

Hoofdstuk 5

Publiek inkoopbeleid en inkoopstrategie



Fredo Schotanus Universiteit Utrecht
Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie
(hoofdauteur Paragraaf 5.3 t/m 5.6)

Jolien Grandia Erasmus Universiteit Rotterdam
Departement Bestuurskunde & Sociologie
(hoofdauteur Paragraaf 5.2)

Abstract

In dit hoofdstuk worden de concepten beleid en strategie met betrekking tot publiek inkopen besproken. Inkoopbeleid gaat over de beslissingen en richtlijnen van een publieke organisatie met betrekking tot haar inkoop en gebruik van haar leveranciersbestand. Kaders en richtlijnen van een inkoopbeleid vormen een belangrijke basis voor het ontwikkelen van een specifieke strategie voor een aanbesteding of groep van aanbestedingen. Voor het bepalen van een algemene richting van een inkoopstrategie in de publieke context wordt het Kraljic-portfoliomodel in combinatie met het klantenportfoliomodel van Carter gepresenteerd. Het hoofdstuk eindigt met een beschrijving van verschillende specifieke strategische beslissingen die een inkoper moet maken, zoals de keuze voor het contracteren van een of meerdere leveranciers of de duur van het contract.

Kernbegrippen

Publiek inkoopbeleid; Inkoopbeleidsproces; Beleidsuitvoering; Spend- en marktanalyses; (publieke) Inkoopstrategie; Verkoopstrategie; Strategische inkoopbeslissingen.

Leerdoelen

In dit hoofdstuk staan de volgende leerdoelen centraal:

- Beschrijven wat publiek inkoopbeleid is.
- Beschrijven wat een publieke inkoopstrategie is.
- Begrijpen wat het verschil tussen inkoopbeleid en inkoopstrategie is.
- Begrijpen en uitleggen wat het inkoopbeleidsproces is.
- Benoemen welke middelen nodig zijn in de uitvoering van inkoopbeleid.
- Uitleggen wat routine-, hefboom-, knelpunt- en strategische inkoopstrategieën zijn.

5.1. Introductie

Overheden proberen continu ontwikkelingen in de samenleving te sturen. De resoluties, keuzes en acties van overheden met betrekking tot het sturen van specifieke maatschappelijke ontwikkelingen zijn vastgelegd in beleid. Dit beleid geeft betekenis aan de manier waarop overheden of publieke organisaties publieke waarde proberen te creëren (Bovens, Hart & Van Twist, 2012). Waar publieke inkoop eerst alleen ging over het voldoen aan een specifieke vraag en het leveren van wat gebruikers nodig hadden op het juiste moment, plaats, in de juiste hoeveelheid en kwaliteit voor de juiste prijs, gaat het nu ook vaak om zorgen dat publieke inkoop ook waarde toevoegt aan de omgeving (zie ook de zeven ontwikkelingsfasen in Hoofdstuk 1). Tegenwoordig gebruiken publieke organisaties publieke inkoop dus ook voor het bereiken van een groot aantal maatschappelijke doelen, zoals het verminderen van langdurige werkloosheid, verbeteren van arbeidsomstandigheden in de internationale toeleveringsketen, de ontwikkeling van innovaties, het aanjagen van de markt voor duurzame leveringen en diensten aan te jagen, of het stimuleren van middelgrote en kleine bedrijven (mkb), sociale ondernemers, startups of lokale bedrijven. Deze ontwikkeling betekent dat publieke inkoop niet langer alleen een middel is om een doel te bereiken (de vervulling van een inkoopbehoefte), maar ook een beleidsinstrument dat kan worden gebruikt om gewenste resultaten in de samenleving te bereiken. Hoe publieke inkoop als beleidsinstrument gebruikt kan of moet worden om dergelijke resultaten te bereiken is in algemene zin vastgelegd in het inkoopbeleid en specifieker in inkoopstrategieën.

In dit hoofdstuk wordt daarom dieper ingegaan op de onderwerpen inkoopbeleid en inkoopstrategie. Een inkoopbeleid bevat de algemene resoluties, keuzes en acties van een publieke organisatie met betrekking tot haar inkoop en het gebruik van haar leveranciersbestand. Een inkoopstrategie maakt gebruik van de richtlijnen van een algemeen inkoopbeleid om een specifieke strategie of actieplan voor een specifieke aanbesteding of een groep gerelateerde aanbestedingen te ontwikkelen.

In Paragraaf 5.2 wordt nader ingegaan op het onderwerp inkoopbeleid. Vervolgens wordt in paragrafen 5.3 en 5.4 de link gelegd tussen beleid en strategie. In Paragraaf 5.5 en 5.6 worden modellen beschreven die gebruikt kunnen worden om een inkoopstrategie te ontwikkelen. Ten slotte worden in Paragraaf 5.7 enkele belangrijke strategische aankoopbeslissingen besproken.

5.2. Inkoopbeleid

Een inkoopbeleid geeft richting aan de manier waarop een organisatie werkzaamheden, leveringen of diensten inkoop en optimale waarde creëert voor de gehele organisatie en in het geval van publieke organisaties: de samenleving. Het beleid inzake publieke inkoop kan, net als elk ander overheidsbeleid, verschillende vormen aannemen, zoals distributiebeleid waarin de toewijzing van verantwoordelijkheden met betrekking tot bepaalde aangelegenheden wordt beschreven, regelgevingsbeleid waarin rechten en plichten worden beschreven waarmee rekening moet worden gehouden bij het verkrijgen, of stimuleren van beleid dat informatie verstrekt dat bijvoorbeeld het duurzaam inkopen voor openbare aanbesteders kan vergemakkelijken (Bekkers, Fenger, & Scholten, 2017). Het beleidsproces van inkoopbeleid is vergelijkbaar met dat van elk overheidsbeleid. Dit betekent dat het over het algemeen wordt beschouwd als een circulair proces (zie Figuur 5.1.) dat begint met het vormen van de agenda (gedreven door een bepaalde maatschappelijke uitdaging), gevolgd door beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie, voordat het terugkeert naar agendavorming (Anderson, 2003).



Figuur 5.1 Beleidsproces (Anderson, 2003)

Agendavorming

Voordat een inkoopbeleid kan worden ontwikkeld moet het probleem dat het beleid adresseert de aandacht trekken en op de agenda belanden van gremia die op kunnen roepen tot verandering en de ontwikkeling van nieuw beleid, zoals het parlement, de media of de samenleving. Volgens de definitie van Hoogerwerf (1989) is een beleidsprobleem een discrepantie tussen een *benchmark* - principe, norm of doel - en de opvatting van de bestaande of verwachte situatie. Een beleidsprobleem dat publiek inkoopbeleid zou kunnen adresseren is bijvoorbeeld de (fictieve) discrepantie tussen het feit dat vegetarische producten op grote schaal verkrijgbaar zijn in reguliere restaurants en supermarkten en veel ambtenaren vegetarisch zijn, maar in het bedrijfsrestaurant van een ministerie geen of weinig vegetarische maaltijden verkrijgbaar zijn. Een nieuw inkoopbeleid zou in een dergelijke situatie dan kunnen voorschrijven dat bij de inkoop van nieuwe cateringdiensten voldoende vegetarische alternatieven moeten worden aangeboden. Het is dan wel belangrijk te realiseren dat de meningen over een benchmark kunnen verschillen en dat het daarom vaak lastig is om een objectieve definitie van een beleidsprobleem te geven (Hoogerwerf, 1989). Hoewel de ene belanghebbende bijvoorbeeld een hybride auto als een duurzame manier van vervoer zal beschouwen, zal een andere belanghebbende dit wellicht eerder vertalen in het gebruik van openbaar vervoer. De relatief omstreden definities van beleidsproblemen zijn een van de redenen waarom de uitvoering en evaluatie van beleid vaak complex zijn. Hoe kan immers worden bepaald of het doel van het inkoopbeleid is bereikt als er geen overeenstemming is over wat het eigenlijke probleem is?

Voorbeeld 5.1. Voorbeeld van een inkoopbeleid: Maatschappelijk verantwoord inkopen door de stad Londen

De *London City Corporation* ontwikkelde een “*Responsible Procurement Policy*” dat 18 belangrijke toezeggingen schetst die ze doen om positieve verandering te bewerkstelling door hun *supply chain*-activiteiten en inkoop meer maatschappelijk verantwoord te maken. Voorbeelden van toezeggingen die in het beleid worden genoemd zijn:

- Samenwerken met leveranciers die actief stappen zetten om gelijkheid, diversiteit en inclusie te verankeren.
- Ervoor zorgen dat leveranciers de lucht- en geluidsoverlast als gevolg van inkoop minimaliseren.

