

Inkoop samenwerking bij de rijksoverheid

Het kabinet heeft geconstateerd dat er grote besparingen zijn te realiseren door verdere professionalisering van inkoop. Inkoop samenwerking wordt beschouwd als een instrument hiervoor. Aan de hand van twee praktijkcases wordt in dit artikel ingegaan op de voor- en nadelen van inkoop samenwerking tussen de departementen en de lessen die hieruit zijn getrokken.

TEKST: G.J.M. VERHEUGD EN L.P. DE ROUW*

Voor facilitaire organisaties is uitbesteden altijd een aantrekkelijke optie geweest. Nu blijkt dat de grenzen van het traditionele uitbesteden worden bereikt, wordt gezocht naar nieuwe vormen. De vernieuwde aandacht voor samenwerking tussen verschillende partijen om gezamenlijk uit te besteden is hierin een belangrijke ontwikkeling. Op zichzelf is inkoop samenwerking niet nieuw. Maar de toepassing hiervan binnen de rijksoverheid laat zien dat er verschillen bestaan ten opzichte van het 'ouderwetse' centraal inkopen. Dit verschil wordt zichtbaar gemaakt aan de hand van twee voorbeelden van recente aanbestedingen binnen de rijksoverheid, namelijk de aanbesteding van het gezamenlijke bedrijfsrestaurant van het ministerie van Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en de voorbereiding voor de gezamenlijke aanbesteding van personenvervoer. Het artikel wordt afgerond met enkele lessen die uit deze ervaringen zijn geleerd.

Voordelen

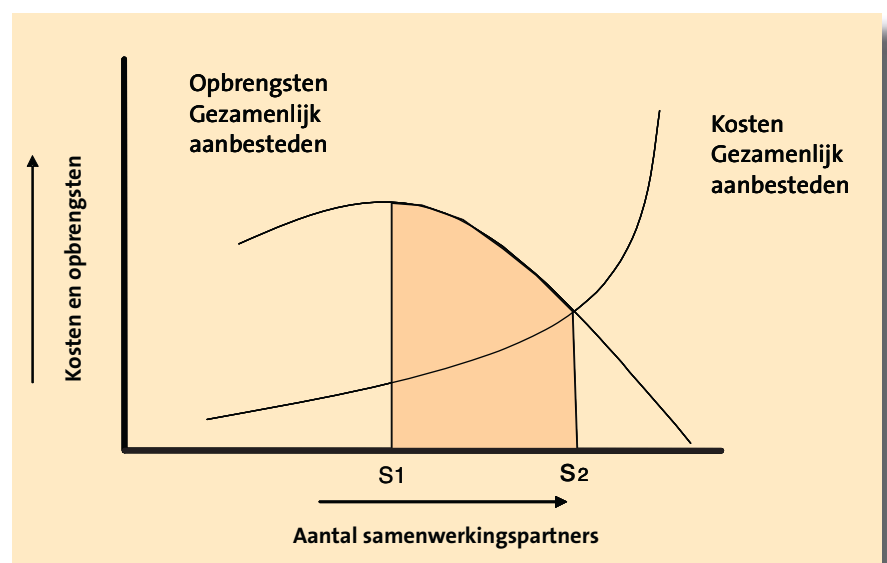
Binnen de rijksoverheid krijgt inkoop, en daarmee ook uitbesteding, op dit moment veel aandacht. Het kabinet heeft geconstateerd dat er grote besparingen zijn te realiseren door verdere professionalisering van inkoop. Dit betreft niet alleen de traditionele faci-

litaire inkoop maar alle aanbestedingen. Dit heeft geleid tot diverse initiatieven. Naast de invoering van mantelovereenkomsten, elektronisch bestellen en het samenvoegen van volumes, wordt gezamenlijk aanbesteden beschouwd als instrument voor inkoop professionalisering. Het bundelen van krachten biedt de mogelijkheid:

- » vraagvolumes te vergroten en daardoor prijsvoordelen te realiseren;
- » tekorten aan gekwalificeerde inkoopers op te vangen;
- » delen van de inkoopfunctie uit te besteden;
- » leveranciers te segmenteren;

- » sterker tegenwicht te bieden aan de markt;
- » efficiëntievoordelen te realiseren.

