

14 'I have a dream'

Jan Telgen

Inkopen en aanbesteden is aan verandering onderhevig. Over tien jaar is veel anders. Hierna beschrijf ik een aantal ontwikkelingen terugkijkend vanuit het perspectief van het jaar 2020. Oftewel: 'I have a dream...'

Portugal begint in Eemland

Tijdens een vakantie in Portugal kan de dijkgraaf van het waterschap Eemland zo maar iemand van de ANCP tegen het lijf lopen en hem geïnteresseerd vragen wat ANCP is. Het antwoord zal dan zijn dat ANCP een overheidsorganisatie is die voor alle Portugese overheden het inkopen en aanbesteden verzorgt. Omdat onze dijkgraaf al wat ouder is herinnert hij zich nog met enige afschuw de situatie dat in Nederland het Rijks Inkoop Bureau alle inkopen verzorgde voor de overheid. Hij vraagt dan ook met enige argwaan door over hoe dat dan werkt : *'voor alle overheden inkopen en aanbesteden'*.

De man van ANCP legt uit: *'ANCP sluit raamcontracten voor allerlei leveringen en diensten via keurige Europese aanbestedingen. En voor de meeste producten sluiten we niet één maar meer raamcontracten af, zodat de overheidsorganisaties dan nog een keuze hebben. Die keuze moeten ze dan maken na een verder vormvrije minicompetitie georganiseerd te hebben tussen de ondernemingen met wie een raamcontract is gesloten'*. Van die raamcontracten mogen alle overheidsorganisaties gebruik maken.

De dijkgraaf legt de vinger op het woord 'mogen', *'Ze hoeven dus niet'*, zo vraagt hij. *'Nee'*, zegt de ANCP man: *'Ze mogen ook helemaal voorbij gaan aan de ANCP contracten, maar dan moeten ze wel zélf de Europese aanbesteding uitvoeren en dat is veel meer werk dan de minicompetitie. Overigens hebben ze dan wel weer wat houvast aan de bestekken die ANCP heeft gebruikt bij haar aanbesteding en aan de voorwaarden die ANCP heeft bedongen bij de raamcontractanten.'*

De dijkgraaf begint het te snappen. Eigenlijk moet een waterschap of gemeente in Portugal iedere keer weer de afweging maken tussen het zélf organiseren van een Europese aanbesteding of een vormvrije minicompetitie tussen de raamcontractanten!

Maar hij geeft zijn argwaan nog niet meteen op: *'Krijg je bij die raamcontracten*

niet alleen de hele grote leveranciers omdat er in principe de hele omzet van de Portugese overheid onder kan vallen? En zijn dan niet de kleinere bedrijven de dupe van deze aanpak, bundel je niet veel te veel?'

'Dat voorkomen we', zegt de ANCP man, 'door voor de raamcontracten steeds relatief kleine percelen aan te besteden. Dus niet al het printerpapier voor de hele overheid in één keer, maar alleen het blanco papier van x gram in de regio R op de markt te zetten. Op dergelijke opdrachten kunnen ook kleine leveranciers inschrijven en een raamcontract verwerven.'

De dijkgraaf gaat verder en vraagt: *'Zijn de voorwaarden die je krijgt in de raamcontracten wel echt de allerbeste? Als de raamcontractanten weten dat die voorwaarden als basis kunnen dienen voor verdere aanbestedingen zullen ze mogelijk niet zo happig zijn.'*

'Dat valt wel mee', zegt de ANCP man, 'want de leveranciers weten ook dat de overheidsorganisaties een broertje dood hebben aan eigen Europese aanbestedingen en liever de minicompitie tussen raamcontractanten gebruiken. Daarin kunnen ook de voorwaarden nog aangescherpt worden, alhoewel ze daarmee wel de grenzen van het aanbestedingsrecht opzoeken. Maar als leveranciers geen raamcontractanten zijn, dan weten zij zeker dat ze niet in de minicompitie mee kunnen doen. Dus ze doen wel degelijk hun uiterste best om zo'n raamcontract te winnen en dat kan alleen door goede voorwaarden te bieden. Dat het goede voorwaarden zijn blijkt ook wel uit het feit dat er een enorm enthousiasme is onder de diverse overheidsorganen om van dit systeem gebruik te maken. ANCP kan de raamcontracten haast niet snel genoeg aanslepen.'

