PIANO EXPERTISECENTRUM AANBESTEDEN

Scriptie

Onderzoek naar de behaalde resultaten van structurele gemeentelijke inkoopsamenwerkingen

-V e r t r o u w e l i j k-

Paul van Vliet
Vlaardingen
9 augustus 2011

Management, Economie en Recht

Hogeschool Rotterdam

Onderzoek naar de behaalde resultaten van gemeentelijke structurele inkoopsamenwerkingen

Naam:	Paul van Vliet
Studentnummer:	0797276
Klas:	MVR403B
School:	Hogeschool Rotterdam
Begeleidend docent:	Dhr. J.J. Dispa
Naam organisatie:	PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden
Praktijk begeleider:	Erwin van Gorkum
Plaats en datum:	Vlaardingen, 9 augustus 2011

Management samenvatting

PIANOo (Professioneel Inkopen en Aanbesteden, Netwerk voor Overheidsopdrachtgevers) is een expertisecentrum op het gebied van inkoop en aanbesteden. Het doel van PIANOo is het professionaliseren van de inkoop bij alle overheden. Eén van de doelgroepen waar PIANOo zich op richt zijn de gemeenten. Ruim driekwart van de gemeenten telt minder dan 40.000 inwoners. Het zijn kleine organisaties die steeds meer taken op zich af zien komen. Een gemeente produceert niets zelf. Dat betekent dat de uitvoering van deze taken altijd samengaan met inkoop. En dat terwijl deze kleine organisaties vaak niet beschikken over professionele inkopers. Om deze uitdagingen aan te kunnen werkt een aantal gemeenten op een structurele wijze samen op het gebied van inkoop. PIANOo wil graag weten of het samenwerken inderdaad de voordelen oplevert die het wordt toegeschreven.

De vraag die in dit onderzoek centraal staat is: *"Hoe komt een structurele inkoopsamenwerking tussen gemeenten tot stand en wat zijn de resultaten (kwantitatief en kwalitatief) die bestaande structurele inkoopsamenwerkingen tot nu toe hebben geboekt?"*

Het belangrijkste doel van dit onderzoek is gemeenten die nog niet structureel samenwerken te motiveren dit wel te gaan doen. Een ander doel is het draagvlak te vergroten van bestaande samenwerkingen.

Het onderzoek is kwalitatief van aard, het is een brede, open onderzoeksvraag. Bij dit onderzoek gaat het vooral om het verkrijgen van inzichten. De informatie is verkregen door middel van een literatuurstudie, deskresearch en gestructureerde interviews met open vragen.
Voor het onderzoek zijn drie onderzoekinstrumenten gehanteerd. Er is een literatuurstudie gedaan en deskresearch uitgevoerd, dit heeft gezorgd voor theoretische verdieping. Deze verdieping was nodig omdat het onderwerp inkoop en aanbesteden nieuw voor mij was. Nadat ik me verdiept heb in de theorie en diverse gesprekken heb gevoerd met inkopers en de directeuren van een aantal inkoopbureau`s is er uiteindelijk een vragenlijst opgesteld.

Om uiteindelijk een compleet antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag en de daarbij behorende deelvragen, zijn er interviews afgenomen bij directeuren van structurele inkoopsamenwerkingen.

Na de literatuurstudie, het uitgevoerde deskresearch en de afgenomen interviews zijn de volgende belangrijkste conclusies naar boven gekomen:

- Gemeenten die participeren in de onderzochte inkoopsamenwerkingen staan nog steeds volledig achter hun besluit om samen te werken;
- Gemeente zagen in dat zij zelf niet de middelen hebben om een professionaliseringsslag te maken op het gebied van inkoop;
- Een structurele inkoopsamenwerking kan niet van de grond komen als er geen politiek draagvlak is en behouden wordt;
- Structurele inkoopsamenwerkingen vergroten de doelmatigheid van de inkoop, middelen worden op een juiste manier besteed die aansluiten op de behoefte en er worden producten/diensten ingekocht die optimaal hun doel dienen;
- De rechtmatigheid van inkoop wordt vergroot, de zes onderzochte inkoopsamenwerkingen hebben bij elkaar gemiddeld 3 juridische procedures per jaar;
- De onderzochte inkoopsamenwerkingen hebben bij elkaar opgeteld op basis van extrapolatie over het jaar 2010 de volgende resultaten behaald:
    - Begrotingsresultaat: € 37.000.000
    - Inkoop- en aanbestedingsresultaat: € 44.000.000
    - Financieel resultaat: € 81.000.000

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie die het resultaat is van een onderzoek naar het tot stand komen en de behaalde resultaten (kwalitatief en kwantitatief) van structurele gemeentelijke inkoopsamenwerkingen. Met deze scriptie wil ik de studie Management, Economie en Recht gaan afronden aan de Hogeschool van Rotterdam.

Via deze weg wil ik graag een aantal mensen bedanken die mij hebben geholpen en het vertrouwen in mij hebben gehad tijdens het uitvoeren van deze scriptie. Ten eerste wil ik mijn praktijkbegeleider van PIANOo Erwin van Gorkum bedanken voor zijn hulp, steun en feedback. Daarnaast wil ik ook mijn collega Dirk Vestjens bedanken voor zijn hulp en gezelligheid tijdens het uitvoeren van dit onderzoek. Verder wil ik PIANOo bedanken voor de kans die zij mij hebben geboden om dit onderzoek binnen deze organisatie uit te voeren. Ook wil ik de directeuren van de inkoopsamenwerkingen bedanken voor hun medewerking aan de interviews.
Mijn collega's binnen PIANOo wil ik bedanken voor de gezelligheid.

Verder wil ik de heer J.J. Dispa, mijn afstudeerbegeleider vanuit de Hogeschool Rotterdam, bedanken voor zijn hulp en begeleiding.

Mijn vrienden wil ik bedanken voor alle gezelligheid en afleiding naast mijn studie. Tot slot wil ik mijn ouders bedanken voor de mogelijkheid die zij mij hebben geboden om te studeren en voor de aanmoedigingen op het moment dat ik door de bomen het bos niet meer zag.

Ik wens u veel leesplezier.

Paul van Vliet

Inhoudsopgave

Management samenvatting **3**

Voorwoord **4**

Inleiding **7**

1. Organisatiebeschrijving **8**

1.1 Algemene informatie 8
1.2 Missie en strategie 8
1.3 Doelen van PIANOo 8
1.3.1 Realiseren van de doelen 8

2. Onderzoekplan **10**

2.1 Probleemstelling 10
2.2 Hoofdvraag & deelvragen 10
2.3 Onderzoeksmethode 11

3. Inkoop **12**

3.1 Wat is inkoop? 12
3.1.1 Inkoop in breder (organisatie) perspectief 12
3.1.2 Het inkoopproces 13
3.1.3 Inkoopstrategie met behulp van Kraljic 14
3.1.4 Aanbesteden 15
3.2 Het belang van (goed) inkopen 17
3.3 Wat is er nodig om goed in te kopen? 17
3.4 Huidige inkoopsituatie bij gemeenten 18
3.5 Inkoopsamenwerkingen 18

4. Onderzoeksresultaten **22**

4.1 Oprichting 22
4.1.1 Redenen om een inkoopsamenwerking op te starten 22
4.1.2 Doelstellingen van een inkoopsamenwerking 22
4.1.3 Business plan 22
4.1.4 Politiek draagvlak 23
4.2 Organisatiestructuur 23
4.2.1 Organisatiemodel 23
4.2.2 Juridische vorm 24
4.2.3 Afspraken bij oprichting 25
4.2.4 Inrichting van het bestuur 25
4.2.5 Invloed van gemeenten 26
4.2.6 Organisatiestructuur 27
4.2.7 Welke diensten levert een inkoopbureau? 28
4.2.8 Opstartkosten 28
4.2.9 Rapportage 29
4.2.10 Aan wie en hoe vaak wordt er gerapporteerd? 30
4.3 Kwalitatief 30
4.3.1 Kennis 30
4.3.2 Rechtmatigheid 31
4.3.3 Professionaliteit 32
4.3.4 Klanttevredenheid 32
4.4 Kwantitatieve resultaten 33
4.5 Uitdagingen 35
4.6 Actuele onderwerpen 35

4.6.1Bezuinigingen 35
4.6.2 Duurzaamheid 36
4.6.3 Contractbeheer en –management 36
4.6.4 Local sourcing 37
4.6.5 Overige thema's 37
4.7 Valkuilen 38
4.7.1 Bij oprichting 38
4.7.2 Gedurende het bestaan 38

5. Conclusie 40

5.1 Beantwoording deelvragen 40
5.2 Beantwoording onderzoeksvraag 42

Nawoord 44

B i j l a g e n 46

Bijlage 1 Interviewvragen 47

Inleiding

Jaarlijks wordt er door Nederlandse overheden ongeveer voor 60 miljard euro ingekocht, ongeveer 16 miljard euro hiervan is het inkoopvolume[1] van alle Nederlandse gemeenten bij elkaar[2]. Het is dan ook van belang dat deze 16 miljard euro op een efficiënte manier besteed wordt door gemeenten, het is ten slotte belasting geld van de Nederlandse burger.
Grote gemeenten hebben voor het inkopen een professioneel inkoopbeleid en gekwalificeerde inkopers in dienst. Hierdoor kunnen deze gemeenten kwalitatieve en kwantitatieve voordelen behalen bij het inkopen en aanbesteden. Bij kleine gemeenten ontbreken in veel gevallen professionele inkopers. Om dit probleem op te lossen zijn er al een aantal gemeenten structureel gaan samenwerken op het gebied van inkoop.

Dit onderzoek is uitgevoerd voor PIANOo, expertisecentrum op het gebied van inkoop en aanbesteden. PIANOo wil graag weten of een structurele samenwerking tussen gemeenten inderdaad de voordelen oplevert die het wordt toegeschreven. Het doel van dit onderzoek is dan ook gemeenten die nog niet structureel samenwerken te motiveren dit wel te gaan doen. Een ander doel is het draagvlak te vergroten van bestaande samenwerkingen.

De vraag die in dit onderzoek centraal staat is: "Hoe komt een structurele inkoopsamenwerking tot stand en wat zijn de resultaten (kwantitatief en kwalitatief) die bestaande structurele inkoopsamenwerkingen tot nu toe hebben geboekt?"

Leeswijzer
Dit onderzoek begint met een beschrijving van de organisatie waarvoor het onderzoek is uitgevoerd. In hoofdstuk twee is het doel van het onderzoek beschreven en zijn de hoofdvraag en deelvragen geformuleerd, tevens is de methode van onderzoek nader uitgelegd. In hoofdstuk drie is de relevante theorie over inkoop en aanbesteden uitgewerkt. In deze theorie wordt ook beschreven waar de probleempunten liggen bij gemeenten op het gebied van inkoop. Deze informatie is nodig om tot een kwalitatief gedegen onderzoek te komen, aangezien er weinig tot geen voorkennis over het onderwerp was.
In hoofdstuk vier zijn per deelvraag de resultaten verwerkt, wat uiteindelijk zal leiden tot een conclusie in hoofdstuk vijf.

[1] Is de optelsom van alle factuurbedragen in een jaar

[2] Rapport: http://www.europeseaanbestedingen.eu/europeseaanbestedingen/download/nieuws/inkoopvolume-nederlandse-overheden.pdf

1. Organisatiebeschrijving

In dit hoofdstuk wordt een algemene indruk gegeven van de organisatie waarvoor dit onderzoek is uitgevoerd. Beschreven wordt waarom deze organisatie is opgericht, wat haar doelen zijn en op welke manier deze doelen bereikt willen worden.

1.1 Algemene informatie

PIANOo (Professioneel Inkopen en Aanbesteden, Netwerk voor Overheidsopdrachtgevers) is een expertisecentrum op het gebied van inkoop en aanbesteden. PIANOo is onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en is opgericht in 2005 na de bouwfraudeaffaire. PIANOo biedt informatie, advies, instrumenten en praktische tips aan iedereen die zich in de publieke sector bezighoudt met het inkopen en aanbesteden van werken, leveringen en diensten. PIANOo werkt voor en met een netwerk van ruim 3.500 inkopers en aanbesteders. PIANOo heeft een team van 23 medewerkers in dienst die allemaal een verschillende achtergrond hebben, zij ondersteunen het kennisnetwerk[3].

1.2 Missie en strategie

De missie van PIANOo is: *professionalisering van de overheidsinkoop*. Dit kan bereikt worden door professioneler inkopen, betere naleving van de aanbestedingsregels en deskundig opdrachtgeverschap. Met betere overheidsinkoop wil PIANOo het volgende realiseren: vergroten van de doelmatigheid, openen van markten, bestrijden van corruptie, bevorderen van concurrentie en daarmee innovatie.
De strategie van PIANOo is: *PIANOo levert expertise en organiseert kennisnetwerken voor alle aanbestedende diensten en gebruikt die om deze diensten te helpen zichzelf verder te professionaliseren.*

1.3 Doelen van PIANOo[4]

PIANOo heeft als doel het vergroten van de professionaliteit van het inkopen en aanbesteden door alle overheden in Nederland, PIANOo stimuleert en ondersteunt samenwerking in het kader van het vergroten van de inkoopprofessionaliteit. PIANOo heeft zes doelstellingen geformuleerd voor de komende jaren:

- ✓ Naleven van de regelgeving bij rijk, provincies, gemeenten en waterschappen verbeteren;
- ✓ Opbouwen van kennis van de meest relevante markten waar overheden op inkopen;
- ✓ Identiteit van het "vak" overheidsinkopen vergroten;
- ✓ Methodiekontwikkeling en beleidsinteractie;
- ✓ Klachtenstroom en kort gedingen reduceren;
- ✓ Elektronisch aanbesteden uitbreiden (TenderNed)

1.3.1 Realiseren van de doelen

Om de bovenstaande doelen te realiseren in de komende jaren heeft PIANOo haar activiteiten onder verdeeld in vijf clusters. Ieder cluster heeft zich gespecialiseerd op een bepaald onderwerp, op deze manier kan er effectief aan de doelstellingen gewerkt worden.

<u>1. Cluster Accountmanagement</u>
Dit cluster houdt zich bezig met het actief werven en behouden van leden van het netwerk van PIANOo. De producten/activiteiten van PIANOo zijn ontwikkeld voor inkopers en aanbesteders

[3] PIANOo.nl, www.pianoo.nl/over-pianoo

[4] Bron: Werkplan PIANOo 2010

afkomstig uit de gehele publieke sector. De primaire doelgroep van PIANOo is het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.

2. Cluster Fysiek
Het cluster fysiek stelt de leden van de doelgroep van PIANOo in staat deel uit te maken van het PIANOo-netwerk. Om dit te realiseren is het van belang contact te hebben met vakgenoten. PIANOo organiseert diverse (netwerk-)bijeenkomsten o.a.: het PIANOo-congres, regionale themabijeenkomsten, lunches en de leergang aanbestedingsrecht.

3. Cluster Virtueel
Eén van de sterke punten van PIANOo is de digitale infrastructuur, dit is noodzakelijk voor het delen van kennis binnen het netwerk. Instrumenten die PIANOo online aanbiedt zijn:

PIANOo-desk[5]
Dit is een online discussieplatform voor ruim 3000 overheidsinkopers en aanbesteders. Op dit platform kunnen zij terecht met vragen, leden van het netwerk die actief zijn op PIANOo-desk kunnen deze vragen beantwoorden. Het is tevens mogelijk om over bepaalde onderwerpen te discussiëren. De leden van PIANOo-desk kunnen zelf een vraag plaatsen of een discussie starten.

Bestekkenbibliotheek[6]
Dit is een online dienst die is ontwikkeld door PIANOo. Op de websitesite van de bestekkenbibliotheek kunnen alle soorten bestekken[7] worden uitgewisseld. Het opstellen van een goed bestek vraagt deskundigheid, tijd en dus ook geld. Een bestek wordt vaak samen met materiedeskundigen, juristen, inkopers en eindgebruikers opgesteld. Ervaringen die zijn opgedaan bij het opstellen van een bestek kunnen, door deze bestekken te delen via de bestekkenbibliotheek, andere aanbesteders helpen.

TenderNed[8]
TenderNed is een project van PIANOo en moet in 2012 volledig ingevoerd zijn, dit gebeurt gefaseerd en men is hier al mee begonnen. TenderNed is een elektronisch systeem dat aanbestedende diensten en ondernemingen ondersteund het aanbestedingsproces volgens de geldende regels en procedures uit te voeren. Belangrijkste voordelen van TenderNed zijn uniformiteit in het aanbesteden, administratieve lasten vermindering, zorgen voor minder (vorm) fouten en het creëren van een virtuele marktplaats waar partijen elkaar kunnen ontmoeten.

4. Cluster Inhoudelijk
Dit cluster behandelt complexe vragen, adviseert over specifieke aanbestedingen en ontwikkelt een visie op actuele (internationale) onderwerpen. Leden van dit cluster nemen deel aan werkgroepen, bespreken standpunten en publicaties uit het vakgebied en brengen kennis in tijdens bijeenkomsten over verbetering van aanbestedingspraktijken. Het cluster volgt tevens de (politieke) actuele ontwikkelingen.

5. Projecten
TenderNed is een belangrijk project van PIANOo, omdat elektronisch aanbesteden de toekomst heeft. Overige projecten zijn onder andere: inkoopsamenwerking bij gemeente, duurzaam inkopen, secretariaat Opdrachtgeversforum en opleidingen.

---

[5] www.pianodesk.info

[6] www.bestekkenbibliotheek.nl

[7] Een bestek is het middel voor een opdrachtgever om de procedure, omvang, inhoud en eisen van een project zo duidelijk mogelijk te beschrijven waarop vervolgens uitvoerende partijen zoals aannemers kunnen aanbieden.

[8] www.tenderned.nl

2. Onderzoekplan

Om tot een kwalitatief goed onderzoek te komen is het belangrijk om een aantal punten vooraf duidelijk te benoemen. In paragraaf 2.1 zal het doel van het onderzoek nader toegelicht worden. Vervolgens wordt de hoofdvraag en de deelvragen geformuleerd.

