

## Lokaal en mkb-gericht inkopen bieden niet de beste prijs- kwaliteitsverhouding

Onderzoek naar de mate waarin publieke organisaties lokaal en mkb-gericht inkopen



Amsterdam, maart 2018

Donald ten Hagen  
Wim Nieland MSc MBA

## Lokaal en mkb-gericht inkopen bieden niet de beste prijs-kwaliteitsverhouding

**Lokaal en mkb-gericht inkopen zijn actueel in de publieke sector. De politiek ziet graag dat de lokale mkb'ers de overheidscontracten winnen. De Gids Proportionaliteit biedt verschillende opties om lokaal aan te besteden. Zijn die mogelijkheden echter ook te verantwoorden?**

### Oog voor het lokale mkb

Inkopers gebruiken de termen lokaal en mkb door elkaar, al hebben ze verschillende definities. **Lokaal** gaat over de gemeente, de provincie, het waterschap of het verzorgingsgebied van de desbetreffende organisatie. Omliggende verzorgingsgebieden worden hier ook wel eens in betrokken. Zo betrekken gemeenten in hun definities vaak randgemeenten, terwijl een provincie dat niet snel zal doen. Wat onder het **mkb** valt, hangt ook af van wie je het vraagt. Volgens het CBS werken bij mkb-bedrijven minder dan 250 medewerkers. Sommige gemeenten maken ook weer onderscheid tussen ondernemers en kleinbedrijf. Als de definities in het inkoopbeleid ontbreken, leidt dit tot onduidelijkheid bij lokale ondernemers.

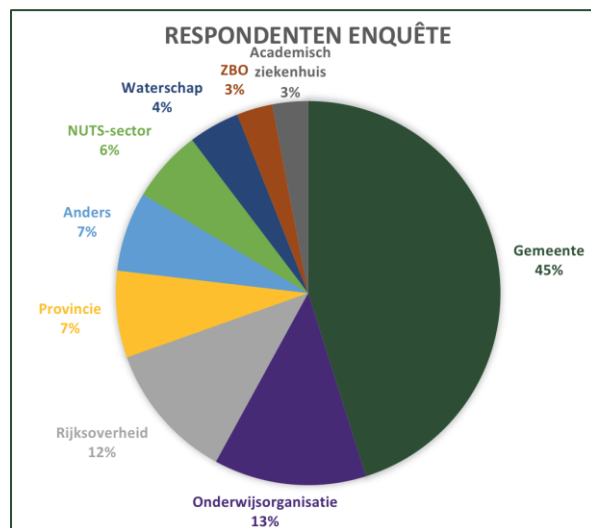
---

*"Lokaal en mkb worden vaak in één zin genoemd, maar onder de doelstellingen wordt het wel apart benoemd. Er wordt onderscheid gemaakt tussen lokale ondernemers en kleinbedrijf, dus niet mkb in de gehele zin." – Inkoper gemeente*

---

### Opzet van het onderzoek

In november 2017 onderzocht AevesBenefit samen met Donald ten Hagen (student Haagse Hogeschool) de mate waarin publieke organisaties lokaal en mkb-gericht inkopen. Met deskresearch is gekeken hoeveel organisaties lokaal en/of mkb-gericht inkopen in het inkoopbeleid hebben opgenomen. Daarnaast zette AevesBenefit een enquête uit. Deze is door 164 respondenten ingevuld. De meeste respondenten zijn werkzaam bij een gemeente (45%); 13% bij onderwijsorganisaties en 12% bij de Rijksoverheid (zie Figuur 1). Aanvullend aan de enquête zijn er 12 diepte-interviews afgenomen.



Figuur 1 Respondenten enquête

Dit artikel biedt inzicht in de organisaties die lokaal en/of mkb-gericht inkopen, hun motivatie hiervoor en de effectiviteit van dit beleid. De onderzoekers hanteerden daarbij deze definitie voor lokaal en/of mkb-gericht inkopen:

---

*“Inkoopprocedure waarbij een publieke organisatie een opdracht voor een uit te voeren werk, levering of dienst gunt aan een lokale (mkb) onderneming (uit de gemeente, provincie, waterschap of verzorgingsgebied van de organisatie).”*

---

Onder lokaal werden ook naburige lokale economieën gerekend en onder het mkb alle bedrijven met minder dan 250 medewerkers.

