

Parkeren en aanbesteden



P1 DOSSIER VIER. NOVEMBER 2007

ACHTERGRONDINFORMATIE OVER PARKEREN WORDT UITGEGEVEN DOOR P1.





Parkeren en aanbesteden

EUROPESE REGELS LEIDEN TOT BESTE DIENSTVERLENING

HET DOEL VAN AANBESTEDEN IS DUIDELIJK: VRIJE COMPETITIE, OBJECTIVITEIT, TRANSPARANTIE, EFFICIËNTIE, NON-DISCRIMINATIE EN BETROUWBAARHEID. MAAR HOE WERKT HET IN DE PRAKTIJK? EN WAT IS DE VISIE EN DE ERVARING VAN BETROKKEN PARTIJEN? DIT DOSSIER GEEFT HET WOORD AAN DE SPELERS: OPDRACHTGEVERS, JURISTEN, ADVISEURS EN DE EXPLOITANT.

Zoveel hoofden, zoveel zinnen

Aanbesteden en P1. Als deze combinatie ter sprake komt, oordelen sommigen kritisch over ons. 'P1 is nogal hard in de toonzetting', hoor je dan. Dat is begrijpelijk. Maar is aanbesteden niet hetzelfde als professioneel inkopen? En hoort een heldere dialoog niet thuis in een professioneel inkoopproces? Wij denken van wel. Bovendien geloven wij in het achterliggende doel: gezonde concurrentie in een transparante markt, die uiteindelijk de burger ten goede komt.

Met dit dossier informeren we u over parkeren en aanbesteden. Naast de visie van P1-directeur Friso Hylkema komen onafhankelijke spelers aan het woord. Partijen aan beide kanten van het proces schakelen geregeld adviseurs in. Hoe kijken de directeuren van de adviesbureaus XTNT en PRC naar het proces en welke tips kunnen ze u geven?

Verderop in dit dossier maken we u met een eenvoudige schematische weergave duidelijk hoe het inkoopproces bij aanbestedingen werkt. Het schema met zes stappen laat in feite zien hoe u professioneel inkoop.

Dat de markt wisselend denkt over Europese aanbestedingen, is bekend. Bij de opdrachtgevers is het niet anders. Overheidsfunctionarissen weten dat de verplichte procedure veel haken en ogen kent. Ambtenaren van de gemeenten Culemborg en Emmen delen hun ervaringen met u.

Omdat aanbesteden ook draait om belangen van burgers, is het goed om te weten hoe zij er tegenaan kijken. Maurice de Hond (Peil.nl) onderzocht voor P1 het vertrouwen van burgers in de aanbestedende overheid. Het wantrouwen blijkt groot. Er is nog veel te winnen. Aanbestedingsspecialisten Arjan ter Most en Frederik van Nouhuys nemen de actuele stand van zaken van het aanbestedingsrecht met u door. Wat moet nu wel, en wat hoeft niet Europees te worden aanbesteed? Waar liggen de grenzen en waar moet u bij het opstellen van een bestek op letten? De specialisten wijzen u op mogelijke valkuilen.

Tot slot kijken we even naar de regels in de buurlanden. Kan het prekwalificatiesysteem zoals Duitsland en België het hanteren voor Nederland een goede aanvulling zijn? U leest erover in het artikel 'Ondertussen bij de bureaus'. Parkeren en aanbesteden. Zoveel hoofden, zoveel zinnen. Lees erover in dit P1-dossier en oordeelt u zelf.

Niek Schonewille
Accountmanager

Hilger van Dam
Accountmanager

Inhoudsopgave

Aanbestedingsplicht steeds vaker van toepassing Wie jaren geleden dacht dat het met de aanbestedingsplicht wel los zou lopen, heeft zich vergist. Ook bij concessieovereenkomsten voor diensten is aanbesteden een must.	pagina	6
Aanbesteding parkeerdienstverlening: je kunt er niet omheen De reikwijdte van het aanbestedingsrecht wordt steeds groter. Toch gaan overheden vaak op de oude voet verder. In welke valkuilen komen ze terecht en hoe kunnen ze dit vermijden?	pagina	8
Eerlijke wedstrijden, gelijke kansen Nederland leert beter omgaan met aanbestedingen. Het proces kent veel regels. Maar als we het spel volgens de regels spelen, is aanbesteden goed voor alle partijen, de consument niet in de laatste plaats.	pagina	12
Professioneel inkoopproces in zes stappen Aanbesteden is eigenlijk niets anders dan een professioneel inkoopproces. Wie de stappen van een beproefd inkoopproces volgt, bewijst zichzelf een dienst.	pagina	18
Aanbesteders aan het woord Is aanbesteden alleen maar winst of schieten we ons doel voorbij? Gaat het om transparantie en eerlijke concurrentie of is aanbesteden een doel op zich geworden? Twee opdrachtgevers geven hun mening over nut en noodzaak.	pagina	20
Burger wil transparantie, eenvoudig en naleving aanbestedingsregels In de media is veel te doen over aanbesteden. En de Tweede Kamer debatteert erover. Maar wat vindt de consument? In opdracht van P1 deed Maurice de Hond een opiniepeiling.	pagina	24
Ondertussen bij de bureaus Onder de paraplu van de Europese aanbestedingswetgeving is genoeg ruimte voor eigen accenten op nationaal niveau. Hoe vullen onze bureaus die ruimte in?	pagina	26
Adviseurs aan het woord Het bestek is de basis voor een goede uitvraag. Twee adviseurs op het gebied van parkeren geven hun visie op een goed bestek en op de toekomst van aanbesteden.	pagina	28
Aanbesteden in de media Verwikkelingen rond aanbestedingen halen tegenwoordig vaak het nieuws. Vakbladen, kranten, tv en nieuwsites berichten erover. De opmerkelijkste quotes van de afgelopen periode op een rij.	pagina	33

Aanbestedings- plicht steeds vaker van toepassing



ARJAN TER MORS

6

Ruim zeven jaar geleden verscheen in de juridische literatuur een artikel onder de titel 'Alles aanbesteden?!'. Het uitroepteken verraadde al hoe de auteur er zelf over dacht. Hij verwachtte dat aanbesteden niet beperkt zou blijven tot overeenkomsten binnen de reikwijdte van de Europese richtlijnen. Aanbesteden zou volgens hem ook gebruikelijk worden bij overeenkomsten die daarbuiten vallen, zoals concessieovereenkomsten voor diensten.

Hoon viel de auteur zeven jaar geleden ten deel. Inmiddels weten we dat hij een vooruitziende blik heeft gehad. De door hem verwachte ontwikkeling is in volle gang, en het einde is nog niet in zicht. Waar staan we op dit moment? Arjan ter Mors, advocaat (partner) bij KienhuisHoving, over ontwikkelingen in aanbestedingsrecht.

35 jaar in ontwikkeling

Het Europese aanbestedingsrecht is al zo'n 35 jaar in ontwikkeling. Het begon met de verplichting van overheden om bouwopdrachten aan te besteden. Later werd ook de inkoop van diensten en leveringen aanbestedingsplichtig. De huidige verplichtingen zijn gebaseerd op de Europese aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG. Deze is via het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten van december 2005 (het Bao) omgezet in nationaal recht. Het Bao verplicht echter niet tot aanbesteding van concessieovereenkomsten voor diensten. Velen dachten daardoor dat voor dit type overeenkomsten ook geen aanbestedingsverplichting bestond.

Kentering

Kort na de eeuwwisseling deed zich een kentering voor, veroorzaakt door het arrest van het Hof van Justitie van

de EG in de zaak Telaustria. De zaak draaide om de gunning van een concessieovereenkomst voor diensten zonder voorafgaande aanbestedingsprocedure. Dergelijke opdrachten zijn van het werkbereik van de EG-aanbestedingsrichtlijn uitgesloten. In het arrest is vastgesteld dat indien er ook potentiële buitenlandse interesse bestaat voor de overeenkomst, overheden bij de gunning niet mogen discrimineren op grond van nationaliteit. Om te verifiëren of het verbod van deze discriminatie in acht wordt genomen, bleken overheden verplicht om transparantie te betrachten, ook voor opdrachten die buiten het werkbereik van de aanbestedingsrichtlijn(en) vallen. Men vond dit destijds nogal cryptisch. Betekende dit nu dat overheden concessieovereenkomsten voor diensten toch moesten aanbesteden? Men dacht toen van niet.

Meer duidelijkheid

Na het Telaustria-arrest is een aanzienlijk aantal arresten gewezen waarin de verplichting tot transparantie nader is vastgelegd. Deze verplichting draait om de publicatie van een 'oproep tot mededinging'. Daarmee worden ondernemingen die geïnteresseerd zijn in – bijvoorbeeld – een concessieovereenkomst voor diensten, in staat gesteld hun interesse concreet kenbaar te maken.

Brixen versus Hof van Justitie

Illustratief is het arrest van het Hof van Justitie van de EG in de zaak Parking Brixen. Hierin draaide het om de gunning van een parkeerconcessie: de Italiaanse gemeente Brixen stelde een private onderneming zonder voorafgaande aanbesteding in de gelegenheid een publieke parkeervoorziening voor eigen rekening en risico te exploiteren. Dit kreeg echter niet de goedkeuring van het Hof van Justitie. De gemeente Brixen had in de ogen van het Hof de concurrentie tussen de geïnteresseerde ondernemingen moeten openen. En dat op zo'n manier dat elke onderneming beschikte over dezelfde informatie op basis waarvan zij konden besluiten om al dan niet interesse te tonen. Alleen dan zou de gemeente Brixen voldoende transparant hebben gehandeld. Kortom, aan de gunning van concessieovereenkomsten die niet onder de reikwijdte van het Bao vallen, dient in ieder geval een oproep tot mededinging vooraf te gaan. Daarmee werd het nageoeg onmogelijk voor overheden om een concessieovereenkomst met een marktpartij te sluiten zonder andere geïnteresseerden op de hoogte te stellen.

