



Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

Actieagenda **Beter Aanbesteden**

Voorwoord

Voor u ligt de actieagenda Beter Aanbesteden. De agenda is het resultaat van vele gesprekken die hebben plaatsgevonden tussen aanbestedende diensten, ondernemers en andere deskundigen op het gebied van aanbesteden. De oogst van deze gesprekken was groot. Bij aanbestedingen blijkt nog veel fout te gaan en worden nog veel kansen gemist. Dat is zorgelijk. De positieve keerzijde is dat er nog veel te winnen valt en dat bij alle deelnemers aan het traject het besef aanwezig was dat de noodzakelijke verbeteringen een gezamenlijke verantwoordelijkheid zijn.

Als aanjager van het traject Beter Aanbesteden ben ik bij veel van die gesprekken aanwezig geweest. Een (herhaalde) belangrijke les voor mijzelf was dat inkopen – en aanbesteden dus helemaal – echt een vak is. Als vakmensen onderling wisten ondernemers en inkopers elkaar verrassend goed te vinden. Zonder uitzondering verliepen de gesprekken in een goede sfeer. Er werd naar elkaar geluisterd en ervaren problemen werden herkend en erkend. Dat zorgde ervoor dat men al snel over kon gaan tot het gezamenlijk komen tot oplossingsrichtingen en het formuleren van concrete acties. Er ontstond nieuwe energie en het geloof dat een betere aanbestedingspraktijk echt mogelijk is.

Dit was niet gebeurd zonder de positieve grondhouding van de deelnemers aan de regionale overleggen. Daarvoor ben ik hen dankbaar. In het bijzonder gaat mijn dank uit naar de regiovertegenwoordigers. Zij hebben met niet aflatende energie de vaart erin gehouden en ervoor gezorgd dat problemen vertaald werden naar oplossingen en concrete acties. Verder wil ik de deelnemers aan het landelijk overleg bedanken voor de tijd en inspanning die zij geleverd hebben om de grote hoeveelheid acties met realiteitszin te beoordelen en te structureren in thema's. Als laatste gaat mijn dank uit naar de ambtenaren van de directie Mededinging & Consumenten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat voor hun ondersteuning. Zij waren de motor van dit traject.

Ik spreek de hoop uit dat in de komende tijd nog meer partijen zich zullen aansluiten bij deze actieagenda en ons helpen deze uit te voeren. Hoewel de focus lag op kleinere aanbestedende diensten, is ook bij grotere diensten verbetering mogelijk. Tevens hoop ik dat we met zijn allen de lange adem kunnen opbrengen die een traject als dit nu eenmaal vraagt. Essentieel daarvoor is dat partijen met elkaar blijven praten en vooral naar elkaar blijven luisteren. Ook de verschillende politieke bestuurslagen hebben een verantwoordelijkheid. Meer aandacht voor aanbesteden en ondersteuning van het traject zal bijdragen aan beter aanbesteden in de praktijk. Uiteindelijk doen we daar allemaal ons voordeel mee: aanbestedende diensten, ondernemers en uiteindelijk de belastingbetaler.

Matthijs E. Huizing
Aanjager traject Beter Aanbesteden

Inhoud

Samenvatting	5
Inleiding	9
Achtergrond	9
Werkwijze	11
Wet- en regelgeving	12
Bewustzijn	13
Actieagenda	14
1 Inkooporganisatie	14
<i>Positie van de inkoper</i>	14
<i>Communicatie tussen budgethouder en inkoper</i>	15
<i>Samenwerking met andere aanbestedende diensten</i>	16
<i>Risico aversie</i>	16
2 Kennis	16
<i>Kennis van de markt</i>	16
<i>Inhoudelijke (uitvoerings-)kennis</i>	18
<i>Opleidingen</i>	18
3 Inkoopbeleid	18
<i>Transparantie inkoopbeleid en -planning</i>	18
<i>SROI-beleid</i>	19
<i>Uitnodigingsbeleid</i>	20
4 Inkoopvoorwaarden	21
<i>Paritaire contractvoorwaarden per sector</i>	21
<i>Uniforme inkoopvoorwaarden</i>	21
<i>Risicoallocatie</i>	22
5 Keuze van de procedure	22
<i>Uitvraag</i>	22
<i>Nader selecteren</i>	23
6 Clustering	23
7 Tenderkosten	24
8 Gunningscriteria	25
<i>Gunnen op laagste prijs</i>	25
<i>Belang onderscheidende kwaliteitscriteria</i>	25
<i>Gunningscriteria en innovatie</i>	26
9 Tijd, termijnen en kwaliteit beantwoording	26
<i>Kwaliteit beantwoording</i>	27
10 Evaluatie van de aanbesteding	27
11 Communicatie tussen aanbestedende dienst en marktpartij	28
12 Aandacht voor aanbesteden	28
Vervolg	29
Bijlage: overzicht acties	30

Samenvatting

Aanbesteden heeft een grote impact op overheden, ondernemers en burgers. Voor overheidsorganisaties is aanbesteden in financiële termen een van de grootste processen die spelen. Gemeentes besteden bijvoorbeeld gemiddeld bijna de helft van hun budget aan inkoop. In totaal besteedt de Nederlandse overheid jaarlijks voor 73 miljard euro aan. De overheid koopt hiermee in wat ze nodig heeft om haar primaire beleidsdoelen te realiseren. Ook probeert ze met dit forse bedrag te sturen op nevendoelen zoals duurzaamheid, social return en innovatie. Voor het bedrijfsleven bieden overheids-aanbestedingen marktkansen en een bron van inkomsten. Samen kunnen overheid en bedrijfsleven werken, leveringen en diensten creëren die maatschappelijke meerwaarde opleveren voor de burger.

In de praktijk blijkt dat het aanbesteden nog lang niet optimaal verloopt. Dat leidt tot gemiste kansen over en weer, en soms zelfs tot rechtszaken. Aanbesteden krijgt daardoor negatieve aandacht. Daar wordt niemand beter van. Uit de evaluatie van de Aanbestedingswet in 2015 bleek dat de problemen en ergernissen niet zozeer in de wet zelf maar vooral in de toepassing ervan in de praktijk zaten. Daarom heeft toenmalig Minister van Economische Zaken Henk Kamp besloten om het traject Beter Aanbesteden te lanceren. Dit traject heeft als doel om met alle spelers uit het aanbestedingsveld te komen tot gezamenlijke oplossingen. Omdat vooral bij kleinere aanbestedende diensten (gemeenten) nog veel te winnen valt, ligt de focus van Beter Aanbesteden op deze groep, hoewel het onderwerp voor alle overheden relevant is.

Om gemeenten en regionale ondernemers te bereiken is gekozen voor een regionale opzet, met aandacht voor de landelijke problematiek. Aanbestedende diensten en ondernemers zijn in die regionale teams met elkaar in gesprek gegaan. Deze teams hadden de opdracht te inventariseren welke problemen men in de praktijk ervaart en hiervoor gezamenlijk oplossingen in de vorm van concrete acties te bedenken. Daarnaast is een landelijke overleggroep ingericht om te zorgen voor kruisbestuiving en coördinatie tussen de regio's. Deze actieagenda is hiervan het resultaat. De rode draad is het creëren van bewustzijn van het belang van aanbesteden.

Actieagenda

De actieagenda omvat 23 actiepunten verdeeld over 12 thema's, zoveel mogelijk op volgorde van de verschillende fasen in het aanbestedingsproces. Bij ieder thema worden aanbevelingen gedaan, zijn concrete acties geformuleerd en de voor de uitvoering verantwoordelijke partij(en) benoemd. Beter Aanbesteden vergt echter vooral meer bewustzijn: het bewustzijn dat een goed en zorgvuldig aanbestedingsproces dat rekening houdt met de belangen van de andere partij(en), veel kan opleveren. Het bewustzijn dat hiervoor een adequaat ingerichte en gepositioneerde inkooporganisatie nodig is. Hieronder een aantal zaken uitgelicht.

Betere communicatie

Kennis wordt beter benut als communicatie tussen beleid, bestuur en inkoop soepel loopt. Communicatie met de markt is belangrijk; er is binnen de wettelijke kaders voldoende mogelijk. Dit geldt in alle fasen van het proces. Maak gebruik van de kennis die in de markt voor handen is om je uitvraag voor te bereiden. Communiceer transparant en uniform over het inkoopbeleid door bijvoorbeeld een "aanbestedingspaspoort" te gebruiken. Organiseer mondelinge inlichtingenbijeenkomsten en neem gestelde vragen en de beantwoording hiervan serieus. Evalueer na het aanbestedingsproces. Dit kan alleen intern, maar ook marktpartijen plukken er vruchten van als met hen geëvalueerd wordt. Dit leidt tot een hogere kwaliteit van aanbestedingen in de toekomst.

Inkoper eerder en prominenter betrekken in het aanbestedingsproces

Aanbesteden is van belang voor aanbestedende diensten, ondernemers en burgers. Wees je, ook als bestuurder, dus bewust van dit belang en maak daarbij ook gebruik van voorbeelden van anderen. Veranker de inkoopfunctie hoger in de organisatie, verbeter de kwantiteit en kwaliteit van de inkoopafdeling en verbeter het imago van de overheids-inkoper. De kwaliteit kan verbeterd worden door een gedegen inkoopopleiding en het frequent bezoeken en organiseren van marktdagen. Met een hogere kwaliteit inkoop leveren aanbestedingen meer op voor alle betrokken partijen.

