

## **Leidraad GIA: een jaar later**

Februari 2004  
projectdirectie PIA, Den Haag  
[info@pia.overheidsinkopers.nl](mailto:info@pia.overheidsinkopers.nl)



## Inhoudsopgave

1. Voorwoord **5**
  2. Tips voor het beter gebruiken van de Leidraad GIA **7**
    - 2.1 Voor wie is de Leidraad GIA het meest geschikt? **7**
    - 2.2 Welke fasen kosten de meeste tijd? **7**
    - 2.3 Wie vaardigen we af in het project? **7**
    - 2.4 Hoe houden we de voortgang erin? **8**
    - 2.5 Hoe maak ik het beste gebruik van de checklisten? **9**
    - 2.6 Hoe maak ik het beste gebruik van het beslisdocument? **9**
  3. Tips voor het vergroten van het succes van een gezamenlijk inkoopproject **11**
    - 3.1 Hoe ga ik om met belangenconflicten? **11**
    - 3.2 Hoe zorg ik dat het samenwerkingsproject goed is georganiseerd? **11**
    - 3.3 Welk type aanbesteding is het meest succesvol? **13**
  4. Evaluatie inkooppilots Communicatiediensten **15**
    - 4.1 Introductie **15**
    - 4.2 Doelstellingen van de pilot **16**
    - 4.3 Deelnemers aan de pilot **16**
    - 4.4 Projectleiderschap **16**
    - 4.5 Werkwijze tijdens de pilots **17**
    - 4.6 Besturingsmodel **17**
    - 4.7 Lessons learned **18**
      - 4.7.1 Reikwijdte van de pilots **18**
      - 4.7.2 Eigen belang versus gemeenschappelijk belang **18**
      - 4.7.3 Noodzaakbeleving **19**
      - 4.7.4 Juridische voetangels en klemmen **19**
      - 4.7.5 Besturingsmodel **20**
      - 4.7.6 Juiste vraag op de juiste plaats **21**
      - 4.7.7 Gebruik van de Leidraad GIA **22**
- BIJLAGE 1: Rol- en taakverdeling betrokkenen bij de inkooppilots Communicatiediensten **23**
- BIJLAGE 2: Veel gestelde vragen (mei 2003) **25**



# 1. Voorwoord

*Waar dat meerwaarde oplevert, kopen we gezamenlijk in.*

Dat staat in de visie “Meer Waarde met PIA”, waarin de rijksoverheid beschrijft wat zij verstaat onder professioneel inkopen en aanbesteden. Gezamenlijk inkopen is een hele uitdaging, en lang niet iedereen weet hoe je dat moet aanpakken. Begin 2003 verscheen daarom de Leidraad Gezamenlijk Inkopen en Aanbesteden bij de overheid, kortweg Leidraad GIA. Deze leidraad, ontwikkeld op initiatief van de projectdirectie PIA, beschreef stap voor stap hoe samenwerking bij inkopen en aanbesteden vorm kan krijgen.

Nu, een jaar verder, zijn er door verschillende ministeries ervaringen opgedaan met de Leidraad GIA. Ervaringen die vaak nuttige aanvullingen en tips hebben opgeleverd. In dit rapport worden die tips op een rijtje gezet, verdeeld over twee categorieën:

- *Tips voor het beter gebruiken van de Leidraad (§ 2):*
  1. Voor wie is de Leidraad het meest geschikt?
  2. Welke fasen kosten de meeste tijd?
  3. Wie vaardigen we af in het project?
  4. Hoe houden we de voortgang erin?
  5. Hoe maak ik het beste gebruik van de checklisten?
  6. Hoe maak ik het beste gebruik van het beslisdocument?
  
- *Tips voor het vergroten van het succes van een gezamenlijk inkoopproject (§ 3)*
  7. Hoe ga ik om met belangenconflicten?
  8. Hoe zorg ik ervoor dat het samenwerkingsproject goed is georganiseerd?
  9. Welk type aanbesteding is het meest succesvol?

Deze tips komen voort uit drie gezamenlijke inkoopprojecten, uitgevoerd in 2003:

- Inkoop-pilot Massamediale campagnes (vier ministeries);
- Inkoop-pilot Communicatie-onderzoek (drie ministeries);
- Gezamenlijk inkoopproject Uitzendkrachten (vier ministeries).

Het tweede deel van dit rapport is een evaluatie van een aantal pilotprojecten op het gebied van communicatie (§ 4). Omdat communicatiedirecties in veel gevallen dezelfde soort diensten en producten aanbesteden in min of meer dezelfde markt, kwam het idee naar voren om te kijken welke mogelijkheden het gezamenlijk (Europees) aanbesteden van deze diensten kan bieden. Er zijn drie pilots gestart: communicatie-onderzoek, massamediale campagnes met inzet van meerdere media en drukwerk. De evaluatie gaat in op de inrichting, werkwijze en *lessons learned* van deze pilotprojecten.

We hopen dat dit rapport een nuttige aanvulling vormt op de Leidraad GIA.



## **2. Tips voor het beter gebruiken van de Leidraad GIA**

### **2.1 Voor wie is de Leidraad GIA het meest geschikt?**

Uit de ervaringen is gebleken dat de Leidraad GIA vooral een handig hulpmiddel is voor de projectleider, respectievelijk de voorzitter van de projectgroep. Het biedt houvast tijdens besprekingen en helpt het proces te structureren. Van belang is wel om de Leidraad GIA niet te zien als dwingende werkwijze, maar als hulpmiddel dat het denkwerk tijdens een samenwerkingsproject kan vereenvoudigen.

### **2.2 Welke fasen kosten de meeste tijd?**

Uit de gebruikerservaringen is gebleken dat zeker 50 tot 75 procent van de tijd van een gezamenlijk inkoopproject in de fasen Verkenning en Synchronisatie gaat zitten. Dat komt omdat daar het fundament wordt gelegd voor de verdere inkoopsamenwerking. Alle afspraken met betrekking tot taken, verantwoordelijkheden, wijze van selecteren, contractbeheer et cetera worden hier gemaakt.

De ervaring leert dat deze tijd zich later ruimschoots terugverdient: de vier opvolgende fasen (Specificatie, Contractontwikkeling, Aanbesteding, Beheer en evaluatie) verlopen snel en vlot als de eerste twee fasen zorgvuldig zijn uitgewerkt.