#### De dagelijkse praktijk van lokaal en mkb-gericht inkopen

Inkopers zien lokaal en mkb-gericht inkopen vooral terug in het **uitnodigingsbeleid** van hun organisaties. Een uitnodigingsbeleid schrijft voor welke en hoeveel (lokale) ondernemers worden uitgenodigd om een offerte in te dienen (zie Figuur 2):

|                          | Gros-<br>lijst | Maximaal 1<br>lokaal<br>uitnodigen | Maximaal 2<br>lokaal bij 3 of<br>4<br>genodigden | Maximaal 3<br>lokaal bij 5<br>genodigden | Lage<br>toelatings-<br>eisen | Niet<br>clus-<br>teren |
|--------------------------|----------------|------------------------------------|--|--|------------------------------|------------------------|
| 1-op-1<br>gunnen         | x              | X                                  |  |  | X                            | X                      |
| Meervoudig<br>onderhands | X              |                                    | X  | X  | X                            | X                      |
| Nationaal<br>openbaar    |                |                                    |  |  | X                            | X                      |
| Europees                 |                |                                    |  |  | X                            | X                      |

*Figuur 2 Uitnodigingsbeleid*

- Bij enkelvoudig onderhandse aanbestedingen geeft de organisatie de voorkeur aan een lokale ondernemer. Is er geen lokale aanbieder die kan leveren wat nodig is? Dan nodigt de inkoper de beste partij uit die uit een markverkenning, marktconsultatie, marktkennis of groslijstmethodiek naar voren is gekomen.
- Bij meervoudig onderhandse aanbestedingen zijn maximaal twee van de drie of vier genodigden lokale ondernemers; bij vijf genodigden maximaal drie.
- Bij nationaal openbare en Europese aanbestedingen houdt de inkoper rekening met (lokale) mkb-ondernemers door niet te hoge eisen te stellen en niet te clusteren. Hoe simpeler de aanbesteding in de markt wordt gezet, hoe groter de kansen voor het mkb.

---

*“Het is geen doel om 2 lokale ondernemers uit te nodigen. Als die er niet zijn of de gewenste kwaliteit niet kunnen leveren dan worden ze ook niet uitgenodigd. Dan ga je ook buiten het lokale aspect ondernemers uitnodigen.” – Inkoper provincie*

---

Deze opzet van het uitnodigingsbeleid is vaak afgeleid van de Gids Proportionaliteit en onderdeel van het inkoopbeleid. Het is ook opgenomen in het model 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid' van de Vereniging Nederlandse Gemeenten.

#### Werken met groslijsten

Onderdeel van het uitnodigingsbeleid is vaak het werken met groslijsten. Voor publieke organisaties is objectiviteit een belangrijk inkoopprincipe. Voor een objectieve leverancierskeuze kan een inkoper gebruik maken van een groslijst. De groslijst bevat ondernemers die gelinkt zijn aan CPV-codes<sup>1</sup>. De publieke organisatie stelt deze lijst zelf op, laat een ondernemersvereniging hem opstellen of de ondernemers inschrijven op de lijst. Een combinatie van deze drie is ook mogelijk.

Door de CPV-code ziet de inkoper snel welke producten, diensten of werken de leverancier kan leveren. Bovendien kan de inkoper rekening houden met past-performance<sup>2</sup>. Er zijn echter ook nadelen aan een groslijst. Het opstellen en onderhouden ervan kost veel tijd en niet iedere organisatie kan of wil dit doen. De toegevoegde waarde hangt af van de omvang van de publieke organisatie. In totaal maakt 64% van de gemeenten en 22% van de overige publieke organisaties gebruik van een groslijst. Slechts 24% van de respondenten informeert ondernemers over het bestaan van de groslijsten.

Bij meervoudig onderhandse aanbestedingen kan specifiek op lokale en niet-lokale ondernemers worden geselecteerd. De inkoper stelt dan twee groslijsten op: één met lokale (mkb-) ondernemers en één met niet-lokale (mkb-) ondernemers. De ondernemers worden vervolgens door een 'randomiser'<sup>3</sup> uitgenodigd op basis van hun CPV-code.

