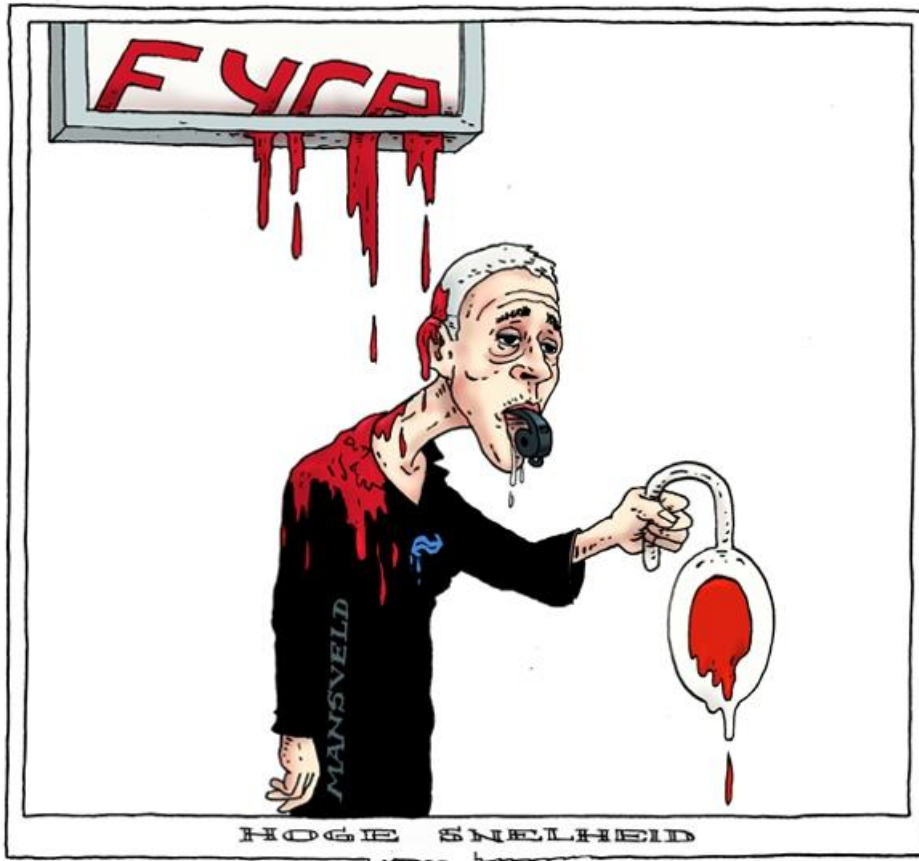


12-06-2013

MISKOPEN VAN DE OVERHEID

‘Ik wil pleiten voor een minister van Inkoop’



Een aantal vragen rond het debacle met de hogesnelheidstrein de Fyra - concentreert zich op de aanbestedingsregels en het aanschafbeleid van de overheid. ‘Het gebrek aan aandacht voor inkoop is stuitend.’

AUKJE VAN ROESSEL



DAT DE FYRA al maanden niet meer over de hogesnelheidslijn van Amsterdam naar Brussel rijdt en ook niet meer zal rijden, gaat de NS en daarmee haar enige aandeelhouder, de rijksoverheid, geld kosten. Zo zullen de miljarden die zijn geïnvesteerd in de hogesnelheidslijn vooralsnog niet worden terugverdiend, omdat het

treinstel dat er overheen moest zoeven stilstaat: het bleek meer dan tweeduizend gebreken te hebben. Vervolgens is een deel van het bedrag dat de NS in dat treinstel zelf heeft gestoken waarschijnlijk weggegooid geld. Hoeveel het debacle met de Fyra precies gaat kosten is nog niet te overzien.

De gang van zaken rondom de Fyra staat volgens hoogleraar inkoopmanagement Arjan van Weele van de Technische Universiteit Eindhoven niet op zichzelf. Miljarden gooit de overheid volgens hem jaarlijks over de balk door slecht inkoopbeleid. Hij vindt zich daarover op: 'Het is voor de belastingbetaler niet meer te accepteren. De politiek zou meer belangstelling moeten hebben voor hoe het belastinggeld wordt besteed. Ik heb onderzoek gedaan naar een zestigtal automatiseringsprojecten. Mijn conclusie: de kosten lopen uit de hand, de oplevertermijnen worden niet gehaald en de gebruikers staan met lege handen.'

Van Weele trekt een rechte lijn van de paspoortaffaire uit de jaren tachtig naar het treintoestel voor de Fyra nu: 'Er moest destijds een uniek Europees paspoort komen, maar dat heeft nooit het licht gezien. Er kwam een parlementaire enquête en de Tweede Kamer schreeuwde moord en brand: amateurwerk was het. Twee bewindspersonen moesten toen aftreden. Bij de enquête over de Fyra zal de politiek ook wel om het hoofd van verantwoordelijke bestuurders gaan vragen, maar de onderliggende problemen blijven. Politiek en de overheid gaan gewoon door.'