Uit andere gezamenlijke aanbestedingen zonder gebruik van de Leidraad GIA blijkt dat juist het specificeren het grootste struikelblok vormt, omdat dan allerlei knelpunten die niet direct met het specificeren te maken hebben, expliciet worden.

### **2.3 Wie vaardigen we af in het project?**

Doorgaans wordt weinig aandacht besteed aan welke kennis en competenties men inbrengt in een projectgroep en vooral welke kennis en competenties worden gemist. Vaak is het meer de vraag wie er tijd heeft.

Zeker bij gezamenlijke inkooptrajecten loont het echter om nog eens kritisch naar de vertegenwoordiging te kijken. Niet alleen of het organisatieniveau (management of materiedeskundige, zie ook verder), maar ook of het type persoon past bij de vraagstelling van de projectgroep. Zo is het van belang dat alle deelnemers de innerlijke *drive* hebben om wat van het project te maken, en niet alleen aanwezig zijn omdat het nu eenmaal bij hun werk hoort of dat het van hun baas moet.

In de praktijk blijkt dat de projectgroep die met de gezamenlijke aanbesteding aan de slag gaat, negen van de tien keer van begin tot einde uit dezelfde mensen bestaat. Dit zijn veelal de materiedeskundigen die dagelijks in praktische zin te maken hebben met het te verwerven product. De fasering van een gezamenlijk inkoopproces is echter zo, dat er van strategisch/sturend naar tactisch/operationeel niveau moet worden toegewerkt. Dat betekent dat in de fasen Verkenning en Synchronisatie eerder de lijn- en managementverantwoordelijken een rol hebben dan de materiedeskundigen.

Uit de ervaringen met de Leidraad blijkt dan ook dat vooral deze fasen door de materiedeskundigen als te abstract, weinig concreet en buiten hun domein worden ervaren, waardoor zij deze tijdsintensieve fasen taai en weinig inspirerend vinden. Dit kan een domper zijn op de motivatie om er met z'n allen wat van te maken.

Het is daarom verstandig de projectgroep te splitsen: in eerste instantie management- of lijnverantwoordelijken, en dan vanaf de fase Specificatie de materiedeskundigen die het kader kunnen invullen wat door de anderen is opgesteld. Zo worden de vragen op het juiste niveau gesteld en blijft de positieve energie in het project behouden.

## **2.4 Hoe houden we de voortgang erin?**

Zoals eerder gezegd is uit de gebruikerservaringen gebleken dat zeker 50 tot 75 procent van de tijd van het project in de fasen Verkenning en Synchronisatie gaat zitten. Omdat deze fasen zoveel tijd kosten, ontstaat al snel de indruk dat er geen voortgang wordt geboekt. Belangrijk is dan ook in deze fasen tussenproducten te definiëren en hiervoor deadlines te bepalen. Hierdoor wordt de voortgang inzichtelijk gemaakt en blijven de deelnemers in deze fasen gefocust en betrokken.

Uit de praktijk blijkt de vergaderdiscipline een belangrijke rol te spelen in het vasthouden van het tempo. Maak van tevoren een vergaderschema, waar ten minste een keer per twee weken wordt vergaderd. Maak de afspraak dat als deelnemers zijn verhinderd, zij een vervanger sturen die goed op de hoogte en beslissingsbevoegd is. Hierdoor voorkom je dat besluiten later opnieuw ter discussie worden gesteld.

Als het om agendatechnische redenen moeilijk lukt om het vergadertempo erin te houden, stel je dan de vraag hoe belangrijk de deelnemers dit samenwerkingsproject nu eigenlijk vinden. Hoe liggen de prioriteiten bij de deelnemers?

## **2.5 Hoe maak ik het beste gebruik van de checklisten?**

Bij het ontwikkelen van de checklisten is getracht het meest complete overzicht te geven van de issues waar je tijdens de desbetreffende fase bij stil zou moeten staan. De checklisten fungeren als hulpmiddel, dat helpt de gedachten te ordenen en dient als controlemiddel om te bepalen of je alle relevante zaken hebt behandeld.

Het is echter geen opsomming van vragen die per sé moeten worden beantwoord voordat de volgende stap kan worden gezet. Beoordeel steeds of en zo ja, welke vragen relevant zijn en wanneer deze gesteld moeten worden. Sommige vragen zullen lastig zijn om te beantwoorden. Dat wil echter niet zeggen dat deze niet relevant zijn! Doseer de vragen richting de deelnemers en zorg ervoor dat de antwoorden klip en klaar zijn.

Een goede vraag om in de fase Verkenning te stellen (als vraag bij Beïnvloeders), is of er voldoende vertrouwen bestaat in elkaar en in de succesvolle afloop van het samenwerkingsproject. Het antwoord op deze vraag zal je nog eens kunnen verrassen! Als er onvoldoende vertrouwen is, moet hier eerst aan gewerkt worden alvorens verder te gaan.

## **2.6 Hoe maak ik het beste gebruik van het beslisdocument?**

Het beslisdocument is het slotdocument van iedere fase. Hierin worden alle afspraken vastgelegd. Het beslisdocument kent echter geen vast format. In de Leidraad zijn slechts de onderwerpen opgenomen die hiervan in principe onderdeel moeten vormen. Dat betekent dat het vrij staat om een andere volgorde te hanteren of om onderwerpen toe te voegen.

Uit de praktijkervaringen blijkt dat het lastig is om het moment te bepalen wanneer het beslisdocument Verkenning is afgerond. Bovendien lijkt deze fase nog te vaag om concrete zaken te kunnen vastleggen. Deze knelpunten hangen nauw samen met de aard van deze fase: het is een wederzijdse, algemene oriëntatie van intenties en voornemens.

Toch loont het om ook hier de verwachtingen en eventuele afspraken en besluiten op een rijtje te zetten. Hierdoor ligt er een goede basis om de volgende fase in te gaan: spraakverwarring en interpretatieverschillen worden op deze manier zo veel mogelijk voorkomen en discussies hoeven niet opnieuw te worden gevoerd.

Zet op een gegeven moment een duidelijke streep ter markering van het einde van de fase Verkenning. Onduidelijkheden mogen hier nog bestaan. Benoem deze en geef aan hoe je hier mee wilt omgaan. Pas in de fase Synchronisatie zullen de algemene intenties verder moeten worden geconcretiseerd.