Samenwerken aan meer uniforme voorwaarden in beleid

Om opdrachten voor ondernemers zo aantrekkelijk mogelijk te maken, zodat het aanbod van de markt maximaal benut wordt, is het voor aanbestedende diensten van belang open, transparant en uniform te communiceren over hun voorwaarden en beleid. Onder andere werken aan uniform social return-beleid, paritaire inkoopvoorwaarden per branche en transparantie over waar de aanbestedende dienst afwijkt bij maatwerk zijn concrete aanbevelingen die in de actieagenda naar voren komen.

Heldere en realistische offerteaanvraag

Door bij het begin van de procedure te kiezen voor de juiste procedure, wordt het aanbestedingsproces vergemakkelijkt. Communiceer hierbij waarom voor een procedure is gekozen en laat in de uitvraag zo mogelijk ruimte aan de markt om met oplossingen te komen. Met kennis uit de markt en de te ontwikkelen EMVI-tool kunnen reële en passende gunningscriteria worden opgesteld. Daarnaast is een goede inschatting van het aantal inschrijvers en, afhankelijk van de gevraagde inspanning en de complexiteit van de uitvraag, een reële inschrijfkostenvergoeding van belang. Dit alles draagt bij aan de aantrekkelijkheid voor ondernemers om in te schrijven op aanbestedingen.

Vervolg

Behalve het uitvoeren van de actieagenda draait Beter Aanbesteden om een cultuuromslag bij zowel aanbestedende diensten als ondernemers. Die begint zoals gezegd met het creëren van bewustzijn. Dat vraagt om voortdurende aandacht voor het onderwerp vanuit overheden, (lokale) politiek, marktpartijen en brancheverenigingen.

Vanaf de publicatie van deze actieagenda zal het landelijk overleg Beter Aanbesteden zich gaan richten op het monitoren en evalueren van de acties en hun effect. Ook zal het landelijk overleg zich buigen over een structurele inbedding van Beter Aanbesteden.

Inleiding

Het traject Beter Aanbesteden heeft als doel de kwaliteit van aanbestedingen in de praktijk te verbeteren door aanbestedende diensten en ondernemers de dialoog met elkaar aan te laten gaan. Deze actieagenda is het resultaat van die dialoog. De agenda bevat aanbevelingen en concrete acties die worden uitgevoerd door partijen uit de praktijk, enkele koepelorganisaties en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. De ambitie is om met Beter Aanbesteden uiteindelijk alle bij aanbestedingen betrokken aanbestedende diensten en ondernemers te bereiken.

De actieagenda vormt een startpunt voor verbetering, een begin van een gezamenlijke, integrale aanpak om te komen tot een betere aanbestedingspraktijk. Om de aanpak te doen slagen zullen aanbestedende diensten en ondernemers met elkaar in dialoog moeten blijven en samen de verantwoordelijkheid nemen voor het uitvoeren en monitoren van de actieagenda.

Achtergrond

De Nederlandse overheid besteedt jaarlijks voor 73 miljard euro aan.¹ De overheid koopt hiermee in wat ze nodig heeft om haar primaire doelen te bereiken. Vanwege de forse omvang van dit bedrag kan ze hiermee tevens sturen op nevendoele van algemeen maatschappelijk belang, zoals duurzaamheid, social return en innovatie.² Voor het bedrijfsleven is de overheid een belangrijke marktpartij en een bron van inkomsten. Samen kunnen overheid en bedrijfsleven werken, leveringen en diensten creëren die maatschappelijke meerwaarde opleveren voor de burger.

De kwaliteit van het aanbestedingsproces is dan ook van grote invloed op de realisatie van zowel de primaire als nevendoele. Hoe beter er aanbesteed wordt, hoe meer dat oplevert. Ook grotere lange termijn doelen zoals een energie-, klimaatneutrale en circulaire gebouwde omgeving die bijvoorbeeld in de Bouwagenda vormgegeven worden, worden in grote mate bepaald door de kwaliteit van het aanbesteden.

.....
¹ Van Weert et al. (2016), Het inkoopvolume van de Nederlandse overheid. Een macroanalyse, Significant, Barneveld.

² Als het gaat om sociale, milieu- en innovatieve criteria is er dan ook synergie tussen Beter Aanbesteden en aanverwante trajecten als **Maatschappelijk Verantwoord Inkopen** en **Innovatiegericht Inkopen**. Ook is er synergie met trajecten als de **Bouwagenda** en de **Marktvisie**, een initiatief van Rijkswaterstaat, het Rijksvastgoedbedrijf, ProRail, Bouwend Nederland, NLingenieurs, de Vereniging van Waterbouwers, MKB Infra, UNETO-VNI en Astrin.

Goed aanbesteden is een sine qua non om deze doelen te halen, omdat Beter Aanbesteden nodig is om tot een hogere productiviteit van de bouwsector te komen.

Het traject Beter Aanbesteden komt voort uit de evaluatie van de Aanbestedingswet 2012, uitgevoerd in 2015. Deze evaluatie laat zien dat het aanbesteden als vak door de jaren heen is geprofessionaliseerd, maar dat er desondanks rond aanbestedingen tussen ondernemers en aanbestedende diensten nog steeds over en weer problemen en ergernissen worden ervaren. Het gaat dan bijvoorbeeld om kennis van de markt, toepassing van EMVI (Economisch Meest Voordelige Inschrijving) en SROI (Social Return On Investment), eenzijdige contractvoorwaarden, tenderkosten en onnodige clustering van opdrachten waardoor het MKB minder kansen heeft. Vooral het maken van fouten in de aanbesteding door aanbestedende diensten wordt als één van de grootste ergernissen van het bedrijfsleven genoemd. Aanbestedende diensten geven van hun kant aan zich regelmatig te ergeren aan de matige kwaliteit van vragen van ondernemers en het late moment in de procedure waarop deze gesteld worden. Dit alles geeft aanbesteden een slecht imago met als gevolg dat ondernemers afhaken en de overheid niet het maximaal mogelijke resultaat behaalt.

De genoemde problematiek is onverminderd actueel, zoals ook blijkt uit het regeerakkoord “Vertrouwen in de toekomst”³. In het regeerakkoord erkent het kabinet het belang van het beschikken over voldoende inkoopexpertise bij overheden. Het spreekt verder de ambitie uit om de inkoopkracht van de overheid beter te benutten voor het versnellen van duurzame transities, het inschakelen van kwetsbare groepen en om innovatief in te kopen. Het kabinet wil gemeentes ondersteunen bij het benutten van mogelijkheden om goede en betaalbare ondersteuning in het sociale domein in te kopen en kansen te bieden voor nieuwe toetreders en innovatieve vormen van ondersteuning. Aanbesteden door de overheid moet toegankelijker worden voor het MKB. Al deze voornemens vragen om een verbetering van de aanbestedingspraktijk en dus om Beter Aanbesteden.

Het traject Beter Aanbesteden mikt op het verbeteren van aanbesteden in de praktijk door een betere samenwerking tussen aanbestedende diensten en bedrijven te stimuleren. Naleving van de bestaande wet- en regelgeving, inclusief de Gids Proportionaliteit, is daarbij het uitgangspunt. Er kan veel worden gewonnen als ondernemers en aanbestedende diensten samenwerken vanuit wederzijds begrip, vertrouwen en onderling respect, vóór, tijdens en na een aanbestedingsprocedure.

.....
³ Regeerakkoord 2017-2021 “Vertrouwen in de toekomst”.

Werkwijze

Beter Aanbesteden is relevant voor alle aanbestedende diensten en hun opdrachtnemers. De gemeentelijke aanbestedingspraktijk vormt echter de focus van de opdracht van Beter Aanbesteden. Het beeld bestaat namelijk dat bij kleinere aanbestedende diensten, zoals gemeentes, in eerste instantie de meeste winst te behalen is als het gaat om verbetering in de praktijk. Omdat door gemeentes veelal wordt samengewerkt met regionale bedrijven is gekozen voor een regionale opzet, met aandacht voor de veelal landelijke problematiek.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat heeft Matthijs Huizing aangesteld als aanjager van dit traject met ondersteuning van de directie Mededinging & Consumenten van het ministerie. De aanjager heeft vijf regiovertegenwoordigers aangesteld. Die hebben elk zelf een regioteam samengesteld bestaande uit vertegenwoordigers van aanbestedende diensten en ondernemers. Deze teams hadden de opdracht te inventariseren welke problemen men in de praktijk ervaart en hiervoor gezamenlijk oplossingen in de vorm van concrete acties te bedenken. Om kruisbestuiving tussen de regio's te bevorderen, regio's te ondersteunen, uniformiteit te bewaken en voorgestelde acties te coördineren, is daarnaast een landelijk overleg ingericht, bestaande uit koepels van ondernemers en aanbestedende diensten, brancheverenigingen, het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, wetenschap en advocatuur.

De regionale aanpak en de focus op gemeentes laten onverlet, dat het traject ook voor andere regionale en nationale aanbestedende diensten, zoals ministeries, provincies en waterschappen, relevant is. Een aantal van hen is ook betrokken bij het werk van enkele regioteams.

Aan de regioteams zijn bij de start van het traject de volgende richtinggevende thema's meegegeven:

- (i) Verbetering van de beeldvorming rondom aanbesteden
- (ii) Verbetering van de kennis en kennisuitwisseling tussen ondernemers en aanbestedende diensten
- (iii) Meer aandacht voor het beroep en vakmanschap van de inkoper

De regioteams zijn verder vrijgelaten om het gesprek aan te gaan over de onderwerpen die zij het belangrijkste achtten. Tenslotte zijn zij de deskundigen uit de praktijk. De vijf regiovertegenwoordigers hebben de bevindingen van hun teams besproken met het landelijk overleg. Op deze manier zijn de belangrijkste thema's als het gaat om verbetering van de aanbestedingspraktijk geïdentificeerd.

