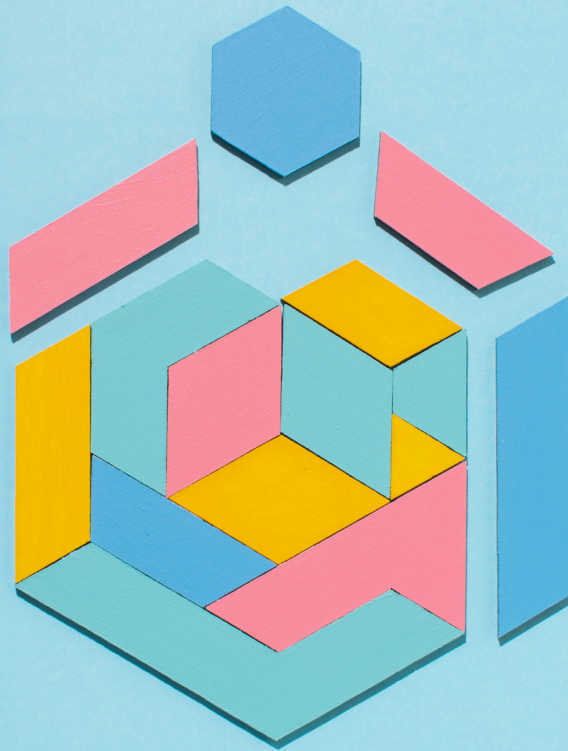


# Hoofdstuk 4

## Publieke inkoop organiseren



## Abstract

Dit hoofdstuk begint met een uitleg over organisatiestructuren voor publieke inkoop. Het beschrijft dat de inkoopfunctie van elke organisatie breed is en meer behelst dan de inkoopafdeling. Hierna worden verschillende opties besproken die publieke organisaties hebben om hun inkoopfunctie te organiseren, afhankelijk van hun volwassenheid en organisatorische samenhang. Vervolgens wordt een specifieke vorm van het organiseren van publieke inkoop geïntroduceerd, namelijk inkoopsamenwerking. Bij deze specifieke vorm wordt de inkoop gezamenlijk georganiseerd door twee of meer onafhankelijke publieke organisaties. Aan de hand van vijf typen van inkoopsamenwerkingen (Liften, Busritten, Carpooling, Konvooi, en Formule 1 Team) wordt uitgelegd dat eenvoudige inkoopsamenwerkingstypen gebruikt kunnen worden voor basisproducten en eenvoudige of niet emotioneel of politiek beladen aanbestedingen, en dat intensievere inkoopsamenwerkingstypen meer geschikt zijn voor complexere aanbestedingen.

## Kernbegrippen

Inkooporganisatiestructuren; Inkoopafdeling; Gecoördineerd inkopen; Decentraal of centraal inkopen; Inkoopsamenwerking; Schaalvoordelen; Kennisvoordelen; Procesvoordelen.

## Leerdoelen

In dit hoofdstuk staan de volgende leerdoelen centraal:

- Begrijpen wat het verschil is tussen de inkoopfunctie en de inkoopafdeling van een publieke organisatie.
- Begrijpen wat het verband is tussen organisatiestructuren en schaal-, proces- en kennisvoordelen.
- Uitleggen in welke situaties verschillende organisatiestructuren voor inkoop het meest geschikt zijn voor een publieke organisatie.
- Begrijpen wat de voordelen, nadelen en belemmeringen van inkoopsamenwerking zijn.
- Uitleggen in welke situaties verschillende vormen van inkoopsamenwerking het meest geschikt zijn.

## 4.1. Introductie

Door de grote financiële impact en de potentiële waarde van publieke inkoop is de inkoopfunctie voor veel publieke organisaties een belangrijke functie. Het is echter ook een complexe functie. Enerzijds zijn er specifieke aanbestedingskwes-ties die verband houden met publieke waarde, juridische-, economische- en verant-woordingskenmerken, of technische redenen die tot deze complexiteit leiden. Anderzijds zijn er organisatorische kwesties, zoals ambtenaren en externe partijen die in verschillende rollen bij publieke inkoop betrokken zijn zoals de (directeur, budgethouder, gebruiker, adviseur, duurzaamheidsfunctionaris, accountant, of contractmanager. Hierdoor moeten publieke organisaties formele en gereguleerde inkoop- en contractmanagementprocessen en procedures ontwikkelen om basisprincipes zoals gelijkheid, non-discriminatie, transparantie en proportionali-teit te waarborgen (Harland, Telgen, Callender, Grimm, & Patrucco, 2019).

Veel overheidsorganisaties hebben een inkoopafdeling om de inkoop- en contract-managementprocessen binnen hun organisatie te ondersteunen. De organisatie van deze afdeling kan sterk verschillen. Het kan dicht bij het algemeen management staan, ‘dieper’ in de organisatie als een stafafdeling of juist geïntegreerd zijn in verschillende afdelingen (Telgen, 2003). Een inkoopafdeling kan op verschillende manieren betrokken zijn bij de organisatie: strategisch naast het management (door te kijken hoe de organisatieprocessen verbeterd kunnen worden), tactisch (door na te denken over aanbestedingsprocessen) en operationeel (met betrekking tot de verwerking van orders).

De komende jaren zal het aantal inkoop samenwerkingen waarschijnlijk toenemen, omdat het een manier is om de benodigde schaal, capaciteit en kennis kan bieden voor het inkopen van de duurzame innovaties in het kader van de huidige maatschappelijke uitdagingen. Daarnaast is inkoop samenwerking nuttig in tijden van crisis om ongewenste concurrentie tussen EU-lidstaten te voorkomen en het aanbod te coördineren. Bij grote investeringen in defensie en veiligheid kan inkoop samenwerking helpen om onderzoek en ontwikkeling te vereenvoudigen en militair materieel in de EU-lidstaten en andere landen op elkaar af te stemmen om zo de operationele doeltreffendheid te bevorderen.

Dit hoofdstuk richt zich op aspecten die specifiek zijn voor publieke inkoop, algemene organisatie aspecten vallen daarmee buiten de scope van dit hoofdstuk. In het hoofdstuk wordt eerst in Paragraaf 4.2 uitgelegd welke organisatorische

inkoopstructuren er voor publieke organisaties beschikbaar zijn. Vervolgens wordt een specifieke vorm van het organiseren van publieke inkoop geïntroduceerd, namelijk inkoop samenwerking in Paragraaf 4.3. Bij deze specifieke vorm wordt de inkoop gezamenlijk georganiseerd door twee of meer onafhankelijke publieke organisaties. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een uiteenzetting voor welke situaties, en voor welke soorten werken, leveringen of diensten, verschillende vormen van inkoop samenwerking het meest geschikt zijn in Paragraaf 4.4.

