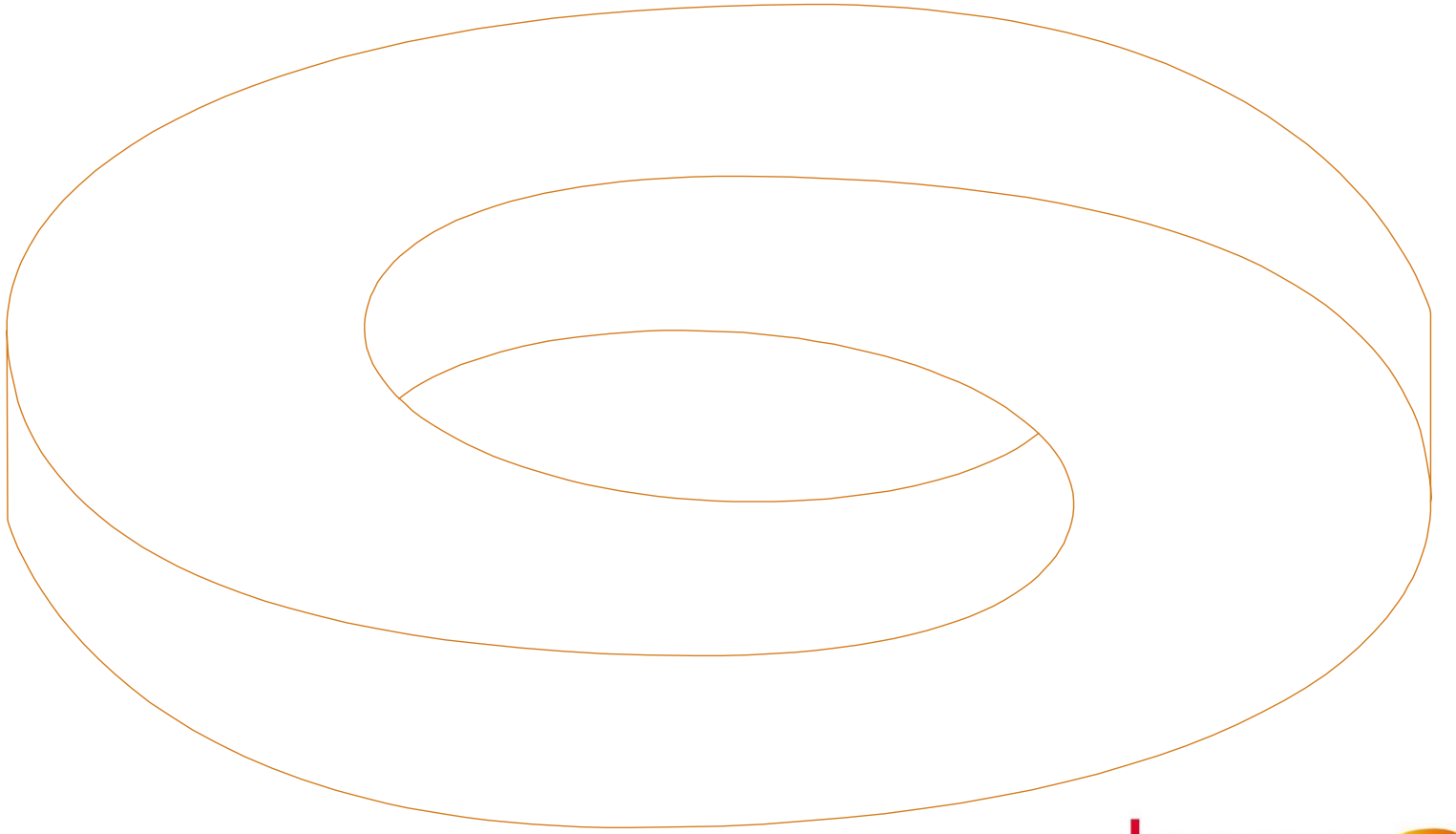
Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

Beleidsonderzoek inbesteden gemeenten



Lexnova
In samenwerking met Pro Facto & Bout Advocaten

Namens het gehele consortium
Heike Delfmann
Ilse Elslo

4 december 2018

lexnova
advies en onderzoek

Voorwoord

Voor u ligt het eindrapport van het onderzoek dat Lexnova heeft uitvoert in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. In dit rapport staan de belangrijkste uitkomsten bondig weergegeven. In de bijlagerapportage staat meer informatie over de data en de keuzes die in het onderzoeksproces gemaakt zijn.

Het onderzoek is in drie fasen uitgevoerd. Allereerst is in fase één een kwalitatief vooronderzoek uitgevoerd door middel van telefonische expertinterviews en zijn aanvullende bestaande bronnen geraadpleegd. Vervolgens is er een vragenlijst opgesteld welke de basis vormt van het onderzoek in fase twee. Deze vragenlijst (fase twee) is verspreid onder alle gemeenten waar veel gemeenten aan hebben meegewerkt. In fase drie is een expertmeeting met gemeenten georganiseerd met als doel de uitkomsten van fase twee te valideren en dieper in te gaan op het (besluitvormings)proces rondom inbesteden.

Wij bedanken op deze plek het Ministerie van EZK voor de samenwerking en het vertrouwen in Lexnova. Voor vragen zijn we uiteraard graag beschikbaar.

- Dr. Heike Delfmann
- Ilse Elslo MSc
- Mr. Constantijn de Lange
- Mr. Chantal Ridderbos-Hovingh
- Leonard Terwisscha van Scheltinga MSc
- Mr. Gert Blekkenhorst

Inleiding

Inbesteden gaat over het besluit van een overheid om bepaalde activiteiten zelf uit te voeren in plaats van deze uit te besteden aan de markt. Het gaat dan bijvoorbeeld om overheden die schoonmakers en beveiligingsmedewerkers in eigen dienst nemen, in plaats van voor deze dienstverlening (via een aanbesteding) een private partij in te schakelen. De aanleiding voor dit onderzoek vormt de motie van het Kamerlid Amhaouch c.s., die de regering heeft verzocht te onderzoeken hoe een digitaal register inbesteden kan worden opgezet. Vervolgens heeft de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat toegezegd om de reikwijdte van een register te onderzoeken en tegelijkertijd te bezien of er alternatieven zijn.

Over de mate van inbesteden bestaat een verschil van inzicht bij verschillende partijen. Vanwege deze verschillende beelden is het zinvol om onderzoek te doen naar de mate waarin inbesteding door overheden plaatsvindt en de wijze waarop dit proces verloopt. Het doel van dit onderzoek is een objectieve meting, gericht op het verkrijgen van cijfermatig inzicht op landelijk niveau.

Hierbij komen de volgende onderzoeksvragen aan bod:

- Hoe vaak besteden gemeenten een activiteit in?
- Wat is het proces dat gemeenten doorlopen wanneer ze activiteiten uit de markt halen?

Leeswijzer

- In dit rapport worden de belangrijkste bevindingen in beknopte vorm gepresenteerd. We beginnen met een toelichting op de onderzoeksvragen en gehanteerde methode. Vervolgens worden de bevindingen van de verkennende fase gepresenteerd. Het hoofddeel van de rapportage betreft de resultaten van de enquête, de meeste pagina's zijn hieraan toegewijd.

- De onderzoeksresultaten zijn als volgt opgebouwd: er zijn twee hoofdvragen gesteld. We werken per hoofdvraag (aantal activiteiten en vervolgens proces). Per hoofdvraag beginnen we met een aantal beschrijvende statistieken, waarmee een eerste beeld wordt gevormd van de uitkomsten. Vervolgens zijn er diverse analyses uitgevoerd om een eventueel patroon dat uit de beschrijvende statistieken zichtbaar lijkt te bevestigen of ontkrachten. Als laatste is er gebruik gemaakt van een diepgaande analyse, met als belangrijkste doel om verklarende factoren te bepalen voor de mate van inbesteden. De rapportage wordt afgesloten met een korte discussie van de resultaten en de beschikbare data, waarna de conclusie en aanbevelingen worden gegeven.

- Dit onderzoek verschaft inzicht in het *aantal activiteiten* dat door gemeenten wordt inbesteed of aanbesteed. Het is heel belangrijk om scherp onderscheid te maken met de aantallen en de omvang van de activiteiten, gemeten in begrootte euro's.

- Er is los van dit bestand een bijlagenrapportage beschikbaar. In de bijlagerapportage zijn de onderliggende cijfers en bewijslast opgenomen, evenals een uitgebreide versie van de methode en daarbij behorende afwegingen. De bijlagenrapportage is niet nodig om het rapport te begrijpen, maar wel om de resultaten te controleren.

- De vragen in de enquête waren niet verplicht gesteld, waardoor niet alle gemeenten alle vragen hebben beantwoord. Daar waar relevant wordt het aantal (n) weergegeven bij de figuren en grafieken in deze rapportage.

Onderzoeksvragen: Aantal inbestedingen

Hoofdvraag: Hoe vaak besteden gemeenten een activiteit in?

- Hoe vaak verricht een gemeente een activiteit zelf in plaats van deze aan de markt te laten en om welke activiteiten gaat het?
- Wat is de reden hiervoor?
- Hoe vaak hebben gemeenten de afgelopen vijf jaar (2012-2017) een activiteit uit de markt gehaald en in eigen beheer genomen?
- Hoe vaak heeft een gemeente een activiteit die het eerst zelf verrichtte de afgelopen vijf jaar in de markt gezet?
- In hoeverre zijn er in de activiteiten die overheden uit de markt halen verschillende categorieën te onderscheiden?
- Is er in de afgelopen jaren sprake van een significante toename van activiteiten die door gemeenten uit de markt zijn gehaald?

Onderzoeksvragen: Proces van inbesteding

Hoofdvraag: Wat is het proces dat gemeenten doorlopen wanneer ze activiteiten uit de markt halen?

- Wat is de reden dat gemeenten een activiteit uit de markt halen?
- In het geval dat activiteiten in bepaalde sectoren vaker uit de markt worden gehaald, wat is de reden om in bepaalde sectoren wel activiteiten uit de markt te halen en in andere niet?
- In hoeverre zijn de effecten op ondernemers meegewogen in de besluitvorming en hoe zijn deze effecten door gemeenten onderzocht?
- Op welke wijze en in welke mate worden ondernemers actief bij de besluitvorming betrokken?
- Is het in de onderzoeksperiode voorgekomen dat gemeenten zijn gestart met een procedure om een activiteit uit de markt te halen, maar hier voortijdig mee zijn gestopt? Zo ja, wat was de aanleiding voor het stopzetten van de procedure?
- In hoeverre wordt een beslissing om een activiteit uit de markt te halen periodiek heroverwogen?

Beknopte onderzoeksmethode

Onderzoeksstappen
In fase één hebben een vijftal interviews plaatsgevonden met zes inkoop-experts. De interviews hebben telefonisch plaatsgevonden. De verkregen inzichten zijn gebruikt ten behoeve van het opstellen van de vragenlijst voor fase twee. Het kwantitatieve onderzoek (fase twee) is uitgevoerd door middel van een online vragenlijst. In overleg met de begeleidingscommissie van het Ministerie van EZK is een vragenlijst opgesteld. Deze vragenlijst is tevens getest middels een kleine pilot onder inkoopprofessionals. De vragenlijst bestaat uit twee delen. Het eerste deel is gericht op het aantal en de aard van de inbestedingen. Het tweede deel is gericht op het proces.

Alle Nederlandse gemeenten zijn aangeschreven. De uitnodiging is zowel per post als per mail verzonden. Daarnaast is er een aantal samenwerkingsverbanden die hun medewerking heeft verleend en de vragenlijst onder de aandacht van gemeentelijke inkopers in hun netwerk heeft gebracht. De Vereniging Nederlandse Gemeenten heeft haar medewerking verleend door een bericht op de website te plaatsen en in de nieuwsbrief mee te sturen. Het expertisecentrum aanbesteden Pianoo heeft op twee momenten een bericht via website en nieuwsbrief verspreid. Daarnaast zijn gemeenten gebeld om hen te attenderen op het onderzoek. Het geheel van maatregelen heeft er voor gezorgd dat bijna 30% van alle Nederlandse gemeenten hebben meegewerkt.

Om de onderzoeksresultaten te valideren is er een expertmeeting georganiseerd (fase drie) waar vier gemeenten aanwezig waren, waaronder een G4 gemeente, een grotere stad (>150.000 inwoners), en twee kleinere gemeenten (30.000 en 45.000 inwoners). De uitkomsten zijn aan hen voorgelegd ter validatie en verdieping.

Populatie
De onderzoekspopulatie bestaat uit alle gemeenten in Nederland. Hieronder vallen ook samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en uitvoeringsinstanties van gemeenten. Per 1 januari is het totaal aantal gemeenten in Nederland 380. De doelgroep binnen de gemeente is de ambtenaar die verantwoordelijk is voor de inkoop en met name inbesteden.

Analyse
De kwalitatieve data, verkregen uit de interviews en de expertmeeting zijn op basis van beknopte transcripten uitgewerkt en geanalyseerd. De kwantitatieve data is met behulp van SPSS verwerkt. Er zijn diverse statistische toetsen uitgevoerd, waaronder verschilanalyses (t-toetsen; Mann-Whitney U toetsen; Kruskal-Wallis toetsen), correlaties en regressies (OLS). Er is gebruik gemaakt van bootstrapping (zie bijlagerapportage voor meer informatie).