#### Werken met informatiebijeenkomsten

Lokale en mkb-ondernemers klagen vaak dat ze niet genoeg betrokken worden bij aanbestedingen. De inkopers maken in de praktijk echter regelmatig mee dat ondernemers niet inschrijven op aanbestedingen. Wanneer ze dit wel doen, lopen ondernemers tegen moeilijkheden aan, vooral bij het werken met TenderNed<sup>4</sup> of een ander inschrijfsysteem. Dit punt komt ook aan de orde in de actieagenda 'Beter Aanbesteden': 'Samenwerken aan meer uniforme voorwaarden in het beleid'.

Om de effectiviteit van het beleid te verhogen, kunnen organisaties informatiebijeenkomsten organiseren voor de lokale en mkb-ondernemers. Tijdens die bijeenkomsten krijgen zij uitleg over de wet- en regelgeving waar publieke organisaties mee te maken hebben. Bovendien kunnen inkopers dan het gesprek aangaan met de lokale ondernemers om achter struikelblokken te komen. Dit zou de effectiviteit van het beleid verhogen. Deze bijeenkomsten staan echter in de meeste gevallen nog niet op de agenda van de organisatie.

---

<sup>1</sup> CPV-code: het classificatiesysteem voor werken, leveringen en diensten specifiek voor overheidsopdrachten.

<sup>2</sup> Past performance: het meten en het waarderen van prestaties van leveranciers en het toepassen van de toegekende scores in (o.a.) aanbestedingsprocedures.

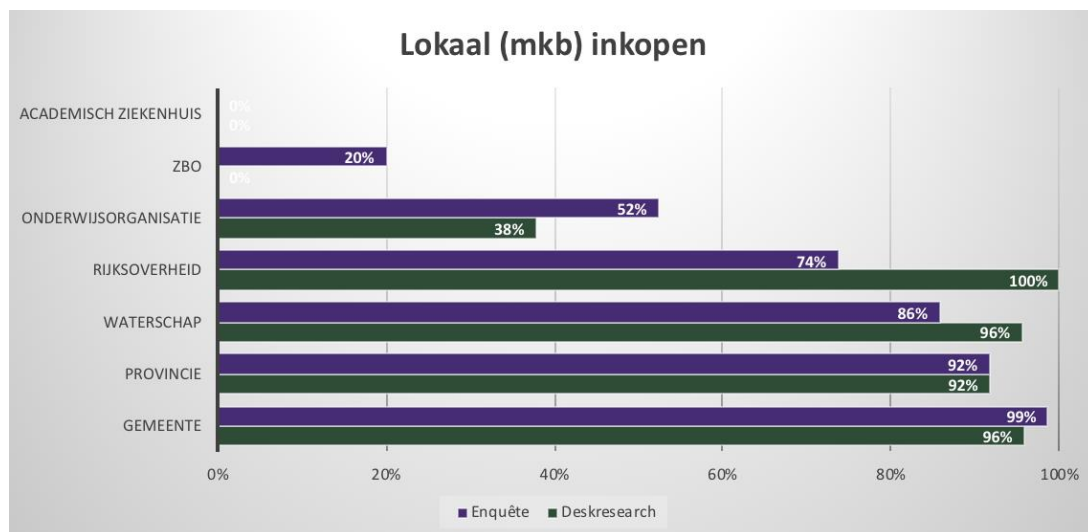
<sup>3</sup> Randomiser: ondernemers worden op een willekeurige manier door een systeem geselecteerd.

<sup>4</sup> TenderNed: het aanbestedingssysteem van de Nederlandse overheid. Alle overheden zijn wettelijk verplicht hun nationale en Europese aanbestedingen via dit aankondigingsplatform te publiceren.

### Lokaal en mkb-gericht inkopen in het inkoopbeleid

Lokaal en mkb-gericht inkopen volgen voornamelijk uit het inkoopbeleid van gemeenten, provincies en waterschappen, zo blijkt uit de enquêtes en desk research (zie Figuur 3). De omvang van de gemeente speelt hierbij geen rol. Het Rijksoverheidsbeleid is alleen gericht op het mkb in plaats van op lokaal en mkb. Van academische ziekenhuizen heeft er geen één lokaal of mkb-gericht inkopen in haar beleid opgenomen. Dit geldt ook voor de ZBO's.