- De beste waarde behalen door de ontwerpen van leveringen, diensten en werken te beoordelen op basis van levenscycluskosten.
- 100% hernieuwbare elektriciteit in te kopen en continu de uitstoot van gas en brandstof te verminderen.
- Plastic voor eenmalig gebruik te verbieden en al het afval, zowel intern als in de toeleveringsketen, te minimaliseren.

Daarnaast schrijft het beleid de maatschappelijke prioriteiten van verschillende inkoopcategorieën voor, zoals van horeca of vastgoed. Zo is het bij catering gericht op het creëren van banen en bij vastgoed op het beperken van de CO₂-uitstoot. In lijn met het algemene inkoopbeleid worden ook meer specifieke beleidsactieplannen opgesteld waarin wordt uitgelegd hoe het beleid zal worden geïmplementeerd.

Beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling

Als de noodzaak tot verandering en het beleidsprobleem op de agenda zijn gezet, moet een beleid worden ontwikkeld. De ontwikkeling van beleid wordt vaak beschouwd als het resultaat van een rationeel proces, waarbij beleidsmakers *evidence-based* informatie gebruiken om te bepalen wat het beste instrument is om het gewenste beleidsdoel te bereiken (Bekkers et al., 2017). Beleidsvoorbereiding en -bepaling gebeurt echter niet in een vacuüm, maar eerder in een arena (of meerdere arena's) waar verschillende *stakeholders* de beleidsbepaling proberen te beïnvloeden. Als zodanig is de ontwikkeling van beleid dan ook een politieke uitdaging waarbij strategisch gedrag wordt vertoond (Hoogerwerf, 1989). Denk bijvoorbeeld aan een landbouwalliantie die lobbyt voor het herontwerp van inkoopcriteria voor voedsel om daarmee het belang van kwaliteit boven prijs te benadrukken. Bovendien wordt inkoopbeleid ontwikkeld binnen een specifieke institutionele context die van invloed is op de mogelijkheden die gerealiseerd kunnen worden. Zo kunnen de groene aanbestedingscriteria die de Europese Commissie heeft opgesteld en die de lidstaten (veelal vrijwillig) mogen gebruiken, invloed hebben op de nationale ontwikkeling van groen inkoopbeleid en de specifieke duurzaamheidsthema's daarin.

Bij het opstellen van een publiek (inkoop)beleid moet een beleidsmaker een aantal vragen beantwoorden. Belangrijke vragen zijn: 1) 'werkt het', 2) 'mag het', 3) 'is het uitvoerbaar', en ten slotte 4) 'is het gepast?' (Bekkers et al., 2017). De eerste vraag, 'werkt het', verwijst naar de verwachte effectiviteit en efficiëntie van het voorgestelde

beleid voor het oplossen van het beleidsprobleem (en daarmee het bereiken van het doel ervan). Zo zal een inkoopbeleid dat voorstelt ten minste 60% van alle Europese aanbestedingen aan middelgrote en kleine bedrijven (mkb) te gunnen, terwijl dit in de praktijk al 70% is, niet effectief bijdragen aan het bereiken van een beleidsdoelstelling om *meer* opdrachten aan het mkb te gunnen.

De tweede vraag, *'mag het'*, verwijst naar de aanwezige wettelijke kaders. Zo moeten overheidsinstanties in de Europese Unie bij de inkoop van werken, leveringen of diensten op de markt voldoen aan de Europese aanbestedingsregels en als zodanig hebben zij invloed op de mogelijkheden voor inkoopbeleid. De landelijke overheid kan bijvoorbeeld een inkoopbeleid willen ontwikkelen dat voorschrijft dat werken, leveringen en diensten moeten worden ingekocht bij lokale bedrijven om daarmee de lokale economie te stimuleren, maar het uitsluiten van buitenlandse aanbieders van een aanbestedingsprocedure is over het algemeen wettelijk niet toegestaan.

De derde vraag, *'Is het uitvoerbaar'*, verwijst naar de uitvoerbaarheid van het voorgestelde beleid. Kan het inkoopbeleid in de praktijk worden uitgevoerd, of zorgt het voor problemen of weerstand bij belanghebbenden? Een ministerie implementeerde bijvoorbeeld jaren geleden een 100% biologisch voedselinkoopbeleid. De toepassing van het beleid zorgde in de praktijk voor problemen omdat toen nog niet voor alle producten een biologisch alternatief was. Dit zorgde voor ontevredenheid onder het personeel omdat daardoor een aantal van hun favoriete producten en gerechten op het menu ontbraken. Hoewel het inkoopbeleid misschien toegestaan en effectief was, was het (op dat moment) nog te ambitieus om succesvol uit te voeren.

De vierde vraag, *'Is het gepast'*, heeft betrekking op de legitimiteit van de overheid en het vertrouwen van burgers in overheden om beleidsproblemen aan te pakken (Bekkers et al., 2017). Deze vraag vereist dat beleidsmakers onderzoeken of het beleid wel geschikt is om belastinggeld aan uit te geven. Een inkoopbeleid van een academisch ziekenhuis dat voorschrijft dat het eten in het bedrijfsrestaurant de kwaliteit van drie Michelinsterren moet hebben, is wellicht wettelijk toegestaan, maar zal niet als passend worden gezien door de maatschappij of andere stakeholders.

Er zijn gedurende de beleidscyclus tal van beslissingen die moeten worden genomen, variërend van het beslissen wat te doen met de antwoorden op de bovenstaande vragen (het beleid herontwerpen, stoppen of doorgaan), tot het

goedgekeuren van het beleid en overgaan tot uitvoering. Deze besluitvormingsprocessen worden vaak gezien als zeer politieke processen waarin verschillende stakeholders onderhandelen om er zo voor te zorgen het beleid wat het beste bij hun belangen past formeel wordt goedgekeurd. Uit onderzoek bleek bijvoorbeeld dat hoe meer inkoopers zich inzetten voor duurzame publieke inkoop, hoe duurzamer hun inkoopprojecten ook worden (Grandia, 2015). Onderzoek toont echter ook aan dat als het beleid voor dergelijk maatschappelijk verantwoord inkopen buitensporig is en top-down wordt opgelegd, zonder rekening te houden met de nalevingscapaciteit van de sector, het onwaarschijnlijk is dat de beoogde beleidsresultaten worden gerealiseerd (Loosemore et al., 2020). Het is daarom belangrijk om relevante stakeholders te betrekken bij het ontwerp- en besluitvormingsproces rondom beleid, waardoor zij zich ook zullen identificeren met het beleid. Het managen van stakeholders is dan ook een belangrijk onderdeel van het voorbereiden en bepalen van (inkoop)beleid (Bekkers et al., 2017).

Beleidsuitvoering

Traditioneel werd beleidsuitvoering gezien als een rationeel en lineair proces dat volgde op een formeel besluit om het ontworpen beleid uit te voeren dat ook centraal kon worden gestuurd. Nieuwe inzichten laten echter zien dat de uitvoering van beleid zelden zo simpel en ongecompliceerd is, maar juist zeer complex is en veelal samenwerking met allerlei stakeholders vereist (Hoogerwerf, 1989). Omdat de factoren die van invloed zijn op de uitvoering van inkoopbeleid per context en inkoopbeleid verschillen, is het niet mogelijk hier een compleet overzicht te geven van alle relevante factoren. Daarom wordt een matrix gepresenteerd die gebaseerd is op het werk van Matland (1995). Deze matrix helpt inschatten hoe lastig of complex de uitvoering van een bepaald inkoopbeleid zal zijn door te kijken naar de verwachte mate van (1) beleidsconflicten, en (2) beleidsambiguïteit (zie Figuur 5.2).