Geen keuzevrijheid

Maar wat nu als meer ondernemingen interesse tonen? Is de overheid dan vrij om zelf te kiezen aan welke ondernemingen zij de overeenkomst gunt? Het antwoord is ontkennend. De overheid heeft die vrijheid dan niet (meer). Dit blijkt nu voor het eerst onomwonden uit een zeer recent arrest van het Hof van Justitie van de EG in de zaak Commissie/Italië (UNIRE). Hierin draaide het opnieuw om de gunning van concessieovereenkomsten

voor diensten, namelijk de verlenging van concessies aan wedkantoren, om voor eigen rekening en risico invulling te geven aan het beheer van paardenwedenschappen. Deze overeenkomsten waren zonder voorafgaande aanbesteding verlengd. In het arrest stelt het Hof van Justitie in lijn met eerdere jurisprudentie vast, dat het transparantie-beginsel nageleefd had moeten worden. Dit betekent dat verlenging van concessieovereenkomsten zonder voorafgaande bekendmaking én aanbesteding niet is toegestaan. Anders gezegd: concessieovereenkomsten moeten in de ogen van het Hof van Justitie worden aanbesteed, zodat geïnteresseerde ondernemingen op voet van gelijkheid mee kunnen dingen naar de overeenkomst. Publicatie van een oproep tot mededinging alleen is niet voldoende.

Grote omschakeling

Voor veel overheden betekent deze ontwikkeling een grote omschakeling. Nu staat vast dat een concessieovereenkomst voor diensten, zoals een concessie voor de exploitatie van parkeervoorzieningen, niet meer één op één aan een marktpartij kan en kon worden gegund. De overheid zal de concurrentie moeten openen en iedere geschikte marktpartij in staat moeten stellen mee te dingen. Ze kunnen daar echt niet meer omheen. Daarnaast staat nu met terugwerkende kracht vast, dat concessies voor de exploitatie van parkeervoorzieningen die in het verleden zonder aanbesteding zijn gegund destijds onrechtmatig zijn verleend.

7

Aanbesteding parkeerdienstverlening: je kunt er niet omheen



FREDERIK VAN NOUHUYS

8

Tot voor kort viel aanbesteding voor veel partijen op de markt van parkeerdienstverlening in de categorie 'ver van m'n bed'. De enige uitzondering was de bouw van parkeergarages. Daarbij kon je niet om aanbesteden heen, besefte iedereen wel. Inmiddels weten alle partijen dat aanbesteden ook in deze markt eerder regel is dan uitzondering. Maar dat betekent nog niet, dat elke procedure loopt zoals hij zou moeten lopen. Frederik van Nouhuys, advocaat bij De Brauw Blackstone Westbroek aan het woord: Waar gaat het mis en hoe kan het beter?

Zoals ook elders in dit P1 dossier is te lezen, hebben zich de laatste jaren ingrijpende veranderingen voorgedaan. Ze betreffen niet alleen de reikwijdte van het aanbestedingsrecht, maar ook de wijze waarop aanbestedingsprocedures worden vormgegeven. De ontwikkelingen komen erop neer, dat vaker en beter moet worden aanbesteed. De praktijk is echter weerbarstig. Sommige aanbestedende diensten willen op oude voet doorgaan. Ze kiezen voor een aanpak waarvan al jaren duidelijk is, dat het zo niet meer kan. Daar zitten nogal wat risico's aan. We laten praktijkvoorbeelden de revue passeren en vertellen hoe het anders kan.

Opdracht aan een andere overheid

Sommige gemeenten in Nederland overwegen een naburige gemeente te vragen het parkeerbeheer – de controle en het uitschrijven van naheffingen – op zich te nemen. Dit gebeurt tegen een vaste vergoeding of op basis van nacalculatie. Een belangrijk voordeel hiervan is, dat ze het bestuurlijk apparaat van de opdrachtnemende gemeente kunnen benutten. Nu bestaan er inderdaad samenwerkingsvormen tussen gemeenten die niet op aanbestedingsrechtelijke bezwaren stuiten. Denk aan gemeenschappelijke bedrijven die zich expliciet toeleggen op de dienstver-

lening aan de betrokken gemeenten.

Maar het uit de hand verstrekken van een opdracht aan een andere gemeente is wel in strijd met het aanbestedingsrecht. Noch de Europese, noch de Nederlandse regelgeving laten hier ruimte voor. Zo'n wettelijke belemmering is niet verbazend, omdat gemeenten niet met marktpartijen mogen concurreren.

Los daarvan speelt de principiële vraag of het wenselijk is dat gemeenten elkaars opdrachtnemer worden. Op het gebied van parkeerdienstverlening lijkt het niet wenselijk. Er zijn immers voldoende 'echte' marktpartijen die de dienstverlening kunnen uitvoeren. Bovendien zetten gemeenten die voor elkaar als dienstverlener optreden belastinggelden in om exploitatierisico's te dragen. De onwenselijkheid daarvan geldt temeer als er geen vergelijkende toets heeft plaatsgevonden waaruit blijkt dat de dienstverlening door een andere gemeente voordeliger is dan dienstverlening door een marktpartij.

Gronduitgifte met specificaties

Een andere opmerkelijke constructie is gebaseerd op de verkoop van onroerend goed. De verkoop op zichzelf is geen opdracht en valt dus niet binnen het toe-

passingsbereik van de aanbestedingsplicht. Hetzelfde geldt bij gronduitgifte aan private partijen. Wanneer op de grond een bepaalde ruimtelijke bestemming rust, is er nog steeds geen sprake van een opdracht in de zin van het aanbestedingsrecht. De koper van de grond heeft namelijk geen verplichting om een bepaald werk uit te voeren.

Het wordt anders als overheden bij de gronduitgifte allerlei specifieke eisen stellen aan de ontwikkeling en de exploitatie van de grond. Dan is er wel een aanbestedingsrechtelijk probleem. Globaal gezegd ontstaat dit probleem op het moment dat het zwaartepunt verschuift van 'verkoop onder publiekrechtelijke randvoorwaarden zoals die voortvloeien uit het bestemmingsplan' naar 'realisatie van een door de gemeente omschreven bouwwerk'. Zodra de uitgevende overheid verdergaande eisen stelt aan het bouwwerk dat op de grond moet verrijzen en de koper verplicht is deze eisen in te vullen (bijvoorbeeld eisen aan het kwaliteitsniveau of de planning), dan is sprake is een wederkerige overeenkomst. De kans is in die situatie aanzienlijk dat (Europees) moet worden aanbesteed.

Een duidelijk voorbeeld is een gronduitgifte met de verplichting uiterlijk twee jaar later een openbare parkeergarage te realiseren die voldoet aan de door de gemeente meegegeven, technische specificaties en die conform het gemeentelijk parkeerbeleid moet worden geëxploiteerd. De gronduitgifte heeft dan het karakter van een wederkerige overeenkomst, waarop het Europees aanbestedingsrecht toepasselijk is. In de nabije toekomst zal duidelijk moeten worden,

hoe we allerlei tussenvarianten van een dergelijke gronduitgifte aanbestedingsrechtelijk moeten zien.

Objectiviteit en transparantie

De beginselen van objectiviteit en transparantie zijn bij elke verplichte of vrijwillige aanbestedingsprocedure van toepassing. Dat is inmiddels voldoende bevestigd door de wetgeving en de omvangrijke jurisprudentie. Het toepassen van deze beginselen op de gunningscriteria blijkt voor veel aanbesteders nog een grote opgave. Goed beschouwd is dat vreemd. De beginselen zijn immers een logisch onderdeel van een professioneel inkoopproces. Gegadigden hebben duidelijke, objectieve gunningscriteria nodig om optimaal tegemoet te komen aan de wensen van de inkoper. En aanbesteders zelf vergroten met duidelijk geformuleerde criteria de kans dat aanbiedingen voldoen aan hun eigen verwachtingen of deze zelfs overstijgen. Aanbesteders die de noodzakelijke duidelijkheid niet kunnen bieden, hebben zelf vaak onvoldoende helder voor ogen wat ze willen inkopen. Zijn ze zich hiervan bewust, dan kunnen ze eventueel kiezen voor een marktconsultatie. Die laat zien wat er op de markt voorhanden is en geeft daarmee handvatten om de eigen vraagstelling aan te scherpen.

Cryptische criteria

Helaas leert de praktijk dat veel aanbesteders hun toevlucht nemen tot vage gunningscriteria. In een recente aanbesteding kwamen we het volgende criterium tegen: 'de onderbouwing van de keuze van de gegadigde wel of niet een beheerderskantoor te realiseren op de te beheren parkeerplaats'. In de dia-

9

loog hierover bleek de aanbestedder zelf geen idee te hebben of een dergelijk kantoor er moest komen en waarop een beslissing hierover gebaseerd zou moeten zijn. Het gunningscriterium leidde daarmee tot absolute willekeur, wat aanbestedingsrechtelijk niet is toegestaan. Met één of meer cryptische criteria kan een aanbestedder de uitkomst van de aanbestedingsprocedure immers volledig sturen.

De aanbestedende dienst had eerst zelf moeten bepalen of er een kantoor moest komen. Vervolgens zou de dienst de kwaliteit van dat kantoor als maatstaf kunnen gebruiken, bijvoorbeeld in termen van oppervlakte en faciliteiten. Ook had de aanbestedder twee varianten kunnen definiëren, één met en één zonder kantoor. Gegadigden zouden dan voor beide varianten een prijs kunnen afgeven.

