

Aanbesteden is een vorm van inkopen

De achtergrond van Europees aanbesteden.

De Europese richtlijnen voor aanbestedingen zijn opgesteld door de Europese Commissie voor gebruik door overheden en nutsorganisaties en de op hun opdrachten aanbestedende dienstverleners, aannemers en leveranciers. De richtlijnen schrijven voor hoe het aanbestedingsproces moet worden doorlopen en hebben tot doel de Europese markt voor overheidsopdrachten te liberaliseren. Dit betekent dat de markt zo transparant mogelijk moet zijn om alle aanbieders in de Europese Gemeenschap gelijke kansen te geven een dergelijke opdracht te verwerven. Ook streven de richtlijnen optimale marktwerking na.

Europees Aanbesteden is een vorm van inkopen. Deze vorm kan door iedereen worden toegepast en kent geen beperkingen wat betreft de aard van de in te kopen goederen of diensten. Het is een invulling van het inkoopproces, waarbij op een aantal belangrijke punten de markt zelf het werk doet.

Aanbesteden conform de richtlijnen is verplicht gesteld voor een aantal organisaties:

1. de overheid: hieronder vallen zowel de ministeries en Rijksdiensten als lagere overheden (waaronder veel gemeenten), waterschappen, etcetera,
2. publiekrechtelijke lichamen,
3. openbare bedrijven: dit zijn bedrijven waarop de overheid een dominerende invloed heeft,
4. bedrijven of instellingen die op basis van een door de overheid verleende vergunning of exclusief recht hun activiteit uitoefenen.

Vier sets

Er zijn vier sets van richtlijnen gedefinieerd. Welke richtlijn dient te worden gevolgd, wordt enerzijds bepaald door de aard van de aanbestedende instelling, anderzijds door de aard van de aan te besteden dienst. Bovendien is het zo dat er alleen Europees hoeft te worden aanbesteed indien het voor de betreffende richtlijn vastgestelde drem-

pelbedrag wordt overschreden. Figuur 1 geeft het een en ander overzichtelijk weer.

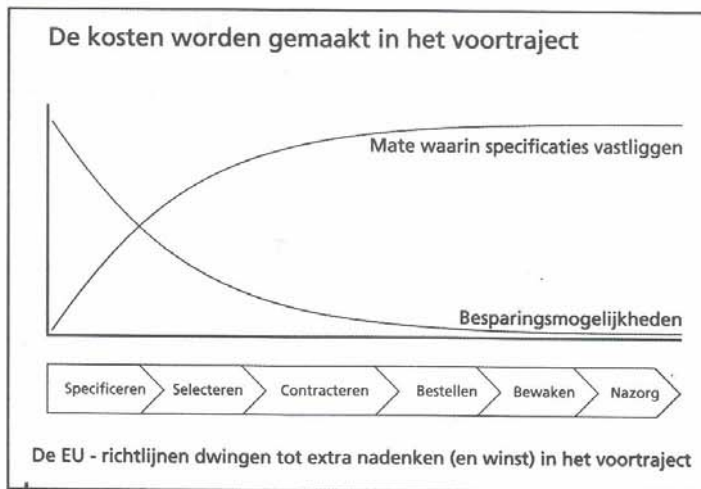
De officiële drempelbedragen worden uitgedrukt in 'special drawing rights' of in ecu en zijn in principe vast. Iedere twee jaar bepaalt de Europese Commissie de tegenwaarde van de sdr en de ecu in nationale valuta.

De richtlijnen geven de stappen in het selecteren van een leverancier aan. Ze schrijven voor hoe en met welke gegevens de voorgenomen aanbesteding moet worden aangekondigd, welke informatie de leveranciers dienen te ontvangen in de aanbestedingsdocumenten en hoe de offertebeoordeling moet worden doorlopen.

