

Gemeentelijke inkoopcoalities Wmo 2015 in beeld

Prof.dr. Jan Telgen¹, Niels Uenk MSc²

De Universiteit Twente en het Public Procurement Research Centre³ (PPRC) hebben de samenwerking tussen gemeenten bij de recente aanbestedingen van begeleiding in kaart gebracht.

Schaal

Gemeenten worden vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk voor de begeleiding van kwetsbare burgers, wat tot en met 2014 onder de AWBZ valt. Meer dan 90% van de gemeenten heeft in 2014 de samenwerking met tenminste één andere gemeente gezocht voor de inkoop van maatwerkvoorzieningen *begeleiding*. Gemiddeld bestaan de samenwerkingsverbanden uit vier gemeenten, maar er is veel variatie: er zijn samenwerkingsverbanden van een tweetal tot maar liefst 22 samenwerkende gemeenten in de provincie Groningen. Opvallend is dat in deze provincie alle gemeenten samenwerken op één na: Bellingwedde, dat zelfstandig heeft ingekocht. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de omvang van inkoopcoalities.

Omvang inkoopcoalitie	Frequentie	Totaal aantal leden (percentage van totaal)
1 gemeente	36	36 (9%)
2 tot 4 gemeenten	27	81 (20%)
5 tot 9 gemeenten	30	203 (50%)
10 of meer gemeenten	6	83 (21%)

Tabel 1: Overzicht omvang inkoopcoalities

Hoe de samenwerking tot stand komt varieert. In Gelderland heeft bijvoorbeeld Arnhem het initiatief genomen en kleinere gemeenten in de regio uitgenodigd om bij hun inkoopproces aan te haken. In andere provincies is het beeld juist dat de grootste gemeente(n) zelfstandig inkopen, en de middelgrote en kleinere gemeenten de samenwerking opzoeken: bijvoorbeeld diverse samenwerkingsverbanden van gemeenten rondom Utrecht. Onder de gemeenten die niet samenwerken zijn onder meer Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Heerenveen, Leeuwarden, Almere, Lelystad en Zwolle. Er zijn echter ook zeer kleine gemeenten die zelfstandig inkopen: bijvoorbeeld Ommen (ruim 17000 inwoners), Bellingwedde (9000 inwoners).

Voor- en nadelen voor Gemeenten

Gezamenlijk inkopen heeft voor de gemeenten voor- en nadelen. De voornaamste voordelen zijn het behalen van proces-efficiëntie: niet alle 403 gemeenten hoeven zelf het wiel uit te vinden en zelfstandig een inkoopprocedure te organiseren. Daarbij komt dat vooral kleinere gemeenten minder specialistische kennis in huis hebben, en om die reden graag aanhaken bij grotere buurgemeenten. Ook wordt gezamenlijke kennis gebundeld en is de positie van een inkoopcoalitie sterker ten opzichte van marktpartijen. Zo werken 13 Noord-Friese gemeenten samen bij de inkoop, en worden daar forse bezuinigingen in de tarieven doorgevoerd en is het voor de aanbieders die volledig van

¹ Hoogleraar Inkoopmanagement voor de publieke sector aan de Universiteit Twente

² Onderzoeker en adviseur bij PPRC

³ PPRC = Public Procurement Research Centre, een samenwerkingsverband op het gebied van Public Procurement tussen de Universiteit van Utrecht (prof. Elisabetta Manunza, leerstoel aanbestedingsrecht) en de Universiteit Twente (prof. Jan Telgen, leerstoel Inkoopmanagement).

deze gemeenten afhankelijk zijn 'slikken of stikken'. Een ander nadeel waar niet elke gemeente zich van bewust is, is dat bij samenwerking de kennis over inkopen in het sociaal domein niet volledig binnen de eigen organisatie wordt opgebouwd.