Puntenmatrix

Het tweede misverstand over de beginselen van objectiviteit en transparantie is dat daar alleen met een puntenmatrix voldoende invulling aan gegeven kan worden. Dat is onjuist. Ook het toekennen van punten heeft een subjectief karakter, zeker als onduidelijk is op basis waarvan een aanbestedder punten toekent. Gegadigden hebben een begrijpelijke maatstaf nodig om te bepalen hoe zij het best tegemoet kunnen komen aan de wensen van een opdrachtgever. Aan de hand van die maatstaf kan achteraf worden getoetst of de aanbestedder tot de juiste gunningsbeslissing is gekomen. Met een puntenmatrix wekt de aanbestedder de indruk dat hij zijn wensen zeer gedetailleerd heeft vastgelegd en dat hij verschillen tussen de offertes

zeer precies kan meten. Maar dan moet de aanbestedder zijn beoordelingssystematiek wel vóóraf laten zien. In de praktijk blijkt die systematiek er vaak niet te zijn, waarmee de procedure niet voldoet aan de gestelde eisen.

Zachte aspecten

Zeker bij opdrachten voor dienstverlening vinden kwalitatieve vergelijkingen van de offertes plaats, vooral omdat vaak 'zachte' aspecten een rol spelen. Zolang de maatstaf duidelijk is, is dat geen probleem. Met een formulering als 'service, gemeten op basis van openingstijden en minimale bezetting' weet iedere gegadigde waar hij aan toe is: hoe vaker het kantoor geopend is en hoe ruimer de bezetting, des te hoger de score. Een aanbestedder die offertes op dit punt vergelijkt, ziet direct in welke rangorde ze op dit aspect eindigen. Het moet bij voorbaat wel duidelijk zijn, hoe de rangorde op het betreffende aspect doorwerkt in de uiteindelijke beslissing. Het is bezwaarlijk als een aanbestedder geen inzicht kan geven in de verschillen tussen offertes en hoe deze verschillen de uiteindelijke beslissing beïnvloeden.

Bedrijfsvertrouwelijke informatie

Het argument dat hierbij bedrijfsvertrouwelijke informatie wordt prijsgegeven, is niet steekhoudend. In de eerste plaats kunnen de relatieve verschillen in offertes meestal worden aangeduid zonder te vertellen hoe gegadigden hun aanbod precies gaan waarmaken. In de tweede plaats worden bij aanbestedingen op basis van het criterium van de laagste prijs de geoffreerde prijzen al sinds jaar en dag bekend gemaakt. Dat is

niet bezwaarlijk en heeft grote voordelen. Inschrijvers kunnen de juistheid van de procedure toetsen, terwijl de openbaarheid van de laagste prijs niets zegt over de wijze waarop die prijs tot stand is gekomen.

Mate van aanvaarding conceptovereenkomst

Bij aanbestedingen van parkeerdiensten zien we het criterium 'mate van aanvaarding van de conceptovereenkomst' soms opduiken. Ook dit criterium kan willekeur in de hand werken, waardoor een procedure onrechtmatig wordt verklaard. De beoordeling van een afwijking van het contract is namelijk niet in een objectieve maatstaf vast te leggen. Sterker nog, het criterium komt erop neer dat alle inschrijvers onder hun eigen voorwaarden kunnen offeren. Je kunt de aanbiedingen dan nooit meer objectief vergelijken. Een extreem voorbeeld uit de praktijk is de situatie waarin een inschrijver in afwijking van het bij het bestek meegegeven contract elke aansprakelijkheid uitsluit en daardoor zijn prijs kan halveren.

Een aanbestedder die zelf twijfelt aan de scherpte van het meegegeven contract, kan in de inlichtingenfase ruimte inbouwen voor gemotiveerde verzoeken tot aanpassing. Alle inschrijvers kunnen hun offertes dan uiteindelijk baseren op dezelfde versie en een objectieve vergelijking van de offertes blijft mogelijk.

Presentatie

Een laatste gunningscriterium dat bij de aanbesteding van parkeerdiensten geregeld wordt misbruikt, is 'presentatie'. In die gevallen wordt het aspect 'wijze van beantwoording van vragen' beoordeeld.

Aanbesteders mogen uiteraard best een nadere toelichting vragen op offertes en ze mogen een mondelinge toelichting verkiezen boven een schriftelijke. Het is echter niet juist om de presentatie als een zelfstandig aspect te beoordelen. De 'gezelligheid' die een accountmanager uitstraalt bij de presentatie van zijn offerte is nu eenmaal geen onderdeel van het aangeboden product. Het mag dan ook niet meetellen bij de beoordeling aan de hand van de gunningscriteria. Bovendien is de 'wijze van beantwoording van de vragen' naar zijn aard willekeurig. De aanbestedder kan immers bepalen hoeveel vragen hij stelt en welke. Door veel overbodige vragen te stellen kan een aanbieder een hoge score creëren, terwijl een aanbieding die weinig vragen oproept laag scoort.

Recent meende een aanbestedder een oplossing te hebben gevonden door tijdens de presentatie onderwerpen te turven; onderwerpen die vooraf waren opgegeven. Ook dit is een schijn criterium. Het aflopen van onderwerpen tijdens een presentatie zegt namelijk niets over de inhoudelijke kwaliteit van de offerte.

Peulenschil

Inkooptrajecten mislukken soms. Het is te makkelijk om het aanbestedingsrecht daarvan de schuld te geven. Als sprake is van een professioneel inkoopproces, dan is aanbesteding in feite een peulenschil. De opdrachtgever maakt duidelijk wat hij wil hebben en de markt krijgt de kans aan de wensen te voldoen. De voorbeelden uit de praktijk illustreren dat het zinloos is om te vluchten in vage opdrachten en onduidelijke beoordelingsprocessen.

Eerlijke wedstrijden, gelijke kansen



FRISO HYLKEMA

12

Het klinkt bizar. Maar het is zoals het is. Terwijl we openbaar aanbesteden al bijna twee eeuwen kennen, lijkt het of Nederland zich nu pas goed bewust begint te worden van de waarde ervan. P1 is al langer overtuigd van nut en noodzaak.

'In 1815 werd openbaar aanbesteden voor de Rijksoverheid verplicht gesteld bij Koninklijk besluit', lezen we op het kennisportal Europese aanbesteding. Eén van de doelen: 'Een doelmatig beheer van middelen'. Dat doel geldt anno 2007 nog onverminderd, in heel Europa. Ook als het over parkeren gaat. Wordt de parkeertaak aanbesteed en wint de beste inschrijver, dan kan de overheid meer doen met gemeenschapsgeld. Door de dienstverlening slim en efficiënt te organiseren, draagt P1 ertoe bij dat de burger waar voor z'n geld krijgt. Aanbesteden is een spel dat wordt gespeeld volgens de principes van objectiviteit en transparantie. Als die twee criteria in het geding zijn, dan wijzen wij daarop. En wordt zo'n signaal niet opgepikt, dan moet de juridische route soms duidelijkheid brengen. Beter dat een onafhankelijk instituut helderheid schept, dan dat er verschil van inzicht blijft tussen twee partijen. Wij vangen natuurlijk ook geluiden op dat deze aanpak de markt kopschuwt. Dat is niet ons doel. Het gaat ons om de helderheid, zodat we kunnen nakomen wat we offren. Beter van tevoren vragen stellen dan discussiëren met een opdrachtgever die misschien net voor je gekozen heeft. Gemeenten zien steeds vaker het belang in van

eerlijke wedstrijden met gelijke kansen, zodat de beste kan winnen. Het komt de prijs-kwaliteitsverhouding ten goede en het levert de gemeenschap geld op. Waar P1 het werk uiteindelijk wordt gegund, zien we dat gemeenten tevreden zijn met de professionele en efficiënte manier waarop we de parkeerdienstverlening aanpakken.

Eerder duidelijkheid krijgen

Ons besluit om aanbestedingsprocedures wat assertiever in te gaan, dateert van 2002. We misten een aantal opdrachten maar de argumentatie achter de gunning bleek vaak niet steekhoudend. We hebben ingezien hoe belangrijk het is om voorafgaand aan de inschrijving al duidelijk te krijgen, wat er wordt verlangd. Dan kun je achteraf precies nagaan op grond waarvan de ene partij de aanbesteding wint en de ander niet. Dat is prettig, dat is helder en dat is fair. Zo kun je op een eerlijke manier werk binnenhalen en maak je een einde aan ondoorzichtige procedures en moeilijk te duiden keuzes. Dankzij het Alcatel-arrest van 1999 heb je als inschrijver tegenwoordig overigens 15 dagen de tijd om in beroep te gaan tegen een voorgenomen gunning. Zie je dat er iets niet klopt, of ben je het niet eens met de gunning, dan is er dus tijd voor uitleg en verhaal.

13

Invloed internet

Dat openbaar aanbesteden pas na een kleine 200 jaar 'hot' is geworden, heeft zeker te maken met globalisering en met de opkomst van internet. Het maakt alles transparanter. Twijfelachtige redeneringen en 'besloten deals' werken niet meer als iedereen kan uitzoeken hoe zaken wèrkelijk in elkaar steken. Het dwingt betrokkenen tot openheid. Daarom treedt P1 niet alleen naar buiten met commerciële en bedrijfsinformatie. We zijn ook open als we problemen hebben met aanbestedingsprocedures en in verband daarmee juridische stappen zetten. Anderen kijken daar vreemd tegenaan maar we doen dat bewust. We vragen voortdurend om transparantie en openheid van andere partijen. Dat kun je alleen geloofwaardig doen, als je zelf ook transparant en open bent. Als een zaak onder de rechter is, doen wij in principe geen uitspraken.

