

## Aanbestedingen - de overheid als opdrachtgever

21 december 2010

*In Tekst[blad] jaargang 13, nummer 5*

Als een overheidsorganisatie werk aanbesteedt, biedt zij bedrijven de mogelijkheid een offerte in te dienen voor de uitvoering van een opdracht. Dat kan het uitvoeren van werken betreffen, zoals onderhoud aan wegen of het bouwen van een school, maar ook het leveren van goederen of het verrichten van diensten, zoals advieswerkzaamheden of communicatieactiviteiten. Wat komt er allemaal kijken bij een aanbesteding en zijn aanbestedingen wel iets voor de middelgrote en kleinere tekstbureaus en communicatiebureaus?

Er is veel kritiek op het systeem van aanbesteden. Aanbestedingen kosten zowel de bedrijven als de overheid veel te veel tijd en geld. Een heel groot deel daarvan komt neer op kapitaalvernietiging. De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer wordt erdoor verstoord en kan zich niet natuurlijk ontwikkelen tot een volwaardig zakelijk partnerschap. Het levert een hoop administratieve rompslomp op, die het zicht op de gevraagde werkzaamheden en deskundigheid verduistert. En zo zijn er nog wel meer ontevreden geluiden.

De voorstanders van aanbestedingen stellen daar de voordelen tegenover. Er dingen meerdere bedrijven mee naar een opdracht. Daardoor krijgt de opdrachtgever een ruime keuze en kan hij de meest geschikte partij kiezen tegen een zo gunstig mogelijke prijs. Offertes zijn scherper, dus de overheid is goedkoper uit. Bedrijven krijgen de garantie van openheid bij de gunning van overheidsopdrachten en ze krijgen gelijkheid van kansen. Ook nieuwkomers op de markt krijgen kansen. Er wordt immers per aanbesteding bekeken wie de beste aanbieding doet.

### De kosten en de regels

Vast staat dat aanbestedingen alle betrokken partijen veel tijd, geld en energie kosten, nog voordat er maar een stap op de werkvloer van de opdrachtgever gezet wordt. Ramingen laten zien dat overheidsaanbestedingen jaarlijks ruim 600 miljoen euro kosten [1] [2]. Het gaat daarbij om kosten die het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen maken om de aanbestedingen te organiseren (ruim 170 miljoen euro) en om de kosten die de betrokken bedrijven maken om te kunnen offeren (430 miljoen euro).

Welke kosten heeft een bedrijf als het meedoet aan aanbestedingen? Ramingen gaan uit van een investering van tussen € 2500,- en € 45.000,- per aanbesteding [3]. Opdrachten voor bouwwerken, wegenonderhoud of het leveren van goederen, hebben veelal een omvang die deze investering kunnen rechtvaardigen. Bij minder grote opdrachten, bijvoorbeeld voor het verrichten van schrijfwerk of consultancy, is de investering vaak zo fors dat kleinere en middelgrote bureaus deze niet willen of kunnen doen.

Aanbestedingen zijn gebonden aan regels, vele regels. Deze regels zijn voor velen moeilijk toegankelijk en vragen om specialistische kennis en brede ambtelijke ervaring.

Zelfs de aanbestedende overheden hebben er moeite mee. Wouter Stolwijk van PIANOo (Professioneel en Innovatief Aanbesteden, Netwerk voor Overheidsopdrachtgevers) zegt hierover: 'De regels zijn gemaakt om corruptie en willekeur tegen te gaan en concurrentie te bevorderen. Uit de reacties die binnenkomen op [www.pianoo.nl](http://www.pianoo.nl) blijkt dat er enorm veel onkunde en gebrek aan ervaring is bij inkopers. Alleen professionalisering kan ons uit dit moeras trekken.' [4]

Gevolg van de uitgebreide regelgeving rond aanbestedingen is een gedetailleerd bureaucratisch proces dat veel werk en doorzettingsvermogen vraagt. Wie de selectieleidraad voor bijvoorbeeld een communicatiecampagne van de rijksoverheid aanvraagt, krijgt een pakket van ruim negentig pagina's toegezonden. Daarin zit een beschrijving van de aanbestedingsprocedure, 'informatie ten behoeve van de selectiefase', een 'standaardverklaring ten behoeve van Europese aanbesteding', een 'akkoordverklaring gezamenlijke en hoofdelijke aansprakelijkheid', een standaard bankverklaring, een overzicht van data, een checklist, en diverse ambtelijke nota's die de inhoud van de campagne belichten. Allemaal leesvoer, en veel, heel veel invuloefeningen die allemaal in zesvoud in te dienen zijn.