## 4.2. Inkooporganisatiestructuren

De organisatiestructuur is een manier waarop verantwoordelijkheid en macht worden toegewezen, en werkprocedures en controle worden uitgevoerd in een organisatie (Tran & Tian, 2013). Organisatiestructuren bestaan uit verschillende elementen, waaronder de mate van centralisatie, formalisatie, specialisatie, departementalisatie, en het aantal hiërarchische niveaus. Formalisatie verwijst naar de mate waarin schriftelijke regels en voorschriften worden gebruikt in een organisatie. Een sterkere mate van formalisatie is gebruikelijk voor processen die verband houden met publieke inkoop. Specialisatie verwijst naar de mate waarin functies gespecialiseerd zijn. Een inkoopafdeling kan bijvoorbeeld meerdere generalistische inkopers hebben of juist inkopers die gespecialiseerd zijn in verschillende markten. Het aantal hiërarchische niveaus verwijst naar de verticale differentiatie van een organisatie. Er kan een korte of lange hiërarchische lijn zijn. Departementalisatie verwijst naar de manier waarop afdelingen gestructureerd zijn (bijv. functioneel, proces, op de inkoper gericht, geografisch of een combinatie hiervan).

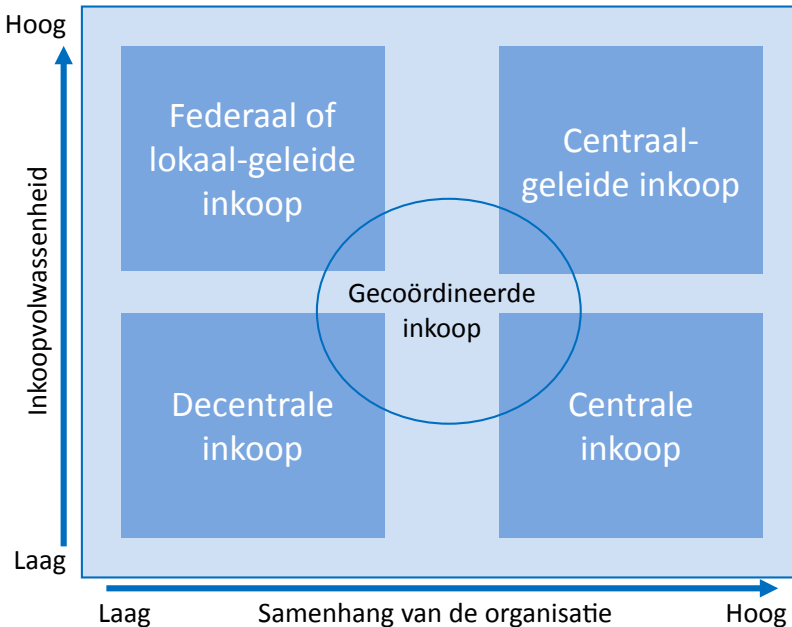
Het meest bestudeerde organisatiestructuurelement is de mate van centralisatie (Zheng, Yang, & McLean, 2010). Een centrale positie van de inkoop zal het makkelijker maken om informatie te verzamelen, een gezamenlijke aanpak te bepalen, één infrastructuur te gebruiken, iedereen bij dezelfde leverancier te laten inkopen en controle te houden. Een decentraal niveau zal door de verschillende afdelingen in de organisatie gewaardeerd worden omdat er meer ruimte is voor flexibiliteit en maatwerk en beslissingen sneller genomen worden. De mate van centralisatie is ook een belangrijk element in organisatiestructuurmodellen die specifiek voor inkoop zijn ontwikkeld. Rozemeijer (2000) identificeert bijvoorbeeld de volgende vijf inkooporganisatiemodellen met verschillende niveaus en vormen van centralisatie: 1) gedecentraliseerde inkoop, 2) gecoördineerde inkoop, 3) gecentraliseerde inkoop, 4) centraal-geleide inkoop en 5) federale of lokaal-geleide

inkoop. In figuur 4.1 zijn deze vormen afgezet tegen de inkoopvolwassenheid en de samenhang van de organisatie op basis van (Rozemeijer, Van Weele, & Weggeman, 2003).

‘Inkoopvolwassenheid’ verwijst naar het niveau van inkoopprofessionaliteit van een overheidsorganisatie. Een publieke organisatie in de lagere stadia heeft een lage mate van inkoopvolwassenheid en een organisatie in een van de hogere stadia heeft een hoge mate van inkoopvolwassenheid. De samenhang verwijst naar het vermogen van een organisatie om synergie te genereren (Bals, Laine, & Mugurusi, 2018), onderverdeeld naar schaalvoordelen, kennisvoordelen en procesvoordelen. In een inkoopcontext betekenen schaalvoordelen over het algemeen dat door een groter volume bepaalde vaste (transactie)kosten afnemen, wat leidt tot betere prijs-kwaliteitverhoudingen. Kennis- of informatievoordelen kunnen worden gecreëerd door kennis en informatie te delen of door specifieke kennis beter te benutten. Zo heeft de IT-afdeling van een publieke organisatie waarschijnlijk meer kennis en ervaring over de IT-markt dan de HR-afdeling. Als de IT-afdeling wordt aangewezen als hoofdkoper voor alle IT-gerelateerde aankopen van een organisatie creëert dit kennisvoordelen. Procesvoordelen verwijzen naar de notie van lagere transactiekosten en verminderde werkdruk. Stel dat er bijvoorbeeld een organisatie is met verschillende afdelingen die elk een vergelijkbare inkoopvraag hebben. In dit geval vermindert één gezamenlijke aanbesteding dubbel werk, omdat in plaats van vele aanbestedingen slechts één aanbesteding nodig is. Ook als alle afdelingen (bijna) dezelfde inkoopdocumenten gebruiken, maar zelf aanbesteden, vermindert dit de transactiekosten voor zowel inkopers als leveranciers.