Een goed onderwerp om in het beslisdocument Verkenning mee te nemen, is de definitie van de samenwerkingsopdracht. Wat is de beoogde, concrete uitkomst van dit samenwerkingsproject, zowel voor de individuele deelnemers als voor het geheel? Hierover kunnen heel verschillende beelden bestaan. Het is daarom raadzaam om deze beelden expliciet te maken en vast te leggen in het beslisdocument.

Een andere vraag die in het gebruik van de beslisdocumenten is gesteld, is in hoeverre de deelnemers daadwerkelijk 'vastzitten' aan de gemaakte afspraken. Gesteld kan worden dat na het doorlopen van de fasen Specificatie en Contractontwikkeling (dus vóór de aanbesteding) het *point of no return* werkelijk is bereikt.

### **3. Tips voor het vergroten van het succes van een gezamenlijk inkoopproject**

#### **3.1 Hoe ga ik om met belangenconflicten?**

We kunnen allemaal met ons logisch verstand beredeneren dat samenwerken op het gebied van inkoop veel voordeel kan opleveren. Het verklaring dat er in de praktijk nog zo weinig wordt samengewerkt, kan vooral worden gevonden in belangenconflicten tussen en bij de potentiële samenwerkingspartners.

Hoewel er heel objectief kan worden gesproken over de verschillende doelstellingen van de individuele deelnemers, blijken er vaak onder de oppervlakte allerlei ongrijpbare belangen te zijn die het succes van de samenwerking in de weg kunnen staan. Veelal speelt de angst voor verlies van autonomie, eigen identiteit en keuzevrijheid een rol. Zo kan de deelnemer zelf een persoonlijk belang hebben om zaken te laten zoals ze zijn en het voordeel van samenwerking alleen lippendienst bewijzen. Zelfs als de deelnemer wel 100 procent achter de samenwerking staat, kunnen er andere elementen binnen de organisatie zijn die vinden dat zij niet gebaat zijn bij een verandering van de status quo.

Alleen als de noodzaak tot inkoop samenwerking hoog in de organisatie wordt erkend en hier binnen de organisatie strak op wordt gestuurd, dan is aan de belangrijkste randvoorwaarden voldaan om van het samenwerkingsproject een succes te kunnen maken en kan worden gestuurd op het gezamenlijk belang. Een en ander hangt tevens samen met het besturingsmodel van het samenwerkingsproject, zie ook hieronder.

#### **3.2 Hoe zorg ik ervoor dat het samenwerkingsproject goed is georganiseerd?**

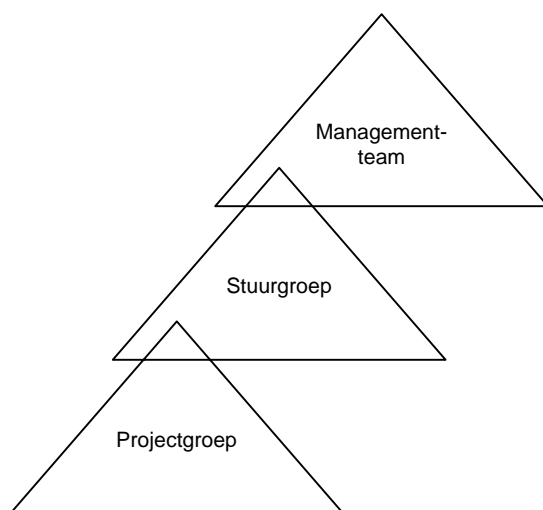
Bij gezamenlijke inkoopprojecten, zeker waarin meerdere organisaties participeren - wordt vaak gebruik gemaakt van de projectgroep – stuurgroepconstructie. Degenen die de praktische hobbels moeten nemen, zitten in de projectgroep. De stuurgroep houdt de voortgang in de gaten en hakt de knopen door waar de projectgroep niet uitkomt.

Uit de praktijkervaringen blijkt dat de directe lijnverantwoordelijken in ieder geval in de stuurgroep moeten zijn vertegenwoordigd. Als dat niet het geval is, dan is het zeer lastig de projectgroepen aan te sturen en stagnaties te doorbreken. Immers, alleen de directe managementverantwoordelijke kan een deelnemer werkelijk ter verantwoording roepen als deze oneigenlijk vast wil houden aan eigen gewoontes en werkwijzen.

Het valt ook niet mee om als materiedeskundige los te komen van het eigen (persoonlijk) belang en oog te hebben voor de gemeenschappelijke voordelen. In feite is er dan sprake van 'de kalkoen vragen wat we met Kerst gaan eten': je vraagt diegene afstand te doen

van eigen gemakken ten behoeve van grotere voordelen voor de samenwerkende organisaties.

Ook als er geen sprake is van een stuurgroep, is het essentieel om te zorgen voor een goede verankering van de projectgroep binnen de deelnemende organisatie. Dit helpt voorkomen dat deelnemers op persoonlijke titel zaken naar voren brengen, zonder het draagvlak hiervoor binnen de eigen organisatie te waarborgen. Dit zet de implementatie van de eindresultaten van de projectgroep onder druk. Idealiter is er sprake van een *linking pin*-structuur. Daarbij is een lid van de projectgroep tevens lid van een hogere, coördinerende functie, zoals onderstaande figuur illustreert.



Zorg ervoor dat er een duidelijke opdrachtgever is voor de gezamenlijke aanbesteding. Een overlegorgaan als opdrachtgever is een te algemeen en anoniem medium om slagvaardig knopen door te kunnen en te mogen hakken. Bij voorkeur wordt de opdrachtgeversrol vervuld door een aanwijsbaar verantwoordelijk individu (bijvoorbeeld een portefeuillehouder op strategisch niveau), die voldoende kennis, autoriteit en draagvlak bij de betrokkenen geniet en de belangen van de verschillende partijen kan wegen.

Zorg ervoor dat ook de projectleider van de projectgroep draagvlak heeft bij de leden van de project- en de stuurgroep! Voorkomen moet worden dat er ideeën bestaan over een verborgen agenda bij de projectleider. Vaak is het handig dat de projectleider een onafhankelijke partij is, die geen direct belang heeft bij het in te kopen artikel.

### **3.3 Welk type aanbesteding is het meest succesvol?**

Gezamenlijke aanbestedingen die zijn geïnitieerd vanuit een concrete aanbestedingsbehoefte (bijvoorbeeld het contract loopt binnenkort af) kennen meer druk en noodzaak om tot actie te komen en hebben daarmee al automatisch de intrinsieke motivatie om slagvaardig met elkaar aan de gang te gaan.