Beleidsconflicten doen zich voor wanneer meerdere stakeholders het beleid als direct relevant voor hun belangen beschouwen, maar er verschillende ideeën over hebben. Hoe onverenigbaarder de ideeën zijn en hoe hoger de inzet voor stakeholders is, hoe intenser het conflict zal worden. Beleidsambiguïteit (dubbelzinnigheid) valt uiteen in twee categorieën: ambiguïteit van doelen en ambiguïteit van middelen. Als er een hoge mate van doelambiguïteit is kan dit leiden tot misverstanden en onzekerheid bij stakeholders, wat ervoor kan zorgen dat de uitvoering van het beleid mislukt. Ambiguïteit van middelen kan optreden wanneer bijvoorbeeld voor de uitvoering een specifieke technologie of

product is vereist dat nog niet bestaat, of wanneer er onduidelijkheid is over welke stakeholders betrokken moeten worden en wat hun rol zou moeten zijn.

Dit resulteert in vier soorten beleidsuitvoering: (1) administratieve uitvoering, (2) politieke uitvoering, (3) experimentele uitvoering en (4) symbolische uitvoering.

		Conflict	
		<i>Laag</i>	<i>Hoog</i>
Ambigüiteit	<i>Laag</i>	Administratieve uitvoering Middelen	Politieke uitvoering Macht
	<i>Hoog</i>	Experimentele uitvoering Contextuele voorwaarden	Symbolische uitvoering Coalitiekracht

Figuur 5.2 Ambigüiteit-conflictmatrix van Matland (1995)

In het geval van administratieve uitvoering zijn de ideale omstandigheden voor beleidsuitvoering aanwezig. Er is geen discussie over de doelen van het beleid of onzekerheid over de belangrijkste concepten. Omdat het duidelijk is welke stakeholders moeten worden betrokken kunnen ze soepel samenwerken en standaardprocedures ontwikkelen. De uitvoering zal dan ook vrijwel zeker een succes worden en het gewenste beleidsdoel bereiken, mits voldoende middelen beschikbaar zijn. In de praktijk zijn die middelen echter vaak ontoereikend, waardoor uitvoering nog steeds moeilijk is. Uit onderzoek naar publieke inkoop blijkt dat bijvoorbeeld te kleine budgetten, een gebrek aan kennis over duurzaam inkopen, maar ook verzuiling in de organisatie een negatieve invloed kunnen hebben op de uitvoering van het inkoopbeleid (Grandia, 2015). Het hebben van een duidelijk geschreven inkoopbeleid is een ander essentieel middel en daarmee sleutel tot succesvolle uitvoering.

Bij politieke uitvoering hebben stakeholders een duidelijk beeld van waar het beleid over gaat (lage mate van ambigüiteit), maar er ontstaat een conflict tussen hen, bijvoorbeeld over uitvoeringskosten of over wie het moet gaan implementeren. Stakeholders zullen moeten onderhandelen om tot een akkoord te komen en het beleid te implementeren. Politieke uitvoering kan als zodanig een inkoopversie zijn

van een *'not in my backyard'* (NIMBY) probleem. Iedereen kan het er bijvoorbeeld over eens zijn dat een 100% vleesvrij inkoopbeleid een goed idee is, maar wanneer duidelijk wordt dat het implementeren van dit beleid betekent dat een nieuw gecontracteerde cateraar geen frikandellen meer mag serveren in het bedrijfsrestaurant, kan dit zomaar veranderen. Het hangt er dan van af welke stakeholder machtiger is of het inkoopbeleid onveranderd wordt geïmplementeerd of dat stakeholders in staat zijn om uitzonderingen op het beleid uit te onderhandelen en hoe veelomvattend die uitzonderingen zullen zijn.

In het geval van de experimentele uitvoering van inkoopbeleid is er sprake van een hoge mate van ambiguïteit (wat proberen we te implementeren of hoe?) maar wel weinig conflict tussen stakeholders. Dit is vaak het geval wanneer het doel duidelijk is, maar het onduidelijk is hoe het kan worden bereikt, bijvoorbeeld omdat de gevraagde technologie of instrumenten nog ontbreken. Denk bijvoorbeeld aan het eerdergenoemde 100% biologische inkoopbeleid. Dit was lastig te implementeren omdat niet voor elk product een biologische versie geleverd kon worden. In zo'n geval hangt het succes van de uitvoering onder andere af van het commitment van de belangrijkste stakeholders aan het beleidsdoel, hoeveel andere dingen hun tijd en aandacht opeisen, percepties ten aanzien van het beleid, de beschikbaarheid van middelen en of mogelijke schaalvoordelen kunnen worden gecreëerd. Omdat al deze factoren per publieke organisatie en aanbesteding verschillen, zullen de uitvoeringsresultaten dus ook per publieke organisatie en aanbesteding verschillen.

In het geval van symbolische uitvoering zorgt een hoge mate van doelconflict en doelambiguïteit voor inkoopbeleid dat veel aandacht krijgt in de agendavorming en ontwikkelfase, maar uiteindelijk met weinig effect wordt uitgevoerd. De hoge mate van doelambiguïteit betekent dat stakeholders het moeilijk eens worden over wat het beleid moet nastreven en hoe dat te doen, gecombineerd met onderlinge afhankelijkheid en tegengestelde belangen tussen stakeholders, waardoor de uitvoering waarschijnlijk niet tot de gewenste resultaten zal leiden. Het succes van de uitvoering wordt uiteindelijk dan ook vooral bepaald door de kracht van de coalitie van de stakeholders die de beschikbare middelen controleren en hun bereidheid om zowel het conflict als ambiguïteit aan te pakken. *Greenwashing* is een duidelijk voorbeeld van symbolische beleidsuitvoering. Hoewel het lijkt alsof er veel aandacht is voor duurzaamheid, verandert in werkelijkheid heel weinig. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren bij aanbestedingsprocedures wanneer duurzame gunningscriteria zijn opgenomen die zo weinig gewicht hebben, dat ze weinig tot geen verschil maken in de gunning.

Evaluatie van het inkoopbeleid

Evaluatie omvat het monitoren, ordenen en beoordelen van lopend of net afgerond inkoopbeleid, inkoopstrategieën of aanbestedingen, zodat inkopers en andere stakeholders in de toekomst verantwoordelijk, creatief, efficiënt en rechtvaardig kunnen handelen. In het geval van de evaluatie van het inkoopbeleid betekent dit dat de opbrengsten, kosten en waarde van organisatie, inhoud, administratie, output en/of resultaten van lopend of voltooid inkoopbeleid zorgvuldig worden beoordeeld (Vedung, 2015). Evaluatie is een normatief proces dat verschillende vormen kan aannemen. Naast de standaard basismodellen die de doeltreffendheid en efficiëntie van het inkoopbeleid louter economisch beoordelen, zijn er ook andere, bredere evaluatiemodellen zoals ook beschreven door Vedung (2015). Elk model heeft zijn eigen specifieke voor- en nadelen, daarom wordt aanbevolen een combinatie van verschillende evaluatiemodellen te gebruiken. Met de evaluatie van het inkoopbeleid is de cyclus van de beleidscyclus rond en kan een nieuwe cyclus gestart worden door de noodzaak van verandering aan te kaarten en een nieuw beleidsprobleem op de agenda te zetten.

5.3. Van inkoopbeleid naar inkoopstrategie

De effecten van een goed uitgevoerd inkoopbeleid kunnen aanzienlijk zijn en zorgen voor een forse toename van aanbestedingen die bijdragen aan de beleidsdoelen van de publieke sector, zoals duurzaamheid of *social return*. Dat aanzienlijke resultaten snel zijn zichtbaar zijn kan wijzen op een hoge bereidheid van leveranciers om bij te dragen aan dergelijke waarden. Dit blijkt ook uit het feit dat leveranciers zich in toenemende mate voorbereiden op overheden die duurzaam of sociaal inkopen (Armann, Roehrich, Essig & Harland, 2014). Het ontwikkelen van een inkoopbeleid dat het organisatiebeleid en de mogelijkheden van de markt op elkaar afstemt is dan ook essentieel, zodat inkooppraktijken de doelen van de organisatie ook ondersteunen.

Deze inkooppraktijken omvatten onder andere de aanbestedingen die door een publieke organisatie worden gedaan. Voor elke aanbesteding, of groep van gerelateerde aanbestedingen, is een inkoopstrategie of actieplan nodig dat onder andere de algemene richting van een inkoopbeleid vertaalt naar specifieke strategische keuzes. Strategie is een abstract concept met meerdere definities en er is weinig consensus over wat het nu omvat. Een oorzaak hiervan is dat de term 'strategie' vaak verwijst naar verschillende niveaus, zoals de organisatie als geheel, een afdeling, een categorie of de aanbesteding (Hansen, Seppala & Juslin, 2002).

