

Inkopen doen

Hoe goede bedoelingen zijn verworpen tot een kafkaësk systeem

Jos Mevissen *

Aanbevolen citeerwijze bij dit artikel

Jos Mevissen, 'Inkopen doen', *Beleidsonderzoek Online* januari 2016, DOI: 10.5553/BO/221335502016000001001

Stel, u verkoopt vakantiereizen. Niet zomaar budgetvakanties, maar kwaliteitsreizen rond cultuur- of natuurhoogtepunten. U hebt een nieuwe klant en die boekt een reis, maar laat daarbij weten pas na afloop te betalen, en dan ook alleen maar als het een beetje is bevallen. U denkt: daar begin ik niet aan, want ik moet zelf wel alles vooruit aanbetalen of afrekenen: luchtvaartmaatschappij, lokale gidsen, eigen medewerkers, et cetera. Tot uw schrik ontdekt u echter dat deze klant niet op zich staat: een grote groep klanten, allen uit de regio Den Haag, willen pas na afloop en goedkeuring betalen.

Komt dit 'vreemd' op u over? Denkt u: die klanten wil ik liever niet hebben?

Het kan nog bonter. Diezelfde klant laat weten dat als diens reis onverhoopt en onvoorzien meer gaat kosten, die meerkosten voor uw rekening zijn, maar als blijkt dat de kosten lager uitvallen dan door u in uw offerte berekend, u het verschil niet uitbetaald krijgt.

Komt ook dit 'vreemd' op u over? Denkt u opnieuw: die klanten wil ik liever niet hebben? Het kan nóg bonter.

Elke consument, ongeacht waarover het gaat, vergelijkt producten op prijs en kwaliteit. Uw klant voegt daar echter nog een element aan toe: hoeveel uren stopt u eigenlijk in het organiseren van die reis? Valt het aantal uren dat u nodig hebt om die reis te organiseren en tot een goed einde te brengen tegen (u besteedt volgens uw klant te weinig uren aan diens reis), dan valt u als aanbieder af. Het maakt voor die klant niet uit of uw lage aantal uren is te verklaren uit het feit dat u heel erg efficiënt kunt werken of omdat u heel veel expertise in het organiseren van dit soort reizen heeft ontwikkeld.

De lezer vermoedt het al: dit verhaal gaat eigenlijk niet over vakantie-reizen, maar over beleidsonderzoek. De klant in kwestie is de Nederlandse rijksoverheid (ministeries, uitvoeringsorganisaties en baten-lastendiensten). Deze afnemer van beleidsonderzoek heeft zich in het afgelopen decennium in toenemende mate ontwikkeld tot een monopsonist op de onderzoeksmarkt. De overheid is hier eigenlijk een weinig accurate aanduiding. Het zijn eigenlijk de inkooporganisaties van of namens de overheid, zoals de Haagse Inkoop Samenwerking, Tendersnet en CTM. Deze organisaties zijn opgericht om de inkoop van producten en diensten voor of door overheden te professionaliseren en de kwaliteit ervan te verbeteren. ‘Slim inkopen’ wordt dat genoemd.¹ Inkopers zijn een nieuwe macht geworden die – hoewel zij zichzelf meer als facilitators zien, gewapend met regeltjes, formulieren, websites, ARVODI, et cetera – ten strijde trekken tegen leveranciers, de onderzoeksbureaus. Die moeten nauwgezet aan allerlei procedureverplichtingen voldoen en mogen leveringsvoorwaarden niet ter discussie stellen op straffe van directe uitsluiting uit een inkoopprocedure. Het spreekt voor zich, in een monopsonistische relatie, dat de vragende partij zelf wel fouten mag maken, zich wat minder strikt aan termijnen hoeft te houden, tegenstrijdige signalen afgeeft over wat binnen een procedure wel en niet is toegestaan, en niet bereid is formats van invulformulieren op elkaar af te stemmen. De formele delen van aanvragen bevatten bovendien vaak fouten, zoals onjuiste data of verwijzingen.