Samenwerkingsprojecten die zijn gestart vanuit een andere behoefte, bijvoorbeeld rijksbrede besparingsnoodzaak of rijksbrede impuls tot meer samenwerking, hebben meer externe druk en sturing nodig om de voortgang erin te houden en de deelnemers bij het project betrokken te maken en te houden. Belangrijk is om dit als projectleider te herkennen en hiervoor extra stuurmechanismen in te bouwen.



## **4. Evaluatie inkooppilots Communicatiediensten**

### **4.1 Introductie**

Communicatiedirecties krijgen steeds vaker te maken met het Europees aanbesteden van communicatiediensten en –producten. Dit wordt door velen ervaren als een tijdrovend, bureaucratisch en complex (juridisch) proces waar specifieke kennis en ervaring voor nodig is. Kennis en ervaring die niet per sé tot de kernactiviteiten van de communicatiedirecties behoort.

Ook worden communicatiedirecties steeds meer aangesproken en gecontroleerd op de wijze van aanbesteden en inkopen door juristen en accountants. Daarnaast verschilt de wijze van (Europees) aanbesteden per ministerie met als gevolg dat de 'communicatiemarkt' te maken heeft met een 'rijksoverheid' die niet eenduidig en consequent opereert.

Omdat communicatiedirecties in veel gevallen dezelfde soort diensten en producten aanbesteden in min of meer dezelfde markt, kwam het idee naar voren of het gezamenlijk (Europees) aanbesteden een oplossing kan bieden voor de gesignaleerde knelpunten. Dit heeft ertoe geleid dat de Voorlichtingsraad (VoRa) in het voorjaar van 2002 het besluit heeft genomen om, in samenwerking met de projectdirectie PIA, een drietal inkooppilots communicatiediensten te starten, te weten Communicatie-onderzoek, Massamediale campagnes met inzet van meerdere media (hierna te noemen Campagnes) en Drukwerk.

Na ruim een jaar met de inkooppilots aan de slag te zijn geweest, heeft de stuurgroep Inkooppilots communicatiediensten besloten de pilots te beëindigen als gevolg van ontoereikende voortgang en resultaten. Deze notitie bevat een verslag van de inrichting, werkwijze en lessons learned uit de inkooppilots.

De resultaten zoals in deze evaluatie verwoord, zijn gebaseerd op de bevindingen van de stuurgroep, de projectleiders en de projectsecretaris van deze inkooppilots en de projectleider Gezamenlijk Inkopen en Aanbesteden (ontwikkelen Leidraad). Concrete zaken die uit de evaluatie naar voren zijn gekomen met betrekking tot het gebruik van de Leidraad GIA, zullen hierna slechts op hoofdlijnen worden aangestipt.

## 4.2 Doelstellingen van de pilot

De doelstellingen van de pilots zijn het ervaring opdoen met gezamenlijk inkopen, het toetsen van de 'Leidraad voor gezamenlijk inkopen en aanbesteden voor de overheid' en het daadwerkelijk verwerven van het desbetreffende product of de dienst. Daarnaast wilde de VoRa aanvullende checklisten en/of handleidingen ontwikkelen specifiek gericht op het gezamenlijk inkopen van communicatiediensten.

## 4.3 Deelnemers aan de pilot

*Massamediale campagnes:*

- BZK
- SZW
- VROM

*Communicatie-onderzoek:*

- EZ
- SZW
- OCW

*Drukwerk:*

- Justitie
- BZK
- SZW

Deze pilot heeft geen doorgang gevonden, zie ook hieronder.

## 4.4 Projectleiderschap

Voor de pilots Campagnes en Communicatie-onderzoek zijn projectleiders aangetrokken van de RVD: Marcel Vos voor de pilot Campagnes en Dirk-Jan den Boer en later Yolanda Rijckaert voor de pilot Communicatie-onderzoek. Voor projectleiderschap van de pilot Drukwerk is een beroep gedaan op de deelnemende ministeries.

Het zoekproces naar een projectleider werd bemoeilijkt door het feit dat drukwerk bij ieder ministerie onder een andere verantwoordelijkheid cq. budgethouder viel, namelijk de afdeling Communicatie of de Facilitaire Dienst. Uit de inventarisatie bleek dat qua volume het grootste aandeel van drukwerk onder de verantwoordelijkheid van de afdeling Communicatie gevonden kon worden. Helaas is het niet gelukt, ondanks het grootste verwachte besparingspotentieel, een projectleider binnen de eigen gelederen aan te trekken. Daarom is besloten, met toestemming van de VoRa, om de pilot Drukwerk vooralsnog aan te houden.