Het Rozemeijer-model geeft aan wanneer welke organisatiestructuur voor inkoop zou kunnen worden toegepast. Wanneer bijvoorbeeld zowel de samenhang van de organisatie als de inkoopvolwassenheid laag zijn kan een gecoördineerde inkoopstructuur worden toegepast. In dat geval is dit waarschijnlijk geschikter dan gedecentraliseerde inkoop. Zoals vaak het geval is met matrixmodellen, dekt het model niet alles af. Andere variabelen, zoals de omvang van de organisatie, de complexiteit en dynamiek van de omgeving, de mate waarin de doelstellingen op elkaar zijn afgestemd, de manier waarop leveranciersmanagement is georganiseerd en het belang van IT kunnen ook van invloed zijn op de keuze voor een optimale structuur. Zo hebben grote organisaties de neiging een complexere inkoopstructuur te hebben dan kleine organisaties (Trent, 2004). Dit kan betekenen dat een kleine, maar samenhangende en volwassen organisatie geen centraal-geleide inkoop toepast, maar een eenvoudiger benadering zoals

gecentraliseerde inkoop. Houd er ook rekening mee dat de dagelijkse praktijk altijd om aanpassingen vraagt, geen twee organisaties zijn immers hetzelfde. Modellen zijn altijd uitgangspunten om de inkoopfunctie te ontwerpen die het beste past bij een specifieke organisatie en die wellicht niet van meet af aan op orde is, maar zich in de loop van de tijd zal ontwikkelen. Hieronder worden de eigenschappen en bijzonderheden van de gedecentraliseerde, gecoördineerde, gecentraliseerde, centraal-geleide en lokaal-geleide inkoopstructuren meer in detail beschreven.



*Figuur 4.1 Organisatorische benaderingen voor inkoop (Rozemeijer et al. 2003).*

### **Gedecentraliseerde inkoop**

In een gedecentraliseerde inkoopstructuur is elke afdeling van een publieke organisatie verantwoordelijk voor het organiseren van haar eigen aanbestedingen (Rozemeijer, 2000). Coördinatie of samenwerking met andere afdelingen is vrijwillig, ad hoc en informeel. Er is geen centrale coördinatie, behalve via het algemene inkoopbeleid. Decentrale inkoopstructuren leggen alle verantwoordelijkheid voor de inkoopactiviteiten bij de afdelingen. In de praktijk wordt dit model vaker aangetroffen in kleine of middelgrote organisaties met een laag inkoopvolwassenheidsniveau.

Voordelen van dit model zijn een hoge mate van flexibiliteit en een lage mate van *overhead*. In de praktijk kan dit leiden tot een afdeling fysiek domein die gespecialiseerd is in aanbestedingen van werken, facilitaire afdelingen die gespecialiseerd zijn in aanbestedingen van ondersteunende diensten, et cetera. Een nadeel van dit model is dat er minder schaal-, proces- en kennisvoordelen zijn. Het kan ook een grotere uitdaging zijn om duurzame overheidsopdrachten naar een hoger niveau te tillen, omdat elke afdeling het wiel opnieuw probeert uit te vinden. Activiteiten die coördinatie vereisen, zoals gezamenlijke aanbestedingen, zijn ook moeilijker te organiseren. Ten slotte kan het ook gebeuren dat afdelingen de aanbestedingsregels proberen te omzeilen of niet op de hoogte zijn van specifieke regels die van toepassing zijn. Vooral als verschillende diensten een soortgelijke vraag hebben met een contractwaarde die boven de Europese aanbestedingsdrempels uitkomen, kunnen issues met de aanbestedingswetgeving ontstaan wanneer de afdelingen afzonderlijk aanbesteden.

### **Gecoördineerde inkoop**

Gecoördineerde inkoop bestaat uit afdelingen die voor specifieke aanbestedingen meestal worden geadviseerd door een inkoopafdeling (Rozemeijer, 2000). Aanbestedingen voor generieke voorzieningen, zoals kantoorbenodigdheden of energie, worden uitgevoerd door de inkoopafdeling. De inkoopafdeling houdt toezicht op inkoopvraagstukken die voor de hele organisatie van belang zijn. Het zoekt daarnaast naar mogelijkheden voor de organisatie als geheel, waarbij afzonderlijke afdelingen mogelijk geen organisatiebreed overzicht hebben. Dit model wordt vaak gebruikt door kleine of middelgrote publieke organisaties. Een voordeel van dit model is dat door de coördinerende functie van de inkoopafdeling bepaalde niveaus van schaal-, proces- en kennisvoordelen kunnen worden bereikt. Dit model kan er ook toe bijdragen dat beleidsdoelstellingen in verband met duurzaamheid en sociale aspecten in grotere mate worden gerealiseerd dan in een gedecentraliseerd model. Omdat de inkoopafdeling alleen een adviserende rol heeft kan het wel een uitdaging zijn om dergelijke beleidsdoelstellingen te realiseren wanneer deze niet in het directe belang van de afdelingen zijn. De rol van de inkoopafdeling is vaak 'slechts' adviserend en moet haar advies 'verkopen'. Dit is met name een uitdaging op het moment dat een organisatie overgaat van een gedecentraliseerd model naar een gecoördineerd model, aangezien de afdelingen voorheen altijd zelf aanbesteedden. In een gecoördineerde inkooprol is het daarom extra belangrijk dat de inkoopafdeling een hechte relatie heeft met de andere afdelingen, nog belangrijker dan de een hechte relatie met het bestuur van de organisatie (Rietveld, 2009). Wanneer de inkoopafdeling het contact met

andere afdelingen verliest, is het mogelijk dat zij niet betrokken wordt bij alle aanbestedingen die door de andere afdelingen worden gedaan. Dit kan als gevolg hebben dat afdelingen buiten bestaande centrale contracten om gaan inkopen.

### **Gecentraliseerde inkoop**

Bij gecentraliseerde inkoop besteedt een centrale inkoopafdeling namens alle afdelingen aan. De andere afdelingen worden geraadpleegd, maar zijn niet verantwoordelijk voor hun eigen aanbestedingen (Rozemeijer, 2000). Een voordeel van dit model is dat het de grootste schaal-, proces- en kennisvoordelen kan opleveren. Gebruikers hebben echter weinig invloed en er kan minder worden ingespeeld op specifieke behoeften van afdelingen. Met deze aanpak is het wel gemakkelijker beleidsdoelstellingen te realiseren, aangezien de centrale inkoopdienst de baten van het geheel kan overzien en dergelijke doelstellingen kan opleggen. Toch komen centrale inkoopmodellen slechts zelden voor in de praktijk van publieke inkoop.

### **Centraal-geleide of lokaal-geleide inkoop**

Centraal-geleide en is net als lokaal-geleide inkoop een manier om de inkoopfunctie te organiseren waarbij de starheid van gecentraliseerde structuren en de versnippering van gedecentraliseerde structuren worden vermeden (Rozemeijer, 2000). Het belangrijkste verschil tussen beide is dat bij centraal-geleide inkoop 'de centrale inkoopafdeling veelal het werk doet' en bij lokaal-geleide (ofwel federale) inkoop 'de centrale inkoopafdeling vooral ondersteunt en faciliteert'. Beide concepten passen doorgaans het beste bij grote overheidsorganisaties met meerdere inkoopafdelingen of groepen van publieke organisaties die nauw met elkaar verbonden zijn, zoals een aantal ministeries. Vooral wanneer beleidsdoelstellingen door alle inkoopafdelingen moeten worden gerealiseerd (en wanneer aan de vereiste randvoorwaarden is voldaan) verdient een centraal-geleid model de voorkeur.

