Bureaucratisering **aanbestedingen** jaagt aanbieders op kosten

ICT-bedrijven hebben in toenemende mate last van ingewikkelde aanbestedingsprocedures. Het maken van een aanbieding kost ook grote bedrijven soms zoveel tijd en geld dat het bijna onverantwoord is. Kunnen de aanbestedende diensten dit proces niet anders inrichten?, vraagt Joop Schuilenburg zich af. Volgens hem bieden de aanbestedingsrichtlijnen voldoende aanknopingspunten.

De enorme inspanning en de hoge kosten die samenhangen met Europese aanbestedingen ontmoedigen veel ICT-bedrijven om een offerte in te dienen. De kans dat een offerte ook daadwerkelijk tot een contract leidt, is relatief klein en daarom lijkt het steeds minder zinvol voor bedrijven om zomaar hun geluk eens te wagen en een aanbieding te doen. De kosten lopen in veel gevallen op tot enkele tienduizenden euro's voor het maken van een aanbieding. Er moet veel tijd worden gestoken in het voldoen aan allerlei formaliteiten. Zo moeten er steeds weer opnieuw uittreksels van inschrijvingen in het handelsregister, jaarverslagen, interne beschrijvingen van kwaliteitsprocessen, inzicht in personeelsverloop en vooral referenties worden overlegd. Aanbestedende diensten vragen dit niet op eenduidige wijze en daardoor lukt het de bedrijven vaak niet om dit soort bewijsstukken 'op voorraad' te leggen. De ICT-bedrijven klagen steeds vaker over deze volgens hen toenemende bureaucratisering van Europese aanbestedingen. Is er inderdaad sprake van een toenemende bureaucratisering? Zo ja, hoe komt dat en wat kan hier aan worden gedaan?

Toen in de eind van de jaren tachtig en begin jaren negentig het toezicht op de naleving van de richtlijnen Leveringen en Diensten een meer stringent karakter kreeg, gingen ook de aanbestedende diensten op het terrein van ICT wat onwennig over tot het houden van aanbestedingsprocedures. Deze beginperiode kenmerkte zich door een vrij losse vorm van aanbesteden in de zin dat er eigenlijk op dezelfde wijze offerte werd gevraagd aan het bedrijfsleven als in de situatie dat er niet Europees behoefde te worden aanbesteed. Offerteaanvragen én de daarop ingediende offertes waren nog vrij eenvoudig opgebouwd en vooral de drie Europese beginselen van gelijkheid, transparantie en concurrentie waren in die periode niet altijd zichtbaar in de offerteaanvragen en bij de beoordeling van offertes.

Er kwam vervolgens een snelle ontwikkeling op gang waardoor een mechanisme zichtbaar werd dat uiteindelijk tot een vicieuze cirkel leidde. Partijen waarvan de offertes werden afgewezen gingen zich kritischer opstellen. De vicieuze cirkel ontstaat uit het principe dat het verkeerd toepassen van de beginselen tot klachten leidt omdat daarmee algemene beginselen van behoorlijk bestuur en daarmee de beginselen van het aanbestedingsrecht worden geschonden. De klachten leiden vervolgens tot pogingen aan de kant van aanbestedende diensten om offerteaanvragen een zodanig karakter te geven dat de hiervoor genoemde beginselen wel in acht worden genomen of dat de aanbestedende diensten zich beter hebben ingedekt. Het gevolg is dan weer dat er daardoor zowel van de zijde van aanbestedende diensten als van het bedrijfsleven meer inspanning nodig is om de papierwinkel in orde te krijgen.

Vanwege de vaak grote belangen die met een gunning zijn gemoeid lijken bedrijven ook steeds minder terughoudend te worden om naar de rechter te stappen en de stroom juridische procedures breidt zich gestaag uit. De aanbestedende diensten reageren hier steeds op door offerteaanvragen, in hun goedbedoelde pogingen om aan de beginselen gehoor te geven, steeds complexer en omvangrijker te maken waarmee de cirkel in feite rond is en weer opnieuw doorlopen kan worden. Offerteaanvragen stralen steeds meer bureaucratie uit en de omvang van het formele of procedurele deel van de offerteaanvraag wordt steeds groter.

De complexiteit van de aanbestedingsstukken en bijbehorende besluitvormingsprocessen neemt hierdoor eveneens toe. Er worden uitgebreide beoordelingsmatrixen met een soms hoog wiskundig karakter geïntroduceerd waarbij scores worden toegekend. Vaak wordt ook nog een uitgebreide weging toegepast die vervolgens weer niet geheel transparant plaatsvindt en opnieuw aanleiding kan vormen voor procedures. De besluitvormingsprocessen vinden hierdoor op een steeds hoger niveau in een organisatie plaats en dit bevordert de ontwikkeling van bureaucratie verder.