2.1 Probleemstelling

Jaarlijks wordt er door Nederlandse overheden ongeveer voor 60 miljard euro ingekocht, ongeveer 16 miljard euro hiervan is het inkoopvolume van alle Nederlandse gemeenten bij elkaar . Het is dan ook van belang dat deze 16 miljard euro op een efficiënte manier besteed wordt door gemeenten, het is ten slotte belasting geld van de Nederlandse burger.
Grote gemeenten hebben voor het inkopen een professioneel inkoopbeleid en gekwalificeerde inkopers in dienst. Hierdoor kunnen deze gemeenten kwalitatieve en kwantitatieve voordelen behalen bij het inkopen en aanbesteden. Bij kleine gemeenten ontbreken in veel gevallen professionele inkopers. Om dit probleem op te lossen zijn er al een aantal gemeenten structureel gaan samenwerken op het gebied van inkoop.

Dit onderzoek is uitgevoerd voor PIANOo, PIANOo is een expertisecentrum op het gebied van inkoop en aanbesteden. PIANOo wil graag weten of een structurele samenwerking tussen gemeenten inderdaad de voordelen oplevert die het wordt toegeschreven.

Het doel van dit onderzoek is dan ook gemeenten die nog niet structureel samenwerken te motiveren dit wel te gaan doen. Een ander doel is het draagvlak te vergroten van bestaande samenwerkingen.

Informatie voor het onderzoek is ingewonnen bij bestaande inkoopsamenwerkingen, deskresearch en literatuur. De resultaten zijn relevant voor gemeenten in Nederland die nog niet samenwerken op het gebied van inkoop, voor bestaande inkoopsamenwerkingen en voor PIANOo.
Een tweede doel van dit onderzoek is bestaande inkoopsamenwerkingen een steun in de rug te geven en dat zij kunnen laten zien dat structurele inkoopsamenwerking loont voor de deelnemende gemeenten. Uiteindelijk is het doel ook om gemeenten die nog niet samenwerken op het gebied van inkoop te stimuleren door middel van dit onderzoek om dit in te toekomst wel te gaan doen.

2.2 Hoofdvraag & deelvragen

Op basis van het vastgestelde probleem en de doelstellingen is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe komt een structurele inkoopsamenwerking tussen gemeenten tot stand en wat zijn de resultaten (kwantitatief en kwalitatief) die bestaande structurele inkoopsamenwerkingen tot nu toe hebben geboekt?

De volgende deelvragen zullen de hoofdvraag ondersteunen:

- ✓ Wat zijn de belangrijkste redenen voor gemeenten om te gaan samenwerken op het gebied van inkoop?
- ✓ Welke doelstellingen worden er opgesteld voor een inkoopsamenwerking?
- ✓ Zijn er politieke zaken waar rekening mee gehouden moet worden?
- ✓ Voor welk model is er gekozen voor de inkoopsamenwerking?
- ✓ Voor welke organisatiestructuur is er gekozen en hoe ziet deze eruit?
- ✓ Wat voor afspraken worden er gemaakt tussen gemeenten indien zij een samenwerkingsverband aan gaan?
- ✓ Wat zijn de kwalitatieve resultaten van een structurele inkoopsamenwerking?
- ✓ Wat zijn de kwantitatieve resultaten van een structurele inkoopsamenwerking?

2.3 Onderzoeksmethode[9]

Het onderzoek is kwalitatief van aard, het is een brede, open onderzoeksvraag. Bij dit onderzoek gaat het vooral om het verkrijgen van inzichten. De informatie is verkregen door middel van een literatuurstudie, deskresearch en afgenomen interviews. De literatuurstudie is vooral gedaan om bekend te worden met het onderwerp, aangezien ik hier vrijwel geen kennis over had was dit wel noodzakelijk. Deskresearch heeft mede geholpen kennis te verkrijgen over het onderwerp, daarnaast zijn eerder uitgevoerde rapporten over inkoop & aanbesteden bestudeerd. Uit eindelijk is de belangrijkste informatie van het onderzoek verkregen door de afgenomen interviews, deze interviews zijn half gestructureerd met veelal open vragen.

Populatie

Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van informatie die verkregen is van 6 structurele inkoopsamenwerkingen. Deze zes samenwerkingen hebben allemaal een apart inkoopbureau opgericht met een eigen organisatiestructuur. Er zijn dan ook zes interviews afgenomen, namelijk met de directeur van ieder inkoopbureau.

De volgende zes inkoopsamenwerkingen vormen de basis voor de resultaten uit dit rapport:

- Inkoopbureau Noord- en Midden-Limburg (INML) dat per maart 2008 inkoopactiviteiten verzorgd voor acht gemeenten en twee regionale organisaties, te weten: Bergen, Echt-Susteren, Gennep, Leudal, Mook en Middelaar, Peel en Maas, Roerdalen, Venray, GGD Limburg-Noord en Regiobureau Brandweer Limburg-Noord. Jos Schreijen is de directeur van dit samenwerkingsverband dat 215.000 inwoners omvat.

- Bureau Inkoop Zuidoost-Brabant (BIZOB), actief sinds 2004 en gegroeid tot een samenwerkingsverband met ruim 400.000 inwoners verdeeld over 18 gemeenten, namelijk: Asten, Bergeijk, Best, Bladel, Cranendonck, Deurne, Eersel, Geldrop-Mierlo, Gemert-Bakel, Heeze-Leende, Laarbeek, Nuenen, Oirschot, Reusel-De Mierden, Someren, Son en Breugel, Veldhoven en Waalre. Directeur van dit samenwerkingsverband is Marcel Stuijts.

- Inkoopbureau West-Brabant (SIW) met als directeur Hugo ’t Hart is de oudste structurele inkoopsamenwerking met 2002 als oprichtingsjaar. Tevens is het de grootste met 23 gemeenten die gezamenlijk ruim 500.000 inwoners herbergen. Zij doet zaken voor: Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Binnenmaas, Cromstrijen, Drimmelen, Etten-Leur, Geertruidenberg, Gilze en Rijen, Goes, Halderberge, Kapelle, Moerdijk, Noord-Beverland, Oud-Beijerland, Reimerswaal, Rucphen, Sluis, Strijen, Tholen, Werkendam, Woensdrecht, Woudrichem en Zundert.

- Bureau Inkoop MSV dat sinds 2006 voor Maassluis, Schiedam en Vlaardingen (180.000 inwoners) inkooptrajecten begeleidt. Marja van der Meulen-Borst is de manager van dit uit drie gemeenten bestaande samenwerkingsverband.

- Regionaal Inkoopbureau IJmond en Kennemerland (RIJK) is onder aanvoering van directeur Ditmar Waterman sinds 2009 actief. In Noord-Holland waar het inkoopbureau de inkoopactiviteiten behartigt voor elf gemeenten die gezamenlijk ruim 250.000 inwoners hebben. De deelnemers zijn: Aalsmeer, Beverwijk, Bloemendaal, Castricum, Diemen, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Heemstede, Uitgeest, Uithoorn, Wormerland en Zandvoort.

- Inkoopbureau Midden-Nederland (IBMN) dat gevestigd is in Utrecht werd in september 2008 opgericht. De directeur van dit uit acht gemeenten (223.000 inwoners) bestaande verband is Martien Vromans. De deelnemers zijn: Leusden, Montfoort, De Ronde Venen, Scherpenzeel, Stichtse Vecht, Vianen, Woudenberg en IJsselstein.

---

[9] Bron: Baarda en De Goede, Basisboek kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek, 2005, Wolters-Noordhoff Groningen, Houten.

3. Inkoop

Om een goed onderzoek uit te voeren is het van belang de theorie van het onderwerp te beheersen. Door middel van een literatuurstudie, deskresearch en gesprekken met deskundigen zijn diversen aspecten van het onderwerp inkopen bekeken. In dit hoofdstuk komt als eerste aan bod wat inkoop is, daarna staat het belang van (goed) inkopen centraal. Vervolgens wordt er beschreven wat er nodig is om goed in te kunnen kopen en de huidige situatie van inkoop bij gemeenten komt aan bod. Tot slot, om uit eindelijk een antwoord te krijgen op de onderzoeksvraag, wordt er ingezoomd op het onderwerp inkoopsamenwerkingen.

3.1 Wat is inkoop?

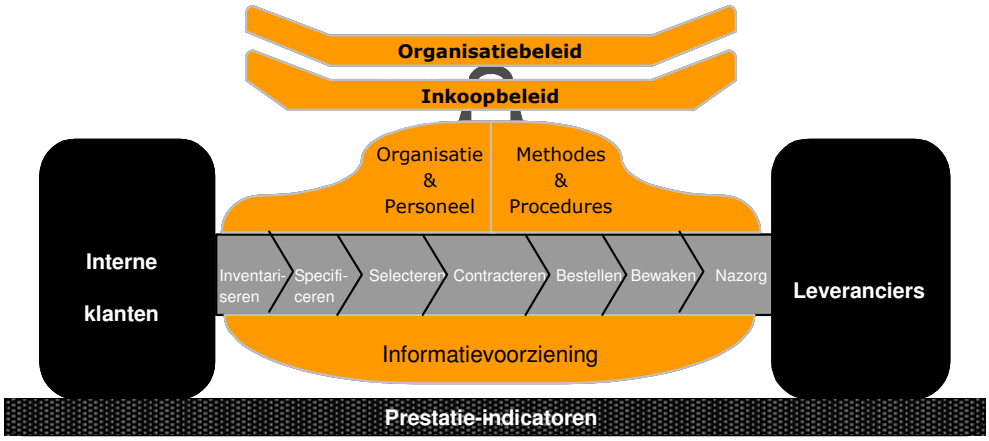
Er zijn veel definities van inkoop maar deze zijn vaak te lang of incompleet. Een definitie van inkoop, afkomstig van Telgen, die vrij kort is maar wel de volledige lading dekt is;
"Inkoop is alles waar een externe factuur voor binnen komt"[10].

Een andere definitie van inkoop is van Van Weele;
"Het van externe bronnen betrekken van alle goederen en diensten die noodzakelijk zijn voor de bedrijfsuitoefening, de bedrijfsvoering en de instandhouding van het bedrijf tegen de voor de organisatie meest gunstigste voorwaarden"[11]

Inkoop is meer dan alleen maar product X bij een bedrijf kopen, inkoop heeft ook betrekking op bijvoorbeeld huren, leasen, inhuur van personeel, maar ook het verlengen van een contract en het bouwen van een brug behoren tot inkoop. De definitie dekt tevens de inkoop van goederen, diensten en werken. Bij gemeenten worden alle inkopen onder één van deze drie groepen verdeeld.

3.1.1 Inkoop in breder (organisatie) perspectief

Volgens Telgen kan de inkoopfunctie worden gedefinieerd als een verzameling van samenhangende onderdelen, in figuur 3.1: het 'racewagenmodel' is hier een afbeelding van te zien.



Figuur 3.1: het racewagenmodel[12]

---

[10] Telgen, J. (1994), Inzicht en overzicht; de uitdagingen van Besliskunde en Inkoopmanagement. Oratie, Universiteit Twente.

[11] Weele van, A.J. (2005), "Inkoop in strategisch perspectief", Kluwer, Maarssen.

[12] Schotanus, F., Lans, M. van der, Telgen, J., e.a. (2004). Inkoopsamenwerking, van theorie naar praktijk.

Het organisatiebeleid en het inkoopbeleid vormen samen de strategische inkoop. Binnen het organisatiebeleid worden keuzes gemaakt over de doelstellingen op het gebied van inkoop. Het inkoopbeleid (of inkoopstrategie) is een vertaling van deze doelstellingen en sluit dan ook aan op de organisatiedoelen. Voorbeelden van doelen die opgesteld kunnen worden in het organisatiebeleid zijn:

- ✓ Hoe wordt er omgegaan met duurzaam inkopen;
- ✓ Op welke manier wordt de lokale werkgelegenheid gestimuleerd met inkoop.

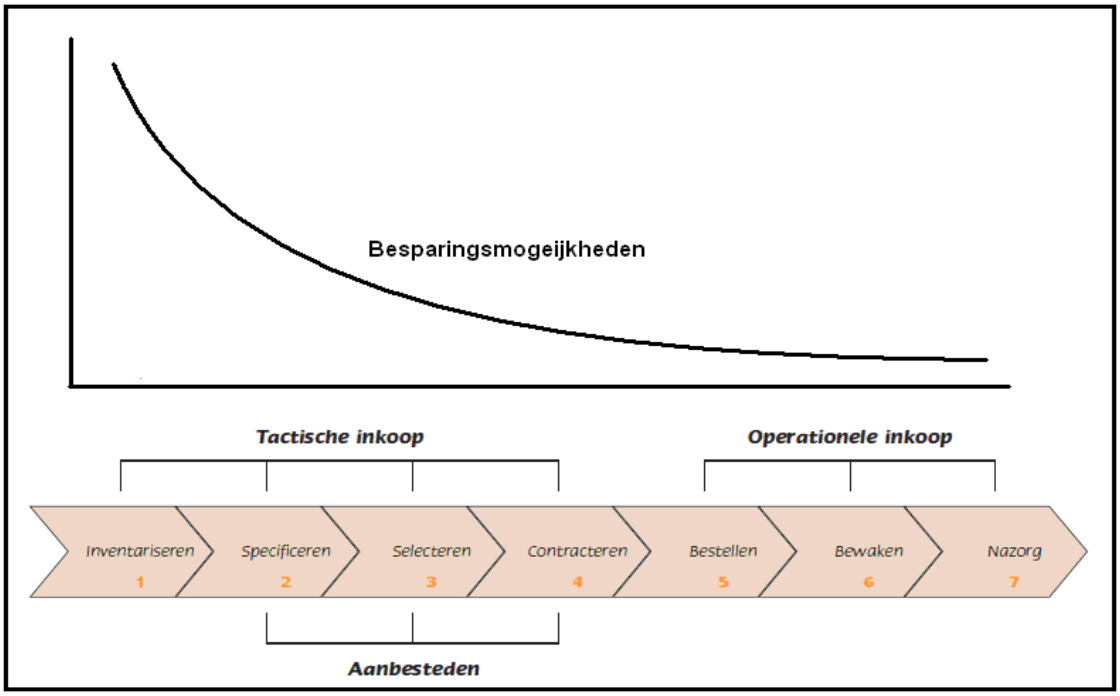
Het inkoopproces wordt ondersteund door:

- ✓ *Invulling van organisatie en personeel*: wie zijn betrokken bij de inkoopfunctie en op welke wijze wordt er samengewerkt en gerapporteerd?
- ✓ *Methoden en procedures*: welke handelingen moeten door wie worden uitgevoerd en op welke wijze dient dit te gebeuren?
- ✓ *Informatievoorziening*: welke kwalitatieve en kwantitatieve informatie is beschikbaar en hoe zijn de informatiestromen georganiseerd?

Tot slot maken ook de (interne) klanten en leveranciers een belangrijk deel uit van de inkoopfunctie. De (interne) klanten van de inkoopfunctie zijn alle medewerkers in een gemeente die gebruik maken van ingekochte producten en diensten. De (potentiële) leveranciers van deze producten en diensten zijn de belangrijkste externe partners van de inkoopfunctie.[13]

3.1.2 Het inkoopproces[14]

Naast de definitie van wat inkoop is, is ook de activiteit 'inkopen' te definiëren. In een handreiking van de VNG worden de inkoopactiviteiten onderverdeeld in zeven stappen zie figuur 3.2:



Figuur 3.2: het inkoopproces[15]

---

[13] Schotanus, F., Lans, M. van der, Telgen, J., e.a. (2004). Inkoopsamenwerking, van theorie naar praktijk.

[14] *Handreiking Verdien aan besteden.* (2003), Vereniging van Nederlandse gemeenten. Den Haag

Tactische inkoop
De eerste vier fasen wordt de tactische inkoop genoemd. Hier wordt door meerdere medewerkers met vakkennis gekeken naar wat de eisen zijn van het benodigde product en er wordt informatie verzameld over de potentiële leveranciers. Er wordt een strategie ontwikkeld en uitgevoerd voor de betreffende inkoop.

Fasen:

1. Inventariseren: hier wordt bepaald wat de behoefte van de eigen gemeenten/afdeling is en wat het aanbod op de markt is;
2. Specificeren: hier worden de eigenschappen omschreven waaraan de goederen, diensten of leveranciers moeten voldoen, tevens wordt er een conceptcontract en offerteaanvraag opgesteld. Bij specificeren kan een onderscheid gemaakt worden tussen:
    - Technische specificaties ---> hierin worden de technische eisen van een product of dienst beschreven.
    - Functionele specificaties ---> hierin wordt beschreven voor welk doel het product of dienst gebruikt wordt.
3. Selecteren: in deze fase wordt er uit de opgevraagde offertes een keuze gemaakt uit de leveranciers. Vooraf is bepaald op welke manier er geselecteerd zal worden, dit kan zijn op beste kwaliteit, laagste prijs, beschikbaarheid of de leverancier met de beste prijs/kwaliteit verhouding.
4. Contracteren / gunning: in deze fase worden de afspraken tussen leverancier en afnemer schriftelijk vastgelegd;

Operationele inkoop
De fasen vijf, zes en zeven vallen onder de operationele inkoop. Hier wordt een product besteld, dit kan gebeuren aan de hand van overeengekomen afspraken in bijvoorbeeld een raamcontract of er wordt een bestelling geplaatst zonder eerst de markt te verkennen.

Fasen:

5. Bestellen: hier wordt de inkoopbehoefte vastgesteld en besteld bij de leverancier dit kan gedaan worden aan de hand van een gestandaardiseerd inkoopformulier;
6. Bewaken: hier wordt gekeken of de leverancier zich houdt aan de gemaakte afspraken zoals: is de levering op tijd, zijn de juiste producten en hoeveelheden geleverd en voldoen de producten aan de afgesproken kwaliteit;
7. Nazorg: de nazorg omvat o.a. de administratieve verwerking, het oplossen van eventuele problemen en beoordelen van de leverancier op kwaliteit.

