externe inhuur te maximeren en te koppelen aan de interne salarisschalen. Zoals bekend heeft de Rijksoverheid hier al de nodige stappen gezet naar aanleiding van de motie De Pater inzake de hoogte van de toegestane tarieven. Daarnaast is het inkoopvolume externe inhuur verminderd bij het Rijk door normering van het volume van de externe inhuur bij het Rijk. Ook het door de NEVI aanbevolen proces van gateway reviews als instrument om grote projecten op een onafhankelijke manier te beoordelen voordat ze in uitvoering worden genomen is bij de Rijksoverheid al praktijk. Tot nu toe zijn zo'n 85 gateway reviews luitgevoerd. Ook maakt de NEVI in haar aanbevelingen terecht melding van het feit dat inkopen veel meer is dan kijken naar de laagste prijs. En dat – door beter in te kopen – producten ook van betere, duurzame kwaliteit zijn en dat dit besparingen op de levensduurkosten zal opleveren. In dit kader wijs ik graag op het feit dat de Rijksoverheid zich heeft toegelegd op volledig duurzaam inkopen. Op dit moment laat ik intern onderzoek doen naar de vraag in hoeverre de begrotingssystematiek van het Rijk belemmerend is voor een inkoop-aanpak die is gebaseerd op de totale kosten van de levenscyclus van een product of dienst (Total Cost of Ownership). Ik kan de Kamer hierover op korte termijn informeren.

Overheidsbrede samenwerking

Zoals u weet ligt de prioriteit van dit kabinet bij het afmaken van het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksoverheid. Hiermee werken we aan de realisatie van een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige bedrijfsvoeringinfrastructuur. Het invoeren van de nieuwe inkoopinfrastructuur voor het Rijk maakt hier onderdeel van uit en is bepaald geen sinecure. Belangrijke stappen zijn gezet, maar we zitten nog midden in dit veranderproces. Het gaat er niet alleen om dat we inkooporganisaties bundelen in nieuwe IUC's, maar ook dat we de kwaliteit en professionaliteit van het inkoopproces zelf verder verbeteren. Dit zal de komende jaren nog veel aandacht vragen. Daarbij is het zeker interessant ook verder te kijken. Gelet op de tijd die nodig is voor de IUC's om daadwerkelijk te starten en te functioneren (2013/2014), verwacht ik dat we vanaf 2015 onze eigen inkoopinfrastructuur op verzoek open kunnen stellen voor andere overheden en ook op terrein van inkoop meer interbestuurlijke samenwerking kan plaatsvinden. Vooruitlopend daarop zetten we al concrete stappen. Zo ondersteunen we vanuit de inkooporganisaties bij het Rijk het kenniscentrum PIANOo. Dat is namelijk een belangrijk instrument om kennis die inkopers bij het Rijk opdoen te verspreiden onder medeoverheden. Daarnaast doen we al ervaringen op met aanbestedingen waarin meerdere overheden uit meerdere bestuurslagen participeren (bijvoorbeeld op het gebied van aanbestedingen van post en telecommunicatie).

Voorts heb ik onderzoek laten doen naar de wijze waarop in het Verenigd Koninkrijk op centraal niveau raamovereenkomsten onder bepaalde voorwaarden worden aanbesteed en waar op vrijwillige basis alle medeoverheden gebruik van kunnen maken. Binnen het Rijk zijn we met de ontwikkeling van categoriemanagement en het bindende karakter daarvan voor rijksonderdelen behoorlijk in lijn met de werkwijze van het Verenigd Koninkrijk. Maar het zogenoemde «Engelse» model kan mogelijk ook verdere interbestuurlijke samenwerking op inkoopgebied in Nederland bevorderen. Hiermee kan een verdere bundeling van schaarse inkoopkennis plaatsvinden en kan de inkoopkracht van de overheid beter worden benut. Ik ben van plan om in 2013 wanneer daar voor alle partijen aantoonbare efficiëntie vanuit gaat pilots op dit terrein uit te voeren en sta open van voorstellen van medeoverheden.

Relatie met de medeoverheden

Gelet op het verzoek van de Kamer is het belangrijk vast te stellen dat de mogelijkheden die de regering open staan om de inkoopuitgaven van de mede overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) te beïnvloeden, beperkt zijn. De minister van BZK gaat over de organisatie en de bedrijfsvoering van het Rijk. De medeoverheden zijn zelf verantwoordelijk zijn om te bezien hoe zij met de inkoop besparingen kunnen realiseren. Wel volgen overheden elkaars ontwikkelingen nauwgezet. Overheden zijn geïnteresseerd in elkaars ervaringen en beoordelen ze op toepasbaarheid in hun eigen context en organisatie.

Gegeven de bestuurlijke verhoudingen is het bevorderen van de professionaliteit en de samenwerking op inkoop en aanbesteding voor de publieke sector vooral een gespreksonderwerp van gemeenschappelijke interesse in het periodiek interbestuurlijke overleg¹. Daarnaast is in het kader van het wetsvoorstel Aanbestedingswet door EL&I en BZK met de VNG een convenant² gesloten, op basis waarvan bij gemeenten door middel van een standaard inkoopreglement een meer uniforme aanbestedingspraktijk zal worden bevorderd. Het standaard inkoopreglement levert tevens een belangrijke bijdrage aan de professionalisering en uniformering van de aanbestedingspraktijk bij gemeenten.

Omdat een efficiëntere overheid ook wordt bereikt door de bedrijfsvoering en de uitvoering van taken slimmer te organiseren, hebben rijk, provincies en gemeenten recent besloten om bestaande voorbeelden van interbestuurlijke shared services breder onder de aandacht te brengen. Voor de ondersteuning en advies van de aanbestedende diensten van de medeoverheden bij de inkoop en aanbesteding heeft het kabinet eind vorig jaar besloten het kenniscentrum PIANOo in ieder geval tot en met 2014 in stand te houden.³

Conclusie

Het bedrag van de uitgaven waarop de (rijks)overheid gericht inkoopbesparingen kan realiseren ligt aanzienlijk lager dan het bedrag van € 120 miljard dat de OESO aangeeft. Het verschil zit in het meerekenen van de uitgaven in de zorgsector. De met het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksoverheid verbonden besparing op de inkoop van € 180 miljoen is al als onderdeel van de taakstelling uit het Regeerakkoord ingeboekt. Dat geldt ook voor de inkoop taakstelling van € 125 miljoen uit het Lenteakkoord. Met het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksoverheid wordt naar mijn mening gericht beleid gevoerd om met een meer professionele inkoop substantiële overheidsbesparingen in Nederland te realiseren en daarmee bij te dragen aan de realisatie van deze taakstellingen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies

¹ Interbestuurlijk Kernteam, bestaande uit vertegenwoordigers van de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen.

² Kamerstuk 32 440, nr. 6.

³ Kamerstuk 30 501, nr. 33.