

ISS-symposium over Europese aanbestedingen

De kunst van het kiezen en gekozen worden

Een actueel onderwerp, twee deskundige gastsprekers, een toegewijde gastheer en middagvoorzitter, een geruisloze organisatie, een open discussie onder de deelnemers, ruimte voor netwerken en een prima locatie in midden-Nederland. Het vormden de ingrediënten van het ISS-symposium Europese aanbestedingsregelgeving: oplossing of probleem?

PETRA DE BRUIN EN GERARD DESSING*

De grootste facilitaire dienstverlener van Nederland nodigde zijn relaties uit voor een middagsymposium over Europees aanbesteden. Een 'onderwerp dat te belangrijk is om er serieus mee om te gaan, maar goed, voor deze keer...', aldus *drs. Nico Lemmens* (manager Customer Relations bij ISS) in zijn welkomstwoord. Aan die uitnodiging werd in groten getale gehoor gegeven. Inkoopdeskundigen van gemeenten, scholen, ministeries, vervoerbedrijven, intermediairs, nutsbedrijven; ISS mocht op 19 april in het Hilton Royal Parc in Soestduinen ruim 150 relaties verwelkomen.

Onderzoek

Deze opkomst maakte overduidelijk dat het onderwerp Europese aanbestedingen actueel is. Dat het écht serieus en belangrijk is, bevestigde het onderzoek dat ISS Facility Services in 2006 uitvoerde naar 123 Europese schoonmaakaanbestedingen. Slechts in 19 gevallen (= 14,5 procent) werd het contract weer aan het zittende bedrijf gegund. Een schrikbarend laag aantal, wat betekent dat een zittend bedrijf in ruim 85 procent van de gevallen haar opdracht kwijt raakt. 'Een bespottelijk hoog percentage, waaruit je kunt concluderen dat er iets fundamenteels mis is met de regels voor Europese aanbestedingen', concludeerde de eerste gastspreker *mr. Erik Pijnacker Hordijk*, later die middag.

Gesprekken die Lemmens als opdrachtnemer voert met zijn nieuwe opdrachtgevers bevestigen dat vele van hen ongelukkig zijn met die situatie: 'Ik ben benieuwd hoe jullie het gaan doen, jullie voorganger deed het namelijk perfect', aldus een opdrachtgever. Toen Lemmens hem daarop vroeg waarom het bedrijf dan van schoonmaakbedrijf veranderde, volgde een kort antwoord: 'Tja, Europese aanbesteding'.

Discussie

Recent onderzoek naar aanbestedingen in de branche en de uitkomsten daarvan heeft veel discussie in de schoonmaakbranche losgemaakt. Schoonmaak blijkt geen onderwerp waar veel

opdrachtgevers veel aandacht aan besteden. Mede daardoor worden aanbestedingen volledig overgelaten aan intermediairs. Lemmens noemde drie punten c.q. veel gehoorde klachten:

- » kleine bedrijven worden uitgesloten mee te dingen (discriminatie);
- » er worden vaak disproportionele eisen gesteld;
- » de administratieve lastendruk is te hoog.

'Bovendien dwingt de Europese regelgeving opdrachtgevers soms dingen te doen die ze eigenlijk liever niet zouden willen. Dat is best vreemd', aldus Lemmens.

Juridisch perspectief

Advocaat en specialist in het mededingingsrecht *Erik Pijnacker Hordijk* van De Brauw Blackstone Westbroek en mede-auteur van het Handboek voor het Europese en Nederlands Aanbestedingsrecht, hield een betoog over de Europese aanbestedingsregels vanuit juridisch perspectief. Na een beschouwing over de ratio van de regelgeving (het zorgdragen voor vrij verkeer van goederen en diensten, het voorkomen van verspilling van belastinggeld en het tegengaan van corruptie) behandelde hij een aantal actuele vraagstukken die verband houden met de Europese aanbestedingsregelgeving. Eén zo'n vraagstuk betreft de aanbestedingsplicht. Zijn nutsbedrijven, zoals

energiebedrijven en waterleidingbedrijven, bijvoorbeeld aanbestedingsplichtig? Deze instellingen worden steeds meer als een gewoon commercieel bedrijf gemanaged en zullen minder vaak irrationele inkoop uitvoeren. Waarom zouden ze dan onder dergelijke regels moeten vallen?, vroeg Pijnacker zich af.