In figuur 3.2 is tevens te zien waar de besparingsmogelijkheden liggen voor een gemeente bij het inkopen. Er is duidelijk te zien dat er het meest bespaard kan worden in de eerste drie fasen: *het inventariseren, het specificeren* en *het selecteren.* Een gemeente kijkt naar wat de behoefte is en brengt dit in kaart. Vervolgens kijkt men op de markt naar het aanbod om in deze behoefte te voorzien en dan worden de eigenschappen van de benodigde producten/diensten nauwkeurig beschreven (specificeren). In de selectiefase wordt de juiste leverancier gekozen, de gemeente kan selecteren op bijvoorbeeld de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI) of op de inschrijving met de laagste prijs. Doordat een gemeente de vraag goed beschreven in de markt zet kan uiteindelijk het beste aanbod uit de markt gehaald worden.

3.1.3 Inkoopstrategie met behulp van Kraljic[16]

De inkoopstrategie is de wijze waarop een organisatie haar inkoopdoelstellingen probeert te bereiken. De gekozen inkoopstrategie is afhankelijk van de machtspositie die inkopers ten opzichte

---

[15] *Handreiking Verdien aan besteden.* (2003), Vereniging van Nederlandse gemeenten. Den Haag

[16] Gelderman, K. en Albronda, B.J. Professioneel inkopen. 3e herz. dr. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff, 2007.

van leveranciers kunnen aannemen. De inkoopstrategie kan bepaald worden met behulp van het inkoopmodel van Kraljic.

Figuur 3.3: De Kraljic-matrix[17]

De Kraljic-matrix karakteriseert producten naar de mate van financieel risico / belang en toeleveringsrisico. Een maat voor het financieel risico/belang is het bedrag dat aan het betreffende inkoopsegment wordt uitgegeven per jaar. 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 verklaring hiervoor is dat er vanuit een inkoopoogpunt voordelen kunnen worden behaalt bij de inkopen met een hoog financieel risico/belang en toeleveringsrisico. Om deze inkoopvoordelen zo goed mogelijk te benutten dient er veel aandacht te zijn voor het selecteren van de leverancier(s) en het opstellen, beheren en bewaken van de contracten.

3.1.4 Aanbesteden[18]

In figuur 3.2 is te zien dat tijdens het inkoopproces gemeenten ook opdrachten kunnen aanbesteden. In sommige gevallen zijn gemeenten zelfs verplicht om aan te besteden. Aanbesteden is een formele procedure van concurrentiestellen. De waarde van de opdracht bepaalt de procedure. Onder de drempelwaarde van Europese aanbestedingen (zie figuur 3.4) bepaalt het gemeentebeleid de te hanteren procedure, opdrachten boven deze drempelwaarde moeten Europees worden aanbesteed.

Een bedrijf dat zich inschrijft op een opdracht moet wel aan de eisen van de gemeente voldoen. De gemeente beslist uiteindelijk wie de opdracht mag uitvoeren. De gemeente bepaald vooraf op welke criteria er geselecteerd wordt, dit kan o.a. zijn prijs kwaliteit verhouding, beste kwaliteit of de laagste prijs. Het doel van aanbesteden is het stimuleren van de concurrentie en daarnaast ervoor zorgen dat alle bedrijven een eerlijke kans hebben om een opdracht te verkrijgen. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen Onderhands aanbesteden, Nationaal aanbesteden en

---

[17] Bron: Hei jden, van der G. , Goedhar t , E. en Bos, R. : Het inkoopmodellenboek . 1e dr. Utrecht : Berenschot B.V., 2006.

[18] http://www.aanbestedingsmonitor.nl/index.php?pagina=aanbestedingen

Europees aanbesteden deze zullen hieronder nader beschreven worden.

	Drempelbedrag
Werken	> € 4.845.000
Leveringen & Diensten	> € 193.000

Figuur 3.4: gemeentelijke drempelwaarde Europese Aanbestedingen[19]

Onderhands aanbesteden
Voor het aanbesteden onder de Europese drempelwaarden gelden geen wettelijk te volgen procedures. Gemeenten stellen hier voor hun eigen beleid en drempelwaarde op. Gemeenten moeten wel de basisprincipes van het aanbesteden aanhouden namelijk: objectiviteit, transparantie, non-discriminatie en proportionaliteit.

Onderhands aanbesteden is onder te verdelen in *enkelvoudig* en *meervoudig* onderhands aanbesteden.

Enkelvoudig onderhands aanbesteden
Dit gebeurt alleen bij zeer kleine opdrachten. Het is voor een gemeente niet rendabel om kleine opdrachten op een andere manier aan te besteden, dit zou meer geld kosten dan het oplevert.

Bij enkelvoudig onderhands aanbesteden wordt er maar één kandidaat uitgenodigd om in onderling overleg tot een akkoord te komen over prijs en levering van de opdracht.

Meervoudig onderhands aanbesteden
Bij meervoudig onderhands aanbesteden worden er twee of meer offertes opgevraagd die met elkaar vergeleken worden. Uit deze opgevraagde offertes zal de gemeente een keuze maken en de opdracht gunnen.

Nationaal aanbesteden
Nationaal aanbesteden is openbare gemeentelijke aanbesteding tot het Europese drempelbedrag en is onder te verdelen in een openbare procedure en een niet-openbare procedure.

Openbare procedure
Bij de openbare procedure bestaat de selectie- en gunningfase uit één fase. In selectiefase wordt een keuze gemaakt welke partijen in aanmerking komen om een opdracht uit te gaan voeren. In de gunningfase wordt uiteindelijk een keuze gemaakt uit het aanbod van de diverse partijen. De aanbesteding wordt altijd gepubliceerd op de voor gemeente bekende databases. Elk bedrijf dat voldoet aan de eisen die de gemeente in het bestek beschreven heeft mag zich inschrijven, er is geen limiet aan inschrijvende partijen.

Niet-openbare procedure
De niet-openbare procedure bestaat uit twee fases een selectiefase en een gunningfase. De eerste fase wordt ook gepubliceerd op de bekende databases. Bedrijven die voldoen aan de gestelde eisen kunnen zich als kandidaat kwalificeren. In de selectiefase gelden minimumeisen en kwalitatieve selectiecriteria, kandidaten worden hierop beoordeeld en krijgen hier punten voor. De bedrijven met de hoogste score selecteren zich voor de volgende fase, de gunningfase. Voor de gunningfase worden vaak minimaal vijf bedrijven geselecteerd.

Europees aanbesteden
In figuur 3.4 staan de gemeentelijke drempelbedragen die betrekking hebben op het Europees aanbesteden. Indien een gemeente boven deze bedragen een opdracht wil uitvoeren dan zijn zij verplicht om deze opdracht Europees aan te besteden. Alle offerteaanvragen voor het Europees

[19] http://www.aanbestedingsmonitor.nl/index.php?pagina=aanbestedingen

aanbesteden worden bekend gemaakt in een *openbare Nederlandse & Europese database.* De website voor aanbestedingen in de toekomst wordt www.tendernet.nl, deze website is in 2011 in de lucht gegaan en moet in 2012 volledig actief zijn. Andere bekende websites voor aanbestedingen zijn, www.aanbestedingskalender.nl en www.ted.europa.eu.

De procedure van het Europees aanbesteden kan net als nationaal aanbesteden onderverdeeld worden in *openbare procedure* en de *niet-openbare procedure* (zie nationaal aanbesteden).

3.2 Het belang van (goed) inkopen

Goed inkopen kan de doelmatigheid en rechtmatigheid van de inkoop binnen een gemeente vergroten. Doelmatig inkopen wil zeggen dat de producten en diensten die ingekocht worden ook daadwerkelijk bijdrage aan het behalen van de doelstellingen van een gemeente. Zo worden alleen de producten en diensten die optimaal gebruikt kunnen worden ingekocht. De producten en diensten die overbodige opties hebben die niet gebruikt worden zal hierdoor afnemen. Dit efficiënt inkopen van producten en diensten verbeterd de kwaliteit en kan uiteindelijk ook een financieel voordeel opleveren.

Het tweede punt dat van belang is bij goed inkopen is rechtmatigheid. De rechtmatigheid kan worden vergroot naar mate er ingekocht wordt volgens de regels en wetten die opgesteld zijn voor inkoop. Rechtmatig inkopen verkleint de kans op gerechtelijke procedures, wat voor een gemeente een hoop geld kan besparen.

Een andere belangrijke reden om goed in te kopen is de aanstaande bezuiniging die de regering heeft aangekondigd. Uit een gemeenteonderzoek van het adviesbureau *ADC Performance Improvement* komt naar voren dat de gemeente-inkomsten voor een groot deel bestaan uit de rijksbijdrage. Gemiddeld bedraagt deze bijdrage 35% van de totale begroting van een gemeente. De regering wil een bezuiniging gaan doorvoeren op deze 35%, het regeringsadvies van de Commissie Kalden[20] is dat er 10% op deze bijdrage gekort moet worden[21]. Het besluit over deze korting van 10% is nog niet definitief genomen, wat wel met zekerheid gezegd kan worden is dat er een korting op de rijksbijdrage komt. Deze onzekere inkomstenfactor moet voor gemeenten een aanleiding zijn om te gaan kijken hoe ze dit tekort op de begroting kunnen gaan opvangen. Dit blijkt echter bij veel gemeenten niet het geval te zijn.

3.3 Wat is er nodig om goed in te kopen?

Om goed in te kunnen kopen heeft een gemeente een aantal zaken nodig. Vooral kennis en capaciteit zijn belangrijke punten. Een gemeente heeft personeel/inkopers nodig die kennis in huis hebben over de processen (de zeven uitgelegde stappen in paragraaf 3.1.2) die doorlopen moeten worden tijdens een inkooptraject.

Daarnaast is het wenselijk dat een inkoper ook marktkennis in huis heeft, een goede inkoper weet wat er op de markt aangeboden wordt en of dit aansluit op de vraag vanuit de gemeente. Als een inkoper weet hoe de markt in elkaar zit kan hij uiteindelijk beter een selectie maken uit leveranciers wat de prijs en kwaliteit van de producten/diensten ten goede kan komen.

Een gemeente heeft voor een goede inkoop voldoende personeel nodig die zich bezig kunnen houden met inkopen. Vaak wordt inkopen door een medewerker "erbij" gedaan en is dit niet een hoofdtaak uit zijn takenpakket. Ook is er voldoende tijd en energie nodig om in inkoop te kunnen steken, dit zal uiteindelijk de inkoop een stuk professioneler kunnen maken. Om dit te bereiken zal er wel draagvlak gecreëerd moeten worden binnen de gemeente. Een gemeente moet het belang

---

[20] De Commissie Kalden is één van de werkgroepen van ambtenaren die gezocht hebben naar mogelijkheden om omvangrijke bezuinigingen te realiseren op de begroting van de overheid.

[21] http://www.alfadelta.nl/Upload/PressRelease/AttachDutch_7555dADC%20Performance%20Improvement%20Gemeentenonderzoek%20%20maart%202011.pdf

van professioneel inkopen onder ogen zien en zich gaan realiseren dat het kwaliteit en financieel voordeel kan opleveren.

3.4 Huidige inkoopsituatie bij gemeenten

Gemeenten kopen veel verschillende soorten producten in, dit gaat van kantoorartikelen tot (tijdelijk) personeel tot de aanleg van een nieuwe weg. Ongeveer 50% van het totale gemeente budget is bestemd voor inkoop. Ongeveer in 95% van de gevallen wordt door de bestellende afdeling zelf ingekocht, hierdoor is er geen inzicht op de aangegane contracten en verplichtingen. Doordat iedere afdeling zelf inkoopt wat ze nodig heeft, ontstaat er een inefficiënte manier van werken. De administratieve lasten lopen hoog op door de vele facturen die gecontroleerd moeten worden.

In de huidige situatie bij veel gemeenten houden zich te weinig professionele mensen zich bezig met inkoop: gemiddeld 1 per 35.000 inwoners. Van de 418 gemeenten in Nederland hebben er ongeveer 320 minder dan 40.000 inwoners, deze gemeenten hebben dan ook een kleine organisatie. Juist bij deze kleine organisaties ontbreekt het aan professionele inkopers.[22]

3.5 Inkoopsamenwerkingen[23]

Om kennis en capaciteit te verkrijgen zonder dit extern in te huren, zijn er de afgelopen jaren in Nederland diverse gemeentelijke inkoopsamenwerkingen opgestart. Sommige gemeenten werken af en toe samen, andere gemeenten hebben gekozen om een structureel samenwerkingsverband aan te gaan.

De definitie van een structurele inkoopsamenwerking is: *intensieve regionale samenwerkingsverbanden waarbij de inkoopactiviteiten samengebracht zijn in één organisatie.*

Er zijn globaal vijf verschillende soorten samenwerkingsverbanden te onderscheiden, zie figuur 3.5. Deze verbanden zijn gedefinieerd aan de hand van twee dimensies, namelijk de intensiteit van de samenwerking en de hoeveelheid gezamenlijke activiteiten die ondernomen worden. Het op voorhand nadenken over deze dimensies kan nieuwe inkoopsamenwerkingen helpen de keuze te maken voor een specifieke inrichting van hun samenwerking.

Meeliften:
Het meeliftconcept is een informele organisatie waarbij de samenwerking zo eenvoudig mogelijk wordt gehouden. In sommige gevallen is er zelfs alleen sprake van het uitwisselen van inkoopinformatie en –kennis met andere organisaties. Veelal gaat het echter om een relatief grote gemeente dat een contract afsluit onder haar condities, waar kleinere gemeenten op meeliften. Normaal gesproken kunnen deze kleinere gemeenten nauwelijks invloed uitoefenen op het inkoopproces en leverancierskeuze.

De kosten die gemoeid zijn met een meeliftconstructie zijn laag. De kleinere participerende gemeenten kunnen profiteren van verminderde transactiekosten en lagere prijzen. Voor de gemeente die de kar trekt zijn er minder voordelen te behalen in de samenwerking, enkel is er soms de mogelijkheid een lagere prijs af te dwingen door het toegenomen inkoopvolume. Dit laatste blijkt echter meer uitzondering dan regel. Mochten partijen daarom structureel willen participeren in een meeliftconstructie (en de gastheer heeft weinig profijt bij samenwerking) dan is het aanbevolen de grootste partij op enige manier te compenseren.

Een ander voordeel van de meeliftconstructie heeft vooral een politiek doel. Een grote gemeente kan de centrale rol in haar regio versterken door kleine omliggende gemeente te laten meeliften.

---

[22] http://www.alfadelta.nl/Upload/PressRelease/AttachDutch_7555dADC%20Performance%20Improvement%20Gemeentenonderzoek%20%20maart%202011.pdf

[23] http://www.significant.nl/downloads/0000/0024/Inkoopsamenwerking_wordt_steeds_populairder.doc

Een nadeel van meeliften is het gebrek aan informatie, vaak zijn organisaties zich er niet van bewust dat er een mogelijkheid is om deel te nemen aan een meeliftconstructie.

Busdienst:
Van een busrit is sprake wanneer er een structureel meeliftverband is. De leden van het samenwerkingsverband hebben geen grote betrokkenheid met elkaar, waardoor het wel mogelijk is om een verband op grote schaal op te richten. In principe is er zelfs geen limiet aan het aantal leden dat kan participeren binnen een busdienst. Dit betekent automatisch ook weer dat evenals bij het meeliften de invloed van de betrokken partijen op de inkoopeisen en leverancierskeuze beperkt is.

Carpoolen:
Carpoolen is een meer intensievere vorm van samenwerken dan meeliften of de busdienst. Organisaties uit het samenwerkingsverband komen namelijk regelmatig bijeen om door te spreken welke projecten gezamenlijk opgepakt kunnen worden. Dit wordt gedaan door middel van de inkoopplannen van iedere gemeente naast elkaar te leggen en deze op elkaar afstemmen. Doorgaans worden vervolgens de aanbestedingen uitbesteed aan een organisatie binnen het verband of aan een externe partij. Dit gebeurt op basis van geschiktheid of beschikbare middelen. Bij iedere aanbesteding wordt gekeken naar de partij (wat ook een externe kan zijn) die de meeste ervaring heeft op het betreffende terrein, en deze organisatie trekt vervolgens de kar bij de aanbesteding. Er vindt dus meer overleg plaats dan bij het meeliften of een busdienst, vandaar dat er ook beperkingen zijn in het aantal organisaties dat kan deelnemen aan een carpoolinitiatief.

Carpoolen heeft als voordeel dat er de mogelijkheid is om zich te specialiseren. Iedere organisatie binnen het samenwerkingsverband kan zich namelijk focussen op een specifiek terrein. Gemeenten hoeven dus minder uit te besteden aan dure adviesbureaus, maar halen de kennis uit gemeenten waarmee wordt samengewerkt.

Daarin schuilt tegelijkertijd het gevaar dat de eigen organisatie afhankelijk wordt van de expertise van andere leden binnen het samenwerkingsverband en daarnaast kan het eventuele uitbesteden ten koste gaan van de kunde binnen de eigen organisatie. Er moet wel bij gezegd worden dan de individuele gemeenten vaak dusdanig klein zijn dat het merendeel van de aanbestedingen toch wel uitbesteed wordt.

Konvooi:
Het konvooi is een eenmalige intensieve vorm van samenwerken. Alle organisaties zijn in enige mate betrokken gedurende het gehele inkoopproces waardoor eigen specificaties meer kunnen worden meegenomen. Dit vergt wel meer tijd voor het overleggen en afstemmen, maar er kan ook van elkaar geleerd worden tijdens het proces. In de meeste gevallen eindigt de samenwerking na het project, maar wanneer het resultaat erg succesvol is geweest en de betrokken organisaties hebben nog meer gezamenlijke inkoopbehoeften dan zou het konvooi verder kunnen gaan als F1-team of carpoolsamenwerking.