Een centraal-geleide structuur bestaat uit ontwikkelde gedecentraliseerde inkoopafdelingen en een centraal inkoopbureau. De afdelingen voeren de eigenlijke aanbestedingen uit en het centrale bureau is verantwoordelijk voor het vaststellen van het beleid, het delen van kennis en de controle. Het bureau coördineert ook de soorten aanbestedingen die door de afdelingen worden uitgeschreven. Dit voorkomt dubbel werk en stelt elke afdeling in staat leidende inkopers te worden en zich te specialiseren in verschillende soorten aanbestedingen. Dit model heeft als voordeel dat schaal-, kennis- en procesvoordelen worden benut, terwijl de



nadelen van een centraal model worden beperkt. De afdelingen hebben meer grip en er kan beter worden ingespeeld op specifieke behoeften van de departementen.

De lokaal-geleide of federale inkoop bestaat uit een kleine centrale kernorganisatie-eenheid, met weinig hiërarchische lagen, die de organisatie ondersteunt met kennis en die verschillende autonome inkoopafdelingen coördineert (Rozemeijer, 2000). De afdelingen zijn onderling verbonden met een *shared service center*. De afdelingen hebben een rapportagelijijn naar hun eigen directie, maar niet naar de centrale afdeling. In de lokaal-geleide inkooporganisatiestructuur heeft elke inkoopafdeling een sterke eigen identiteit (met een geringe algehele samenhang) en weet zij precies wat de vraag is voor een bepaalde productcategorie, regio of dienst. Beslissingen kunnen in een dergelijke organisatiestructuur snel worden genomen, zonder bureaucratische procedures omdat er geen formele beslissing van een centraal inkoopbureau vereist is. Coördinatie en integratie zijn nodig omdat afdelingen zich anders alleen op hun eigen inkoopbehoeften richten en schaal-, proces- en kennisvoordelen verloren gaan. Dit kan bijvoorbeeld door gebruik te maken van *tender boards* met een adviserende rol, gezamenlijke opleidingsprogramma's, gezamenlijke trainees, of jaarlijkse inkoopdagen.

### 4.3. Inkoopsamenwerking

Een publieke organisatie hoeft niet alles in haar eentje in te kopen. Zij kan ook samen met anderen inkopen of haar inkoopactiviteiten op verschillende manieren combineren. Deze gezamenlijke inkoop manifesteert zich in verschillende vormen in de publieke sector, maar meestal gaat het om aanbestedingen waaraan twee of meer publieke organisaties deelnemen.

Gezamenlijke aanbestedingen worden steeds gebruikelijker in de Europese Unie. Het wordt bijvoorbeeld gebruikt tijdens een crisis om gezamenlijk medische benodigdheden aan te schaffen en om ongewenste concurrentie tussen lidstaten te voorkomen. Inkoopsamenwerking wordt ook gebruikt voor duurzame of innovatieve aankopen, zoals circulaire bruggen, complexe apparatuur of het verduurzamen van bestaande gebouwen, en waar het individuele organisaties ontbreekt aan voldoende kennis of schaalgrootte om dit zelf in te kopen. Inkoopsamenwerking wordt echter het meest gebruikt voor generieke aankopen, zoals elektriciteit, kantoomateriaal, et cetera.

Inkoopsamenwerking is niet nieuw. In veel Europese landen, zoals Zweden, Duitsland en Nederland, wordt door publieke organisaties al jarenlang aan inkoop-samenwerking gedaan. Toch wordt slechts 11% van alle aanbestedingen in de EU via gezamenlijke aanbestedingen uitgevoerd (Europese Commissie, 2019). Hoewel inkoopsamenwerking niet altijd geschikt is, zijn in de zorgsector bijvoorbeeld veel hogere percentages van inkoopsamenwerking te vinden in de Verenigde Staten (tussen de 30 en 50%) en in Duitsland (ongeveer 80%). Dit wijst erop dat er nog potentieel is voor inkoopsamenwerking binnen de EU. Dit wordt ook erkend door de Europese Commissie (EC), aangezien inkoopsamenwerking een van de zes strategische beleidsprioriteiten is in de publieke inkoopstrategie van de Europese Commissie. De voordelen van inkoopsamenwerking zijn mogelijke besparingen op prijs en tijd, en kwaliteitsverbeteringen. Over prijsbesparingen en uitdagingen bij het meten van dergelijke besparingen (bijvoorbeeld hoe het verschil tussen individuele en gezamenlijke prijzen kan worden bepaald) wordt in de literatuur uitvoerig gediscussieerd. De meeste studies geven aan dat inkoopsamenwerking kan leiden tot besparingen van 5% tot 37% (Carrera, Katik, & Schotanus, 2021). Enkele studies rapporteren echter ook hogere kosten als gevolg van inkoopsamenwerking of geen effecten. Vaak wordt aangenomen dat betere prijs-kwaliteit-effect-verhoudingen die gerealiseerd worden door het samenvoegen van inkoopvolume samen het gevolg zijn van schaalvoordelen. In de praktijk kan professionelere inkoop die mogelijk wordt gemaakt door een groter volume (zoals kennisvoordelen) even belangrijk zijn voor het realiseren van betere verhoudingen. Soms is inkoop-samenwerking nodig om toegang te krijgen tot bepaalde leveringen, om innovatie en grote investeringen door leveranciers op gang te brengen, of om ongewenste concurrentie tussen EU-lidstaten om schaarse leveringen te voorkomen. Bovendien kunnen grote inkoopsamenwerkingen interessanter zijn om aan deel te nemen voor leveranciers, waardoor de concurrentiekracht en zichtbaarheid toenemen, wat ook meer internationale leveranciers ertoe kan aanzetten aan aanbestedingen deel te nemen.

Nadelen van inkoopsamenwerking zijn onder meer coördinatiekosten, synchronisatiekosten (zoals wijziging van specificaties en verlenging van contracten), grotere complexiteit, minder flexibiliteit en minder grip. Tijdsbesparing kan ook verdwijnen als het besluit om deel te nemen aan een gezamenlijk contract het resultaat is van een lang en intensief besluitvormingsproces. In feite kan de geïnvesteerde tijd toenemen als veel coördinatie-inspanningen nodig zijn om aan de verschillende eisen van alle afdelingen te voldoen. Ten slotte kan een gezamenlijke aanbesteding minder interessant zijn voor midden- en kleinbedrijven (mkb's),

waardoor er minder concurrentie is. Als een gebrek aan deelname van het mkb een probleem is, kan dit worden opgelost door in percelen aan te besteden. Een andere oplossing is om gezamenlijk inkoopdocumenten op te stellen, maar wel individueel aan te besteden.