Soepel, schoon en goed

Onze inspanningen om duidelijkheid te krijgen vinden vroeg in de procedure plaats. Zodra we zien dat een bestek te veel open eindjes heeft, zodat later geen sprake kan zijn van een objectieve weging, dan melden we het. En we komen nog heel wat omissies en vaagheden tegen. Ze zijn geen gevolg van onwil of kwade bedoelingen. Het heeft vaak te maken met de complexiteit van de dienstverlening. Daarom zijn wij groot voorstander van marktconsultaties waarbij vooraf wordt gevraagd om nadere uitleg over bepaalde aspecten van parkeerdienst-

verlening. Zo kun je voorkomen dat een bestek bijvoorbeeld meldt, dat de doorstroming bij de ingang van het terrein soepel moet verlopen. Want wat is 'soepel'? En wat bedoelt een gemeente met de eis, dat de parkeergarage 'schoon' is? Het is niet altijd makkelijk te beschrijven. Maar het kost nu eenmaal veel geld als de schoonmaakploeg eenmaal per dag door de garage moet gaan in plaats van eenmaal per week. Moeten er luchtverfrissers in de trapportalen en liften worden geïnstalleerd of is het voldoende als de parkeervederwerker dagelijks zijn schoonmaakwerkzaamheden verricht? Men vraagt in het bestek soms om 'gekwalficeerde parkeercontroleurs'. P1 begrijpt hoe lastig het is om te beschrijven wat dat precies inhoudt. Om te zorgen dat beide partijen er hetzelfde onder verstaan, stellen we vaak vragen over zulke aspecten van het bestek. Het kan de kwaliteit van onze aanbidding alleen maar ten goede komen. Hebben we antwoorden op onze vragen, dan kunnen we scherp calculeren en later, als het werk is gegund, aan alle verwachtingen voldoen. Bij een verschillende interpretatie aan beide kanten kunnen de financiële gevolgen aanzienlijk zijn. Het verschil tussen 'soepel' en 'soepel' kan wel het verschil zijn tussen één inrit of vier inritten. Inclusief slagbomen en alles wat erbij hoort aan hard- en software, kan dat een verschil betekenen van enkele tonnen.

Dilemma's

Als vragen onbeantwoord blijven, kunnen we niet scherp inschrijven. Dan zijn we soms genoodzaakt de aanbestedende dienst te waarschuwen. Dan doe je iets dat haaks staat op je commerciële en dienstverlenende gevoel. In feite schoffeer je dan een potentiële, goedwillende opdrachtgever nog vóór je überhaupt inschrijft. En toch doen we het soms. We willen namelijk niet een partij zijn die achteraf pas aangeeft het niet begrepen te hebben.

Bestaande relaties

Af en toe vraagt P1 ook bestaande relaties bij een nieuwe ronde het hemd van het lijf. Althans zo voelt men het soms. Opnieuw is duidelijkheid ons doel. We willen bijvoorbeeld precies weten hoeveel abonnementen en parkeervergunningen uitgegeven zullen worden. Het kan gaan om enkele tientallen. Maar blijken het er duizenden, dan heb je een totaal andere backoffice nodig. P1 wil dat zo'n uitgifte professioneel en goed wordt uitgevoerd. Ook de parkeerder heeft daar alle belang bij. Met onze vragen helpen we gemeenten dus om zaken in het bestek goed te benoemen, zodat inschrijvers zich goed op het werk kunnen voorbereiden.

Het antwoord op de vragen van P1 is ook relevant voor de concurrenten. Wij hebben liever dat zij er ook rekening mee houden. Als zij de verwachte dienstverlening onderschatten, zijn ze immers al snel goedkoper dan wij. Maar achteraf hebben de winnende partij én de gemeente wel een

economisch probleem; dan moeten ze aanvullende afspraken maken. Wie krijgt de 'zwartepiet'? Het is overigens te betreuren dat in aanbestedingen het prijsaspect nog altijd het zwaarst wordt gewogen. Jammer, want kwaliteit is bij parkeerdienstverlening geweldig belangrijk, zeker als je praat over de mensen die je inzet.

Kennis delen

Veel gemeentelijke diensten zijn bij parkeeraanbestedingen gebaat bij ondersteuning. Dat is logisch. Ze doen het niet zo vaak en er zitten ongeloflijk veel aspecten aan. Niet voor niets hebben we zelf altijd een jurist meelopen. Ook gemeenten hebben juristen in huis, maar aanbesteden is een erg specifieke expertise; het vraagt ervaring met het complexe aanbestedingsrecht. P1 is geen parkeeradviseur. Toch komen we aan het begin van aanbestedingstrajecten wel eens in die rol terecht, bijvoorbeeld omdat de gemeente zich geen adviseur kan of wil veroorloven.

Het is handig om dan een verkennings- of consultatiefase in te lassen, waarin diverse marktpartijen aspecten van de parkeerdienstverlening kunnen toelichten. Een prachtige kans om met de markt te sparren over je eisen- en wensenpakket. En er zijn geen kosten aan verbonden. P1 zou het toejuichen als gemeenten vaker zo'n fase zouden inbouwen. Het helpt om een goede start te maken met een aanbesteding. En zelf vinden wij het alleen maar leuk om onze kennis en ervaring op deze manier te

delen en veel problemen te voorkomen. Complexe (parkeer)vraagstukken samen bespreken, draagt ook bij tot meer kennis en onderling begrip.

Parkeergarage haalbaar of niet?

Enige tijd geleden werden P1 en enkele andere exploitanten door een gemeente gevraagd naar hun visie op de haalbaarheid van een parkeergarage aan het strand. Men twijfelde daarover. Wij willen in zo'n geval graag van gedachten wisselen en een analyse maken: een 'quick scan' op basis van de beschikbare gegevens, wensen en verwachtingen. We zijn in dit geval tot de conclusie gekomen dat het niet realistisch was. Toch was het een goed initiatief om ons te benaderen.

Gelijke kansen, mooie wedstrijden

Aanbesteden is 'hot'. Overzien we de actuele situatie in Nederland, dan zal het alleen maar 'hotter' worden. Overheden bewegen zich richting core business en stoten steeds meer taken af, vaak ook de parkeertaak. We spelen steeds meer wedstrijden. Alleen als het juridisch kader voldoende is, mogen we rekenen op eerlijke wedstrijden met gelijke kansen voor alle teams.

P1 stopt veel energie in dit doel en steekt geregeld z'n nek uit. Het komt het eindresultaat zeer ten goede als aanbestedende diensten zich goed in het parkeerproduct verdiepen, eventueel de dialoog zoeken met de marktpartijen en kiezen voor een aanbestedingsrechtelijke toets. De tijd dat een

overheidsinstantie kon zeggen 'U bent de expert; we laten ons door u verrassen', is écht voorbij. P1 gelooft in de nieuwe regels. Ze zijn ingewikkeld en worden steeds doorontwikkeld. Maar wie zich eraan houdt, doet in feite niets anders dan professioneel inkopen. Dat is toch wel het minste dat burgers van hun overheid mogen verwachten.

Valkuilen

- Mensen volgen het werk. Wie inschrijft moet onder meer weten of hij met 'overgang van onderneming' te maken krijgt: of hij parkeermedewerkers of controleurs moet overnemen en welke personeelskosten dit met zich meebrengt (pensioenregelingen, arbeidsgeschiktheid, diploma's, etc.). Het kan uiteraard enorme consequenties hebben, ook voor de exploitatie.
- De mens in het bestek. Het is lastig om de gewenste parkeermedewerkers goed te definiëren; je stuit als snel op zaken als leeftijdsdiscriminatie. Het kan handig zijn om de ploeg als geheel te beschrijven.
- Beheer en advies. Niet zelden valt naast het woord 'beheer' terloops het woord 'advies'. Prima, maar wat voor type advies, hoeveel, hoe vaak en waarover? Soms zijn de verwachtingen bij een aanbesteder op dit punt hoog gespannen. Schrijf dat ook op!
- Storingen. De eis 'snel ter plekke bij storingen' kan grote consequenties hebben als men blijkt te rekenen op verhelpen binnen 5 minuten!
- Sturen op percentages bezwaarschriften. Als hier een bonus-malusregeling aan verbonden is, ontstaat een mogelijk onzuivere situatie. Bezwaren zeggen wel iets over de kwaliteit van je naheffingen maar een slordige 'bon' levert in de ene wijk nu eenmaal minder problemen op dan in de andere. Denk goed na over de percentages en de juridische onafhankelijkheid van de dienstverlener.

Do's & don'ts

- Geldgaring. Geen bezwaar om er in een Programma van Eisen in algemene termen over te spreken. Wie vraagt om efficiënte geldgaring mag erop rekenen dat de inschrijver op grond van zijn ervaring een goede frequentie kiest; partijen vastpinnen op vaste frequenties is niet altijd kostenefficiënt.
- Controle. Hiervoor geldt ongeveer hetzelfde; het gewenste aantal uur per week volstaat, maar je kunt ook andere definities kiezen, zoals een betalingsbereidheidpercentage.
- Marketing. Als de aanbestedende partij zijn parkeervoorzieningen wil propageren, moet daar een budget aan gehangen worden. Maar met alleen een budget bestaat het risico dat een zinloos medium wordt ingezet, terwijl er goede, innovatieve mogelijkheden bestaan als narrow casting (wie de garage binnenrijdt krijgt een sms'je over de aanbiedingen bij de HEMA, Blokker of de slager in het winkelcentrum).



Professioneel inkoopproces in zes stappen

18

Professionele organisaties kopen professioneel in. Instellingen en bedrijven die inkopen niet 100% serieus nemen, doen zichzelf tekort. Ze krijgen niet de kwaliteit die ze voor ogen hadden. Of ze betalen te veel. Wie de stappen van een beproefd inkoopproces volgt, bewijst zichzelf een dienst.

Het hier afgebeelde proces is gebaseerd op een model van 'inkoophoogleraar' prof. dr. Arjan van Weele. Hij schreef onder meer het boek 'Inkoop in strategisch perspectief'. Aan de hand van zijn model kunnen we duidelijk maken dat Europees aanbesteden in de basis hetzelfde is als professioneel inkopen.