De dijkgraaf begint overtuigd te raken en stelt een laatste vraag: *'Maar zitten er dan helemaal geen nadelen aan jullie systeem?'* De ANCP man aarzelt wat en noemt dan het feit dat iemand de kosten van ANCP zelf moet betalen. *'In Portugal doet de overheid dat, maar voor introductie van het systeem in een andere omgeving moet er wel de bestuurlijke bereidheid zijn om deze kosten voor lief te nemen. En die kosten kunnen best hoog zijn, want er zijn natuurlijk heel veel producten en diensten waarvoor een raamcontract kan worden afgesloten. En dan nog zal een raamcontract niet mogelijk zijn voor alle producten en diensten. Maar geld levert het wel op: én door betere voorwaarden én door minder transactiekosten.'*

Terug in Nederland overtuigt de dijkgraaf eerst de Unie van Waterschappen en als die een eigen 'ANCP'tje' heeft opgezet, dat in korte tijd succesvol is, sluiten al snel de provincies en later de gemeenten aan. Dan herinnert het Rijk zich dat dit onderwerp al eens besproken is in werkgroep 19 van de Brede Heroverweging van 2009/2010, maar dat het dit toen niet heeft durven doorzetten. Om niet nog een keer de boot te missen neemt het Rijk het initiatief over en bouwt haar eigen 'Portugese systeem' op. Ter ere van de initiator en omdat het daar zo mooi wonen is, wordt het hoofdkantoor gevestigd in het Eemland.

In de Valleigemeente kan men met de armen over elkaar zitten

Na wat fusies is een Valleigemeente ontstaan die met 400.000 inwoners een behoorlijke omvang heeft. Die omvang stelde de gemeente in staat om een veelbelovende inkoopster aan te stellen in het team van een al wat oudere manager inkoop.

Het inkopen in dat team gebeurde op zich best professioneel. Er was sprake van: keurige, niet al te technisch gespecificeerde bestekken, netjes verzorgde aanbestedingen met vermelding van alle selectie- en gunningscriteria, eerlijke beoordeling en op tijd een terugmelding.

Onze inkoopster zag met lede ogen aan hoe na een nette voorbereiding keer op keer het beoordelen van de binnengekomen offertes toch een behoorlijk tijdsbeslag vergde. Bovendien klaagde een aantal aanbieders dat ze aan de gemeentelijke stukken ondanks de opgave van de (sub)gunningscriteria en hun gewichten moeilijk konden zien wat de gemeente nu precies prefereerde. Het laatste voorbeeld was de vraag van een leverancier die stelde dat hij niet wist of hij nu wel of niet overwerk moest aanbieden, waardoor het product duurder zou worden, maar hij wel een week eerder met de opdracht klaar zou zijn.

Dat was de druppel die de emmer deed overlopen voor onze inkoopster. Bij haar volgende aanbesteding zond ze een Excel spreadsheet mee met de stukken. In die spreadsheet konden de leveranciers een aantal velden invullen, zoals prijs, levertijd, garantietermijn, aantal servicebezoeken etc. Onderaan die spreadsheet werd dan uitgerekend wat de totaalscore van een dergelijke aanbesteding van de leverancier was. Was de leverancier daar niet mee tevreden, dan kon hij de invoer in een paar velden veranderen (hogere prijs, kortere levertijd, etc.) en dan weer naar zijn totaalscore kijken. Zo kon hij doorgaan met 'uitproberen' (rekening houdend met zijn eigen kosten en opbrengsten) tot hij tevreden was met de totaalscore. Als offerte was het indienen van de ingevulde spreadsheet voldoende.

Onze inkoopster kon de hele tijd met de armen over elkaar zitten en ook het uitrekenen van de uiteindelijke winnaar was een fluitje van een cent. Alleen maar kijken wat de hoogste totaalscore was.