Doordat het konvooi uit gaat van een eenmalige samenwerking is het vaak zo dat de deelnemende organisaties elkaar niet goed kennen. Dit kan problemen met zich meebrengen en voornamelijk het eventuele free-riden (zonder zelf iets in te brengen profiteren van de ander) moet op voorhand geprobeerd voorkomen te worden.

Formule1-team:
Het formule1-team is de meest intensieve vorm van samenwerken. Alle organisaties spelen een belangrijke rol en zijn nauw met elkaar betrokken. Daarmee delen ze de administratieve lasten, leren ze van elkaar en verminderen ze de transactiekosten. Het grote verschil met de carpoolconstructie is dat de aanbestedingen in het geval van carpoolen door één organisatie worden gedaan terwijl in het formule1-team verschillende organisaties deelnemen in het gehele proces. Dat brengt met zich mee dat een formule1-team meer leermomenten kent.[24]

[24] Schotanus, F., Lans, M. van der, Telgen, J., e.a. (2004). Inkoopsamenwerking, van theorie naar praktijk.

In figuur 3.5 zijn de verschillende samenwerkingsverbanden schematisch weergegeven.

Konvooi *Trefwoorden:* Eenmalige samenwerking; focus op reduceren transactiekosten; weinig contracten; weinig leden; formeel; weinig overleg; specifieke inkoopbehoeften. *Problemen:* Parasiterende gemeenten (free-ride); communicatie gerelateerde problemen; vertraging inkoopproces.	**Formule1-team** *Trefwoorden:* Lange termijn; focus op leren, reduceren transactiekosten en standaardisatie; informeel; van specifieke tot generieke inkoopbehoeften. *Problemen:* Verschillen tussen leden, communicatie gerelateerde problemen.
In principe komt het carpoolconcept niet voor als eenmalige gebeurtenis.	**Carpoolen** *Trefwoorden:* Vergelijkbaar met formule1-team alleen activiteiten worden uitgevoerd door één partij in plaats van gezamenlijk; specialisatie in vaardigheden; meer leden. *Problemen:* Minder leren, grotere afhankelijkheid leden van de vaardigheden/inspanningen van andere leden
Meeliften *Trefwoorden:* Focus op eenvoud; weinig contact; weinig tot veel leden; informeel; generieke inkoopbehoeften. *Problemen:* Leverancier(s) kunnen bezwaar maken; gemeente waarop meegelift wordt niet altijd gecompenseerd.	**Busrit** *Trefwoorden:* Lange termijn; focus op schaalgrootte; eerlijke allocatie opbrengsten en kosten; er zijn lidmaatschapskosten; veel leden; formeel; relatief generieke inkoopbehoeften. *Problemen:* Leden hebben weinig invloed op de activiteiten; kleine leveranciers kunnen bezwaar maken.

Invloed leden op de gezamenlijke activiteiten: hoog – laag

Aantal gezamenlijke groepsactiviteiten: weinig – veel

Noodzakelijkheid formele allocatiemethode (verdeling opbrengsten en kosten):

= laag = redelijk = hoog

Figuur 3.5: de snelwegmatrix[25]

De matrix kan worden gebruikt tijdens de oprichting van een inkoopsamenwerking. Allereerst zou de verlangde intensiteit voor de groepsleden bepaald moeten worden. Wil een gemeente binnen

[25] http://www.utwente.nl/mb/ompl/staff/Schotanus/gpr/home/books/korte_samenvatting_proefschrift_Schotanus.pdf

het verband bijvoorbeeld veel invloed uit kunnen oefenen gedurende het proces, dan wordt een meelift- en busritconstructie afgeraden. Vervolgens zal afhankelijk van het aantal aanbestedingen dat de gemeenten gezamenlijk willen gaan doen een afweging gemaakt moeten worden tussen de voor- en nadelen van de verschillende groepstypen. De volgende tabel kan daarna als hulpmiddel dienen hoe een specifieke inkoopsamenwerking ingericht kan worden.

4. Onderzoeksresultaten

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van het verrichte onderzoek naar structurele inkoopsamenwerkingen tussen gemeenten uitgewerkt. Op basis van een literatuurstudie, deskresearch en kennismakingsgesprekken is er een vragenlijst, zie bijlage 1, opgesteld die vervolgens in de vorm van een (open) interview is afgenomen. Het interview is opgedeeld in drie delen, het eerste deel gaat over de oprichting, het tweede deel over de organisatie en het derde deel over de behaalde resultaten. De interviews zijn afgenomen bij de directeuren van zes inkoopbureaus, zie bijlage 2 voor meer informatie over de onderzochte inkoopbureaus.

4.1 Oprichting

Het eerste gedeelte van het interview is gericht op het achterhalen van de motieven voor het oprichten van een inkoopsamenwerking. Vervolgens is er onderzocht wat de doelstellingen zijn geweest en als laatste is er onderzocht of er politiek draagvlak nodig is om een inkoopsamenwerking op te starten en zo ja hoe dit gecreëerd wordt. In deze paragraaf wordt ingegaan op de volgende deelvragen

- ✓ *"Wat zijn de belangrijkste redenen voor gemeenten om te gaan samenwerken op het gebied van inkoop?"*
- ✓ *"Welke doelstellingen worden er opgesteld voor een inkoopsamenwerking?"*
- ✓ *"Zijn er politieke zaken waar rekening mee gehouden moet worden?"*

4.1.1 Redenen om een inkoopsamenwerking op te starten

De onderzochte inkoopsamenwerkingen hebben een aantal redenen genoemd om over te gaan op een inkoopsamenwerking, deze zijn onder te verdelen in vier hoofdredenen:

1. Bewustwording van de noodzaak om inkoop te optimaliseren;
2. Kleine gemeenten hebben de capaciteit niet om eigen inkopers in dienst te nemen;
3. Gemeenten kunnen de strengere en nieuwe wet- en regelgeving niet meer naleven op Europees en Nationaal niveau;
4. Politieke druk;
    - Gemeenteraden willen dat de inkoop binnen de gemeenten verbeterd wordt.
5. Uitbreiding mogelijk maken.
    - Uitbreiden van huidige samenwerkingsactiviteiten.

4.1.2 Doelstellingen van een inkoopsamenwerking

Nadat er een beslissing is genomen om met gemeenten te gaan samenwerken kunnen er gezamenlijk doelstellingen opgesteld worden die gerealiseerd willen worden. Uit de interviews kwamen de volgende doelstellingen naar boven die opgesteld zijn:

- Bundelen van kennis ---> besparingen realiseren;
- Het inkoopproces verbeteren door inbreng van professionele inkopers;
- Rechtmatigheid vergroten ---> verlaagd de kans op rechtszaken en verhoogd de kans om ze winnen ---> kosten gaan hierdoor omlaag;
- Kwaliteit verhogen van de inkoop (betere werkbeschrijvingen, minder facturen, standaardisatie van documenten) ---> kosten gaan hierdoor omlaag;
- Verminderen van risico's ---> verlaagd de kans op onnodige kosten;
- Continuïteit vergroten ---> aanbod dienstverlening kan hierdoor omhoog.

4.1.3 Business plan

Een structurele inkoopsamenwerking ontstaat niet zomaar. Voordat een samenwerking van de grond komt wordt er eerst uitvoerig onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van een goede samenwerking. Er wordt onderzocht of de te realiseren doelstellingen ook daadwerkelijk behaald kunnen worden, of de samenwerking tussen de diverse gemeenten mogelijk is en of alle

gemeenten dezelfde verwachtingen hebben van de samenwerking. Dit haalbaarheidsonderzoek is door alle ondervraagde partijen uitgevoerd of hebben ze laten uitvoeren.

Nadat het haalbaarheidsonderzoek afgerond is en een positief resultaat heeft opgeleverd kan er een business plan opgesteld worden. Om tot een goede samenwerking te komen met duidelijke doelen en afspraken hebben alle ondervraagden dit business plan ook daadwerkelijk opgesteld. In dit business plan is beschreven wat de kern van de samenwerking is en via welke stappen de doelen gerealiseerd willen worden.

4.1.4 Politiek draagvlak

Uit het onderzoek is gebleken dat zonder politiek draagvlak een inkoopsamenwerking haast niet van de grond kan komen. Als er een inkoopsamenwerking wordt opgestart brengt dit veranderingen met zich mee, gemeenten moeten hier wel volledig achterstaan. Hieronder staan de antwoorden van de ondervraagde op de vraag hoe zij politiek draagvlak creëren voordat de inkoopsamenwerking opgericht is:

- Resultaten en ervaringen van bestaande inkoopsamenwerkingen helpen mee aan het creëren van politiek draagvlak ---> laat besparingen zien;
- Presentaties geven aan de colleges om ze te overtuigen van de voordelen van een inkoopsamenwerking;
- Presentaties geven over actuele onderwerpen, duurzaam inkopen, nieuwe aanbestedingswet;
- Peer to peer communicatie tussen bestuurders is belangrijk, omdat zij gelijke belangen hebben;
- Lobbyen.

In een enkel geval is er al politiek draagvlak binnen een gemeente om een inkoopsamenwerking op te richten, dit gebeurt in een situatie dat er vanuit de gemeenten de wens komt om samen te gaan werken op het gebied van inkoop. Politiek draagvlak is er dan al.

Hoe behoud je politiek draagvlak:
Om er voor te zorgen dat een inkoopsamenwerking kan blijven bestaan, is het noodzakelijk om ervoor te zorgen dat politiek draagvlak ook behouden wordt. Uit het onderzoek kwamen de volgende manieren waarop dit gebeurt;

- Persoonlijke gesprekken voeren met de wethouders/burgemeester van de betrokken gemeenten ---> blijven communiceren over de gang van zaken;
- Gemeentesecretarissen betrekken bij het proces;
- Terugkoppeling geven door jaarrekeningen te presenteren en aan te leveren en gemeenten de kans geven om hierop te reageren.

4.2 Organisatiestructuur

Nadat het besluit is genomen om een gemeentelijke inkoopsamenwerking aan te gaan, moet er gekozen worden op welke manier de organisatie ingericht gaat worden. In deze paragraaf zijn de organisaties van de geïnterviewde partijen onder de loep genomen. In de paragraaf zal antwoord gegeven worden op de volgende deelvragen:

- ✓ *"Voor welk model is er gekozen voor de inkoopsamenwerking?"*
- ✓ *"Voor welke organisatiestructuur is er gekozen en hoe ziet deze eruit?"*
- ✓ *"Wat voor afspraken worden er gemaakt tussen gemeenten indien zij een samenwerkingsverband aan gaan?"*

4.2.1 Organisatiemodel

Voordat een samenwerking opgericht wordt moet eerst gekeken worden hoe intensief de gemeenten willen samenwerken. Wij hebben gekozen om structurele inkoopsamenwerkingen te onderzoeken, de modellen waaruit gekozen kan worden zijn uitgelegd in paragraaf 3.5. Tijdens het onderzoek is gevraagd voor welk model er is gekozen en wat de voor- en nadelen hiervan zijn in de praktijk. Dit zijn de bevindingen:

De zes ondervraagden hadden allemaal de doelstelling om door middel van structureel samenwerken de inkoop te professionaliseren, daarom is er gekozen voor een F1-team.

	Voordelen:	*Nadelen:*
F1-Team	• Veel kennis uitwisseling; • Proces wordt beter gewaarborgd door professionele kennis; • Dit model is ontwikkeld voor de lange termijn; • Professionele inkopers kijken met een onafhankelijke blik op de huidige inkoopfunctie; • Nauw samenwerkingsverband; • Door de structurele samenwerking worden er op lange termijn betere resultaten geboekt.	• Oprichting kost tijd; • Gemeenten zullen besluiten over inkoop moeten overleggen met het inkoopbureau ---> deel onafhankelijkheid wordt ingeleverd; • Organisatie is redelijk complex door meerdere deelnemers.

4.2.2 Juridische vorm

Vijf van de zes ondervraagde hebben een apart inkoopbureau opgericht, één samenwerkingsverband heeft geen apart bureau opgericht maar werkt op basis van een overeenkomst tussen de deelnemende gemeenten.
Onderzocht is voor welke juridische vorm de vijf inkoopsamenwerkingen gekozen hebben en wat hun redenen waren. Ook is er aan alle partijen gevraagd naar de voor- en nadelen van de gekozen vorm. De vijf aparte inkoopbureaus hebben allemaal gekozen voor een **stichting** als juridisch organisatiemodel. Belangrijkste redenen om te kiezen voor een stichting waren:

	Voordelen:	*Nadelen:*
Stichting	• Gemakkelijk om op te richten; • Het inkoopbureau is centraal gepositioneerd en heeft hierdoor een onafhankelijke blik op de inkoop; • Nieuwe gemeenten kunnen gemakkelijk toetreden; • Privaatrechterlijke organisatie (geen winst oogmerk) --> kan hierdoor aantrekkelijk zijn voor niet ambtenaren; • Extra financiële verplichtingen voor gemeenten zijn beperkt; • Deelnemende gemeenten blijven op de hoogte van alle ontwikkelingen ---> uit de eigen gemeente worden één of twee leden gekozen voor in het bestuur; • Een stichting is op bestuurlijk vlak niet erg ingewikkeld.	• Bij oprichting zal een proces doorlopen moeten worden o.a. toestemming vragen aan de Provincie en inschrijven bij de KvK, dit kost tijd; • Besluitvorming kan vertraging op lopen ---> Bij besluitvorming van het inkoopbureau zullen alle belangen van de deelnemende gemeenten mee genomen moeten worden.

Eén van de inkoopsamenwerkingen heeft er voor gekozen om geen aparte stichting op te richten. Deze gemeenten hebben er voor gekozen om een onderlinge samenwerking aan te gaan met één gemeente als gastgemeente. Vanuit deze gemeente wordt het inkoopproces van de deelnemende gemeenten ondersteund.

In eerste instantie is hier voor gekozen omdat het goedkoop en snel was. Het oprichten van een stichting kost een hoop tijd en dat hoefde in dit geval niet. Daarnaast fungeert één gemeente als gastgemeente waar ook de huisvesting plaats vindt. De inkopers zijn in dienst van de eigen gemeente, dit betekent dat de eigen gemeente verantwoordelijk is voor de salariskosten, ziektekosten en overige administratieve zaken. Dit scheelt voor het inkoopbureau veel administratieve werkzaamheden. Een stichting heeft eigen personeel in dienst en is dan ook zelf verantwoordelijk voor de personeelszaken.

	Voordelen:	*Nadelen:*
Onderlinge samenwerking	• Goedkoop en snelle oprichting; • Ambtenaren blijven in dienst van de participerende gemeenten ---> minder administratieve werkzaamheden voor het inkoopbureau; • Er blijft meer verbondenheid met de gemeenten; • Geen inschrijving nodig bij de Kamer van Koophandel.	• Minder vrijheid door nauwere betrokkenheid van de gemeenten; • Geen onafhankelijke blik van externe inkopers op de inkoopfunctie; • Ingewikkeld om nieuwe gemeenten toe te laten treden.

4.2.3 Afspraken bij oprichting

Belangrijk bij een samenwerking is het maken van afspraken over de rechten en plichten van de partijen. Er is onderzocht op welke manier er afspraken worden gemaakt tussen de deelnemende gemeenten en het inkoopbureau, tevens is er gevraagd wat de aandachtspunten zijn.

Bij het oprichten van de stichting is het verplicht om een statuut op te stellen, hierin moet onder andere vermeld worden wat de doelen van de stichting zijn en op welke manier het bestuur gekozen wordt. Dit wordt met de gemeenten vooraf besproken.

Daarnaast wordt er tussen iedere deelnemende gemeente en het inkoopbureau een samenwerkingsovereenkomst opgesteld waarin de rechten en plichten van beide partijen zijn vastgelegd. In deze overeenkomst staan onder andere de volgende punten:

- De duur van de overeenkomst;
- Toetreding- en uittredingsprocedure;
- Doelstellingen;
- Organisatie en besturing;
- Kosten;
- Capaciteit van het inkoopbureau.

Uit het onderzoek is gebleken dat het inkoopbureau met iedere deelnemende gemeente een inkoopplan opstelt, dit wordt jaarlijks gedaan na de vaststelling van de begroting van de gemeenten. In dit inkoopplan zijn de volgende punten opgenomen:

- Het aantal projecten waarbij de gemeente ondersteuning wil van het inkoopbureau;
- De trajecten die gezamenlijk met andere gemeenten worden uitgevoerd.

4.2.4 Inrichting van het bestuur

Bij het oprichten van een stichting moet er ook een bestuur gekozen worden. Onderzocht is hoe de samenstelling van het bestuur eruit ziet bij de onderzochte inkoopbureaus. Tevens is gevraagd naar de voor- en nadelen van de samenstelling.

Algemeen bestuur en/of dagelijks bestuur
Vier van de zes onderzochte inkoopbureaus hebben gekozen voor zowel een algemeen bestuur als

een dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur is verantwoordelijk voor de beleidsgerelateerde taken, het dagelijks bestuur houdt zich meer bezig met uitvoerende taken.

Één inkoopbureau heeft er voor gekozen alleen een algemeen bestuur samen te stellen, de directeur zou gezien kunnen worden als het dagelijks bestuur. Vanaf de oprichting is er voor deze structuur gekozen en er zijn dan ook geen redenen om dit te veranderen. Eén van de onderzochte inkoopbureaus is geen stichting, hier is dan ook geen officieel bestuur benoemd. Wel kan de directie van het inkoopbureau gezien worden als het dagelijks bestuur en het bestuur van de opdrachtgevende gemeenten als algemeen bestuur, zij dragen echter niet deze formele titel.

Samenstelling bestuur
Bij vier van de vijf opgerichte stichtingen is er gekozen om vanuit iedere gemeente één vertegenwoordiger in het algemeen bestuur op te nemen. Eén stichting heeft er voor gekozen om twee vertegenwoordigers (burgemeester/wethouder en één gemeentesecretaris) uit iedere gemeenten in het bestuur op te nemen.
Het algemeen bestuur bestaat bij drie van de vijf stichtingen uit een combinatie van burgemeesters/wethouders en gemeentesecretarissen, de andere twee stichtingen hebben ervoor gekozen om alleen gemeentesecretarissen op te nemen in het algemeen bestuur.
Het dagelijks bestuur bestaat uit een *voorzitter, penningmeester* en een *secretaris,* het dagelijks bestuur bestaat uit een delegatie van het algemeen bestuur en de directeur van de stichting.