Inkopen in zes stappen

Het inkoopmodel van Van Weele telt zes stappen. De eerste drie rekenen we tot de tactische inkoopfase. Deze loopt globaal van het opstellen van een bestek of Programma van Eisen, via de selectie van leveranciers tot de uiteindelijke gunning en het contract. De laatste drie stappen gaan over de bestelfunctie vanaf het eigenlijke inkopen, via het bewaken van het proces tot aan nazorg en evaluatie. Vanaf de contractering (stap 3) legt de inkoper de voortgang van het proces vast. Dankzij deze documentatie kan hij tussentijds evalueren en, zo nodig, op tijd bijsturen.

Extra schakels

Een goede en zorgvuldige Europese aanbesteding volgt dezelfde stappen maar vereist extra activiteiten: drie publicaties. We kunnen ze koppelen aan de tweede en de derde schakel van het inkoopproces. De eerste publicatie heeft tot doel de markt te openen voor alle gegadigden. De tweede en derde publicatie maken het besluitvormingsproces voor de betrokken partijen inzichtelijk. Het model illustreert daarmee dat Europees aanbesteden niets meer is dan professioneel inkopen plus de verplichte publicaties via de aanbestedingskalender en/of het Europees Publicatieblad.

19



Aanbesteders aan het woord



NEIL GOSS



FRANK ESENDAM

20

De markt denkt op z'n zachtst gezegd wisselend over Europese aanbestedingen, maar ook opdrachtgevers zijn verdeeld. Iedere overheidsfunctionaris die ermee te maken krijgt, weet dat je er niet omheen kunt. En daar zijn ze niet allemaal even gelukkig mee.

Neil Goss: 'We schieten het doel voorbij'

Neil Goss van de gemeente Culemborg is niet razend enthousiast over de aanbestedingsplicht. Als beleidsmedewerker Verkeer bij de afdeling Ontwikkeling kreeg hij voor het eerst met de procedure te maken: de Europese aanbesteding van het parkeerbeheer in zijn gemeente. 'Spannend, ingewikkeld en heel veel werk,' vat Goss zijn ervaringen samen. Nu het allemaal achter de rug is, denkt hij genuanceerder over aanbesteden dan tijdens het proces zelf. 'Achteraf ervaar je het anders; dan blijkt het toch niet zo slecht te zijn,' zegt hij.

Doel voorbij

Toch blijft Goss van mening dat Europese aanbestedingen hun doel voorbij schieten. 'Het is een doel op zichzelf geworden, terwijl aanbesteden niet meer dan een middel zou moeten zijn.' Kijkt hij naar het parkeerbeheer in Culemborg, dan ziet hij de continuïteit van de bedrijfsvoering als eerste doel. Zeker als je met het publiek en met de politiek te maken hebt, is continuïteit volgens hem belangrijker dan kosten en efficiency. En dat de burger er uiteindelijk van profiteert, betwijfelt hij ook: 'Je komt misschien wel terecht bij de aanbidding met de beste prijs-kwaliteitverhouding, maar de winst ben je voor de helft alweer kwijt door de kosten van de procedure

zelf.' De beleidsmedewerker doelt op de tijd die de gemeente er in heeft moeten steken en op de kosten van externe, professionele ondersteuning. Hij vindt dat met een goede samenwerking tussen beide partijen op lange termijn een hogere efficiëntie te halen valt dan met een aanbesteding, zonder dat de kwaliteit of continuïteit in het geding komt.

Goedkoop uit

Dat Culemborg uiteindelijk relatief goedkoop uit is, wil Goss best toeschrijven aan de verplichting tot aanbesteding. Maar hij maakt daar meteen een kanttekening bij: 'De oververhitting op de parkeermarkt zorgt momenteel voor scherpe prijzen. Het is echter onzeker wat de gevolgen zijn voor de kwaliteit. En dat je nu goedkoop uit bent, betekent niet dat dit altijd zo zal zijn.' Overigens stelt de Culemborgse ambtenaar tot zijn eigen geruststelling vast, dat in de praktijk nog niets valt te merken van kwaliteitsverlies. Hij is tevreden over de manier waarop P1 de zaak tot nu toe aanpakt.

Leerzaam

Als Goss tijdens de procedure één les heeft geleerd, dan is het hoe belangrijk een goed bestek is: 'Toen we de inschrijvingen binnen kregen, realiseerden we ons plotseling dat we bij parkeerbeheer de kwaliteit

die we eigenlijk zochten, niet zouden halen.' Hij steekt op dit punt de hand in eigen boezem. 'Het is ingewikkeld om zoets als straatparkeren in een bestek te vatten, zeker als je het voor het eerst doet. Maar het is te allen tijde essentieel om in een bestek je eisen compleet en ondubbelzinnig vast te leggen.'

Frank Esendam: 'Aanbesteden is tweerichtingsverkeer'

Frank Esendam, inkoopcoördinator bij de gemeente Emmen, is beduidend beter te spreken over aanbesteden dan Goss. Hij gelooft dat het leidt tot een goede prijs-kwaliteitverhouding en laat inschrijvers meedenken over bestekken. Zo ook toen de gemeente Emmen een aanbesteding uitschreef voor het beheer van twee nieuwe parkeerterreinen.

Ooneerlijke concurrentie

Toen de gemeente Emmen in 2003 het eerste bestek had opgemaakt voor het beheer en de exploitatie van twee parkeerterreinen, maakte P1 ernstig bezwaar. Het bestek zou een zittende exploitant bevoordelen. Esendam: 'We wilden een parkeerloge hebben die zou dienen als servicedesk voor de parkeerterreinen. Van daaruit wilden we bovendien toezicht houden.' Maar een zittende exploitant had al een loge voor het parkeerterrein van Dierenpark Emmen. 'Het enige wat het bedrijf dus zou hoeven doen, was bij wijze van spreken een extra mannetje aanstellen om vanuit de bestaande loge ook de andere parkeerterreinen te beheren,' vertelt Esendam. 'Dat vond P1 oneerlijke concurrentie. Het

21

bedrijf zou op zoek moeten gaan naar een locatie voor een loge en vervolgens allerlei kosten maken. Denk aan kabels, een pand en telecommunicatie. Het belangrijkste bezwaar van P1 was dat het onduidelijk was hoe de gemeente met dit probleem om zou gaan in de beoordeling.' Deze kon zich vinden in de argumenten van P1 en verwerkte de kritiek over oneerlijke concurrentie in een nieuw bestek.

Nieuwe ronde, nieuwe kansen

De belangrijkste reden van de gemeente Emmen om een nieuw bestek uit te schrijven, was echter dat geen van de inschrijvers een geldige aanbidding had gedaan. Esendam noemt het een 'bijkomend voordeel' dat de Emmense ambtenaren daardoor ook rekening konden houden met de bezwaren. 'We hebben in het nieuwe bestek gezegd dat er een parkeerloge moest komen binnen een bepaalde straal. De loge van de zittende exploitant viel daarbinnen, maar iedere andere partij die ook een loge binnen de vastgestelde straal zou vestigen, zou hetzelfde aantal punten krijgen. P1 en de andere partijen hadden zo een gelijke uitgangspositie.' In de nieuwe aanbestedingsronde haalde P1 de opdracht binnen. De Emmense gemeenteambtenaar heeft daar in de uitvoering geen spijt van: 'Uiteindelijk is de procedure eerlijk verlopen. En tot op heden verloopt de samenwerking uitstekend. De manager van de parkeervoorzieningen woont hier nu. We hebben regelmatig contact met hem.'

Bang voor procederen

'Veel bedrijven zijn bang om te procederen tegen een bestek, omdat ze potentiële opdrachtgevers niet tegen zich in het harnas willen jagen,' zegt Esendam. Wat hem betreft getuigt het slechts van een gezonde, zakelijke opstelling. Zolang beide partijen dit soort procedures zakelijk uitvoeren, hoeft dat wat Esendam betreft niet ten koste te gaan van het onderlinge contact. 'Je moet tussen de zaken door juist met elkaar in overleg blijven en gezamenlijk naar oplossingen zoeken.' Hij neemt het marktpartijen niet kwalijk als ze dreigen met juridische stappen, omdat het de zuiverheid van de aanbesteding alleen maar ten goede komt. 'Wel vind ik het lastig als een inschrijver procedeert met zwakke juridische argumenten. Want als opdrachtgever loop je dan in het aanbestedingsproces in feite voor niets vertraging op. Het is een kwestie van balanceren tussen verschillende belangen.'