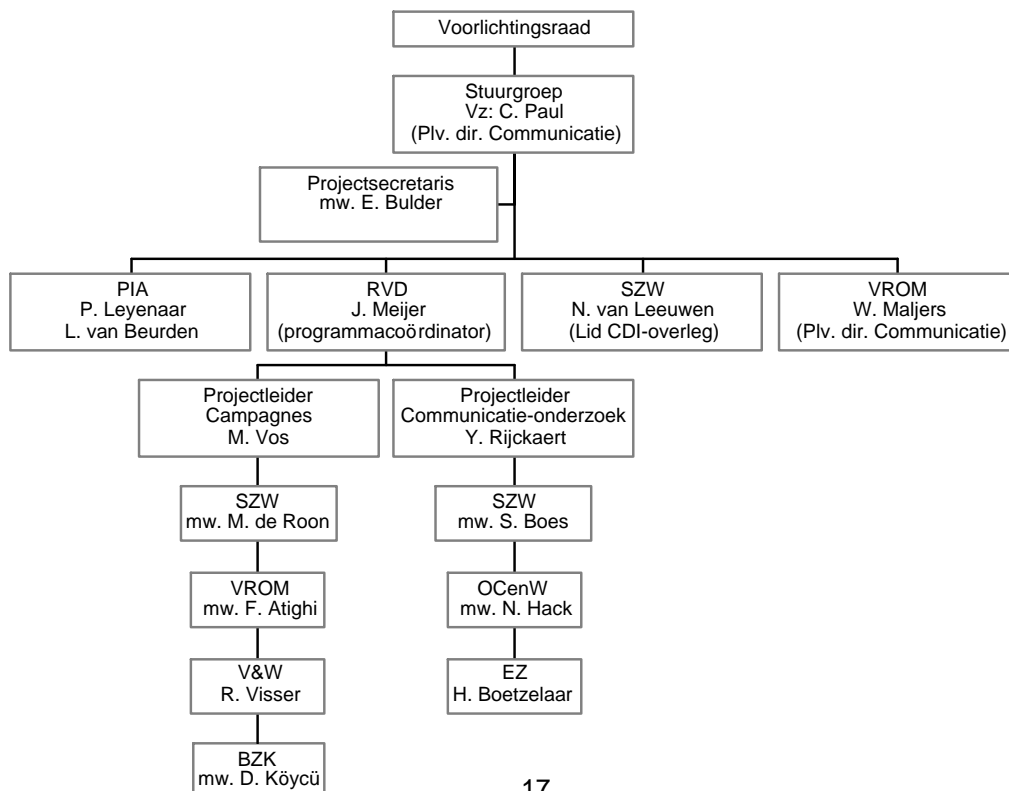
#### 4.5 Werkwijze tijdens de pilots

In de periode oktober 2002 –oktober 2003 hebben er voor de pilots Campagnes en Communicatie-onderzoek veertien respectievelijk acht werkgroepbijeenkomsten plaatsgevonden. De deelnemers aan de pilots zijn door de afgevaardigden van de VoRa binnen hun ministerie benaderd. Nadat de projectleiders hun projectplan hadden opgesteld en deze door de stuurgroep en VoRa waren goedgekeurd, zijn de pilots van start gegaan.

Bij iedere pilot heeft een startbijeenkomst plaatsgevonden, waarbij de deelnemers de Leidraad GIA kregen uitgereikt en uitleg kregen over de doelstellingen en werkwijze tijdens de pilots. Tijdens de pilots is vervolgens de fasering van het GIA-inkoopmodel gevolgd, met de daarbij behorende checklisten en beslisdocumenten.

#### 4.6 Besturingsmodel

Voorafgaande aan de start van de pilots hebben gesprekken plaatsgevonden tussen de voorzitter van de stuurgroep, de RVD en vertegenwoordigers van PIA om helder te krijgen hoe de verantwoordelijkheden en besluitvorming tijdens de pilots zullen verlopen, zie ook bijlage 1. Het besturingsmodel van de pilots is als volgt weer te geven:



Het besturingsmodel is vooraf uitgewerkt tot en met het niveau van de projectleiders. De deelnemende ministeries hebben zelf deelnemers afgevaardigd, zonder tussenkomst van de projectleiders of de stuurgroep. De VoRa bezat het formeel opdrachtgeverschap van de pilots. De voorzitter van de stuurgroep (Cees Paul) had echter geen (permanente) zitting in de VoRa. De afgevaardigde van SZW (Nico van Leeuwen) had zitting in het CDI-overleg. De afgevaardigde van VROM (Wiepke Maljers) was als enige stuurgroep lid de direct leidinggevende van een deelnemer van de pilots.

## **4.7 Lessons learned**

De pilots hebben een aantal waardevolle lessen opgeleverd waaruit bij toekomstige inkoop samenwerking lering kan worden getrokken.

### **4.7.1 Reikwijdte van de pilots**

Lange tijd bleef onduidelijk voor hoeveel ministeries de resultaten van de pilots moesten gelden, de deelnemers aan tafel of de gehele rijksoverheid. Hoewel werd afgesproken dat tussentijds aanhaken van andere ministeries slechts kon als hierdoor geen vertraging ontstond, werd meerdere keren aan de VoRa gevraagd of zich nog ministeries voor de pilots wilden aanmelden.

Mede hierdoor kwam de vraag omtrent de reikwijdte van de pilots regelmatig weer terug in de werkgroepen, waardoor er verwarring bij de deelnemers ontstond. Dit werd versterkt door de wens vanuit de VoRa om ook andere ministeries te laten profiteren van de resultaten van de pilots, het zogenaamde 'aanhaken' op de eventueel afgesloten contracten. De juridische haalbaarheid hiervan was echter discutabel.

*Het is raadzaam om een gezamenlijk inkoopproject pas te starten als de initiatieffase volledig is afgerond en duidelijk is hoeveel ministeries willen participeren. Hierdoor kunnen de deelnemers zich volledig concentreren op hun taak.*

### **4.7.2 Eigen belang versus gemeenschappelijk belang**

Hoewel alle deelnemers het nut en de noodzaak van gezamenlijk inkopen inzagen, is uit de pilots gebleken dat men in de praktijk vooral het eigen belang laat prevaleren. Hierbij houdt men vast aan maximale keuzevrijheid. Samen inkopen moet met name iets voor de ministeries zelf opleveren (een groter voordeel dan ze nu al hebben) en daarbij wil men eigen werkwijzen en gewoontes geen geweld aandoen. Van het gegeven dat men vaak meer terugkrijgt dan men (naar eigen beleving) inlevert, is men nog weinig doordrongen. Het niet Europees hoeven aan te besteden staat als voordeel van inkoop samenwerking

met stip bovenaan. Aan besparing van geld en tijd door efficiënter werken wordt minder belang gehecht. Dit laatste werd zelfs door één deelnemer als ongewenst effect gezien, aangezien daardoor de formatie van de afdeling gereduceerd zou kunnen worden.

*Stevige sturing vanuit de lijn is noodzakelijk om een gedragsverandering te bewerkstelligen, zodat eigen gewoontes en (oneigenlijke) wensen kunnen worden doorbroken in het belang van de positieve effecten van de samenwerking.*

#### **4.7.3 Noodzaakbeleving**

De voortgang van de pilots werd bemoeilijkt door agendatechnische problemen van de projectleiders en deelnemers. Dit belemmerde het goed doorpakken op lastige onderwerpen, wat ertoe leidde dat discussies lang duurden en zich herhaalden als deelnemers bij eerdere bijeenkomsten niet aanwezig waren.

Hierdoor ontstond de vraag hoe groot het commitment van de deelnemers voor deze pilots nu daadwerkelijk was. Zo bleek geen van de deelnemers een concrete aanbestedingsbehoefte te hebben. Voor de pilot Communicatie-onderzoek bleek dat de onderzoeksopdrachten veelal ver onder de aanbestedingsgrens liggen. De mogelijkheid om voorop te lopen in het vormgeven van inkoop samenwerking en eventueel toekomstig 'opleggen van hogerhand' voor te zijn, boden onvoldoende intrinsieke motivatie om door te pakken op heikele punten en bereidheid om water in de wijn te doen.