Wet- en regelgeving

Uit de eerder genoemde evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 bleek dat problemen in de praktijk niet in de eerste plaats aan regelgeving geweten worden. Het traject Beter Aanbesteden richt zich daarom primair op het aanbesteden in de praktijk, dus de toepassing van de regels. Desondanks was regelgeving als gespreksonderwerp geen taboe binnen de regioteams van Beter Aanbesteden en dat is het nog steeds niet. Tijdens de gesprekken binnen de regioteams zijn echter niet of nauwelijks problemen met de regelgeving zelf op tafel gekomen en derhalve zijn er ook geen voorstellen voor aanpassing ervan. Er is een duidelijke consensus dat de focus in eerste instantie op verbetering van de praktijk en naleving van bestaande wet- en regelgeving (inclusief Gids Proportionaliteit) gericht dient te zijn. Juist daar is de meeste winst te behalen.

Te vaak ligt de focus op wat niet mag in plaats van op de mogelijkheden die de Aanbestedingswet wel biedt. Dit komt door risico-avers gedrag en onvoldoende kennis van de wettelijke mogelijkheden. Dat is regelmatig te zien bij aanbestedingen in het sociaal domein waar de verantwoordelijkheid voor de aanbesteding tegenwoordig bij gemeentes ligt.

Het belang van beter, en vooral ook bewust, aanbesteden wordt geïllustreerd door de problematiek van het aanbesteden in het sociaal domein. Gemeentes in Nederland zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet. Zij hebben de taak om kwalitatief goede zorg en ondersteuning voor een grotere groep inwoners in te kopen. Met name door gemeentes worden er vragen gesteld over het onderwerp 'aanbesteden binnen het sociaal domein'. Wanneer is er sprake van een verplichting om aan te besteden? Is het onvermijdelijk dat langdurige cliënt-hulpverlener relaties worden doorbroken? Hoe kan flexibiliteit worden gecreëerd, als op voorhand niet duidelijk is wat de precieze omvang van de zorg- of ondersteuningsbehoefte zal zijn? Hoe wordt continuïteit van zorg gewaarborgd? Hoe kunnen prestaties uit het verleden worden meegenomen in de beoordeling van inschrijvers? Is het mogelijk om in gesprek te gaan met potentiële hulpverleners? Op welke wijze kan innovatie worden bevorderd? Het is van belang om inzichtelijk te maken hoe gemeentes goede samenwerkingsrelaties met aanbieders vorm kunnen geven onder de aanbestedingswet. De ontwikkelrichting voor aanbesteden in het sociaal domein moet verschuiven naar doelmatigheid in plaats van alleen rechtmatigheid. De Aanbestedingswet biedt hiertoe voldoende mogelijkheden.

Bewustzijn

Tijdens de gesprekken aan de regiotafels is een scala van ervaren problemen aan bod gekomen. De meeste zijn niet nieuw. Vaak is de oplossing “het gewoon (beter) doen”. Waarom gebeurt het dan niet? Tijdens de gesprekken over de problemen bij aanbesteden bleek er één rode draad te zijn, te weten bewustzijn of, beter gezegd, het gebrek daaraan. Het gaat dan om het bewustzijn dat een belangrijk deel van het overheidsbudget ingekocht en aanbesteed wordt. Dat goed aanbesteden leidt tot lagere directe en indirecte inkoopkosten en een hogere kwaliteit van de output. Het bewustzijn dat hiervoor een adequaat ingerichte en gepositioneerde inkooporganisatie nodig is. Het bewustzijn dat een goed doordachte uitvraag en een zorgvuldig gekozen procedure betere resultaten opleveren. Het bewustzijn dat prijsvechten op termijn leidt tot minder marktpartijen, minder keuze, minder kans op een innovatieve oplossing en onvoldoende kwaliteit. Het bewustzijn dat clusteren weliswaar efficiënt kan zijn maar ook kan leiden tot afhankelijkheid van één marktpartij. Het bewustzijn dat communicatie tussen overheid en marktpartijen voor, tijdens en na een aanbesteding zorgt voor een betere aansluiting tussen vraag en aanbod. Het bewustzijn dat de aanbestedingsregels veel meer ruimte geven dan men denkt. Het bewustzijn dat alleen lokaal denken niet leidt tot het bereiken van het gezamenlijke doel op het gebied van social return en niet in het belang is van het MKB. Beter Aanbesteden is in de eerste plaats bewust aanbesteden.

Dat gebrek aan bewustzijn zien we over de volle breedte. Bij inkopers, als direct verantwoordelijken voor een goede uitvraag. Bij ondernemers die inschrijven en mede verantwoordelijk zijn voor de onderlinge communicatie. En zeker ook bij de politiek bestuurlijke omgeving. Uiteindelijk is het de politiek die inkoopafdelingen organisatorische en beleidsmatige kaders meegeeft. Vaak maken deze kaders het voor inkopers lastig om goed aan te besteden.

Actieagenda

Beter Aanbesteden vergt dus bewustzijn en wel op vele verschillende punten, van inkooporganisatie tot procedurekeuze en van marktkennis tot offreren. Veel onderwerpen hangen met elkaar samen. Om toch enige structuur aan te brengen zijn de onderwerpen in deze actieagenda thematisch gegroepeerd, zoveel mogelijk op volgorde van de verschillende fases in het aanbestedingsproces. Bij ieder thema worden aanbevelingen gedaan, zijn concrete acties geformuleerd en de voor de uitvoering verantwoordelijke partij(en) benoemd. De actieagenda omvat 23 actiepunten verdeeld over 12 thema's.

1 Inkooporganisatie

Het belang van inkoop wordt op bestuurlijk niveau binnen aanbestedende diensten vaak onvoldoende beseft. Gemeentes bijvoorbeeld besteden jaarlijks bijna de helft van hun totale budget aan (ongeveer 25 miljard euro)⁴. Toch wordt er relatief weinig aandacht besteed aan de organisatie van de inkoop. Dit is een belangrijk punt, want het is een belangrijke oorzaak van veel van de hieronder aan bod komende problemen. Inkoopers kunnen nog zo van goede wil zijn maar als de organisatie onvoldoende op inkoop is ingericht zal het ze niet lukken voor, tijdens en na aanbestedingsprocedures voldoende te communiceren met de markt, kennis van de verschillende markten te krijgen en voldoende tijd te nemen (of krijgen) voor aanbestedingsprocedures.

Positie van de inkoper

Zo wordt het belang van inkoop meestal niet gereflecteerd in de inbedding van de inkoopafdeling binnen de gemeentelijke organisatie en het aantal en schaalniveau van de medewerkers van deze afdeling. Het bedrijfsleven heeft deze slag al wel gemaakt. Het is wenselijk dat ook de overheid inkoop hoger in de organisatie verankert. Een versterking van de kwantitatieve en kwalitatieve bezetting van de inkoopafdeling kost uiteraard geld. Dit wordt echter gecompenseerd door lagere organisatiekosten omdat er minder fouten worden gemaakt en door hogere kwaliteit en lagere kosten van de werken, leveringen en diensten die men inkoop.

AANBEVELING: *veranker de positie van inkoop hoger in de organisatie, verbeter de kwantiteit en kwaliteit van de inkoopafdeling en verbeter het imago van de overheidsinkoper.*

ACTIE 1: *het uitbrengen van een 'publicatie organisatorische en strategische aspecten van inkoop'.*

.....
⁴ CBS-rapport: uitgaven in 2016: € 53,6 miljard
Significant (2016), "Inkoopvolume van de Nederlandse overheid"

Communicatie tussen budgethouder en inkoper

Ook de interne communicatie bij aanbestedende diensten kan vaak beter. Binnen een aanbestedende dienst is degene die de verantwoordelijkheid draagt voor het uitgeven van vastgestelde budgetten (bestuurder of budgethouder) namelijk vaak niet dezelfde persoon als diegene die de daadwerkelijk aanbesteding verzorgt (de inkoper). In de praktijk weten bestuurders en behoeftebestellers de inkopers niet altijd te vinden en worden inkopers te laat betrokken. Op die manier worden aanbestedingen haastklussen en wordt de inkoper als lastig ervaren. Inkopen is echter een vak. Voor alle betrokkenen is het wenselijk dat het belang en de positie van de inkoper wordt erkend door hem vroegtijdig te betrekken als er een inkoopbehoefte ontstaat.

AANBEVELING: *verbeter de communicatie tussen beleid, bestuur en inkoop.*

ACTIE 2: *het maken van een factsheet over de inkoopfunctie.*

Voorbeeld: inkoop samenwerkingen

Op verschillende plekken in Nederland werken aanbestedende diensten samen op het gebied van inkoop. Bekende voorbeelden zijn Bizob, dat actief is voor inmiddels 25 gemeentes in Oost-Brabant en enkele aan de gemeentes gelieerde organisaties en de stichting Rijk, die actief is voor 18 gemeentes in de provincies Noord- en Zuid-Holland en Utrecht.