Belangrijke elementen van de regelgeving zijn:

1. openbaar publiceren van de aankondiging en gunning van de opdracht in het Supplement van het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen (SPbEG),
2. minimale termijnen die gehanteerd moeten worden voor bijvoorbeeld het inschrijven als gegadigde en het indienen van offertes; maximale termijnen die gehanteerd moeten worden voor bijvoorbeeld het beantwoorden van leveranciersvragen,
3. objectief programma van eisen om concurrentievervalsing tegen te gaan; er mogen bijvoorbeeld geen merknamen in staan,

Mw. ir. J.T.A. van der Krift is consultant, Inkoop en aanbestedingen.
Prof. dr. J. Telgen is partner, Inkoop en aanbestedingen.
Beiden zijn werkzaam bij PricewaterhouseCoopers.



De EU - richtlijnen dwingen tot extra nadenken (en winst) in het voortraject

Figuur 1. Drempelwaarden voor Europese aanbestedingen in 'special drawing rights', exclusief BTW. Getallen in Nederlandse gulden.

	Ministeries	Lagere overheid (o.a. gemeenten)	Nutssector excl. telecommunicatie	Nutssector telecommunicatie
leveringen	288.643	431.087	862.174	1.293.261
diensten	288.643	431.087	862.174	1.293.261
werken	10.777.171	10.777.171	10.777.171	10.777.171

Figuur 2. De EU-richtlijnen dwingen tot extra nadenken (en winst) in het voortraject.

4. het vooraf vastleggen van de selectiecriteria en eventuele wegingsfactoren voor het beoordelen van aanmeldingen c.q. offertes.

In feite vertellen de procedures ons niets anders dan hoe een inkoop- of aanbestedingsproces te doorlopen. Zij vormen een heldere, eenduidige leidraad, die ook nuttig zijn voor opdrachten die niet Europees hoeven te worden aanbesteed.

Naast het onderscheid tussen richtlijnen voor diensten, werken en leveringen, wordt er een onderscheid gemaakt naar te volgen procedure. Er zijn vier procedures gedefinieerd, welke in grote lijnen gelijk zijn voor werken, leveringen en diensten:

Openbare procedure

De aanbestedende dienst publiceert de opdracht aankondiging, waarmee gegadigden uitgenodigd zijn offertes aan te bieden. De aanbesteding bestaat hiermee uit één ronde.

Niet-openbare procedure

Deze procedure bestaat uit twee rondes. De eerste ronde is de preselectiefase. Na het plaatsen van de aankondiging kunnen leveranciers zich aanmelden als gegadigde voor het aanbieden van een offerte. De aanbestedende dienst selecteert uit de gegadigden een aantal leveranciers, welke vervolgens uitgenodigd worden de daadwerkelijke offerte op te stellen.

Via onderhandelingen met voorafgaande bekendmaking

Bij deze procedure van gunning komt de aanbestedende dienst in onderhandeling met de leverancier(s) tot leverancierskeuze en overeenstemming over de contractuele voorwaarden.

Via onderhandelingen zonder voorafgaande bekendmaking

Deze procedure lijkt op de derde, met als verschil dat de opdracht niet van tevoren wordt aangekondigd. De procedures van gunning via onderhandelingen zijn het minst gedetailleerd omschreven.

De keuze tussen de openbare en niet-openbare procedure is vrij. De twee onderhandelingsprocedures mogen alleen in speciale gevallen worden gevolgd. Bijvoorbeeld in het geval dat de (niet-)openbare proce-

dure geen geschikte offertes heeft opgeleverd, of wanneer de opdracht om technische of artistieke redenen of om redenen van alleenrecht slechts aan één bepaalde leverancier kan worden toevertrouwd.

De voordelen van het Europees aanbesteden zijn:

Professionalisering door toepassen richtlijnen

De regelgeving dwingt overheden om het inkoopproces zorgvuldig te doorlopen. Hierdoor maken organisaties die op inkoopgebied niet of nauwelijks ontwikkeld zijn, gedwongen een professionaliseringsfase door. Met name de processtappen 'specificeren' en 'selecteren' krijgen meer aandacht dan veelal bij een 'normaal' inkoopproces nog het geval is. In de praktijk blijkt dat hierdoor een financieel voordeel wordt behaald.