Aanvankelijk dachten onderzoekers nog dat deze manier van aanbesteden een groot voordeel had, namelijk dat de markt transparanter zou worden. Immers, als alle aanbestedingen openbaar gemaakt moeten worden, kan ook iedereen intekenen. Dat is echter een onjuiste veronderstelling gebleken. Op de eerste plaats omdat nog steeds een groot deel van de aanvragen niet openbaar maar ‘meervoudig onderhands’ wordt aanbesteed. Op de tweede plaats omdat de praktijk heeft uitgewezen dat als een opdrachtgever beslist één bepaalde aanbieder wil contracteren, dat heel goed mogelijk is. De offertes worden immers zelden blind beoordeeld, met zogenaamd objectieve puntentellingen valt te manipuleren, nieuwe criteria kunnen in de beoordeling betrokken worden, en de knock-outcriteria om te mogen offeren worden zodanig geformuleerd dat vrijwel niemand anders dan de beoogde partij een voorstel kan indienen.²

Je zou dus denken dat beleidsmedewerkers zeer tevreden zijn met deze manier van aanbesteden. Men kan contracteren wie men wil en het werk wordt uit handen genomen door professionals. Uit vele gesprekken met opdrachtgevers is mij in de afgelopen maanden echter duidelijk geworden dat die feitelijke opdrachtgevers helemaal niet zo onverdeeld blij zijn met de dienstverlening van hun inkopers. De drie belangrijkste redenen die daarvoor genoemd worden, zijn:

de administratieve lastendruk, die tijdrovend is;

de lange doorlooptijden van procedures;

het gemis aan contact met onderzoekers voor en tijdens de aanbesteding, zodat er niet meer altijd een optimale match tussen vrager en aanbieder ontstaat.

Het lijkt erop dat alleen degenen die belast zijn met het inkoopproces daar tevreden over zijn. Op zich niet zo vreemd, want het is hun dagelijks brood. Dat inkopers hun werk goed doen, lijken zij af te meten aan het feit dat partijen nauwelijks tot geen rechtszaken aanspannen tegen gunningen. In gesprekken laten ze blijken daar trots op te zijn. Onderzoeksbureaus beginnen echter zelden tot nooit juridische procedures vanwege de hoge kosten hiervan (in tijd en geld), de angst voor reputatieschade (en de kans op toekomstige uitsluiting) bij de opdrachtgever, maar ook wel omdat men opdrachtgevers, die men niet zelden kent, niet wil dwarsbomen in hun werk.

De overheid streeft ernaar de administratieve lastendruk als gevolg van haar beleid te verkleinen, maar dat geldt blijkbaar niet voor haar eigen medewerkers of voor beleidsonderzoeksbureaus. Daarbij moet worden bedacht dat in onderhandse procedures doorgaans vijf bureaus tegelijk offreren, maar in raamcontractconstructies soms meer dan tien op opdrachten van enkele tienduizenden euro's. In openbare aanbestedingen dingen vaak meer dan tien aanbieders alleen of samen naar een opdracht.³

Het derde punt, het ontbrekend contact tussen vrager en aanbieder, is al vaak ook gesignaleerd door onderzoekers.⁴

Het is een gemis dat niet ondervangen wordt met nota's van inlichtingen. Deels is dat zo omdat die niet tot aanpassingen van de vraagstelling mogen leiden, deels omdat onderzoekers daarin niet alles vragen wat ze zouden willen bespreken omdat ze daarmee kennis of ideeën weggeven aan concurrenten. Hoe vaak heb ik niet in een nabespreking opdrachtgevers horen verzuchten: 'Jammer dat dit nu pas op tafel komt ...'

Een gevolg hiervan is bijvoorbeeld ook dat, wanneer een opdrachtgever na toekenning op basis van nieuwe inzichten een opdracht wil wijzigen, dit slechts in beperkte mate kan. In elk geval is het niet mogelijk de opdracht uit te breiden indien die uitbreiding een in ARVODI vastgesteld percentage overschrijdt. Dan zou de aanbestedingsprocedure opnieuw uitgevoerd moeten worden.

Als we de balans opmaken, dan zien we dat de inkoop van beleidsonderzoek niet effectief is voor vragers (beleidsmedewerkers) én niet voor aanbieders (beleidsonderzoeksbureaus, maar ook marktonderzoeksbureaus en adviesbureaus). Toch neemt de

toepassing van geformaliseerde inkoop toe, ook op plaatsen waar dat strikt genomen niet nodig zou zijn (bijvoorbeeld bij kennisinstututen van sectororganisaties). Misschien is dat omdat het veel goedkoper is, dus efficiënter?