R. Peerenboom, wethouder gemeente Uden: "Door ons aan te sluiten bij Bizob heeft onze gemeente de inkoop verder kunnen professionaliseren, terwijl we niets ingeleverd hebben ten aanzien van beleidsvrijheid. Als wethouder heb ik oog voor de ondernemers binnen de gemeente. Samen met Bizob kunnen wij hen goed informeren over het reilen en zeilen binnen aanbestedingen. De binnen Bizob opgebouwde kennis ten aanzien van inkoopsoftware, veranderingen in wet en regelgeving en dergelijke waren hierbij van meerwaarde."

Er bestaat een grote variëteit aan omvang en vormen van samenwerking. PIANOo heeft deze in 2015 in kaart gebracht (<https://www.pianoo.nl/document/11200/kaart-gemeentelijke-inkoop samenwerkingen-in-nederland>) en werkt op dit moment aan een actualisatie daarvan. In de stad Groningen werken 14 (semi-)overheidsorganisaties samen op het gebied van inkoop binnen het Inkoopplatform Groningen (IPG). Het IPG richt zich op de verbinding, delen van kennis/expertise, hun medewerkers van en alle afdelingen die diensten van deze afdelingen afnemen van (semi-)overheidsorganisaties. Hierbij wordt de verbinding gezocht met aanpalende organisaties en instanties.

Samenwerking met andere aanbestedende diensten

Vooral voor kleinere aanbestedende diensten is het lastig of zelfs onmogelijk om alle benodigde inkoopkennis zelf in huis te hebben. Samenwerking met andere aanbestedende diensten kan helpen voldoende kennis in huis te halen en houden. In Nederland is een aantal samenwerkingsverbanden tussen gemeentes op het gebied van inkoop actief. Hoewel deze allemaal een verschillende vorm van samenwerking kennen, hebben ze wel hetzelfde gemeenschappelijke doel: namelijk door samenwerking de inkoop te professionaliseren. Samenwerking zorgt voor meer specialistische kennis bij de inkopers en dat zich vertaalt in de kwaliteit van werken, leveringen en diensten en heeft een direct effect op de beheersing van doorloop- en levertijden. Het is bij samenwerking wel zaak te waken voor onnodig clusteren, dat immers verboden is.

AANBEVELING: *overweeg samenwerking om inkoopkennis op peil te brengen en te houden.*

ACTIE 3: *het in kaart brengen van de verschillende bestaande inkoop samenwerkingen.*

Risico-aversie

Aanbestedingen vinden per definitie plaats binnen een bepaalde politieke context. De angst voor politieke problemen bij procedurele fouten, budgetoverschrijdingen of het niet halen van een deadline zorgt voor risico-avers gedrag. Communicatie met de markt wordt daarom tot een minimum beperkt, men kiest voor de meest veilige procedure en legt zoveel mogelijk risico's bij de markt (zie ook onder "risico-allocatie"). Dit leidt niet altijd tot het beste resultaat.

AANBEVELING: *durf te denken in kansen in plaats van in risico's.*

2 Kennis

Kennis van de markt

Goed aanbesteden begint met kennis van de markt. Welke nieuwe ontwikkelingen zijn er? Zijn er nieuwe oplossingen of nieuwe marktpartijen? Hoe belangrijk zijn wij als opdrachtgever voor deze markt? Dat zijn allemaal vragen die beantwoord moeten worden alvorens met een aanbestedingsprocedure te beginnen.

Zeker bij kleinere aanbestedende diensten is marktkennis niet altijd over de volle breedte in huis. Dat is begrijpelijk gelet op de capaciteit en de veelheid van onderwerpen waar een aanbesteding over kan gaan, maar leidt tot problemen als een verkeerde uitvraag gedaan wordt. Het leidt ook tot gemiste kansen omdat de overheid dan niet de kwaliteit en het innovatiepotentieel benut die wel in de markt aanwezig zijn. Twee oorzaken liggen hier aan ten grondslag: het niet zien van het belang van het benutten van de kracht van de

markt en het ontbreken van voldoende menskracht binnen de inkoopafdeling. Inkopen en aanbesteden gaan tenslotte over een groot aantal verschillende werken, leveringen, diensten en sectoren. Al die kennis vergaren kost tijd. Samenwerking en kennis-uitwisseling met andere gemeentes, zoals eerder genoemd, kan hier soelaas bieden, ook om de inspanning aan de marktzijde te beperken.

AANBEVELING: *maak als aanbestedende diensten gebruik van elkaars kennis bij het vergaren en behouden van marktkennis.*

Voorbeeld: marktdagen en congressen

Op verschillende plaatsen in Nederland worden marktdagen georganiseerd. MKB Nederland Midden is bijvoorbeeld zeer actief op dit terrein. Maar het komt ook voor dat aanbestedende diensten dit soort initiatieven nemen, al dan niet samen met het bedrijfsleven. Voorbeelden zijn het congres “Samen slimmer” van de provincie Noord-Holland, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, waterbedrijf PWN en Bouwend Nederland en de recente marktdag van de zuidelijke waterschappen samen met Bouwend Nederland. In het noorden werkt het Inkoopplatform Groningen nauw samen met MKB Noord en VNO-NCW en organiseert samen met deze instanties workshops, seminars en kennisbijeenkomsten. Eén keer per jaar wordt een congres georganiseerd waar “Inkoop... Verkoop ontmoet”.

Erik van Doorn, directeur Van Doorn Geldermalsen: “Het ontmoeten van opdrachtnemers en opdrachtgevers tijdens een marktdag levert een belangrijke bijdrage aan het meer begrip krijgen voor elkaars positie en belang. Hierdoor ontstaat er meer begrip en vertrouwen wat uiteindelijk leidt tot een betere samenwerking.”

Michel Kottevan, wethouder gemeente Borne: “De marktdag aanbesteden heeft als doel: kennis opdoen, kennis delen en kennis maken. Samenwerken betekent ook het benutten van elkaars sterke kanten, waardoor er betere aanbestedingen worden gedaan en daardoor ook betere inschrijvingen.”

Tegelijkertijd is het ook de markt die er belang bij heeft om dat potentieel zichtbaar te maken. Verbetering van de marktkennis is dan ook een zaak voor beide partijen. Een deel van de oplossing ligt in de hiervoor genoemde onderlinge communicatie, rondom en tijdens aanbestedingsprocedures. De oplossing kan bijvoorbeeld ook gezocht worden in marktdagen, marktconsultaties of in het opzetten van regionale kenniscentra met een afvaardiging van de aanbestedende diensten. Brancheorganisaties kunnen hierbij een

belangrijke rol spelen, opnieuw ook om de inspanning aan de marktkant te beperken. Ook aanbestedende diensten organiseren soms hun eigen marktdagen of congressen. Behalve aan marktdagen kan ook gedacht worden aan andere activiteiten, zoals stages over en weer, om de dialoog tussen markt en overheid tot stand te brengen.

AANBEVELING: *ga de dialoog met de markt aan, ook voorafgaand aan een aanbesteding.*

ACTIE 4: *het zorgen voor een structuur en een coördinatiepunt voor het structureel organiseren van marktdagen in het gehele land.*

Inhoudelijke (uitvoerings-)kennis

Behalve kennis van de markt is ook inhoudelijke kennis van het werk, de levering of de dienst die ingekocht wordt essentieel om tot een goede en werkbare opdracht te komen. Deze kennis kan omschreven worden als materiedeskundigheid. Hoewel deskundigheid extern ingehuurd kan worden, is het aan te bevelen om zelf voldoende deskundigheid in huis te houden. Hiermee voorkomt men een te grote afhankelijkheid van derden. Als deze kennis niet in huis is bij de aanbestedende dienst kan deze ook gedurende de specificatiefase gebruik maken van een marktpartij.

ACTIE 5: *het starten van een pilotproject voor het inzetten van een materiedeskundige marktpartij bij het opstellen van de specificatie.*

Opleidingen

Inkoop is een vak. Voor professionele inkoop zijn goed opgeleide publieke inkopers nodig. Er bestaan goede opleidingen voor professionals, zoals die van de NEVI. Toch wordt het als een gemis beschouwd dat er nauwelijks HBO- en universitaire opleidingen voor publieke inkopers zijn.

ACTIE 6: *het delen van ervaringen van de minor “inkoopmanagement” met andere HBO-onderwijsinstellingen en het ontwikkelen van een nieuwe visie op inkooponderwijs.*

3 Inkoopbeleid

Transparantie inkoopbeleid en -planning

In het inkoopbeleid leggen gemeentes vast hoe zij de aanbestedingsregelgeving invullen en welke (neven)doelen zij met inkoop nastreven. Transparantie van het inkoopbeleid is dan ook van groot belang voor opdrachtnemers om te kunnen bepalen of een gemeente als opdrachtgever interessant is voor hen. Lang niet alle aanbestedende diensten echter publiceren hun inkoopbeleid of inkoopkalender op internet. Het (tijdig) publiceren van

inkoopbeleid en inkoopkalender (bijvoorbeeld direct na vaststelling van de gemeentelijke begroting) draagt bij aan meer gerichte inschrijvingen. Dat is efficiënt voor zowel het bedrijfsleven als de aanbestedende dienst.

AANBEVELING: *publiceer in een vroegtijdig stadium als aanbestedende dienst je inkoopbeleid en -kalender.*

ACTIE 7: *het ontwikkelen en promoten van een model voor een paspoort voor aanbestedende diensten.*

SROI-beleid

Veel aanbestedende diensten kennen een SROI-beleid (Social Return On Investment) met als doel het vergroten van de arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Gemeentes worstelen soms met dit beleid. Aan de ene kant willen ze hiermee de participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, bij voorkeur uit hun eigen gemeente, bevorderen. Aan de andere kant moet dit op zo'n manier gebeuren dat de eisen passen bij de opdracht en dat het SROI-beleid die mensen ook daadwerkelijk helpt bij het vinden van een (vaste) baan. Verschillende gemeentes gaan hier verschillend mee om, ook waar het gaat om aanbestedingen. Bedrijven ervaren dit als problematisch.

