

LEIDT NIEUW AANBESTEDINGSBELEID TOT BIJZIENDHEID?

AG Dorée
Gepubliceerd in *Stadswerk*
1995 no6 p53-55

In november organiseert de vakgroep management een congres over het thema gemeentelijke aanbestedingen, beleid en praktijk. Vooruitlopend op dat congres heeft de vakgroep aan André Dorée gevraagd over dit onderwerp een uitdagend stukje te schrijven. In dit stukje wordt de ratio achter de huidige aanbestedingspraktijk toegelicht en wordt de tendens van ver-openbarisering van het gemeentelijke aanbestedingsbeleid becommentarieerd.

Aanbesteding door gemeenten geniet op dit moment de volle aandacht. De gemeente Maastricht haalde op 23 augustus het NRC. De VNG heeft in het voorjaar een boekje uitgegeven over het gemeentelijk aanbestedingsbeleid¹. Het ministerie van Economische Zaken laat een onderzoek uitvoeren naar de aanbestedingspraktijk van gemeenten. Allemaal voorbeelden waaruit de huidige belangstelling voor de gemeentelijke aanbestedingspraktijk blijkt.

Het lijkt dat er voor die extra aandacht twee oorzaken aan te wijzen zijn. Twee oorzaken die elkaar versterken. De eerste oorzaak is het streven naar meer markt. Een streven dat ligt in het verlengde van de privatiseringsdoelstelling en leidt tot overdracht van taken naar de marktsector en tot meer gebruik van marktmechanismen. Meer markt wordt al snel vertaald naar meer concurrentie en vervolgens naar meer openbaar aanbesteden. De tweede oorzaak is de toegenomen aandacht voor het thema bestuurlijke integriteit. Bestuurlijke integriteit vraagt om een grotere openbare controle. Meer openbare controle wordt vertaald naar meer openbaar aanbesteden. Het is niet moeilijk in te zien, dat de twee genoemde doelstellingen elkaar versterken richting ver-openbarisering van het gemeentelijk aanbestedingsbeleid.

Het beeld van de gemeentelijke aanbestedingspraktijk lijkt in schril contrast te staan met de genoemde voornemens t.a.v. markt en bestuurlijke integriteit. Enerzijds blijkt uit WAC-gegevens dat meer dan negentig procent van de GWW-werken in de gemeenten onderhands wordt aanbesteed. Van die negentig procent wordt meer dan twee-derde enkelvoudig, na een onderhandelingsprocedure, uit de hand gegund. Wettelijk gesproken is hier niets mis mee, maar het druist in tegen de meer markt intenties. Anderzijds schept de pers met de berichtgeving over de zogenoemde Limburgse affaires een beeld van malafide aannemers en corrupte bestuurders. Dit druist in tegen intenties van bestuurlijke integriteit. Het is daarom niet verwonderlijk dat de aanbestedingspraktijk in de gemeenten ter discussie

A.G. Dorée is universitair docent voor de opleiding civiele technologie & management (Universiteit Twente). Hij verricht onderzoek naar samenwerking van diensten gemeentewerken en aannemers GWW gezien vanuit verschuivingen in uitbesteding en aanbesteding. Zijn onderzoek wordt mede gesponsord door de vakgroep management STADSWERK NL en de vereniging aannemers grond, water en wegenbouw (VAGWW).

¹ "Als beste uit de bus" is de vervanger van de eerdere publicatie "Naar een gemeentelijk aanbestedingsbeleid" (de VNG-Groene Reeks no.100 uit 1988).

sie wordt gesteld.

De aanbestedende diensten moeten uitleggen waarom zij zo weinig openbaar aanbesteden. Zijn zij soms tegen een meer marktgericht werkende overheid? Hebben zij soms innige banden met aannemers te verbergen? In beide vragen ligt een verkapte beschuldiging besloten. Omdat de voornemens van marktgerichtheid en bestuurlijke integriteit op zich zelf legitiem zijn, is rechtvaardiging van de huidige aanbestedingspraktijk lastig.

De vraag, waarom de gemeentelijke aanbesteders de voorkeur geven aan de onderhandse vormen van aanbesteding, blijft knagen. Gebruikelijk is het antwoord dat met onderhandse werken een hoger kwaliteitsniveau bereikt wordt. Dit lijkt niet langer voldoende. De voorstanders van de ver-openbarisering nemen daar geen genoegen meer mee. Zij stellen dat de hogere kwaliteit op onderhandse werken gekocht wordt door het hogere prijsniveau. Het argument van de directe kwaliteitswinst is daarmee onvoldoende steekhoudend. Er moet meer aan de hand zijn.