Er bestaan veel mogelijkheden om de vertaling van inkoopbeleid naar inkoopstrategieën praktisch te organiseren. Een publieke organisatie kan bijvoorbeeld een duurzaam inkoopbeleid hebben voor werken (zoals wegen en viaducten) en een duurzaam inkoopbeleid voor leveringen en diensten (zoals kopieerapparaten, technische diensten of software), maar ze kunnen er ook voor kiezen om duurzaam inkoopbeleid te creëren voor specifieke categorieën, of zelfs subcategorieën, zoals ICT, faciliteiten, bouw en onderhoud. Voor elke categorie of subcategorie kan een inkoopstrategie worden ontwikkeld, gebaseerd op het inkoopbeleid. Aanbestedingen die binnen de categorie 'facilitair' vallen, zijn bijvoorbeeld aanbestedingen voor schoonmaak, catering, of kantoorbenodigdheden. Inkoopcategorieën kunnen per organisatie verschillen, afhankelijk van de aanbestedingen die ze meestal uitvoeren. Het is belangrijk om bewust te zijn van het feit dat binnen één inkoopstrategie meerdere soorten beleid kunnen worden gecombineerd (bijvoorbeeld beleid t.a.v. duurzaamheid en beleid t.a.v. het betrekken van het mkb).

Naast het vertalen van het inkoopbeleid, worden in de inkoopstrategie ook de lange termijn doelen van een organisatie beschreven en hoe deze in het algemeen van invloed zijn op (individuele) aanbestedingen. Als de organisatie bijvoorbeeld streeft naar geïntegreerd facilitair management, dan kan één grote, geclusterde aanbesteding een geschikte strategie zijn. Verder moet een inkoopstrategie gebaseerd zijn op een categorie-specifieke *spendanalyse* en grondige marktanalyse. Deze analyses beschrijven welke leveranciers op de markt actief zijn, wat belangrijke ontwikkelingen zijn en hoe de vraag zich ontwikkelt.

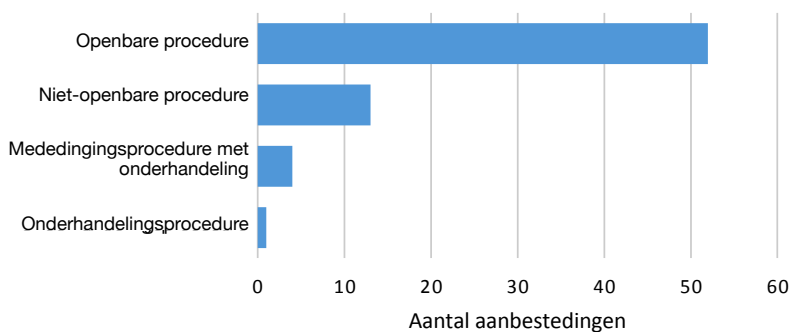
Spend- en marktanalyses

Spendanalyses hebben vele doelen, waaronder financiële controle en het vinden van mogelijkheden voor nieuwe aanbestedingen. Bij het gebruik van een spendanalyse voor het ontwikkelen van een inkoopstrategie, moet onder andere de mogelijke contractwaarde en mogelijke leveranciers worden onderzocht. Meestal hebben publieke organisaties al contracten met een of meer leveranciers. Voor de inkoopstrategie is het relevant om te weten wat de huidige contractwaarde van deze contracten is, hoe dit zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld, wat de naleving van het contract is, hoeveel leveranciers er momenteel zijn en hoe de contractwaarde wordt verdeeld over die leveranciers. Wanneer meer dan één afdeling betrokken is bij een aanbesteding, kan het ook handig zijn om de contractwaarde per afdeling te onderzoeken. Voor alle kwantitatieve gegevens is nader onderzoek vereist voordat een oordeel hierover kan worden gegeven (Telgen, 2004).

De spendanalyse vertelt niets over de inhoud van de lopende contracten of de inkoop: het toont alleen het inkoopvolume. Het is dan ook niet nuttig om alleen op basis van een spendanalyse te oordelen of te handelen (Stamm et al., 2019). Aanvullende kwalitatieve en kwantitatieve data kan worden verzameld bij contractmanagers, eindgebruikers, afnemers, experts en via leveranciersbeoordelingen. Marktanalyses kunnen onder andere worden gedaan via marktconsultaties, koperconsultaties en marktrapportages. Veel landen hebben ook openbare websites die gemakkelijk kunnen worden gebruikt voor marktanalyse. Dergelijke websites tonen algemene ontwikkelingen in een markt, zoals gemeenschappelijke inkoopprocedures of het aantal leveranciers dat deelneemt aan vergelijkbare aanbestedingen. In Voorbeeld 5.2 worden enkele voorbeelden van marktanalyses getoond.

Voorbeeld 5.2. Marktanalyses

Voorbeelden van een marktanalyse zijn opgenomen in de figuren 5.3 en 5.4. Deze cijfers worden automatisch gecreëerd door www.opentender.eu. Het eerste figuur laat zien hoe vaak bepaalde aanbestedingsprocedures zijn gebruikt in een specifieke Europese lidstaat voor de inkoopcategorie kleding. De tweede figuur laat zien wat de contractwaardes zijn voor specifieke soorten kleding. Dergelijke instrumenten stellen inkoopprofessionals ook in staat om eenvoudig vergelijkbare aanbestedingen te vinden die gebruikt kunnen worden bij het voorbereiden van de aanbesteding. Andere soorten analyses zijn het analyseren van 'goede inkoopcores', risico's op belastingontwijking of veelgebruikte gunningscriteria die worden gebruikt voor de aanbesteding, met behulp van www.opentender.eu, Tender Electronic Daily of een nationaal inkoopplatform, zoals TenderNed.



Figuur 5.3 Voorbeeld van marktanalyses (1/2)

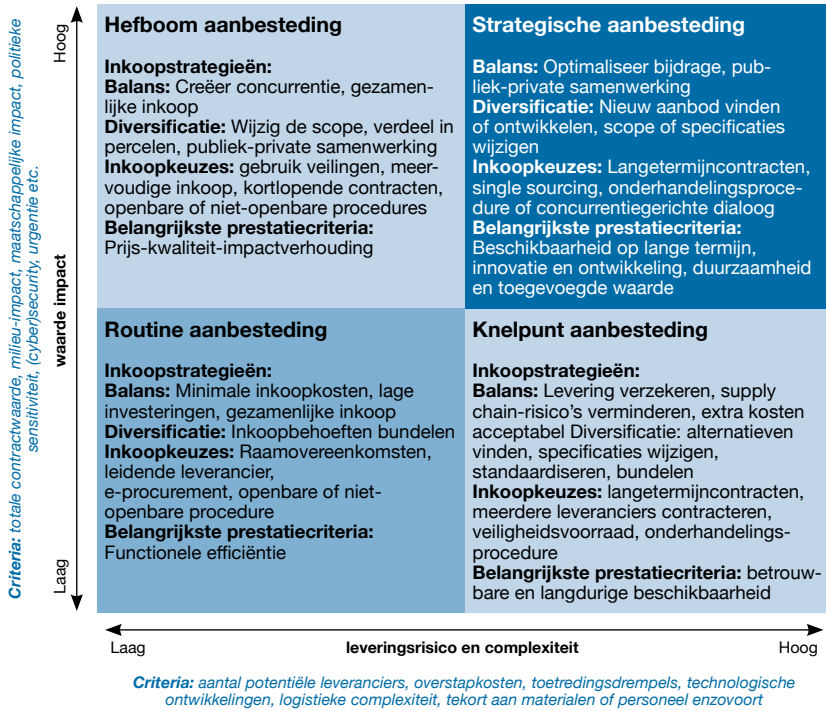


Figuur 5.4 Voorbeeld van marktanalyses (2/2)