Voorbeeld: Friese werkwijze

In Friesland is men tot het inzicht gekomen dat een eenduidig SROI-beleid alle betrokken partijen meer oplevert. De Provincie Friesland en alle Friese gemeentes hebben in samenwerking met ondernemers een gezamenlijk SROI-beleid opgesteld. Voor geheel Friesland gelden dezelfde eisen en de 'social return' dient niet per se lokaal maar in Friesland te vallen.

K. Mackus, P&O functionaris bij Roelofs: "Onze visie is dat duurzame inzetbaarheid het hoofddoel moet zijn van SROI. Onze ervaring is dat de Friese werkwijze door reële kaders te bieden juist bijdraagt aan deze duurzame inzetbaarheid. Als voorbeeld: binnen Roelofs heeft dit beleid geleid tot een toename van arbeidsovereenkomsten met jongeren die aan de zijlijn stonden."

Y. Koch, HRM Adviseur bij KWS: "De Friese werkwijze zorgt voor eigenaarschap, eenduidigheid en verbinding. Zo geeft social return werk betekenis, daar waar het voor bedoeld is."

Het goed toepassen van SROI vergt verschillende afwegingen van een opdrachtgever. Niet elke opdracht is qua aard of omvang even geschikt. Een verkeerde inzet van SROI-beleid kan tot perverse effecten leiden. Zo komt het voor dat ondernemers zich gedwongen voelen medewerkers te ontslaan en opnieuw in te huren om aan SROI-eisen te voldoen. Ook wordt er niet altijd gecontroleerd of aan de SROI-eisen is voldaan, met oneerlijke concurrentie achteraf als gevolg. Tenslotte leiden verschillen in het beleid tussen gemeentes tot onduidelijkheid en dit kan ertoe leiden dat ondernemers zich per opdracht aanpassen aan de eisen in plaats van dit structureel te doen.

AANBEVELING: *overweeg bij elke opdracht of toepassing van SROI passend en haalbaar is.*

AANBEVELING: *formuleer een SROI-eis als uitvoeringsvoorwaarde.*

AANBEVELING: *ontwikkel een uniforme aanpak in samenspraak met andere overheden en ondernemers.*

ACTIE 8: *het opzetten van een uniform SROI-beleid en werkwijze in alle arbeidsmarktregio's.*

Uitnodigingsbeleid

Gemeentes hebben nogal eens te maken met de wens vanuit de lokale politiek om vooral lokale ondernemers voor onderhandse aanbestedingen uit te nodigen. Als motief daarvoor worden onder andere aangevoerd economische overwegingen, lokale werkgelegenheid, de directe inzetbaarheid van ondernemers en hun bekendheid met plaatselijke omstandigheden. Afgezien van het feit dat het toekennen van een bevoorrechte positie aan lokale ondernemingen op gespannen voet staat met het beginsel van gelijke behandeling, levert dit ook niet altijd de meest geschikte opdrachtnemer op.

Ook moet er voor worden gewaakt dat de aanbestedende dienst bij het selecteren van de bedrijven die worden uitgenodigd voor een onderhandse aanbesteding, zulke hoge maatstaven stelt dat zij voor kleinere ondernemingen disproportioneel zijn. Het helpt wanneer de aanbestedende dienst een evenwichtig uitnodigingsbeleid voor onderhandse aanbestedingen formuleert. Van belang is dat ten minste achteraf kan worden gemotiveerd hoe de aanbesteder is gekomen tot de keuze van de tot inschrijving uitgenodigde partijen.

AANBEVELING: *ontwikkel een uitnodigingsbeleid voor onderhandse aanbestedingen en maak – met inachtneming daarvan – per opdracht een bewuste keus van de uit te nodigen partijen.*

4 Inkoopvoorwaarden

Paritaire contractvoorwaarden per sector

Contractvoorwaarden blijken bij aanbestedingen vaak aanleiding te geven tot discussie tussen opdrachtgever en (potentiële) opdrachtnemer, met hoge lasten aan beide kanten als gevolg. Bij contracten tussen aanbestedende diensten en ondernemers worden de contractvoorwaarden vaak eenzijdig door de aanbestedende dienst bepaald. Dit blijkt uit signalen van diverse branches, waaronder de advies- en de taxibranche. Door die eenzijdige opstelling is de kans groot dat onvoldoende rekening wordt gehouden met de gerechtvaardigde belangen van de marktpartij en dat de voorwaarden daardoor onevenwichtig zijn. Eenzijdig opgestelde contractvoorwaarden kunnen onredelijke gevolgen voor opdrachtnemers met zich mee brengen.

Dit leidt regelmatig tot veel vragen over de contractvoorwaarden in de inlichtingenronde(s), tot ontevredenheid bij ondernemers over de inhoud van de voorwaarden en zelfs tot situaties waarin ondernemers niet mee doen met een aanbesteding omdat de contractvoorwaarden voor hen niet acceptabel zijn. Ook voor aanbestedende diensten is die situatie niet wenselijk: zij hebben immers veel werk aan het beantwoorden van die vragen en missen potentieel geschikte opdrachtnemers.

Een oplossing voor conflicten over contractvoorwaarden kan het opstellen van paritaire voorwaarden per branche zijn. Paritaire contractvoorwaarden zijn contractvoorwaarden die voor een specifieke branche gezamenlijk opgesteld zijn en onderschreven worden door opdrachtnemers en opdrachtgevers in die branche. Conform de Gids Proportionaliteit dienen deze voorwaarden integraal in de branche toe gepast te worden. De bouwsector heeft hiermee reeds positieve ervaringen.

AANBEVELING: *streef naar paritaire inkoopvoorwaarden per branche en pas deze uniform en integraal toe.*

ACTIE 9: *het opstellen van paritaire contractvoorwaarden per branche.*

Uniforme inkoopvoorwaarden

Vergelijkbare aanbestedende diensten gebruiken voor standaardleveringen, -werken en diensten vaak standaard inkoopvoorwaarden. Veel gemeentes wijken in hun standaardvoorwaarden af van het uniforme model van de VNG, elk op hun eigen manier. Waar aanbestedende diensten van dit model en onderling van elkaar afwijken is niet makkelijk te ontdekken. Dit leidt regelmatig tot veel vragen over de voorwaarden bij de inlichtingenronde(s). Vragen die ook allemaal beantwoord moeten worden, met onnodige administratieve lasten tot gevolg. Meer gebruik van uniforme inkoopvoorwaarden en duidelijkheid over eventuele afwijkingen kunnen dit voorkomen.

AANBEVELING: *werk zoveel mogelijk met het uniforme inkoopvoorwaardenmodel van de VNG en maak helder waar je afwijkt.*

AANBEVELING: *bekijk inkoopvoorwaarden niet alleen vanuit het perspectief van de aanbestedende dienst maar ook vanuit het perspectief van het bedrijfsleven.*

ACTIE 10: *aanpassing toelichting op het VNG-model Uniforme Inkoopvoorwaarden.*

Risicoallocatie

Opdrachtgevers, en zo ook aanbestedende diensten, hebben de natuurlijke neiging om risico's zoveel mogelijk af te wentelen op hun contractpartners. Zeker in sectoren waar ondernemers sterk afhankelijk zijn van overheidsopdrachten kan dit ertoe leiden dat ondernemers noodgedwongen risico's accepteren die zij niet kunnen dragen en/of kunnen beïnvloeden.

AANBEVELING: *ga als opdrachtgever en opdrachtnemer met elkaar de dialoog aan over risico's.*

AANBEVELING: *leg het risico daar waar dit het beste beheerst kan worden en deel onbeheersbare risico's.*

5 Keuze van de procedure

De Aanbestedingswet kent verschillende procedures en biedt flexibiliteit in de inrichting van de aanbestedingsprocedure. Van deze keuzemogelijkheden en flexibiliteit wordt echter niet altijd gebruik gemaakt, zeker door kleinere aanbestedende diensten. Daar is men vaak onbekend met de mogelijkheden of valt men terug op de 'veiligheid' van de standaardprocedure. Meer bekendheid met de mogelijkheden en procedures die de wet biedt zou de kwaliteit van aanbestedingen kunnen verbeteren.

AANBEVELING: *kies die procedure die het beste past bij het onderwerp van de opdracht en leg uit waarom.*

Uitvraag

De kwaliteit van de uitvraag is bepalend voor het resultaat. Te vaak kiest een aanbestedende dienst voor een volledig dichtgetimmerde uitvraag. Hierdoor mist men de kans op innovatieve oplossingen. Als aanbestedende diensten ruimte laten in de uitvraag door meer functioneel te beschrijven waaraan het werk, de dienst of de levering moet voldoen, kunnen ondernemers creatieve oplossingen aanbieden. Ook in de gevallen waar de uitvraag minder gesloten gesteld wordt, wordt aanbieders veel te weinig toegestaan om varianten aan te bieden.