Uiteindelijk bleken de in de inleiding genoemde punten, namelijk het opdoen van kennis en ervaring met Europees Aanbesteden, het vergroten van de transparantie en het verkrijgen van een consequente rijksoverheid van minder belang voor de deelnemers.

*Het hebben van een acuut en concrete aanbestedingsbehoefte zou waarschijnlijk positief hebben gewerkt op de voortgang en eindresultaat van de pilots. Daarnaast is het goed om te checken, naast het organisatiebelang, of de deelnemers persoonlijk een innerlijke 'drive' hebben om zo veel mogelijk uit het project te halen.*

#### **4.7.4 Juridische voetangels en klemmen**

Het proces werd in belangrijke mate bemoeilijkt doordat er geen zekerheid kon worden gegeven omtrent de juridische haalbaarheid van de gewenste aanbestedingsconstructie. De opties die geboden werden, waren de zogenaamde Programma-aanbesteding, zoals toegepast door de RGD, en het 'mandje van bureaus', een mantelovereenkomst met een beperkt aantal bureaus.

Juridisch advies is vooral ingewonnen bij de juridische dienst van de RVD. Aangezien zij geen ervaring hadden met dit soort constructies, bleef het lange tijd onduidelijk wat de mogelijkheden en onmogelijkheden waren met betrekking tot deze opties.

Daarnaast bleek dat de verschillende juristen ook uiteenlopende visies hadden op dezelfde problematiek. In bijlage 2 zijn de juridische vragen en antwoorden opgenomen die tijdens de pilots aan de orde zijn geweest.

De juridische aspecten leidden tot veel spraakverwarring binnen de pilots, hetgeen de onderlinge samenwerking en bereidheid van de deelnemers onder druk heeft gezet. De consequenties van de verschillende keuzes bleven voor de deelnemers nog onvoldoende belicht, waardoor men op dit punt niet tot overeenstemming heeft kunnen komen.

*Het is aan te raden om voorafgaande aan een inkoop samenwerking te inventariseren wat het juridische kader is waarbinnen verschillende contractvormen kunnen worden ontwikkeld. De aanwezigheid van een jurist tijdens een werkgroepbijeenkomst helpt om verwarring en interpretatieverschillen te voorkomen.*

#### **4.7.5 Besturingsmodel**

Zoals in het bovenstaande is weergegeven, bevatte het besturingsmodel slechts indirecte mogelijkheden om de pilots aan te sturen. Daardoor was het niet mogelijk om bepaalde stagnaties in de pilots te doorbreken, zoals het willen behouden van eigen werkwijzen en niet maken van keuzes. Een sturende rol van de projectleider in deze had geen positief effect. De VoRa is voor het hakken van dergelijke concrete knopen een te algemeen en anoniem platform gebleken.

Ook hadden de stuurgroep of de projectleiders geen directe invloed op de wijze waarop de deelnemers de voortgang en resultaten van de pilots binnen hun organisatie communiceerden en afstemden. Zo verschilden de deelnemers van mening of en wanneer afdelingen Inkoop, beleidsdirecties en andere stakeholders binnen de eigen organisatie betrokken moesten worden bij de pilots. Hoewel de algemene mening was dat dit de eigen verantwoordelijkheid van de deelnemers betrof, bleek in de praktijk dat soms op persoonlijke titel zaken binnen de pilots werden gebracht, zonder het draagvlak hiervoor breder binnen de eigen organisatie te checken of te waarborgen. Dit zette de uiteindelijke implementatie van de resultaten onder druk.

Een ander aspect van het besturingsmodel van de inkoop pilots is de invloed van stakeholders uit de eigen organisatie op het gezamenlijk resultaat van de pilots. Zo vond de afdeling Inkoop van één van de deelnemers het niet acceptabel om vooruit te lopen op toekomstige aanbestedingswetgeving, hoewel de juridische dienst van de RVD hier geen

bezwaar in zag. Hierdoor ontstond de vraag welke stem zwaarder weegt: de expertise binnen de pilots of de achterban van de individuele deelnemer.

Uiteindelijk heeft de voorzitter van de stuurgroep geïntervenieerd door bij alle lijnverantwoordelijken van de communicatiedirecties de voortgang van de pilots bespreekbaar te maken en het commitment vast te stellen. Op basis hiervan is besloten de pilots te beëindigen.

*Het is raadzaam om de lijnverantwoordelijken van de deelnemers aan inkoop samenwerking direct zitting te laten nemen in een overkoepelende stuurgroep, zodat slagvaardig kan worden omgegaan met knelpunten binnen de samenwerking. Ook dienen er korte lijnen te bestaan tussen de opdrachtgever en de uitvoering, zodat beter sturing kan worden gegeven aan de voortgang. Bij voorkeur wordt de opdrachtgeversrol vervuld door een aanwijsbaar verantwoordelijk individu (bijvoorbeeld een portefeuillehouder), met de kennis en autoriteit om de verschillende belangen af te wegen en zodoende slagvaardig besluiten te nemen.*

#### **4.7.6 Juiste vraag op de juiste plaats**

In totaliteit is er ruim een jaar besteed aan het doorlopen van de eerste twee fasen van het GIA-inkoopmodel (van de in totaal zes fasen), de fase Verkenning en Synchronisatie. In deze twee fasen wordt het fundament gelegd voor de verdere inkoop samenwerking.

Eén van de redenen van deze tijdsbesteding is dat de discussie zich hier met name richt op het organisatiebelang van de deelnemers en de randvoorwaarden die nodig zijn om de beoogde samenwerking tot een goed einde te brengen. Dit zijn onderwerpen waar materiedeskundigen zoals communicatie-adviseurs en –onderzoekers van nature weinig energie bij voelen.

Ook was er sprake van het effect van ‘de kalkoen vragen wat we met Kerst gaan eten’, namelijk conflicterende eigen belangen. Aangezien zaken nog weinig concreet konden worden gemaakt (zo kon het historische en het te verwachten inkoopvolume niet worden ingeschat) en inspanningen hiertoe veel energie vergde, ontstond er een ongeduldige sfeer in de werkgroepen, die de samenwerkingsbereidheid van de deelnemers nadelig heeft beïnvloed.