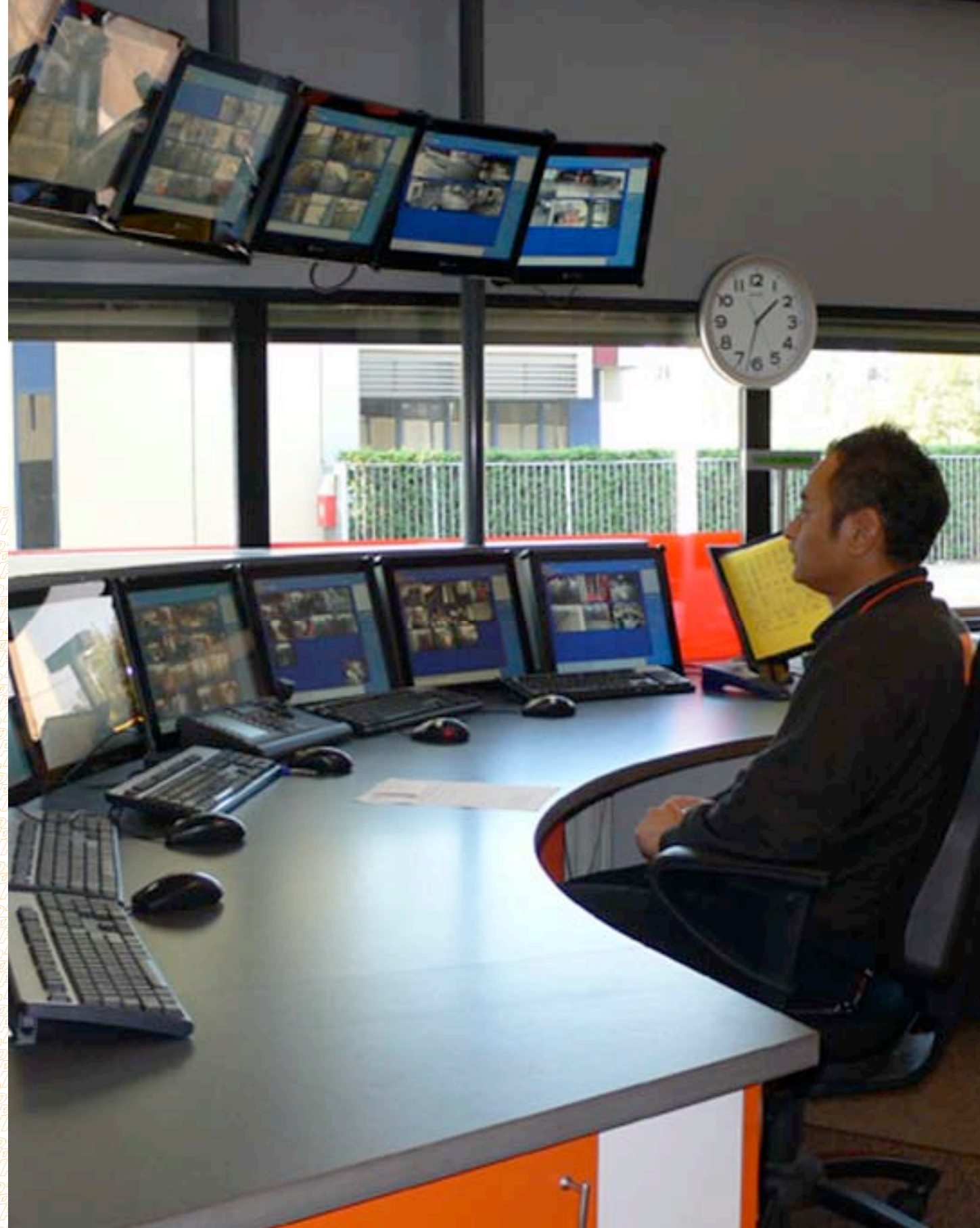
Open vizier

Om juridische strijd met inschrijvers te voorkomen, kijkt Esendam met een open vizier naar de markt. 'Ik heb geleerd dat het niet handig is om een bestek uit te schrijven dat van A tot Z is dichtgetimmerd. Als we ons bestek openbaar maken, vragen we de marktpartijen mee te denken over goede oplossingen. Omdat zij vaak meer kennis en ervaring in huis hebben dan wij, komen ze soms met dingen die wij nog niet hadden bedacht. Marktonderzoek voor

het schrijven van een bestek is ook heel nuttig. Indien nodig passen we ons bestek aan, zonder partijen te willen begunstigen. Aanbesteden is tweerichtingsverkeer.'

Prijs-kwaliteitverhouding

Esendam gelooft erin dat aanbesteden bijdraagt aan een goede prijs-kwaliteitverhouding. 'Uit verschillende studies is gebleken dat aanbesteden de kosten drukt, tot wel 30%. Dat is zeker de moeite waard. Bovendien kun je aanbestedingsprocedures steeds efficiënter inrichten als je het vaker doet.'



Burger wil transparantie, eenvoud en naleving aanbestedingsregels

24

Media en politiek hebben aanbesteden inmiddels hoog op de agenda staan. In de professionele markt wordt nog volop geleerd van de ervaringen met aanbesteden. Efficiënt omgaan met het geld van de belasting betalende burger is een van de redenen om aan te besteden. P1 vroeg aan Maurice de Hond om via Peil.nl de mening van deze burger over aanbesteding te peilen. De resultaten zeggen veel over de betrokkenheid van de burger,' licht Maurice de Hond toe. 'De burger heeft niet direct te maken met aanbesteden. Echter via de media hoort zij er wel over en de peiling wijst uit dat ze een duidelijke mening heeft over wat zij belangrijk vindt wanneer het gaat om het uitgeven van belastinggeld. De uitkomsten van de peiling leiden tot drie belangrijke constatering:

- het vertrouwen in de aanbestedende overheid is uitgesproken laag;
- het aanbestedingsproces wordt als te complex en inefficiënt gezien;
- de regelgeving moet volgens de burger beter worden nageleefd en gecontroleerd.'

Hieronder vindt u de uitkomsten van de peiling. Een heldere boodschap van de burger aan de overheid op basis van deze peiling lijkt: leef de regels na, wees transparanter in het aanbestedingsproces en houd het vooral eenvoudig.

Bij alle aanbestedingen door overheidsinstanties dienen de regels voor de aanbesteding volledig te worden nageleefd.

Mee eens	82%
Mee oneens	13%
Weet niet / geen mening	4%

De naleving van aanbestedingsregels door gemeenten moet strenger gecontroleerd en gecorrigeerd worden door een onafhankelijke controledienst.

Mee eens	80%
Mee oneens	13%
Weet niet / geen mening	7%

Aanbestedingsprocedures moeten sterk worden vereenvoudigd.

Mee eens	74%
Mee oneens	11%
Weet niet / geen mening	15%

Gunning van overheids- / gemeenteopdrachten gebeurt nog te veel in achterkamertjes.

Mee eens	73%
Mee oneens	10%
Weet niet / geen mening	17%

25

Aanbestedingsprocedures spelen ondernemers te veel tegen elkaar uit en zorgen voor toename van de bureaucratie.

Mee eens	48%
Mee oneens	35%
Weet niet / geen mening	17%

Inkoopvoordeel door aanbesteding moet worden teruggegeven aan de belastingbetaler.

Mee eens	68%
Mee oneens	21%
Weet niet / geen mening	11%

De besparing op inkopen door de overheid wordt teniet gedaan door de uitvoerige kosten van de aanbestedingsprocedure.

Mee eens	52%
Mee oneens	18%
Weet niet / geen mening	29%

Gemeenten die de aanbestedingswet overtreden moeten streng worden gestraft.

Mee eens	73%
Mee oneens	14%
Weet niet / geen mening	12%

Ik heb vertrouwen in de afwegingen van mijn gemeente wanneer het gaat over de keuze of iets wel of niet aanbesteed wordt, ongeacht de regelgeving hierover.

Mee eens	26%
Mee oneens	49%
Weet niet / geen mening	24%

Hoe vaak denkt u dat in Nederland een opdracht niet wordt verstrekt aan de winnende aanbieder, maar aan een relatie van de desbetreffende bestuurder(s) of ambtenaar / ambtenaren?

Nooit	1%
Heel af en toe	11%
Soms	22%
Regelmatig	41%
Vaak	16%
Weet niet / geen antwoord	9%

Aantal ondervraagden: 1548, gezamenlijk een representatieve steekproef van de Nederlanders van 18 jaar en ouder.

Ondertussen bij de burens

26

Aanbesteden in Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk. Uiteraard moeten alle EU-lidstaten zich houden aan de Europese aanbestedingswetgeving. Toch laten de regels ook ruimte voor een eigen interpretatie op nationaal niveau. Hoe geven onze burens invulling aan de Europese wetgeving? En waarin liggen de verschillen tussen Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk?

Het belangrijkste en meest recente vergelijkend onderzoek naar Europese aanbestedingsregels in de EU-lidstaten is 'Aanbesteden in Europa. Een overzicht van Europese aanbestedingswetgeving'. Het werd in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken uitgevoerd door adviesbureau Van Doorne. Uit het rapport blijkt dat de opmerkelijkste verschillen tussen onze buurlanden liggen op het terrein van proportionaliteit, integriteit en toezicht.

Proportionaliteit

Kwaliteitseisen van de aanbestedende partij moeten volgens de Europese wetgeving in verhouding staan tot aard en omvang van de opdracht. Het gaat om eisen aan de financiële situatie en de vakbekwaamheid van inschrijvers. Stel dat een gemeente een parkeeropdracht wil uitbesteden, dan moeten de selectiecriteria proportioneel zijn. In de EU-regels wordt dat begrip echter niet concreet gemaakt. De lidstaten kunnen het zelf verder invullen. België en het Verenigd Koninkrijk doen dat niet, Duitsland wel. Daar mogen aanbestedende partijen de inschrijvers

vragen om documenten die bewijzen dat ze aan de gestelde selectiecriteria voldoen. Ze moeten daarbij rekening houden met het belang van ondernemers bij de bescherming van bedrijfsgeheimen.

Integriteit

De integriteit van bidders is een belangrijk punt in de Europese regels. Zo schrijft EU-wetgeving voor dat de aanbestedende partij hen dient uit te sluiten als ze rechterlijk veroordeeld zijn vanwege betrokkenheid bij een criminele organisatie, omkoping, fraude of witwassen. Overheden mogen van deze regel afwijken als er 'dwingende redenen van algemeen belang' in het spel zijn. Geen van onze buurlanden geeft echter uitleg aan deze 'dwingende redenen'. Het valt op dat in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk de aanbestedende diensten zelf mogen bepalen of het noodzakelijk is om van de regel af te wijken. Wat verder in het oog springt, is dat het nergens verplicht is om bidders actief te toetsen op integriteit. En dat terwijl overheden wél de uitsluitingsgrond 'veroordeling' moeten hanteren.

Er bestaan meer uitsluitingsgronden. Denk aan een gebrekkige financiële ondergrond, fouten bij de uitoefening van het beroep, het ontlopen van de belastingplicht, het verstrekken van onjuiste informatie en de verzwijging van belangrijke informatie. Ook op dit punt hebben het Verenigd Koninkrijk en België geen nadere wettelijke invullingen of aanvullingen op nationaal niveau geformuleerd en Duitsland wel. Bij onze oosterbuur zijn overheden verplicht inschrijvers uit te sluiten die illegale afspraken hebben gemaakt om hun

concurrentie de kop in te drukken. Daarnaast mag het niet zo zijn dat een medewerker van de aanbestedende dienst ook werkzaam is bij de inschrijver.