5.4. Een inkoopstrategie kiezen

Wanneer een inkoopverantwoordelijke voldoende informatie heeft verzameld over vraag en aanbod, kunnen de belangrijkste strategische beslissingen voor een aanbesteding worden genomen. Specifieke strategische keuzes voor een aanbesteding zijn bijvoorbeeld hoeveel leveranciers gecontracteerd moeten worden of wat de contractduur zal zijn. Het Kraljic portfoliomodel (Kraljic, 1983) visualiseert aanbestedingen in een twee-bij-twee matrix op basis van twee dimensies. Dit stelt organisaties in staat om de meest geschikte inkoopstrategie te bepalen zoals weergegeven in Figuur 5.5. Hoewel het Kraljic portfoliomodel een algemeen inkoopmodel is, kunnen deze kwadranten ook worden toegepast op aanbestedingen en publieke inkoopstrategieën. De horizontale as in het Kraljic-model heeft betrekking op het leveringsrisico met betrekking tot de aanbesteding. Het risico is hoog als een beperkt aantal leveranciers of inkoopende organisaties op de markt is, als het gevraagde werk, de levering of de dienst complex is of als er veel technologische ontwikkelingen zijn. Aspecten zoals toetredingsdrempels, mogelijke onderbrekingen in de toeleveringsketen of tekorten zijn ook van invloed op het leveringsrisico (Montgomery, Ogden & Boehmke, 2018). De verticale as in het Kraljic-model heeft betrekking op publieke waarde en wordt vaak gemeten aan de hand van de verwachte contractwaarde of verwachte maatschappelijke impact van een inkoop. Politieke sensitiviteit, (cyber) veiligheid en het belang van het aanbod kunnen ook van invloed zijn op het niveau van publieke waarde op de verticale as. De matrix bestaat uit vier kwadranten met strategieën: *Knelpunt*, *Routine*, *Hefboom* en *Strategisch*. Nadat een aanbesteding in een kwadrant is gepositioneerd, kan een inkoopstrategie worden bepaald. De keuze voor een inkoopstrategie hangt ook af van de vraag of de inkooporganisatie

het wenselijk vindt dat de aanbesteding in het betreffende kwadrant staat of dat zij deze naar een ander kwadrant wil verplaatsen.



Figuur 5.5 Kraljic inkoopportfoliomodel aangepast aan publieke inkoop, inclusief voorbeelden van inkoopstrategieën en inkoopkeuzes (gebaseerd op Kraljic, 1983)

Knelpuntstrategieën

Het knelpuntkwadrant kenmerkt zich door een lage publieke waarde en een hoge kwetsbaarheid voor de inkoper. Voor dit kwadrant heeft het veiligstellen van de bevoorrading, indien nodig tegen meerprijs, vaak de hoogste prioriteit. Langetermijncontracten kunnen worden gebruikt of contracten kunnen worden gesloten met twee of meer leveranciers om de levering veilig te stellen, bijvoorbeeld één lokaal en één wereldwijd. Als deze strategie niet haalbaar of gewenst is, kan de aanbesteding worden 'verplaatst' naar het routinekwadrant als het mogelijk is om specificaties te standaardiseren. Een andere optie zou kunnen zijn om de aanbesteding in twee of meer afzonderlijke percelen te splitsen. Dit kan een passende strategie zijn wanneer slechts een deel van de aanbesteding het leveringsrisico verhoogt. Door dit deel te scheiden neemt de totale gecontracteerde

waarde in het knelpuntkwadrant af. Zo zou een aanbesteding voor standaard- en maatwerksoftware in het knelpuntkwadrant kunnen worden geplaatst als de inkoop van maatwerksoftware een hoog leveringsrisico met zich meebrengt. Bij opsplitsing van de aanbesteding in twee percelen, verschuift het perceel voor de standaard software naar het routinekwadrant. Een andere, verdergaande, strategie is het vinden van nieuwe leveranciers (bijvoorbeeld leveranciers die momenteel geen zakendoen met publieke organisaties), of om te investeren in het belang van opkomende (meer maatschappelijke verantwoorde) leveranciers waardoor de leveringsrisico's op de lange termijn afnemen.

Routinestrategieën

Een routineaanbesteding bevat niet veel uitdaging voor een inkoper. Het brengt relatief weinig geld en risico's met zich mee. Als de aanbesteding in het routinekwadrant is uitgezet, is het passend om weinig tijd in deze aanbesteding te investeren. De tijd die wordt geïnvesteerd kan vooral worden gebruikt om de administratieve lasten te verminderen. Voor kantoorartikelen kan een inkoper bijvoorbeeld besluiten om de leverancier een vast bedrag per maand te betalen voor een bepaald serviceniveau. Dit is een eenvoudiger financieel model dan wanneer de inkoper besluit om vaste prijzen te gebruiken voor elk item dat kan worden gekocht.

Om de aanbesteding naar het hefboomkwadrant te verplaatsen, kan een organisatie bijvoorbeeld inkoopvolumes bundelen door zich aan te sluiten bij een inkoop-samenwerking. Een alternatieve strategie is om enkele kleinere aanbestedingen zoals aanbestedingen voor catering, schoonmaak en beveiliging, te combineren tot één grote aanbesteding voor alle facilitaire diensten.

Hefboomstrategieën

Veelgebruikte strategieën voor het hefboomkwadrant zijn de toepassing van brede concurrentie, (e-)veilingen, kortlopende contracten en inkoop-samenwerking. De focus in het hefboomkwadrant ligt vooral op het verkrijgen van een zo goed mogelijke prijs-kwaliteit-impactverhouding.

Om de aanbesteding naar het routinekwadrant te verplaatsen, kan een organisatie de aanbesteding opsplitsen in meerdere kleinere aanbestedingen. Ook is het mogelijk het strategisch belang van de aanbesteding te vergroten, bijvoorbeeld door het vergroten van sociale of duurzame innovatie- en investeringsmogelijkheden voor de leverancier.

Strategische strategieën

In het strategische kwadrant zijn meestal weinig aanbestedingen te vinden, maar deze vertegenwoordigen wel een substantiële publieke waarde. Passende strategieën in dit kwadrant zijn, onder andere, het zorgvuldig selecteren van een leverancier en het opbouwen van een leveringsrelatie. Strategische aanbestedingen gebruiken vaak meer functionele specificaties dan technische specificaties, varianten op het bestek kunnen worden toegestaan en kwaliteit is een belangrijk onderdeel van het leveranciersselectiemodel. Voor dit kwadrant kunnen leveringsrisico's desgewenst worden verminderd door nieuwe leveranciers te zoeken of te ontwikkelen. De waarde (en het risico) van het contract kan worden verminderd door de aanbesteding in meerdere percelen op te splitsen of door nieuwe inkoopmodellen te gebruiken. In plaats van een grote ICT-aanbesteding uit te voeren voor specifieke software die op maat moet worden gemaakt, zou de publieke organisatie bijvoorbeeld ook kunnen kiezen voor een aanbesteding voor open-source oplossingen met meerdere percelen.

5.5. De effecten van de verkoopstrategie op inkoopstrategie

Hoewel het model van Kraljic populair is bij inkoop, houdt het geen rekening met de mogelijke strategieën en reacties van leveranciers op de strategieën van de inkoper (Gelderman, 2003). Mismatches tussen inkoper en leverancier zullen waarschijnlijk optreden als niet wordt nagedacht over hoe een leverancier de situatie zal inschatten. Wanneer een publieke organisatie bijvoorbeeld streeft naar een publiek-private samenwerking met een strategische aanbesteding, moeten potentiële leveranciers ook bereid zijn om ook nauw samen te werken. Als er geen leveranciers zijn die dit willen doen, moet de inkoper zijn of haar strategie veranderen.

Carter's (1995) klantenportfoliomodel stelt leveranciers in staat om te bepalen welke verkoopstrategie het beste bij hun klanten past, of in deze context de strategie van hoe publieke inkooporganisaties hun aanbestedingspotentieel 'verkopen', zoals gevisualiseerd in Figuur 5.6. De horizontale as toont het belang dat de leverancier heeft bij het hebben van de publieke organisatie als klant. Dit kan door de leverancier worden gemeten op basis van winstmarge, omzet of impact die kan worden gecreëerd door de publieke organisatie als klant te hebben. De verticale as laat zien hoe aantrekkelijk de publieke organisatie is voor de leverancier. De inkooporganisatie kan haar aantrekkelijkheid vergroten door bijvoorbeeld de leverancier vroegtijdig te betrekken bij de ontwikkeling van nieuwe producten,

door aanbestedingen toegankelijker te maken of door de leverancier te helpen zijn kwaliteit of impact te verbeteren. De aantrekkelijkheid van de klant is met name van belang op oligopolistische markten waar leveranciers de luxe hebben selectief te zijn en zelf te kunnen kiezen aan welke inkopende organisaties zij willen leveren (Schiele, Calvi & Gibbert, 2010).