En instellingen in de gezondheidszorg? Er loopt momenteel een procedure bij de Hoge Raad waarin de advocaat-generaal heeft aangegeven dat volgens hem ziekenhuizen niet meer aanbestedingsplichtig zijn. 'Dat is volgens mij terecht', zei Pijnacker. 'Een ziekenhuis kun je vandaag de dag niet meer gelijkstellen met de overheid. Deze instellingen moeten concurreren en worden steeds vaker vanuit private bronnen gefinancierd. Dan is het onzinnig dat dit soort instellingen nog aan het keurslijf van de aanbestedingswetgeving onderworpen zouden zijn.' 'Overigens, als er geen aanbestedingsplicht bestaat, betekent dat nog geen vrijbrief voor onzorgvuldigheid in de te volgen procedures', benadrukte Pijnacker: 'Objectiviteit, transparantie en gelijke behandeling behoren tot de principes van goed inkoperschap. Deze pre-contractuele goede trouw dient altijd gevolgd te worden.'

Kwantitatieve voordelen

Pijnacker behandelde ook het voorprongsrecht dat voor zittende aanbesteders kan gelden: verzekert dat de continuïteit in de dienstverlening? Het kan

voor opdrachtgevers en dienstverleners immers behoorlijk zuur zijn als zij, hoe goed de prestaties tijdens de contract ook zijn geweest, na een heraanbesteding de relatie niet kunnen voortzetten, omdat een andere aanbieder net iets goedkoper is.

Het Europese Hof van Justitie behandelde recent een Finse zaak, waaruit blijkt dat de kosten van switchen van

mee te laten wegen in de beoordelingsprocedure, omdat voor de opdrachtgever per saldo de laagste kosten van belang zijn (eventuele switchingskosten inbegrepen).'

Contractduur

Pijnacker hielp ook een hardnekkig misverstand uit de wereld over de eventuele maximale duur van contrac-

'Eén groot schoonmaakcontract dekt nooit meer dan 1 à 2 procent'

de ene naar de andere dienstverlener in de gunningscriteria meegenomen kunnen worden. Pijnacker: 'De zaak geeft aan dat er ruimte is om dergelijke kwantitatieve voordelen van het blijven zitten bij de huidige dienstverlener

ten. 'In tegenstelling tot wat vele mensen denken, bestaat er binnen de Europese regels geen maximale duur', aldus de advocaat. 'Zelfs een periode van tien jaar is mogelijk. Belangrijk is wel dat de voorwaarden voor de hele loop-

Tips

Advocaat en specialist in het mededingingsrecht *mr. Erik Pijnacker Hordijk* gaf tijdens zijn lezing 'De Europese aanbestedingsregelgeving: mythes, legendes, interpretaties' diverse tips.

- » Het uitbreiden in volumes is toegestaan, bijvoorbeeld als er nieuwe locaties staan gepland.
- » Optionele verlengingen zijn toegestaan, indien ze expliciet onderdeel van de aanbestedingsvoorwaarden vormen.
- » Een opdrachtgever kan ook zijn eigen ervaringen mee laten wegen als hij eigenlijk niet met zijn bestaande dienstverlener verder wil, mits een gemotiveerde onderbouwing.'



Sprekers prof. dr. Jan Telgen en *mr. Erik Pijnacker Hordijk* en gastheer *drs. Nico Lemmens* tijdens het drukbezochte ISS-seminar op 19 april in Soestduinen



Europees aanbestedingsregelgeving: oplossing of probleem?: een actueel onderwerp, ruim 150 ISS-relaties namen deel aan het symposium

Voorbeeld 1. Onbedoelde effecten van interpoleren

	Prijs in €	Kwaliteit
Offerte A	€ 4.000	60
Offerte B	€ 4.500	70
Offerte C	€ 4.600	71,5

In dit voorbeeld zijn prijs en kwaliteit even belangrijk. Bij een prijs van € 3.800 worden 100 punten toegekend, bij een prijs van € 7.600 zijn dit 50 punten. Voor de tussenliggende bedragen zijn er twee mogelijkheden:

- methode 1: aantal punten = $150 - (50 * (\text{prijs}/3800))$
- methode 2: aantal punten = $100 * (3800/\text{prijs})$

Offerte	Score op prijs	Score op kwaliteit	Totaal score	Positie
A	97,4	60	155,4	3
B	90,8	70	160,8	2
C	89,6	71,5	161,1	1