Analyse – te toetsen variabelen

Behalve beschrijvende statistieken zoals gemiddelden en percentages, zijn er ook statistisch toetsen uitgevoerd. Er zijn verschillende variabelen die we testen. De twee belangrijkste variabelen zijn de mate van inbesteden en het al dan niet door voeren van wijzigingen. Er zijn echter meer variabelen die we analyseren. Om goed op waarde te kunnen schatten wat een uitkomst betekent, is het belangrijk om zicht te hebben op het totaal aan variabelen dat getoetst wordt. Hieronder volgt eerst een overzicht van de verschillende variabelen waar we inhoudelijk in geïnteresseerd zijn, en vervolgens worden ook de controle variabelen gegeven op de volgende pagina.

- Belangrijkste afhankelijke variabelen:
  - Mate van inbesteden. Gemeten op een schaal van 1-5 van volledig inbesteed tot volledig aanbesteed, het gemiddelde is berekend per gemeente over 93 activiteiten.
  - Wijziging van manier waarop een activiteit georganiseerd wordt in de periode 2012-2017. Dit is een binaire variabele: ja/ nee gewijzigd

- Overige inhoudelijke variabelen:
  - Som van aantal wijzigingen (met én zonder sociaal domein)
  - Som van aantal activiteiten volledig inbesteed (met én zonder sociaal domein)
  - Som van aantal activiteiten grotendeels inbesteed (met én zonder sociaal domein)
  - Som van aantal activiteiten 50-50 inbesteed en aanbesteed (met én zonder sociaal domein)
  - Som van aantal activiteiten grotendeels aanbesteed (met én zonder sociaal domein)
  - Som van aantal activiteiten volledig aanbesteed (met én zonder sociaal domein)
  - Som van aantal activiteiten via Open House (inclusief sociaal domein)
  - Som van aantal activiteiten via subsidies (inclusief sociaal domein)

Analyse – controle variabelen

Om verschillen te kunnen toetsen en om verklaringen te kunnen zoeken voor de mate van inbesteden en de overige variabelen, is er een aantal aanvullende gegevens nodig van de gemeenten. Iedere gemeente is gekoppeld aan een aantal kenmerken. Deze variabelen worden controle variabelen genoemd.

Controle variabelen:

- Grootte (aantal inwoners in drie categorieën)
- Bevolkingsontwikkeling 2012-2017
- Omgevingsadressendichtheid (mate van stedelijkheid in drie categorieën)
- Opleidingsniveau (aandeel hoger opgeleiden tov beroepsbevolking)
- Bedrijvigheid (bedrijfsoprichtingen (netto of bruto?)
- Politiek landschap: Grootste partij in gemeenteraad
- Voornaamste politieke oriëntatie: Links, Rechts, Centrum, anders
- Samenwerkingsverband (binaire variabele: gemeente is wel of niet onderdeel van samenwerkingsverband)

Expertinterviews – fase 1

Er is gesproken met 6 inkoopprofessionals van verschillende gemeenten of inkooporganisaties. Op basis van deze gesprekken zijn voorbeelden gekregen van activiteiten die worden inbesteed bij gemeenten of activiteiten die in de onderzoeksperiode zijn gewijzigd in manier van organiseren. Daarnaast is er veel informatie gekregen over onduidelijkheden, over de rol van het sociaal domein en SROI (Social Return on Investment). Het beeld dat hiermee gevormd is, is gebruikt om de vragenlijst voor fase 2 op te stellen. Relevante informatie uit de gesprekken is in de volgende pagina's weergegeven.

- Middelgrootte, rurale gemeente
  - Inkoopadviseur
  - Inkoopspecialist
- Anoniem
  - Inkoopspecialist
- Inkoop Bureau Midden Nederland
  - Inkoopmanager
  - Deelnemende gemeenten: Giessenlanden, IJsselstein, Leerdam, Leusden, Montfoort, Scherpenzeel, Woudenberg, Vianen, Zederik
- Inkoop Centrum Zuid
  - Directeur
  - Deelnemende gemeenten: Beesel, Bergen, Echt-Susteren, Gennep, Horst aan de Maas, Leudal, Maasgouw, Mook en Middelaar, Nederweert, Peel en Maas, Roerdalen, Roermond, Venlo, Venray, Weert
- G4 gemeente
  - Aanbestedingsadviseur Fysiek Domein

Voorbeelden van inbestedingen – fase 1

"De groenwerkzaamheden in het publieke domein worden uitgevoerd door Groenbedrijf, tevens is er een stadskwekerij. Ongeveer 50% van de groenwerkzaamheden worden door het Groenbedrijf uitgevoerd. De overige 50% wordt aanbesteed in de markt."

"De gemeenten hadden hun inkoopfunctie uitbesteed aan een commerciële partij. Vanwege de hoge kosten is de inkoopfunctie echter weer terug in de organisatie gehaald."

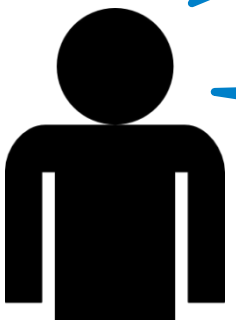


"Tot voor kort vormde [gemeente] samen met [gemeente] een gezamenlijke ambtelijke uitvoeringsorganisatie, waarin veel taken werden ondergebracht. De gemeente stapt nu uit deze organisatie en gaat een regiegemeente vormen met zeer weinig personeel."

"Groenonderhoud speelt een belangrijke rol. Dat wordt vaak terug gehaald. Schoonmaak wordt juist weer vaker uitbesteed. Dat staat namelijk verder weg van de primaire taak van de gemeente. Het in stand houden van de openbare ruimte wordt wel vaak als overheidstaak gezien.

Onduidelijkheden rond inbesteden – fase 1

*"**Het onderscheid tussen inbesteden, quasi-inbesteden, participeren en aanbesteden is lastig**. Bijvoorbeeld de SW-bedrijven. Deze verrichten bijvoorbeeld deels het groenonderhoud van gemeenten. Is dit quasi-inbesteed werk?"*



"Het groenonderhoud wordt door het SW-bedrijf uitgevoerd en er is een gemeenschappelijke regeling met de GGD. De vraag is of de samenwerking met de GGD ook een vorm van quasi-inbesteden is. De GGD verricht deze werkzaamheden al jaren voor gemeenten. "

Sociaal domein

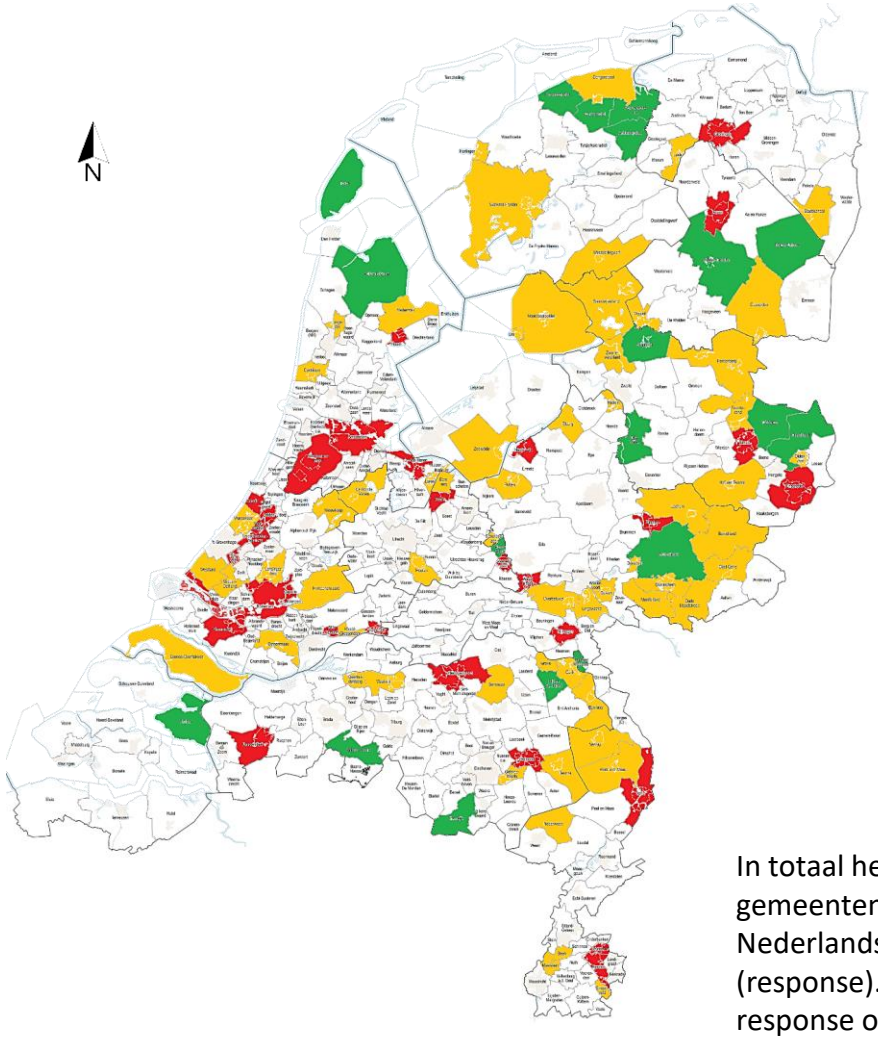
De inkoopprofessionals vragen tijdens het vooronderzoek in het bijzonder aandacht voor het sociaal domein. Volgens de experts bepaalt dit werkveld voor meer dan 50% de begroting van de gemeente. Er ontstaan in Nederland veel verschillen in welke mate de gemeente de uitvoering zelf ter hand neemt. Voorbeelden hiervan zijn wijkteams die volledig zijn geoutilleerd met tweedelijnstaken en die direct of indirect in de personeelsbegroting van de gemeente zijn opgenomen. Bij het sociaal domein is het doorlopende vraagstuk '*wat besteed ik aan en wat niet en wat besteed ik in'?*

Het sociaal domein heeft een bijzondere positie in het onderzoek. Binnen het sociaal domein hebben gemeenten per 1 januari 2015 er taken en verantwoordelijkheden bij gekregen op het gebied van zorg, jeugd en werk & inkomen waardoor er veel veranderd is in het sociaal domein.

Vanwege de decentralisatie van zorg is er veel gewijzigd in het sociaal domein voor gemeenten. Op basis hiervan en de uitkomsten van zowel de expertinterviews in fase 1 als van de valideersessie in fase 3 is besloten om het sociaal domein apart te behandelen bij de analyse van de enquête uitkomsten. De belangrijkste reden hiervoor is dat de betrouwbaarheid van de resultaten mogelijk in het geding komen, vanwege een interpretatieverschil: sommige gemeenten hebben de veranderingen in het sociaal domein aangegeven als een wijziging van een bestaande activiteit, andere gemeenten geven aan dat het een nieuwe taak betreft en weer andere gemeenten benoemen de wijziging niet, daar het om een nieuwe taak gaat en niet een wijziging van een bestaande activiteit.

We hanteren een vrij brede definitie van het sociaal domein in dit onderzoek, op basis van expertisecentrum aanbesteden Pianoo: alle activiteiten van gemeenten bij het uitvoeren van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Participatiewet en de Jeugdwet. Op pagina 19 worden verder voorbeelden genoemd van activiteiten die hieronder vallen en in de bijlagerapportage staat het totale overzicht (21 activiteiten sociaal domein).

RESULTATEN ENQUÊTE



	N	Response	Nederland totaal
Ruraal (groen)	19	16,8%	19,5%
Intermediate (oranje)	63	55,8%	56,1%
Urbaan (rood)	31	27,4%	24,5%
Totaal	113	100%	100%

	N	Response	Nederland totaal
Kleine gemeenten (<20.000)	27	23,9%	28,7%
Middelgroot (20.000-50.000)	58	51,3%	50,3%
Grote gemeenten (>50.000)	28	24,8%	21,1%
Totaal	113	100%	100%

In totaal hebben 113 gemeenten de vragenlijst ingevuld. Er is een zeer goede verdeling van de verschillende categorieën gemeenten ten opzichte van het landelijke profiel. In de tabel is de verhouding tussen stedelijkheid en grootte van alle Nederlandse gemeenten weergegeven (meest rechter kolom) en de verhouding zoals die in de enquête vertegenwoordigd is (response). Het grootste verschil tussen de response en de totale populatie zien we bij de kleine gemeenten waar de response op 23,9% zit en de totale populatie 28,7% is.

Op de kaart is de geografische spreiding inzichtelijk gemaakt. De verdeling over de vier landsdelen is goed en ook alle provincies zijn vertegenwoordigd. Gezien de goede representativiteit van de gemeenten in de enquête, ten opzichte van alle gemeenten in Nederland is er voor gekozen om de resultaten niet te wegen.