In theorie wegen de voordelen van inkoop samenwerking voor veel verschillende situaties in de publieke sector op tegen de nadelen. In vergelijking met de private sector lijkt inkoop samenwerking zeer interessant voor de publieke sector, vooral voor organisaties zoals ministeries, academische ziekenhuizen, scholen of gemeenten. Dit soort publieke organisaties hebben namelijk vaak vergelijkbare organisatiestructuren, netwerken en inkoopbehoeften, en beschikken over wederzijds vertrouwen, weinig of geen concurrentie, een gemeenschappelijke externe omgeving, en één gemeenschappelijk doel: de waarde en de impact van het geld van de belastingbetaler maximaliseren.

In de praktijk blijkt echter dat inkoop samenwerking niet altijd slaagt. Verschillende studies hebben potentiële obstakels voor inkoop samenwerking geïdentificeerd (Erridge & Greer, 2002; Laing & Cotton, 1997; Nollet & Beaulieu, 2005; Schotanus, Telgen, & de Boer, 2010). Gebrek aan samenwerking van de leden van de inkoopgroep, ontoereikende communicatie, onbetrouwbare gegevens over uitgaven of contracten, problemen met de synchronisatie van contracten, gebrek aan vertrouwen, gebrek aan competentie en middelen voor het organiseren van een gezamenlijke inkoop, gebrek aan engagement, gebrek aan interne steun (zoals weerstand van budgethouders of specifieke productvoorkeuren), geen gemeenschappelijke doelstellingen, geen gelijke invloed van de leden van de groep, en oneerlijke verdeling van winsten en kosten vormen allemaal obstakels voor een succesvolle inkoop samenwerking. Inkoop samenwerking kan ook worden belemmerd door zaken als een gebrek aan aandacht voor de toeleveringsmarkt en weerstand van leveranciers, zoals leveranciers die tijdelijk veel betere prijzen bieden aan grote groepsleden om te voorkomen dat zij zich aansluiten bij een inkoopgroep (Walker, Schotanus, Bakker, & Harland, 2013).

#### **4.4. Vormen van gezamenlijke inkoop**

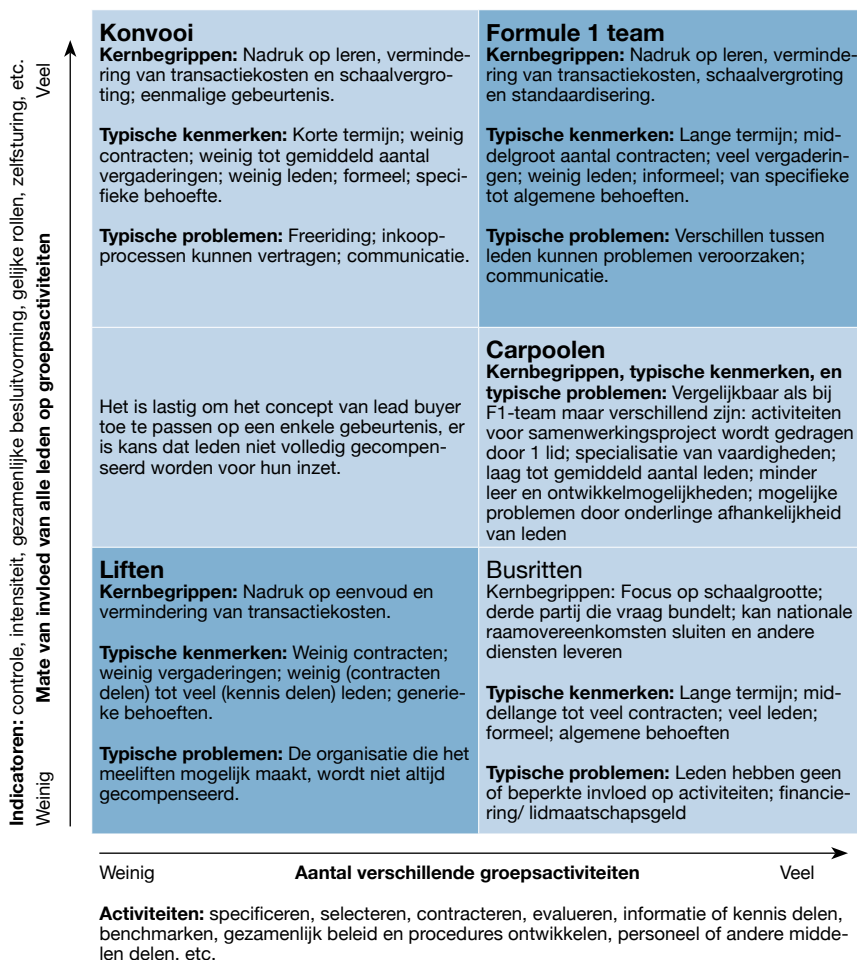
In de praktijk komen verschillende soorten inkoop samenwerking voor. Een theorie die deze verschillen verklaart is die van de *New Institutional Economics*. Deze theorie gaat er onder meer van uit dat er een breed scala aan verschillende hybride organisatievormen bestaat die zich bewegen tussen 'hiërarchie' (in

eigen hand houden) en 'markt' (uit handen geven) (Jones & Hill, 1988; Kivisto, Virolainen, & Tella, 2003; Thompson, Frances, Levacic, & Mitchell, 1991). Deze theorie is ook van toepassing op inkoop samenwerking. In sommige gevallen kan een organisatievorm die neigt naar hiërarchie geschikt zijn, bijvoorbeeld wanneer verschillende organisaties samenwerken in een groot uitzonderlijk inkoopproject en alle deelnemers het eens moeten worden over de gezamenlijke specificaties en leverancierskeuze. In andere gevallen kan een marktorganisatievorm geschikt zijn, bijvoorbeeld wanneer verschillende organisaties dezelfde inkoopbehoefte aan elektriciteit hebben en overeenkomen de meeste inkoopstappen uit te besteden aan een externe partij of aan een van de groepsleden.