En bij de volgende aanbesteding ziet het pakket er weer anders uit, worden weer andere zaken op een andere manier gevraagd, in weer anders opgezette invulformulieren, goed voor opnieuw enkele dagen administratief werk. Natuurlijk is het goed voor deelnemers aan de aanbesteding om bij de beschrijving van de eigen organisatie telkens in te spelen op de specifieke vereisten van de opdracht, en om hetzelfde te doen bij de beschrijving van de referentieprojecten en van de kennis en ervaring van de betrokken uitvoerders. Niettemin is het ontbreken van een centraal dossier bij de aanbestedende overheid een groot gemis. Eén verklaring van de bank ('wij kunnen u meedelen dat de betrokken vennootschap een financiële positie heeft die voldoende is om het werk tot een goed einde te brengen'), één accountantsverklaring, één uittreksel van de Kamer van Koophandel, één 'verklaring uitsluitingsgronden BAO', et cetera, zou voldoende moeten zijn voor een vastgestelde periode. Dat zou een hoop werk schelen voor wie meedoet aan meerdere aanbestedingen van de overheid.

### **De soorten en de maten**

Wie in de wereld van de aanbestedingen duikt, heeft doorzettingsvermogen en tijd nodig. Niet alleen om de benodigde informatie te verzamelen voor de selectiefase, en - wie geluk heeft - voor de gunningfase waarin enkele geselecteerde bureaus een vaak betaalde offerte of een vaak betaald voorstel mogen uitbrengen, maar ook omdat er zoveel verschillende aanbestedingsprocedures zijn.

We kennen de openbare procedure, waarbij alle belangstellende bedrijven mogen inschrijven. We kennen de niet-openbare procedure, waaraan alleen die bedrijven mogen meedoen die daarvoor zijn uitgenodigd, al mogen alle belangstellende bedrijven vragen of zij ook mee mogen doen. Dan kennen we de procedure van gunning via onderhandelingen. Daarbij overlegt de opdrachtgever met de bedrijven die hij uitkiest en stelt hij na onderhandelingen met een of meerdere van hen een contract op. Bij zeer ingewikkelde opdrachten kan de opdrachtgever kiezen voor een zogenaamde concurrentiegerichte dialoog. Dat is een zoektocht naar een of meerdere oplossingen

voor het gestelde probleem, met bedrijven die daartoe zijn uitgenodigd. Zij krijgen voor hun bijdragen een vergoeding. Ten slotte zijn er ook nog de prijsvragen. Die worden vaak toegepast bij vraagstukken rond de ruimtelijke ordening en de architectuur maar ook bij communicatievraagstukken. Een jury bepaalt het beste voorstel en daarmee de winnaar van de opdracht. In het algemeen krijgen de inzenders bij een prijsvraag geen vergoeding voor hun investering.

### **De drempels**

Voor overheidsopdrachten boven een drempelbedrag is aanbesteding verplicht: diensten boven € 10.000,- en werken boven € 15.000,-. Bij bedragen boven € 137.000,- voor diensten die een overheidsorganisatie wil inkopen, moet de aanbesteding *Europees* zijn: dan moeten ook bedrijven uit andere Europese landen mee kunnen dingen. Het gaat daarbij om het totale bedrag dat in een jaar aan één specifieke dienst wordt uitgegeven.

Een slimme ambtenaar zou de dienstverlening die hij inkoopt kunnen splitsen in meerdere, afzonderlijke aanbestedingen. Dat is toegestaan. Maar één opdracht splitsen in meerdere kleine kavels om zo onder het Europese drempelbedrag te blijven is niet toegestaan. Ook is het de inkopende ambtenaar niet toegestaan om een opdracht te splitsen om onder de drempel van de aanbesteding te blijven zodat de opdracht onderhands vergeven kan worden.

Gelijksoortige diensten moeten als één pakket aanbesteed worden. Daarbij moet de inkoper van de diensten ook rekening houden met eventuele verlenging van de werkzaamheden en met de omvang van eventuele p.m.-posten in de begroting. In de praktijk blijkt vooral dat laatste erg moeilijk te realiseren. Wanneer gaande de uitvoering van een project blijkt dat meerwerk niet alleen noodzakelijk maar ook onvermijdelijk is, dan vragen het momentum van de werkzaamheden en de goede werkrelatie er eigenlijk om dat het werk wordt voltooid binnen de bestaande overeenkomst. Meerwerk aanbesteden lijkt dan heel onnatuurlijk.