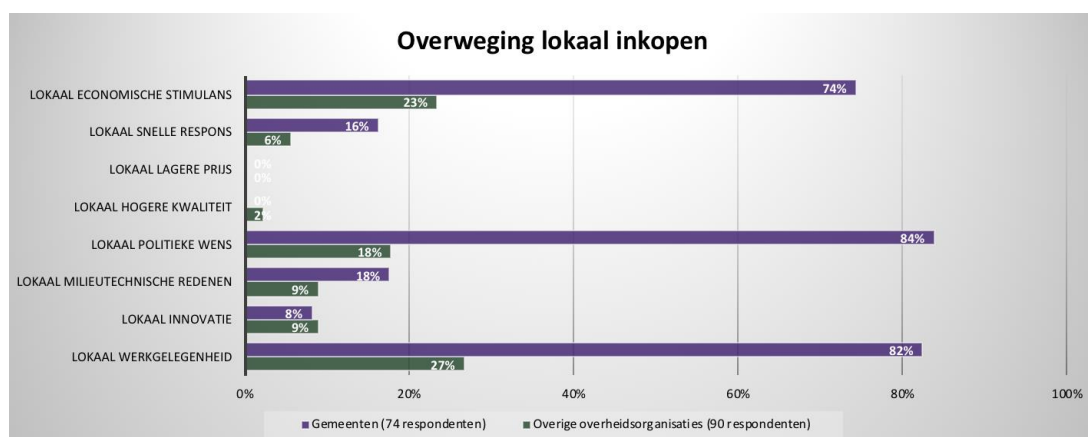
Van de universiteiten waarvan het inkoopbeleid terug te vinden is, heeft een kwart lokaal en mkb-gericht inkopen in het beleid opgenomen. Van de overige onderwijsinstellingen was geen inkoopbeleid terug te vinden.



Figuur 3 Lokaal inkopen

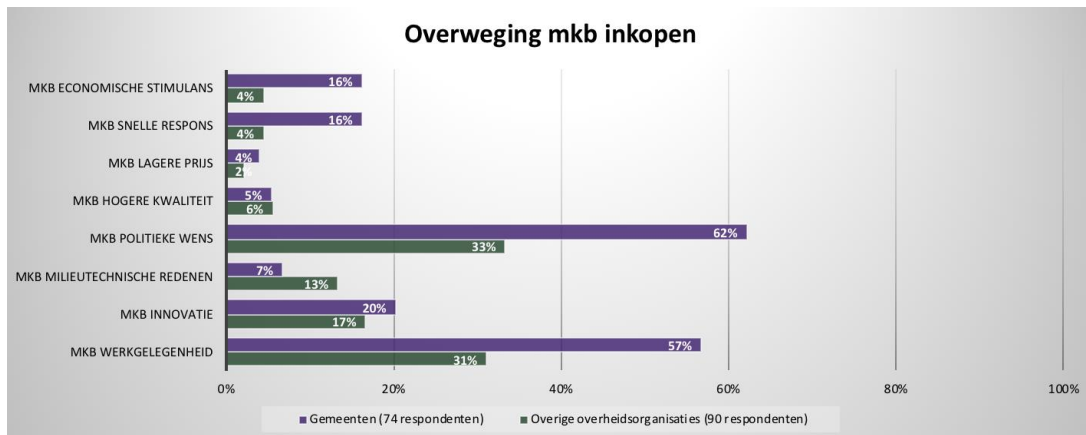
### Vertaling van politieke wensen in het inkoopbeleid

Organisaties hebben in hun inkoopbeleid meer aandacht voor lokaal inkopen dan voor mkb-gericht inkopen. De voornaamste redenen om lokaal in te kopen zijn (zie Figuur 4): politieke wensen (84%), werkgelegenheid (82%) en economische stimulans (74%).



Figuur 4 Overweging lokaal inkopen

Voor mkb-gericht inkopen is de belangrijkste motivatie ook een politieke (62%) gevolgd door werkgelegenheid (57%), zie Figuur 5.