Voor het analyseren van verschillende typen van inkoop samenwerkingsverbanden kan gebruik worden gemaakt van de snelwegmatrix (Schotanus & Telgen, 2007), zoals is weergegeven in Figuur 4.2. Wegvervoer wordt hierin gebruikt als metafoor voor de belangrijkste typen van inkoop samenwerkingsverbanden: Liften, Busritten, Carpooling, Konvooi, en Formule 1 Team. In Figuur 4.2 zijn deze vijf vormen afgezet tegen 'invloed door alle leden' en 'het aantal verschillende activiteiten voor het initiatief'. De verticale as - 'invloed door alle leden' - wordt gedefinieerd als de mate waarin alle groepsleden een 'actieve' rol in het inkoop samenwerkingsverband kunnen vervullen. Hoe hoger de invloed, hoe meer de organisatievorm neigt naar coördinatie door hiërarchie. Hoe lager de intensiteit, hoe meer de organisatievorm neigt naar coördinatie door de markt. De horizontale as, - 'het aantal verschillende activiteiten voor het initiatief' - varieert van het ondernemen van 'een occasionele samenwerkingsactiviteit' tot het 'voortdurend ondernemen van verschillende activiteiten binnen hetzelfde inkoopverband'. Deze activiteiten kunnen door een externe partij of door de leden zelf worden uitgevoerd. Combinaties van vormen zijn van toepassing wanneer verschillende leden van hetzelfde initiatief verschillend scoren op een of beide factoren.

Eenvoudige werken, leveringen en diensten zijn beter geschikt voor het onderste deel van de matrix. Producten waarvan de waarde zeer laag is, of producten die zeer specifiek zijn, zijn minder geschikt voor gezamenlijke inkoop. Binnen een intensievere vorm van inkoop samenwerking, zoals een F1-team, kunnen complexere producten en diensten gezamenlijk worden ingekocht. Binnen deze vormen bestaat een organisatorisch scala van losjes gestructureerde relaties onder toezicht van institutionele inkoopmanagers tot zeer gestructureerde bedrijfsmodellen met volledige autonomie. Ook de formaliteit, het aantal deelnemers, enzovoort kunnen per type verschillen. Hoe meer vertrouwen, inzet, ervaring of kennis over

hoe samen te werken bijvoorbeeld aanwezig is, hoe minder formele afspraken tussen de groepsleden nodig zijn. Meer formaliteit is nodig bij hogere financiële of juridische risico's en belangen, minder organisatorische overeenkomsten, of een formele cultuur binnen een of meer van de groepsleden.



Figuur 4.2 De Snelwegmatrix - een classificatie van verschillende vormen van gezamenlijke inkoop (Schotanus, 2007)

Ondanks dergelijke verschillen per type, bevat Figuur 4.2 ook diverse overeenkomsten binnen elk van de inkoop Samenwerkingsverbandtypen. Lagere prijzen en lagere transactiekosten zijn potentiële voordelen van alle typen. Bovendien heeft elk groepslid bij de meeste vormen van inkoop Samenwerking een individueel contract met de gezamenlijke leverancier. Dergelijke onmiskenbare eigenschappen zullen vanwege de overzichtelijkheid in de volgende paragrafen niet worden besproken, evenmin als algemene kenmerken en succesfactoren van de alliantietheorie die niet typisch zijn voor inkoop Samenwerking, zoals commitment, vertrouwen, enzovoort.

### **Liften**

Bij liften kan het soms alleen gaan om het delen van inkoopgerelateerde informatie met andere organisaties. Echter, meestal gaat het om een grote organisatie die een contract afsluit op basis van haar eigen specificaties. Dit contract kan vervolgens worden gebruikt door andere (kleinere) groepsleden die een zeer vergelijkbare inkoopbehoefte hebben. De anderen kunnen gewoonlijk geen invloed uitoefenen op de specificaties en de keuze van de leverancier, net zoals een lifter geen invloed kan uitoefenen op de eindbestemming van zijn rit. De namen van de andere leden van het Samenwerkingsverband en hun potentiële inkoopvolumes moeten in de oorspronkelijke aanbestedingsdocumenten worden vermeld. Als gevolg hiervan is dit geen veelgebruikte vorm van gezamenlijke inkoop. Een ander probleem kan zijn dat leveranciers niet altijd zullen toestaan dat kleinere leden onder dezelfde voorwaarden 'meeliften' op het contract van een grote organisatie. Dit probleem kan worden opgelost door voor de kleinere leden een iets hogere inkoopprijs te hanteren en de overige contractvoorwaarden ongewijzigd te laten. Ondanks de iets hogere inkoopprijs zijn er toch kortere doorlooptijden van aanbestedingen en besparingen op transactiekosten, die zowel voor de leverancier als de inkoper voordelig zijn. Een ander voordeel voor de leveranciers is dat het voordelig kan zijn aan een hele regio van samenwerkende organisaties binnen een sector te leveren.

---

#### **Voorbeeld 4.1. Een meelift Samenwerkingsinitiatief voor duurzaam inkopen**

Een voorbeeld van een initiatief voor inkoop Samenwerking door middel van meeliften is een inkoopgroep bestaande uit woningcorporaties. Zij moeten hun vastgoed verduurzamen, maar wel onder de voorwaarde dat de huur niet omhooggaat. Bij sommige corporaties ontbreekt het aan voldoende capaciteit en kennis om deze uitdaging aan te gaan, bij andere corporaties

aan voldoende schaalvoordeel om huurverhogingen te voorkomen en tegelijkertijd hun gebouwen energiezuiniger te maken. De kleinere woningcorporaties maken gebruik van de inkoopkracht en capaciteit van één hoofdkoper. Deze hoofdkoper is relatief groot in vergelijking met de andere corporaties en staat hen toe mee te liften op zijn contracten. Wanneer inkopers van de hoofdkoper onderhandelen over een nieuw contract voor hun eigen organisatie, vermelden zij in hun inkoopdocumenten dat ook kleinere corporaties onder dezelfde voorwaarden gebruik zullen maken van het contract.

---

### **Busritten**

Busritten zijn meestal grote inkoop Samenwerkingsverbanden (ook bekend als *Group Purchasing Organisations* of GPO's) die mogelijk worden gemaakt door publieke of private externe partijen of centrale overheden. Deze partijen kunnen organisaties met winstoogmerk of non-profitorganisaties zijn. Zij kunnen fora op websites hosten voor inkoopgerelateerde discussies, of overeenkomsten sluiten voor veelgebruikte producten namens en voor gebruik via e-procurement of direct gebruik door al hun klanten. Een aanbesteding is gebaseerd op het (verwachte) geaggregeerde inkoopvolume en wordt uitgevoerd met de specifieke inkoopexpertise van de externe partij (Harland, Walker, Gronden, Bloch, & Ramm, 2003). Meestal is er geen limiet aan het aantal leden of busreizigers en hun geografische locatie, maar zij moeten wel een (lidmaatschaps)vergoeding betalen om de kosten te dekken die door de derde partij zijn gemaakt. Het nadeel van busreizen is dat de leden meestal geen of nauwelijks grip hebben op het inkoopproces. Producten en diensten die het best passen bij busritten, behoeven doorgaans weinig onderlinge afstemming, zijn niet emotioneel of politiek beladen en meestal gestandaardiseerd, en de specificaties van de verschillende groepsleden zijn meestal dezelfde.

