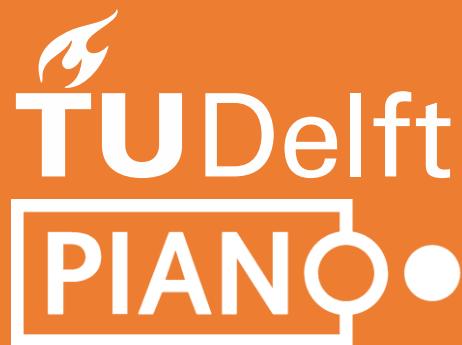


Buyer groups als katalysator voor duurzaam aanbesteden

Implementatie handreiking

Levend document met aanbevelingen



Introductie: Een levend document met aanbevelingen

Deze handreiking is bedoeld voor (semi-) publieke opdrachtgevers, die buyer groups willen implementeren in de inkoopstrategie van bouwprojecten. Deze buyer groups zijn bedoeld om Maatschappelijk Verantwoord Inkopen te stimuleren - en met name om de implementatie van circulariteit in aanbestedingen te stimuleren en de CO2-uitstoot te minimaliseren. Deze handreiking bestaat uit twee concrete onderdelen: een beslisboom voor het vormgeven van een inkoop samenwerking, en 'best-practices' voor het samenwerken binnen een buyer group.

Het eerste onderdeel is een **beslisboom**, bedoelt om publieke opdrachtgevers te helpen kiezen bij het opstarten van (of aansluiten bij) een inkoop samenwerking op het gebied van duurzaamheid. Deze beslisboom is een beknopt overzicht van bestaande wetenschappelijke literatuur, wat volledig beschreven is in het afstudeeronderzoek. De beslisboom bevat een gebruikersinstructie, die opdrachtgevers helpt om in drie stappen een vorm van samenwerking te kiezen.

Het tweede onderdeel bevat '**best-practices**'; aanbevelingen voor het samenwerken binnen een buyer group. De aanbevelingen zijn bedoelt als concrete handvatten voor succesvolle samenwerking binnen een buyer group en het harmoniseren van de inkoopvraag. De aanbevelingen zijn gebaseerd op case studies in bestaande buyer group pilots. Voor deze case studies zijn meetings geobserveerd, groepsdocumenten geanalyseerd, en deelnemers geïnterviewd. De aanbevelingen zijn gevalideerd met behulp van 2 coördinatoren van buyer groups die geen onderdeel vormden van de case studies. Voor de onderbouwing van deze aanbevelingen wordt verwezen naar het volledige (Engelstalige) afstudeeronderzoek.

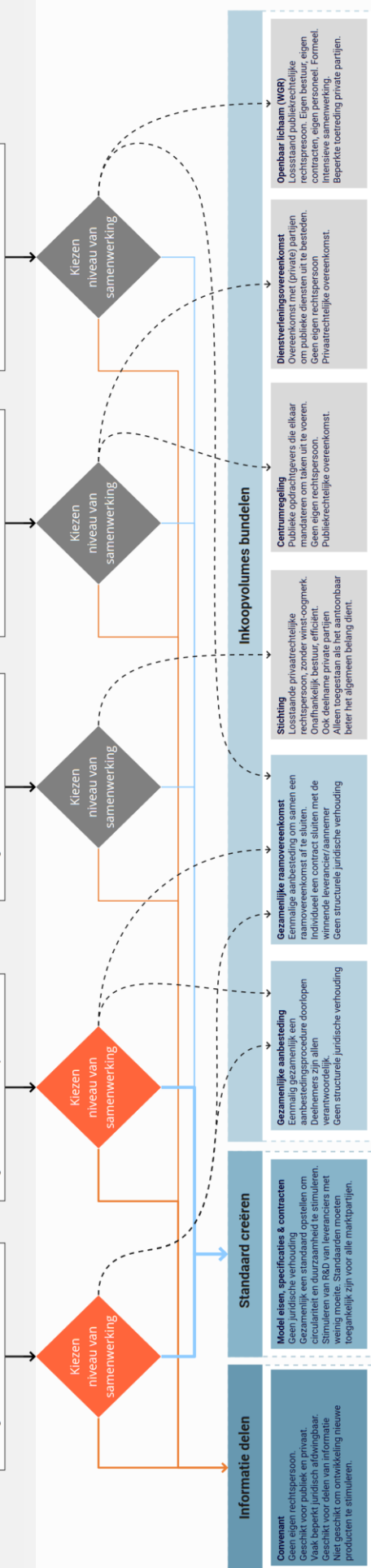
Deze handreiking is een **levend document**, aangezien de onderzochte pilot buyer groups nog niet volledig afgerond zijn. Deze huidige versie is daarom slechts een momentopname; aanbevolen wordt om de bevindingen te wijzigen of aan te vullen als de buyer groups verder gevorderd zijn in het proces. Daarnaast zijn de aanbevelingen door de scope van het afstudeeronderzoek mogelijk niet één-op-één toepasbaar op buyer groups buiten de bouwsector of buiten Nederland, en niet op groepen die niet gericht zijn op het harmoniseren van MVI-aspecten in publieke aanbestedingen.