Organisatie gemeentelijke inkoop

	Ja (n)	Ja (%)
De gemeentelijke inkoop (inbestedingen en aanbestedingen) is extern bij een inkoopbureau of inkoopcentrale ondergebracht.	16	14%
Inbestedingen en aanbestedingen is middels een interne inkoopfunctie georganiseerd binnen een afdeling of intern inkoopbureau.	84	75%
De gemeente heeft een lijst of overzicht van (economische) activiteiten die door de gemeente zelf (of verbonden overheidsbedrijven) worden verricht.	32	29%

N=112

- De enquête is ingevuld door degene die verantwoordelijk is voor de inkoop van de desbetreffende gemeente. De manier waarop de inkoop georganiseerd is verschilt echter per gemeente. De inkoop kan zowel intern als extern georganiseerd zijn, maar ook een combinatie is mogelijk.
- De resultaten geven een beeld van hoe de inkoop is geregeld, namelijk vooral middels een interne afdeling of intern inkoopbureau. Van de respondenten antwoord 14% bevestigend op de vraag of de inkoop extern is georganiseerd. Voor de meeste gemeenten geldt dat zij geen totaal overzicht hebben van de activiteiten die worden aanbesteed of inbesteed. Dit wordt bevestigd door enkele reacties die de onderzoekers hebben ontvangen van gemeenten. In enkele gevallen is aangegeven dat het invullen van de vragenlijst voor de gemeente in waardevolle exercitie was voor het verkrijgen van het overzicht.
- De stellingen waren niet verplicht om in te vullen en sluiten elkaar niet uit. Dat betekent dat een gemeente op meer dan één stelling ‘ja’ kan antwoorden, of er voor kan kiezen om de vraag over te slaan. Een gemeente kan hierdoor aangeven dat de inkoop deels intern en deels extern georganiseerd wordt.

Organisatie gemeentelijke inkoop

	Klein	Middel	Groot	Totaal
Hoeveel fte is bij de inkoopafdeling werkzaam? (gemiddelde, n=113)	1,0	1,5	14,0	4,5
Hoeveel juristen (fte) houden zich bezig met aan- of inbestedingszaken in de totale organisatie? (gemiddelde, n=112)	0,6	1,8	1,6	1,4

- Om zicht te krijgen in de manier waarop gemeentelijke inkoop is georganiseerd en de omvang van de afdeling in de gemeente is gevraagd naar het aantal fte dat werkzaam is op de afdeling inkoop en het aantal juristen dat zich bezighoudt met aan- of inbestedingszaken. We zien dat de omvang van de afdeling inkoop sterk afhangt van de grootte van de gemeente, maar dat er slechts kleine verschillen zijn in het aantal juristen dat specifiek werkt aan aan- of inbesteden.
- Gemiddeld over alle gemeenten werkt er 4,5 fte op de afdeling inkoop. We zien een klein verschil tussen kleine gemeenten en middelgrootte gemeenten en een duidelijk hoger gemiddeld aantal werknemers bij de inkoopafdeling van grote gemeenten.
- Voor het aantal juristen dat zich specifiek bezighoudt met aan- of inbestedingszaken is de spreiding veel kleiner met een gemiddelde van 1,4 fte.

ACTIVITEITEN

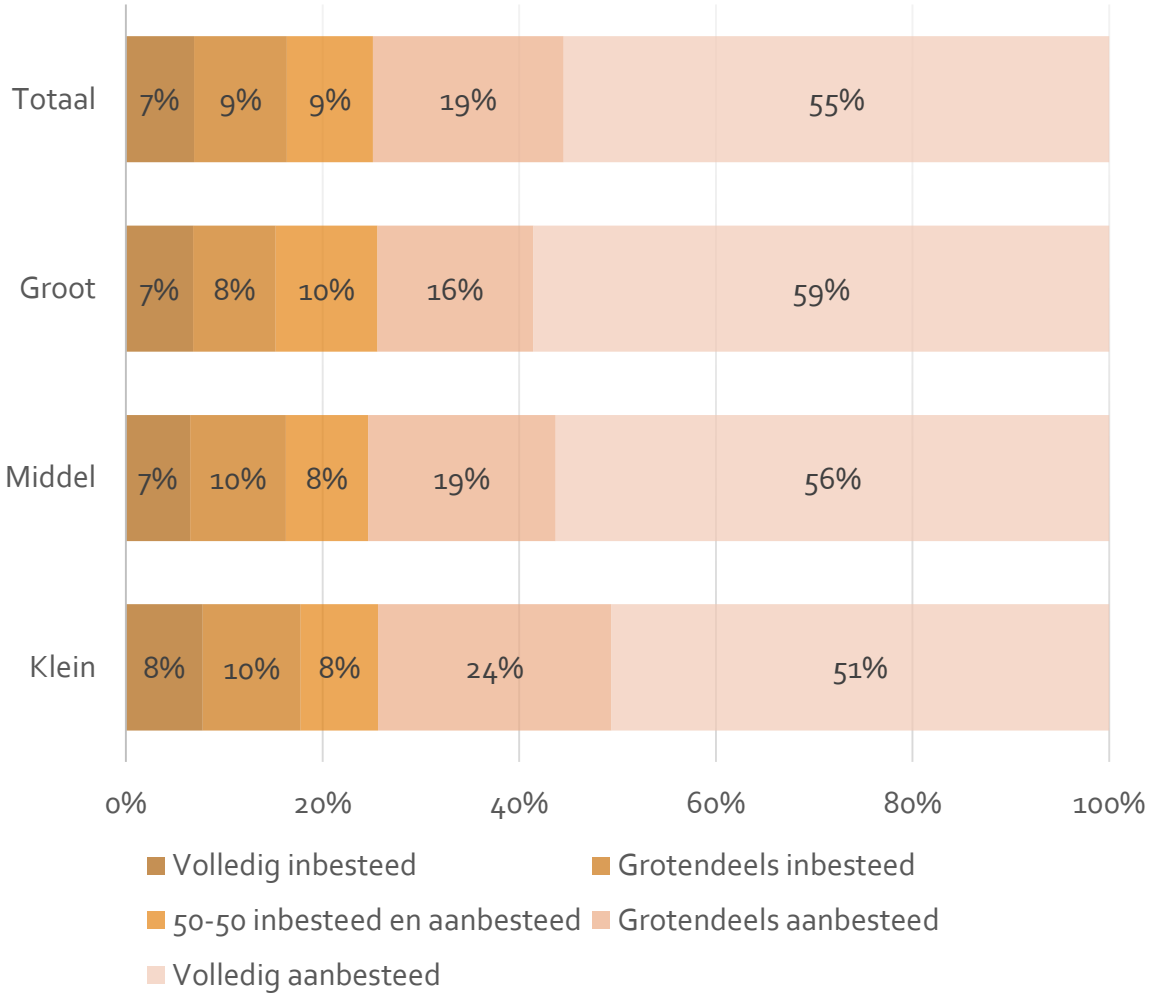
Activiteiten per thema

Er is een lijst van 93 verschillende activiteiten aan de gemeenten voorgelegd. De activiteiten zijn in verschillende onderwerpen in te delen. Deze activiteiten komen in de rapportage regelmatig terug. Het aantal activiteiten per thema wisselt sterk. Dit is belangrijk om mee te nemen in de interpretatie van de aantallen. Waar mogelijk wordt daarom gewerkt met gemiddelden.

Om een beeld te vormen van wat er onder een thema valt worden hier enkele voorbeelden gegeven. De volledige lijst is in de bijlagerapportage opgenomen.

1. Personeel gerelateerde zaken (trainingen; recruitment, werving en selectie)
2. Kantoorinrichting en benodigdheden, middelen voor bedrijfsvoering en informatie (drukwerk, kunst, drukwerk, digitalisering archief)
3. Automatisering en telecommunicatie (aanschaf, huur, installatie, beheer en/ of onderhoud van hardware, software, printers, en audiovisueel)
4. Advies en onderzoek - niet op basis van detachering (ICT advies, marketing of communicatie advies, beleidsondersteunend onderzoek, ingenieursdiensten)
5. Vervoer (chauffeursdiensten)
6. Gebouwen en gebouw gerelateerde installaties (beveiliging en receptie, catering, huishoudelijk afval, schoonmaak kantoren, bouwkundig onderhoud)
7. Grond Water Weg (aanleg en of onderhoud wegennet, riolering, zuivering en waterkeringen, kunstwerken op o.a. bruggen, groenafval, onderhoud groen in openbare ruimten)
8. Hulpverlening en openbare orde (toezicht openbare ruimte, verkeersdiensten incl. verkeersregelaars)
9. Sociaal domein (Wmo, beschermd wonen, re-integratie, inburgering, thuiszorg, wijkteams)

Aandeel activiteiten inbesteed



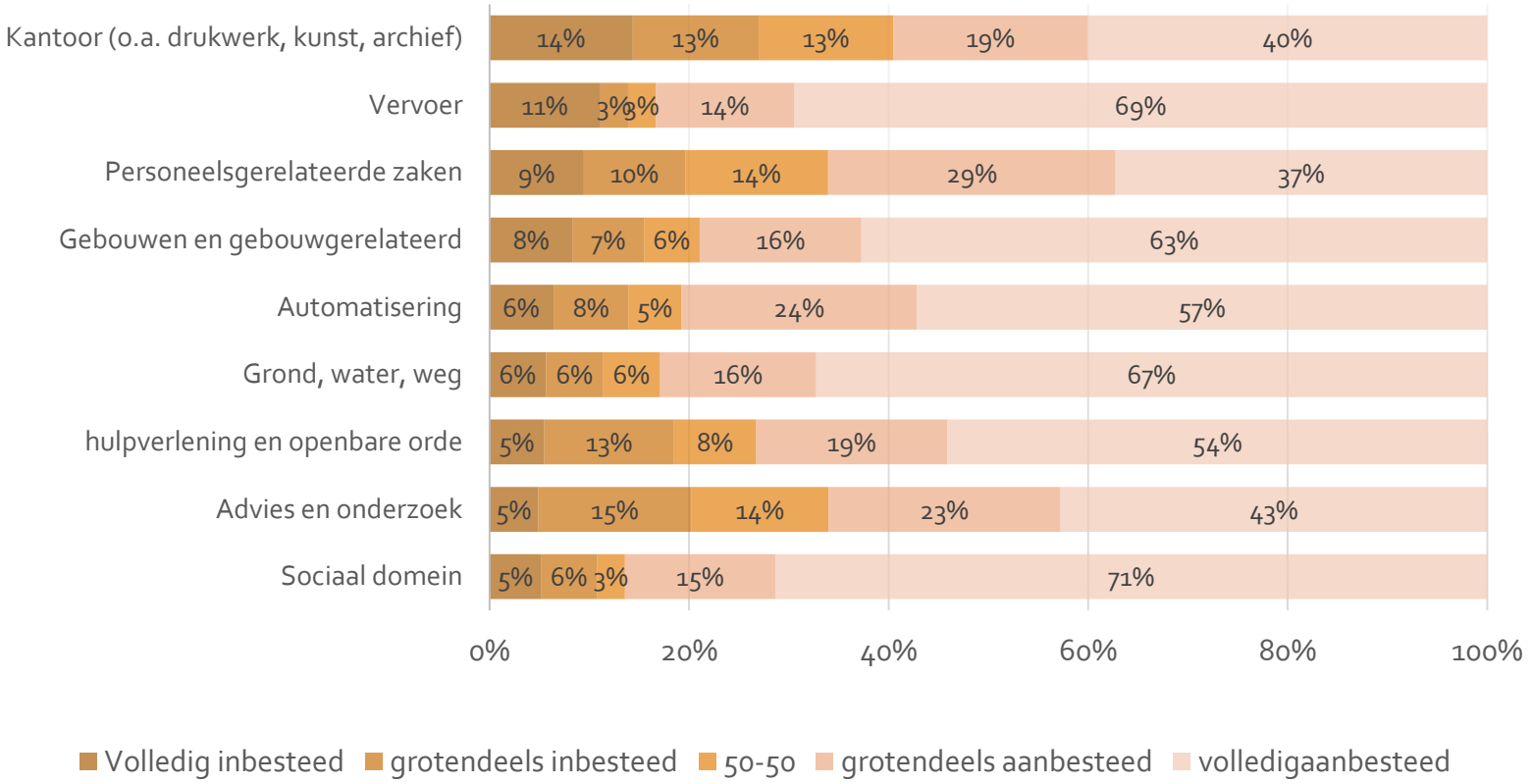
Van de 93 activiteiten kon er worden aangegeven 1) of een activiteit niet van toepassing was voor de gemeente, 2) in welke mate de activiteit wordt inbesteed of aanbesteed op een schaal van 1-5 (zie figuur) en 3) of de activiteit middels subsidies of een Open House model is ingericht. Om zicht te krijgen op het aantal activiteiten is er op pagina 22 een grafiek opgenomen met absolute aantallen per thema.

In de grafiek hiernaast is weergegeven hoeveel activiteiten er gemiddeld door gemeenten wordt inbesteed of aanbesteed, uitgesplitst naar gemeentegrootte. Het sociaal domein is hier buiten beschouwing gelaten (zie toelichting pag. 13). Deze wordt in de volgende slide wel apart getoond. Van de 93 activiteiten bevinden er zich 21 van in het sociaal domein.