### **Carpoolen**

Carpoolen houdt in dat aanbestedingen worden uitbesteed aan een van de leden van de samenwerking: elke aanbesteding wordt gecoördineerd door de meest geschikte organisatie of externe partij op grond van hun deskundigheid, middelen of inkoopvolume. Het concept van carpoolen wordt ook wel *lead buying* genoemd. Dit stelt de leden in staat zich te specialiseren in het uitvoeren van specifieke aanbestedingen. Bij een carpoold samenwerking moet er wel worden nagedacht en geëvalueerd om te kunnen bepalen welke organisatie naar welke bestemming

rijdt. Gezamenlijke bijeenkomsten stellen de organisaties ook in staat, tot op zekere hoogte, invloed uit te oefenen op de aanbestedingen die door de andere leden worden gedaan. Net als bij busritten zijn leveringen en diensten die het beste passen bij inkopen via een carpoolsamenwerking niet emotioneel of politiek beladen, eenvoudig en meestal gestandaardiseerd, vereisen ze weinig afstemming en zijn de specificaties meestal gelijk. Omdat de leden elkaar regelmatig ontmoeten is er bij carpoolen wel meer ruimte voor maatwerk. Er zijn ook enkele risico's verbonden aan carpoolen. Een nadeel is dat men afhankelijk wordt van de kennis en vaardigheden van de andere leden. Dit geldt vooral voor inkoopswerkingsverbanden waarin de leden verschillen in grootte en expertise. Om een succesvol carpool-inkoopswerkingsverband te worden, hebben de leden bij voorkeur tenminste enkele overeenkomsten, zoals dezelfde geografische locatie, sector, netwerk, enzovoort. Carpool inkoopswerkingsverbanden hebben meestal minder leden omdat er bij carpoolen meer afwegingen gemaakt moeten worden dan bij liften of busritten en dit ingewikkelder wordt naarmate het aantal leden toeneemt.

### **Konvooi**

Een konvooi is een intensievere vorm van inkoopswerking en is het meest geschikt voor één gezamenlijk exceptioneel inkoopproject. Het kan een nuttig instrument zijn om meer uitzonderlijke innovatieve of duurzame overheidsopdrachten te vergemakkelijken en te stimuleren. Leveringsrisico's kunnen worden gedeeld en een groter geheel van kennis kan worden gebruikt om onzekerheden aan te pakken. Een typisch konvooi-inkoopswerkingsverband vereist een aanzienlijke hoeveelheid overleg tussen de leden om de specificaties op hetzelfde niveau te brengen, het met elkaar eens te worden over de keuze van de leverancier, enzovoort. Konvooiën kunnen een eenmalige gebeurtenis zijn en het aantal verschillende samenwerkingsactiviteiten ten behoeve van het initiatief zijn dan ook beperkt. Door het meer uitzonderlijke karakter van een konvooi zijn er meestal verschillende leermomenten tijdens het gezamenlijke project. Het kan hierbij moeilijk zijn om voor één specifiek project samen te werken met relatief onbekende partners. Organisatorische overeenkomsten en kleinere onderlinge afstanden zijn daarom bij inkoopswerking in een konvooi belangrijker dan bij minder intensieve vormen van inkoopswerking. Voor samenwerking in een konvooi is het belangrijk om te proberen potentiële 'freerider-problemen' te voorkomen of de gevolgen ervan te beperken. Het freerider-probleem omvat de belasting van een of meer groepsleden die meer of het meeste werk voor het konvooi doen, terwijl andere leden niet doen wat van hen wordt verwacht.



---

## Voorbeeld 4.2. Een konvooi voor zware emissievrije voertuigen

In dit inkoop Samenwerkingsverband werken tien grote Europese steden aan een gezamenlijke marktvisie en strategie voor zero-emissie vuilniswagens en reinigingsvoertuigen (PIANOO, 2021). De steden voeren gezamenlijk marktverkenningen uit, leren van elkaars ervaringen en werken samen aan de ontwikkeling van specificaties en gunningscriteria. Dit bespaart tijden daarmee geld. Er wordt een gezamenlijk signaal afgegeven om zo de markt in beweging te brengen en emissievrije voertuigen te ontwikkelen die aansluiten bij een concrete behoefte van deze publieke inkoopende organisaties. In verschillende lidstaten van de EU zijn nog veel meer van dergelijke *buyer groups* opgericht.

---

### Formule 1 Team

Intensieve inkoop Samenwerking, ofwel Formule 1 (F1) teams, houdt in dat veelal afgevaardigden van de managementteams van de samenwerkende organisaties regelmatig in een stuurgroep bijeenkomen om gezamenlijke projecten te bespreken. Alle partijen kunnen bij een dergelijke inkoop Samenwerking normaliter invloed uitoefenen op de specificaties, leveranciersselectiemodel, enzovoort. De projectgroepen voor deze gezamenlijke projecten omvatten ten minste één lid van de stuurgroep en vertegenwoordigers van de meeste of alle leden. Samen voeren zij verschillende stappen van het inkoopproces uit en verdelen zij het administratieve werk. Meerdere F1-teams maken hierbij gebruik van een particuliere of publieke externe partij om (een deel van) de activiteiten te coördineren. In de praktijk worden de kosten en de werklust vaak gelijk of evenredig verdeeld binnen het team. Voor een F1-team is een gelijke verdeling van kosten en werklust eerlijker en stabiel op de lange termijn (Schotanus, Telgen, & de Boer, 2008). Samenwerkingsinitiatieven zoals het F1-team kunnen informeel of formeel gestructureerd zijn. Formele initiatieven kunnen aparte rechtspersonen zijn die eigendom zijn van hun leden. Criteria voor zeer gestructureerde initiatieven zijn regelmatige en georganiseerde bijeenkomsten, een aantal procedures, en regels zoals regels voor toetreding en vertrek, plichten en rechten, et cetera. In tegenstelling tot busritten en carpoolen moeten producten en diensten die gezamenlijk in een F1-team worden ingekocht op elkaar worden afgestemd, kunnen zij emotioneel, complex en op maat gemaakt zijn en kunnen de specificaties in grotere mate verschillen tussen de verschillende aanbestedende diensten. Gestandaardiseerde producten en diensten zijn niet geschikt voor een F1-team, aangezien een F1-teaminkoopsa-

menwerking voor dergelijke producten en diensten te veel coördinatie vereist. Een carpool-samenwerkingsinitiatief kan tevens georganiseerd worden als een F1-team met één groot verschil: de projectgroepen in een carpool-samenwerkingsinitiatief bestaan uit deelnemers van één organisatie en niet van verschillende organisaties.