Achtergrondinformatie Buyer Groups

Publieke aanbestedingen worden nu nog beperkt gebruikt om de duurzaamheidstransitie aan te jagen. Individuele publieke opdrachtgevers hebben vaak te weinig inkoopkracht om de markt in beweging te brengen, en een gebrek aan expertise en financiering. Dit resulteert in een gefragmenteerde vraag naar duurzame oplossingen, waardoor leveranciers vaak geen eenduidig beeld krijgen waar ze in moeten investeren. De bestaande duurzaamheidsnetwerken en concepten blijken deze transitie nog onvoldoende aan te jagen.

Daarom heeft de overheid buyer groups geïnitieerd; samenwerkingsverbanden bedoelt om de duurzaamheidsaspecten in de aanbestedingen van publieke opdrachtgevers te harmoniseren. Hiervoor worden gezamenlijke marktvisies en inkoopstrategieën geformuleerd. Deze zijn bedoeld om een eenduidig signaal aan leveranciers te geven, en kennis en ervaring te delen tussen opdrachtgevers.

Omdat deze groepen een relatief nieuw fenomeen zijn, biedt dit afstudeeronderzoek inzicht in deze groepen – zowel uit bestaande wetenschappelijke literatuur als uit empirisch onderzoek in pilots. Deze handreiking bundelt deze inzichten in concrete aanbevelingen voor publieke opdrachtgevers, die buyer groups willen implementeren in de inkoopstrategie van bouwprojecten – om zo de CO2-uitstoot te minimaliseren en circulariteit te simuleren.



Gebruiksaanwijzing beslisboom

In drie stappen naar een vorm van inkoop samenwerking tussen opdrachtgevers, om samen duurzaam inkopen te stimuleren. Bedoelt als handreiking bij deelname of oprichten van inkoop samenwerking.

1. Kiezen tussen lange of korte termijn samenwerking

Voor een startende samenwerking wordt eerst een korte termijn samenwerking voorgesteld. Deze is geschikt bij laagdrempelige ambities van deelnemers, met een beperkte behoefte aan samenwerken. Als deze succesvol is, kan overgegaan worden tot een lange-termijn samenwerking. Lange-termijn samenwerkingen zijn niet de focus van deze handreiking (en hebben verdere validatie nodig), en zijn daarom in grijs weergegeven.

2. Kiezen voor gewenste input per deelnemer

De keuze is hier of alle deelnemers gelijke input en invloed hebben op het groepsproces, of dat sommige deelnemers deze input liever uitbesteden aan andere (meer ervaren) opdrachtgevers. Gelijke input wordt alleen aangeraden voor een klein aantal deelnemers, die allen actief willen bijdragen. Het uitbesteden van input wordt alleen aangeraden voor homogene opdrachtgevers met een vergelijkbare grootte, die ongecompliceerde producten willen harmoniseren. Alleen bij de lange-termijn samenwerking is er ook de optie om deze invloed per project te wisselen, waarbij deelnemers een eigen expertisegebied hebben.