Toen de inkoopmanager dit zag, was hij sceptisch. Hij reageerde fel: *'Met het weggeven van de spreadsheet geef je alle macht uit handen. Dan weten de aanbieders exact wat je hoe waardeert en ben je de controle kwijt.'* Onze inkoopster stelde daar tegenover: *'Als je niet aan de aanbieders vertelt wat je liever hebt weten zij niet wat je wilt en kun je dus niet hun beste antwoord op jouw vraag verwachten.'*

De inkoopmanager pruttelde nog wat na en vroeg: *'Maar dan kunnen de aanbieders toch net zo lang 'uitproberen' tot ze de maximale score halen?'* De inkoopster reageerde ad rem: *'En dat is nu toch precies waar je naar op zoek bent?'*

De inkoopmanager wist niet meer wat te zeggen. De inkoopster hielp hem en legde uit: *'Het uitdelen van de spreadsheet is niet moeilijk, maar het maken ervan des te meer. Niet zo zeer technisch, maar inhoudelijk. Achter ieder invulveld moet een formule of figuurtje zitten dat precies aangeeft hoeveel punten een bepaald antwoord oplevert. Die figuurtjes maken is een lastige klus omdat je dan precies moet weten wat de interne klant wil.'*

De inkoopmanager dacht haar nu te pakken te hebben: *'Dat is veel te lastig, je kunt nooit precies te weten komen wat de interne klant wil en hoe hij dat precies waardeert'*. Toen deelde de inkoopster de genadeklap uit: *'en hoe heb je dan al die jaren de offertes kunnen beoordelen...?'* En ze ging zitten met de armen over elkaar.

Een jaar later was de inkoopmanager met pensioen. De inkoopster was hem opgevolgd. Een groot deel van de aanbestedingen boven en onder de drempel gingen nu via het web. Geïnteresseerde partijen konden zich aanmelden, kregen een wachtwoord en konden daarmee naar een eigen afgeschermd pagina, waar ze hun aanbieding konden invullen in de daarvoor bestemde invulvelden. Onderaan de pagina stond de totaalscore. Beviel die hun niet dan konden ze hun invoer aanpassen net zo lang tot ze tevreden waren met de totaalscore. Dan drukten ze op 'submit'. Na afloop van de afgesproken periode hoefde de inkoopster – nu manager – alleen maar op en andere knop te drukken en ze kreeg de totaaluitslag. De beoordeling kon met de armen over elkaar gebeuren.

Uitgaven externe inhuur beheerst

Al jaren wordt er gesproken over de tarieven van externe inhuur. Voor de nieuwsjagers een dankbaar onderwerp om in de jaarlijkse komkommertijd weer eens naar voren te halen. Aandacht verzekerd! Maar ook voor de serieuze bestuurder is dit een onderwerp van groot belang. De overheid kan niet zonder, maar het gaat wel om heel veel geld en de totale kosten lopen soms de spuigaten uit. Het beheersen van die uitgaven is de opgave voor de nieuwe minister van Financiën en Economie.

Het is al eens geprobeerd met een stop op uitgaven aan externe inhuur, maar dat hielp niet. Het was niet eens zo moeilijk om die extern ingehuurde communicatiedeskundige of ICT'er weg te boeken als project x of y. Een andere poging was het stellen van een maximum aan de uitgaven aan externe inhuur per departement van 13% van de salarissom. Dat had dezelfde effecten als de vorige maatregel en ging bovendien voorbij aan het feit dat het ene departement nu eenmaal meer behoefte aan externen kan hebben dan het andere.

Ook pogingen om steviger te onderhandelen over de tarieven van externen bleken vanuit een centrale positie nauwelijks te werken. Bovendien leek elke druk op de tarieven ook te leiden tot eenzelfde druk op de kwaliteit.

Het ei van Columbus bleek al die tijd al in het mandje te liggen. De uiteindelijke oplossing werd al jaren toegepast in de uitzendwereld en was al opgenomen in een convenant rond interim management in de zorgwereld. In deze beide voorbeelden is het gebruikelijk dat de vergoeding voor de externe inhuur wordt gerelateerd aan een objectieve norm. Bij uitzendkrachten is de vergoeding voor het uitzendbureau ruwweg 1,3 maal de salariskosten van de uitzendkracht zelf. In de zorgsector verdient een interim bestuurder 1,75 maal het salaris van een vaste directeur. De factoren hoger dan 1 vormen dan de vergoeding voor extra kosten en risico voor leegloop en acquisitie.