Onmiskenbaar heeft centrale inkoop een prijsdrukkend effect. Zo sterk zelfs dat sinds 2008 al enkele onderzoeksbureaus zijn omgevallen en er nog maar weinig zijn die met een (bescheiden) winst draaien. De vraag is echter of er ook nog sprake is van lagere kosten van beleidsonderzoek als alle kosten worden betrokken in de berekening, zoals daar zijn: de administratieve lasten voor ambtenaren, suboptimale producten of de kosten van de inkooporganisaties, bevolkt door inkopers, aanbestedingsjuristen en contractmanagers en de daarmee gepaard gaande overhead, en de tijdsinvestering in de procedures.

De overheid wil, bij monde van haar CPO, met haar inkoopbeleid 'de markt prikkelen', de overheid aan betere producten helpen en de belastingbetaler meer 'value for taxpayer's money' bieden.⁵ Daarbij wordt het voorbeeld van bedrijfskleding gegeven, maar bedrijfskleding, bruggen of potloden zijn fundamenteel iets anders dan beleidsonderzoek. Beleidsonderzoek is geen product maar maatwerk dienstverlening. Het is daarom de hoogste tijd voor een herbezinning op de inkoop van beleidsonderzoek.

Ik pleit hiervoor vanuit effectiviteits- en efficiency-overwegingen, maar overigens ook vanuit sociale overwegingen. De rijksoverheid wil dat de producten die ze koopt, op een eerlijke manier zijn geproduceerd. Dat wil zeggen: 'zonder dat mensen zijn uitgebuit en zonder inzet van kinderarbeid'.⁶ Als maatschappelijk verantwoord aanbesteden het streven is, zou een monopsonist als de overheid moeten willen afzien van opdrachten die tegen bodemprijzen of zelfs onder kostprijs worden aangeboden, maar die moeten worden toegekend omdat het nu eenmaal de uitkomst van de toegepaste regeltjes is. De enige troost is dat het beleidsonderzoek niet alleen staat. Ook in de bouwsector⁷ en de thuiszorg speelt de overheid bedrijven en zorgverleners genadeloos uit met alle gevolgen van dien voor kwaliteit en infrastructuur, maar ook voor werkgelegenheid en arbeidsomstandigheden. Alle ronkende taal over sociale voorwaarden bij inkoop, social return en verbetering van de positie van medewerkers in lagere loonschalen ten spijt.

U bent uitgenodigd te reageren op deze column, ongeacht of u de beschreven waarnemingen deelt of juist niet.

Noten

* Deze column is uitdrukkelijk op persoonlijke titel geschreven.

¹ Zie www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inkopen-door-het-

rijk/inhoud/inkooporganisatie-van-het-rijk (27-12-2015).

2 Dergelijke praktijken zijn niet uniek voor de markt van het beleidsonderzoek. Zie bijvoorbeeld de aanbesteding van de JSF, hogesnelheidstreinen of spoorconcessies.

3 Daarbij worden dan ook nog partijen in de gelegenheid gesteld om mee te dingen naar opdrachten, die tegen lagere kosten kunnen offrenen omdat ze langs andere wegen door de overheid gefinancierd worden of onder de noemer 'opleiding' studenten onbetaald inzetten.

4 Zie o.a. B. Dekker & P. van Hoesel (2015). Markt en organisatie van beleidsonderzoek. In P. van Hoesel, J. Mevissen & B. Dekker (red.), *Kennis voor beleid. Beleidsonderzoek in Nederland* (pp. 193-223). Assen: Van Gorcum.

5 Bron: A. Weimar (CPO Rijksoverheid). (2015). Rijksinkoop wil de markt prikkelen. *Deal!*, december, 30-31.

6 Tekst afkomstig van www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inkopen-door-het-rijk/inhoud/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-door-het-rijk (27-12-2015).

7 Zie <http://fd.nl/economie-politiek/1097302/overheid-speelt-bouwsector-genadeloos-uiteen> (27-12-2015).