3. Kiezen voor het niveau van samenwerking

Hier zijn drie opties mogelijk: het delen van informatie, gezamenlijk een standaard creëren, of het bundelen van inkoopvolumes. Deze opties zijn cumulatief: voor het gezamenlijk creëren van een standaard, is het delen van informatie noodzakelijk. Voor het bundelen van inkoopvolumes, is het noodzakelijk om de vraag te harmoniseren en informatie te delen.

Ten eerste, het delen van informatie is bedoeld om de kennis en professionaliteit van individuele opdrachtgevers te verhogen. Deze opdrachtgevers kunnen zo betere aanbestedingen en contracten opstellen, wat de prijs/kwaliteit van het eindproduct kan verhogen. Voor het uitwisselen van kennis is aanbevolen om een convenant te tekenen met de deelnemende opdrachtgevers. Om de ontwikkeling van nieuwe producten te stimuleren, is het delen van informatie echter niet toereikend.

Ten tweede, het gezamenlijk creëren van een standaard heeft als doel om de koopkracht van opdrachtgevers te bundelen en zo een prikkel naar de markt te geven. Een gefragmenteerde vraag hindert namelijk leveranciers om te investeren in innovatie om producten te verbeteren of vernieuwen. De harmonisatie tussen opdrachtgevers kan door het maken van gezamenlijke producteisen, selectie- en gunningscriteria, en contractvoorwaarden. Aanbevolen wordt om voor het proces van harmonisatie met de deelnemende opdrachtgevers gezamenlijk een convenant te tekenen.

Ten derde, het bundelen van inkoopvolumes vergroot de koopkracht, wat aangewend kan worden voor een lagere prijs, betere kwaliteit of hogere duurzaamheidseisen. Hiervoor zijn alleen producten geschikt waarvoor opdrachtgevers vergelijkbare eisen hebben, die vaak aanbesteed worden, en waarvoor weinig maatwerk noodzakelijk is. Aanbevolen wordt om voorafgaand aan het bundelen van inkoopvolumes met de deelnemende opdrachtgevers gezamenlijk een convenant te tekenen, en gezamenlijke producteisen, selectie- en gunningscriteria, en contractvoorwaarden op te stellen.

Voor het bundelen van inkoopvolumes zijn meerdere overeenkomsten en rechtsvormen mogelijk, waarbij de voorgaande stappen de mogelijke opties bepalen: Voor korte-termijn samenwerking wordt een gezamenlijke aanbesteding of raamovereenkomst gesuggereerd: de tweede biedt meer ruimte voor maatwerk. Voor de lange-termijn samenwerkingen zijn de aanbevolen juridische verhoudingen in grijs weergegeven (deze zijn niet de focus van deze handreiking, en hebben verdere validatie nodig).

Fase 1: Samenwerking verkennen

Aanbevelingen voor werving van deelnemers



Aanbevolen is om de werving (en selectie) van deelnemers te baseren op het gewenste doel van de groep. Bijv. bij focus op snelheid: kleine groep ervaren deelnemers. Bij focus op volledigheid en continuïteit: grote groep diverse deelnemers.



Een bottom-up aanpak van deelnemers werven, waarbij één opdrachtgever contact legt met zijn collega-opdrachtgevers, zorgt meestal voor een korter wervingsproces.



Werven vanuit een bestaand duurzaamheidsnetwerk of concept zorgt ook een korter wervings- en introductieproces.



Voor groepen die gebaseerd zijn op zo'n bestaand duurzaamheidsnetwerk, is het cruciaal om duidelijke grenzen en opdracht te formuleren voor de groep – waarmee het onderscheid met het bestaande netwerk duidelijk wordt. Tijdens het proces moet steeds gekeken worden of de buyer group niet conflicteert met het oorspronkelijke netwerk.

Aanbevelingen voor selectie van deelnemers



Aanbevolen wordt om opwarmsessies te organiseren met potentiële deelnemers, om zo deelnemers te vinden die gemotiveerd zijn, ambities hebben die aansluiten bij het doel van de groep en voldoende organisatorisch mandaat hebben.