Nu is inkoop samenwerking binnen de rijksoverheid niet nieuw. In het verleden was er al het Rijksinkoop Bureau. Het grote verschil ten opzichte van toen is echter, dat er wordt gezocht naar een variant die de voordelen van decentraal inkopen moet combineren met de voordelen van centrale inkoop. Deze variant heet geconcentreerde inkoop. In deze vorm blijft de verantwoordelijkheid voor inkoop decentraal maar wordt inkoopondersteuning cen-



Figuur 1.

traal, op basis van vrijwilligheid, aangeboden. Dit geldt ook voor de nieuwe manier van samenwerking tussen ministeries, waarin de interdepartementale inkoopexpertise en vraag wordt gebundeld maar de individuele behoefte per departement wordt bepaald.

Grenzen

Inkoop samenwerking kent echter haar grenzen. In de praktijk blijkt dat er een verband bestaat tussen het aantal samenwerkingspartners en de voordelen die de samenwerking oplevert. In figuur 1 is het aantal samenwerkingspartners afgezet tegen de opbrengsten en kosten van gezamenlijk aanbesteden.

Hieruit blijkt dat het voordeel in eerste instantie stijgt maar vervolgens leidt tot afnemende meeropbrengsten (tussen S1 en S2, waarbij S staat voor het aantal samenwerkingspartners). Uiteindelijk kan samenwerking zelfs negatief uitpakken als er te veel partners bij betrokken zijn. Bij te veel partners

kunnen de kosten om individuele wensen op elkaar af te stemmen of te honoreren in het programma van eisen hoger worden dan de voordelen van gezamenlijk aanbesteden. Daarnaast nemen bij meer samenwerkingspartners ook de coördinatie- en beslis-kosten toe.

'Bij te veel partners kan de samenwerking zelfs negatief uitpakken'

Het blijkt echter niet te voorspellen hoeveel partners nu optimaal is in een gezamenlijk inkooptraject. Het optimale aantal partners heeft te maken met verschillende factoren. Dit zijn niet alleen concrete factoren als de complexiteit van het product of dienst en de verschillen tussen de samenwerkingspartners (omvang, expertise, behoeften). Ook minder tastbare factoren die samenhangen met de culturele achter-

grond van de samenwerkingspartners spelen een rol. Interne weerstand kan de beoogde voordelen teniet doen.

Strategie

Het is gebleken dat inkoop samenwerking het gemakkelijkst is met producten en diensten van lage waarde. Bij

producten en diensten die voor de organisatie een hoge toegevoegde waarde vertegenwoordigen, wordt het proces te zeer gehinderd door verschillende belangen, onzekerheid en interne weerstand. Dit is vooral het gevolg van de structuur en cultuur binnen de overheid gericht op het behouden van een complexe balans tussen belanghebbenden en politieke besluitvorming. Verder is er sprake van een ontwikke-

Een gezamenlijk bedrijfsrestaurant

Het ministerie van Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beheren gezamenlijk de catering (waaronder het bedrijfsrestaurant). Traditioneel werd de catering uitbesteed in de vorm van een vaste aanneemsom die een groot deel van de personeelslasten vergoedt. De overige kosten werden goedge maakt door de productprijzen aan de kassa. In deze werkwijze is het departement de bepalende partij en verzorgt de cateraar tegen vooraf bepaalde prijzen de productie. De vraag van medewerkers speelt hierin een ondergeschikte rol. De cateraar luistert vooral naar wat zijn contractpartner wil en veel minder naar wat er aan de kassa gebeurt.

Bij de nieuwe gezamenlijke aanbesteding is aan de leveranciers gevraagd om een nieuw concept te bedenken voor de exploitatie van de catering. Het concept moest voldoen aan een generiek aanbod voor beide departementen met ruimte voor keuzevrijheid bij de individuele afnemer uit een groter en kwalitatief beter aanbod. Daarnaast moest de exploitatie worden geregeld zonder subsidiëring.

Het feit dat twee ministeries samenwerkten, vergrootte de vraag aanzienlijk waardoor het voor leveranciers ook aantrekkelijk werd om nieuwe concepten aan te bieden. De subsidiëring van de catering kon volledig worden afgebouwd ten gunste van een commercieel aanbod waarin een beperkt basispakket met een lage prijs is opgenomen.

De inkopers konden besparingen realiseren. Niet alleen in het aanbod maar ook in de wijze waarop werd aanbesteed.



De cateraars moesten wennen aan de nieuwe aanbestedingsvorm. Geen uitgebreid programma van eisen maar een beperkte uitvraag. Een jaar na de start van de nieuwe cateraar blijkt dat dit goed kan, mits de locatiemanager ruimte krijgt om het concept van de cateraar naar lokale wensen en behoeften aan te passen.