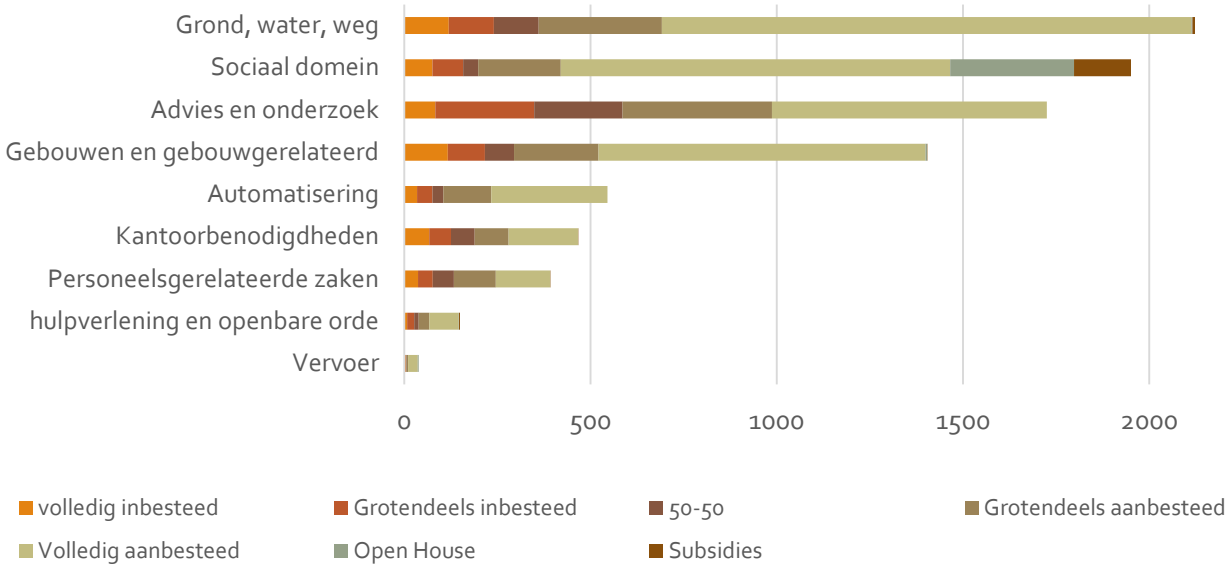
Er zijn 5 gemeenten die aangeven geen enkele activiteit volledig aanbesteed te hebben en 12 gemeenten geven aan geen activiteiten volledig zelf te doen. Van alle activiteiten wordt 7% volledig inbesteed. In absolute aantallen gaat het om gemiddeld 4,1 activiteiten dat per gemeente volledig inbesteed wordt. 55% van alle activiteiten wordt volledig aanbesteed. Van de 72 activiteiten excl. sociaal domein gaat dit om gemiddeld 33,5 activiteiten per gemeente dat volledig wordt aanbesteed. In de bijlagerapportage is een compleet overzicht opgenomen per activiteit.

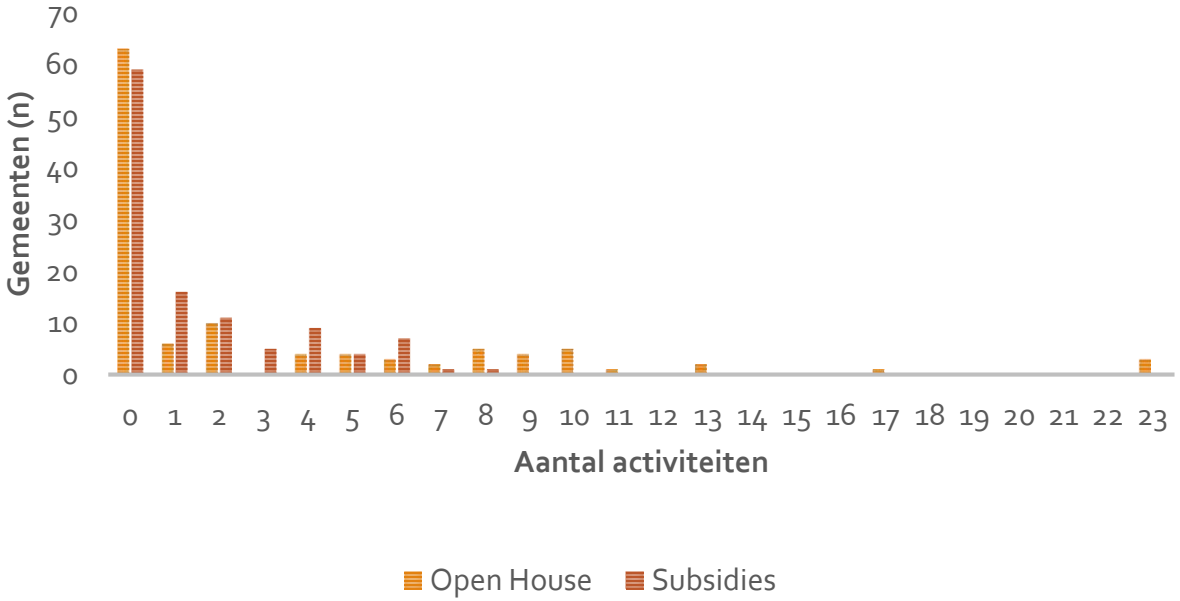
Op basis van de verdeling van de percentages van inbesteden lijkt er geen verschil te bestaan tussen de grootte van gemeenten. Om te kijken of dit statistisch gezien klopt, is er een t-toets uitgevoerd (zie bijlagerapportage voor details en visualisering middels boxplot). Er wordt geen significant verschil gevonden tussen de grootte van gemeenten. Dit geldt voor alle variabelen over de mate van inbesteden zoals die op slide 8 zijn weergegeven: er wordt geen verschil gevonden tussen de gemeenten op basis van grootte.

Aandeel activiteiten inbesteed per thema



- In de figuur staan de 9 thema's op volgorde van meest inbesteed naar minst inbesteed. Dit gaat om een relatieve verdeling per thema, niet om absolute aantallen. Activiteiten geregeld middels Open House of subsidie wordt op de volgende pagina behandeld.
- In de categorie kantoorbenodigdheden worden de meeste activiteiten volledig of grotendeels inbesteed. Onder deze categorie valt drukwerk (in eigen beheer), kunst voor aankleding kantoren, het inrichten van kantoorruimtes (zoals plaatsen van flexibele wanden en meubilair).
- Onder vervoer valt alleen de activiteit 'chauffeursdiensten', dit is de tweede categorie in hoeveelheid inbesteden, maar tevens de categorie waar op het sociaal domein na het meest volledig wordt aanbesteed (69%).
- Advies en onderzoek en het sociaal domein worden het minst volledig inbesteed. Advies en onderzoek kent de grootste spreiding, hier wordt het meest grotendeels inbesteed of 50-50 inbesteed/ aanbesteed.
- Activiteiten binnen personeelsgerelateerde zaken worden gemiddeld het minst volledig aanbesteed.





Open House & Subsidies

We tonen hier twee grafieken met absolute aantallen. Allereerst per thema: hieruit blijkt welke thema's de meeste activiteiten bevatten en hoe de verdeling is per manier van organisatie. Open House en subsidies komen vooral voor in het sociaal domein. In de tweede grafiek worden de aantallen voor specifiek Open House en subsidies per gemeente uitgelicht. Hieruit blijkt dat de meeste gemeenten *geen* activiteiten op deze wijze organiseren.

Open House is een systeem met een vooraf bekendgemaakte toelatingsprocedure. Een gemeente stelt binnen een Open House slechts geschiktheidseisen en/of minimumeisen. Aanbieders die voldoen aan de eisen kunnen in beginsel toetreden.

Onder subsidie wordt aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten, verstaan.

Er worden gemiddeld 5 activiteiten middels een Open House model ingericht bij de gemeenten in de steekproef. Alle respondenten gezamenlijk organiseren 343 activiteiten middels Open House. Daarvan vindt het overgrote deel plaatst in het sociaal domein (96,8%), zie de bovenste grafiek. Er zijn 63 gemeenten die aangeven geen Open House te hanteren. Het maximum aantal activiteiten dat middels Open House wordt georganiseerd binnen één gemeente is 23 (n=1).

De deelnemende gemeenten geven aan dat er gemiddeld 2 activiteiten met subsidies worden ondersteund. In totaal wordt er voor 166 activiteiten subsidie gegeven. Ook voor subsidies geldt dat dit vrijwel allemaal in het sociaal domein wordt toegepast (92,2%). Er zijn 59 gemeenten die hebben aangegeven geen activiteiten middels subsidies te regelen. Het maximum is per gemeente is 8.

Stedelijkheid en samenwerkingsverband

- De grootte van de gemeente in aantal inwoners is niet altijd gelijk aan de stedelijkheid van een gebied. Stedelijkheid meten we aan de hand van omgevingsadressendichtheid (CBS). Niet alle kleine gemeenten zijn plattelandsgemeenten en niet alle stedelijke gemeenten zijn groot. De mate van stedelijkheid is echter wel sterk gecorreleerd aan de gemeentegrootte.

- Ook voor de mate van stedelijkheid vinden we geen duidelijk patroon. Er zijn t-toetsen uitgevoerd voor de drie categorieën: ruraal, intermediate en urbane gemeenten. Op basis van deze analyses kunnen we stellen dat er geen significante verschillen zijn tussen de type gemeenten en de mate van inbesteden.

- Dit resultaat is gecontroleerd door het uitvoeren van een Kruskal Wallis test met de drie categorieën van stedelijkheid. Alle achterliggende statistische analyses zijn in de bijlagerapportage opgenomen.

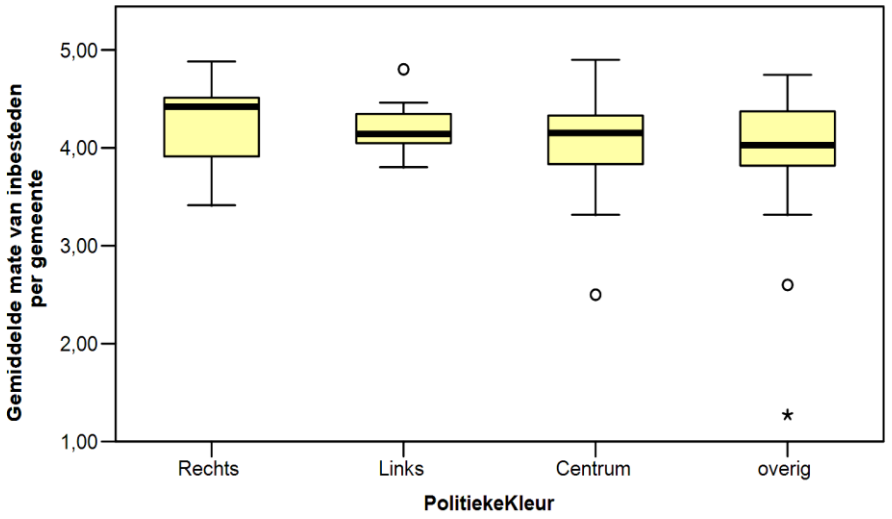
- In de meeste gemeentelijke samenwerkingsverbanden wordt aandacht besteed aan inkoop. In diverse gevallen is gezamenlijke inkoop zelfs het hoofddoel van het samenwerkingsverband. Het al dan niet onderdeel zijn van een samenwerkingsverband zou daarom mogelijk een verklarende factor kunnen zijn voor de mate van inbesteden. We toetsen daarom of er een significant verschil bestaat in de mate van inbesteden tussen gemeenten die wel of niet een samenwerkingsverband hebben.

- Er worden twee verschillen geconstateerd die betrekking hebben op de som van volledig inbesteed, exclusief sociaal domein, en de som van aantal activiteiten middels Open House (inclusief sociaal domein) georganiseerd. Op basis van de uitkomsten kunnen we constateren dat het gemiddelde aantal activiteiten dat volledig inbesteed wordt door gemeenten in een samenwerkingsverband (3,7) significant lager is dan gemeenten zonder samenwerkingsverband (5,1)*

- De som van activiteiten geregeld middels een Open House model is bij gemeenten in een samenwerkingsverband significant hoger (3,8) dan bij gemeenten zonder samenwerking (1,7)**. Overige variabelen tonen geen verschil.

*t(111) = -1,983, p = 0,050
** t(111) = 2,506, p = 0,014

Invloed van politieke kleur



- Tijdens de expertinterviews in fase 1 en de validatiesessie in fase 3 kwam naar voren dat het politieke landschap mogelijk veel invloed zou hebben op de keuze voor inbesteden of aanbesteden. Er zijn bovendien een aantal landelijk bekende voorbeelden waarbij is gekozen om een activiteit niet meer aan de markt over te laten maar zelf te organiseren (inbesteden). Een bekend voorbeeld hiervan is in Amsterdam, waar de raad besloten heeft om de schoonmaak te gaan inbesteden. Deze keuze wordt sterk gekoppeld aan een linksgeoriënteerd college, waarbij vooral het argument voor social return on investment wordt aangehaald.

- Of politieke kleur van een gemeente daadwerkelijk invloed heeft op het aantal activiteiten dat wordt inbesteed of aanbesteed kunnen we testen. We kijken wederom naar het totaal, niet naar individuele activiteiten. Wanneer we naar alle activiteiten kijken binnen gemeenten en de mate van inbesteden, dan blijkt dat de bekende voorbeelden niet de standaard zijn. We vinden geen statistisch significante verschillen op basis van politieke kleur. Dit gemeten aan de hand van de grootste partij, waarbij onderscheid is gemaakt tussen VVD, CDA, SGP, GroenLinks, PvdA, D66, SP, CU en overig. De overige partijen zijn veelal lokale partijen. De verschillen zijn niet significant (p=0,214). Ook wanneer we iets globalere indeling hanteren (rechts, links, centrum en overig) wordt duidelijk dat er geen verschillen zijn (p=0,352).