AANBEVELING: *laat in de uitvraag zo mogelijk ruimte aan de markt om met oplossingen te komen.*

ACTIE 11: *het verkennen en bevorderen van een 'ruimere' wijze van uitvragen.*

Nader selecteren

Wanneer de aanbestedende dienst kiest voor toepassing van de niet-openbare procedure, kan een ieder zich als geïnteresseerde aanmelden. Aan de hand van tevoren bekend gemaakte minimumeisen bepaalt de aanbestedende dienst wie van de geïnteresseerden geschikt zijn om te worden uitgenodigd tot het doen van een inschrijving. Heel vaak stelt de aanbestedende dienst – ook om lasten van deelname aan de aanbesteding te beperken – een maximum aan het aantal uit te nodigen geschikt gevonden gegadigden, zoals 3 of 5 inschrijvers. Indien het aantal geschikte gegadigden echter groter is dan het gestelde maximum, zal de aanbestedende dienst het aantal uit te nodigen partijen meestal tot dat maximum terug willen brengen. Dit terugbrengen (ook wel shortlisten genoemd) moet wederom gebeuren aan de hand van tevoren bekend gemaakte criteria voor het maken van een nadere selectie. Het valt in de praktijk niet mee om andere verantwoorde criteria op te stellen om nader te selecteren. De verleiding is groot om dezelfde criteria te hanteren en alleen de minimumeisen te verhogen, maar dat heeft vaak tot gevolg dat de bedrijven met meer omzet en meer ervaring het beste scoren, iets dat ten nadele werkt van het MKB en vooral start-ups. Daarmee worden marktkansen gemist. Het op die manier nader selecteren staat op gespannen voet met het proportionaliteitsbeginsel.

AANBEVELING: *indien je nader selecteert, stel dan proportionele nadere selectiecriteria.*

ACTIE 12: *het opstellen van een handreiking ‘Nader selecteren’.*

6 Clustering

De Aanbestedingswet bepaalt dat aanbestedende diensten hun opdrachten niet onnodig samen mogen voegen. Aanbestedende diensten moeten bij het bepalen van de afbakening van hun opdracht onder meer acht slaan op de samenstelling van de markt, reële kansen voor het MKB op opdrachten en op de samenhang van de opdrachten. Besluiten ze toch samen te voegen, dan moeten ze die beslissing motiveren in de aanbestedingsstukken. Toepassing van de huidige regels met betrekking tot clusteren, zoals opgenomen in de wet en Gids Proportionaliteit, levert in de praktijk nog steeds discussie op. Door onnodig te clusteren kan het met name voor MKB-bedrijven en starters onmogelijk gemaakt worden om zelfstandig mee te doen met aanbestedingen. Dat is ook vanuit overheidsperspectief onwenselijk: aanbestedende diensten kunnen immers hun voordeel doen met nieuwe oplossingen die juist ook bij kleine, innovatieve bedrijven vandaan komen. Een ander nadeel van clusteren is dat een aanbestedende dienst teveel afhankelijk kan worden van één aanbieder tijdens de contractperiode. Bovendien kan teveel clusteren de structuur van de markt in negatieve zin beïnvloeden, wat op langere termijn ook niet in het belang van aanbestedende diensten is. De huidige problematiek rond clusteren moet inzichtelijk gemaakt worden aan de hand van de wettelijke regels, bijbehorende jurisprudentie en goede praktijkvoorbeelden.

AANBEVELING: *houd bij beslissingen over de omvang van opdrachten rekening met de belangen van overheid én bedrijfsleven.*

AANBEVELING: *denk na over de gevolgen die samenvoegen van opdrachten heeft op de markt zoals de afhankelijkheid van één contractpartner.*

ACTIE 13: *het inzichtelijk maken van de problematiek rond clusteren en voorstellen doen voor verbetering in de huidige praktijk.*

7 Tenderkosten

Inschrijven op aanbestedingen kost een ondernemer tijd en geld. Tegenover die kosten staan een kans op het krijgen van de opdracht en de waarde. Kosten, kans en waarde horen in balans te zijn. Ondernemers signaleren echter dat bij sommige aanbestedingen die balans er niet is, bijvoorbeeld als gevolg van een verkeerde keuze en invulling van de aanbestedingsprocedure. Als bij de initiële inschrijving al heel veel gevraagd wordt van inschrijvers moeten individuele ondernemers hoge kosten maken. Het kan ook zijn dat de procedure te veel inschrijvers toelaat waardoor de totale tenderkosten te hoog zijn ten opzichte van de waarde van de opdracht. Hierdoor haken ondernemers bij voorbaat af. Dat is zonde voor hen én voor de aanbestedende diensten. Door meer rekening te houden met kosten en kansen in de keuze voor procedure en de invulling van eisen kunnen aanbestedende diensten de balans bewaren.

Tenderkosten worden in de praktijk minder vaak vergoed dan zou behoren te gebeuren. Dit geldt bijvoorbeeld wanneer een aanbesteding in een vergevorderd stadium wordt ingetrokken, of – in de bouw – wanneer inschrijvers naast rekenwerk ook heel veel tekenwerk moeten doen om te kunnen aanbieden.

AANBEVELING: *schat vooraf in hoeveel inschrijvers er te verwachten zijn en welke (totale) kosten deze moeten maken bij de inschrijving.*

AANBEVELING: *ken, afhankelijk van het type uitvraag en de gevraagde inspanning, een reële tenderkostenvergoeding aan inschrijvers toe. Ook als een aanbestedende dienst een procedure stopzet, kan dit aan de orde zijn.*

ACTIE 14: *het opstellen van een handreiking ‘Tenderkostenvergoeding’.*

8 Gunningscriteria

Het goed invullen en wegen van gunningscriteria is geen makkelijke opgave. Aanbestedende diensten worstelen met de invulling van onderscheidende criteria. Ondernemers worden soms geconfronteerd met onrealistische of onnodig belastende criteria, terwijl aanbestedende diensten merken dat ondernemers gedurende de uitvoering van een opdracht niet altijd serieus invulling geven aan de door hen gestelde criteria.

Gunnen op laagste prijs

Door gunningscriteria op te nemen die zien op nevendoele laten aanbestedende diensten inschrijvers hierop concurreren. Het is echter niet altijd mogelijk voor bedrijven om zich hierop te onderscheiden. Ook is het opnemen van nevendoele als criterium niet altijd wenselijk, zeker als ze het primaire doel gaan overschaduwen of als het eigenlijk een minimumeis dient te zijn. Als het gaat om, bijvoorbeeld, veiligheid, zou elke inschrijver dezelfde minimumnormen moeten naleven. In dat geval ligt opname van gunningscriteria die betrekking hebben op veiligheid niet voor de hand: veiligheid moet dan onderdeel van de contractuele voorwaarden zijn. Gunnen op laagste prijs kan in sommige gevallen een gerechtvaardigde keuze zijn.

Belang onderscheidende kwaliteitscriteria

Er zijn echter ook gevallen bekend van een “race to the bottom” op prijs tussen inschrijvers. Dit komt zelfs voor in een aanbesteding waarin wel degelijk kwalitatieve gunningscriteria zijn opgenomen. Door een te lage weging van kwaliteit, of wanneer men zich niet kan onderscheiden op kwaliteit, wordt de prijs snel de doorslaggevende factor. Dit kan er toe leiden dat opdrachten voor een te lage prijs worden uitgevoerd. Uiteindelijk gaat dit ten koste van de kwaliteit en brengt het arbeidsvoorwaarden van medewerkers in gevaar. Ook kan het op termijn leiden tot het faillissement van de opdrachtnemer. In dat geval komt ook de dienstverlening van de opdrachtgever in de knel. Zorgvuldig opgestelde kwalitatieve gunningscriteria waarop ondernemers zich kunnen onderscheiden leveren de overheid betere resultaten op. Marktpartijen kunnen aanbestedende diensten adviseren vanuit hun eigen positie en kennis.

Gunningscriteria en innovatie

De aanbestedende dienst gunt de opdracht aan de partij die de economisch meest voordelige inschrijving doet (EMVI)⁵. In de gunningscriteria geven overheden aan wat belangrijk is in een opdracht, zodat ondernemers zich daarop kunnen onderscheiden. In bepaalde gevallen worden extra criteria gesteld, die te maken hebben met sociale, milieu- en innovatieve kenmerken. Op deze manier kan de overheid met een aanbesteding niet alleen haar hoofddoel realiseren, maar er ook nevensdoelen aan koppelen. Met de juiste gunningscriteria kan de overheid gebruik maken van het innovatieve vermogen van de markt. Dit alles biedt ook kansen voor bedrijven omdat ze zich daarop kunnen onderscheiden.

AANBEVELING: *maak gebruik van marktkennis om tot reële en passende gunningscriteria te komen.*

ACTIE 15: *het opzetten van Regionale Adviespunten Aanbesteden.*

ACTIE 16: *het publiceren en uitleggen van best practices ‘Gunnen op laagste prijs’.*

ACTIE 17: *het ontwikkelen van een EMVI-tool.*

ACTIE 18: *updaten van marktdossiers.*

9 Tijd, termijnen en kwaliteit beantwoording

De aanbestedende dienst bepaalt, binnen wettelijke kaders, de doorlooptijd van en termijnen binnen een aanbestedingsprocedure. Het is van groot belang dat zij reële termijnen stellen, zowel voor de inschrijvers (om kwaliteit te kunnen leveren) als voor henzelf (om de stukken zorgvuldig te kunnen bekijken). In de praktijk gaat dat wel eens mis. Ook komt het voor dat termijnen op zich voldoende lang zijn, maar bijvoorbeeld rondom feestdagen gepland zijn, zodat inschrijvers gedwongen zijn om onder de kerstboom door te werken. Soms zal dat onvermijdelijk zijn, maar als dat niet zo is, zou de planning anders moeten kunnen.