De voor- en nadelen voor de keuze van het bestuur zijn:

Algemeen Bestuur bestaat uit:	*Voordelen:*	*Nadelen:*
Combinatie van gemeentelijke vertegenwoordigers *(burgemeester of wethouder + gemeentesecretaris)*	• Politiek en bedrijfsvoering krijgen beiden aandacht (politiek draagvlak wordt gemakkelijker behouden); • Rechtstreekse koppeling van collegedoelen met inkoopdiensten; • Burgemeester/wethouder heeft mandaat en kan hiermee eventueel budgetten aanpassen; • Heeft invloed op budgetten.	• Om de vier jaar verandert de samenstelling van het bestuur door verkiezingen; • Politieke voorkeuren wegen zwaarder mee in de bedrijfsvoering.
Alleen gemeentesecretarissen	• Gemeentesecretarissen zijn verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering; • Gemeentesecretarissen zitten dicht op de bedrijfsprocessen en kunnen dus sturing geven; • Geen last van veranderende politieke omstandigheden; • Bestuur heeft geen houdbaarheidsdatum van vier jaar (verkiezingen).	• Gemeentesecretarissen hebben geen invloed op budgetten; • Vergt extra aandacht voor behoud politiek draagvlak door ontbreken politieke functies in het bestuur.

4.2.5 Invloed van gemeenten

Aan de inkoopsamenwerkingen is gevraagd hoeveel invloed de gemeenten hebben bij het nemen van een besluit en of er factoren zijn die de invloed van gemeenten beïnvloeden.

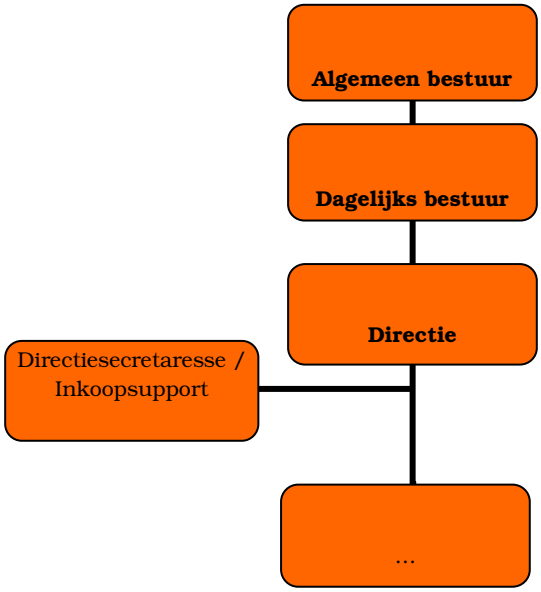
Alle zes de ondervraagde partijen hebben aangeven dat iedere gemeente die deel uit maakt van de inkoopsamenwerking evenveel zeggenschap heeft. Iedere gemeente heeft 1 stem, ongeacht de

grote van de gemeente. Dit heeft verder geen gevolgen voor de samenstelling van de deelnemende gemeenten in een inkoopsamenwerking, zo komt het voor dat er binnen een samenwerking gemeenten zijn met minder dan 10.000 inwoners en gemeenten met meer dan 60.000 inwoners. Toch tellen de stemmen van deze gemeenten even zwaar.

4.2.6 Organisatiestructuur

De ondervraagde stichtingen hebben allemaal de organisatie naar eigen inzicht structuur gegeven. Het algemeen bestuur is het hoogste orgaan in alle stichtingen, indien aanwezig komt hieronder het dagelijks bestuur, gevolgd door de directie.

In de meeste gevallen zien de organisaties er van de stichtingen tot aan de inkoopmanagers als volgt uit:



Vanaf de directie worden de inkoopbureaus op verschillende manieren verder ingedeeld. Enkele varianten vanaf de directie zijn:

1. Een aantal senior inkoopadviseurs die de medior inkoopadviseurs onder zich hebben;
2. Direct onder de directie meerdere inkopers;
3. Een inkoopmanager die teams aanstuurt die gespecialiseerd zijn op een bepaald vakgebied bijvoorbeeld "werken". Deze teams bestaan dan weer uit een aantal inkopers.

De inkopers van de verschillende varianten zijn gestationeerd bij de deelnemende gemeenten op het gemeentekantoor. Om het werk afwisselend en uitdagend te houden voor de inkoper, werkt deze vaak op locatie bij andere deelnemende gemeenten. Bij inkoopsamenwerkingen waarvan de gemeenten geografisch ver uit elkaar liggen worden inkopers ook wel onderverdeeld per regio, dit om de reistijd te beperken.

Kwaliteit werknemers
Er is onderzocht wat de inkoopbureaus doen op het gebied van de kwaliteit van de werknemers. Uit de interviews kwam naar voren dat hier veel waarde aan gehecht wordt. De ontwikkeling van de inkoopadviseurs is erg belangrijk voor het professionaliseren van de inkoopfunctie bij gemeenten. De volgende acties worden hier voor ondernomen:

- Inkoopadviseurs volgen workshops;
- Actualiteiten op het gebied van inkoop en aanbesteden worden bijgehouden;

- Themabijeenkomsten worden er georganiseerd;
- NEVI opleidingen kunnen gevolgd worden;
- Er is kennisuitwisseling tussen inkopers onderling;
- Er worden persoonlijke ontwikkelingsplannen (POP) opgesteld;
- Bezoeken van seminars en congressen (PIANOo congres);
- Kennis binnen het netwerk wordt gedeeld.

4.2.7 Welke diensten levert een inkoopbureau?

Om er achter te komen wat het inkoopbureau precies doet voor de gemeenten is gevraagd welke diensten er geleverd worden. Dit leverde de volgend resultaten op:

- Ondersteunen en adviseren van de gemeente bij de vertaling en uitvoering van het gemeentelijk inkoopbeleid;
- Combineren van inkoopwerkzaamheden van deelnemende gemeenten;
- Houdt de ontwikkelingen van het aanbestedingsrecht in de gaten en deelt dit met de gemeenten;
- Controleert gemeenten op de toepassing van de regels en richtlijnen op het gebied van rechtmatigheid, doelmatigheid, duurzaamheid, transparantie en non-discriminatie;
- Uitvoeren van inkoopscans en evaluaties;
- Ondersteunen bij het opstellen van inkoopplannen;
- Het fungeren als kenniscentrum waar gemeenten terecht kunnen met vragen.

4.2.8 Opstartkosten

Tijdens het onderzoek is gevraagd waar de opstartkosten van en inkoopsamenwerking uit bestaan. Hier onder de resultaten:

De kosten voor het opstarten van een inkoopsamenwerking bestaan uit:

- Personeelskosten (werving & selectie);
- Eenmalig inschrijftarief;
- Huisvestingskosten;
- Inventaris;
- Ict-inrichting.

Tijdens de interviews kwam naar voren dat de opstartkosten afhankelijk zijn van de mate professionaliteit van de stichting. In veel gevallen kan de stichting een ruimte huren op het gemeentekantoor, hierdoor blijven deze kosten vrij laag. Ook kan er dan gebruik gemaakt worden van de faciliteiten van het gemeentekantoor.

In sommige gevallen is er gekozen voor een eenmalig inschrijftarief, dit dekt dan de kosten van oprichting. Het tarief varieert van €0,30 tot €0,75 per inwoner per deelnemende gemeente, dit tarief is afhankelijk van het aantal deelnemende gemeenten en de kosten van de oprichting.

De personeelskosten is de grootste uitgavenpost, dit komt omdat het een dienstverlening is en dus mensen in dienst genomen moet worden. De opstartkosten worden over de deelnemende gemeenten verdeeld.

Jaarlijkse bijdrage
Het inkoopbureau stelt jaarlijks een begroting op. In deze begroting staan de kosten van het inkoopbureau. De inkoopadviseurs die het inkoopbureau in dienst heeft worden door de gemeenten ingehuurd zo lang als nodig is, dit wordt uitgedrukt in dagdelen. De gemeente betaald jaarlijks aan het inkoopbureau een bedrag dat berekend wordt aan de hand van het aantal afgenomen dagdelen plus een deel van de overheadkosten.

4.2.9 Rapportage

De behaalde resultaten van de inkoopbureaus moeten uiteindelijk ook bij de gemeenten bekend gemaakt worden. Onderzocht is welke resultaten er precies gerapporteerd worden, wat de voor- en nadelen van deze rapportage is, aan wie er gerapporteerd wordt en hoe vaak dit gebeurd.
Uit vooronderzoek is gebleken dat bij inkoop en aanbesteden vaak de volgende resultaten relevant zijn: Begrotingsresultaat, Inkoop- een aanbestedingsresultaat en het Financieel resultaat.

Begrotingsresultaat = begrotingsbedrag – gemiddelde bedrag van inschrijving

Inkoop- en aanbestedingsresultaat = gemiddelde bedrag van inschrijving – bedrag van winnende inschrijving

Financieel resultaat = begrotingsbedrag – bedrag van winnende inschrijving

In het onderzoek is naar voren gekomen dat 4 partijen alle drie de resultaten rapporteren, dat 1 partij alleen het Inkoop- en aanbestedingsresultaat rapporteert en 1 partij alleen het Financieel resultaat rapporteert.

Een overzicht van de voor- en nadelen van de gerapporteerde resultaten:

	Voordelen	**Nadelen**
Alle drie de resultaten	• Geeft een transparant beeld van de financiën en het begrotingsbeleid; • Laat besparingen (indien gemaakt) zien op de begroting, waardoor er "scherper" begroot kan worden; • Laat de besparingen (indien gemaakt) zien waar het inkoopbureau invloed op heeft gehad.	• Een besparing (indien gemaakt) kan ook aantonen dat er niet "goed" begroot is, dit kan wrijving opleveren met de budgethouders; • Bij degene aan wie gerapporteerd wordt ontbreekt soms de kennis over de inhoud van de cijfers.
Alleen het Inkoop- en Aanbestedingsresultaat	• Laat de besparingen (indien gemaakt) zien waar het inkoopbureau daadwerkelijk invloed op heeft gehad; • Er kan geen wrijving ontstaan met de budgethouder; • Eenvoudig te begrijpen rapportage.	• Geen transparante rapportage;
Alleen het Financieel resultaat	• Geeft inzicht hoeveel geld er vrijkomt voor andere doelen indien er een besparing gerealiseerd wordt; • Eenvoudig te begrijpen rapportage.	• Geen transparante rapportage; • Een besparing (indien gemaakt) laat zien dat er niet "goed" begroot is, dit kan wrijving opleveren met de budgethouders.

In het bovenstaande overzicht is te zien dat als alle drie de resultaten gerapporteerd worden, dit wrijving zou kunnen opleveren met de budgethouders. De oorzaak hiervan is dat de budgethouder een budget krijgt, als de gemeenteraad ziet dat er op dit budget een x bedrag bespaard wordt dan zal het budget in het volgend jaar minder worden. Als dit een aantal jaar achter elkaar gebeurt dan worden er geen besparingen meer op het budget behaald, hierdoor zou een gemeenteraad het

vertrouwen in het inkoopbureau kunnen verliezen omdat de resultaten achter blijven. Een andere oorzaak kan zijn dat het maximale al uit een bepaald deel van de markt is gehaald, als dit gebeurt dan kan het zijn dat op papier de besparingen uit blijven. Het inkoopbureau moet dus continu de gemeenteraden blijven informeren over haar toegevoegde waarde op zowel kwantitatieve als kwalitatieve resultaten.

4.2.10 Aan wie en hoe vaak wordt er gerapporteerd?

De cijfers van het inkoopbureau worden in de meeste gevallen halfjaarlijks en jaarlijks aan het algemeen bestuur overhandigd. In het bestuur zitten leden van de deelnemende gemeenten dus via deze weg komen de resultaten ook in de betreffende gemeenten terecht. Dit kan gebeuren via de gemeentesecretarissen die de resultaten aan de colleges overhandigen of direct via de burgemeester of wethouder als deze in het bestuur zit.

Tijdens het onderzoek kwam ook naar voren dat er regelmatig overleg plaats vindt tussen het inkoopbureau en de gemeenten over de lopende en/of afgeronde projecten. Er wordt continu gecommuniceerd tussen de parijen.

De rapportages worden vaak in de vorm van een presentatie nader verklaard aan het algemeen bestuur en dan is er ook gelegenheid om vragen te stellen. Vervolgens wordt er een rapport overhandigd aan de betreffende personen.

Aan het einde van ieder jaar wordt er ook een jaarverslag opgesteld, zodra dit afgerond is komt het ook terecht via het bestuur in de gemeenten. In dit verslag staat een evaluatie van het afgelopen jaar, er wordt gekeken naar de afgeronde inkooptrajecten, behaalde resultaten en of de doelstellingen gehaald zijn.

4.3 Kwalitatief

In deze paragraaf wordt ingegaan op de volgende deelvraag:

- ✓ "Wat zijn de kwalitatieve resultaten van een structurele inkoopsamenwerking?"

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat er veel waarde wordt gehecht aan de voordelen die samenwerken met zich meebrengt op het kwalitatieve vlak. De belangrijkste en meest aangehaalde voordelen worden in deze paragraaf besproken. De centrale gedachtegang hierbij is dat er gestreefd moet worden naar een juiste besteding van middelen. De noodzaak van dit streven vloeit voort uit het feit dat de middelen publiek geld betreft en men verwacht dat hier op een verantwoorde manier mee om wordt gegaan. In dat kader is het van belang dat er op professionele wijze wordt ingekocht en aanbesteed.

4.3.1 Kennis

Een voorwaarde om hiertoe te komen is de aanwezigheid van kennis, zowel over de markt als het inkoop- en aanbestedingsproces. Hoe meer deze aanwezig is des te beter bestekken aansluiten op de behoefte van de interne klant. Vooral kleinere gemeenten zouden in veel gevallen de hiervoor vereiste kennis niet in huis hebben. Het gebrek aan capaciteit belemmert hen hierin. Wanneer zij samenwerken, ontstaat er wel de mogelijkheid een volwaardig kenniscentrum te creëren dat op een professionele manier kan inkopen en aanbesteden. De kennis en expertise van meerdere inkopers wordt zo namelijk gebundeld wat leidt tot betere bestekken.

Op het gebied van aanbesteden ligt de focus van bestuurders voornamelijk op het rechtmatige vlak. Medewerkers van inkoopsamenwerkingen zijn daarentegen vaak meer geïnteresseerd in de doelmatigheid van de aanbestedingen die ze doen. Zij willen bestekken opstellen die de wensen van de klant op een juiste wijze beschrijven zodat de geleverde dienst, levering of werk niet gebrekig is dan wel overbodige aspecten bezit.

Een inkoopsamenwerking kan aan deze doelmatigheid bijdragen omdat:

- Zij meer mogelijkheden geeft tot het opdoen van marktkennis. Deze kennis wordt van groot belang geacht, want om juist aan te besteden moet men weten wat er te krijgen is. Uit het onderzoek blijkt dat met name de verkenning van de markt iets is waar kleinere organisaties in tekort schieten. Doordat een inkoopsamenwerking meer capaciteit bezit kunnen inkopers meer tijd besteden aan marktanalyses en worden ze ondersteund door mede-inkopers waardoor ze uit een grotere kennis- en expertisebron kunnen putten.

- Het de mogelijkheid biedt inkopers te specialiseren. Hoewel hier niet iedereen voorstander van is. Als hoofdreden wordt aangedragen dat bij specialisatie de kans bestaat dat men als inkoopbureau enigszins afhankelijk zou worden van een inkoper, en wanneer deze zou vertrekken er een gat kan vallen binnen de organisatie. Andere inkoopsamenwerkingen bevorderen specialisatie juist wel om zo materiedeskundige inkopers te krijgen die inhoudelijk gelijkwaardiger zijn aan de ambtenaren met wie zij werken.

- Een samenwerkingsverband als zakenpartner meer invloed kan uitoefenen op leveranciers. Daarmee kunnen betere voorwaarden, levertijden, inhoudelijke aanbiedingen etc. bedongen worden.

- Er sprake is van kennismanagement en –borging. Gemeenten zijn op de hoogte van de laatste ontwikkelingen op inkoopgebied. Dit kan onder andere gerealiseerd worden door in-house trainingen/cursussen e.d. te organiseren.

- Meer ruimte aan innovatie kan worden geboden. De risico's die de ontwikkeling van nieuwe producten of diensten met zich meebrengt kunnen namelijk worden gedeeld.

Daarnaast biedt een inkoopbureau een continue inkoopdienst die deelnemende gemeenten te allen tijde kan adviseren. Dit kan zowel om inkooptechnische zaken gaan als om adviezen over hoe ze hun maatschappelijke doelstellingen kunnen verwezenlijken. Ook de continuïteit van deze dienst wordt gewaarborgd want inkoop is niet langer persoonsgebonden wat betekent dat de dienstverlening niet meer verstoord raakt wanneer een inkoper weg valt (door bijvoorbeeld ziekte). De kennis en expertise blijft grotendeels behouden voor de organisatie. Doordat er meer kennis in de eigen organisatie aanwezig is kan er ook bespaard worden op de externe inhuur. Daarbij kan een gemeente in samenwerking met het inkoopbureau grootschaligere en complexere trajecten uitvoeren. Het voordeel van een dergelijk bureau ten opzichte van externen is bovendien dat zij al bekend zijn met de gemeentelijke organisatie.

Kortom een inkoopbureau kan gemeenten een kenniscentrum bieden waarin kennis vergaard wordt en behouden blijft. Bovendien kan het bureau voortdurend verbeterd worden. Kennis is essentieel om de behoeften van gemeenten goed naar bestekken te vertalen. Vanwege de beperkte capaciteit zijn niet alle gemeenten er toe in staat voldoende kennis te verkrijgen of op te bouwen. Samenwerken zou voor zulke gemeenten een oplossing kunnen zijn.