- Van deze laatste vier categorieën is een figuur toegevoegd. Het meest voorkomende getal (de dikke streep in de gele box) is in alle vier gevallen ongeveer 4 (‘grotendeels inbesteed’). Uit de figuur blijkt dat de vier boxplotten een heel vergelijkbaar patroon laten zien. Voor meer uitleg en achtergrond verwijzen wij naar de bijlagerapportage.

- Deze resultaten zeggen iets over hoe de activiteiten georganiseerd zijn. Het is echter ook interessant om te kijken naar wijzigingen, mogelijk als gevolg van politieke besluitvorming. Vanaf pagina 26 wordt hier verder op ingegaan.

Afhankelijke variabele: mate van inbesteden over 93 activiteiten per gemeente	B (SE)
(Constant)	4,18 (0,26)**
Samenwerkingsverband (dummy ja/nee)	-0,02 (0,11)
Bevolkingsdynamiek 2012-2017	-1,98 (2,27)
Vestigingen dynamiek 2013-2017	0,04 (0,01)
Aandeel hoger opgeleiden	-0,64 (0,75)
Raad: rechts (dummy)	0,24 (0,13)
Raad: links (dummy)	0,18 (0,20)
Raad: centrum (dummy)	0,07 (0,12)
Raad: overig (referentie categorie)	Ref
Stedelijkheid: Ruraal (dummy)	-0,04 (0,14)
Stedelijkheid: Urbaan (dummy)	-0,08 (0,13)
Stedelijkheid: Intermediate (referentie categorie)	Ref
Fte inkoopafdeling	0,002 (0,004)
Fte juristen	-0,001 (0,007)
N	113
R square	0,074
Note: * statistisch significant op 5%; ** statistisch significant op 1%.	

Regressie analyse

- De laatste analyse die we uitvoeren is een simpele linaire regressie (OLS). Deze analyse is enkel ter bevestiging uitgevoerd. Op basis van de verschilanalyses tot dusver is er geen reden om aan te nemen dat we een verklarende variabele zullen vinden voor de mate van inbesteden.
- Zoals in de tabel links is af te lezen, ontbreekt de grootte van de gemeente in het model. Deze variabele is niet in het model opgenomen omdat het inwonersaantal een grote, significante correlatie vertoond met de mate van urbanisatie. Om deze reden kunnen niet beide variabelen in één model worden opgenomen (multicollinearity).
- Zoals verwacht vinden we weinig significante effecten in de regressie analyse. De verklarende waarde van het model is zeer laag (R square is 0,074). Dit betekent dat de variabelen die getoetst worden, de mate van inbesteden niet verklaren.

Activiteiten gewijzigd

Som van alle activiteiten: gewijzigd in 2012-2017	Totaal excl. SD	Indien wijziging ja, excl. SD	Totaal	Indien wijziging ja, incl. SD
Gemiddelde	0,9	3,2	1,8	5,5
Minimum	0	1	0	1
Maximum	12	12	20	50
Totaal gewijzigde activiteiten	103		204	
N	113	32	113	37

Aan de ondernemers is gevraagd welke activiteiten in de periode 2012-2017 zijn gewijzigd in de manier waarop dit wordt uitgevoerd. Het is hierbij van belang om het sociaal domein apart te behandelen, zoals eerder is uitgelegd.

In theorie zou iedere gemeente ieder jaar alle activiteiten kunnen wijzigen. In de praktijk zien we weinig beweging. Er zijn 37 gemeenten (32,7 procent) die hebben aangegeven dat er activiteiten zijn gewijzigd binnen de onderzoeksperiode, waarvan er 32 overblijven als we de wijzigingen in het sociaal domein isoleren van de rest van de resultaten. Dit gaat om 28,3 procent van de gemeenten.

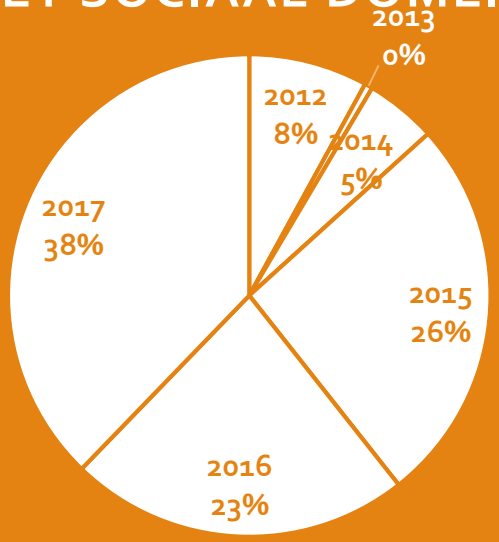
Het aantal wijzigingen per gemeente is laag te noemen, met gemiddeld minder dan 1 gewijzigde activiteit per gemeente. Ter verduidelijking, dit gaat om minder dan 1 wijziging van de 72 mogelijke activiteiten over een looptijd van 6 jaar (2012-2017). De meeste gemeenten hebben geen wijzigingen doorgevoerd. Wanneer we alleen kijken naar de gemeenten waar een wijziging heeft plaatsgevonden dan zien we dat zij gemiddeld 3,2 activiteiten anders zijn gaan organiseren gedurende de onderzoeksperiode. Het maximale aantal wijzigingen dat één gemeente heeft doorgevoerd is 12 (exclusief de 21 activiteiten binnen het sociaal domein).

Voor de volledigheid zijn in twee kolommen ook de cijfers gepresenteerd van de totale response, inclusief de wijzigingen in het sociaal domein.

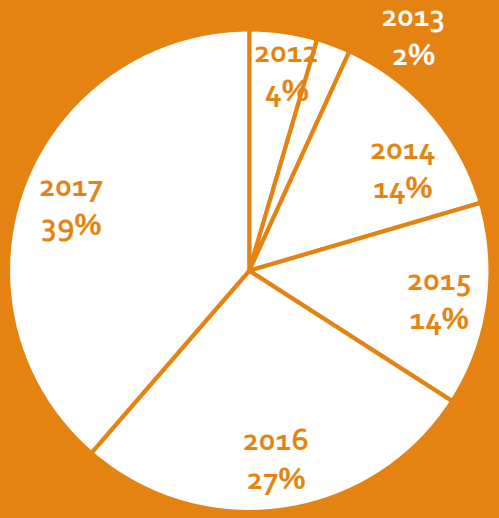
Er is getoetst of het aantal doorgevoerde wijzigingen verscheelt per gemeente gebaseerd op aantal inwoners. We vinden dat kleine gemeenten significant* minder wijzigingen hebben doorgevoerd, namelijk gemiddeld 0,3 activiteit per gemeente. Bij kleine gemeenten is er gemiddeld 0,3 activiteit gewijzigd, maar in de meeste gevallen is niets gewijzigd. Middelgrote en grote gemeenten laten een iets ander patroon zien met gemiddeld 1,1 wijzigingen per gemeente en uitschieters tot 12 gewijzigde activiteiten.

* *t-toets:* $t(111) = -1{,}829$, $p = 0{,}013$. In de bijlagerapportage zijn alle statistieken terug te vinden.

MET SOCIAAL DOMEIN



ZONDER SOCIAAL DOMEIN



Moment van wijzigen

- De wijzigingen die zijn doorgevoerd hebben verspreid plaatsgevonden, met een nadruk op de periode 2015-2017. In de eerste helft van de onderzoeksperiode is de organisatie van activiteiten nauwelijks gewijzigd.
- Ook als we kijken naar doorgevoerde wijzigingen exclusief de wijzigingen in het sociaal domein zien we een vergelijkbaar patroon: de meeste wijzigingen zijn van recente jaren. Een mogelijke inhoudelijke verklaring hiervoor is de decentralisatie van de zorg in 2015.
- Voor de interpretatie moeten we er rekening mee houden dat wijzigingen in de meest recente jaren beter in het geheugen van de respondent zitten.

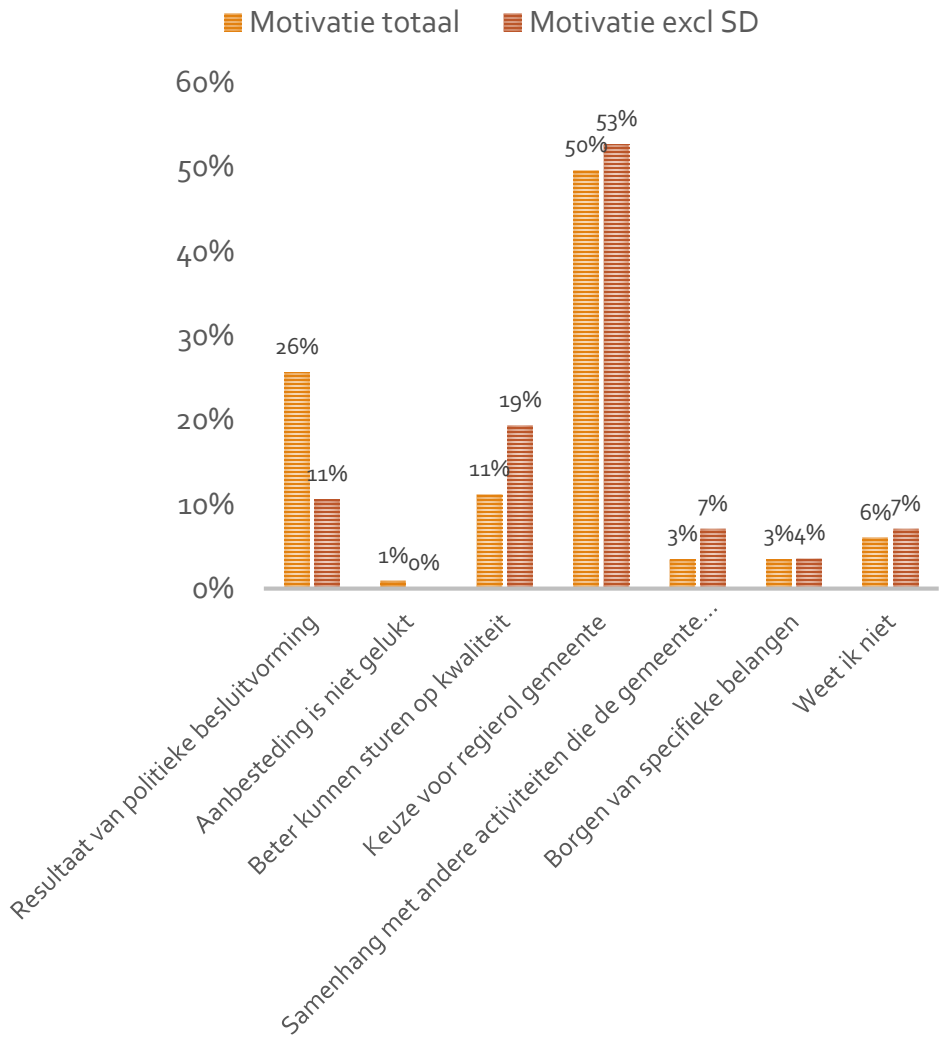
Manier van wijzigen

	van inbesteed naar aanbesteed	van aanbesteed naar inbesteed	van inbesteed naar open house	van aanbesteed naar open house
Personeelsgerelateerde zaken	2	2	-	-
Kantoorbenodigdheden	4	1	-	-
Automatisering	2	8	-	-
Advies en onderzoek	11	8	-	-
Vervoer	1		-	-
Gebouwen en gebouwgerelateerd	2	6	-	-
Grond, water, weg	5	16	-	-
Hulpverlening en openbare orde	-	-	-	-
Sociaal domein	5	9	1	36
Totaal	32	50	1	36

- Bij wijzigingen is er doorgevraagd naar de manier waarop de organisatie van de activiteit is gewijzigd. Hierbij kon gekozen worden uit van inbesteed naar aanbesteed of andersom en van inbesteed of aanbesteed naar open house.
- Van de 204 wijzigingen is er 119 aangegeven om wat voor wijziging het ging binnen de vier vaste categorieën. Daarnaast was er gelegenheid om een ander antwoord te geven waar 43 keer gebruik van is gemaakt (zie slide 29).
- In de tabel zijn de absolute aantallen te zien. In 32 gevallen heeft de gemeente de activiteit veranderd van inbesteed naar aanbesteed. De meeste wijzigingen in deze categorie zien we in Advies en Onderzoek met 11 wijzigingen. De aantallen zijn laag
- Er zijn ook activiteiten ‘uit de markt’ gehaald. In de onderzoeksperiode van 2012-217 is er door de 113 gemeenten, over 93 verschillende activiteiten aangegeven dat er 50 activiteiten zijn gewijzigd van aanbesteed naar inbesteed. De categorie Grond, Water, Weg laat de meeste wijzigingen zien van aanbesteden naar zelf uitvoeren. Activiteiten zoals onderhoud van groen in de openbare ruimte en schoonmaak van openbare ruimte vallen binnen deze categorie. Een compleet overzicht per activiteit is opgenomen in de bijlagerapportage.
- Binnen het sociaal domein worden de meeste wijzigingen aangegeven. Het gaat veelal om wijzigingen van aanbesteed naar een Open House model.