Figuur 5 Overweging mkb-gericht inkopen

Organisaties die lokaal en/of mkb-inkopen in het inkoopbeleid hebben opgenomen, doen dit vooral om een sterke lokale economie te creëren en de werkloosheid te verlagen. In een hoogconjunctuur met sterk dalende werkloosheid lijkt dit beleid niet meer van deze tijd. Uit de interviews blijkt dan ook dat inkopers lokaal inkopen voornamelijk relevant vinden voor krimpregio's, om daar werkgelegenheid te bieden aan de inwoners. En de gemeente Utrecht vult het beleid vooral in door werkgelegenheid te creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit doen ze door Utrecht Werkt (UW)<sup>5</sup> vroegtijdig te betrekken bij een offerte-aanvraag. Als zij de beste offerte indienen, mogen zij de opdracht ook daadwerkelijk invullen. Zo zet de gemeente lokaal inkopen in voor SROI<sup>6</sup>. De werknemers worden via UW aan een baan geholpen en het aantal werklozen in de gemeente neemt af. Het inkoopbeleid biedt zo een houvast, waaraan iedere organisatie of inkoper op zijn of haar eigen wijze invulling geeft.

#### Specifieke inkoopdoelstellingen voor lokaal en/of mkb-gericht inkopen

Ongeveer tien procent van de organisaties stelt doelstellingen vast om de effectiviteit van lokaal en/of mkb-gericht inkopen te meten. Of het opstellen van doelstellingen op zich een positieve zaak is, betwijfelen inkopers.

---

*"We hebben geen doelstelling zoals 50% van het totaal moeten lokale ondernemers zijn. Je kan wel een doelstelling hebben, maar dan ben je heel erg subjectief bezig. Dat is heel discriminerend."*  
– Inkoper gemeente

---

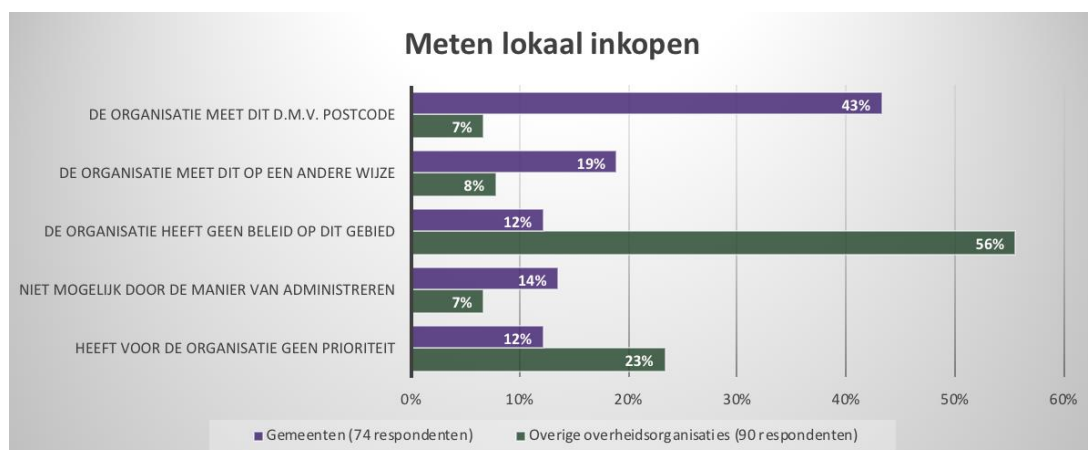
<sup>5</sup> Utrecht Werkt (UW): een organisatie die inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt helpt bij het vinden en behouden van passend werk. Daarbij werken ze nauw samen met bedrijven, gemeenten en maatschappelijke organisaties.

<sup>6</sup> Social Return On Investment (SROI): een aanpak om meer werkgelegenheid te creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt

De doelstellingen worden in overleg met de politiek afgesproken, zoals wethouders bij een gemeente. De politiek is gekozen door de burgers en die verwachten dat de gemeente zo veel mogelijk geld uitgeeft bij de lokale ondernemers. Bij kleine gemeenten staat de wethouder bovendien dicht bij de burgers, waardoor de kans groter is dat deze hier persoonlijk op wordt aangesproken.

*“We doen zaken met lokale bedrijven, die niet de kwaliteit leveren die wij vragen. Dat doen we alleen maar omdat dat in het inkoopbeleid gestimuleerd wordt. En de wethouder hierover wordt aangesproken langs het voetbalveld.” – Inkoopadviseur gemeente*

De organisaties die wel een inkoopbeleid hebben voor lokaal en/of mkb-gericht inkopen, maar hier geen doelstellingen voor vastleggen, meten vaak ook niet de resultaten hiervan. Door de resultaten van lokaal- en/of mkb-gericht inkopen te meten, krijgt de organisatie echter beter inzicht in de effectiviteit van het beleid. In Figuur 6 staat een overzicht van organisaties die lokaal inkopen meten, met onderscheid tussen gemeenten en overige publieke organisaties.