Figuur 5.6 Carter's klantenportfoliomodel aangepast aan verkoop aan publieke organisaties, inclusief voorbeelden van verkoopstrategieën (gebaseerd op Carter, 1995)

Het combineren van deze twee assen van Carter zijn klantenportfoliomodel leidt tot de volgende vier soorten klanten en bijbehorende strategieën:

- **Kernklant:** de leverancier zal zijn uiterste best doen om deze klant te behouden (Van Weele & Rozemeijer, 2022). Gezamenlijke productontwikkeling, uitzonderlijke service en hoge prijs-kwaliteitverhoudingen zijn sleutelbegrippen.
- **Ontwikkelklant:** de leverancier zal geneigd zijn om extra diensten aan te bieden, proberen in de gunst te komen bij de klant of zich juist terug te trekken als men er geen heil meer in ziet. Het aanbieden van alternatieven, leveren van toegevoegde waarde en het gezamenlijk ontwikkelen van nieuwe diensten of producten zijn hierbij sleutelbegrippen om het uitbreiden van het bedrijf van de leverancier mogelijk te maken (Rozemeijer, 2009).
- **Exploiteerbare klant:** de leverancier zal deze klant, in vergelijking met kernklanten, minder aandacht geven hoewel het behouden van de klant belangrijk is. Het uitbreiden van de commerciële positie, berekenen van klantspecifieke prijzen

en bewust zijn van het (mogelijke) verlies van deze winstgevende klant zijn sleutelbegrippen voor de leverancier (Montgomery et al., 2018).

- *Lastige klant*: de leverancier is geneigd deze klant weinig tot geen aandacht te geven (Hansen et al., 2002). De belangrijkste concepten hierbij zijn: winstmarges vergroten, efficiëntie van het verkoopproces realiseren en terugtrekken als de relatie niet winstgevend is.

Door de Kraljic's matrix en Carter's klantenportfoliomodel te combineren ontstaan meer specifieke opties voor inkoopstrategieën. Dit gecombineerde model is vooral handig wanneer tegenstrijdige inkoop- en verkoopstrategieën worden verwacht. Het model in Figuur 5.7 toont een voor publieke inkoop combinatie van de Kraljic matrix met het klantenportfoliomodel van Carter.

Hinder	Veiligstellen			
	Inkoopstrategieën: Aantrekkelijkheid verhogen, aggregeren, rationaliseren, marktconsultatie houden, aanbestedingsdocumenten toegankelijker maken, aanbesteding promoten, nieuwe leveranciers vinden, van bevoorradingsbron veranderen. Aanbesteding met focus op de beste prijs-kwaliteit-impactverhouding focus en realisme			
Uitbuiten	Samenwerken		Concurreren	Optimaliseren
	Inkoopstrategieën: Investeer in relatie tijdens contract. Aanbesteding met relatiegerichte criteria en technieken		Inkoopstrategieën: Creëer concurrentie en besteed aan met focus op de beste prijs-kwaliteit-impactverhouding	Inkoopstrategieën: Maximaliseer de efficiëntie
Kern	Innoveren		Ontwikkelen	
	Inkoopstrategieën: Ontwikkel tijdens het contract om meer publieke waarde te realiseren. Aanbesteding met relatie- en innovatiegerichte criteria en technieken		Inkoopstrategieën: Ontwikkel tijdens het contract om een hogere prijs-kwaliteit-impactverhouding te realiseren. Aanbesteding met toekomstige potentieelgerichte criteria en technieken	
Ontwikkeling	Strategisch	Knelpunt	Hefboom	Routine

Figuur 5.7 Het gecombineerde model met voorbeelden van inkoopstrategieën aangepast aan publieke inkoop (gebaseerd op Carter, 1995)

Stel dat een inkoper een passende inkoopstrategie wil bepalen voor een aanbesteding die in het hefboomkwadrant valt. Een inkoper moet dan eerst onderzoeken wat de mogelijke verkoopstrategie van leveranciers voor deze aanbesteding is. Als de verkoopstrategie van de leverancier een kernklantstrategie is, kan de inkoper

kiezen om de samenwerking te consolideren of te intensiveren. Dit betekent dat de inkoper in het inkoopproces vooral aandacht moet besteden aan aspecten als samenwerkingspotentieel en maatregelen gericht op het vergroten van de impact. Een aanbestedingsprocedure die bij deze situatie past is bijvoorbeeld een onderhandelingsprocedure, of een concurrentiegerichte dialoog als de context complex is. Eén van de uitdagingen voor een inkoper bij het werken met het gecombineerde model is dat het voorspellen van verkoopstrategieën tijdens de voorbereidingsfase van de aanbesteding lastig kan zijn en ook per leverancier kan verschillen. Een praktische oplossing hiervoor is om na te denken over de meest gewenste verkoopstrategie van potentiële leveranciers en een leveranciersselectiemodel en contractmanagementmodel te ontwerpen dat past bij een dergelijke verkoopstrategie.

5.6. Specifieke strategische aankoopbeslissingen

Op basis van de generieke inkoopstrategie voor een aanbesteding (bijvoorbeeld het streven naar samenwerking of het streven naar concurrentie) moet een inkoper een aantal meer specifieke strategische inkoopbeslissingen nemen. Een overzicht met voorbeelden van specifieke strategische inkoopbeslissingen is opgenomen in Tabel 5.1.

Verschillende van de in de tabel genoemde beslissingen worden elders in dit boek besproken. Welke aanbestedingsprocedure moet worden gebruikt is bijvoorbeeld een belangrijke strategische beslissing en wordt nader toegelicht in Hoofdstuk 3 over publieke inkoop. Gezamenlijk inkopen wordt beschreven in Hoofdstuk 4 over de organisatorische aspecten. Gunningsmodellen worden besproken in Hoofdstuk 6, en relationele kenmerken en verschillende contracttypen worden besproken in Hoofdstuk 7. De rest van deze Paragraaf richt zich daarom op een aantal strategische beslissingen besproken die niet in andere delen van het boek worden besproken. Het gaat dan om beslissingen met betrekking tot het aantal leveranciers dat moet worden gecontracteerd, het aantal percelen dat moeten worden gebruikt, de contractduur, de aantrekkelijkheid van het contract, en of functionele of technische specificaties moeten worden gebruikt.

Single versus multiple sourcing en inkopen in percelen

De strategische beslissing met betrekking tot *single* - of *multiple sourcing* heeft te maken met hoeveel leveranciers de publieke organisatie wil contracteren. Het contracteren van meerdere leveranciers biedt de mogelijkheid om concurrentie tussen aanbieders te creëren tijdens de contractperiode, wat een typisch voorbeeld

is van een hefboomstrategie. Daarnaast ontstaat er meer (geografische) spreiding wanneer meerdere leveranciers worden gecontracteerd, wat een knelpuntstrategie kan zijn omdat het voor meer leveringszekerheid kan zorgen. Als er meerdere leveranciers worden gecontracteerd is het belangrijk om te beslissen hoe het werk onder de verschillende leveranciers wordt verdeeld gedurende de looptijd van het contract. Zo kan er voor elk project een eenvoudige mini-competitie worden georganiseerd, maar is het ook mogelijk om projecten willekeurig te gunnen zonder concurrentie, bijvoorbeeld in het geval van kleine projecten of wanneer prijs-, kwaliteits- en impactvoorwaarden volledig vaststaan.

Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Wie is verantwoordelijk voor de aanbesteding? • Wie zit er in het inkoopteam en beoordelingscommissie? • Hoe worden stakeholders betrokken? • Hoe en wanneer beslissingen te nemen? • Wat is de planning? • Wie managet het contract? • Hoe risico's te beheersen?
Vraag	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is de omvang en waarde van het contract? • Wat zijn de belangrijkste prijs-, kwaliteits- en impactdoelen van de aanbesteding en het contract? • Welke ontwikkelingen kunt u verwachten? • (As a service) nieuw kopen of gebruiken, huren of leasen? • Individueel of met andere organisaties kopen?
Aanbod	<ul style="list-style-type: none"> • Welke oplossingen zijn er beschikbaar? • Welke ontwikkelingen kunt u verwachten? • Hoeveel en wat voor soort leveranciers worden verwacht om deel te nemen? • Hoeveel leveranciers contracteren? • In het geval van multiple sourcing, hetzelfde contract gebruiken voor alle leveranciers of verschillende soorten leveranciers contracteren? • In hoeverre moet worden ingezet op specifieke soorten leveranciers (bijvoorbeeld startups, mkb, sociale ondernemers)?
Procedure	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe leveranciers te raadplegen voor de aanbesteding? • Hoe concurrentie te creëren? • Hoe innovatie te faciliteren? • Welke aanbestedingsprocedure te gebruiken? • Hoe de aanbesteding te promoten en aantrekkelijk te maken? • Hoeveel percelen? • Varianten toestaan? • Welke eisen, geschiktheidscriteria, selectiecriteria en/of uitsluitingsgronden moeten worden gebruikt? • Hoe het contract te kunnen met behulp van een gunningsmodel?
Contract	<ul style="list-style-type: none"> • Naar welk type afnemer-leveranciersrelatie moet worden gestreefd? • Welk type contract te gebruiken? • Wanneer gaat het contract in, hoelang duurt het (inclusief verlengingen)? • Welke contractprijkkels moeten worden gebruikt? • Hoe om te gaan met onderaannemers? • In hoeverre gebruik maken van technische en functionele specificaties? • Welk financieringsmodel te gebruiken? • In geval van multiple sourcing, hoe werk toe te wijzen? • Welke prestatie-indicatoren te gebruiken?

Tabel 5.1 Overzicht met voorbeelden van specifieke inkoopbeslissingen

Naast de beslissing over het aantal te contracteren leveranciers, moeten inkopers ook beslissen of de aanbesteding in verschillende percelen wordt gesplitst. Een inkoper kan bijvoorbeeld één perceel gebruiken voor technische uitzendkrachten en één perceel voor facilitaire uitzendkrachten. Dit kan resulteren in het contracteren van één leverancier die beide percelen wint, of twee afzonderlijke leveranciers voor elk perceel. Het is ook een optie om meerdere leveranciers voor elk perceel te contracteren. Het opdelen van een aanbesteding in percelen is bijvoorbeeld handig om het mkb of gespecialiseerde leveranciers te betrekken. Elk perceel kan als een afzonderlijke aanbesteding worden beschouwd, maar een belangrijk voordeel van het aanbesteden in percelen ten opzichte van afzonderlijke aanbestedingen is dat een inkoper specifieke voorwaarden kan toekennen aan de gunning van percelen. Als er bijvoorbeeld vijf percelen zijn, kan worden gesteld dat voor deze vijf percelen ten minste twee verschillende leveranciers worden gecontracteerd, of dat leveranciers maar voor maximaal drie percelen een offerte mogen indienen, dit om te voorkomen dat te veel op één leverancier wordt vertrouwd. Het contracteren van één leverancier of een aanbesteding zonder percelen biedt de volgende voordelen:

- Een overzichtelijk, efficiënt proces dat administratieve lasten vermindert.
- Eenvoudiger te coördineren en te controleren, en beter geschikt voor intensieve samenwerking.
- Zeer geschikt voor contracten met een kleine omvang of hoge (onderlinge) investeringen voor de lange termijn.
- Kan kwantumkortingen en andere schaalvoordelen bieden.
- Het contracteren van een relatief groot aantal leveranciers of het opsplitsen van een aanbesteding in percelen biedt de volgende voordelen:
 - Voorkomen van een te grote afhankelijkheid van één leverancier.
 - Flexibiliteit en spreidt risico's en kansen voor bijvoorbeeld innovatie.
 - Vermindert de leveringsrisico's bij verstoringen in de toeleveringsketen.
 - Geeft mkb'ers meer mogelijkheden om deel te nemen aan een aanbesteding.
 - Kan leiden tot betere gunningen waarbij delen van het contract worden uitgevoerd door de leverancier die dit het beste kan doen.
- Het biedt mogelijkheden om het werk te verdelen:
 - Een inkoper of burger kiest zelf voor een specifieke leverancier, bijvoorbeeld wanneer het een contract voor gezondheidszorg betreft.
 - Willekeurig of om de beurt een leverancier kiezen.
 - Selecteer een leverancier met behulp van een mini-competitie (een snelle relatief eenvoudige sub-tender).

Contractduur

Inkopers kunnen kiezen voor kort- of langlopende contracten. Contracten zonder einde zijn bij publieke inkoop niet toegestaan. Omdat publieke inkopers belastinggeld uitgeven moet het voor nieuwe leveranciers namelijk mogelijk zijn om op enigszins regelmatige basis een bod uit te brengen en kans te maken op de opdracht.

Langlopende contracten hebben als voordeel dat inkoper en leverancier intensiever kunnen samenwerken. Deze strategie wordt daarom vaak gebruikt voor strategische projecten. Een lange contractduur verlaagt ook de transactiekosten omdat minder vaak aanbesteed hoeft te worden. Een lange contractduur is een inkoopstrategie die vooral geschikt is voor routineprojecten (zie Paragraaf 5.4). Wanneer grote investeringen gedaan moeten worden voor een contract is het ook gebruikelijk om langere contracttermijnen te hanteren. De contractduur kan ook worden ingesteld op een vergelijkbare lengte, zoals de technische levensduur van een product. Een risico van langlopende contracten is dat de leverancier niet wordt gestimuleerd om te blijven presteren. Om dit risico te verminderen, kunnen contractprikkelers worden gebruikt, zoals een optie op contractverlengingen of tussentijdse evaluaties die van invloed zijn op de prijs. Kortlopende contracten zijn meer geschikt voor bijvoorbeeld eenmalige aankopen (denk bijvoorbeeld een specifieke adviesopdracht). In markten waarin veel ontwikkelingen plaatsvinden kan het ook handig zijn om te kiezen voor contracten met kortere contractperiodes. Op deze manier is het voor inkopers gemakkelijker om over te stappen naar andere leveranciers als die beter gaan presteren dan de huidige leverancier. Dit type strategie brengt echter meer risico's met zich mee voor de inkoper bij een beperkt aantal leveranciers.

Functionele en technische specificaties

Een belangrijke beslissing voor elke aanbesteding is de mate waarin functionele en technische specificaties worden gebruikt in het bestek. Technische specificaties zijn gedetailleerde vereisten en richten zich op de eigenschappen van een werk, levering of dienst, of op wat het zou moeten hebben. Denk bijvoorbeeld aan afmetingen of de milieuvriendelijkheid van te gebruiken materialen. Technische vereisten kunnen ook worden gebruikt in het geval van complexe *interfaces* met bestaande apparatuur of software. Als de inkoper uitgebreide kennis over het project heeft (ingehuurd), kunnen technische specificaties ook nuttig zijn. De inkoper zou in dit geval kunnen kiezen voor een aanbesteding op basis van technische specificaties en een eenvoudig gunningsmodel, wat de aantrekkelijkheid van de opdracht voor

kleine leveranciers zou kunnen vergroten. Een belangrijk nadeel van het gebruik van technische specificaties is dat het de mogelijkheden die leveranciers hebben om zich te onderscheiden op iets anders dan prijs kan beperken. Het is ook belangrijk om te beseffen dat als een inkoper een fout maakt in een technische vereiste, de leverancier om een extra vergoeding kan vragen om deze fout op te lossen.

Functionele specificaties zijn gericht op wat het werk, de levering of de dienst moet doen of leveren in plaats van wat het is, denk bijvoorbeeld aan licht op kantoor in plaats van een bureaulamp. Voor functionele specificaties is het, in vergelijking met technische specificaties, belangrijker om de context en het doel van de inkoper uit te leggen. Functionele specificaties laten ruimte voor innovatie en leveranciers kunnen zich onderscheiden van andere leveranciers, wat vooral handig is voor hefboomwerking en strategische projecten. Functionele specificaties kunnen echter ook ruimte laten voor interpretatie. Als dit laatste het geval is, kunnen technische vereisten worden gebruikt als aanvulling of ter vervanging. Het wordt aangeraden om te beginnen met functionele specificaties, en pas wanneer nodig te vervangen door technische specificaties.

Ten slotte is het belangrijk te weten dat voor diensten vaak een onderscheid wordt gemaakt tussen *input*- en *throughput*-vereisten versus *output*- en *outcome* vereisten (Axelsson & Wynstra, 2002). *Input*- en *throughput* vereisten zijn vergelijkbaar met technische vereisten. *Output*- en *outcome*-eisen zijn vergelijkbaar met functionele eisen. Deze worden verder besproken in Hoofdstuk 7.