Toegegeven, ook in situaties waarin slagkracht en snel optreden vereist zijn, en in situaties waarin alleen een specifiek specialisme, een specifieke persoon of een specifiek bedrijf de klus kan klaren, zegt gezond zakelijk inzicht ons dat aanbesteden geen optie is. Wat er dan gedaan moet worden bij spoedopdrachten of specialistische werkzaamheden die boven het drempelbedrag uitkomen, blijft een onbeantwoorde maar wel essentiële vraag. Gelukkig zijn wet- en regelgeving voortdurend onderwerp van studie en in ontwikkeling.

### **Meedoen of niet?**

Grote bedrijven zien de aanbesteding als een normale investering in de acquisitie van grote opdrachten. Bouwbedrijven en architectenbureaus zijn gewend aan aanbestedingen. Zij kunnen de investeringen in de aanbesteding goed verwerken in de kosten van het totale project als zij dat winnen, en in hun tarieven voor die gevallen dat zij de aanbesteding verliezen. Ook als zij niet betaald krijgen voor concepten en ontwerpen, wat bij prijsvragen nogal eens gebeurt, kunnen zij nog winstgevend opereren. Dit dankzij de relatief kleine investering die de aanbesteding vraagt ten

opzichte van de vaak zeer omvangrijke projecten en de bijbehorende hoge projectprijzen.

Kleine en middelgrote bedrijven aarzelen echter vaak om mee te doen aan aanbestedingen, zeker als het gaat om opdrachten waarvoor zij nog maar net de benodigde capaciteit hebben. Het voorbereiden van de aanbesteding vraagt relatief veel tijd en geld. De ervaring voor het meedoen aan een aanbesteding ontbreekt. De voorbereidingen gaan ten koste van de omzet en doen een inbreuk op de planning van de werkzaamheden voor de bestaande klanten. Allemaal argumenten voor bijvoorbeeld communicatie-, ontwerp- en tekstbureaus om aanbestedingen op voorhand af te wijzen. Is dat wel terecht?

Welke vragen moet een kandidaat zichzelf stellen om af te wegen of meedoen aan een aanbesteding een goede optie is? Het begint met een voorwaardelijke vraag. Hebben we er tussen de € 2500,- en € 45.000,- voor over om de kosten voor de aanbestedingsprocedure te dekken, afhankelijk van de complexiteit van de procedure? Dat zijn natuurlijk geen *out-of-pocket*-kosten, maar gedurende de tijd die nodig is voor het papierwerk en de gesprekken kan er geen omzet gemaakt worden, en de salarissen moeten gewoon doorbetaald worden. Een mensweek is er zo aan besteed. Biedt de bedrijfskas voldoende middelen om dit gat te dichten?

Nadat we vastgesteld hebben dat we de investering in de aanbesteding kunnen doen, moeten we natuurlijk ook nog vaststellen of we het werk wel willen en kunnen doen. Is er informatie over het beschikbare budget en de tarieven die de opdrachtgever hanteert? Passen de geboden tarieven bij onze eigen uur- en dagdeeltarieven? Kunnen we wel iets verdienen op deze werkzaamheden of kunnen we alleen onze kosten dekken? (Soms zijn kostendekkende werkzaamheden een betere optie dan géén werkzaamheden.) Hoe verhouden de geboden tarieven zich tot de tarieven in onze branche en die van onze directe concurrenten? Is de omvang van de opdracht niet veel te groot voor ons? Houden we nog wel tijd over om voor onze reguliere opdrachtgevers te werken?

En dan zijn er natuurlijk de inhoudelijke vragen. Passen de werkzaamheden bij onze kennis, ervaring en reputatie? Willen we wel voor deze opdrachtgever werken? Zijn we er wel goed op ingericht? Hebben we er de juiste mensen wel voor? Zijn dit werk en deze opdrachtgever een verrijking voor ons portfolio? Vinden we het aangenaam, uitdagend en interessant werk? Gaat het werk over een onderwerp waar we verstand van hebben? Bedenk bijvoorbeeld ook eens hoe het bericht over het winnen van deze aanbestedingsprocedure binnen het bedrijf ontvangen zal worden. Met gejuich of met een zucht?

### **Waar op te letten?**

Goed, we willen en kunnen de opdracht uitvoeren. We hebben de selectieleidraad aangevraagd en we willen snel aan de slag met de aanbestedingsprocedure. Op welke dingen moeten we letten in deze fase? We kunnen nu nog besluiten om onze kandidaatstelling in te trekken...