Bij veel aanbestedingen zit de datum waarop vragen door een aanbestedende dienst moeten zijn beantwoord vrij dicht op de sluitingsdatum voor de inschrijving. Mogelijke inschrijvers hebben daardoor (te) weinig tijd om de inschrijving aan te passen. Voor een aanbestedende dienst is het ook beter dat hiervoor voldoende tijd gegeven wordt, omdat dit de kwaliteit van de inschrijvingen ten goede komt.

⁵ Sinds de wijziging van de Aanbestedingswet 2012 is Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) de overkoepelende term voor drie soorten gunningscriteria, namelijk laagste prijs, laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit en beste prijs-kwaliteit verhouding.

AANBEVELING: *houd bij het maken van een planning rekening met de belangen van inschrijvers.*

ACTIE 19: *het aandacht vragen voor planning, termijnen en kwaliteit van beantwoording.*

Kwaliteit beantwoording

Een veelgehoorde klacht is dat de beantwoording van een vraag alleen bestaat uit een verwijzing naar de tekst waarop de vraag betrekking heeft. Ondernemers voelen zich in zo'n geval niet serieus genomen en het komt de kwaliteit van de inschrijving niet ten goede omdat een relevante vraag onbeantwoord blijft. Andersom is er ook kritiek. Aanbestedende diensten worden regelmatig geconfronteerd met vragen waaruit blijkt dat een ondernemer de stukken niet goed heeft gelezen. Een mogelijke oplossing voor het beantwoorden van vragen is het organiseren van een mondelinge inlichtingenbijeenkomst. Hoewel verslaglegging dan nog steeds nodig is, wordt het aantal schriftelijke vragen en antwoorden daarmee beperkt en het geeft de inschrijvers de mogelijkheid een vervolgvraag te stellen als het antwoord onvoldoende duidelijk is.

AANBEVELING: *neem zowel vraagstelling als beantwoording serieus.*

AANBEVELING: *organiseer mondelinge inlichtingenbijeenkomsten.*

10 Evaluatie van de aanbesteding

Een goede evaluatie na een aanbesteding is voor alle betrokken partijen nuttig. Een aanbestedende dienst kan verliezers in een evaluatiegesprek uitleggen waarom de keuze niet op hen is gevallen. Daarmee krijgt de verliezer inzicht in hoe hij zich een volgende keer kan verbeteren, en investeert de aanbestedende dienst in de relatie met een potentiële toekomstige opdrachtnemer. Een evaluatie kan ook gebruikt worden om van inschrijvers feedback op te halen over de gevolgde procedure, zodat de aanbestedende dienst daarvan kan leren voor een volgende keer.

Ook een interne evaluatie binnen een aanbestedende dienst is nuttig. Een evaluatie van de procedure kan dus uit twee onderdelen bestaan: het vragen van feedback van de inschrijvers en een evaluatie van het resultaat. Heeft de aanbestedende dienst gekregen wat zij verwachtte en tegen welke uiteindelijke kosten?

AANBEVELING: *evalueer een aanbestedingsprocedure intern.*

AANBEVELING: *evalueer een aanbestedingsprocedure samen met inschrijvers.*

ACTIE 20: *het ontwikkelen van een formulier voor evaluatie na afloop van aanbesteding.*

11 Communicatie tussen aanbestedende dienst en marktpartij

In alle fases van het aanbestedingsproces is een goede communicatie tussen aanbestedende dienst en ondernemer een sleutelfactor tot een succesvolle aanbesteding. Dat begint al vóór de aanbesteding. Een goede communicatie met de markt in deze fase, bijvoorbeeld in de vorm van marktconsultatie, levert marktkennis op die het mogelijk maakt om beter uit te vragen. Tijdens de procedure levert een zorgvuldig uitgevoerde inlichtingenronde (met serieuze vragen én serieuze antwoorden) iedereen duidelijkheid op, met betere aanbiedingen als resultaat. Na de aanbesteding is de communicatie niet afgerond, maar levert evaluatie input voor nog succesvollere volgende aanbestedingen. Het gaat er steeds om dat opdrachtgever en (potentiële) opdrachtnemer, uiteraard binnen wettelijke grenzen, open met elkaar in contact blijven.

AANBEVELING: *durf als aanbestedende dienst en marktpartij met elkaar te communiceren.*

ACTIE 21: *het maken van een infographic ‘Tendercommunicatie’.*

12 Aandacht voor aanbesteden

Beter Aanbesteden heeft de ambitie om de kwaliteit van aanbestedingen in de praktijk te verbeteren. Er zijn concrete oplossingen nodig voor de hiervoor geconstateerde problemen. De actieagenda vormt een startpunt voor deze oplossingen. Verbetering van de aanbestedingspraktijk begint bij individuele partijen, maar zij kunnen niet de landelijke verspreiding van hun oplossingen en best practices op zich nemen. Ook zijn er onderwerpen die door hun complexiteit lastig “bottom-up” aan te pakken zijn. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en MKB Nederland/VNO-NCW nemen het voortouw om ook aan deze thema’s acties te koppelen, in samenwerking met de praktijk.

Elk van de acties draagt bij aan verbetering op één of meer van de genoemde thema’s. Een gedetailleerde beschrijving van de acties, inclusief de afspraken die partijen gemaakt hebben voor de uitvoering daarvan, treft u aan in de bijlage.

Met alleen deze acties zijn we er niet. De acties zijn een startpunt voor verbetering en kunnen als inspiratie dienen voor andere partijen om zelf aan verbetering te werken. Uiteindelijk zijn het al die ondernemers en aanbestedende diensten zelf die de verbetering in de haarvaten van de praktijk daadwerkelijk moeten realiseren. Tijdens het proces is gebleken hoe waardevol een dialoog tussen overheid en bedrijfsleven, los van concrete aanbestedingen, kan zijn voor beide partijen. Dit gesprek zal echter pas breder op gang komen als men zich voldoende bewust is van het belang van goed aanbesteden en dat het ook wat oplevert. Actieve communicatie is daarom essentieel, want dat noodzakelijke bewustzijn ontstaat niet vanzelf. Er is zendingswerk nodig. Een belangrijke

actie is daarom het ontwikkelen en uitrollen van een communicatieplan. Een plan dat er voor zorgt dat individuele acties zichtbaar worden voor alle partijen die zich met aanbestedingen bezighouden. Een plan dat er voor zorgt dat partijen met elkaar in gesprek blijven, problemen benoemen en nieuwe oplossingen en acties formuleren. Met Beter Aanbesteden willen we een podium bieden aan alle partijen die gemotiveerd zijn om een voortrekkersrol te vervullen. We willen zichtbaar maken hoe zij werk maken van (beter) aanbesteden. Anderen kunnen daarvan leren en zich eraan optrekken. Vervolgens kunnen ook andere, nieuwe initiatieven zichtbaar gemaakt worden, om zo een olievlekwerking te creëren in de rest van Nederland.

AANBEVELING: *wees je bewust van het belang van (beter) aanbesteden, geef het goede voorbeeld en maak gebruik van andermans voorbeeld.*

ACTIE 22: *het instellen van een prijs voor beste aanbestedende dienst.*

ACTIE 23: *het opzetten en uitvoeren van de campagne “Beter Aanbesteden”.*

Vervolg

Beter Aanbesteden draait om een omslag in cultuur en omgang tussen aanbestedende diensten en ondernemers in de praktijk. Dit kost tijd, een lange adem en voortdurende aandacht voor het onderwerp vanuit overheden, (lokale) politiek, marktpartijen en brancheverenigingen. Vanaf de publicatie van deze actieagenda zal het landelijk overleg Beter Aanbesteden zich gaan richten op het monitoren en evalueren van de acties en hun effect. De landelijke verspreiding van de aanbevelingen en acties naar alle ondernemers en aanbestedende diensten op elk niveau en de bewaking van uniformiteit zullen daarbij aandachtspunten zijn. Tenslotte zal het landelijk overleg zich buigen over een structurele inbedding van Beter Aanbesteden.

Bijlage: overzicht acties

1 Inkooporganisatie

- Actie 1: Het uitbrengen van een publicatie ‘organisatorische en strategische aspecten van inkoop’.
- Actie 2: Het maken van een factsheet over de inkoopfunctie.
- Actie 3: Het in kaart brengen van de verschillende bestaande inkoop samenwerkingen.

2 Kennis en kennisuitwisseling

- Actie 4: Het zorgen voor een structuur en een coördinatiepunt voor het structureel organiseren van marktdagen in het gehele land.
- Actie 5: Het starten van een pilotproject voor het inzetten van een materiedeskundige marktpartij bij het opstellen van de specificatie.
- Actie 6: Het delen van ervaringen minor ‘Inkoopmanagement’ met andere HBO-onderwijsinstellingen en het ontwikkelen van een nieuwe visie op inkooponderwijs.

3 Inkoopbeleid

- Actie 7: Het ontwikkelen en promoten van een model voor een paspoort voor aanbestedende diensten.
- Actie 8: Het opzetten van een uniform SROI-beleid en werkwijze in alle arbeidsmarktregio's.

4 Inkoopvoorwaarden

- Actie 9: Het opstellen van paritaire contractvoorwaarden per branche.
- Actie 10: Aanpassing toelichting op het VNG-model Uniforme Inkoopvoorwaarden.

5 Keuze van de procedure

- Actie 11: Het verkennen en bevorderen van een ‘ruimere’ wijze van uitvragen.
- Actie 12: Het opstellen van een handreiking ‘Nader selecteren’.