Figuur 6 Metten lokaal inkopen; gemeenten versus overige publieke organisaties

De resultaten van het beleid blijven overigens vervolgens meestal binnen de muren van de organisatie. Zij communiceren de resultaten dus niet naar de lokale ondernemers. Door de resultaten wel openbaar te maken, worden externe stakeholders geïnformeerd en legt de organisatie verantwoording af over het gevoerde beleid. Men laat zien er aandacht aan te besteden.

#### Negatieve effecten van lokaal en/of mkb-gericht inkopen

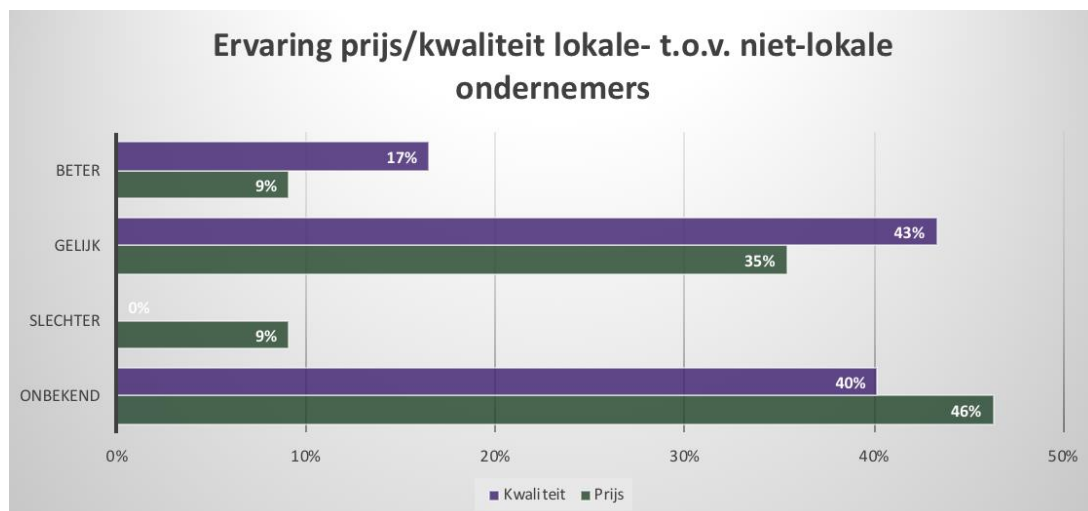
Door een focus op lokaal en/of mkb-gericht inkopen, nodigen inkopers in enkele gevallen een ondernemer uit om een offerte in te dienen, terwijl deze eigenlijk niet voldoet aan de kwaliteitseisen die de publieke organisatie zoekt. Hierdoor wordt gemeenschapsgeld niet op een doelmatige wijze uitgegeven en komt de objectiviteit van een inkoper in gevaar.

In het onderzoek geeft 46% van de respondenten bovendien aan dat een lokale ondernemer belemmerd kan worden in zijn ontwikkeling, als naburige publieke organisaties allemaal lokaal inkopen. Uit interviews blijkt dat inkopers er soms voor kiezen zo veel mogelijk lokale ondernemers uit te nodigen indien deze beschikbaar zijn en aan de eisen voldoen. Ondernemers uit andere regio's worden hierdoor dus 'buitenspel' gezet. Dit sluit aan bij een recente uitspraak van PIANOo:

*"In het algemeen geldt dat het concept van lokaal aanbesteden op gespannen voet staat met het concept van aanbesteden. Aanbesteden/Inkopen betekent open concurrentie organiseren, de toevoeging beperkt die concurrentie juist. Het idee dat een lokale economie sterker zou worden van lokaal aanbesteden wordt niet gesteund door inzichten uit de economische wetenschap, integendeel. De betere bedrijven van een lokale economie worden in hun ontwikkeling belemmerd als naburige lokale economieën allemaal lokaal aanbesteden; zij krijgen dan geen kans. Mogelijk dat minder goede bedrijven tijdelijk kunnen profiteren van lokaal aanbesteden, maar dat is slechts een kortetermijneffect."* - PIANOo