## 4.5. Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de organisatiestructuren voor publieke inkoop geïntroduceerd en is uitgelegd dat de inkoopfunctie van elke organisatie breed is en niet alleen de inkoopafdeling betreft, maar ook andere personeelsleden en afdelingen. Om de inkoopfunctie te organiseren heeft een organisatie verschillende opties, afhankelijk van hun volwassenheid en organisatorische samenhang. Met dit laatste wordt het vermogen bedoeld om schaal-, proces- en kennisvoordelen te benutten. Gecoördineerde inkoop is een gebruikelijke organisatievorm voor kleinere overheidsorganisaties. Grotere organisaties die volwassen en samenhangend zijn, zijn beter geschikt voor centrum gestuurde inkoop. Beide vormen kunnen de overgang naar duurzame en sociale publieke inkoop vergemakkelijken, onder meer met behulp van een centraal duurzaam inkoopbeleid en richtlijnen, het aanbieden van middelen en het delen van best practices, hoewel dit voor een gecoördineerde organisatie lastiger kan zijn. Inkoopsamenwerking is een specifieke organisatievorm voor samenwerkende onafhankelijke publieke organisaties. In dit hoofdstuk komen vijf vormen van inkoopsamenwerking naar voren: Liftten, Busritten, Carpoolen, Konvooi, en Formule 1 Team. Eenvoudige vormen van inkoopsamenwerking, zoals liftten, kunnen worden gebruikt voor basisproducten en eenvoudige of niet emotioneel of politiek beladen aanbestedingen, terwijl intensievere vormen van inkoopsamenwerking, zoals het Formule 1 Team, meer geschikt worden geacht voor complexe aanbestedingen. Inkoopsamenwerking kan schaal-, proces- en kennisvoordelen opleveren. Zij kunnen het inkoopproces echter ook complexer maken, minder flexibel zijn, leiden tot coördinatiekosten en leden in de samenwerking die minder grip hebben. Niettemin heeft inkoopsamenwerking, mits goed georganiseerd, een aanzienlijke potentiële waarde voor publieke organisaties en kan deze steeds belangrijker worden bij het oplossen van de maatschappelijke uitdagingen van deze tijd.

## Referenties

- Bals, L., Laine, J., & Mugurusi, G. (2018). Evolving purchasing and supply organizations: A contingency model for structural alternatives. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 24(1), 41-
- Carrera, P., Katik, S., & Schotanus, F. (2021). Joint procurement of complex products: Actual price savings, perceived nonmonetary advantages, disadvantages and impediments. *Journal of Public Procurement*, 21(2), 167-183.
- Erridge, A., & Greer, J. (2002). Partnerships and public procurement: Building social capital through supply relations. *Public Administration*, 80(3), 503-522.
- Europese Commissie (2019). *Public procurement*. Beschikbaar via: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en)
- Harland, C.M., Telgen, J., Callender, G., Grimm, R., & Patrucco, A. (2019). Implementing government policy in supply chains: An international corporation study of public procurement. *Journal of Supply Chain Management*, 55(2), 6-25.
- Harland, C.M., Walker, H., Gronden, J., Bloch, v. d., K., & Ramm, N. (2003). *UN case for the Budapest workshop, Procurement in United Nations System*. Paper IRSPP Conferentie, Boedapest, Hongarije.
- Jones, G.R., & Hill, C.W.L. (1988). Transaction cost analysis of strategy-structure choice. *Strategic Management Journal*, 9(2), 159-172.
- Kivisto, T., Virolainen, V.M., & Tella, E. (2003). *Consortia purchasing and logistics in Kuopio area: Lessons learned from a 4-year project*. Paper gepresenteerd op de IRSPP Conferentie, Boedapest, Hongarije.
- Laing, A., & Cotton, S. (1997). Patterns of inter-organizational purchasing evolution of consortiased purchasing amongst GP fundholders. *European Journal of Purchasing and Supply Management*, 3(2), 83-91.
- Nollet, J., & Beaulieu, M. (2005). Should an organization join a purchasing group? *Supply Chain Management: An International Journal*, 10(1), 11-17.
- PIANoo. (2021). *Buyer Group zero emissie bouwmaterieel*. Beschikbaar via: <https://www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen/buyer-groups/buyer-group-zero-emissie-bouwmaterieel>
- Rietveld, G.J. (2009). *Inkoop, een nieuw paradigma*. Sdu Uitgevers.
- Rozemeijer, F. A. (2000). *Creating corporate advantage in purchasing*. Technische Universiteit Eindhoven.
- Rozemeijer, F. A., Van Weele, A.J., & Weggeman, M. (2003). Creating corporate advantage through purchasing: Toward a contingency model. *Journal of Supply Chain Management*, 39(4), 4-13.
- Schotanus, F. (2007). *Horizontal cooperative purchasing*. Dissertatie. Universiteit Twente, Enschede, Nederland.

- Schotanus, F., & Telgen, J. (2007). Developing a typology or organizational forms of cooperative purchasing. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 13(1), 53-68.
- Schotanus, F., Telgen, J., & De Boer, L. (2008). Unfair allocation of gains under the equal price allocation method in purchasing groups. *European Journal of Operational Research*, 187(1), 162-176.
- Schotanus, F., Telgen, J., & De Boer, L. (2010). Critical success factors for managing purchasing groups. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 16(1), 51-60.
- Telgen, J. (2003). *Purchasing organization*. Universiteit Twente.
- Thompson, G., Frances, J., Levacic, R., & Mitchell, J. (1991). *Markets, hierarchies, and networks*. Londen: Sage.
- Tran, Q., & Tian, Y. (2013). Organizational structure: Influencing factors and impact on a firm. *American Journal of Industrial and Business Management*, 3(2), 229-236.
- Trent, R.J. (2004). The use of organizational design features in purchasing and supply management. *Journal of Supply Chain Management*, 40(3), 4-18.
- Walker, H., Schotanus, F., Bakker, E., & Harland, C. M. (2013). Collaborative procurement: A relational view of buyer-buyer relationships. *Public Administration Review*, 73(4), 588-598.
- Zheng, W., Yang, B., & McLean, G.N. (2010). Linking organizational culture, strategy, and organizational effectiveness; Mediating role of knowledge management. *Journal of Business Research*, 63(7), 763-771.