



Inkoop belemmert overheidsbeleid?!

Reactie op de column 'Inkopen doen' van Jos Mevissen

Bestuur van de Vereniging voor Beleidsonderzoek (VBO)

Aanbevolen citeerwijze bij dit artikel

Bestuur van de Vereniging voor Beleidsonderzoek (VBO), 'Inkoop belemmert overheidsbeleid?!', *Beleidsonderzoek Online* september 2016, DOI: 10.5553/BO/221335502016000009001

Aan het eind van zijn column 'Inkopen doen' vraagt Jos Mevissen de lezer om te reageren (zie *Beleidsonderzoek Online* januari 2016). Zijn column gaat over negatieve ontwikkelingen op het gebied van inkoop voor beleidsonderzoek. Bevordering van een goede marktwerking in de markt voor beleidsonderzoek is een van de speerpunten van de Vereniging voor Beleidsonderzoek (VBO). De VBO staat voor hoogwaardig professioneel onderzoek binnen een transparante markt waar eerlijke concurrentie tussen aanbieders plaatsvindt.

Helaas herkent het VBO-bestuur zich in een groot aantal verschijnselen die Jos Mevissen in zijn column opsomt. Hij stelt dat:

beleidsonderzoek geen product is zoals bedrijfskleding of een potlood: beleidsonderzoek vraagt om maatwerk;

inkopers sturen op minder relevante zaken zoals het aantal uren of de prijs per medewerker;

de administratieve lastendruk nog steeds onnodig hoog is (ook voor de medewerkers van ministeries!);

de beoordelingen weinig transparant zijn en de beantwoording van vragen vaak te wensen overlaat;

onderzoek en beleid geen contact met elkaar mogen hebben, waardoor nieuwe ideeën onvoldoende kans krijgen; innovatie wordt in de kiem

gesmoord.

De inkopers zijn een nieuwe macht in Den Haag en de vraag is of dat het gewenste *value for taxpayer's money* oplevert.

‘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)’, aldus Jos Mevissen.

Er schort nogal wat aan goede marktwerking voor beleidsonderzoek. In aanvulling op Mevissen willen we nog op vijf punten vanuit een ‘inkooperspectief’ de aandacht vestigen. Er zijn er meer ... De VBO heeft namelijk een meldpunt in het leven geroepen (te vinden op www.beleidsonderzoek.nl) waar aanbieders anoniem fouten in aanbestedingen of buitenproportionele eisen kunnen melden. Wij roepen aanbieders dan ook op om hier nog meer gebruik van te maken. En, natuurlijk hoeft het niet anoniem.

De vijf marktverstoringen zijn op het meldpunt en gesprekken met leden en opdrachtgevers gebaseerd.

De ‘race to the bottom’ is volgens opdrachtgevers zelf ongunstig

De huidige wijze van aanbesteden leidt tot een *race to the bottom*. De prijs weegt snel 30% of meer, waardoor bureaus scherp moeten offeren willen ze kans maken. Als de opdrachtgever iets extra's vraagt, leidt dit al snel tot een discussie over meerwerk.

Opdrachtgevers merken zelf op dat regelmatig ‘goed koop’ dan ‘duur koop’ wordt. Aan de andere kant zien opdrachtnemers dat steeds meer projecten verlies draaien doordat bij een (kleine) wijziging (twee extra vergaderingen, drie extra interviews, een extra concept, een extra presentatie etc.) de scherpe prijs niet meer reëel is.

Minder waar voor je inspanningen leidt tot kaalslag

Bureaus moeten zich bij raamcontracten eerst kwalificeren en moeten daarna alsnog (soms vijf of meer) concurrenten ‘verslaan’. Voor de bureaus samen is het onderzoeksbudget al besteed voordat het onderzoek begint! Ook rekenkamers schromen er niet voor om vijf bureaus op te laten draven voor een onderzoeksbudget van 20.000 euro. Stel dat deze bureaus gemiddeld drie mensdagen (inclusief presentatie) aan een dergelijke offerte besteden, dan leidt de uitvraag alleen al tot vijftien (gezamenlijk) bestede offerte-dagen. Dit is niet alleen maatschappelijk inefficiënt, maar leidt uiteindelijk tot vershraling en kaalslag: bedrijven kunnen hun investeringen niet terugverdienen en zullen zich terugtrekken van delen van de markt.