*Het is raadzaam de samenstelling van projectgroep te variëren gaande het proces: in eerste instantie niet de materiedeskundigen maar de management verantwoordelijken. Hierdoor kunnen op het juiste niveau de kaders worden vastgesteld, waaraan vervolgens de materiedeskundigen invulling kunnen gaan geven. Hierdoor wordt tevens uitgesloten dat eigen belang van de materiedeskundige prevaleert boven het organisatie- of gemeenschappelijk belang.*

#### **4.7.7 Gebruik van de Leidraad GIA**

Bij aanvang van de werkgroepen is in beide pilots de checklist zoals opgenomen in de Leidraad GIA integraal aan de werkgroepleden voorgelegd. De werkgroepleden voelden zich echter door het niveau en de hoeveelheid vragen overweldigd. Daaropvolgend hebben de projectleiders de vragen selectief aan de deelnemers voorgelegd.

Zoals eerder gezegd, hebben de werkgroepen zich nog alleen beziggehouden met de fasen Verkenning en Synchronisatie. Aangezien deze twee fasen veel tijd vergen, ontstaat de indruk dat er geen voortgang wordt geboekt. Het is daarom raadzaam om de deelproducten tijdens deze fasen expliciet te maken, zodat de voortgang zichtbaar kan worden gemaakt.

Aangezien 'slechts' de eerste twee fasen van het inkoopmodel zijn doorlopen, kunnen geen specifieke conclusies worden getrokken met betrekking tot benodigde aanvullingen van de Leidraad GIA ten behoeve van het gezamenlijk inkopen van communicatiediensten.

*De Leidraad GIA is vooral een nuttig instrument voor projectleiders of voorzitters van inkoop Samenwerkingen. Het biedt houvast tijdens besprekingen en helpt het proces te structureren. Het is echter raadzaam om de inhoud van de Leidraad GIA gedoseerd aan de deelnemers aan te bieden, aangezien zij de Leidraad GIA al snel als te omvangrijk beschouwen. Van belang is ook om de Leidraad niet te zien als dwingend en belastend instrument, maar als hulpmiddel die het denkwerk tijdens een samenwerkingsproject kan verlichten.*

# **BIJLAGE 1**

## **Rol- en taakverdeling betrokkenen bij de inkooppilots communicatiediensten**

Nadere uitwerking d.d. 7 augustus 2002 n.a.v. stuurgroepvergadering 18 juli 2002

### **1. Voorlichtingsraad (VoRa)**

- VoRa is opdrachtgever van de pilots;
- VoRa beslist over tussen- en eindproducten van de pilots op basis van advies van de stuurgroep;
- VoRa beslist over implementatie, beheer en follow-up op basis van aanbevelingen van de stuurgroep.

### **2. Deelnemende ministeries**

- Deelnemende ministeries machtigen de VoRa schriftelijk namens hen te komen tot gezamenlijke aanbesteding en inkoop van betreffende communicatiediensten;
- Deelnemende ministeries geven op grond van departementale richtlijnen en andere departementale ontwikkelingen aan tot welke fase in het proces van gezamenlijke aanbesteding en inkoop zij kunnen deelnemen: dit kan betekenen dat een ministerie zich na een bepaalde fase in het proces moet terugtrekken;
- Deelnemende ministeries aan pilots zijn verantwoordelijk voor departementale afstemming met en terugkoppeling aan relevante departementale beslissers.

### **3. Stuurgroep**

- Voorzitter geeft leiding aan de stuurgroep namens de VoRa;
- Voorzitter en leden rapporteren binnen hun gremium over voortgang en resultaten pilots;
- Stuurgroep bewaakt kwaliteit tussen tussen- en eindproducten en brengt advies uit aan de VoRa over tussen- en eindproducten;
- Stuurgroep bewaakt kwaliteit en voortgang van de pilots, leerervaringen en aanbevelingen ten aanzien van implementatie, beheer en follow-up;
- Stuurgroep creëert randvoorwaarden en faciliteert om kwaliteit en voortgang te waarborgen.

#### **4. Programmacoördinator**

- Programmacoördinator is opdrachtnemer namens de VoRa en budgetverantwoordelijk;
- Programmacoördinator is eerste aanspreekpunt voor projectleiders;
- Programmacoördinator rapporteert aan de stuurgroep en in overleg met de voorzitter van de stuurgroep aan diverse VoRa-gremia, w.o. PCI;
- Programmacoördinator coördineert de pilotprojecten.

#### **5. Projectleider, projectsecretaris en projectgroep**

- De projectleider is verantwoordelijk voor het opstellen van het projectplan en de (kwaliteit en voortgang van de) tussen- en eindresultaten van het deelproject;
- De projectleider bepaalt in overleg met de projectsecretaris en de leden de organisatie, planning en inrichting van het project;
- De projectsecretaris ondersteunt de projectleider, voert diverse taken uit en vervult een 'verbindende' rol tussen de deelprojecten (als projectsecretaris van alle deelprojecten);
- De projectgroepleden vervullen hun rol en taak zoals genoemd onder punt 2.

#### **6. Werkgroep GIA**

- Werkgroep GIA is klankbord en fungeert als 'expert' voor projectleiders en projectsecretaris;
- Werkgroep GIA verwerkt resultaten pilots in leidraad GIA.

## BIJLAGE 2

### Veel gestelde vragen (mei 2003)

*(J) betekent: juridische check verricht*

<b>Aanbesteden van mantelcontract binnen EA</b>	Richtlijn. Politiek akkoord per 21 mei 2002. Er moet nog overeenstemming worden bereikt binnen het Europees Parlement.
---	--

### Minimale afnameplicht

Is er een minimale afnameplicht?	Minimale afnameplicht: Ja. Indien niet aanbesteden: vergoeding tegenover stellen? Nee (tenzij raamcontract, dan wel iets plaatsen).
----------------------------------	--

### Ministeries

Mag een ministerie het contract opzeggen (bijvoorbeeld na 4 jaar)	Ja, dat mag. Je moet vooraf de opzeggingsbepalingen bepalen (J).
Wat gebeurt er als een ministerie tijdens de contractperiode opzegt?	
Wat als dientengevolge veel minder opdrachten worden aanbesteed dan wel het totaal bestede bedrag lager uitvalt?	De kans dat deze situatie zich voordoet bij een juiste raming is gering. Stel dat dat 2 miljoen wordt geraamd en uiteindelijk wordt 1 miljoen dan wel 4 miljoen aanbesteed, dan is dat geen probleem.
Wat is de maximale looptijd van het contract?	Maximaal vier jaar, verlening mag alleen als aan bijzondere voorwaarden wordt voldaan (J).