Dat kan ook bij andere takken van externe inhuur (ICT, consultancy, juridische dienstverlening, etc.) zo bedacht de nieuwe minister. Hij vaardigde dan ook een decreet dat vooraf bepaald moest worden in welke schaal een interne medewerker (indien aanwezig) zou zitten als deze het werk moest doen waarvoor nu een externe werd ingehuurd. De minister bepaalde vervolgens dat voor kortdurend advieswerk maximaal 2,5 maal de salariskosten van deze schaal zouden worden betaald.

Twee jaar later kon de minister terugzien op een maatregel die veel had opgeleverd, niet alleen in directe besparingen voor de overheid, maar ook in kwaliteit. Want nu de prijs min of meer vast stond kon telkens de beste man/vrouw worden gekozen die de klus voor dat tarief wilde doen.

Het publieke rumoer rond externe inhuur was ook verstomd omdat iedereen begreep dat externen een zeker risico liepen en extra kosten hadden, zodat het redelijk was te werken met een rekenfactor.

Op de markt voor externe inhuur had deze aanpak tot grote verschuivingen geleid. De nieuwe werkwijze was relatief gunstig voor zzp'ers en de zwaardere consultants. Maar de grote bureaus moesten hun hele 'business model' omgooien. Waar vroeger een factor 5 werd gerealiseerd op de jongere consultants, werd nu de winstmarge op die jongere consultants veel kleiner. Daarentegen konden senioren en partners met het nieuwe systeem juist hogere tarieven realiseren. Het model van 'leverage' (veel jonge consultants op weinig senioren mensen) kwam op deze manier onder druk te staan. Maar ook dat betekende meer kwaliteit voor de inkoopende overheid omdat de zwaardere mensen nu zelf ook veel meer declarabele uren moesten gaan draaien.

De Wijzen uit het Oosten

Met de nieuwe aanbestedingswetten van 2010 en 2015 werd niet zo gek veel gewijzigd ten opzichte van het oude Bao en het Bass. Achteraf was het vooral de sluipende introductie van het College van Wijzen die de meeste invloed heeft gehad op de aanbestedingspraktijk. Dat ging zo.

In het flankerend beleid bij de Aanbestedingswet van 2010 werd voor het eerst

gewag gemaakt van een 'laagdrempelige klachtenregeling'. Toen was nog de gedachte dat dat prima per sector opgepakt zou kunnen worden, iets wat verschillende sectoren van het bedrijfsleven ook propageerden. Maar al snel bleek dat een enorm fiasco. Iedere sector verzon zijn eigen regels en procedures voor de afhandeling van klachten waardoor er absoluut geen sprake was van een uniforme regeling. Klagers maakten daar soms bewust gebruik van door een andere sector te kiezen voor het indienen van hun klacht. Berucht was het verhaal over het schoonmaakbedrijf dat niet mee mocht doen bij een aanbesteding voor het leveren van Hulp bij het Huishouden en toen niet ging klagen bij het klachtenloket voor de thuiszorg sector, maar bij dat voor de schoonmaaksector (en daar natuurlijk gelijk kreeg). Al snel werd duidelijk dat je de kalkoen niet moet laten meepraten over het kerstmenu.

Maar wat moest er dan gebeuren? De roep om een aanbestedingsautoriteit kwam weer op door dit fiasco, maar de weerstand tegen overheidsbemoeienis en toezicht ('linkse hobby's') zat er bij het rechtse kabinet zo zeer in, dat een voorstel hiertoe geen schijn van kans maakte.

Van die verwarring maakte PIANOo gebruik gemaakt door een (vrijblijvend) College van Wijzen aan te wijzen, waaraan klachten over aanbestedingen voorgelegd konden worden. Dat College bestond in eerste instantie uit een drietal gepensioneerde hoogleraren met een groot persoonlijk gezag. Opvallend was dat er maar één jurist deel van uitmaakte.