Toch lijken de resultaten van lopend onderzoek te bevestigen dat er een verband bestaat tussen onderhands aanbesteden en de controle over de kwaliteit. Echter, het mechanisme waarmee onderhands aanbesteden de aannemer richting kwaliteit *stuurt*, is veel subtieler dan de werking het directe prijsmechanisme. Voor de werking van dit indirecte mechanisme is het essentieel, dat de aannemer weet dat hij met de juiste kwaliteit en de juiste opstelling een gemeente als vaste klant kan behouden. Goed werk en goede samenwerking wordt in de toekomst beloond met nieuwe opdrachten, dus nieuwe omzet en dus continuïteit voor het bedrijf. Dit is voor aannemers uiterst belangrijk aangezien zij niet op voorraad kunnen produceren. Vaste klanten maken de toekomst voor de aannemer minder onzeker; Daar moet je zuinig op zijn. De aannemer doet dus niet extra zijn best omdat hij een betere prijs bedongen heeft; Hij geeft dat beetje extra omdat hij de gemeente als vaste klant wil behouden.

De gemeente krijgt daarvoor terug dat zij als vaste klant tijdens een project makkelijker kan bij-sturen. In vergelijking met een klant, die slechts een enkele opdracht geeft, krijgt de gemeente meer gedaan van de aannemer, en loopt ze minder risico als het bestek niet perfect is. Immers, de aannemer is gemotiveerd zich van zijn beste kant te laten zien. Zo niet, dan kan bij problemen de vaste klant in het uiterste geval dreigen de volgende keer een andere aannemer het werk te gunnen.

Aldus wordt, in de huidige gemeentelijke aanbestedingspraktijk, de aannemer gemotiveerd tot goed werk en goede samenwerking, doordat zijn blik over de grens van het project heen gericht is. Omdat hij weet dat de dienst bij nog komende aanbestedingen terug kijkt naar eerder werk, heeft het voor de aannemer zin hierop te anticiperen. De huidige aanbestedingspraktijk is ontstaan, omdat het lokmiddel van werk in de toekomst de opdrachtgever een veel effectiever stuurmechanisme verschaft, dan de dwangmiddelen die hij aan het contract zou kunnen ontnemen.

Tot zover het globale beeld dat uit het onderzoek naar de relaties tussen diensten gemeentewerken en aannemers-GWW naar voren komt. Wat nu zou er kunnen gebeuren als de huidige aanbestedingspraktijk vergaand ver-openbariseerd wordt? Hieronder volgt een gedachteschets, waarin ter wille van de discussie, scherp stelling wordt genomen.

De openbare aanbesteding heeft als kenmerk dat niet de aanbesteder, maar de markt bepaalt aan welke aannemer het werk gegund wordt. Door juist deze eigenschap heeft vergaande ver-openbarisering indringende gevolgen voor het hierboven beschreven stuurmechanisme. De beperkte invloed van de aanbesteder op de keuze van de uitvoerende aannemer, maakt dat de opdrachtgever de prestaties van aannemers niet langer selectief kan honoreren met extra werk. Het

lokmiddel is niet langer geloofwaardig en moet als stuurmechanisme sterk aan effectiviteit inboeten. De opdrachtgever rest dan slechts het contract om de inzet en het gedrag van de aannemer enigszins te reguleren. Voor de aannemer geldt dat hij geen vaste klant relaties kan opbouwen, en hij zal moeten trachten voor elk afzonderlijk project het onderste uit de kan te halen. Doet hij dat niet dan zal hij het op termijn moeten afleggen tegen concullega's die dat wel doen. Gevolg: Zijn intrinsieke motivatie voor goed werk en goede samenwerking wordt vervangen door de noodzaak tot kostenreductie en omzetvergroting (door concessie t.a.v. kwaliteit resp. consequenter claimen van meerwerk).

In de geschetste gedachtelijn is het niet ondenkbaar, dat in een vergaand veropenbariseerde situatie, de aangeboden prijzen lager zullen uitvallen. Dit zal geen directe winst zijn. Immers, na sluiting van het contract moet de aannemer trachten de situatie zo veel mogelijk uit te buiten. Uiteindelijk en onvermijdelijk heeft dit gevolgen voor de kosten van voorbereiding, van toezicht en van meerwerk, terwijl de intrinsieke motivatie voor het leveren van kwaliteit afwezig is.

Het is niet mijn bedoeling te pleiten voor een volledige banvloek op openbaar aanbesteden, maar in een vergaand veropenbariseerde situatie, wordt de blik van aanbesteder en aannemer noodgedwongen beperkt tot de lengte van het project. Vergaande veropenbarisering leidt tot project-bijziendheid. Is nastreven daarvan niet wat kortzichtig?

NB. Het beschreven stuurmechanisme wordt in de economische literatuur erkent als de derde *safeguard* van Williamson. Het is een mechanisme om transacties op onvolkomen markten te beveiligen. Op onvolkomen markten vindt geen directe maar een uitgestelde ruil plaats; Er wordt geen kant en klaar product gekocht, maar er wordt een contract gesloten waarin een voorgenomen levering wordt vastgelegd. Doorgaans is het product verkocht ruim voor het geleverd wordt. Als afnemer moet je dan maatregelen nemen om veilig te stellen dat naar behoren geleverd wordt.