De kosten lopen vaak op tot enkele tienduizenden euro's

Hoge kosten

Een belangrijk gevolg is dat zowel het produceren van deze uitgebreide offerteaanvragen (ook wel bestekken genoemd) en het produceren van offertes voor zowel aanbestedende diensten als het bedrijfsleven veel geld kost. Het kost hierdoor met name het MKB steeds meer moeite om deze hoge kosten te kunnen en willen dragen. En dat heeft dan weer als gevolg dat ze ofwel niet meedoen aan procedures ofwel niet de kennis kunnen aantrekken om goede offertes te schrijven en dan vaak tegen procedurele knock outs aanlopen en worden afgewezen. Bij de grotere bedrijven is echter een vergelijkbaar bewustwordingsproces gaande en ook zij schrijven niet meer zomaar op een aanbesteding in.

De vraag is nu of aanbestedende diensten dit proces niet anders kunnen inrichten om daarmee voor alle partijen de kosten beheersbaar te houden. Een aanbestedende dienst kan wel degelijk invloed uitoefenen op de kostenbeheersing. De aanbestedingsrichtlijnen bieden hiertoe voldoende aanknopingspunten.

· Wat door aanbestedende diensten nog wel eens onjuist wordt toegepast is een beginsel van proportionaliteit. Selectie-eisen worden in veel bestekken gemakshalve letterlijk herhaald en deze eisen zijn vaak niet in verhouding met de uit te voeren opdracht. Strikt genomen behoeft een aanbestedende dienst niet eens een selectie toe te passen, maar die is wel degelijk in het belang van zowel de aanbestedende dienst als de aanbieder, mits proportioneel toegepast. Dit houdt in dat de mate waarin selectiecriteria worden toegepast per aanbesteding zou moeten worden afgewogen en daar is aan de betreffende opdracht gerelateerde deskundigheid voor nodig en deskundigheid op het terrein van financiën. Proportioneel toegepaste selectie-eisen vormen voor een potentiële aanbieder een goed uitgangspunt om te kunnen bepalen of een opdracht wel of niet geschikt voor hem is en kunnen een hoop frustratie en voor niets gemaakte kosten wegnemen.

· Het toekennen van rekenvergoedingen kan, mits terughoudend ingezet, een instrument zijn dat een redelijke tegemoetkoming in de kosten biedt (zie kader).

· Aanbestedende diensten moeten ophouden met het herhaaldelijk vragen van informatie waar zij niets mee doen. Het herhaaldelijk moeten verstrekken van goedgekeurde jaarverslagen is een toenemende bron van ergernis als de diensten er niets mee doen. Aanbestedende diensten zouden gericht die informatie moeten vragen die zij denken nodig te hebben om de financiële draagkracht van een organisatie te toetsen.

· De richtlijn Nutssectoren 93/38 kent een regeling voor het hanteren van een erkenningsregeling. Dit impliceert dat aanbestedende diensten de in de richtlijn genoemde kwalitatieve selectienormen kunnen hanteren als erkenningsregeling. Bedrijven krijgen een certificaat en kunnen dit certificaat bij het indienen van een offerte op basis van een Europese aanbesteding overleggen als 'vermoeden van geschiktheid'. De aanbestedende dienst heeft het recht en soms ook de plicht om aanvullende informatie op te vragen, maar in beginsel kan de papierwinkel zonder het houden van een Europese aanbesteding in één keer grotendeels voor een langere periode worden afgehandeld. Een dergelijk gebruik werd in vroeger jaren onder meer bij het ministerie van Defensie gehanteerd met een zogenaamde leverancierscartotheek en is wat dat betreft niet nieuw.

Een bijkomend voordeel is dat met deze werkwijze ook de formaliteiten die behoren bij een toets inzake de wet Bibob in één keer kunnen worden afgehandeld (zie kader). De richtlijnen Leveringen en Diensten laten voldoende ruimte om dit systeem te hanteren en in de nieuwe richtlijn 2004/18/EG (betreffende de coördinatie van procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten) is de erkenningsregeling uitdrukkelijk opgenomen. Een professionele toepassing van dit systeem kan het herhaaldelijk produceren van kwalificatiestukken voorkomen en daarmee hoge kosten en veel frustraties terugdringen.

Joop Schuilenburg

AG · 18-03-'05

Mr. Joop Schuilenburg is principal-adviseur bij M&I/Partners BV, Adviseurs voor Management & Informatie te Amersfoort (joop.schuilenburg@mxi.nl).