Volgens Van Weele ontbreekt het bij de overheid aan kennis van het inkoopproces, aan kennis van de aanbestedingsregels en aan een goede governance-structuur: 'Het is bij de overheid vaak volstrekt onduidelijk wie eindverantwoordelijk is en ergens een klap op kan geven. Het is mooi hoor, dat iedereen inspraak heeft, maar overheidsorganisaties weten niet meer hoe ze dat moeten organiseren. Daarom zou ik willen pleiten voor een minister van Inkoop die verplicht door andere ministers moet worden ingeschakeld bij elke aankoop die de vijf miljoen euro te boven gaat. Bij grote bedrijven zie je ook dat er één iemand eindverantwoordelijk is voor de inkoop. U denkt toch niet dat bij bijvoorbeeld het Amerikaanse winkelbedrijf Walmart een willekeurige filiaalhouder het in zijn hoofd haalt om zelf zijn pindakaas in te kopen.'

VAN WEELE'S collega-hoogleraar inkoopmanagement aan de Universiteit van Twente Jan Telgen is het niet op alle punten met hem eens: 'De overheidsinkoop kan professioneler, maar het is te makkelijk om te zeggen dat als in de private sector tien

procent besparing wordt gehaald die tien procent dan bij overheidsinkopen ook haalbaar is. Het is natuurlijk wel sneu als een heel groot project fout gaat. Dat springt in het oog. Maar er gaan ook zaken goed, kijk naar de oplevering onlangs van de Tweede Maasvlakte. Daaraan werd geld overgehouden, zo'n 150 miljoen euro.' De Tweede Maasvlakte is overigens niet op rekening en risico van de rijksoverheid aangelegd, maar op die van het Rotterdamse Havenbedrijf, waarvan de gemeente Rotterdam aandeelhouder is. Het havenbedrijf moet ook aan de Europese aanbestedingsregels voldoen.

Net als Van Weele vindt ook Telgen dat er bij de overheid onvoldoende aandacht is voor inkoop: 'Inkoop is nog steeds niet zo'n sexy onderwerp.' Terwijl er volgens hem wel honderd miljard euro in omgaat: 'Het gebrek aan aandacht voor inkoop is stuitend. Van het geld van de overheid gaat een derde naar ambtenarensalarissen, een derde naar overdrachtsuitgaven zoals de AOW en een derde is voor de inkoop van spullen, diensten en infrastructuur. Dat er niet echt één iemand verantwoordelijk is voor de coördinatie van het inkoopbeleid is dan toch een beetje raar.' Telgen voegt daaraan toe dat de inhoudelijke technische kennis over het aan te kopen product dan nog wel degelijk vanuit de aankopende ministeries kan komen. Hij denkt echter dat het politiek niet haalbaar is om één minister verantwoordelijk te maken voor inkoop: 'Ik denk niet dat de minister van Defensie de verantwoordelijkheid voor de aanschaf van de JSF aan een ander zou willen overdragen.'

Nederland zou moeten willen leren van de Britten, vindt Telgen: 'Het voormalige CDA-Kamerlid Ad Koppejan heeft er eens voor gepleit om te kijken hoe in Groot-Brittannië de inkoop is geregeld. Daar was toen geen Kamermeerderheid voor. Maar de Britten hebben bijvoorbeeld een apart besparingsprogramma voor inkoop. Dat levert daar stevige besparingen op. Nederland heeft zo'n apart besparingsprogramma niet.'

Begin deze maand kon de Britse regering meedelen dat beter inkoopbeleid dit jaar tot een besparing heeft geleid van bijna vier miljard pond. Bij de aankondiging van dat nieuws bedankte de verantwoordelijke minister, Francis Maude, expliciet de inkopers van de overheid voor het radicaal veranderen van hun werkwijze.

EMERITUS hoogleraar privaats- en vastgoedrecht van de Universiteit van Maastricht Carel Adriaansens ziet de verplichte aanbesteding als veroorzaker van veel van de problemen. Hij zou het liefst zien dat die verplichting op de helling gaat: 'Er gaat verschrikkelijk veel mis. Vaak omdat steeds voor de goedkoopste wordt gekozen.'

Eigenlijk zijn de enigen die eraan verdienen de advocaten. Hele secties binnen advocatenkantoren draaien daarop. Natuurlijk moet het gunnen van een opdracht zonder verplichte aanbesteding dan wel transparant zijn; je moet aangeven wat de criteria zijn waarop je een fabrikant hebt uitgekozen. Dan kun je zeggen: we kiezen voor Siemens want die heeft ervaring.'

Het steekt Adriaansens dat de politiek steeds alleen achteraf reageert, als het fout is gegaan: 'Er zijn bestuurders die iets willen doordrukken, hun fracties in de Tweede Kamer zijn het klapvee. Als het dan mis is gegaan, komt er een enquête. Ze zouden beter voorafgaand aan een gunning een enquête kunnen houden. En dan kritisch doorvragen: wie is AnsaldoBreda eigenlijk, waar zijn de jaarrekeningen, wat kunnen we bij de Kamer van Koophandel voor informatie vinden, hoe staat het bedrijf ervoor?'