4.3.2 Rechtmatigheid

De rechtmatigheid heeft betrekking op het inkoop- en aanbestedingsproces. Vooral gemeentebestuurders hechten veel waarde aan het wettelijk juist doorlopen hiervan. Zij willen namelijk niet geconfronteerd worden met gerechtelijke procedures of op andere wijze negatief verbonden worden aan het incorrect naleven van de aanbestedingsregels. Met de nieuwe Europese regelgeving en de aanstaande aanbestedingswet wordt het proces echter steeds gecompliceerder. Hiermee wordt ook van bovenaf een professionaliseringsslag verwacht bij het inkopen en aanbesteden. Bovendien krijgen de gemeentelijke inkoopafdelingen te maken met de decentralisatie van taken vanuit het Rijk. De combinatie van extra taken en nieuwe wet- en regelgeving zorgt ervoor dat het op een procedureel correcte wijze inkopen lastiger wordt. Bij samenwerking kunnen inkopers elkaar ondersteunen waardoor de risico's op onjuist inkopen en aanbesteden gereduceerd kunnen worden. De kwaliteit van het proces wordt verhoogd.

Het is niet exact duidelijk met hoeveel gerechtelijke procedures de gemeenten jaarlijks te maken hebben gehad voordat zij een inkoopsamenwerking aan gingen. Wel is bekend dat de zes onderzochte inkoopsamenwerkingen sinds hun oprichting (oprichtingsjaar varieert van 2003 tot 2009) gezamenlijk bij 31 gerechtelijke procedures betrokken waren. Hiervan gingen vier zaken verloren maar uiteindelijk leverden er twee een extra besparing op en hadden daarmee een positieve uitkomst voor het inkoopbureau. Het aantal van vier verloren procedures sinds oprichting is bijna te verwaarlozen aangezien de inkoopbureaus alleen al in 2010 samen ruim 2000 aanbestedingen deden.

Inkoopbureaus zijn zelf ook gebaat bij weinig gerechtelijke procedures. Het kost hun immers geld (aan juridische kosten) en tijd, ook al wordt een zaak uiteindelijk gewonnen. Ze willen de procedures correct uitvoeren waarbij goede communicatie met de leveranciers als iets belangrijks wordt ervaren. Het bijvoorbeeld goed uitleggen waarom een bepaalde partij de gunning niet heeft gekregen kan veel opleveren.

4.3.3 Professionaliteit

Alle genoemde punten zijn terug te herleiden tot het besef dat inkoop iets zou moeten zijn waar professioneel mee wordt omgegaan. In één van de gesprekken werd de bijdrage die een inkoopsamenwerking hieraan zou kunnen leveren als volgt samengevat: "Voor de samenwerking was inkoop iets wat afdelingen er zelf bij konden doen terwijl er nu een groter organisatiebewustzijn is. Gemeenten zijn zich er beter van bewust dat bij inkoop publiek geld gemoeid is, een inkoopsamenwerking heeft daarmee een opvoedende werking en de organisatie wordt bestedingsbewuster."

Een inkoopsamenwerking zou de inkoop moeten professionaliseren van gemeenten die hier niet zelfstandig toe in staat zijn. Dit beperkt zich niet tot de kwaliteit van de aanbestedingen zelf maar kan ook bijdragen aan zaken als het schrijven van betere managementrapporten of de mogelijkheid tot benchmarken. Daarnaast draagt bundeling van krachten ook bij aan factuur reductie waardoor er relatief meer tijd over blijft om aan het begeleiden van trajecten te besteden. Al met al zijn er naast de financiële voordelen vele kwalitatieve redenen te benoemen waarom een inkoopsamenwerking aan zou kunnen worden gegaan. Ook bij de onderzochte samenwerkingen was in de meeste gevallen het oorspronkelijke hoofddoel besparingen realiseren maar constateerde ze gaandeweg dat het kwalitatieve aspect steeds belangrijker werd. De schaalvoordelen als volumekortingen en transactiekostenreductie zijn in eerste instantie het meest aansprekend maar de kwalitatieve kant zou niet vergeten mogen worden.

4.3.4 Klanttevredenheid

Klanttevredenheidsonderzoeken zijn een goede mogelijkheid om te zien in hoeverre de interne klant tevreden is over de door het inkoopbureau geleverde diensten. Vooralsnog heeft slechts één van de onderzochte samenwerkingen een onderzoek uit laten voeren. Dit komt mede doordat de meeste samenwerkingen vrij recent zijn opgericht, waardoor de periode waarover de klanttevredenheid gepolst had kunnen worden te kort was. De organisatie die wel een dergelijk onderzoek uit heeft laten voeren deed dit inmiddels tweemaal, en beide keren met een goed resultaat.

Ondanks dat bij vijf van de zes inkoopsamenwerkingen nog geen klanttevredenheidsonderzoeken zijn gehouden hebben deze wel via de informele weg indicaties gekregen hoe de dienstverlening door de interne klant ervaren wordt. Deze is hoofdzakelijk positief wat volgt uit:

- Gesprekken tussen medewerkers van het inkoopbureau en ambtenaren en/of bestuurders van de deelnemende gemeenten.
- Toezeggingen van wethouders dat na de verplichte termijn door zal worden gegaan met het inkoopbureau.
- Bestuursleden komen niet naar vergaderingen met als reden dat zij niets te melden hebben omdat het toch goed loopt.
- Gemeenten gaan meer afnemen bij het inkoopbureau dan ze afgesproken hadden.

4.4 Kwantitatieve resultaten

In deze paragraaf wordt ingegaan op de volgende deelvraag:

- ✓ "Wat zijn de kwantitatieve resultaten van een structurele inkoopsamenwerking?"

Bij gemeenten die de mogelijkheid onderzoeken deel te nemen aan een inkoopsamenwerking blijkt veelal het financiële aspect de boventoon te voeren. Zeker ten tijde van bezuinigingen is voor bestuurders het aangaan van zo'n samenwerking vooral een middel om geld te besparen. Het staat vast dat deelname aan een inkoopsamenwerking in haast alle gevallen leidt tot extra ruimte in de begroting. Echter zou de afweging over het wel dan niet samenwerken zich niet mogen beperken tot het kwantitatieve resultaat.

Er zijn 6 inkoopsamenwerkingen onderzocht van in totaal 71 gemeenten. Deze gemeenten hebben al meerdere jaren ervaring met structureel samenwerken op het gebied van inkoop. De oudste samenwerking, Stichting Inkoopbureau West-Brabant is zelfs al opgericht in 2002.

Kengetallen	
Aantal inkoopsamenwerkingen	6
Gemeenten	71
Inwoners (circa)	1.750.000
Gemiddelde grootte gemeente (circa)	24.800
Aantal aanbestedingen per jaar*	2.000
Aantal juridische procedures sinds oprichting*	31
Gewonnen	26
Verloren	4
Lopend	1

* cijfer heeft betrekking op 5 inkoopsamenwerkingen

Resultaten

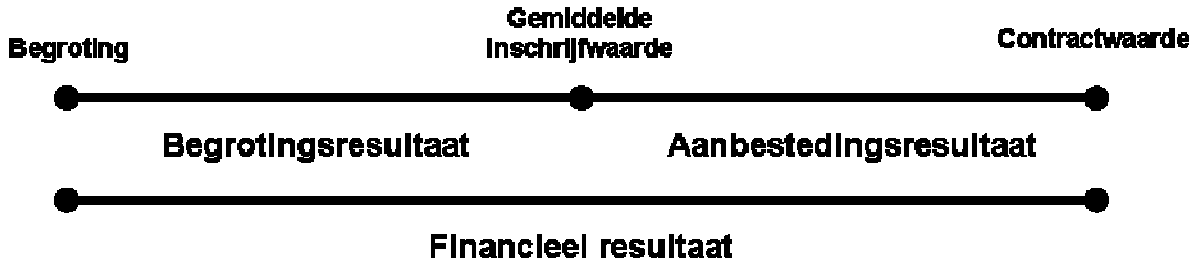
De inkoopsamenwerkingen meten de geboekte resultaten. Er zijn verschillende meetmethodes, enkele samenwerkingen gebruiken alle methodes, andere één van de methodes. De resultaten zijn daarom niet voor alle zes samenwerkingen één op één vergelijkbaar.

Methode	**Omschrijving**	**Voordeel**	**Nadeel**	**2010***
Begrotingsresultaat	Het verschil tussen de begroting en de gemiddelde waarde van de ontvangen inschrijvingen	Een goed instrument om de 'lucht' uit de begroting te halen	Besparingen kunnen het resultaat zijn van slecht begroten. Er kan niets gezegd worden over de eventuele toegevoegde waarde van het inkoopbureau.	18 miljoen (21,55 per inwoner) Extrapolatie[26]: 37 miljoen

[26] Op grond van een bekende reeks gegevens conclusies trekken buiten het meetgebied.

Aanbestedingsresultaat	Het verschil tussen de gemiddelde waarde van de ontvangen inschrijvingen en de uiteindelijke contractwaarde	De toegevoegde waarde van het inkoopbureau wordt echt duidelijk aan de hand van deze methode.	Het resultaat kan negatief zijn indien kwaliteit zwaarder weegt dan prijs.	26 miljoen (25,79 per inwoner) Extrapolatie: 44 miljoen
Financieel resultaat	Het verschil tussen de begroting en de uiteindelijke contractwaarde (feitelijk het resultaat van de optelsom van het begrotingsresultaat en het aanbestedingsresultaat)	Een goed instrument om de 'lucht' uit de begroting te halen	Slecht budgetteren kan een grote impact hebben op het financiële resultaat.	50 miljoen (45,81 per inwoner) Extrapolatie: 81 miljoen

* Niet iedere inkoopsamenwerking gebruikt dezelfde methode



De cijfers voor het jaar 2010 zijn geëxtrapoleerd. Dit is gedaan omdat niet alle onderzochte inkoopsamenwerkingen dezelfde meetmethodes gebruiken. En sommige cijfers over 2010 konden nog niet worden vrijgegeven. De cijfers die wel bekent waren zijn terug gerekend naar een bedrag per inwoner, en dit bedrag is vermenigvuldigd met het totaal aantal inwoners van alle inkoopsamenwerkingen bij elkaar (1.750.000).

Kwantitatieve resultaten van alle zes de inkoopsamenwerkingen samen na extrapolatie	**Jaar 2010**
Begrotingsresultaat	**€ 37.000.000**
Inkoop- en Aanbestedingsresultaat	**€ 44.000.000**
Financieel resultaat	**€ 81.000.000**

4.5 Uitdagingen

De positieve resultaten van de onderzochte inkoopsamenwerkingen hebben hun aantrekkingskracht op de nabije niet-deelnemende gemeenten, want bij haast alle samenwerkingen staat uitbreiding op het programma. Hoe concreet deze uitbreidingsplannen zijn varieert echter per inkoopsamenwerking.

Allereerst bepaald de geografische ligging of een inkoopsamenwerking nog überhaupt uitbreidingsmogelijkheden heeft. Zo kan een provinciale grens of de nabijheid van een andere inkoopsamenwerking een beperking vormen. Daarnaast komt het zelden voor dat een grotere gemeente (dat vrijwel altijd zelf over een professionele inkoopdienst beschikt) zich committeert tot een verband bestaande uit relatief kleine gemeenten.

Mocht een gemeente daadwerkelijk toe willen treden dan zal dit altijd goedgekeurd moeten worden door het algemeen bestuur van de inkoopsamenwerking. Afhankelijk van de organisatiestructuur kan het zo zijn dat ook toestemming nodig is van de colleges van B en W van de deelnemende gemeenten. Wanneer een gemeente de benodigde toezeggingen heeft gekregen dient zij toetredingsgeld te betalen. Dit is een vast bedrag per inwoner van de gemeente. Daarnaast is de toetredende gemeente zelf verantwoordelijk voor de kwartiermakerkosten en is er eventueel sprake van een waarborgsom.

De consequenties van toetredende gemeenten voor de huidige deelnemers zijn tweeledig. Dankzij het groter aantal gemeenten kan het dag(deel)tarief verlaagd worden doordat de overheadkosten door meerdere partijen worden gedeeld. Dit brengt wel met zich mee dat een gemeente aan invloed inboet. Vooral wanneer het grotere gemeenten betreft zal goed gekeken moeten worden of de voordelen nog opwegen tegen de nadelen. Deze gemeenten zouden namelijk een overheersende rol kunnen krijgen binnen het samenwerkingsverband. Maar deze kritische blik geldt niet enkel tegenover grote gemeenten. Bij iedere potentiële toetreder moet worden nagegaan in hoeverre ze een toegevoegde waarde vormt voor het samenwerkingsverband en of ze in de huidige organisatie is in te passen.

4.6 Actuele onderwerpen

Er bestaan een aantal thema's waar iedere inkoopsamenwerking momenteel mee te maken heeft. Waar niemand om heen kan zijn de bezuinigingen maar ook duurzaamheid, contractmanagement en local sourcing zijn onderwerpen die bij het grootste deel van de inkoopsamenwerkingen spelen.

4.6.1Bezuinigingen

Bezuinigingen kunnen op twee manieren betrekking hebben op de inkoopsamenwerkingen. Ten eerste kan er sprake zijn van bezuinigingen op het inkoopbureau zelf waardoor zij moeten functioneren met minder middelen. Daarnaast werken de bezuinigingen van de overheid door in het gemeentelijk inkoopbeleid. Dit kan betekenen dat er minder aan te besteden valt of dat er speciale (bezuinigings)eisen vanuit de gemeente komen voor nieuwe aanbestedingen.

Niet iedere inkoopsamenwerking heeft direct te maken met bezuinigingen op het inkoopbureau. Wel constateren ze allemaal de problematiek die heerst rondom het goed inzichtelijk maken van de opbrengsten van een inkoopbureau. Inkoopbureaus zijn namelijk in de meeste gevallen externe organisaties waarvoor gemeenten een factuur ontvangen. Daarmee kunnen ze worden gezien als een kostenpost waarop eenvoudig bezuinigd kan worden. De gerealiseerde besparingen zijn minder goed zichtbaar doordat bijvoorbeeld het geld niet altijd terugstroomt naar de gemeentekas maar bij de budgethouder blijft. Uit de gesprekken blijkt dat het inzichtelijk maken en communiceren van deze besparingen daarom erg belangrijk is.

Anderzijds zijn de mogelijkheden om te bezuinigen op het inkoopbureau relatief beperkt. Dit omdat de gemeenten een samenwerkingsovereenkomst afsluiten met het bureau waarin een minimum aantal af te nemen dagen of dagdelen bepaald wordt. Gemeenten zullen altijd aan dit aantal gebonden blijven. Bovendien voert een enkel inkoopbureau ook zelf bezuinigingen door zonder dat dit haar is opgelegd vanuit de gemeenten.

Om een gemeente te ondersteunen in haar bezuinigingen kan een inkoopbureau scherper inkopen. Daarbij kan een inkoopsamenwerking een verhoogde taakstelling krijgen, wat betekent dat er van

haar verlangd wordt dat ze meer besparingen realiseert. In een aantal gevallen analyseert het bureau ook de gemeentebegrotingen waarbij zij bezuinigingsvoorstellen zal aandragen.

Wat in alle gesprekken nadrukkelijk naar voren komt is dat er niet bezuinigd zou moeten worden op de inkoopsamenwerkingen. Bezuinigingen hebben namelijk altijd gevolgen voor de dienstverlening, waardoor er minder trajecten begeleid kunnen worden of de ondersteuning wordt minder intensief. Uiteindelijk kosten de besparingen daarmee meer geld dan dat ze opleveren. Hoofdzaak voor samenwerkingen is dat ze er in slagen hun verdiensten goed zichtbaar te maken en duidelijk te communiceren naar bestuurders.

Maar bezuinigingen zijn niet alleen een potentieel gevaar voor inkoopsamenwerkingen, het kan hen ook veel kansen bieden. Vooral ten tijde van bezuinigingen ligt bij gemeenten de nadruk op het zo goed mogelijk besteden van publieke middelen. Wanneer men als (potentiële) inkoopsamenwerking gemeenten in kan laten zien wat een inkoopbureau kan bijdragen op zowel financieel als kwalitatief gebied dan zal de bereidheid om in een samenwerking mee te doen hierdoor vergroten.

4.6.2 Duurzaamheid

Iedere gemeente heeft te maken met de landelijk opgestelde duurzaamheidcriteria. Deze spreken de ambitie uit dat gemeenten in 2010 bij 75% van de inkoop duurzaamheid meeneemt. In 2015 moet dit zelfs bij de volledige 100% van de inkopen gedaan worden.

Een inkoopbureau kan niet om deze eisen heen en zal daarom hier rekening mee moeten (gaan) houden. Hoe een bureau dit doet verschilt per geval. Over het algemeen volgt het inkoopbureau de wensen van de gemeente en haar collegeprogramma, ze heeft dus een volgende rol. In hoeverre een inkoopbureau te maken krijgt met duurzaamheideisen is dus in grote mate afhankelijk van de wensen van de desbetreffende gemeenten.

Wel kan het bureau een gemeente adviseren over hoe zij haar duurzaamheiddoelstellingen kan behalen. Bij één inkoopbureau ligt er momenteel zelfs een nota duurzaamheid. Bij instemming door de gemeenteraden hebben de deelnemende gemeenten een gezamenlijk duurzaamheidbeleid.

4.6.3 Contractbeheer en –management

De onderzochte inkoopsamenwerkingen beperken zich vooralsnog allemaal tot de eerste fase(n) van het inkoopproces. Dit wil zeggen dat ze betrokken zijn van specificatie tot het daadwerkelijke bestellen van een werk, dienst of levering. Na dit proces volgt het contractbeheer en management, taken die momenteel nog bij de gemeenten zelf liggen.