Er is een financieel voordeel voor zowel facilitaire goederen en diensten, als voor bijvoorbeeld civiel-technische werken en automatiseringsopdrachten. Het kan als percentage van de geraamde opdrachtsom oplopen tot wel 30%. De besparingen komen voort uit een aantal factoren:

1. aanbesteders worden genoodzaakt om duidelijke specificaties op te stellen,
2. potentiële leveranciers moeten prijsbewuster een offerte uitbrengen, waardoor de aanbesteder kostenvoordelen kan behalen,
3. er ontstaan contacten met nieuwe leveranciers met wie men anders mogelijk niet in contact was gekomen.

Het belang van een volledig programma van eisen

Het eerste punt heeft over het algemeen de grootste invloed op potentiële kostenbesparingen. Zoals weergegeven in figuur 2 heeft de mate waarin duidelijkheid bestaat over de specificaties grote invloed op de kosten van de aanbesteding. Wanneer een leverancier aanbesteedt op een onvolledig eisenpakket, kan de aanbestedende dienst de fout maken de opdracht te gunnen aan de offerte die financieel of economisch het voordeligst lijkt, om er verderop in het traject achter te komen dat er nog het nodige moet worden bijgesteld, wat tot gevolg heeft dat de leverancier de prijs moet verhogen. Een nog groter probleem ontstaat wanneer de levering van de aanbestede producten, werken of leveringen al een aanvang heeft genomen en dan blijkt dat de specificaties toch de be-

hoefte niet volledig blijken te ondersteunen.

Het volgen van de richtlijnen behoedt aanbestedende diensten dus voor het maken van een dure en helaas vaak voorkomende fout.

De richtlijnen verbreden het perspectief

Naast de financiële besparingen die gerealiseerd kunnen worden, levert het correct toepassen van de richtlijnen de volgende voordelen op:

1. alle Europese leveranciers hebben gelijke kansen,
2. leveranciers hebben de mogelijkheid nieuwe markten op te gaan,
3. doordat de specificatiefase veel aandacht krijgt, wordt de kans op het selecteren van de voor de betreffende opdracht best gekwalificeerde leveranciers gemaximaliseerd,
4. afbreken van 'heilige huisjes', zoals vaste huisleveranciers.

Deze regelgeving heeft voor de bedrijfsvoering verstrekende gevolgen.

Interne organisatie

Deze regelgeving heeft voor de bedrijfsvoering verstrekende gevolgen. Ten eerste de gevolgen voor de interne organisatie.

Gevolgen voor de aanbesteders

Het beste inkoopresultaat wordt behaald wanneer inkopers het aanbestedingsproces goed voorbereiden. Vooraf vaststellen van de beoordelingscriteria, het verzamelen van de benodigde leveranciersinformatie en het bepalen van de vorm waarin deze moet worden aangeleverd, zijn stappen die een inkoper te allen tijde moet doorlopen. De richtlijnen ondersteunen hierbij.

De Europese regels zijn overigens voor professionele inkopers geen probleem, en geven geen aanleiding tot problemen. Het is in principe niets meer dan een juridisch kader waarbinnen men veel vrijheid heeft om tot optimale resultaten te komen. Wanneer men als inkoper al openbare aanbestedingen uitvoert en op een heldere en eerlijke wijze het proces pleegt te doorlopen, dan zijn alleen de termijnrestricties en het publicatiemedium van de aankondiging verschillend.

Inventariseren uitgaven

Het is noodzakelijk vast te stellen welke opdrachten in aanmerking komen voor het Europese aanbestedingstraject. Een goed moment hiervoor is het opstellen van de begroting voor het nieuwe jaar. Dit kan eenvoudiger klinken dan het is. Het betekent namelijk dat men dient te inventariseren door wie hoeveel geld waaraan wordt uitgegeven. Bij het grondig inventariseren van alle uitgaven zal vaak blijken dat er meer wordt uitgegeven (lees: ingekocht) dan gedacht.