Uitkomst methode 1

Offerte	Score op prijs	Score op kwaliteit	Totaal score	Positie
A	95	60	155,0	1
B	84,4	70	154,4	2
C	92,6	71,5	154,1	3

Uitkomst methode 2

Voorbeeld 2. Onbedoelde effecten van interpoleren

	Prijs (0,5)	Functionaliteit (0,4)	Levertijd (0,1)	Score
Offerte A	88 punten	84 punten	23 maart	83,6
Offerte B	80 punten	84 punten	5 februari	81,6
Offerte C	64 punten	88 punten	29 januari	77,2

Voor prijs en functionaliteit zijn maximaal 100 punten te behalen. Een levertijd tussen 1 januari en 1 februari = 100 punten; tussen 2 februari en 1 maart = 80 punten; tussen 2 maart en 1 april = 60 punten; na 1 april = 0 punten.

Op basis van de aangeboden offertes zal A de winnaar zijn. B scoort gelijk aan A op functionaliteit en verliest 4 punten op prijs. Dit wordt niet volledig gecompenseerd door de betere levertijd (2 punten) terwijl B bijna 7 weken sneller levert dan A. Het verschil van zeven dagen levertijd tussen B en C weegt net zo zwaar als het verschil van zeven weken tussen B en A. Een andere vorm van interpoleren kan leiden tot gunning aan B.

tijd al bij aanvang van het contract moeten worden vastgesteld, zoals tarieven. Die mogen best veranderen tijdens de contractlooptijd, als de parameters op basis waarvan de tussentijdse aanpassingen plaatsvinden, maar van tevoren vaststaan.'

Risico's

De tweede deskundige die tijdens het ISS-symposium sprak, was *prof. dr. Jan Telgen*, hoogleraar inkoopmanagement Universiteit Twente en partner bij Bureau Significant. Onder de titel *Kiezen is een kunst* hield Telgen een onthullend betoog over de risico's bij het specificeren van gunningscriteria tijdens het selectieproces in aanbestedingen. 'Ik wil een schrikreactie bewerkstelligen', gaf Telgen aan het begin van zijn lezing aan. De hoogleraar behandelde daartoe, in een mini-college met wetenschappelijk gehalte, vier onderwerpen:

- » *het gewicht van het gewicht:* wat je belangrijk vindt, geef je een hoger gewicht;
- » *het interpoleren van scores:* hoe is de puntenverdeling onder criteria;
- » *relatieve scores:* je kunt iedereen laten winnen;
- » *het verbinden van criteria:* met de methode verandert de winnaar.

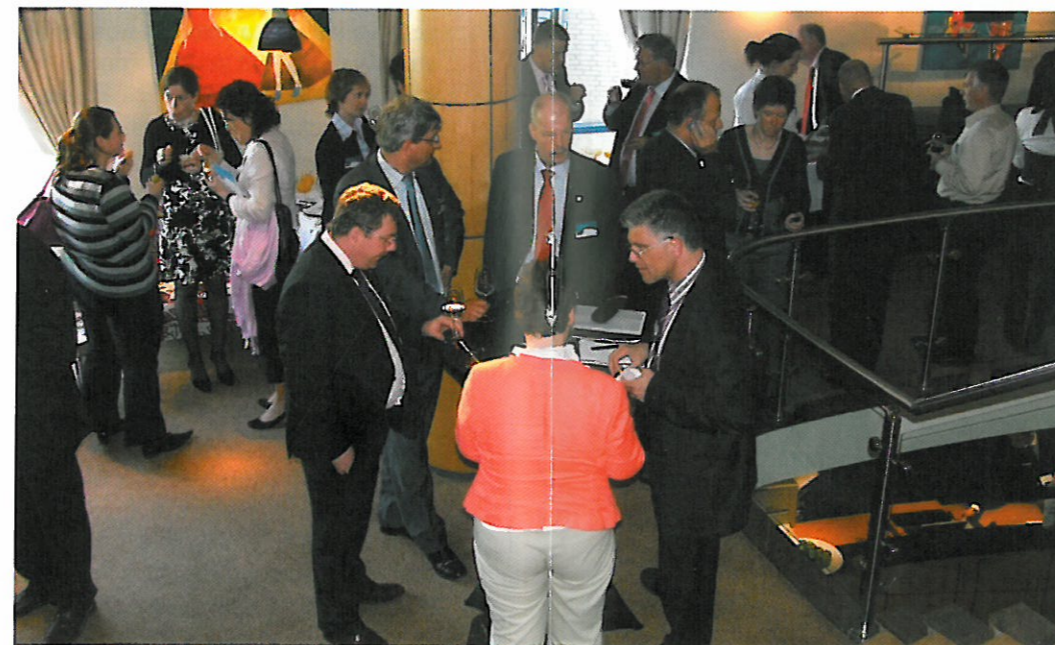
Aan de hand van rekenvoorbeelden liet Telgen zien dat de keuze voor een be-