In de toekomst zouden deze taken overgeheveld kunnen worden naar de inkoopbureaus. Een eerste stap hierin zou het contractbeheer kunnen zijn, waarbij zij verantwoordelijk worden voor de registratie van contracten. Contractmanagement is een vervolgstap die nog meer inspanning vraagt van de bureaus. Daarbij gaat het niet meer slechts om het registreren maar ook om het inhoudelijk bewaken van deze contracten. Hierbij kan gedacht worden aan zaken als rekening houden met wanneer een contract eindigt en het managen van wijzigingen in contracten.

Hoewel momenteel nog geen enkele samenwerking zich met contractmanagement bezig houdt zien vrijwel alle betrokkenen het in de toekomst wel gebeuren. Op de vraag of zij hier eigenlijk wel belast mee willen worden zijn de meningen verdeeld. Personen die niet graag te maken willen krijgen met contractmanagement dragen aan dat het haast niet mogelijk is dit te centraliseren. Er is namelijk geen enkele organisatie met zoveel diversiteit aan productgroepen als een gemeente. Daarnaast zou door contractmanagement in de portefeuille van het inkoopbureau te plaatsen onduidelijkheid kunnen ontstaan over wie de verantwoording draagt voor het contract. Niet zozeer gedurende het aanbestedings- of leveringsproces maar meer in de periode die daarop volgt. De bureaus willen graag voorkomen dat ze als soort helpdesk gaan fungeren dat ieder probleem wat zich (met een door het bureau afgesloten contract) voordoet op zal moeten gaan lossen. Dit werd geïllustreerd met het voorbeeld dat wanneer bij gemeente X de internetverbinding wegvalt, daar vervolgens het inkoopbureau een telefoontje over ontvangt met de vraag het op te lossen want "jullie zijn toch verantwoordelijk voor het contract".

Ook zijn er samenwerkingen die uitbreiding van het takenpakket toejuichen. Zij vinden contractmanagement een wezenlijk onderdeel van het proces en zien mogelijkheden om daar extra voordeel te behalen voor gemeenten. In hun optiek moet de professionalisering van inkoop zich niet uitsluitend focussen op het verbeteren van het aanbestedingsproces maar doorgetrokken worden naar het gehele inkooptraject.

De gedachten over contractmanagement variëren dus nogal. Mocht het zover komen dan zijn de gesproken personen het er unaniem over eens dat er ten eerste extra personeel nodig is. Contractmanagement kost namelijk tijd waardoor een bureau het er niet zomaar bij kan doen. Hiervan moeten gemeenten zich ook goed bewust zijn voordat zij dit van het bureau verlangen. Daarnaast is het belangrijk dat er dan ook duidelijke afspraken gemaakt worden tussen gemeente en inkoopbureau over wie waar de verantwoordelijkheid voor draagt. Zodat problematiek als beschreven in het eerder genoemde voorbeeld zich niet voor kan doen.

4.6.4 Local sourcing

Gemeentebestuurders vinden het belangrijk dat het lokale MKB voldoende kansen krijgt om te participeren in gemeentelijke aanbestedingsprocessen. Soms bestaat bij bestuurders het beeld dat een inkoopsamenwerking zou leiden tot minder mogelijkheden voor het lokale MKB. Door de bundeling van inkoopvolume zouden de opdrachten te groot kunnen worden waardoor lokale bedrijven niet meer in staat zijn naar deze mee te dingen. Ook de geprezen onafhankelijke blik van het inkoopbureau zou volgens gemeentebestuurders tot gevolg kunnen hebben dat ze minder oog hebben voor het lokale MKB.

Het vooroordeel dat een inkoopsamenwerking per definitie gelijk staat aan bundeling van inkoopvolume is een onjuiste. In de gesprekken kwam namelijk naar voren dat het niet zozeer draait om inkoopvolume dat wordt samengevoegd, maar kennis. Uiteraard zal een inkoopbureau het niet schuwen inkoopvolume te bundelen wanneer dit voor gemeenten voordelig is (hoofdzakelijk bij homogene productgroepen). Het is echter een misvatting dat de activiteiten van de bureaus zich zouden beperken tot het samenvoegen van inkoopopdrachten. Als kennisbron ondersteunen zij gemeenten immers ook bij individuele trajecten waarbij nadrukkelijk aandacht aan het lokale MKB kan worden geschonken. Een inkoopsamenwerking kan daarmee juist een positieve uitwerking hebben op deze groep ondernemers. Niet in de laatste plaats omdat een inkoopbureau vanwege haar grotere capaciteit intensiever met dit lokale MKB kan communiceren. En nog belangrijker, zij creëert en waarborgt een stuk professionaliteit wat resulteert in hoogwaardigere communicatie waarmee ze ook nog eens een betere gesprekspartner voor haar is.

Een inkoopsamenwerking heeft dus geen negatief effect op het lokale MKB, integendeel zelfs. Het risico om opdrachten ondoordacht in de markt te zetten en daarmee het lokale MKB uit te sluiten is groter bij een minder professionele organisatie. Juist doordat een inkoopbureau de markt beter kent zal zij bestekken kunnen opstellen die binnen de mogelijkheden van de lokale leveranciers liggen. Een organisatie zonder beeld van wat de (lokale) markt haar te bieden heeft zal sneller met onproportionele eisen kunnen komen waaraan het lokale MKB niet kan voldoen.

4.6.5 Overige thema's

Tot slot een aantal onderwerpen die incidenteel genoemd zijn.

- Gebiedsontwikkeling: Er zijn mogelijkheden om als inkoopsamenwerking bij de gebiedsontwikkeling betrokken te worden. Momenteel is het gebiedsontwikkelingsproces opgedeeld in een aantal fasen en pas in een laat stadium komt het inkoopbureau aan tafel. Vooral samenwerkingsverbanden bestaande uit grotere gemeenten zouden op termijn aan gebiedsontwikkeling kunnen gaan doen.
- Aanbestedingswet: De aanbestedingswet die in aantocht is zal consequenties hebben voor alle aanbestedende diensten, en dus ook voor inkoopbureaus. In welke mate zij anders zullen moeten gaan werken is niet duidelijk, maar in de toekomst zal er binnen de kaders van deze wet gebleven moeten worden.
- ICT: Op ICT-gebied is er voor inkoop nog veel mogelijk. Aan de hand van ICT zou de inkoop ook verder geprofessionaliseerd kunnen worden, bijvoorbeeld door middel van supply chain management. Echter is hier vaak nog geen geld voor.

4.7 Valkuilen

Om (nieuwe) inkoopsamenwerkingen te ondersteunen is in het onderzoek ingegaan op de vraag wat valkuilen kunnen zijn voor zulke verbanden. Er wordt onderscheid gemaakt tussen aandachtspunten voor nog op te richten samenwerkingsverbanden en al opererende inkoopbureaus.

4.7.1 Bij oprichting

Uit de gesprekken kwamen de volgende punten naar voren waar nieuwe samenwerkingsverbanden aandacht aan zouden moeten besteden:

- Wanneer er geen commitment is binnen de volledige organisatie, bedenk dan goed of het zinvol is om een samenwerkingsverband aan te gaan.
- Er bewust van zijn dat het aangaan van een inkoopsamenwerking tijd en energie kost. Ga niet ten gevolge van de bezuinigingen een inkoopsamenwerking aan om hier vervolgens niet in te kunnen of willen investeren. Het is geen middel om snel geld mee te verdienen, het kost moeite om een goed functionerende samenwerking op touw te zetten.
- Vooraf geen duidelijkheid hebben over een optimum aantal van gemeenten dat deel kan nemen aan de samenwerking. Trek op voorhand een grens die aangeeft welke of hoeveel gemeenten in de toekomst nog aan kunnen sluiten bij het samenwerkingsverband. Dit voorkomt dat in de toekomst visieloos wordt uitgebreid.
- Zorg dat ook de politiek en ambtenaren duidelijk voorstander zijn van de samenwerking. De directeuren bedrijfsvoering/gemeentesecretarissen zijn over het algemeen wel overtuigd van het nut van samenwerken vandaar dat de focus op het overtuigen van de gemeentepolitici en het middenkader moet liggen.
- 'Form follows function' oftewel heb als inkoopsamenwerking vooraf duidelijk de doelen op een rijtje. Stel vast wat je wilt bereiken met je samenwerkingsverband en bepaal vervolgens pas op welke manier dit gedaan moet worden. Een overdreven voorbeeld is dat men een inkoopbureau niet in een luxe kantoorpand vestigt wanneer er slechts incidenteel een traject begeleid wordt. Kortom eerst duidelijk de doelstellingen bepalen alvorens men zich gaat bemoeien met de uitvoering.
- Heb consensus over het uitgewerkte model en dan niet enkel op hoofdlijnen. Spreek ook goed af tot hoever de consensus reikt. Dit werd geïllustreerd met het voorbeeld dat iedereen voor een beter milieu is. Echter de ene partij vertaalt dit wel in subsidie voor zonnepanelen maar een andere ziet daar geen heil in. Maak dus vooraf gedetailleerde en duidelijke afspraken over het model.
- Houdt rekening met stroperige politieke besluitvorming. Het kan bijvoorbeeld enige tijd duren voordat een gemeente instemt met het participeren in een inkoopsamenwerking. Zoek bij oprichting van een samenwerking naar partners die er wel welwillend tegenover staan en start met hen alvast een inkoopbureau. Gemeenten die vanwege de stroperige politieke besluitvorming in eerste instantie niet deelnemen aan het bureau volgen eventueel in een later stadium.

4.7.2 Gedurende het bestaan

Voor de volgende zaken zou men als inkoopsamenwerking beducht moeten zijn gedurende het bestaan:

- Voorkom dat een inkoopbureau wordt geassocieerd met één gemeente. Het bureau kan het beste opereren wanneer zij een onafhankelijke uitstraling heeft. In sommige inkoopsamenwerkingen is ter voorkoming van de associatie met een enkele gemeente het bureau in een niet-participerende gemeente gevestigd.
- Ben ervan bewust dat wethouders graag geïnformeerd willen blijven en doe dit daarom ook.
- Een inkoopbureau moet zich beperken tot haar adviestaak en gemeenten niets opleggen.
- Oppassen dat het inkoopbureau de indruk wekt een centrale inkoopafdeling te zijn. De (hoofd)bevoegdheid ligt altijd bij de budgethouders zelf. Voorkom dus dat mensen binnen de gemeentelijke organisatie direct bij het inkoopbureau willen bestellen. De rol van het inkoopbureau binnen de organisatie moet duidelijk zijn.
- Herindelingen kunnen een bedreiging vormen voor inkoopsamenwerkingen. Zo kunnen kleinere gemeenten fuseren tot een gemeente die met een zelfstandige inkoopdienst gaat

werken. Een andere mogelijkheid is dat een kleinere gemeente gaat behoren tot een (grotere) gemeente die al een eigen inkoopafdeling heeft. In beide gevallen verliest de inkoopsamenwerking leden. Een samenwerkingsverband kan voor kleinere gemeenten ook een hulpmiddel zijn om te laten zien dat een zelfstandig bestaan te rechtvaardigen is.

- Heb ook gedurende het bestaan een duidelijke groeivisie. Het is soms verleidelijk snel te groeien maar in veel gevallen kan de kwaliteit van de dienstverlening dan niet meer gewaarborgd worden. Bovendien kan visieloze groei leiden tot minder cohesie tussen de gemeenten. Wat dan weer tot gevolg kan hebben dat er bij hen minder draagvlak ontstaat voor de samenwerking, er daardoor minder inkoopparticipatie is vanuit de gemeenten wat in het ergste geval het einde voor het bureau kan betekenen.
- Altijd alert zijn voor (negatieve) signalen zodat deze de kop ingedrukt kunnen worden. De vinger aan de pols houden. Wanneer men merkt dat een klant niet tevreden is moet daar op korte termijn iets aan gedaan worden. Anders kan dit zich vertalen in minder afname bij het inkoopbureau waarmee ze in een vicieuze cirkel terecht kan komen zoals beschreven in het vorige punt.
- Ga ver voor je klant (gemeente), je bent serviceverlenend maar het is ook bedrijfsvoering.
- Niet zozeer de nadruk leggen op financiële resultaten. Benadruk ook de kwalitatieve voordelen die het inkoopbureau biedt. Financieel resultaat is er haast altijd maar naar verloop van tijd (doordat er beter begroot zal gaan worden) neemt deze vaak af. Daarom is het zaak ook de kwalitatieve kant te benadrukken, het feit dat het bureau betere aanbestedingen doet.
- Behaalde resultaten niet goed inzichtelijk maken. Wanneer de opbrengsten van het inkoopbureau niet duidelijk zijn en alleen de kosten in beeld komen in de gemeentebegroting dan behoudt de samenwerking zijn draagvlak niet lang.

5. Conclusie

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies op een rijtje gezet die naar voren zijn gekomen uit de interviews. Eerst zal ik antwoord geven op de deelvragen en vervolgens zal ik de onderzoeksvraag beantwoorden.

5.1 Beantwoording deelvragen

1. *Wat zijn de belangrijkste redenen voor gemeenten om te gaan samenwerken op het gebied van inkoop?*

Ruim driekwart van de gemeenten telt minder dan 40.000 inwoners. Het zijn kleine organisaties die steeds meer taken op zich af zien komen. Een gemeente produceert niets zelf. Dat betekent dat de uitvoering van deze taken altijd samengaan met inkoop. En dat terwijl deze kleine organisaties vaak niet beschikken over professionele inkopers. Gemeenten kunnen door het tekort aan capaciteit de nieuwe wet- en regelgeving over inkoop en aanbesteden op Europees en Nationaal niveau niet meer bijhouden. Politieke druk vanuit de gemeenteraad is ook een belangrijke factor, men ziet steeds vaker in dat er een hoop verbeterd kan worden op het gebied van inkoop.
Veel gemeenten werken al samen op andere vlakken dan inkoop. De laatste reden was dan ook het uitbreiden van de huidige samenwerkingsactiviteiten tussen gemeenten.

2. *Welke doelstellingen worden er opgesteld voor een inkoopsamenwerking?*

Door volumes te bundelen kunnen er kwantumkortingen gerealiseerd worden. Ook het vergroten van de rechtmatigheid is een belangrijk doel. Met meer kennis in huis kunnen aanbestedingen professioneler uitgevoerd worden en wordt de kans op rechtszaken verlaagd. De kwaliteit van de inkoop vergroten is ook een doelstelling van inkoopsamenwerkingen. Opstellen van betere werkbeschrijvingen, minder facturen door gezamenlijk inkopen en standaardisatie van documenten helpen mee aan een betere kwaliteit. Door een inkoopsamenwerking aan te gaan wordt het mogelijk om inkopers uit te wisselen tussen gemeenten, hierdoor wordt de continuïteit van de dienstverlening vergroot. Als er ergens een onderbezetting is door wat voor reden dan ook, dan kan dit opgevuld met behulp van een andere gemeente.

3. *Zijn er politieke zaken waar rekening mee gehouden moet worden?*

Zonder politiek draagvlak kan een inkoopsamenwerking niet van de grond komen, dat is de belangrijkste bevinding voor deze deelvraag. Dit politiek draagvlak kan gecreëerd worden door resultaten en ervaringen van bestaande inkoopsamenwerkingen te tonen aan de gemeenteraden. Deze blijken vooral gevoelig voor besparingen die gerealiseerd kunnen worden. Daarnaast kan draagvlak gecreëerd worden door presentaties te geven over de overige voordelen die het met zich meebrengt zoals betere dienstverlening, minder externe inhuur, professioneler inkopen, duurzaamheid en betere voorbereiding op de wetgeving die veranderd.
Als er eenmaal politiek draagvlak is zal er ook gezorgd moeten worden dat dit behouden blijft, anders kan het alsnog mis gaan met de inkoopsamenwerking. Dit kan vooral bereikt worden door goede communicatie over de gang van zaken, persoonlijke gesprekken met burgemeesters en wethouders is een belangrijk onderdeel. Door ook naar de gemeentesecretarissen de resultaten te communiceren blijven ook zij op de hoogte van wat er speelt binnen de samenwerking.
Daarnaast zullen de stakeholders betrokken moeten worden bij het proces.
Een ander belangrijk punt waar rekening mee gehouden moet worden zijn de gemeenteraadverkiezingen die om de vier je plaatsvinden. Dit betekent dat er elke vier jaar andere bestuurders in gemeenten zitten, deze zullen ook achter de inkoopsamenwerking moeten staan om de continuïteit te waarborgen.

4. *Voor welk model is er gekozen voor de inkoopsamenwerking en wat zijn de voor- en nadelen hiervan?*

Alle onderzochte inkoopsamenwerkingen zijn een F1-team. Er is bewust gekozen om F1-teams te onderzoeken, van structurele inkoopsamenwerkingen zijn de resultaten goed meetbaar. De onderzochte partijen hebben gekozen voor een F1-team omdat er veel kennis wordt uitgewisseld, de processen beter gewaarborgd worden, het is een model is met een lange termijn visie, er intensief wordt samengewerkt en een F1-team op de lange termijn betere resultaten boekt. Tevens hebben de gemeenten in een F1-team allemaal een gelijke stem, ongeacht de grootte van de gemeente.
Nadelen van een F1-team zijn de oprichting ervan, hier gaat veel tijd in zitten. Ook is de organisatie redelijk complex omdat er meerdere deelnemers zijn. Daarnaast krijgen gemeenten er een partij bij die adviseert over inkoop. Aan de ene kant is dit een voordeel door de expertise, aan de andere kant leveren gemeenten hierdoor een stukje onafhankelijk in.

5. Voor welke organisatiestructuur is er gekozen en hoe ziet deze eruit?
Vijf van de zes onderzochte inkoopsamenwerkingen hebben gekozen voor het oprichten van een aparte stichting. Men heeft voor een stichting gekozen omdat, het inkoopbureau op deze manier centraal gepositioneerd en heeft hierdoor een onafhankelijke blik op de inkoop. Daarnaast is een stichting niet erg ingewikkeld op bestuurlijk vlak en de extra financiële verplichtingen voor gemeenten zijn beperkt.
De vijf stichtingen hebben allemaal een algemeen bestuur, deze bestaat uit 1 of 2 leden van iedere gemeente. Het algemeen bestuur van de onderzochte partijen bestaat uit of een *combinatie van burgemeesters/wethouders en gemeentesecretarissen*, het belangrijkste voor- en nadeel hiervan zijn:

Belangrijkst voordeel:

- Politiek en bedrijfsvoering krijgen beiden aandacht, dit is goed voor het politiek draagvlak.