#### Invloed van lokaal inkopen op de prijs-kwaliteitsverhouding

In het onderzoek kregen de respondenten de vraag hoe zij de kwaliteit van lokale ondernemers ervaren ten opzichte van niet-lokale ondernemers. Slechts 17% gaf aan de kwaliteit van lokale ondernemers beter te ervaren dan niet-lokale ondernemers. Overigens bleek in diepte-interviews dat voornamelijk inkopers bij gemeenten de kwaliteit van lokale ondernemers wel als beter ervaren dan van niet-lokale ondernemers. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de verbondenheid van lokale ondernemers met de gemeente. De prijs van lokale ondernemers wordt door 9% als beter (en dus lager) ervaren dan die van niet-lokale ondernemers. Hetzelfde percentage zegt de prijs van lokale ondernemers als slechter (hoger) te ervaren. De meeste inkopers zien dus weinig verschil in prijs en kwaliteit tussen lokale en niet-lokale ondernemers (zie Figuur 7).



Figuur 7 Prijs-kwaliteitverhouding lokale ondernemers ten opzichte van niet-lokale ondernemers



De prijs-kwaliteitsverhouding van lokale ondernemers is niet (veel) beter dan van niet-lokale ondernemers. Het gaat ongeveer gelijk op. Een lokaal inkoopbeleid leidt dus niet standaard tot de beste prijs-kwaliteitsverhouding.

#### Zoek de balans

Concluderend moeten organisaties zich niet te veel focussen op een lokaal en/of mkb-gericht inkoopbeleid. Uit dit onderzoek blijkt dat lokaal en/of mkb-gericht inkopen meestal niet leidt tot de beste prijs en een hogere kwaliteit. Protectionisme kan bovendien positief zijn voor de lokale economie, maar omliggende regio's schaden.

Wel kunnen inkopers rekening houden worden met lokale en/of mkb-ondernemers door aandacht hiervoor op te nemen in het inkoopbeleid en de resultaten van het beleid te meten. Het inkoopbeleid moet echter niet zo uitgevoerd worden, dat er vrijwel uitsluitend lokale ondernemers uitgenodigd worden bij aanbestedingen.

Het is dus van belang om dat inkopers het vizier breed houden en de juiste balans zoeken tussen het contracteren van lokale en niet-lokale ondernemers. In de bijlage staat een factsheet met de do's en don'ts voor lokaal en/of mkb-gericht inkopen.

---

#### Over de auteurs

**Donald ten Hagen** is afgestudeerd op het onderzoek naar lokaal en/of mkb-gericht inkopen in de publieke sector aan de Haagse Hogeschool.

**Wim Nieland MSc MBA** is Directeur Publiek bij inkoopadviesbureau AevesBenefit.

#### Over AevesBenefit

AevesBenefit is hét inkoopadviesbureau voor advies, werving & selectie en detachering. De resultaten van onze klanten staan centraal. Alleen het beste voor onze klanten vindt AevesBenefit goed genoeg. Om succesvol te blijven, investeren we dan ook continu in de professionele en persoonlijke ontwikkeling van onze consultants. Dit inspireert de beste consultants in ons vak om zich aan AevesBenefit te binden. Gezamenlijk vormen wij een bruisend netwerk van ruim 200 inkoopconsultants, die 'fun to work with' zijn. Met onze consultants, partners en klanten vormen we het kloppend hart van het inkoopvakgebied. Gedreven door performance, met een snelle, betrouwbare en professionele dienstverlening.

#### What makes you tick?

##### Contactgegevens AevesBenefit

Hogehilweg 3, 1101 CA Amsterdam

Telefoon: +31(0)20 311 64 99

E-mail: [info@aevesbenefit.com](mailto:info@aevesbenefit.com)

Website: [www.aevesbenefit.com](http://www.aevesbenefit.com)

## Bijlage 1: Factsheet

### Do's en Don'ts voor lokaal en/of mkb-gericht inkopen

Deze factsheet presenteert de belangrijkste feiten van lokaal en/of mkb-gericht inkopen. Vervolgens zijn de belangrijkste tips is weergegeven in drie groepen: algemeen, onder de aanbestedingsdrempel en boven de aanbestedingsdrempel.

