

I have a dream ...



Openbaar aanbesteden is aan flinke verandering onderhevig. Inkoophoogleraar Jan Telgen beschrijft in een tweedelig essay vijf ontwikkelingen, terugkijkend vanuit het jaar 2020. In dit eerste deel worden drie ontwikkelingen beschreven.

Ontwikkeling 1: Nederland heeft in 2020 één organisatie die voor alle overheden inkoop en aanbesteedt

Tijdens een vakantie in Portugal kan de dijkgraaf van het waterschap Eemland zomaar iemand van het Portugese inkoopbureau ANCP tegen het lijf lopen en hem

geïnteresseerd vragen wat ANCP is. Het antwoord zal dan zijn dat het een overheidsorganisatie is die voor alle Portugese overheden inkoop en aanbesteedt. Omdat onze dijkgraaf al wat ouder is, herinnert hij zich nog – met afschuw – het Nederlandse Rijks Inkoop Bureau dat alle inkoop verzorgde voor de overheid. Hij vraagt dan ook met enige argwaan door over hoe dat dan werkt,

voor alle overheden inkoop 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 meerdere raamcontracten af, zodat de overheidsorganisaties dan nog een keuze hebben. Die keuze moeten ze maken na een verder vormvrije minicom-

petitie georganiseerd te hebben tussen de ondernemingen met wie een raamcontract is gesloten. Van die raamcontracten mogen alle overheidsorganisaties gebruikmaken.” De dijkgraaf legt de vinger op het woord ‘mogen’. “Ze hoeven dus niet?”, vraagt hij. “Nee”, zegt de ANCP-man: “Ze mogen ook helemaal voorbijgaan aan de ANCP-contracten, maar dan moeten ze wel zelf 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 zijn 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 zelf organiseren van een Europese aanbesteding of een vormvrije minicompetitie tussen de raamcontractanten. Maar hij geeft het nog niet meteen op: “Krijg je bij die raamcontracten niet alleen de heel grote leveranciers, omdat in principe de hele omzet van de Portugese overheid eronder 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 y 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 minicompetitie 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

De dijkgraaf denkt met afschuw terug aan het Rijks Inkoop Bureau dat alle inkoop verzorgde voor de overheid

zeker dat ze niet in de minicompetitie 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 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 niet snel genoeg aanslepen.”

De dijkgraaf begint overtuigd te raken en stelt een laatste vraag: “Zitten er dan helemaal geen nadelen aan jullie systeem?” De ANCP’er aarzelt wat en noemt dan het feit dat iemand de kosten van ANCP 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 veel goederen en diensten waarvoor een raamcontract kan worden afgesloten. En dan nog zal een raamcontract niet mogelijk zijn voor alle goederen 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 zijn eigen ‘Portugese systeem’ op. Ter ere van de initiator en omdat het daar zo mooi wonen is, wordt het hoofdkantoor gevestigd in het Eemland.

Ontwikkeling 2: In 2020 wordt aanbesteed per spreadsheet

Na wat fusies is een gemeente ontstaan met 400.000 inwoners. Die omvang stelde de

gemeente in staat om een veelbelovende inkoopster aan te stellen in het team van een al wat oudere inkoopmanager. Het inkoop 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 terugkoppeling. Onze inkoopster zag met lede ogen aan hoe, na een nette voorbereiding, het beoordelen van de binnengekomen offertes keer op keer weer behoorlijk wat tijd 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 en aantal servicebezoeken. Onderaan die spreadsheet werd dan uitgerekend wat de totaalscore van een dergelijke aanbieding van de leverancier was. Was de leverancier daar niet tevreden mee, dan kon hij de invoer in een paar velden veranderen (hogere prijs, kortere levertijd, et cetera) en dan weer naar zijn totaalscore kijken. Zo kon hij doorgaan met ‘uitproberen’ tot hij tevreden was met de totaalscore. Als offerte was het indienen van de ingevulde spreadsheet voldoende. De 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: “Met het weggeven van de spreadsheet geef je alle macht uit handen. Dan we- →

De manager kon de totaalscore van de geïnteresseerde partij met de armen over elkaar beoordelen

ten 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 de aanbieders kunnen toch net zo lang ‘proberen’ tot ze de maximale score halen?” De inkoopster reageerde ad rem: “En dat is 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. 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.”

Nu dacht de inkoopmanager haar 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: “Een 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 ze niet, dan konden ze hun invoer aanpassen, net zo lang tot ze tevreden waren met de totaalscore en ze op ‘submit’ konden drukken. 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.

Ontwikkeling 3: **De uitgaven voor externe inhuur zijn in 2020 onder controle**

Al jaren wordt gesproken over de tarieven van externe inhuur. Voor de nieuwsgagers

een dankbaar onderwerp om in de toekomst weer eens naar voren te halen. Aandacht verzekerd. Maar ook voor de serieuze bestuurder is dit een onderwerp van belang. De overheid kan niet zonder, maar het gaat wel om 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 procent van de salarissom. Dat had dezelfde effecten als de vorige maatregel en ging bovendien voorbij aan het feit dat het ene departement 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 als ICT, consultancy en juridische dienstverlening, zo bedacht de nieuwe minister. Hij

vaardigde dan ook een decreet uit dat vooraf bepaald moest worden in welke schaal een interne medewerker 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 vaststond, kon telkens de beste man of 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 ‘businessmodel’ 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 ervaren mensen) kwam op deze manier onder druk te staan. Maar ook dat betekende meer kwaliteit voor de inkomende overheid omdat de zwaardere mensen nu zelf ook veel meer declarabele uren moesten gaan draaien. ●

In het volgende nummer het tweede deel van ‘I have a dream ...’