Betalingsregime bedreigt voortbestaan

Ook de manier van betaling van onderzoek bedreigt het voortbestaan van de bureaus. Anders dan bij de aankoop van pennen of computers is het juist bij een dienst als onderzoek zaak dat niet alleen achteraf wordt betaald. Ten eerste duurt het onderzoeksproces lang en derhalve moet de leverancier lang investeren. Dat begint al in de offertefase, die naar verhouding veel tijd kost. Ten tweede ziet de klant pas achteraf wat hij precies krijgt; het risico dat hij daarop commentaar levert puur om onder de betaling uit te komen, is hiermee volledig voor de leverancier. Ten derde wil het ook nog weleens gebeuren dat om politieke redenen de afronding van een rapport lang wordt uitgesteld, bijvoorbeeld omdat er anders een publicatieplicht bestaat. En ten slotte betalen overheidsopdrachtgevers ook nog eens erg traag als het onderzoek wel is afgerond. Dit zet de financiële huishouding van de onderzoeksbureaus erg onder druk.

Oneigenlijke eisen en overtredingen verstoren de markt en worden niet bestraft

De vragende partij overtreedt nogal eens de (aanbestedings)wet. Een voorbeeld. In het kader van de aanbesteding van een raamcontract wordt om cv's van onderzoekers gevraagd om vast te stellen of een bureau voldoende deskundigheid in huis heeft. Daarna mag in de procedure van de aanbesteding van een enkele opdracht niet nogmaals om cv's worden gevraagd. Dit gebeurt echter regelmatig en heeft veelal te maken met de voorkeur van de vragende partij voor een bepaalde aanbieder. Als dat al niet voldoende is, wordt ook nog eens soms 40% van de punten aan deskundigheid gegeven. Desnoods worden andere eisen geformuleerd waaraan maar één opdrachtnemer kan voldoen.

Inkopen zonder marktwerking: de overheid concurreert steeds meer met de markt

Mevissen merkt terecht op dat het de afgelopen jaren niet goed is gegaan met de onderzoeksbureaus. Daar is het inkoopgedrag van de overheid niet de enige oorzaak van. Een andere bedreiging is dat de overheid steeds meer zelf met onderzoeksbureaus concurreert. Planbureaus, het CBS en universiteiten voeren onderzoek uit dat voorheen door beleidsonderzoeksbureaus werd uitgevoerd. Een ander voorbeeld is het verhuizen van een deel van het onderwijsonderzoek naar het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO).

Vol spanning zit de VBO dan ook op de effecten van de evaluatie van de Wet Markt en Overheid te wachten. Die is in de zomer van 2015 uitgevoerd en werd door minister Kamp van EZ lang onder de pet gehouden.

Wat te doen?

De VBO heeft een belangrijke rol in de aanbestedingsdiscussie omdat bureaus er zelf geen punt van durven te maken. Zij verwachten reputatieschade en zijn bang om in toekomstige procedures te worden uitgesloten. Hiervan zijn al voorbeelden bekend.

De angst die een monopsonist als de overheid creëert, leidt tot stille soldaten.

Wat willen we? Dat is met de opdrachtgever in gesprek gaan om de aanbestedingsprocessen te verbeteren. Maatwerk vraagt om maatwerk. Daartoe voeren wij regelmatig gesprekken met (inkopers van) ministeries en andere organisaties. Dat leidt al tot verbeteringen, zoals een nota over belangenverstrengeling, handreikingen voor rekenkamers of tarieven voor universiteiten. Dit beleid gaan we nog meer vorm geven in rondetafelgesprekken waar opdrachtgevers en opdrachtnemers vrij over ideeën kunnen spreken en afspraken kunnen maken over het doorvoeren van verbeteringen in het aanbestedingsproces.

Opdrachtgevers en uitvoerders van beleidsonderzoek zijn beiden bij een goede marktwerking gebaat. Laat daar geen misverstand over bestaan. Kwalitatief goed beleidsonderzoek is een gezamenlijke opgave en daar is iedereen bij gebaat.