Intrinsieke motivatie van deelnemers is cruciaal, wat bevordert kan worden door deelname aan de groep vrijwillig te maken, en deelnemers een hun rol binnen de groep te laten kiezen.



Laat potentiële deelnemers een eigen rol kiezen in de groep, om zo gemotiveerde deelnemers te krijgen met een passende werklust.



Pauzeer de instroom in de groep tijdens fases waarin deelnemers werken aan specifieke producten, om vertraging van het proces te voorkomen.

Aanbevelingen soorten deelnemers



Er zijn grofweg 4 soorten deelnemers in de buyer groups. Geadviseerd wordt om rekening te houden met verschillen tussen deelnemers en de invloed hiervan op het groepsproces.



Rijksorganisaties (zoals Rijkswaterstaat) zijn vaak al ervaren met duurzaam aanbesteden, en geëngageerd aan een eigen duurzaamheidsstrategie. De invloed van de groep op deze opdrachtgevers is vaak beperkt.



De (kleinere) decentrale overheden worden vaak gezien als top-down verplicht om duurzaamheidsaspecten in aanbestedingen te implementeren. Dit resulteert soms in een gebrek aan een eenduidige duurzaamheidsstrategie binnen de organisatie, en onvoldoende afstemming tussen de departementen 'inkoop', strategie en project management.



Publiekrechtelijke instellingen – zoals scholen – zijn vaak erg verschillend in ambities en beperkt in expertise en beschikbaar budget, en hebben hoge eisen aan maatwerk.



Deelnemende semipublieke opdrachtgevers zijn vaak bottom-up gemotiveerd, en hebben een grote potentiële impact. Het implementeren van duurzaamheidsaspecten is altijd gekoppeld aan (en beperkt door) een financiële businesscase.

Fase 2: Samenwerking vormgeven

Aanbevelingen voor omgaan met verschillen tussen deelnemers



Deelnemers hebben vaak onderlinge bonding door hun gedeelde ambitie om bij te dragen aan de transitie naar een duurzame toekomst. Aanbevolen wordt om zowel opdrachtgevers met een top-down als een bottom-up ambitie in de groep op te nemen.



Expertise verschilt per opdrachtgever. Grotere (Rijksoverheid) organisaties hebben vaak meer expertise, en nemen deel aan een buyer group om kennis te delen. Hierdoor zijn deze opdrachtgevers vaak minder beïnvloedbaar door de buyer group.



Het expertise-niveau in een buyer group kan bevorderd worden door de meer ervaren (grotere) opdrachtgevers te selecteren, een grotere groep te maken als het individuele kennisniveau laag ligt, en door externe experts in te huren.



Organisatorisch mandaat is cruciaal, en kan bevorderd worden door de moederorganisaties actief te informeren over het groepsproces, door een stuurgroep in te stellen, deelnemers in de groep te kiezen met een managementfunctie, of door per opdrachtgever deelnemers in de groep op te nemen van de afdelingen Inkoop, projectmanagement en strategie.



Aanwezigheid tijdens meetings en commitment van deelnemers kan gestimuleerd worden door deelnemers vrijwillig een rol in de groep te laten kiezen, door de werklast te verlagen met inhuur van experts, en door het proces zo concreet en relevant als mogelijk te houden.

Aanbevelingen organisatiestructuur



Om aan te sluiten bij de expertise en beschikbare werklast van deelnemers, wordt aanbevolen om drie mogelijke rollen in de groep aan te bieden: Actief bijdragen & kennis delen, Leren & discussiëren, of Meeliften zonder inspanning.



Projectgroepen kunnen in grootte verschillen: een grotere groep heeft vaak meer diversiteit in deelnemers, wat de groepsproducten completer en beter toepasbaar maakt – en zorgt voor continuïteit in het groepsproces. Maar tegelijkertijd zorgt een grote groep ook voor een langer en complexe vraagharmonisatie proces.



Ervaren opdrachtgevers hebben vaak meer input in de groep. Groepen van voornamelijk ervaren opdrachtgevers hebben meestal een neutrale coördinator nodig, en soms een stuurgroep om de organisatorische strategieën op elkaar af te stemmen.