Gezamenlijk inkopen van VIP-vervoer

De aanbesteding van VIP-vervoer (het vervoer van politieke en ambtelijke leiding) bevindt zich in de voorbereidingsfase. Is samenwerking en gezamenlijk uitbesteden of organiseren van het VIP-vervoer binnen de rijksoverheid mogelijk? Het gaat hier ook om een dienst met een relatief lage toegevoegde waarde, al ligt die waarde wellicht iets hoger dan bij catering. De betrokken partners hebben min of meer dezelfde achtergrond. Samenwerking komt niet eenvoudig tot stand door de bestuursgevoeligheid van het onderwerp. Elk ministerie heeft haar regels voor het vervoer van de eigen politiek en ambtelijk leidinggevend. Samenwerken zou kunnen betekenen dat die veranderen.

Ook is er niet zoveel informatie over de vervoersbewegingen beschikbaar als men wel zou willen. De beschikbare informatie van de verschillende partners is niet op dezelfde manier geregistreerd en kan daardoor niet vergeleken worden. In samenwerking met de Universiteit van Eindhoven wordt nu geprobeerd om wel vergelijkbare informatie boven tafel te krijgen.

De veronderstelling is dat het bundelen van VIP-vervoer gaat leiden tot betere dienstverlening. Daarbij moet niet alleen worden gedacht aan betrouwbaarheid en efficiëntie, maar vooral ook aan een gevarieerder dienstenpakket. Die variatie ontstaat doordat beter kan worden ingespeeld op verschillende veiligheidssituaties. De noodzaak daartoe is de afgelopen jaren sterk gegroeid, terwijl de mogelijkheden voor uitbesteding aan externe partijen met veel beperkin-



gen zijn omgeven. Het onderzoek is gestart met vier, maar wordt nu uitgevoerd door zes departementen: BZK, BuZa, Justitie, Financiën, EZ en OCW. Met vier leken de mogelijkheden en beschikbare informatie toch te gering om genoeg resultaat te bereiken. Het onderzoek ter voorbereiding op nauwere samenwerking verplicht de partijen bij elkaar te zitten en, ondanks culturele verschillen, te zoeken naar oplossingen.

lingstraject waarin inkoop samenwerking het beste eenvoudig kan starten. Naarmate er meer ervaring is en onderlinge weerstanden zijn overwonnen, kan worden overgegaan tot meer complexe producten en diensten.

Hieruit volgt dat de beste strategie om inkoop samenwerking binnen de overheid te ontwikkelen, gebaseerd moet worden op twee uitgangspunten:

1. concentreer in eerste instantie op producten en diensten met lage toegevoegde waarde;
2. concentreer op clusters van partners met een min of meer homogene achtergrond.

Op deze manier kan ervaring worden opgedaan met inkoop samenwerking en kan expertise worden ontwikkeld, waardoor het mogelijk is om op langere termijn door te ontwikkelen naar een intensievere vorm van inkoop samenwerking.

In de voorbeelden uit de recente overheidspraktijk is deze kennis toegepast.

Lessen

De twee hierboven behandelde casussen hebben een schat aan informatie opgeleverd over gezamenlijk aanbesteden. De lessen die hieruit kunnen worden geleerd, zijn onder meer:

- » Het aantal partijen waarmee wordt samengewerkt heeft een optimale omvang in relatie tot de opbrengsten. Bij catering werd twee gezien als het optimum, terwijl bij vervoer het aantal tijdens het onderzoek van vier naar zes werd uitgebreid.
- » De opbrengst van gezamenlijk aanbesteden ligt niet alleen op het gebied van kostenbesparing (al kan die aanzienlijk zijn). Ook op het gebied van kwaliteit kan er verbetering worden bereikt.
- » Operationele producten en diensten lenen zich beter voor het oefenen met gezamenlijk uitbesteden dan tacti-

sche of strategische producten en diensten. De cultuur van de organisatie is meer verankerd in tactisch en strategische producten en diensten, dan in de meer operationele. Door snel stijgende coördinatie en besluitvormingskosten zullen de voordelen van gezamenlijk uitbesteden bij tactische en strategische producten eerder teniet worden gedaan.

- » Last but not least: er is sprake van een leereffect. Begin eenvoudig, borg de opgedane ervaring en kennis, ontwikkel verder. «

* G.J.M. Verheugd is directeur DBOB van het ministerie van Justitie; drs. ing. L.P. de Rouw is werkzaam bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en tevens betrokken bij de ontwikkeling van het kennisplatform (www.fmresource.nl)