Toen dat College eenmaal was aangewezen, raakte PIANOo al snel de controle kwijt. De hoogleraren bepaalden dat er voortaan niet in Den Haag vergaderd zou worden, maar op een 'aangename locatie' ergens in het midden van het land. Officieel was de reden dat 'Den Haag' te veel geassocieerd zou worden met de overheid, maar al snel werd gefluisterd dat de leden geen zin hadden om in de file te staan en omdat ze alle drie ook op een aangename locatie in het midden van het land woonden was dit besluit al snel en unaniem genomen. Bovendien waren de mogelijkheden om ongestoord te genieten van een smaakvol aperitief en een kostelijke sigaar tijdens het uitbuiken van de lunch in het midden van het land ook beter.

Maar ook inhoudelijk bepaalden de drie 'Wijzen' (zoals ze al snel genoemd werden) de werkwijze. Ze hadden geen zin in uitgebreid dossieronderzoek, hoor- en wederhoor, controle van feiten etcetera. Ze bepaalden dat ze een 'opinie' zouden uitbrengen op basis van het voorliggende materiaal, of dat nu aangedragen was door de aanbestedende dienst of een leverancier. De andere partij mocht aanvullen of daar iets tegenover stellen, maar als deze dat niet deed, dan was het ook goed. De Wijzen gaven hun opinie op basis van het voorliggende materiaal.

Omdat het ging om klachten over lopende aanbestedingen moest er snel gehandeld kunnen worden. Daarvoor hadden de Wijzen een secretariaat bedon-

gen bij PIANOo. Dat secretariaat ontving de klachten, belde of mailde naar de tegenpartij of die nog iets in te brengen had en verzamelde zo diverse dossiers. Aan het eind van de week toog de secretaris naar de 'aangename locatie' en presenteerde daar de verzamelde informatie aan de Wijzen. Die keken er naar, overlegden, waren het soms hartgrondig oneens (wat een vruchtbare bodem is om het denken verder aan te scherpen) en kwamen uiteindelijk nog diezelfde zitting met een opinie die de secretaris in een half A4'tje opschreef. Die opinie ging dan naar alle betrokken partijen.

De kwesties die zo op tafel kwamen hadden soms een juridische achtergrond (is 'eerdere ervaring' nu ene selectie- of een gunningscriterium?), maar hadden steeds vaker een inhoudelijke component - mede ook door de introductie van het proportionaliteitsbeginsel in 2010. Daar werden kwesties voorgelegd als: '*is de keuze voor de meervoudig onderhandse aanbesteding wel proportioneel met het belang van deze opdracht?*' Of: '*dient het bundelen van deze opdrachten wel enig economisch belang van de aanbestedende dienst?*'

In het begin viel het nog wel mee met het aantal kwesties dat voorgelegd werd, maar vanaf 2013 kwam het allemaal in een stroomversnelling. Dat kwam vooral doordat de opinies van het College van Wijzen werden ingebracht bij rechtszaken. Omdat het College van Wijzen geen enkele formele status had, was de mogelijkheid van de gang naar de rechter immers geenszins veranderd. Toen rechters (die vaak minder ingevoerd zijn in de afwegingen rond inkopen en aanbesteden) de opinies van het College van Wijzen gingen meewegen in hun oordeel, werden die opeens heel belangrijk. Een opinie van het College van Wijzen betekende in vrijwel alle gevallen dat partijen daarnaar gingen handelen. In 2015 daalde het aantal aanbestedingszaken bij de rechter als gevolg daarvan voor het eerst. In de jaren daarop ging die daling in spectaculaire vorm door.

De groei van het aantal voorgelegde kwesties kon het oorspronkelijke College van Wijzen niet aan. In 20154 werden de eerste aparte 'kamers' ingericht. Opvallend is wel dat die per sector waren ingericht, maar anders dan in de originele poging, geheel bemand waren met onafhankelijke leden.

De rol van het College van Wijzen ontwikkelde zich verder en in 2020 werd de mijlpaal van 10.000 uitgebrachte opinies bereikt. Het werkerterrein was inmiddels (al in 2015) uitgebreid naar aanbestedingen boven én onder de drempel. Maar nog steeds is het College een informele bijeenkomst van grotendeels wat oudere heren en dames die op basis van persoonlijk gezag opinies zonder formele status uitbrengen. Het maatschappelijk middenveld is niet meer weg te denken uit onze samenleving en zeker niet uit de praktijk van inkopen en aanbesteden.