paalde rekenformule tot verrassende uitkomsten kan leiden. 'Kijk goed uit welke beoordelingsmethode u gaat gebruiken', waarschuwde hij zijn gehoor, 'want als u zich dat niet goed realiseert, kunnen de uitkomsten heel anders zijn dan u had gedacht.' Telgen gaf nog een tip: 'Maak van tevoren ook altijd bekend welke methode u gaat gebruiken. Dat is voordelig voor alle partijen. Voor uzelf, omdat u vooraf wordt gedwongen na te denken over de methodiek waarmee u gaat werken. Voor de leverancier, omdat deze een betere offerte kan aanleveren en voor de omgeving, omdat er minder beïnvloedingsmogelijkheden aanwezig zijn.' De bijdrage van Telgen was verhelderend en werkte de schrikreactie waar hij op hoopte inderdaad in de hand, want niet alleen voor opdrachtgevers is kiezen een kunst, ook - of juist - voor opdrachtnemers is het gekozen worden een kunst.

Rekenvoorbeelden

Telgen is een van de auteurs van de serie Inkoop over beoordelen, die de afgelopen maanden zijn verschenen in Facto Magazine. Uit het artikel Goed scoren in beoordelingen! zijn in de kaders enkele rekenvoorbeelden opgenomen, zoals behandeld tijdens het ISS-symposium.

* Gerard Dessing is hoofdredacteur van Facto Magazine



Na het informatieve deel en de discussie, de afsluitende informele borrel

Voorbeeld 3. Gebruik van relatieve scores

	Prijs in €	Kwaliteit
Offerte A	100	10
Offerte B	150	37
Offerte C	160	41
Offerte D	170	45

Er zijn vier offertes ontvangen. De score op het aspect prijs wordt berekend met de formule: aantal punten = $100 - (50 * (\text{prijs}/\text{laagste prijs}))$. Op kwaliteit kan maximaal 50 punten gescoord worden. De verhouding tussen prijs en kwaliteit is 50:50.

	Score op prijs	Score op kwaliteit	Eindscore
Offerte A	50	10	60
Offerte B	25	37	62
Offerte C	20	41	61
Offerte D	15	45	60

Offerte A heeft de beste prijs en scoort dus de maximale 50 ($100 - (50 * (50/50))$) punten. De andere offertes scoren minder punten. Wat nu als een van de volgende situaties ontstaat?

- » De offerte van A blijkt ongeldig te zijn, bijvoorbeeld omdat in de geoffreerde prijs niet alle elementen van het bestek zaten.
- » De aanbieder van offerte A trekt zich om moverende reden terug uit het inkooptraject.

Het gevolg is dat offerte B nu het goedkoopst is.

	Score op prijs	Score op kwaliteit	Eindscore
Offerte B	50	37	87
Offerte C	46,7	41	87,7
Offerte D	43,3	45	88,3

Terwijl offerte C de op één na beste offerte in het eerste voorbeeld is, is C niet de winnaar bij uitvallen van A. Offerte D komt nu als winnaar uit de bus. De oorzaak: door het uitvallen van A wordt de prijs van B het nieuwe referentiepunt. B scoort de maximale 50 punten. Het verschil tussen de prijs van D en B is in het tweede voorbeeld aanzienlijk kleiner dan wanneer A als referentiepunt wordt gekozen. B scoort 25 punten meer, B ruim 26 en C ruim 28 punten. Dit leidt tot een compleet andere rangorde en gunning aan D.

Er is in dit voorbeeld absoluut sprake van ongewenste effecten. Geen enkele inkoopende organisatie zal beweren dat het logisch is, dat de in eerste instantie slechtste aanbieder plotseling de beste wordt. Maar nu we het mechanisme begrijpen, kan dat dan leiden tot onverantwoordelijk gebruik? Het antwoord is ja.