Al direct aan het begin van het gesprek heeft Telgen daarentegen 'eerst even willen vaststellen' dat de schuld van inkooprampen niet bij de Europese aanbestedingsrichtlijn ligt, ook al wordt daar vaak naar gewezen: 'In die richtlijn staat eigenlijk niet zo veel. Ze stellen dat je een inkoopproces eerlijk en netjes moet doen, dat je niemand mag voortrekken en dat je openbaar moet maken wie er meedoen. Maar inhoudelijk is de opdrachtgever totaal vrij of hij kiest voor de goedkoopste of voor de beste, of voor het bedrijf dat het snelst kan leveren.' Binnen die aanbestedingsregels kun je volgens Telgen 'net zo slim of net zo stom' opereren als je zelf wilt: 'Dat het zowel bij de rijksoverheid als bij de lagere overheden een tandje slimmer kan, geloof ik best.'

TELGEN wijst erop dat er in Nederland geen voltijds beroepsopleiding inkoop bestaat: 'De NEVI, de Nederlandse vereniging van inkopers, organiseert avondopleidingen van goede kwaliteit, maar een volledig curriculum aan een hogeschool of universiteit is er niet.' Het vak inkoopmanagement in de publieke sector dat Telgen zelf doceert is weliswaar een verplicht vak binnen de faculteit management en bestuur, maar daarmee nog niet een volwaardige beroepsopleiding.

Maar ook hbo- of universitair opgeleide inkopers zouden te maken krijgen met wensen van hun meerderen die de ruimte om te handelen beperken. Telgen weet uit eigen onderzoek dat dit soms wensen zijn die niet altijd expliciet worden uitgesproken: 'Ik heb samen met oud-bevelhebber der landstrijdkrachten Maarten Schouten voor het ministerie van Veiligheid en Justitie onderzoek gedaan naar de aanschaf van nieuwe politieauto's. Daaruit bleek dat de politiekorpsen onder de dreiging van de komst van de

Nationale Politie zo graag wilden laten zien dat ze goed konden samenwerken dat ze dat tot in het absurde doorvoerden. Zo wilden de korpsen per se samen één en dezelfde auto kopen. Maar welke ga je dan aanschaffen? Een auto die maximaal honderd kilometer per uur kan, wat al flink hard is voor op de Amsterdamse grachten, of een auto die zeker 180 kilometer per uur kan, wat nodig is voor de grote afstanden in een uitgestrekte provincie als Friesland? Ze hebben gekozen voor overal dezelfde auto, die heel hard kan. Mooie keuze, maar dan betaal je wel voor elke politieauto in Amsterdam een paar duizend euro te veel. Dat is de inkopers niet te verwijten, dat was een door andere motieven ingegeven keuze van hun meerderen.’

Ook tijdsdruk kan bij een aanbestedingsprocedure een rol spelen, weet Telgen. Zonder daarmee naar de aankoop van de Fyra te wijzen, wil hij met deze opmerking zeggen dat ook de snelheid waarmee een producent kan leveren de keuze van de opdrachtgever kan bepalen, en dat het dan dus niet om kwaliteit gaat.

Van Weele zit het dwars dat meestal de prijs de keuze bepaalt. In het geval van AnsaldoBreda, de Italiaanse treinfabrikant van de gewraakte Fyra, denkt Van Weele dat deze door de lage prijs die het had geboden waarschijnlijk geen winst kon maken op de treintoestellen voor Nederland en België. Het gevolg daarvan kan zijn geweest dat AnsaldoBreda op zoek is gegaan naar goedkope onderdelen, hetgeen de kwaliteit niet ten goede kwam.

Van Weele vindt daarom dat de opdrachtgever bij een dergelijk groot project een eigen team in de fabriek moet neerzetten: ‘Die ploeg mensen moet de productie volgen en kwaliteitstesten doen. Dan kunnen dergelijke problemen zich niet voordoen. In de automobielsector werken ze ook zo, daar gaat het goed.’

Adriaansens ziet juist haken en ogen aan het zich blijven bemoeien met de productiefase als de opdracht eenmaal is gegund: ‘Hoe meer je er als opdrachtgever bij betrokken bent, hoe harder je de bal krijgt teruggespeeld als het fout gaat. Dat doet AnsaldoBreda nu ook, want NS was bij de productiefase betrokken. Je ziet dat ook vaak bij gemeenten die de bouw van een gemeentehuis aanbesteden. Dan komt er een bouwcommissie die zich ermee blijft bemoeien. Als het fout gaat, kom je vervolgens in een kluwen van aansprakelijkheden terecht. Maar mocht je je er dan toch mee willen blijven bemoeien, doe het dan goed: permanent en met verstand van zaken.’

Adriaansens denkt dat het vanuit juridisch oogpunt beter is om van dit soort grote opdrachten een zogenoemd turn key-project te maken. De term verwijst letterlijk naar de

sleutel die een opdrachtgever krijgt als een gebouw klaar is. Tussen het gunnen van de opdracht en het overhandigen van de sleutel heeft hij zich er niet mee bemoeid. Uiteraard ligt er wel een pakket van eisen en is er een opleverdatum afgesproken. Is aan de eisen niet voldaan, dan wordt de laatste termijn van de aankoopprijs pas betaald als alles in orde is.