#### Facts

- Lokaal en/of mkb-gericht inkopen speelt vooral bij gemeenten, provincies, waterschappen en de Rijksoverheid;
- Een lokaal inkoopbeleid kan negatief werken voor lokale ondernemers, als andere organisaties ook zo'n beleid hanteren;
- Lokaal aanbesteden leidt meestal niet tot een betere prijs-kwaliteitverhouding;
- Publieke organisaties proberen in de praktijk soms zo veel mogelijk lokale ondernemers uit te nodigen, waardoor het zicht op de beste prijs-kwaliteitverhouding verwatert;
- Onder druk van de politiek contracteren inkopers soms lokale (mkb-)ondernemers terwijl die niet de gewenste kwaliteit leveren;
- Hooguit 33% van publieke organisaties maakt gebruik van een ondernemerslijst (groslijst).

#### Do's en don'ts

Onder de drempel heeft men de keuze om enkelvoudig-, meervoudig onderhands of nationaal aan te besteden. Deze verschillende manieren van aanbesteden kennen ook verschillende do's en don'ts. Deze worden hieronder weergegeven.

|          | Do's   | Don'ts   |
|----------|--|--|
| Algemeen | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hanteer binnen uw organisatie één definitie voor lokaal en mkb-gericht inkopen, bijvoorbeeld: <i>'Inkoopprocedure waarbij een publieke organisatie een opdracht voor een uit te voeren werk, levering of dienst gunt aan een lokale (mkb-)onderneming (uit de gemeente, provincie, waterschap of verzorgingsgebied van de organisatie).'</i></li> <li>• Voorkom protectionisme: leg de focus bij lokaal inkopen niet enkel op de eigen gemeente, provincie, waterschap of verzorgingsgebied, maar houd ook rekening met de omliggende verzorgingsgebieden.</li> <li>• Meet jaarlijks de effectiviteit en publiceer de resultaten van deze metingen.</li> <li>• Organiseer informatiebijeenkomsten waar uitleg wordt gegeven over het beleid en</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opstellen van doelstellingen voor lokaal (mkb-)aanbesteden. Dit kan belemmerend werken.</li> <li>• Uit het oog verliezen van de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht: gelijkheid, transparantie, proportionaliteit en non-discriminatie.</li> </ul> |

|  | Do's  | Don'ts  |
|--|---|---|
|  | <p>waar men het gesprek aan kan gaan met lokale (mkb-)ondernemers.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Streef altijd naar de beste prijs-kwaliteitverhouding, en nodig in dat kader ook niet-lokale ondernemers uit.</li> </ul>  |   |
| Onder de drempel                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas beleid aan dat voorschrijft om het juiste evenwicht te vinden in het aantal genodigde lokale en niet-lokale ondernemers, bij enkelvoudig- en meervoudig onderhandse aanbestedingen.</li> <li>• Stel één groslijst op met lokale bedrijven en één met niet-lokale bedrijven. Doe dit op basis van CPV-codes, zodat leverancierskeuzes gemakkelijker worden. Indien het opstellen van een groslijst te veel tijd kost, probeer dit dan in samenwerking te doen met een ondernemersvereniging. Communiceer daarnaast met de ondernemers dat er gebruik wordt gemaakt van een groslijst en dat zij altijd de mogelijkheid hebben om zich in te schrijven voor deze lijst.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nodig zo veel mogelijk lokale ondernemers uit, omdat dit in het inkoop- en uitnodigingsbeleid is opgenomen.</li> </ul>   |
| Boven de drempel (of nationale aanbesteding) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geef tijdens informatiebijeenkomsten uitleg over de wet- en regelgeving waar publieke organisaties mee te maken hebben. Geef aansluitend daarop uitleg over TenderNed en andere e-procurementsystemen, waar uw organisatie gebruik van maakt. Zo creëert u niet alleen bewustzijn, maar ook begrip onder lokale (mkb-)ondernemers.</li> <li>• Houdt de aanbesteding simpel. Stel bijvoorbeeld ISO 9001 en VCA-eisen.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stellen van hoge eisen aan nationaal openbare en Europese aanbestedingen;</li> <li>• Stellen van hoge omzeteisen stellen, vragen om visiedocumenten of accountantgegevens (tegen hoge kosten voor de ondernemer). Dit verhoogt de papieren ballast waardoor lokale (mkb-)ondernemers sneller de neiging hebben zich niet in te schrijven.</li> </ul> |