Brussel ziet het licht

De nieuwe Nederlandse Eurocommissaris Staalwijk heeft maar een jaar nodig gehad om een paradigma verandering in Brussel te weeg te brengen. Van hem was al bekend dat hij uiterst sceptisch stond tegenover de bemoeienis van juristen met aanbesteden, maar wat hij in één jaar aan 'reuring' veroorzaakte onder ambtenaren, collega commissieleden en ook bij de Nederlandse regering onder leiding van minister-president Brinkman was niet verwacht.

Hoogtepunt was wel zijn inmiddels beroemde havenrede in Thessaloniki. Hij begon daarin met te refereren aan het feit dat vanuit deze haven Alexander de Grote ook aan zijn verovering van de wereld begonnen was. Hoe was dat mogelijk voor een relatief kleine staat als Macedonië dat grotendeels uit boeren bestond? Volgens Staalwijk kwam dat omdat ze een heel andere kijk hadden op het oorlogvoeren. Door niet uit te gaan van de kracht van het individu, maar juist van de kracht van het collectief, waren de Macedoniërs in staat geweest veel grotere landen te veroveren. Dat kwam dus door een andere kijk op de zaken.

Staalwijk wilde dat ook in aanbestedingsland; weliswaar geen oorlog voeren, maar wel een totaal andere kijk op de dingen. In de visie die hij daartoe ontvouwde, is de overheid in de eerste plaats gebonden aan het leveren van zo veel mogelijk 'Value for taxpayers money'. Dat is dus een verplichting van de overheid aan haar burgers, waarover zij verantwoording moet afleggen aan diezelfde burgers.

Als een overheid inkoopt moet zij dus zoveel mogelijk 'Value for tax payers money' leveren en het is precies dat wat de aanbestedingsregels zo veel mogelijk moeten garanderen. Dat is een verplichting van de overheid aan haar burgers en dus zouden volgens Staalwijk ook de aanbestedingsregels de verhoudingen tussen overheid en burgers moeten regelen. En niet de verhouding tussen overheid en leveranciers, wat tot dan toe het geval was! Als een overheid slecht inkoopt, zijn uiteindelijk de burgers daar de dupe van en die zouden dan ook de overheid ter verantwoording moeten kunnen roepen (ook bij de rechter) en niet de leveranciers.

De leveranciers, die voorheen als een soort hoeder van de aanbestedingsregels optraden en die de regels min of meer beschouwden als hun langzaam opgebouwde rechten op een (kans op een) eerlijk deel van de overheidsopdrachten schrokken zich een hoedje. Daar dreigden ze zo maar buiten spel gezet te worden. Ze hadden net een jaar of tien lobbywerk gestoken in de vernieuwing van de aanbestedingsregels en nu zouden ze niet eens meer partij zijn.

De juristen schrokken wel, maar waren minder bevreesd. Je kunt toch niet zo maar 25 jaar jurisprudentie overboord gooien door heel andere regels te maken? Maar ze hadden buiten commissaris Staalwijk gerekend. Met een achtergrond bij de gestaalde kaders van de CPN en een flinke dosis moed en doorzettings-

vermogen wist hij zijn visie geaccepteerd te krijgen door de Europese wetgever. En met vrijwel overal in Europa populistische leiders aan het bewind was het natuurlijk niet zo moeilijk om ook de publieke opinie om te krijgen met de leus: 'de regels zijn er om de burgers te beschermen en niet om de overheid te pesten'. De bestaande regelgeving en alles wat daarover in de vorm van jurisprudentie was gezegd, kon de prullenbak in. En in een klein jaar tijd hadden we nieuwe aanbestedingsregels in Europa. Het duurde niet lang of de aanbestedingsregels van UNCITRAL, GPA (*Agreement on Government Procurement*) en zelfs de Amerikaanse *Federal Acquisition Regulation* werden aangepast, waardoor er een redelijk uniforme wereldwijde set van aanbestedingsregels ontstond.

en in de toekomst zijn alle problemen met aanbesteden verleden tijd...