De professionaliteit van de aanbestedende opdrachtgever is van groot belang. Wouter van Stolwijk (van PIANOo [4]) vertelde ons al dat het daaraan nog wel eens schort. Let daarom van het begin af aan goed op de kwaliteit die de aanbesteder levert. Zijn de selectieleidraad en de aanbiedingsbrief in orde? Komen ze binnen een redelijke termijn na de aanvraag? Geven ze genoeg aanknopingspunten voor het afhandelen van de aanbestedingsprocedure? Zijn de termijnen voor de fasen van de aanbestedingsprocedure wel realistisch en haalbaar? En is er wel voldoende mogelijkheid tot het stellen van vragen? Worden eventuele vragen wel tijdig beantwoord? Worden vragen van andere kandidaten en de antwoorden daarop tijdig gedeeld met alle deelnemende kandidaten?

Ook moet het volledig duidelijk zijn op grond van welke criteria de selectie voor de aanbesteding gedaan wordt. We moeten ons daarmee kunnen vereenzelvigen, we moeten erachter staan en we moeten eraan kunnen voldoen. Dat spreekt. Als de selectiecriteria vaag of dubbelzinnig zijn, moeten we argwanend worden. Zullen alle betrokkenen de criteria wel op dezelfde manier begrijpen? Maak bij twijfel gebruik van de mogelijkheid tot het stellen van vragen. We moeten het overtuigende besef hebben dat de genoemde criteria, en alleen die, gebruikt zullen worden.

Prijsvragen zijn inefficiënte aanbestedingsprocedures. Tien bureaus elk een aantal mensweken laten investeren om met een verbluffend creatief ontwerp te komen voor een nieuwe woonwijk of een communicatieconcept en daaruit maar één voorstel kiezen, dat is verspilling van geld en geestkracht. Slimme aanbestedingsprocedures bestaan uit minimaal twee rondes. In de eerste ronde vindt een voorselectie plaats op grond van de bureaugegevens en de referentieprojecten. Pas daarna worden visie, vakmanschap, creativiteit en adviesvaardigheden beoordeeld van een beperkt aantal geselecteerden via een proefopdracht of een conceptvoorstel. Dat scheelt veel werk voor de degenen die de tweede ronde niet halen en dat maakt op een meer economische manier gebruik van de investeringen van een beperkt aantal kanshebbers.

Als we de eerste ronde hebben overleefd komen we in de gunningfase, samen met de andere overgebleven kandidaten. De opdrachtgever wil nu zien wat we precies in huis hebben. Behalve een offerte vraagt de opdrachtgever ook om een presentatie. Vaak is voor de gunningfase budget beschikbaar. Als dit niet in de documenten van de aanbesteding staat, vraag er dan om. Gebruik dit budget om een proeve van bekwaamheid te produceren die de ontvangers overtuigt. Het motto is nu: doe méér dan wat er in omschrijving staat. Ook al kost het iets meer dan het budget toelaat. Wie laat zien verder te gaan dan de vraag, toont inzet, visie en enthousiasme. En dat zijn vaak winnende sleutelwoorden.

### **Een leerzaam proces**

Verliezen van een aanbesteding is niet erg. Het is jammer dat de misschien wel te hoge verwachtingen niet waargemaakt worden, maar je kunt er heel veel van leren. Sommige bedrijven doen naar eigen zeggen mee aan aanbestedingen om scherp te blijven en om ervan te leren [5]. Het aanbestedingsproces stelt hun bedrijfsvoering op de proef en maakt hen gereed om volgende selecties nog slimmer aan te kunnen pakken.

Zowel voor de winnaars als de verliezers is de afrondende evaluatie van groot belang. Wie waren de andere kandidaten? Wat deden zij wat wij nalieten? Hoe scoorden zij op punten waarop wij het goed deden? Waar liggen kansen voor verbetering? Wat hadden we beter niet kunnen doen en wat hadden we bij nader inzien toch maar liever wel gedaan? Vraag altijd om een uitgebreide evaluatie en bespreek deze uitvoerig met alle betrokkenen aan het thuisfront. Dat is goed voor de eigen bedrijfsvoering en voor toekomstige aanbestedingen.

### **Bronnen**

[1] Rapport Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid, Ministerie van Economische Zaken, 2005

[2] Rapport Meting lasten van aanbesteden door gemeenten, provincies en waterschappen, Ministerie van Economische Zaken, 2005

[3] Bijlage bij [2]

[4] Verslag Love me tender, BNO-Berichten, zomer 2007

[5] LinkedIn survey, augustus 2007