Toetsing

Hoe toetsen de ons omringende landen of inschrijvers aan de integriteitseisen voldoen? De eisen met betrekking tot strafrechtelijke vervolgingen zijn in België nog niet van kracht. Daarmee lopen onze zui-derburen achter op de Europa-brede planning. Voor 31 januari 2006 hadden de Belgen de regelgeving moeten invoeren. In het Verenigd Koninkrijk kunnen overheden de inschrijvers vragen om een eigen verklaring. Daarin stelt de potentiële opdrachtgever niet veroordeeld te zijn. Ook bestaat er voor de aanbestedende partij de mogelijkheid om een uittreksel van het strafregister op te vragen. In Duitsland dient een verklaring van het Bundesgerichtshof als bewijslast. Strafbare feiten worden daaruit, afhankelijk van het delict, na minimaal drie jaar geschrapt. Voor de andere integriteitseisen gelden in onze buurlanden dezelfde regels. Alleen mogen opdrachtgevers in België om een verklaring van gedrag en een uittreksel uit het strafregister vragen.

Prekwalificatie

Om bedrijven die zich veelvuldig inschrijven niet steeds weer door de molen te hoeven halen, hanteren Duitsland en België een zogenaamd prekwalificatiesysteem. Ondernemingen die bij voorgaande opdrachten geschikt bevonden zijn, krijgen daarin een aantekening. Die dient bij een volgende inschrijving als bewijslast.

27

De Europese regelgeving kent bij aanbestedingen een onderscheid tussen diensten, leveringen en werken. In België is het prekwalificatiesysteem er alleen voor de aannemers van werken. Eenmaal erkend, komen bedrijven uit die sector voor vijf jaar terecht in een databank voor prekwalificatie. In Duitsland bestaat een soortgelijk systeem, dat net als in België alleen van toepassing is op de categorie werken.

Toezicht

Naleving van de regels rondom aanbesteding wordt steeds belangrijker gevonden en betrokken partijen weten steeds beter wat hun rechten zijn. Toezicht is daarom een belangrijke taak. Per land is dat verschillend geregeld. In België ligt het bij de Raad van State en de civiele rechtbanken. In Duitsland heeft elke deelstaat een eigen aanbestedingskamer. In het Verenigd Koninkrijk is het Office for Government Commerce (en in Schotland de Scottish Executive) verantwoordelijk voor de advisering van Britse overheden bij aanbestedingen. Het Hooggerechtshof beslecht geschillen.

Eenheid in verscheidenheid

Onze Europese burens zijn allemaal gebonden aan de internationale regelgeving, maar kiezen op een aantal punten voor een eigen invulling of uitwerking. Het resultaat is een uniforme centrale wet met nuances op nationaal niveau.

Op www.minez.nl is het onderzoeksrapport 'Aanbesteden in Europa. Een overzicht van Europese aanbestedingswetgeving' te lezen.

Adviseurs aan het woord



RUUD VERDIESEN

28

Aanbestedende diensten en inschrijvers kunnen zeer verschillend denken over de waarde van Europees aanbesteden, de regels en de toepassing ervan. De dagelijkse praktijk maakt dat duidelijk. Maar ook de adviseurs die aan beide kanten van het verhaal hun deskundigheid inbrengen, benaderen het proces niet allemaal op de dezelfde manier. Hoe ver ga je in een bestek? In het antwoord op die vraag leggen Ruud Verdiesen van XTNT en Ewoud van der Sluis van PRC andere accenten.

'Bestekken te weinig serieus genomen'

Ruud Verdiesen (advies- en realisatiebureau XTNT Experts in Traffic and Transport). Het valt directeur Ruud Verdiesen op dat zowel opdrachtgevers als inschrijvers in het aanbestedingstraject bestekken vaak onvoldoende serieus nemen.

Lastig

'Het is lastig om een goed bestek op te stellen, inclusief uitsluitingsgronden, eisen en beoordelingscriteria,' onderkent Verdiesen. 'Veel instellingen denken er wat te gemakkelijk over. Ze stellen dat ze een meer gedetailleerde invulling van de opdracht later wel kunnen regelen.' En dat is precies waar de schoen wringt. De EU-regels schrijven namelijk voor, dat een bestek eenduidig en transparant is. Uitschrijvers moeten hun opdrachten zo nauwkeurig mogelijk formuleren, zodat alle bidders direct weten waar ze aan toe zijn. Je kunt een bestek niet achteraf met de winnende inschrijver gaan uitwerken. Met eenduidigheid en transparantie vanaf het begin, kun je veel problemen voorkomen, zeker in een tijd dat juridische procedures van geïnteresseerde marktpartijen niet meer ondenkbeeldig zijn.'

Adviseur als aanbesteder

Ruud Verdiesen kan de praktijk bij aanbestedingen vanuit een bijzondere positie beoordelen. Sinds 2004 is hij namens XTNT interim-directeur van de Parkeer BV in de gemeente Nieuwegein. Als adviseur had hij met de gemeente meegedacht over het parkeerbeleid, wie er verantwoordelijk moest worden voor beheer en exploitatie en hoe ze dit het beste konden vormgeven. De oplossing werd gevonden in de oprichting van een Parkeer BV. Alle uitvoerende taken rond parkeren zijn bij de vennootschap ondergebracht. 'Omdat er binnen de gemeente en de BV te weinig ervaring was, besloten we een private partij met aantoonbare expertise te zoeken,' vertelt Verdiesen. 'Bij de uitvoering van het parkeerbeleid door een nieuw opgerichte organisatie, mag er zo min mogelijk misgaan, ook op het punt van vergunningen en ontheffingen.' Er volgde een Europese aanbesteding.

Aanbesteding

Na publicatie van de aanbesteding door Parkeer BV op 15 augustus 2006, vroegen negen partijen het bestek aan. Twee daarvan bleken aan alle gestelde eisen te voldoen en deden uiteindelijk een bieding.

Daarna kwam Verdiesen in een moeilijke situatie terecht: 'Beide bidders hadden, om verschillende redenen, een ongeldige aanbieding gedaan. We konden daarom helaas niet gunnen.' Na intensief overleg met juristen besloot de Parkeer BV de twee partijen via onderhandelingen aan te zetten tot een aangepast bod. Verdiesen: 'We hadden ook kunnen kiezen voor een nieuwe aanbesteding, maar dan zouden we weer terug zijn bij af. Dat zou ons veel extra werk gekost hebben.' De bidders pasten hun plannen aan en uiteindelijk koos Parkeer BV van Nieuwegein voor P1. Het bedrijf bood de beste prijs-kwaliteitverhouding.

Ooit weer zelf doen

Verdiesen sluit niet uit, dat Nieuwegein het parkeerbeheer en de exploitatie in de toekomst zelf gaat oppakken. 'Dat zie je wel vaker,' zegt hij. 'Een overheid richt eerst een BV, NV of stichting op. Vervolgens kiest ze ervoor om de uitvoering uit te besteden om daarvan te leren. Is er eenmaal genoeg kennis en ervaring in huis, dan gaat de Parkeer BV het zelf doen.' Elders zie je dat de gemeente de uitvoering gelijk op zich neemt, zoals in Amersfoort. Verdiesen: 'Daar richtte de gemeente een eigen NV op die nu een aantal parkeergarages beheert en exploiteert.'

Aanbesteding dwingt tot nadenken

Ondanks zijn brede ervaring heeft Verdiesen weinig behoefte een mening te geven over het fenomeen aanbesteding op zichzelf. 'Wat je er ook van vindt,

het moet gewoon. Je hebt je als gemeentelijke BV te houden aan de Europese wet- en regelgeving.' Hij ziet wel een paar belangrijke voordelen: 'Dit systeem dwingt je als uitschrijver om heel goed na te denken over wat je eigenlijk wilt, voor wie je dat wilt en hoe je gaat toetsen of een bidder zijn werk goed zal doen.' Ook het idee van transparantie en eerlijkheid spreekt Verdiesen aan: 'Alle geïnteresseerden kunnen van de precieze inhoud van een opdracht kennis nemen. Vervolgens beslissen ze zelf of ze een bieding doen en hoe ze die gaan invullen.'

Arbeidsintensief

Als nadeel voor de aanbestedende partijen noemt Verdiesen de moeite die het kost om in het bestek de juiste toon aan te slaan. 'Ben je te rigoueus met je eisen, dan loop je het risico weinig of geen bidders aan te trekken. Maar onvoldoende geschiktheidseisen kan ook betekenen dat je een partij in huis haalt die niet capabel genoeg is om de werkzaamheden naar behoren en met de benodigde kwaliteit uit te voeren.' Voor de inschrijvers ziet Verdiesen de kosten als een knelpunt: 'Het kost de spelers op de markt veel tijd en geld om met een goed uitgewerkt plan te komen. Is er veel concurrentie, dan moet je uiteraard scherp offren. Maar de kans dat je alle kosten voor niets maakt, is alleen maar groter. Deze kosten moeten ook weer ergens terugverdiend worden.'

29



EWOUDE VAN DER SLUIS

Toekomst

Verdiesen verwacht dat de inhoud van bestekken in de toekomst nog zwaarder gaat wegen. 'Dat aanbieders zich echt aan het bestek moeten houden, dringt steeds meer door. Zowel bij de marktpartijen als bij de uitschrijvers van aanbestedingen. Als overheden een bedrijf kiezen dat in de praktijk afwijkt van het bestek, kunnen ze vervolgd worden door de andere bedrijven. De kosten die daarbij komen kijken, kunnen enorm oplopen.' Voor Verdiesen reden tot optimisme over de toekomst van adviesbureaus zoals zijn eigen XTNT. 'Steeds meer gemeenten zijn op zoek naar expertise en ervaring met parkeren. Die hebben wij als adviesbureau in huis.'