### Contactbeheer

Wie is juridisch aansprakelijk?	Contractbeheerder is juridisch aansprakelijk.
Wie is contractbeheerder?	Is het Rijk, dat is altijd specifiek 1 ministerie (J).
Mag je contractbeheer en financieel beheer uit elkaar trekken?	Ja dat mag, het is niet aan te raden (J).
Kosten verbonden aan het contractbeheer?	Wie betaalt die? (overleggen met de deelnemers).

### Perceelindeling

Welke voorwaarden zijn er ten aanzien van de perceelindeling?	Percelen moeten elkaar uitsluiten (J).
Hoe definiëren we de uitsluitingsgronden?	Op basis van duidelijk toetsbare criteria (J) en duidelijke omschrijving.

Wat als er uiteindelijk in 1 perceel niets wordt aanbesteed?	Waarschijnlijk een vergoeding uitkeren (hangt samen met niet voldoen aan afnamenplicht). Afhankelijk van type contract (mantel/raam).
--	--

### Aankondiging

Moet in de aankondiging de naam van de ministeries worden genoemd?	Ja, de naam van de ministeries of het Rijk (J).
--	---

### Inschrijven

Mogen bureaus zich op meerdere percelen inschrijven?	Ja dat mag (J).
Soort EA?	Niet openbaar. Opdracht met onderhandeling na preselectie.

### Selectiecriteria

Mag de zwaarte (met name financieel) van de selectiecriteria per perceel verschillen? Dit is van belang voor perceel 2 (kwalitatief onderzoek). De kleine bureaus zijn het beste, deze moeten niet buiten de aanbesteding vallen	Is lastig.
Is er een minimale afnameplicht?	Ja, bij alle bureaus in het mandje moet binnen de loopduur van het contract een opdracht worden aanbesteed. Anders moet een vergoeding worden toegekend. Er moet een duidelijke regeling zijn. Is toch afhankelijk van het type contract.
Moet je in de selectiecriteria aangeven hoeveel opdrachten worden aanbesteed?	Het totaalbedrag moet geraamd worden. Het uiteinde aanbestede bedrag mag 5% hoger zijn. Het aantal opdrachten is niet van belang. Het gaat om de opdrachtsom. Dit is in tegenspraak met het eerder gegeven antwoord!!
Moet er een minimaal aantal bureaus per perceel worden geselecteerd?	Ja, drie bureaus (J).
Wat is het maximum?	Onbeperkt. Let wel dat naarmate meer bureaus worden geselecteerd, de kans groter wordt dat uiteindelijk bij veel bureaus niets wordt aanbesteed (J).

	Uit efficiency-overwegingen: stel maximum op ongeveer 5.
Hoe zorgen we ervoor dat we binnen het mandje voldoende bureaus hebben om uit te kiezen (zeker in perceel 1, een veelheid aan soorten opdrachten en maar vijf a zes bureaus in dit perceel)?	Meer bureaus selecteren. Let wel: minimale afnameplicht / vergoeding (afhankelijk van type contract).
Moeten we de selectiecriteria voor het aanbesteden van individuele onderzoeksopdrachten binnen het mandje, opnemen in het selectiedocument?	Ja.

#### **Aanbesteden individuele onderzoeksopdracht**

Mogen opdrachten bij bureaus buiten het mandje worden aanbesteed?	Ja, dat mag. Daarvoor moeten toetsbare criteria worden geformuleerd (J). Stel: heel specifiek onderzoek: eerst bureaus in het mandje vragen, daarna er buiten.
Wat indien er bij beleidsafdelingen een communicatieonderzoek wordt aanbesteed?	Deze vallen binnen de opdracht 'communicatieonderzoek' van deze EA. Moeten dus binnen dit contact worden aanbesteed.
Korting?	Via staffeling (per opdracht en totaal) en prijslijst.
Mag je een korting bedingen bij een bepaald besteed bedrag?	Staffelen! Ja, meenemen in de selectiecriteria, Korting wordt achteraf verdeeld over de deelnemende ministeries (voorstel: korting verdelen naar rato van het aanbestede bedrag).
Hoe verloopt de aanbesteding van een opdracht binnen het mandje?	Bij alle bureaus in het mandje (van het betreffende perceel) een offerte aanvragen (J) (dit mag de AO van de individuele ministeries niet doorkruisen) .
Wat indien binnen zes maanden (na de start van het contract) geen opdracht wordt aanbesteed?	Afhankelijk van contract wat er dan moet gebeuren.
Moet je een doelgroeponderzoek (perceel 1) perse aanbesteden binnen het raamcontract?	Ja, tenzij ...

Moeten er criteria worden opgesteld voor het gunnen van opdrachten binnen het mandje?	Ja, toetsbare criteria. Alle bureaus moeten een eerlijke kans krijgen en de beoordeling moet objectief plaatsvinden (dit is geen garantie dat uiteindelijk bij alle bureaus binnen het mandje wat wordt aanbesteed) (J)
Op basis van welke criteria selecteer je binnen het mandje	o.a. op basis van de prijs en prijs/kwaliteitverhouding (bureaus binnen het mandje zijn natuurlijk al geselecteerd op kwaliteit)

### **Bureaus**

Stel een bureau valt af (gaat failliet of om andere redenen), mag je dan het mandje aanvullen?	Nee. In dat geval moet er een nieuwe EA plaatsvinden (J).
Wat indien bureaus fuseren - in het mandje? - in en buiten het mandje?	Let op: o.a. conflicting accounts en er moeten minimaal drie bureaus overblijven.

### **Overig**

<b>Pretest</b>	Deze is opgenomen in zowel de campagne EA als de communicatie onderzoek EA.
----------------	---

### **Lopende contracten**

Hoe verhouden lopende contracten zich tot elkaar (lopende raamcontracten bij ministeries)	Overlap voorkomen (anders dubbel aanbesteden) (J)
---	---

De juridische dienst maak momenteel een studie van het aanbesteden van raamcontracten binnen E.A. Mede op basis van de notitie van BZK hierover. Zij maken een document waarin wordt aangegeven binnen welke randvoorwaarden aanbesteding plaats kan vinden.