Manier van wijzigen: extra toelichtingen

Personeelsgerelateerde zaken	Kantoorbenodigdheden	Automatisering	Advies en onderzoek	Grond, water, weg	Hulpverlening en openbare orde	Sociaal Domein
•Inhuur zzp •Per situatie beoordeeld •Van 2b dienst naar DAS •Eigen opleidngsinstituut opgezet •In huis ivm WKR	•Van volledig inbesteed naar 50/50	•Per productstroom beoordeeld	•Inbesteed bij buurtgemeente •Van 2B-diensten naar aanbesteed •In dienst genomen •Van aanbesteed naar intern •Van decentraal naar centraal inbesteed	•Van niet naar eigen beheer •Gedeeltelijk inbesteed, gedeeltelijk aanbesteed •Inbesteed via eigen stichting voor SW medewerkers	•Van niet naar aanbesteed	•Nieuwe taak (10x) •Van Open House naar aanbesteed (2x) •Van niet door gemeente naar aanbesteed (10x) •Van subsidie naar inbesteed (2x) •Decentralisatie zorg (2x)



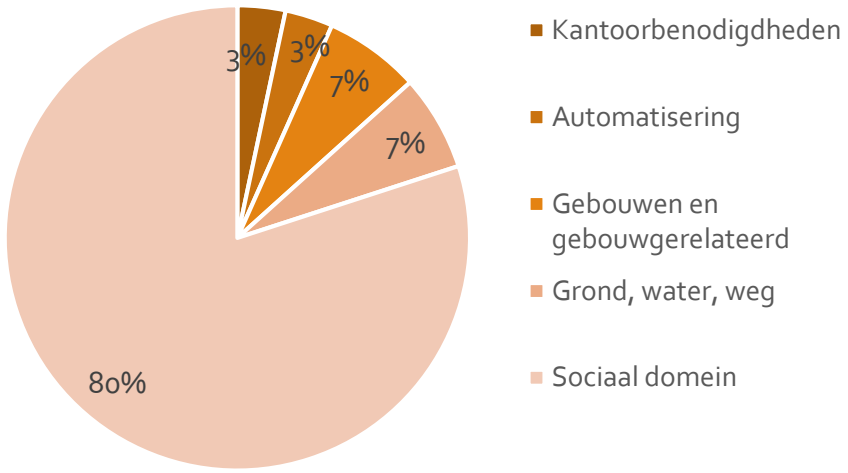
Motivatie voor wijzigen

- Gemeenten die aangaven dat er één of meerdere activiteiten zijn gewijzigd, hebben tevens een vervolgvraag gekregen over de reden van de wijziging.
- De helft van alle wijzigingen (n=117*) wordt gemotiveerd door aan te geven dat de gemeente heeft gekozen voor een regierol. Daarnaast wordt voor ruim een kwart van de gewijzigde activiteiten aangegeven dat dit een resultaat is van politieke besluitvorming. Er wordt door geen enkele gemeente als hoofdreden aangegeven dat 1) het voordeliger was tijdens de economische crisis om te wijzigen of dat 2) het een mogelijkheid bood om lokale bedrijven van werk te voorzien. Eén gemeente heeft voor één activiteit aangegeven dat de reden van wijzigen was omdat de aanbesteding niet was gelukt, dit betrof een activiteit in het sociaal domein.
- De **twee meest voorkomende motivaties zijn op de volgende slide uitgelicht** waarbij inzichtelijk is gemaakt in welke categorieën de diverse motivaties voornamelijk voorkomen. Het sociaal domein is verantwoordelijk voor de meeste wijzigende in deze top 2 motivaties. 80% van alle gewijzigde activiteiten die het resultaat waren van politieke besluitvorming bevinden zich in het sociaal domein. Dit wordt mogelijk deels verklaart door de landelijke politieke keuze voor decentralisatie van zorg in 2015. Deze toelichting komt tevens in de open antwoorden terug, zie pag. 32. Ook bijna de helft van de activiteiten die gewijzigd zijn met als hoofdreden dat de gemeente kiest voor een regierol bevindt zich in het sociaal domein. Er wordt geen significant verschil gevonden tussen de politieke kleur van de gemeente en de hoeveelheid wijzigingen (p=0,162, zie bijlagerapportage voor meer details).
- Overige redenen voor het wijzigen van bepaalde activiteiten hebben te maken met regionale samenwerking, reorganisaties, (de)centralisatie en met Social Return on Investment (SROI). Deze toelichtingen zijn terug te vinden op de slide ‘motivatie: extra toelichtingen’ op pag. 32. Deze antwoorden vallen buiten de vaste antwoordmogelijkheden die in de figuur zijn weergegeven.

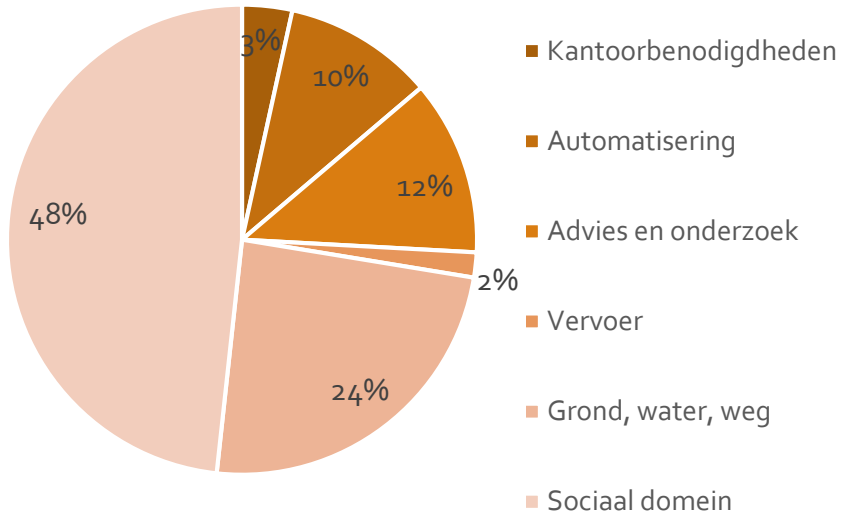
*niet alle vervolgvragen zijn door alle gemeenten ingevuld. Dit verklaart het verschil tussen n=119 op de vorige slide en n=117 voor dit resultaat.

Motivatie uitgelicht

Resultaat van politieke besluitvorming



Keuze voor regierol gemeente



Motivatie: extra toelichtingen

Personeelsgerelateerde zaken	Kantoorbenodigdheden	Automatisering	Advies en onderzoek	Gebouwen en gebouwgerelateerd	Grond, water, weg	Sociaal Domein
•In verband met herindeling willen we zelf de opleidingen aanbieden en organiseren •Regionale samenwerking •Reorganisatie	•Quasi inbesteden niet meer mogelijk •Ontwikkeling van techniek. Beter raadplegen. Minder ruimte opslag door van papier naar digitaal te gaan.	•Gezamenlijke aanbesteding	•Specifieke expertise beter verkrijgbaar in de markt •Gemeentelijke samenwerking •Inbesteden is goedkoper •Reorganisatie (2x) •Capaciteitsgebrek •Van decentrale naar centrale inkoopfunctie •Ziekte medewerker	•100% inzet mensen met afstand tot de arbeidsmarkt •Gemeenschappelijke Regeling (GR) werd opgeheven (2x) •SROI (2x)	•SROI •Samengaan van gemeenten (3x) •Leerwerktrajecten wsw	•Nieuwe taak (5x) •Inkoopstrategie (ontschotting) •Decentralisatie zorg (3x) •Regionale samenwerking (2x) •Oprichting regionale vervoerscentrale •Open House geeft meer contractflexibiliteit (10x) •Cliënten kunnen zelf de dienstverlener kiezen. Dit past beter bij re-integratie diensten. •Vanwege onafhankelijkheid •In 2015 taken overgekregen van zorgkantoor

Social Return

Bij de gunning van opdrachten waarbij social return een rol speelt dient een afweging gemaakt te worden tussen financiële en sociale argumenten. Eén van de inkoopprofessionals geeft een voorbeeld: vanuit kostenoogpunt is het lang niet altijd een logische keuze om werkzaamheden als schoonmaak aan een SW-bedrijf te gunnen. Vanuit mensenoogpunt vindt hij het wel goed. Volgens hem is het een politieke keuze. Vragen die hier van belang zijn, zijn: wat is het bestaansrecht van de gemeente? Welke kosten neem je mee? Immers, als het mensen zijn met afstand tot de arbeidsmarkt, dan kost het anders ook geld omdat ze niet aan het werk kunnen.

Bij een aanbesteding dan kan het zo maar zijn dat er mensen uit een andere gemeente aan het werk komen. Dit is voor gemeenten vaak een argument om het zelf uit te voeren, op die manier wordt gewaarborgd dat de mensen die aan het werk komen (met afstand tot de arbeidsmarkt) uit de eigen gemeente komen.

Social return staat nadrukkelijk in de aandacht. Dit werd duidelijk in fase 1 in gesprek met individuele inkoopprofessionals, het wordt meerdere keren benoemd in de open antwoorden in de vragenlijst en werd bevestigd tijdens de validatie van de onderzoeksresultaten.

Sinds wanneer	Activiteit	Motivatie
2012 of eerder	Toezicht houden op dagelijks onderhoud openbare ruimte.	Kwaliteitsborging
2012 of eerder	Aanvullende verzekering sociale minima	Sociale betrokkenheid
2012 of eerder	Havenbedrijf, Afval Energiebedrijf, Waterbedrijf, Sociaal Werkbedrijf, het gaat hier met name om activiteiten die in een aparte rechtspersoon zijn ondergebracht	Volgens de raad betreffen het publieke taken die een publiek belang dienen
2012 of eerder	Beheer van havens	Dit is van oudsher zo
2012 of eerder	Afvalinzameling	Betreft een politiek besluit. De gemeente is aandeelhouder van het afval inzamelbedrijf.
2012 of eerder	Schoonmaak gemeentehuis (2x)	Kans voor lokaal SW bedrijf/ Personeel werkzaam voor eigen SW-bedrijf
2012 of eerder	Toezicht en Handhaving	Controle op eigen beleid
2012 of eerder	Verstrekken van paspoorten	Overheidstaak
2012 of eerder	Bibliotheek, Theater	Deze activiteiten zijn van oorsprong door de gemeente verricht.
2012 of eerder	Postbezorging (2x)	Er is binnen het inkoopbeleid de plicht om eerst de mogelijkheden van inbesteding te bekijken voordat wordt aanbesteed. De gemeente wil zoveel mogelijk maatschappelijke waarde creëren. Deel van de post kan prima bezorgd worden door mensen met achterstand in de arbeidsmarkt
2012 of eerder	Facilitaire activiteiten, delen groenvoorziening. Piekfijnwinkels (2e hands spullen in verkoop), Catering (deels)	Sociale aspecten
2013	Bijvullen koffiemachines	SROI doelstelling
2017	Levering (inkoop cq. opwek) van energie voor eigen gebruik.	Ambitieuze doelstelling energietransitie
2017	Energie leverantie	Aandeelhouder van desbetreffende organisatie

Overige activiteiten

Vijftien gemeenten geven aan dat er nog andere activiteiten zijn die bij hun gemeente worden inbesteed. De meeste activiteiten worden sinds 2012 of eerder op deze manier georganiseerd. Een aantal activiteiten die hier benoemd worden zijn tevens uitgevraagd in de vragenlijst, dit betreft onder andere schoonmaak, groenvoorziening, afvalverzameling en catering.

Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen activiteiten zoals in dit onderzoek bedoeld worden en economische activiteiten die onder de wet Markt en Overheid vallen. Als voorbeeld, het beheer van (jacht)havens valt onder de wet Markt en Overheid (indien de ligplaatsen aan derden worden verhuurd). Dit betreft een activiteit voor derden, niet voor de gemeente zelf. Het omgekeerde geldt voor een toevoeging als ‘verstrekken van paspoorten’, zoals ook uit de motivatie blijkt, dit is een overheidstaak en kan niet worden aanbesteed.