'Spijker bestek niet helemaal dicht'

Ewoud van der Sluis (adviesbureau PRC)

Als directeur van adviesbureau PRC is Ewoud van der Sluis geregeld betrokken bij aanbestedingstrajecten. Hij ziet toekomst in een systeem waarbij opdrachtgevers en inschrijvers steeds meer samenwerken.

Outputspecificatie

De zogenaamde outputspecificatie zal daarin volgens Van der Sluis een grote rol spelen.

'Daarin stelt de opdrachtgever zijn vraag op basis van output in plaats van input.

Het gaat dus niet om wat er precies gebouwd moet worden, zoals in bestekken. In plaats daarvan staan de doelen van een bepaald project centraal.'

Bij een parkeergarage stelt de opdrachtgever bijvoorbeeld tot doel dat er een vast aantal auto's in terecht kan, dat de garage onderhouden wordt en dat de financiering aan de geformuleerde eisen voldoet. Van der Sluis: 'Hiermee ontstaat er voor een eventuele inschrijver meer ruimte om de technische invulling zelf te bepalen. Vaak komt dat de kwaliteit van een product ten goede, omdat bidders in het algemeen meer technische kennis hebben dan opdrachtgevers.'

Consultatierondes

Tijdens de aanbestedingsprocedures adviseert Van der Sluis opdrachtgevers regelmatig om consultatierondes uit te schrijven. In deze rondes gaan geïnteresseerde marktpartijen met de opdrachtgever om de tafel zitten om over de nadere invulling van de opdracht te spreken. 'Op deze manier betrek je de expertise van de marktpartijen actief in de ontwikkeling van je plannen.

Als dat transparant gebeurt en als alle partijen evenveel inbreng hebben, is dat niet in strijd met de Europese wetgeving.' Toch moet je als opdrachtgever oppassen met consultatierondes, weet Van der Sluis. 'Je mag niet de indruk wekken dat je onder één hoedje speelt met bepaalde partijen. Daar moet je steeds op blijven letten.'

Nieuwe methode

Het systeem van de consultatierondes is een relatief nieuwe methode om met aanbesteden om te

gaan. Voor zowel marktpartijen als opdrachtgevers is het een kwestie van aftasten. Zo ook in Harderwijk, waar Van der Sluis de gemeente adviseerde over de aanbesteding van een ondergrondse parkeergarage. 'Toen er twee partijen over waren, waaronder P1, besloten we om nog betere aanbiedingen te krijgen, een extra consultatieronde in te lassen. P1 heeft ons toen gewaarschuwd, omdat we ons volgens het bedrijf op het randje van het aanbestedingsrecht bevonden. We hebben daarom extra goed gelet op de openheid van de procedure en uiteindelijk is alles keurig volgens de regels verlopen. Dat is heel belangrijk in dit soort nieuwe situaties.'

Zoektocht

Van der Sluis ziet aanbesteden dan ook als een voortdurende zoektocht naar openheid en eerlijkheid. 'Als je na gaat denken over de juiste criteria voor inschrijvers, stuit je op allerlei problemen. De beste prijs-kwaliteitverhouding vinden lijkt in eerste instantie heel eenvoudig, maar dat is het niet. Want als je over kwaliteit praat, kom je al snel uit bij subjectieve criteria. Iedereen die aanbestedingen uitschrijft, moet zich daarvan bewust zijn.'

Temeer omdat de keuze om uiteindelijk met een bepaalde marktpartij in zee te gaan, vaak gevoelig ligt bij de andere partijen.

Zeker bij grote, innovatieve aanbestedingen zijn de belangen enorm. Het is daarom begrijpelijk dat de bedrijven die de opdracht missen soms besluiten

tot juridische stappen. Er is al zo veel tijd en geld in de inschrijving gestoken, dat die 10.000 of 20.000 euro extra voor een advocaat best de moeite waard is.'

Vergoeding

Van der Sluis weet juridisch getouwtrek inmiddels deels te voorkomen. 'Iedere goede aanbesteder vraagt zich af wanneer hij aanbieders kosten laat maken. Zelf ben ik er een voorstander van om meerdere selectierondes in te bouwen, zodat bedrijven die meer kans maken de opdracht te krijgen ook meer kosten maken.' Daarnaast kiest hij ervoor om inschrijvers een financiële vergoeding voor hun inspanningen te geven, ook als ze de opdracht uiteindelijk niet binnenhalen. Dat gebeurt lang niet altijd in de wereld van het aanbesteden.

'De vergoeding is niet kostendekkend, maar wel substantieel. Met de tegemoetkoming wil ik vertrouwen wekken en bovendien is het gewoon redelijk. Als je zelf een ontwerp zou maken voor de bouw en exploitatie van bijvoorbeeld een parkeergarage, dan zou je dat toch ook geld kosten?'

Angelsaksisch model

Als hij zijn blik op de toekomst richt, ziet Van der Sluis steeds meer aanbestedingen volgens het Angelsaksische model. 'In de Verenigde Staten denken overheden veel meer in totaaloplossingen. Om die te realiseren, komen ze niet met een dichtgetimmerd bestek, maar met een hulpvraag die is

geformuleerd op basis van output. Ze schakelen er een bedrijf of consortium in om een klus te doen waarbij allerlei taken bij elkaar komen, van aanleg tot en met beheer en exploitatie.

Bij Rijkswaterstaat zie je dit nu al gebeuren. Deze loopt voorop in de relatief nieuwe DBFM-contracten (Design, Build, Finance and Maintain). Zulke contracten zijn afgesloten voor de Tweede Coentunnel en de A59. De opdrachtgever vraagt hier niet om een vastomlijnd product, maar om een grootschalig en meerjarig traject van ontwerpen, bouwen, financieren en onderhouden. De opdrachtnemer heeft veel inspraak in de invulling van dat traject. Vroeger was het ondenkbaar dat aanbieders tijdens het planproces al zo sterk meedachten bij een project.'

Aanbesteden in de media

- Ondernemers in het MKB moeten leren hoe ze met aanbestedingen van de (semi)overheid kunnen omgaan. Onder meer door een wetswijziging, vermoedelijk per januari 2008, moeten steeds meer klussen, ook de kleinere (beneden de 100.000 euro), via een openbare aanbesteding worden gegund. MKB'ers reageren er nauwelijks op ('veel te ingewikkeld'), terwijl het hier gaat om een groeiemarkt, waarin binnen Europa nu al 726 miljard euro omgaat. (Bron: De Gelderlander, 18 september 2007)
- Voor het eerst is meer dan 80% van alle Europese aankondigingen, over een periode van 12 maanden, elektronisch in Luxemburg aangeleverd. Daarmee staat Nederland op de 11e plaats in Europa. Koploper is en blijft Roemenië, waar bijna 100% elektronisch verstuurd wordt. Het Europees gemiddelde is gegroeid van 13% in 2004 naar 60% in 2006. (Bron: PIANOo.nl, 6 juli 2007)
- Zeker zestig aanbestedingen voor onderhoudswerk aan de weg zijn mislukt door conflicten tussen Rijkswaterstaat en potentiële aannemers. De Nederlandse automobilist krijgt daarvoor de rekening gepresenteerd. Omdat er door de conflicten wegwerkzaamheden stil blijven liggen, wordt de kwaliteit van het asfalt minder en groeit het aantal files. Volgen het AD kunnen bouwbedrijven niet uit de voeten met de nieuwe regels van Rijkswaterstaat. Zij zien meer en meer af van overheidsopdrachten die voorheen juist veel geld opleverden. (Bron: AD, 11 februari 2006)
- Overheden lappen in 70 procent van de gevallen de eigen regels voor het aanbesteden van werk aan hun laars. 'De misser van minister Koenders (Ontwikkelingssamenwerking) met het onderhandsgunnen van het Schoklandevenement aan bevriende partijgenoten, is slechts het topje van de ijsberg. (Bron: Nu.nl, 1 augustus 2007)
- Bouwbedrijven krijgen van Rijkswaterstaat sinds enkele jaren meer ruimte om zelf te bepalen hoe het wegonderhoud moet plaatsvinden, vroeger werd dat tot in detail 'opgelegd'. De bedrijven klagen nu dat ze zo weinig informatie krijgen dat ze volstrekt niet meer weten waar ze aan toe zijn. Als gevolg daarvan haken veel bouwbedrijven af, aldus het rapport. (Bron: Planet Internet, 11 februari 2006)
- Minister Van der Hoeven verwacht dat overheden minder fouten zullen maken bij aanbestedingen dankzij de nieuwe Aanbestedingswet. "De wet vergroot de transparantie van de procedures," aldus de minister van Economische Zaken (EZ). De nieuwe Aanbestedingswet ligt momenteel ter behandeling in de Eerste Kamer en zal naar verwachting in de loop van 2008 in werking treden. Daarmee worden op nationaal niveau regels gemaakt die de Europese aanbestedingsrichtlijnen, ook voor decentrale overheden, verduidelijken of aanvullen. (Bron: www.europeseaanbestedingen.nl, 9 augustus 2007)
- Van hun totale lasten bij aanbesteden gaat bij bedrijven 24% naar het bestuderen van de aankondigingen, 19% naar het schrijven van offertes, 8% naar het bestuderen van aanbestedingsdocumenten. De grootste kostenposten bij uitschrijvers liggen bij het opstellen van de opdrachtoomschrijving (8%), de boordeling van offertes (4%) en het opstellen van gunningsadvies en Proces-verbaal (2%). (Bron: SIRA Consulting, 14 november 2005)

Colofon

Het P1 Dossier is een uitgave van P1, specialist op het gebied van parkeren in Nederland. Het dossier behandelt actuele onderwerpen over parkeren.

Eindredactie

Hilger van Dam
Niek Schonewille

Productie en vormgeving

Branson & Guevara

Redactie

Sabel Communicatie

Drukwerk

Hegadruk

Redactieadres

P1
Koninginnegracht 20
2514 AB Den Haag
t 070 - 370 50 70
p1dossier@p1.nl