In onze visie is het belangrijkste nadeel van inkoop samenwerking de verminderde autonomie: de gemeenten in de inkoopcoalitie moeten eenzelfde benadering hebben van de decentralisaties, anders kunnen ze niet gezamenlijk inkopen. Als de ene gemeente activiteiten per uur wil inkopen en de andere gemeente wil resultaten inkopen dan kan er niet samen ingekocht worden. En juist die definitie van de in te kopen diensten bepaalt voor een groot deel de transformatie die in het sociaal domein beoogd wordt. Gevolg is dat gemeenten voor deze transformatie afhankelijk worden van anderen. Niet alleen moeten ze zich moeten schikken en met verschillende stakeholders (zowel politiek als uitvoeringsgericht) tot compromissen komen, maar veelal bepalen de langzaamsten het tempo. Alle genoemde nadelen nemen qua impact toe naarmate de samenwerkingsverbanden groter worden.

Impact op innovatie

De genoemde nadelen van grote samenwerkingsverbanden maken het in de praktijk lastig om de beoogde transformatie te realiseren. Dit wordt zichtbaar in tabel 2, waarin het percentage van het aantal gemeenten dat een traditionele (input) bekostiging versus een innovatieve (resultaat of populatie-) bekostiging toepast is afgezet tegen de grootte van de inkoopcoalitie. Het blijkt dat kleine inkoopcoalities het vaakst een innovatieve bekostiging toepassen: bijna twee keer zo vaak als grote inkoopcoalities en gemeenten die zelfstandig inkopen.

Omvang inkoopcoalitie	Traditionele bekostiging	Innovatieve bekostiging
1 gemeente	59%	31%
2 tot 4 gemeenten	40%	60%
5 of meer gemeenten	57%	33%

Tabel 2: Omvang inkoopcoalitie versus innovatie in bekostiging

Voor- en nadelen voor zorgaanbieders

Ook voor zorgaanbieders heeft de gemeentelijke samenwerking voor- en nadelen. Voordelen zijn er met name op het administratieve vlak. De meeste zorgaanbieders zijn in meer gemeenten actief, en er wordt in een inkoopprocedure veel van ze gevraagd: aanwezigheid bij marktconsultaties, het opvragen en opstellen van diverse documenten en afhankelijk van het type procedure aanwezigheid bij diverse onderhandelingsrondes óf het opstellen van een (soms uitgebreide) offerte. Voor aanbieders is het gunstig als dit proces niet voor elke gemeente apart verloopt. Zo maakt het nogal uit in welke provincie aanbieders actief zijn: in Groningen heb je als aanbieder met twee aanbestedingen te maken, in Zuid Holland en Noord-Brabant met wel 18. Vooral het gemiddeld aantal gemeenten per aanbesteding varieert fors: in Flevoland maken de 6 gemeenten deel uit van 5 verschillende inkoopcoalities (soms over de provinciegrens heen).

Belangrijker is echter nog dat samenwerkende gemeenten dezelfde systematiek hanteren. Als iedere gemeente verschillende producten, tarieven en protocollen voor bijvoorbeeld facturatie hanteert, dan is dit een administratieve ramp voor zorgaanbieders: zij moeten dan feitelijk per gemeente een

aparte boekhouding gaan voeren. Samenwerkende gemeenten hanteren dezelfde maatwerkvoorzieningen tegen dezelfde leveringsvoorwaarden en uitvoeringseisen, en dit is makkelijk voor een zorgaanbieder die met meerdere gemeenten binnen een inkoopcoalitie te maken heeft. Het voornaamste risico voor zorgaanbieders is ook weer de beperking van innovatie/transformatie die inherent kan zijn aan een (grote) inkoopsamenwerking. In zo'n inkoopsamenwerking kan één innovatieve gemeente of één innovatieve aanbieder makkelijk 'gesmoord' worden door de anderen. En dat wordt versterkt door de 'inkoopmacht' van een inkoopcoalitie: aanbieders zijn vaak voor een groot deel afhankelijk van cliënten uit de betreffende gemeenten, en weigeren van de voorwaarden die een inkoopcoalitie stelt is geen optie.

Conclusie

Samenwerking tussen gemeenten bij de inkoop van Wmo-maatwerkvoorzieningen heeft veel voordelen voor zowel gemeente als zorgaanbieders. Echter, de administratieve voordelen voor gemeenten nemen af naarmate het samenwerkingsverband groter wordt omdat afstemming op het beleid van gemeentelijke bewindvoerders moeilijker wordt. Dat in de praktijk de meeste innovaties ontstaan bij kleine inkoopcoalities is in dit oogpunt dan ook niet verwonderlijk.