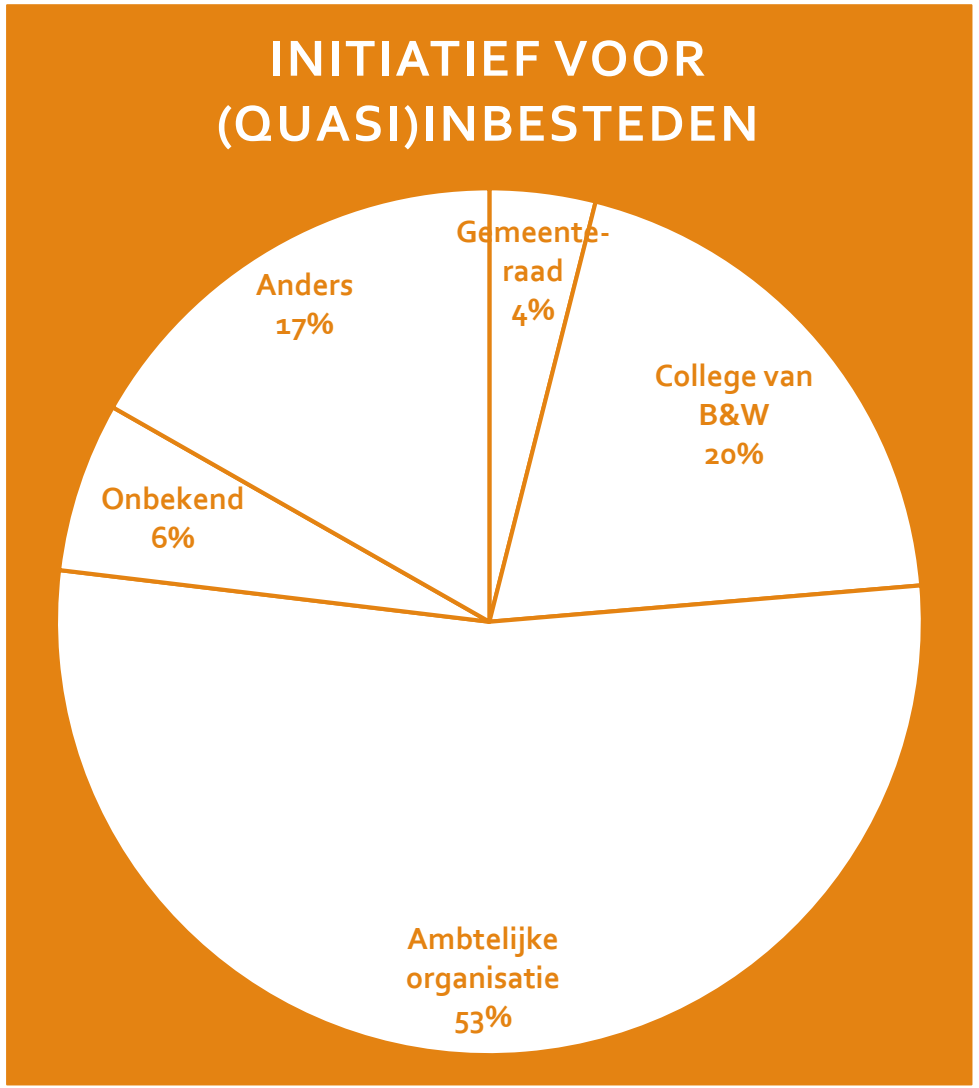
Voortijdig stoppen met procedure inbesteden

Vier gemeenten geven aan dat het in de periode 2012-2017 is voorgekomen dat de gemeente een procedure is gestart om een activiteit uit de markt te halen, teneinde deze zelf uit te voeren, maar hier voortijdig mee is gestopt. De meeste gemeenten geven aan dat het voortijdig stoppen niet voorgekomen is (n=56), er zijn echter ook veel gemeenten die aangeven niet te weten of dit is gebeurd (n=42).

Het gaat om de volgende voorbeelden:

- Huishoudelijke hulp "*Raadsbesluit"*
- Ingenieursdiensten
- Schoonmaak gemeentelijke gebouwen *"We konden geen mensen vinden met een SROI indicatie die dit konden doen."*
- Uitvoering van de catering "*De gemeente werd geconfronteerd met de Wet overgang van onderneming, waardoor de gemeente de medewerksters van het cateringbedrijf in dienst moest nemen."*

PROCES



Initiatief voor inbesteden

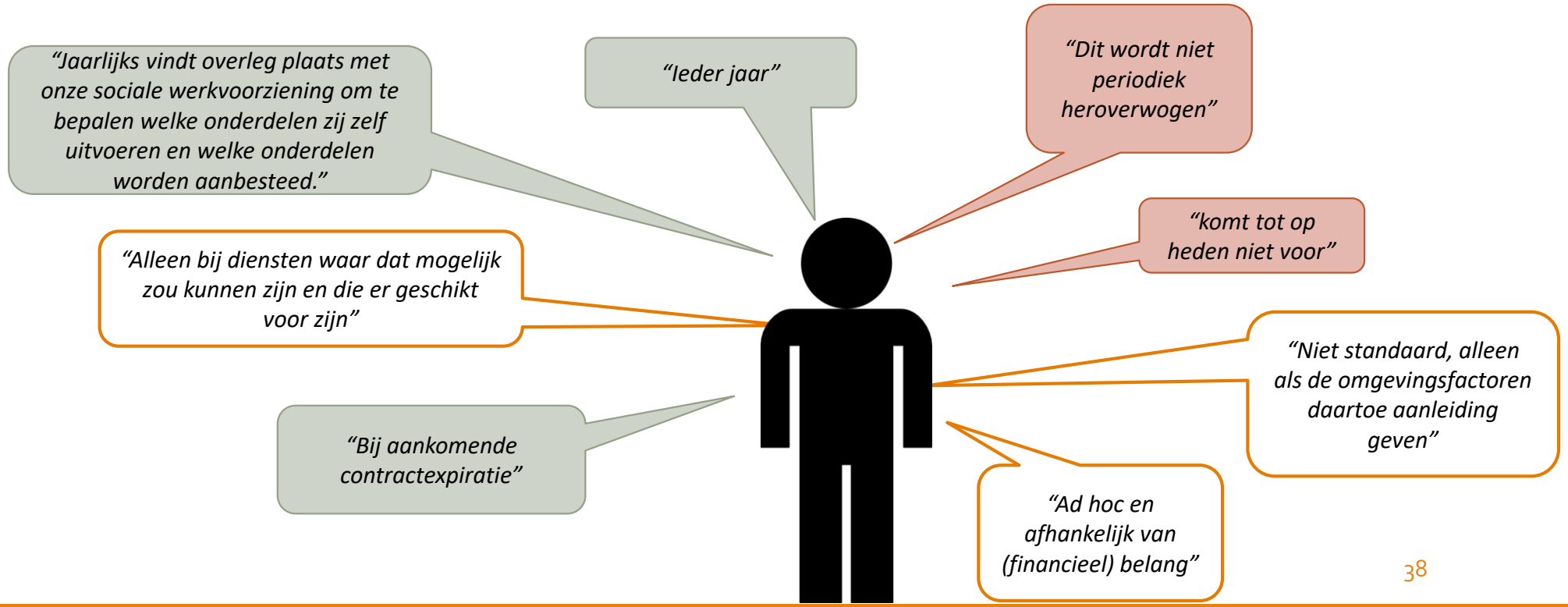
De vraag naar het initiatief voor gemeentelijk inbesteden is door 102 gemeenten beantwoord. Zij geven veelal aan dat het initiatief bij de ambtelijke organisatie ligt. Daarnaast komt in één van de vijf gevallen het initiatief van het college van Burgemeester & Wethouders. Slechts in een enkel geval is aangegeven dat de gemeenteraad het initiatief toont (4%). Een aantal respondenten geeft aan dat de informatie niet bekend of beschikbaar is.

De overige gemeenten geven een toelichting op deze vraag (categorie ‘anders’). Deze toelichtingen vallen in twee categorieën uiteen. Allereerst wordt aangegeven dat het bij deze gemeenten altijd om een combinatie gaat, een samenspel tussen de verschillende partijen. De tweede categorie van open antwoorden heeft betrekking op de activiteit. Er wordt door deze gemeenten aangegeven dat het initiatief afhankelijk is van het onderwerp en dat daarmee het initiatief wisselt.

Tijdens de expertmeeting werd benoemd dat inbesteden over het algemeen niet als losstaand vraagstuk aan de orde is. Meestal is (het overwegen van) inbesteden een rechtstreeks gevolg van een externe ontwikkeling zoals de veranderingen rondom de SW-bedrijven.

Periodiek heroverwegen

Aan de gemeenten is gevraagd in hoeverre een beslissing om een activiteit uit de markt te halen en zelf uit te voeren periodiek wordt heroverwogen. Er zijn 73 reacties gegeven. De antwoorden zijn duidelijk onder te verdelen in drie categorieën: 1) gemeenten die een duidelijke systematiek hanteren en op gezette momenten de inkoop herzien, 2) gemeenten die aangeven dat heroverweging van de organisatie van activiteiten ad hoc plaatsvindt wanneer hier aanleiding voor is en 3) gemeenten waar het niet gebeurt. De drie categorieën worden alle drie veelvuldig benoemd, echter de groep gemeenten die aangeven dat dit ad hoc gebeurt is het grootst. Dit komt overeen met de uitkomsten van de expertmeeting dat inbesteden niet als eigenstandig vraagstuk wordt ervaren maar als een reactie op een externe omstandigheid.



Proces en besluitvorming

Twee inkoopprofessionals geven aan dat gemeenten in hun ervaring doorgaans geen expliciet beleid voor inbesteden hebben: '*Gemeenten hebben doorgaans geen beleid voor inbesteden. Hiervoor is veelal geen visie en ook geen paragraaf in college- of raadsprogramma. Indien er wordt inbesteed vindt dat vaak zijn grondslag vanuit organisatorische redenen en praktijkervaringen en vaak op instigatie van de ambtelijke organisatie.'*

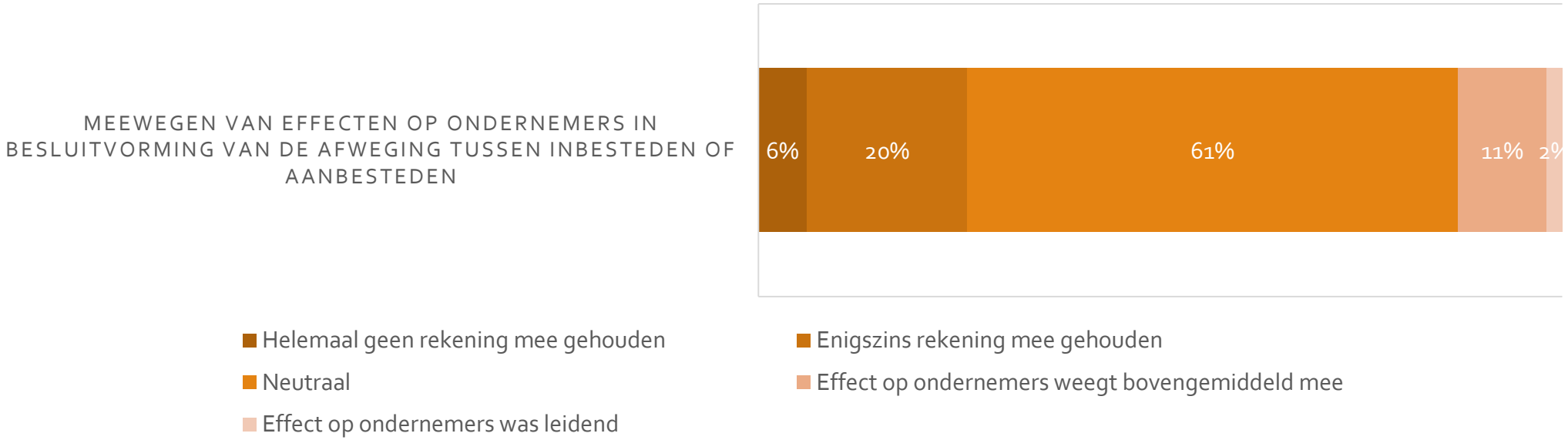
Op basis van de enquêteresultaten blijkt dat bij bijna de helft (49%) van de deelnemende gemeenten aandacht is voor het onderwerp inbesteden in het inkoopbeleid van de gemeente (n=102). Ruim de helft van de gemeenten geeft vervolgens aan dat het proces rondom inbesteden volledig transparant is en een groot deel geeft aan dat het proces redelijk transparant is. Vijf respondenten beoordeelden het proces van diens gemeenten als niet of nauwelijks transparant.

De respondent is gevraagd hoe het proces en de besluitvorming tot al dan niet inbesteden verloopt. Daar hebben 84 gemeenten antwoord op gegeven, in wisselende mate van detail. Sommige geven alleen aan dat het '*zorgvuldig'* gebeurt of '*conform beleid'.* Anderen geven een uitgebreidere beschrijving. Hieronder een greep uit de reacties:

- *Afhankelijk van impact keuze wordt ambtelijk dan wel bestuurlijk een besluit genomen. Soms op raadsniveau zoals recent bij keuze rond de toetreding tot de GR [gemeente]. Inkoopadviseur wordt betrokken bij keuze die middels inkoopformulier gedocumenteerd wordt.*
- *Afweging van alle belangen(inhoudelijk, maatschappelijk, financieel, aanbestedingstechnisch) door combi van vakafdelingen en dan afhankelijk van het onderwerp besluitvorming door B&W en/of gemeenteraad*
- *Aan het college wordt een voorstel voorgelegd met daarin het geconstateerde probleem, mogelijke oplossingen, mogelijke kanttekeningen en een advies.*
- *Dit is onderdeel van de inkoopstrategie welke vooraf elke inkoop wordt opgesteld en afgestemd.*
- *Eerst wordt gekeken of doelstellingen m.b.v. de markt realiseerbaar zijn. Als dat moeilijk is of niet kan wordt gekeken of dit zelfstandig of in samenwerking met andere gemeenten georganiseerd kan worden (Buy or make decision).*
- *Een voorstel wordt voorbereidt met behulp van het team juridische zaken. Daarna wordt het college voorgesteld om een besluit te nemen.*
- *Het maakt onderdeel uit van een inkoopstrategie en eventueel organisatieplan. Voor het verzelfstandigen van taken ligt het primaat bij de raad.*
- *Voorstel tot inbesteden gaat vanuit de betreffende afdeling naar het management bij positieve besluitvorming gaat er een advies naar het college van B&W. Al naar gelang van de impact wordt de raad geïnformeerd.*

Belang ondernemers in besluitvorming

Een vijfde van de gemeenten geeft aan dat de effecten van de afweging tussen inbesteden en aanbesteden op ondernemers is onderzocht. Wanneer wordt doorgevraagd naar de betrokkenheid van ondernemers bij het inbestedingsproces of de besluitvorming hierover blijkt dat ongeveer 13% van de gemeenten ondernemers actief betrekt bij het proces (ja/ nee). Hoe zwaar het effect van de besluitvorming over inbesteden of aanbesteden voor de ondernemer meeweegt voor de gemeente is in onderstaande figuur weergegeven (n=100). Uit het figuur blijkt inderdaad dat door een totaal van 13 procent van de respondenten wordt aangegeven dat het effect op ondernemers bovengemiddeld meeweegt of leidend was voor de besluitvorming. Dit zijn de gemeenten die aangeven ondernemers actief te betrekken bij het proces. Een klein percentage van 6% geeft aan dat er bij hun gemeente helemaal geen rekening wordt gehouden met ondernemers in de besluitvorming.



