



ONDERZOEK NAAR DIENSTVERLENERS LEGT FRUSTRATIES BLOOT

## STRATEGISCH INKOPEN HOUDT OVERHEID NOG WEINIG BEZIG

DELEN VIA:

(#) (#)

([http://www.addthis.com/bookmark.php?v=300&winname=addthis&pub=xa-4e2cfd1147868c4e&source=tbx-300&inq=nl&s=google\\_plusone\\_share&url=http%3A%2F%2Fwww.pm.nl%2Fbd2014%2FinterviewJanTelgen&title=Strategisch%20inkopen%20houdt%20overheid%20nog%20weinig%20bezig%20%7C%20PM.nl&ate=AT-xa-4e2cfd1147868c4e/-/54984f847dfe2b51/2&frommenu=1&uid=54984f84cd65e61c&ct=1&pre=http%3A%2F%2Fwww.pm.nl%2Fbd2014&tt=0&captcha\\_provider=nucaptcha](http://www.addthis.com/bookmark.php?v=300&winname=addthis&pub=xa-4e2cfd1147868c4e&source=tbx-300&inq=nl&s=google_plusone_share&url=http%3A%2F%2Fwww.pm.nl%2Fbd2014%2FinterviewJanTelgen&title=Strategisch%20inkopen%20houdt%20overheid%20nog%20weinig%20bezig%20%7C%20PM.nl&ate=AT-xa-4e2cfd1147868c4e/-/54984f847dfe2b51/2&frommenu=1&uid=54984f84cd65e61c&ct=1&pre=http%3A%2F%2Fwww.pm.nl%2Fbd2014&tt=0&captcha_provider=nucaptcha))

([http://www.addthis.com/bookmark.php?v=300&winname=addthis&pub=xa-4e2cfd1147868c4e&source=tbx-300&inq=nl&s=linkedin&url=http%3A%2F%2Fwww.pm.nl%2Fbd2014%2FinterviewJanTelgen&title=Strategisch%20inkopen%20houdt%20overheid%20nog%20weinig%20bezig%20%7C%20PM.nl&ate=AT-xa-4e2cfd1147868c4e/-/54984f847dfe2b51/3&frommenu=1&uid=54984f8476ba8cf&ct=1&pre=http%3A%2F%2Fwww.pm.nl%2Fbd2014&tt=0&captcha\\_provider=nucaptcha](http://www.addthis.com/bookmark.php?v=300&winname=addthis&pub=xa-4e2cfd1147868c4e&source=tbx-300&inq=nl&s=linkedin&url=http%3A%2F%2Fwww.pm.nl%2Fbd2014%2FinterviewJanTelgen&title=Strategisch%20inkopen%20houdt%20overheid%20nog%20weinig%20bezig%20%7C%20PM.nl&ate=AT-xa-4e2cfd1147868c4e/-/54984f847dfe2b51/3&frommenu=1&uid=54984f8476ba8cf&ct=1&pre=http%3A%2F%2Fwww.pm.nl%2Fbd2014&tt=0&captcha_provider=nucaptcha))

(#) (#)

Door: René Zwaap | 18.12.2014

Hoe verhouden de resultaten van het marktonderzoek van de PM Top Beste Dienstverleners zich tot de actuele ontwikkelingen in het aanbesteden? Hoogleraar inkoopmanagement Jan Telgen signaleert dat de Nederlandse overheid nog altijd moeite heeft maatschappelijke of duurzame doelstellingen mee te nemen in het inkoopproces. Ook het toezicht zou scherper kunnen, meent hij.

De Nederlandse overheid en zbo's zetten aanbestedingen nog steeds maar beperkt in om maatschappelijke doelen of verduurzaming te bewerkstelligen, zo blijkt uit deze editie van het onderzoek naar de prestaties van de dienstverleners van de Nederlandse overheid. Zbo's stellen in 40 procent van de gevallen 'wel of meestal' maatschappelijke doelstellingen te laten meewegen in de keuze voor een bepaald bureau, zo blijkt uit het onderzoek dat I&O Research dit jaar voor Sdu uitvoerde. Bij gemeenten ligt dat op 37 procent, gevolgd door waterschappen (35 procent), provincies (27 procent) en tot slot het Rijk (29 procent). Zo'n 40 procent van de opdrachtgevers van het Rijk beweert zelfs nooit te maken te hebben gehad met deze manier van werken.