Aantrekkelijkheid van aanbestedingen

Aanbestedingen zijn vaak formele processen en aanbestedingsdocumenten zijn complex, lang en staan vol technische taal. Dit hoeft geen probleem te zijn in markten waar concurrerende leveranciers bekend zijn met aanbestedingen. Een formele aanpak kan de risico's voor inkopers en leveranciers beperken en de kans op juridische geschillen verkleinen. Wanneer een inkoper echter de interesse wil wekken van (beginnende) sociale ondernemers, mkb'ers, bedrijven die eigendom zijn van maatschappelijk of economisch achtergestelde personen of startende bedrijven, is vaak een meer informele en toegankelijke aanpak vereist. Dit kan ook het geval zijn wanneer een inkoper in het knelpuntkwadrant opereert. In dergelijke omstandigheden is de kans op aanzienlijke aanbestedingsrisico's die moeten worden beheerst of juridische geschillen die moeten worden voorkomen vaak kleiner. Als een inkoper besluit om een minder formele en technische aanpak te gebruiken, is het aan te raden om korte aanbestedingsdocumenten te gebruiken

met een duidelijke probleem- of doelverklaring zoals beschreven in Voorbeeld 5.3. In plaats van geschreven offertes te eisen, kunnen aanbieders in dit geval bijvoorbeeld ook kiezen om *pitches* kunnen indienen. Hierbij is het belangrijk te realiseren dat ‘ongebruikelijke’ inschrijvers meestal niet worden gevonden door het gebruik van ‘traditionele’ inkoopplatforms om een aanbesteding aan te kondigen. Het is daarom aan te raden de opdracht ook via andere communicatiekanalen te verspreiden.

Voorbeeld 5.3. Een aanbestedingsuitdaging

“Onze stad heeft de volgende uitdaging. We hebben veel live videobeelden van de stad. Deze videostreams laten onder andere zien of de straten schoon zijn of niet. Wij gebruiken deze informatie op dit moment echter nog niet om de schoonmakers van de stad automatisch te instrueren waar ze de straten moeten schoonmaken.

Opdracht:

- Beschrijf uw oplossing voor mogelijkheid zo specifiek mogelijk en focus hierbij op de eerste ontwikkelstappen.
- Leg uit in hoeverre uw oplossing realistisch is en de uitdaging van het automatisch doorgeven van deze gegevens oplost.

Wij beoordelen hoe specifiek uw voorstel is en hoe goed u laat zien dat uw oplossing realistisch is en de uitdaging zal oplossen. Als we u een contract gunnen, ontvangt u een vergoeding zoals beschreven in het contract.”

5.7. Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de concepten beleid en strategie in relatie tot publieke inkoop geïntroduceerd. Het publiek inkoopbeleid bevat de algemene resoluties en richtlijnen van een publieke organisatie voor het begeleiden en voorschrijven van aanbestedingskeuzes en het gebruik van haar leveranciers. Het inkoopbeleidsproces is een cyclisch proces dat begint met het bepalen van de agenda gedreven door een bepaalde maatschappelijke uitdaging, gevolgd door beleidsontwikkeling, beleidsbesluitvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie, en gaat vervolgens terug naar agendavorming. Bij het ontwikkelen van het inkoopbeleid

moeten belangrijke vragen worden beantwoord, zoals 'Kan het?', 'Mag het?', 'Is het uitvoerbaar?' en 'Is het gepast?'. Conflict en ambiguïteit beïnvloeden de uitvoering van beleid. Een inkoopstrategie is gebaseerd op de richtlijnen en het kader van een inkoopbeleid om een specifieke strategie of actieplan voor een specifieke aanbesteding of een groep aanbestedingen te ontwikkelen. Voor het ontwikkelen van een inkoopstrategie kan gebruik worden gemaakt van de Kraljic-matrix in combinatie met het klantenportfoliomodel van Carter. Opties hierin zijn een focus op samenwerking (voor strategische aanbestedingen), op concurrentie (voor hefboomaanbestedingen), op leveringszekerheid (voor knelpunt-aanbestedingen) of op efficiëntie (voor routine-aanbestedingen). Wanneer deze worden gecombineerd helpen de modellen een algemene richting voor de strategie te bepalen, zoals een focus op samenwerking, concurrentie of innovatie. Het hoofdstuk eindigt met een beschrijving van specifieke strategische beslissingen die een inkoper moet maken, bijvoorbeeld met betrekking tot *single* of *multiple sourcing*, de duur van het contract, het type specificatie en de aantrekkelijkheid van de aanbesteding. Deze hebben elk een aanzienlijke impact op de wijze waarop contracten worden gegund en het type leveranciers dat wordt gecontracteerd.

Referenties

- Anderson, J.E. (2003). *Public Policymaking: An introduction*. Houghton Mifflin, 2003.
- Armann, M., Roehrich, J.K., Essig, M. & Harland, C.M. (2014). Driving sustainable supply chain management in the public sector: The importance of public procurement in the European Union, *Supply Chain Management: An International Journal*, vol. 19, no. 3, pp. 351-366.
- Axelsson, B. & Wynstra, J.Y.F. (2002). *Buying business services*. Wiley.
- Bekkers, V. J. J.M., Fenger, H.J.M. & Scholten, P.W.A. (2017). *Public policy in action: Perspective on the policy process*. Edward Elgar Publisher.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P. & van Twist, M. (2012). *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.
- Carter, S. (1995). *Successful Purchasing in a Week*. Verenigd Koninkrijk: Hodder & Stoughton.
- City of London, Responsible procurement policy. Beschikbaar via: <https://www.cityoflondon.gov.uk/assets/Business/responsible-procurement-policy.pdf>
- Gelderman, C.J. (2003). *A portfolio approach to the development of differentiated purchasing strategies*. Dissertatie. Technische Universiteit Eindhoven.
- Grandia, J. (2015). *Implementing sustainable public procurement: An organizational change perspective*. Dissertatie, Erasmus School of Social and Behavioural Sciences, Rotterdam, 2015.
- Hansen, E., Seppala, J. & Juslin, H., (2002). Marketing strategies of softwood sawmills in western North America, *Forest Products Journal*, vol. 52, no. 10, p. 19.
- Hoogerwerf, A. (1989). Beleid, processen en effecten, in *Overheidsbeleid*, A. Hoogwerf Ed. Den Haag: Samsom. pp. 17-34.
- Kraljic, P. (1983). Purchasing must become supply management, *Harvard Business Review*, vol. 61, no. 5, pp. 109-117.
- Loosemore, M., Denny-Smith, G., Barraket, J., Keast, R., Chamberlain, D., Muir, K., & Osborne, J. (2020). Optimising social procurement policy outcomes through cross-sector collaboration in the Australian construction industry. *Engineering, Construction and Architectural Management*.
- Matland, R.E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 5, no. 2, pp. 145-174.
- Montgomery, R.T., Ogden, J.A. & Boehmke, B.C. (2018). A quantified Kraljic portfolio matrix: Using decision analysis for strategic purchasing, *Journal of Purchasing and Supply Management*, vol. 24, no. 3, pp. 192-203.
- Rozemeijer, F.A. (2009). *Wie kust Doornroosje wakker?* Oratie voor Nevi leerstoel, Purchasing and Supply Management. Universiteit Maastricht, Maastricht.

- Schiele, H. Calvi, R. & Gibbert, M. (2010). Customer attractiveness, supplier satisfaction and preferred customer status: Introduction, definitions and an overarching framework, *Industrial Marketing Management*, vol. 41, no. 8, pp. 1178-1185.
- Stamm, A., *et al.*, (2019). Sustainable public procurement as a tool to foster sustainable development in Costa Rica, *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik*, pp. 1-104.
- Telgen, J. (2004). Inkoopcontrol, compliance en de Telgen-Box, in: *Inkoop voorbij 2004: Een spiegel voor de toekomst*, S.C. Santema Ed., pp. 153-164.
- Van Weele, A.J. & Rozemeijer, F.A. (2022), *Procurement and Supply Chain Management (8 ed)*. Cengage.
- Vedung, E. (2015). Six models of evaluation, in *Routledge handbook of public policy*, E. Araral, S. Fritzen, H.M. & Ramesh, M. (Eds). Londen: Routledge, pp. 387-400.