Onderhoud- en schoonmaakcontracten zijn hier een goed voorbeeld van. Wanneer dit werk wordt uitbesteed, dient voor het

bepalen van de opdrachtwaarde het totaal van de uitgaven over vier jaar te worden genomen. Omdat de uitgaven over zo'n lange termijn, door verschillende bedrijfsonderdelen en bovendien vaak bij verschillende leveranciers worden gedaan, verkijkt men zich gemakkelijk op de totale factuurwaarde. Dus ook uitgaven waarvan men het niet vermoedde, kunnen onder de Europese richtlijnen vallen.

Centraliseren, coördineren en samenwerken

Om nog even bij het voorbeeld van de schoonmaakdiensten te blijven: wanneer alle onderdelen van een instelling voor schoonmaak gebruik gaan maken van dezelfde leverancier, met andere woorden: wanneer deze inkoop wordt gecentraliseerd, kan dit voor de aanbesteder grote financiële voordelen hebben. Het is dan wel van cruciaal belang dat de bedrijfsonderdelen in gestructureerd overleg treden en duidelijk wordt afgesproken bij wie welke taken en verantwoordelijkheden liggen. Hier horen ook afspraken voor de coördinatie bij. Men dient zich overigens goed te realiseren dat centralisatie alleen nuttig is als professionaliteit en schaalgroottes effect kunnen sorteren.

Er kan ook voor gekozen worden inkoop decentraal te organiseren, maar wel onderhandelingsvoordeel te genereren door overeenkomende behoeften te combineren en hiervoor een enkel (raam-)contract af te sluiten. Deze coördinerende aanpak past goed in het integraal managementconcept dat met name binnen de overheid veel wordt toegepast.

Externe organisatie

Ten tweede de gevolgen voor de externe organisatie.

De omgang met leveranciers

De manier waarop met leveranciers wordt omgegaan, kan veranderen. Enerzijds krijgt de omgang een meer officieel, wellicht meer onpersoonlijk karakter. Anderzijds kan de aanbestedende dienst door de concurrentiestelling veel meer uit de relatie halen. De behoefte zal meer optimaal worden bevredigd.

De Europese richtlijnen geven een bijzonder integrale en objectieve leverancierskeuze, waardoor bijvoorbeeld ook reeds bestaande, minder voordelige contracten die zo gegroeid zijn vanuit de historie, kunnen worden verbeterd.

Een van de meest opvallende punten uit de richtlijnen is het in de openbare en niet-openbare procedures ontbreken van een onderhandelingsfase, terwijl onderhandelen vaak wordt gezien als een belangrijke activiteit van de inkoop. Bij het juist toepassen van de richtlijnen doet de markt het werk zelf.

Controle op de naleving

In de controle op de naleving van de richtlijnen spelen zowel de Europese Commissie als de lidstaten en de aanbestedingspartijen een rol. Het effect van de communautaire controle is echter beperkt. De controle-instrumenten van de Commissie zijn tijdrovend en sorteren mede daarom weinig effect. Bovendien slijbt de controlecapaciteit van de Commissie in toenemende mate dicht.

Voor aanbestedingsgeschillen geldt dat het effect van controle het grootst is wanneer deze wordt uitgeoefend door de aanbestedingspartijen zelf. In de praktijk komt dit erop neer dat ondernemingen die vinden dat de overheid de richtlijnen overtreedt, actie ondernemen.

Bij aanbestedingsgeschillen komt het regelmatig voor dat een onderneming in kort geding een rechterlijk verbod of gebod eist. Bijvoorbeeld een gebod tot toelating van een aanbieder tot een aanbestedingsprocedure, een gebod tot stopzetting van een lopende aanbestedingsprocedure, een gebod om een bepaald selectie criterium achterwege te laten of juist toe te passen, of een verbod van gunning aan een bepaalde bidder.

In geval van twijfel heeft de rechter tot nu toe de neiging om het belang van open concurrentie hoger aan te slaan dan het belang van een aanbesteder.