Volgens Jan Telgen, hoogleraar Inkoopmanagement voor de publieke sector aan de Universiteit Twente, heeft de Nederlandse overheid nog steeds een grote slag te maken voordat strategisch inkopen en aanbesteden daadwerkelijk tussen de oren komt te zitten van de inkoopers.

'In Nederland was de aandacht veel te gefixeerd op de laagste prijs; sinds 2013 is dat vervangen door een voorkeur voor de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI). Dat is een combinatie van een aantal criteria die nevendoele kunnen betreffen, maar even zo goed betrekking kunnen hebben op extra kenmerken van de inkoop zelf, zoals levertijd of garantietermijn. Dat zal moeten veranderen met de nieuwe Europese richtlijn voor aanbestedingen die binnen twee jaar moet zijn ingevoerd,' aldus Telgen.

### Hekkenluiter

'De oude richtlijn is vooral gebaseerd op het open breken van de Europese binnenmarkt, de nieuwe vraagt juist heel veel aandacht voor het inkopen als beleidsinstrument voor het bereiken van nevendoele op het gebied van verduurzaming, innovatie, energiepolitiek, gezondheid, maatschappelijke integratie en nog veel meer. Terecht, want hier liggen natuurlijk kolossale mogelijkheden. De overheid geeft op jaarbasis nu ongeveer 120 miljard euro aan aanbestedingen uit op een totale begroting van 300 miljard euro. Als je dat geld weet in te zetten als beleidsinstrument heb je natuurlijk een zee aan mogelijkheden. Dat begint dan wel met het correct naleven van de aanbestedingsregels. Voorlopig zijn we volgens de OESO nog steeds de op een na slechtste van de klas.'

Volgens een onderzoek dat de OESO in 2009 publiceerde, was Nederland samen met Duitsland in Europa de hekkenluiter met slechts 7 procent van de aanbestedingen die werden vermeld in Tenders Electronic Daily (TED), de online-versie van het Supplement op het Publicatieblad van de Europese Unie, bestemd voor Europese openbare aanbestedingen. Koplopers Estland (45 procent), Polen (38 procent) en Slovenië (35) lieten Nederland ver achter zich.

Maar zijn de betrokken ambtenaren wel toegerust op de taken die op ze afkomen? Als we de randopmerkingen van de 1100 respondenten op de thematische vragen nader beschouwen, komen we toch vooral klachten tegen over de nu al zeer zwaar geachte last van de Europese wet- en regelgeving. Het wettelijk aanbestedingskader leidt soms tot grote wanhoop, zo blijkt uit de reacties bij de open vragen in het onderzoek. 'Aanbestedingen zijn al moeilijk genoeg en daar komen ook nog eens allerlei andere



### Europese richtlijn 2014 in hoofdlijnen

Tot 18 april 2016 heeft de Nederlandse overheid de tijd om de dit jaar van kracht geworden nieuwe Europese richtlijn voor aanbestedingen wettelijk te implementeren. De belangrijkste vernieuwingen:

- Een onderneming die bij een eerdere opdracht aanzienlijk of herhaaldelijk tekortgeschoten is, mag worden uitgesloten.
- Een aanbestedende dienst mag een onderneming waarop een uitsluitingsgrond van toepassing is, toch toelaten als maatregelen zijn genomen, bijvoorbeeld om herhaling te voorkomen.
- Lidstaten moeten passende maatregelen nemen om belangenverstremming bij inschrijvers te voorkomen. Dit kan een grond zijn voor uitsluiting.
- Er komt meer ruimte voor de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking en de concurrentiegerichte dialoog.
- Voor het ontwikkelen en aankopen van innovatieve werken, leveringen en diensten komt er de procedure van het innovatie

perspectieven bij,' klaagt een van de respondenten. Een ander zegt te worstelen met 'administratieve verzwarende, veel dossiervorming en dit jaar werd de motivatie van afwijzingen weer uitgebreid, met name bij het MKB'.

Weer een andere respondent klaagt over het Europese kader: 'De Europese aanbestedingsprocedures zijn een gedrocht, belastend voor aanbesteders en aanbieders.'

Dat zijn verontrustende geluiden van de frontlijnwerkers aan overheidszijde. Men lijkt de kritische grens nu al te hebben bereikt. 'De wetgeving is dermate rigide dat iedereen tot hoge kosten wordt gedwongen. De aanbestedingsgrenzen zijn zodanig dat je er al heel snel overheen gaat,' signaleert een andere deelnemer aan ons onderzoek. 'Door de nieuwe aanbestedingsregels word je toch een beetje in een keurslijf gedwongen.'