Rekenvergoedingen

In de bouwwereld wordt wisselend gebruik gemaakt van het toekennen van een rekenvergoeding. Over de zin hiervan wordt veel gediscussieerd en binnen de ICT-wereld wordt dit principe mondjesmaat toegepast in een genuanceerde vorm. Het ligt bij de uitvoering van een openbare aanbestedingsprocedure niet direct voor de hand om een rekenvergoeding toe te passen. Ten eerste kan ieder willekeurig bedrijf inschrijven en ten tweede lijkt het ook niet redelijk om een bedrijf dat zich nooit kan kwalificeren ook een vergoeding toe te kennen. Er worden echter wel varianten toegepast. Zo worden wel vergoedingen toegekend voor het inrichten van pilots, proeftuinen en proof of concepts, die vaak onderdeel van het gunningsproces zijn. Vergoedingen worden ook wel toegekend bij openbare procedures met toepassing van een drempel. Zo krijgen vaak alleen de bij de offertebeoordeling best scorende aanbieders een vergoeding. Het toekennen van vergoedingen zou afhankelijk moeten zijn van de hoeveelheid werk die een aanbestedende dienst voor het schrijven van een offerte voorziet. Aanbestedende diensten hebben wel eens de neiging zich een deel van de aan te besteden opdracht als kosteloze dienstverlening door middel van een offerte te laten aanbieden, hetgeen lang niet altijd als redelijk moet worden beschouwd. Zo worden er soms uitgebreide demonstraties gevraagd waarbij omgevingen moeten worden ingericht op locatie van de opdrachtgever. Er moeten soms complete projectplannen en opleidingsplannen worden geschreven als onderdeel van het gunningsproces.

Concurrentiebeginsel

Het concurrentiebeginsel, het transparantiebeginsel en het gelijkheidsbeginsel zijn de beginselen van het aanbestedingsrecht en behoren tot een ruimer arsenaal van algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het concurrentiebeginsel uit zich onder meer in de verplichting voor aanbestedende diensten om tenminste het aantal aanbieders uit te nodigen dat daadwerkelijke mededinging is gewaarborgd. Het beoogt dus een minimum aan concurrentie te waarborgen en niet een maximum. Het is echter niet toegestaan om concurrentie tegen elke prijs na te streven. Zo is het uitdrukkelijk niet toegestaan om over ingediende offertes met aanbieders te onderhandelen.

Het transparantiebeginsel speelt in alle fases van een aanbesteding een rol. Aanbestedende diensten moeten steeds op voorhand duidelijk maken op welke wijze zij te werk zullen gaan bij de selectie en de gunning. De publicatievoorschriften zijn eveneens een voorbeeld van het toepassen van het transparantiebeginsel.

Het gelijkheidsbeginsel impliceert gelijke behandeling van aanbieders. Dit beginsel werkt naar twee kanten: een verbod om bepaalde partijen een voorkeursbehandeling te geven én om partijen te benadelen.

Offerteaanvraag

Een offerteaanvraag is uit een aantal herkenbare rubrieken opgebouwd. De aanvraag is bij een openbare procedure opgebouwd uit een deel dat de procedurevoorschriften beschrijft, een deel dat de kwalitatieve selectie wil regelen, een programma van eisen en een conceptovereenkomst en/of algemene inkoopvoorwaarden. Bij een niet openbare procedure wordt de kwalitatieve selectie door middel van een apart document, meestal met de naam Selectieleidraad, uitgevoerd. Het programma van eisen is de technische en/of functionele behoeftestelling en vormt daarmee het hart van de aanvraag. Het is zowel voor het bedrijfsleven als voor de aanbestedende dienst van het allergrootste belang dat het programma van eisen zeer nauwkeurig de behoefte beschrijft. Omdat een goed programma van eisen van grote invloed kan zijn op de slagingskans van een automatiseringsproject is het niet onredelijk te verwachten dat hier behoorlijk veel tijd in wordt gestoken door beide partijen omdat dit als een investering in een goed resultaat mag worden beschouwd.

Integriteit

De wet Bibob (Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur) is sinds 2003 van toepassing op Europese aanbestedingen en levert op zijn beurt een verzwaring van het aanbestedingsproces op. Er kan een dubbele toets plaatsvinden die begint met een eigen onderzoek van de aanbestedende dienst naar de integriteit van de aanbieder. Als de bevindingen aanleiding geven voor twijfel kan het Bureau Bibob worden gevraagd om een afgewogen oordeel te geven over de betrokkene. De wet Bibob wordt in toenemende mate toegepast door aanbestedende diensten en wordt uitgevoerd door aanbieders een uitgebreide vragenlijst te laten beantwoorden. De vraagstelling dient in het kader van een Europese aanbesteding te geschieden in het kader van de kwalitatieve selectie van aanbieders. Ten opzichte van de tekst over kwalitatieve selectie in de richtlijnen impliceren deze vragenlijsten weer een substantiële additionele inspanning door zowel de aanbestedende diensten als de aanbieders. Een gevolg is ook dat de afhandeling binnen een aanbestedingsprocedure een vaak onacceptabele vertraging van het aanbestedingsproces oplevert.

De stroom juridische procedures breidt zich gestaag uit

FOTO: GETTY IMAGES / BEWERKING: AG