Betrokkenheid ondernemers

Een tiental gemeenten hebben een toelichting gegeven op de manier waarop ondernemers betrokken zijn (geweest) in het inbestedingsproces. Zij geven vooral aan dat er marktconsultaties worden toegepast en in een enkel geval zelfs dat een ondernemer als initiatiefnemer betrokken waren. Hieronder volgen enkele voorbeelden van uitspraken:

- *Door markconsultatie wordt eerst onderzocht of doelstellingen m.b.v. de markt gerealiseerd kunnen worden.*
- *De huidige schoonmaakorganisatie is gevraagd mee te denken over het proces van inbesteden en tegelijk om de SROI medewerkers te begeleiden. Helaas is dit mislukt omdat er geen mensen met een SROI indicatie waren die het werk konden uitvoeren.*
- *Ondernemers waren initiatiefnemers bij (quasi)inbesteden.*
- *Ze zijn gedurende het hele proces geïnformeerd en betrokken bij het hele proces. Ze zijn gevraagd om te komen met een oplossingsrichting waarbij zij als ondernemers zelf onderdeel zijn van de oplossing en inbesteden dus niet nodig is.*
- *Kijken of ten gevolg van de inbesteding er (gedwongen) ontslagen zouden vallen.In principe gaat er doorgaans om activiteiten waarvan ondernemers te weinig mensen met afstand tot de arbeidsmarkt kunnen inzetten. Deze eis willen/kunnen ze doorgaans niet invullen.*

Aan gemeenten die geen ondernemers betrekken is doorgevraagd of de reden hiervoor bekend is. Er is door 21 gemeenten een toelichting gegeven, waarvan de helft aangeeft het antwoord niet te weten.

- *In beginsel besteden we weinig in maar mocht dat toch gebeuren is dit een interne afweging. Alleen als het een grote invloed zou hebben op de (lokale) markt zal de gemeente dit met de ondernemers bespreken.*
- *Ondernemer heeft andere belangen in stadium besluitvorming.*
- *Is niet naar gevraagd. Inbesteden mag conform wetgeving, kan dus zonder raadpleging toegepast worden.*
- *Omdat dit proces voor zover bekend binnen de gemeente niet aan de orde is geweest.*

In de expertmeeting is aanvullend hierop aangegeven dat de intentie van de Aanbestedingswet uit 2016 is dat overheid en markt samenwerken om gezamenlijk te komen tot oplossingen. Tegelijkertijd lopen de belangen van gemeente en ondernemers soms (te) sterk uiteen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het vraagstuk rondom het opwekken van energie/verduurzaming.

Klachten over inbesteden

Vijf gemeenten hebben aangegeven dat zij bekend zijn met klachten van het bedrijfsleven over inbesteden in de periode 2012-2017. Bij één gemeente zijn er twee klachten bekend uit deze periode. De klachten gingen over *werk dat de gemeente niet aan de markt gelaten heeft.* De overige vier gemeenten hebben elke met één klacht te maken gehad. In totaal is van drie gevallen bekend dat er een juridische procedure heeft plaatsgevonden. Twee gemeenten geven aan dat er middels gesprekken tot een oplossing is gekomen.

Er zijn twee klachten bekend over het inbesteden van schoonmaak. Eén van de toelichtingen: *Bij het inbesteden van de schoonmaakdiensten heeft een lokale marktpartij aangegeven dat zij een deel van de opdracht ook zouden kunnen verzorgen.* Eén klacht ging over de overname van personeel. Deze gemeente heeft gezamenlijk met de ondernemer een oplossing kunnen vinden. Een andere klacht betrof het quasi inbesteden van afval waarbij het tot een juridische procedure is gekomen:

- *De gemeente heeft een alleenrecht verstrekt aan haar Afval Energie Bedrijf om afval te verwerken. Een door de provincie […] geprivatiseerd afvalverwerkingsbedrijf kwam daar tegen op om markt aandeel te verkrijgen. Deze klacht heeft bij de rechter geen stand gehouden.*

Tijdens de expertinterviews is ook gesproken over klachten of vermeende oneerlijke concurrentie volgens het bedrijfsleven. Hier kwam een gemengd beeld uit naar voren. Een voorbeeld van een inkoopbureau : Op dit moment is de inkoopprofessional betrokken bij de aanbesteding van archeologie en inbesteden speelt daar ook een rol bij. Hij geeft aan dat er een gevoel heerst van oneerlijke concurrentie. Dit heeft te maken met de manier waarop de kosten en omzet wordt georganiseerd. Bij quasi-inbesteden mag een bepaald (klein) percentage van de omzet naar derden gaan. Doordat bepaalde grote kostenposten zoals huisvesting niet doorberekend hoeven te worden in de kostprijs kan een dergelijke constructie het gevoel van oneerlijke concurrentie in de hand werken.

Daarnaast geven de inkoopprofessionals aan dat het aantal klachten van ondernemers ook met conjunctuur te maken heeft. Op het moment dat er hoogconjunctuur is, dan zijn er voldoende klanten en wordt er minder aandacht aan mogelijke inbestedingstrajecten besteed.

Aanvullend hierop werd tijdens de expertmeeting aangegeven dat de markt niet positief reageert op het ‘terughalen’ van taken; met name zzp-ers en kleine bedrijven komen hierdoor in de problemen. Ondernemers hebben weinig tot geen juridische middelen ter beschikking als zij zich willen verzetten tegen een inbesteding waarbij de gemeente beleidsvrijheid had. Zij kunnen zich alleen verzetten tegen onjuiste toepassing van de aanbestedingswetgeving. Er worden zelden formele klachten ingediend, zoals ook blijkt uit de overige resultaten. Tijdens de valideersessie werd echter wel duidelijk dat er op informele wijze wel signalen van onvrede bekend zijn.

Organisatie van inkoop

Om zicht te krijgen op de manier waarop de inkoop binnen de gemeenten is georganiseerd zijn er drie stellingen voorgelegd aan de respondenten. Het gaat om de volgende stellingen (zie tevens slide 15):

> Er is bij mijn gemeente iemand (persoon of afdeling) verantwoordelijk voor het inkoopproces (intern of extern).
> De gemeentelijke inkoop (inbestedingen en aanbestedingen) is extern bij een inkoopbureau of inkoopcentrale ondergebracht.
> De gemeentelijk inkoop (inbestedingen en aanbestedingen) is middels een interne inkoopfunctie georganiseerd binnen een afdeling of intern inkoopbureau.

We hebben getoetst of er verschillen zijn in de mate van inbesteden, het aantal wijzigingen en de manier waarop de activiteiten georganiseerd zijn, gebaseerd op de antwoorden op bovenstaande stellingen. De verschillen tussen de groepen gevormd op basis van de bovenstaande stellingen in de mate van inbestedingen zijn statistisch gezien verwaarloosbaar.

Daarnaast is aan de gemeenten gevraagd hoe groot de afdeling inkoop is en hoeveel juristen zich bezighouden met aan- of inbestedingszaken in de totale organisatie. Beide zijn gevraagd als een indicatie en in fte (zie slide 17). We zien dat het aantal fte dat werkzaam is bij de afdeling inkoop sterk positief correleert met het aantal inwoners (pearson correlation 0,956, p=0,000) en omgevingsadressendichtheid (pearson correlation 0,720, p=0,000). Beide correlaties zijn logisch te verklaren; hoe groter de gemeente, hoe meer mankracht nodig is op de afdeling inkoop. We zien geen verband tussen het aantal juristen en de omvang (p=0,088) of stedelijkheid (p=0,481) van de gemeenten. Er worden ook geen betekenisvolle overige correlaties gevonden. Dat wil zeggen dat er geen samenhang zichtbaar is tussen het aantal fte dat uitgevraagd is en de mate van inbesteden. De samenhang met de mate van inbesteden is op diverse wijzen getoetst (onderscheid makende tussen aantallen voor volledig inbesteed, grotendeels inbesteed, etc. evenals aantallen rondom subsidies en Open House model.

Voor de volledigheid is tevens getoetst of er een correlatie is tussen het type motivatie dat gegeven wordt voor doorgevoerde wijzigingen. Ook hier komt geen enkele significant resultaat uit.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Maatregelen voor betrouwbaarheid en validiteit

Goed onderzoek is zowel betrouwbaar als valide. Om dit te waarborgen is het belangrijk om de beperkingen van een onderzoek te bespreken. In ieder onderzoek moeten keuzes worden gemaakt. Deze keuzes brengen direct of indirect beperkingen met zich mee. In de bijlagerapportage wordt hier uitgebreid op ingegaan. Hier worden de hoofdpunten benoemd.

- Een betrouwbaar onderzoek is een onderzoek waar bij herhaling een vergelijkbare uitkomst wordt gevonden. Getroffen maatregelen om de betrouwbaarheid te borgen:
  - Het volledig en correct formuleren van de enquêtevragen; de vragen moeten ondubbelzinnig zijn. Dit is bereikt door 1) dubbele ontkenningen te vermijden, 2) toegankelijk en 3) neutraal taalgebruik te hanteren en 4) uitputtende keuzemogelijkheden aan de respondent voor te leggen.
  - De vragenlijst is middels een pilot getest. De pilot onder inkopers heeft veel inzicht gegeven en geleid tot diverse verbeteringen in de vragenlijst.

- Een onderzoek is valide wanneer het meet wat het beoogde te meten. Een onderzoek is niet valide wanneer er systematische fouten in zitten. Een systematische fout komt ook bij herhaling terug.
  - Het eerste dat van belang is voor een valide onderzoek is dat de juiste doelgroep wordt benaderd. Er is daarom op vele manieren gewerkt om de juiste personen aan te spreken. Allereerst is er via samenwerkingsverbanden, Pianoo, Google, LinkedIn en telefonische navraag van zoveel mogelijk gemeenten opgezocht wie voor de inkoop verantwoordelijk is.
  - Daarnaast is er in de vragenlijst en in de uitnodiging veel aandacht besteed aan het belang dat de enquête door de juiste persoon werd ingevuld. Ook is het gestimuleerd om de vragenlijst – waar nodig – gezamenlijk in te vullen. Dit is regelmatig gebeurd.
  - Vervolgens is het voor de validiteit van belang dat de respons zo hoog mogelijk is. Op het moment van onderzoek waren er 380 gemeenten. Door zeer actieve werving is de vragenlijst door veel gemeenten gevonden en uiteindelijk door 113 gemeenten volledig of voor een groot deel ingevuld.
  - Een andere belangrijke maatregel om te waarborgen dat de resultaten valide zijn is het toepassen van triangulatie. Door meerdere onderzoeksmethoden toe te passen is de validiteit van het resultaat gewaarborgd.

Conclusie

- Van het totaal aan activiteiten wordt meer dan de helft volledig aanbesteed, 7% wordt volledig inbesteed en een aanvullende 9% wordt grotendeels inbesteed.
- Activiteiten in het sociaal domein worden veelal via een Open House model of middels subsidies geregeld.
- Er zijn in de periode 2012-2017 weinig wijzigingen doorgevoerd. Beslissingen rondom inbesteden of aanbesteden worden veelal niet of ad hoc heroverwogen.
- We vinden geen duidelijk patroon onder gemeenten met betrekking tot de mate van inbesteden. Grootte van de gemeente, de mate van stedelijkheid, het al dan niet in een samenwerkingsverband zitten of het hebben van een links, rechts of centrum georiënteerde raad; er worden geen duidelijke verschillen gevonden tussen de groepen en er zijn geen variabelen gevonden die de mate van inbesteden verklaren.

Vervolgonderzoek

Verklarende factor voor de mate van inbesteden. We vinden geen duidelijk patroon onder gemeenten met betrekking tot de mate van inbesteden. Op basis van de gesprekken met gemeenten en inkopers kunnen we een voorzichtige uitspraak doen dat de mate van inbesteden en vooral of een activiteit gewijzigd wordt van inbesteed naar aanbesteed of andersom, deels bepaald wordt door de politieke gevoeligheid van een activiteit. Of een activiteit politiek gevoelig is, heeft invloed op de mate van bekendheid en of de specifieke activiteit ook door de gemeenteraad behandeld wordt. Politiek gevoelige kwesties zijn echter niet uitsluitend landelijk bepaald. Doordat deze kwesties van gemeente tot gemeente verschillen is er op een hoger abstractieniveau – zoals in dit onderzoek is bedoeld – geen invloed van zichtbaar. Op basis van de enquête kunnen we hier geen echte conclusies aan verbinden. Nader onderzoek, naar specifiek politieke en bestuurlijke beweegredenen zou hiervoor nodig zijn.

Lexnova advies en onderzoek
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

050 3131133
www.lexnova.nl