Een verontrustende kwart van de betrokken ambtenaren bij Rijk en gemeenten is zelfs van mening dat de strategie van het bereiken van nevendoelen via inkoop wel helemaal kan worden losgelaten. Bij de waterschappen geeft zelfs 43 procent van de deelnemers aan het helemaal of in grote lijnen eens te zijn met de stelling dat deze aanpak maar het beste kan worden losgelaten.

#### Training

Te vrezen valt dat het er straks, als de nieuwe Europese richtlijn (zie kader op p. 15) op 18 april 2016 dient te zijn geïmplementeerd, niet makkelijker op gaat worden. Telgen: 'Het is helemaal niet zo makkelijk om het veranderde perspectief van de nieuwe aanbestedingsregels in de Nederlandse wet en in de praktijk te implementeren. Mij lijkt enige training in strategisch denken op dit gebied een zinvolle zaak.'

Kortom, het lijkt tijd te worden dat de regie over aanbestedingen beter bij de teugels wordt genomen, meent de hoogleraar. 'Wij hebben in Nederland geen toezichthoudend orgaan als het om aanbesteden gaat. Veel Europese landen hebben zo'n toezichthouder in het leven geroepen. Nederland heeft zich bij het vaststellen van de nieuwe Europese richtlijn ingespannen in het lobby-wezen om te voorkomen dat zo'n toezichthouder wettelijk verplicht zou worden gesteld. Dat heeft als nadeel dat er in Nederland een sfeer bestaat in de trant van: "Als niemand klaagt, mag alles." Of er een directe relatie mee is, weten we natuurlijk niet, maar het is wel opvallend dat de publieke opinie in Nederland er voor 64 procent van overtuigd is dat er bij aanbestedingen sprake is van corruptie, steekpenningen en misbruik van macht. Dat blijkt tenminste uit de cijfers over 2013 van de Eurobarometer. Nederland staat daarmee op nummer twee, alleen in Tsjechië is men nog meer overtuigd van misbruik, 69 procent. Het is wel opvallend dat Nederland landen die traditioneel op dit gebied in een kwade reuk staan, achter zich laat. In Italië vermoedt 55 procent van de bevolking dat er massaal wordt gesjoemeld met overheidsopdrachten, in Griekenland 53. Het zal ermee te maken hebben dat zaken als de parlementaire enquête naar de bouwfraude hun sporen hebben nagelaten in de publieke opinie. Mogelijk is de Nederlander ook wat paranoïde geworden in zijn kijk op het landsbestuur. Maar niettemin zijn dit cijfers die eigenlijk om actie vragen.'

Opmerkelijk in het onderzoek van I&O Research is ook hoe weinig het idee van innovatief partnerschap tussen overheid en partners, een van de nieuwe elementen in de Europese richtlijn, nog wortel heeft geschoten. In alle overheidslagen geeft meer dan de helft van de respondenten aan geen idee te hebben van de mogelijkheden van dit nieuwe instrument. Rond de 10 procent is regelrecht tegen, terwijl het percentage enthousiastelingen slechts tussen de 27 (gemeenten) en 36 (zbo's) schommelt.

Toch lijkt er vanuit de Tweede Kamer druk te komen om de overheid bij aanbestedingen veel meer te laten luisteren naar wat de markt te bieden heeft. De parlementaire onderzoekscommissie naar de knelpunten van ict-projecten bij de rijksoverheid kwam in haar eindrapport met tal van aanbevelingen voor marktconsultaties, ook wel precompetitieve dialoog geheten. 'Voorafgaand aan een aanbestedingsprocedure kan de opdrachtgever geïnteresseerde bedrijven uitnodigen mee te denken over de haalbaarheid en de randvoorwaarden van de voorgenomen opdracht,' aldus een van de aanbevelingen van de commissie-Elias. 'De informatie-uitwisseling met belanghebbende partijen kan zicht geven op mogelijke oplossingen voor een probleem. De uitkomsten van de marktconsultatie worden openbaar gemaakt.'