Publieke verantwoordingsplicht

Overheidsinstellingen vervullen een voorbeeldfunctie binnen de maatschappij. Het inkoopproces en de bijbehorende beslissingstrajecten dienen integer en ethisch verantwoord te worden doorlopen. Ook dient de instelling er zorg voor te dragen dat de ingekochte producten en diensten zelf, naast de functionele eisen, aan alle integriteitseisen voldoen. Dit geldt enerzijds vanwege de maatschappelijke voorbeeldfunctie die de overheid vervult, anderzijds vanwege het feit dat er vele ogen meekijken naar de wijze waarop het belastinggeld wordt besteed. De overheid kan zich niet veroorloven hier fouten te maken. Strikte navolging van de richtlijnen voor Europees aanbesteden biedt hierin een uitstekende helpende hand.

Twijfels

Ten aanzien van Europees aanbesteden wordt een aantal twijfels vaak genoemd:

1. aanbesteders vinden dat Europees aanbesteden extra tijd kost door 'veel papierwerk en rompslomp', met vertraging als gevolg,
2. sommige aanbesteders vinden de mogelijkheden voor onderhandelen over de prijs en andere aspecten beperkt,
3. sommige aanbesteders noemen de taalbarrière als probleem voor het opstellen van bestekken,

4. creativiteit (bijvoorbeeld op architectonisch gebied) is moeilijk in een bestek te verwoorden,
5. het is moeilijk samen met een leverancier investeringen te doen, omdat de continuïteit van de samenwerking niet zeker is,
6. men vindt de drempelbedragen voor leveringen en diensten te laag; daardoor weegt het economisch gewin van Europees aanbesteden niet op tegen de kosten van de aanbestedingsprocedure,
7. aanbesteders vinden het ongewenst dat kleine leveranciers worden uitgesloten doordat zij aan bepaalde eisen in het bestek niet kunnen voldoen (bijvoorbeeld eisen ten aanzien van omzet of ervaring) en dat door gunning aan niet-lokale leveranciers het lokale werkaanbod zou dalen.

Deze punten illustreren de onbekendheid met de aanbestedingsregels en de angst die bestaat over het toepassen ervan. De genoemde nadelen kunnen eenvoudig worden weerlegd. Het aanleggen van 'papierwerk' dwingt de aanbestedende dienst na te denken over wat precies moet worden aanbesteed en hoe het aanbestedingsproces gaat worden gepland. Dit geeft een efficiëntere aanpak, wat intern bovendien tot besparingen kan leiden.

Het argument dat kleine leveranciers niet mee zouden kunnen dingen is ongegrond. Het is immers de aanbestedende dienst welke de eisen opstelt en kan daarbij dus rekening houden met het op voorhand onnodig uitselcteren van aanbieders. Men kan zich bovendien afvragen of een leverancier die niet mee kan dingen wanneer de Europese richtlijnen worden gevolgd, wel geschikt zou kunnen zijn bij een andere vorm van selectie. Voor de speciale gevallen waarin de artistieke of technologische aspecten of de onbepaalbaarheid van de prijs het onmogelijk maken een programma van eisen op te stellen, ofwel van concurrentiestelling geen sprake kan zijn, bieden de uitzonderingsprocedures uitkomst.

Europees aanbesteden: een prima inkoopproces

Aanbesteden volgens de Europese richtlijnen komt overeen met het doorlopen van een prima inkoopproces. De richtlijnen bieden een goed gestructureerde, efficiënte manier van inkopen, die bij het juist doorlopen van het proces altijd tot de beste inkoopbeslissing leidt.

Doordat een aantal belangrijke stappen en de inhoud daarvan voorgeschreven is, dwingt het de aanbestedende dienst goed na te denken over enerzijds taken en verantwoordelijkheden binnen het selectieproces, anderzijds over het eisenpakket dat wordt opgelegd aan leverancier en te leveren producten en diensten. De richtlijnen bieden een geschikt handvat om binnen de inkooporganisaties zelf orde op zaken te stellen. |