Groepen met voornamelijk onervaren opdrachtgevers, hebben vaak de inhuur van externe experts nodig en een sturende, visionaire coördinator nodig.



De frequentie van meetings kan gebaseerd worden op de gewenste snelheid van het groepsproces en de beschikbare werklast van deelnemers. Gewoonlijk elke vier weken, maar kan ook naar 2 weken als een hoge snelheid gewenst is.

Aanbevelingen juridische verhouding



Aanbevolen wordt om een convenant te tekenen met de betrokken afdelingshoofden, om een veilige leeromgeving en organisatorisch mandaat te stimuleren. Dit convenant (ofwel intentieverklaring) beschrijft de doelen en de inzet waar deelnemers zich aan committeren – maar geen sancties als doelen niet gehaald worden.

Fase 3: Harmoniseren MVI-aspecten

Aanbevelingen proces vraagharmonisatie



Buyer groups worden aanbevolen om te kiezen tussen een brede of een complexe scope. Een scope die zowel complex en breed is, is vrijwel onmogelijk om te harmoniseren.



Als deelnemers conflicterende ambities hebben, wordt aanbevolen om de output op te splitsen in verschillende ambitieniveaus: no-regret minimum, plus level en maximum. Maar bij het harmoniseren zullen deelnemers keuzes of concessies moeten maken; bij het opstellen van een duurzaamheidsstandaard is er beperkt ruimte voor 'customisation'.



Functionele eisen worden geadviseerd voor buyer groups met een grote scope, in pionierende markten, als er innovatie nodig is en voor complexe producten.



Naargelang producten gestandaardiseerd worden, wordt aanbevolen om de minimum-eisen incrementeel te verhogen om zo de duurzaamheidsdoelstellingen af te dwingen.



Voor een efficiënt harmonisatieproces, wordt aanbevolen bestaande documenten van deelnemers en bestaande standaarden als input te gebruiken.



Harmoniseren kan het beste buiten de plenaire meetings gedaan worden met een kleine groep van ervaren deelnemers of experts, om vervolgens plenair te discussiëren.



Synchronisatieproblemen tussen individuele aanbestedingen kunnen optreden in groepen met kleinere opdrachtgevers, maar dit wordt niet als een groot probleem gezien.

Aanbevelingen impact van de groep



Het berekenen van de impact (direct en indirect) is vaak een uitdaging, maar kan vergemakkelijkt worden door een kleine scope en een gezamenlijk minimum (no-regret).



De directe impact kan worden vergroot door meer (private) opdrachtgevers in de buyer group op te nemen, door outputs met verschillende ambitieniveaus te maken – maar met een gezamenlijk minimumniveau (no-regret) die deelnemers op verschillende projecten kunnen toepassen. Dit zijn ook randvoorwaarden voor het vergroten van indirecte impact.



De meeste buyer group focussen op indirecte impact, maar deze is nog erg onzeker: afhankelijk van bruikbaarheid van de groep outputs, maar bovenal op de bereidheid van externe opdrachtgevers. De indirecte impact kan gestimuleerd worden door externe (collega-) opdrachtgevers individueel te benaderen, door het geven van presentaties, d.m.v. een communicatie-adviseur, en door implementatie van outputs in landelijke standaarden.



Om de outputs toegankelijk te maken voor kleinere opdrachtgevers, de marktvisie en inkoopstrategie moeten kant-en-klaar te gebruiken zijn, een gedegen uitleg bevatten, en een haalbaar laagdrempelig instap-ambitieniveau bevatten.

Aanbevelingen juridische aspecten



Geen conflicten met de aanbestedingswet zijn verwacht; deelnemers zijn ervaren met deze regelgeving en willen de beschikbare ruimte benutten. Doordat groepen nog vroeg in het proces zitten, moet er nog onderzoek gedaan worden naar de potentiële belemmeringen.



Functionele eisen zorgen vermoedelijk voor minder conflicten met de aanbestedingswet.



Aanbevolen wordt om alleen outputs op juridische conflicten te checken; als individuele opdrachtgevers er een eigen 'plasje' over doen, kan dat het proces ernstig vertragen.