Belangrijkst nadeel:

- Om de vier verandert de samenstelling van het bestuur door de gemeenteraadverkiezingen.

Het algemeen bestuur kan bestaan uit *alleen gemeentesecretarissen*, het belangrijkste voor- en nadeel hiervan zijn:

Belangrijkst voordeel:

- Gemeentesecretarissen zitten dicht op de bedrijfsprocessen en kunnen sturing geven.

Belangrijkst nadeel:

- Vergt extra aandacht voor het behoud van politiek draagvlak door het ontbreken van politieke functies in het bestuur.

Het algemeen bestuur is verantwoordelijk voor de beleidsgerelateerde taken. Naast het algemeen bestuur is er een dagelijks bestuur, dat bestaat uit een delegatie van het algemeen bestuur. Het dagelijks bestuur houdt zich meer bezig met uitvoerende taken. De directeur van het inkoopbureau is verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing, deze wordt in veel gevallen ondersteund door een directiesecretaresse. Hoe de indeling van de inkopers is bepaald verschild per stichting, dit kan een indeling per categorie zijn of per gemeente, dit hangt af van de voorkeur van het bestuur en de directie.

6. Wat voor afspraken worden er gemaakt tussen gemeenten indien zij een samenwerkingsverband aan gaan?
Bij oprichting van een inkoopbureau in de vorm van een stichting is het verplicht een statuut op te stellen. Hierin staat onder andere wat de doelen van de stichting zijn en op welke manier het bestuur gekozen wordt. Dit wordt vooraf met de gemeenten besproken.
Daarnaast wordt er tussen iedere deelnemende gemeente en het inkoopbureau een samenwerkingsovereenkomst getekend. In deze overeenkomst staan onder andere de volgende punten: de duur van de overeenkomst, toetreding- en uittredingprocedure, doelstellingen, organisatie en besturing, kosten en de capaciteit van het inkoopbureau.
Daarnaast wordt er jaarlijks met iedere gemeente een inkoopplan opgesteld. Hierin staan het aantal projecten waarbij de gemeente ondersteuning wil van het inkoopbureau en welke trajecten er gezamenlijk met de andere gemeenten zullen worden uitgevoerd.

7. Wat zijn de kwalitatieve resultaten van een structurele inkoopsamenwerking?
De belangrijkste conclusie die getrokken kan worden is dat de doelmatigheid, rechtmatigheid en de professionaliteit van het inkopen vergroot wordt door samen te werken. Doordat er kennis wordt gebundeld is er veel marktkennis aanwezig binnen een inkoopsamenwerking. Marktkennis is essentieel om goed in te kunnen kopen, de vraag en het aanbod kunnen zo goed op elkaar worden afgestemd. Dit komt ook omdat de kwaliteit van de geschreven bestekken hoger is.

Daarnaast wordt er ook rechtmatiger ingekocht. De professionele inkopers hebben kennis van de wet en regelgeving op het gebied van inkoop en aanbesteden. Uit het onderzoek is gebleken dat alle inkoopsamenwerking samen circa 2000 aanbestedingen per jaar doen, 31 aanbestedingen hiervan hebben uiteindelijk geleid tot een juridische procedure waarvan er maar 4 verloren zijn gegaan. Dit is te danken aan de professionaliteit van het inkoopbureau.
Als laatste wordt de professionaliteit van inkoop vergroot door samen te werken. In één van de gesprekken werd de bijdrage die een inkoopsamenwerking hieraan zou kunnen leveren als volgt samengevat: "Voor de samenwerking was inkoop iets wat afdelingen er zelf bij konden doen terwijl er nu een groter organisatiebewustzijn is. Gemeenten zijn zich er beter van bewust dat bij inkoop publiek geld gemoeid is, een inkoopsamenwerking heeft daarmee een opvoedende werking en de organisatie wordt bestedingsbewuster."

8. Wat zijn de kwantitatieve resultaten van een structurele inkoopsamenwerking?
Voor de kwantitatieve resultaten van de inkoopsamenwerkingen is er gevraagd naar de cijfers van voorgaande jaren. Er is gevraagd naar het begrotingsresultaat, inkoop- en aanbestedingsresultaat en het financieel resultaat. De volgende conclusie kan daar uit getrokken worden. De zes structurele inkoopsamenwerkingen die in totaal 71 gemeenten omvat en voor circa 1.750.000 mensen inkopen, hebben bij elkaar opgeteld de volgende resultaten behaald na extrapolatie over het jaar 2010:

Begrotingsresultaat:	**€37.000.000**
Inkoop- en aanbestedingsresultaat:	**€44.000.000**
Financieel resultaat:	**€81.000.000**

Ondanks dat er door eerder behaalde resultaten steeds beter begroot wordt binnen de gemeenten, blijkt uit de resultaten dat de inkoopsamenwerkingen haar toegevoegde waarde weldegelijk behoudt.

5.2 Beantwoording onderzoeksvraag

Vraagstelling:

Hoe komt een structurele inkoopsamenwerking tot stand en wat zijn de resultaten (kwantitatief en kwalitatief) die bestaande structurele inkoopsamenwerkingen tot nu toe hebben geboekt?
Uit het onderzoek kan geconcludeerd worden dat men binnen de gemeente zich ervan bewust geworden is dat het noodzakelijk is om inkoop te optimaliseren. Binnen de gemeente wordt er gezocht naar een oplossing, gemeente zien echter in dat zij niet de middelen hebben om de inkoop alleen te optimaliseren. Een goede oplossing is dan om te gaan samenwerken met andere gemeenten.

Gemeenten worden geprikkeld door het feit dat samenwerken uiteindelijk financieel voordeel oplevert. De mogelijkheid om financieel voordeel te behalen zorgt voor politiek draagvlak binnen een gemeente, wat noodzakelijk is om een structurele inkoopsamenwerking op te zetten. Echter uit het onderzoek blijkt later zal de nadruk meer komt te liggen op kwaliteitsverbetering.
Om dan uiteindelijk tot een structurele inkoopsamenwerking te komen wordt er eerst een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd. Indien de resultaten van dit onderzoek positief zijn dan zal de oprichting van de samenwerking worden voort gezet.

Vervolgens wordt er een businessplan opgesteld waarin de kern en de doelen van de inkoopsamenwerking wordt benoemd. Als gemeenten een structurele inkoopsamenwerking willen opzetten dan zullen ze uitkomen bij het F1-team model, aangezien dit de meest structurele vorm van samenwerken is en op lange termijn het meeste financiële en kwalitatieve voordeel oplevert. Vijf van de zes onderzochte inkoopsamenwerkingen hebben ook een aparte stichting opgericht waarin het inkoopbureau is ondergebracht. Jaarlijks wordt er met het inkoopbureau en iedere gemeenten een inkoopplan opgesteld. In dit inkoopplan staan het aantal projecten waarbij de gemeente ondersteuning wil van het inkoopbureau en welke trajecten er gezamenlijk met de andere gemeenten zullen worden uitgevoerd. In samenspraak met het inkoopbureau en de gemeente worden er afspraken gemaakt, de gemeente behoudt dus haar zeggenschap over de inkoop.

Structurele inkoopsamenwerkingen verbeteren de kwaliteit van de inkoop. Met name op het gebied van doelmatigheid wordt een professionaliseringsslag gemaakt. Middelen worden op een juiste

manier besteed en er worden producten/diensten ingekocht die optimaal hun doel dienen. Tevens wordt er rechtmatiger ingekocht, uit het onderzoek komen cijfers die dit bevestigen. Sinds de oprichting van de onderzochte inkoopbureaus (dit varieert van 2002 t/m 2009) hebben 31 aanbestedingen tot een juridische procedure geleid waarvan er maar 4 van zijn verloren. Dit komt neer op gemiddeld 3 procedures per jaar voor alle inkoopsamenwerkingen samen. Dit is direct te danken aan de professionaliteit van een inkoopsamenwerking.

Uit de kwantitatieve resultaten van de bestaande inkoopsamenwerkingen kan geconcludeerd worden dat er financiële resultaten geboekt worden door samen te werken. Ook is gebleken dat bij oprichting vooral de financiële resultaten belangrijk zijn, maar dat in de loop van de jaren dit verschuift en dat er meer gewerkt wordt om de kwaliteit van het inkoop- en aanbestedingsproces te vergroten.

Wel zou opgepast moeten worden dat de prikkel om samen te werken niet alleen afkomstig is van de mogelijke besparingen die gerealiseerd kunnen worden. Men moet ook van het kwalitatieve aspect doordrongen zijn, de juiste besteding van middelen.

Hoewel de nadruk niet op de financiële resultaten zou moeten liggen is het voor bestaande inkoopbureaus echter wel van belang dat ze deze goed inzichtelijk maken. Anders wordt het inkoopbureau iets waarop eenvoudig bezuinigd kan worden. Dit is ook een van de valkuilen voor nieuwe en bestaande inkoopsamenwerkingen. Besteed voldoende tijd en energie in het verband, heb draagvlak vanuit de gehele organisatie, wees transparant naar je wethouders toe, heb een duidelijke groeivisie, bepaal eerst je doel voordat je invulling geeft aan de vorm en tot slot beperk je tot je adviestaak.

Nawoord

Het einde van dit onderzoek nadert. Tevens is het einde van mijn vier jarige opleiding Management, Economie en Recht in zicht. Deze opleiding heb ik met plezier doorlopen. Mede dankzij een hechte groep klasgenoten, met wie ik vier jaar een gezellige tijd heb gehad.

Dit onderzoek is voor mij erg leerzaam geweest. Toen ik begon met afstuderen had ik weinig tot geen kennis over het onderwerp inkoop en aanbesteden, laat staan over structurele gemeentelijke inkoopsamenwerkingen. In 20 weken heb mij verdiept in dit onderwerp, wat zowel op bestuurlijk als op bedrijfseconomisch vlak mij erg heeft aangesproken.

Na dit onderzoek blijft er bij mij eigenlijk maar één vraag hangen: *"Wat belemmert kleine gemeenten om te gaan samenwerken op het gebied van inkoop?"* Misschien een goede vraag voor een vervolgonderzoek.

Paul van Vliet

Literatuurlijst

Internet

http://www.pianoo.nl/over-pianoo

http://www.pianodesk.info

http://www.bestekkenbibliotheek.nl

http://www.tenderned.nl

http://www.aanbestedingsmonitor.nl/index.php?pagina=aanbestedingen

http://www.alfadelta.nl/Upload/PressRelease/AttachDutch_7555dADC%20Performance%20Improvement%20Gemeentenonderzoek%20%20maart%202011.pdf

http://www.significant.nl/downloads/0000/0024/Inkoopsamenwerking_wordt_steeds_populairder.doc

http://www.utwente.nl/mb/ompl/staff/Schotanus/gpr/home/books/korte_samenvatting_proefschrift_Schotanus.pdf

Boeken

Baarda en De Goede, Basisboek kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek, 2005, Wolters-Noordhoff Groningen, Houten.

Gelderman, K. en Albronda, B.J. Professioneel inkopen. 3e herz. dr. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff, 2007.

Telgen, J. Inzicht en overzicht; de uitdagingen van Besliskunde en Inkoopmanagement. Oratie, Universiteit Twente, 1994.

Schotanus, F., Lans, M. van der, Telgen, J., e.a. Inkoopsamenwerking, van theorie naar praktijk, 2004.

Weele van, A.J. ,"Inkoop in strategisch perspectief", 2005 Kluwer, Maarssen.

Hei jden, van der G. , Goedhar t , E. en Bos, R. : Het inkoopmodellenboek . 1e dr. Utrecht : Berenschot B.V., 2006

Rapporten

Het totale inkoopvolume van Nederlandse overheden. Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO). Zoetermeer 2009.

ADC gemeenteonderzoek 2011. Adviesbureau ADC Performance Improvement. Amsterdam 2011.

Handreiking Verdien aan besteden. Vereniging van Nederlandse gemeenten. Den Haag 2003.

Werkplan PIANOo 2011. PIANOo expertisecentrum aanbesteden. Den Haag 2011.

B i j l a g e n

De bijlagen bestaan uit:

Bijlage 1: Vragenlijst van het interview

Bijlage 1 Interviewvragen

Ontstaan inkoopsamenwerking:

1. Wat zijn de redenen geweest om een inkoopsamenwerking op te zetten?
2. Welke doelstellingen zijn bij de oprichting gesteld?
3. Is er politiek draagvlak nodig om een inkoopsamenwerking op te starten?
    - Zo ja, op welke manier wordt er politiek draagvlak gecreëerd vóór de oprichting van een inkoopsamenwerking?
    - Hoe wordt dit politiek draagvlak gecreëerd of in stand gehouden gedurende de inkoopsamenwerking?
4. Heeft elke gemeente evenveel invloed?
5. Worden er afspraken gemaakt met gemeenten met betrekking tot de inkoopsamenwerking?
        - Zo ja, wat zijn de aandachtspunten?
6. Zijn er gemeenten die participeren in andere inkoopsamenwerkingsverbanden?
7. Voor welk samenwerkingsmodel is gekozen en waarom?
    - Carpool
    - Meeliften
    - Konvooi
    - Formule 1 team
    - Busdienst
    - Anders namelijk……
        - Wat zijn de voor- en nadelen van het gekozen model?
8. Voor welke juridische organisatievorm is gekozen?
    - En waarom?
    - Wat zijn de voor- en nadelen?
9. Wat zijn de opstartkosten van de samenwerking?
    - Wat zijn de kosten per gemeente en waar is dit afhankelijk van?
10. Is er een jaarlijkse bijdrage voor gemeenten? Zo ja, hoeveel is dit?
11. Hoe ziet de organisatiestructuur eruit?
12. Zijn er nog gemeenten die er op korte termijn bij komen of afvallen?
    - Zo ja, hoe loopt een dergelijk proces?
        - Wat zijn de beweegredenen geweest voor gemeenten om toe/uit te treden?
    - Wat zijn de voorwaarden indien een gemeente afvalt of wil toetreden?
    - Heeft dit consequenties voor de andere deelnemende gemeenten?
13. Is er een dagelijks bestuur en/of een algemeen bestuur?
    - Hoe ziet de samenstelling van het bestuur eruit?
    - Waarom is hiervoor gekozen?
    - Wat zijn de voor- en nadelen van deze samenstelling?
14. Hoeveel medewerkers telt de inkoopsamenwerking?
    - Hoeveel FTE zijn er voor de inkoop?
    - Hoe zijn deze inkopers gestationeerd bij de gemeenten?
15. Op welke manier helpt de inkoopsamenwerking de gemeenten bij het behalen van maatschappelijke doelstellingen uit het collegeprogramma?

Vragen over kwantiteit:

16. Hoeveel aanbestedingen doet het inkoopbureau per jaar?
    - En hoe is dit onderverdeeld? (Europees/nationaal/onderhands enz…)
17. Hoe ziet de verdeling (in absolute aantallen) tussen werken/diensten/leveringen eruit?
    - Hoe ziet deze verdeling (procentueel) qua planning en financieel resultaat eruit?
    - Voorziet u een verschuiving in de soorten opdrachten?
18. Wat zijn de resultaten van de samenwerking over 2008, 2009 en 2010? (Begrotingsresultaat / Inkoop- en Aanbestedingsresultaat/ Financieel resultaat)
19. Wat is het beïnvloedbaar inkoopvolume per jaar?
20. Hoe vaak worden de cijfers gerapporteerd?
    - Hoe worden colleges (en raden) van deelnemende gemeenten hierover geïnformeerd?

21. Welke resultaten worden gerapporteerd? (Begrotingsresultaat / Inkoop- en Aanbestedingsresultaat/ Financieel resultaat)
    - Op welke wijze heeft het inkoopbureau invloed op deze resultaten?
    - Wat zijn de voor en nadelen van het rapporteren op deze manier?
    - Hoe vraagt u aandacht voor deze resultaten?

Vragen over kwaliteit:

22. Wat zijn voor u de vijf belangrijkste of grootste voordelen die te behalen zijn door een inkoopsamenwerking aan te gaan?
23. Zien gemeenten een afname in het aantal gerechtelijke procedures sinds de toetreding in de inkoopsamenwerking?
24. Hoeveel gerechtelijke procedures zijn er sinds de oprichting van het inkoopbureau geweest per jaar?
    - Hoeveel hadden betrekking op Europees aanbesteden?
    - Hoe is de verdeling van die processen op het gebied van werken/diensten/leveringen?
    - Hoeveel zijn er gewonnen?
    - Hoeveel zijn er uitgelokt?
25. Wat wordt gedaan om de kwaliteit van werknemers te verbeteren? (bv. Workshops/actualiteiten bijhouden/opleiding)
26. Welke diensten levert u?
27. Hoe ervaart uw interne klant de dienstverlening?
28. Worden klanttevredenheid onderzoeken gehouden?
29. Wat zijn de resultaten daarvan?

Tot slot:

30. Wat zijn actuele onderwerpen die spelen bij uw inkoopsamenwerking?
31. Hoe gaat u om met bezuinigingen vanuit de gemeenten?
32. Welke ontwikkelingen c.q. uitdagingen voor inkoopsamenwerkingen ziet u de komende tijd?
33. Wat zijn valkuilen voor een inkoopsamenwerking bij de oprichting?
34. Wat zijn valkuilen voor een inkoopsamenwerking gedurende het bestaan?
35. Mogen wij resultaten uit de 'Benchmark Inkoopsamenwerkingen 2010' gebruiken in ons onderzoek en publiceren in ons rapport?
    - Zo nee, welke gegevens wilt u niet dat wij gebruiken in onze rapportage?

De door u verstrekte gegevens worden geanonimiseerd en geaggregeerd opgenomen in het onderzoek. Vooraf worden de resultaten van het onderzoek nog aan u voorgelegd.