#### Oprachtgeverschap

Uit de antwoorden op de onderzoeksvragen blijkt ict nu inderdaad al de sector te zijn waar de overheid het meest de dialoog met marktpartijen aangaat om tot een gezamenlijke koers te komen. De notie dat veel opdrachtgevers tekort schieten en daarmee problemen over zichzelf afroepen lijkt hier al breed te leven. Een van de respondenten merkt op: 'Zoals onder meer uit het parlementair onderzoek blijkt, mislukken veel projecten door slecht opdrachtgeverschap. Ditzelfde opdrachtgeverschap leidt vaak tot een naïeve, te ambitieuze of nauwelijks onderbouwde vraag aan de markt. Leveranciers zijn gedwongen hierin mee te gaan, maar het resultaat is vaak een teleurstelling voor de opdrachtgever, die dit zelf heeft veroorzaakt.'

Als de aanbevelingen van de commissie-Elias leiden tot aanpassingen van het wettelijk aanbestedingskader per 2016 – dat is nadrukkelijk de bedoeling van de Kamercommissie – zal dat grote gevolgen hebben over de gehele linie van het aanbestedingsfront, zo meent hoogleraar Telgen. 'Wat geldt voor de ict-sector, moet dan ook gelden voor alle andere sectoren, dat is nu eenmaal inherent aan het principe van de rechtsgelijkheid.'

#### Uitsluitingsgronden

De aanbesteders krijgen dankzij de nieuwe Europese richtlijn een extra wapen in handen, in ieder geval in theorie. De regels om partners in geval van wanprestatie uit te sluiten bij een volgende aanbestedingsronde zijn aangescherpt.

Ook in het rapport van de commissie-Elias wordt hoog opgegeven van die mogelijkheid. Volgens de nieuwe richtlijn mag een onderneming die bij een eerdere opdracht aanzienlijk of herhaaldelijk is tekortgeschoten, worden uitgesloten. Een aanbestedende dienst mag een onderneming waarop een uitsluitingsgrond van toepassing is, toch toelaten als maatregelen zijn genomen, bijvoorbeeld om herhaling te voorkomen.

Toch waarschuwt hoogleraar Telgen voor al te hooggespannen verwachtingen over de reikwijdte van dit instrument. 'Het zal in de praktijk nooit makkelijk te bewijzen zijn dat een aanbestedende partij doelbewust de boel in het ootje heeft genomen. Er is met deze nieuwe richtlijn zeker een verruiming van de definitie van wat een verwijtbare wanprestatie is, maar niettemin moet men het

partnerschap.

- De toepassing van het dynamisch inkoopstelsel is vereenvoudigd; de verplichte aankondiging van elke nieuwe aankoop is geschrapt.
- Het gebruik van elektronische catalogi is geregeld in een nieuw artikel.
- Marktconsultatie voorafgaand aan een aanbestedingsprocedure krijgt meer ruimte.
- De onderhandelingsprocedure is meer ingekaderd dan voorheen: de aanbestedende dienst moet minimumeisen bepalen.
- Voor gemeenten, provincies, waterschappen en publiekrechtelijke instellingen kunnen procedures vereenvoudigd worden.

wel heel bont hebben gemaakt eer een partij daadwerkelijk kan worden uitgesloten. Wie bij aanbestedingsselectie de eerste horde heeft genomen door aan alle uitsluitingsgronden en selectiecriteria te voldoen, heeft in principe een blanco blaas, want in de procedure mag daar tijdens de gunning verder geen rekening mee worden gehouden.'

#### **Innovatie**

Niet weinig deelnemers aan het onderzoek waarschuwen overigens voor al te blind vertrouwen op de intensivering van de dialoog tussen de overheid en haar dienstverleners. Een respondent uit gemeentelijke kringen waarschuwt bijvoorbeeld dat het bedrijfsleven onder de vlag van innovatie de overheid graag laat opdraaien voor de kosten: 'Innovatie betekent niet dat bijvoorbeeld de lokale overheid alle risico's en ontwikkelingskosten gaat dragen. Vaak wordt dit door de zakelijke markt als innovatie gezien. De lokale overheid wordt door grote zakelijke dienstverleners gedwongen om fysiek te betalen voor innovatie. Dit door bijvoorbeeld de onderhoudskosten van software jaarlijks met 25 procent te verhogen. Dit gaat landelijk gezien om enorme substantiële bedragen. In mijn ogen echt een ongekende manier van innovatie.'

[Deze website maakt gebruik van cookies. Waarom? Klik HIER voor meer informatie](#) [Sluit](#)