6 Clustering

- Actie 13: Het inzichtelijk maken van de problematiek rond clusteren en voorstellen doen voor verbetering in de huidige praktijk.

7 Tenderkosten

- Actie 14: Het opstellen van een handreiking ‘Tenderkostenvergoeding’.

8 Gunningscriteria

Actie 15: Het opzetten van Regionale Adviespunten Aanbesteden.

Actie 16: Het publiceren en uitleggen van best practices 'Gunnen op laagste prijs'.

Actie 17: Het ontwikkelen van een EMVI-tool.

Actie 18: Updaten van marktdossiers.

9 Tijd, termijnen en kwaliteit beantwoording

Actie 19: Het aandacht vragen voor planning, termijnen en kwaliteit van beantwoording.

10 Evaluatie

Actie 20: Het ontwikkelen van een formulier voor evaluatie na afloop van aanbesteding.

11 Communicatie tussen aanbestedende dienst en marktpartij

Actie 21: Het maken van een infographic 'Tendercommunicatie'.

12 Aandacht voor aanbesteden

Actie 22: Het instellen van een prijs voor beste aanbestedende dienst.

Actie 23: Het opzetten en uitvoeren van een communicatiecampagne
"Beter Aanbesteden".

1 Inkooporganisatie

Actie 1: Het uitbrengen van een publicatie ‘organisatorische en strategische aspecten van inkoop’.

Medio 2017 heeft PIANOo een publicatie uitgebracht met voorbeelden van de wijzen waarop aanbestedende diensten strategisch en organisatorisch omgaan met het realiseren van bestuurlijke ambities via inkoop. PIANOo heeft deze publicatie gepresenteerd op het PIANOo-congres 2017 en brengt deze blijvend onder de aandacht, onder meer via <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/bestuurlijkeambitiesmei2017-1.pdf>

Verantwoordelijk: PIANOo

Planning:

- Oplevering: QII 2017 (afgerond)

Actie 2: Het maken van een factsheet over de inkoopfunctie.

Een factsheet over het belang en de positie van inkoop voor de organisatie ten behoeve van directie en bestuur om:

- Duidelijkheid te bieden over het belang en de rol van de inkoper in een organisatie.
- De organisatie in staat te stellen om de inkoper beter te vinden en vroegtijdig te betrekken bij de formulering van organisatiedoelstellingen en behoeften (waarbij inkoopaspecten een rol spelen).
- Er voor te zorgen dat de rol van de inkoopfunctie op waarde wordt geschat zodat hiervoor meer middelen ter beschikking komen.
- De positie van inkoop in een organisatie meer zichtbaar te maken.

Verantwoordelijk: Provincie Noord-Holland samen met Stichting Rijk

Planning:

- Oplevering: QI 2018

Actie 3: Het in kaart brengen van de verschillende bestaande inkoopsamenwerkingen.

Inkoopsamenwerking kan een sleutel tot kennisopbouw op het gebied van aanbestedingen zijn. Iedere aanbestedende dienst beslist uiteindelijk zelf om al dan niet een dergelijke samenwerking aan te gaan. In Nederland bestaan inmiddels vele samenwerkingsverbanden die vele vormen aannemen. Voorlichting hierover biedt aanbestedende diensten handvatten om hun eigen afweging over samenwerking te maken.

Verantwoordelijk: PIANOo

Planning:

- Oplevering: Q1 2018

2 Kennis en kennisuitwisseling

Actie 4: Het zorgen voor een structuur en een coördinatiepunt voor het structureel organiseren van marktdagen in het gehele land.

Marktdagen brengen aanbestedende diensten en ondernemers samen. Hier kunnen zij elkaar leren kennen, elkaar begrijpen, met elkaar in discussie gaan en op de hoogte blijven van de nieuwste ontwikkelingen. De in het traject “Beter Aanbesteden” geïdentificeerde onderwerpen, zoals gunningscriteria, komen vanzelfsprekend aan bod. Marktdagen vormen een bewezen concept. De marktdagen die MKB Nederland – midden organiseert gelden daarbij als “beste practice”. In de overige delen van het land ontbreekt het nog aan structuur, mankracht en financiële middelen voor het organiseren van marktdagen. De doelstelling is om een landelijke dekking voor marktdagen te realiseren, waarbij in elke regio de komende 5 jaar een nader te bepalen aantal keren een markttag wordt georganiseerd. Op basis van ervaringsgegevens kost één markttag: ureninzet project coördinatie (40 uur), inzet van branches en gemeentes (40 uur) en secretariële ondersteuning (24 uur). Daarnaast nog aanvullende kosten: zaalhuur en catering, dagvoorzitter (circa 8000,-)

Verantwoordelijk: MKB Nederland en VNO/NCW voor de structuur en het coördinatiepunt met ondersteuning van de KvK.

Planning:

- Start: QIV 2017
- Oplevering van structuur en coördinatiepunt: QI 2018
- Eerste marktdagen: QII 2018.

Actie 5: Het starten van een pilotproject voor het inzetten van een materiedeskundige marktpartij bij het opstellen van de specificatie.

Indien er onvoldoende kennis in huis is voor het opstellen van de specificatie (bestek, programma van eisen, vraagspecificatie) kan een marktpartij worden ingezet om te komen tot een realistische en evenwichtige invulling van aspecten zoals technische specificaties, uitvoeringsmethoden en fasering, EMVI, een afgewogen risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en maatwerk op MVI-thema's.

Verantwoordelijk: Bizob en Bouwend Nederland Regio Zuid

Planning:

- Voorbereiding pilot: QIV 2017
- Start pilot: QI 2018
- Evaluatie: 2018 (Afhankelijk van de duur van het aanbestedingsproject)

Actie 6: Het delen van ervaringen minor 'Inkoopmanagement' met andere HBO-onderwijsinstellingen en het ontwikkelen van een nieuwe visie op inkooponderwijs.

Er bestaat op dit moment een beperkt aanbod aan inkoopopleidingen. De NEVI kent de opleiding Inkoopexpert Publiek en er zijn een aantal opleidingen waarbij vanuit juridisch perspectief naar inkoop wordt gekeken. Binnen de bestaande lesprogramma's in het HBO wordt inkoop voor bedrijven en voor de publieke sector gecombineerd. En er is een splitsing tussen programma's gericht op óf inkoop óf verkoop. Op de Hanzehogeschool Groningen is binnen de minors Inkoopmanagement de nodige ervaring met de combinatie inkoop publiek/privaat en is afgelopen schooljaar de eerste ervaring opgedaan met de minor Sales Talent, waar verkopers ook het perspectief vanuit de inkoper te zien krijgen. Een verdere ontwikkeling van het inkooponderwijs (HBO en WO) en inkoopberoepsopleidingen kan leiden tot beter toegeruste inkoopprofessionals en betere inkoopresultaten. Hierbij moet gebruik gemaakt worden van input van aanbestedende diensten zodat de behoefte van de publieke sector expliciet in beeld komt.

Verantwoordelijk: Hanzehogeschool Groningen in samenwerking met Inkoop Platform Groningen (IPG).

Planning:

- Start: QIV 2017
- Oplevering: QII 2018

3 Inkoopbeleid

Actie 7: Het ontwikkelen en promoten van een model voor een paspoort voor aanbestedende diensten.

Een “paspoort” voor aanbestedende diensten biedt transparantie over inkoopbeleid, -organisatie en -kalenders van aanbestedende diensten. Aanbestedende diensten publiceren dit paspoort op hun website. Op termijn worden de links naar deze pagina’s landelijk verzameld, zodat er één loket ontstaat waar deze informatie voor ondernemers beschikbaar is.

Verantwoordelijk: Bizob en ministerie van EZK

Planning:

- Oplevering format: QIV 2017
- Publicatie paspoorten op websites Bizob-gemeentes: QII 2018
- Publicatie centraal punt links: QII 2018

Actie 8: Het opzetten van een uniform SROI-beleid en werkwijze in alle arbeidsmarktregio's.

Een regionaal SROI-beleid en werkwijze leidt tot uniformiteit in de spelregels en duidelijkheid voor ondernemers en aanbestedende diensten. In de noordelijke provincies werkt het Coördinatiepunt social return (<https://socialreturninderegio.nl/social-return/wat-we-doen>) aan geharmoniseerd SROI-beleid (verder: social return in de Regio) tussen samenwerkende aanbestedende diensten.

Social return in de Regio hanteert de volgende vijf uitgangspunten:

- Vertrouwen tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers is de basis voor de uitvoering van social return;
- Beperking van de administratieve lasten voor opdrachtnemers met behulp van een monitoringssysteem;
- Doelmatigheid staat voorop. Duurzame plaatsingen zijn belangrijker dan het afvinken van een verplichting en verdringing wordt voorkomen;
- Scholing is van wezenlijk belang om de kandidaat naar een succesvolle plaatsing te leiden;
- Social return kent geen geografische grenzen, een kandidaat is een kandidaat ongeacht woonplaats ('eigen-bakken' eerst is niet toegestaan).

De goede ervaringen met social return in de Regio kunnen gedeeld worden met en op termijn ook toegepast worden in andere regio's. Ook op andere locaties in het land wordt inmiddels gewerkt aan een geharmoniseerd SROI beleid. Deze initiatieven kunnen ook verder in die regio's worden verspreid.

Verantwoordelijk: Landelijke Werkkamer in samenwerking met coördinatiepunt Friesland.

Planning:

- Informeren van alle 35 arbeidsmarktregio's over social return in de Regio: Q1 2018
- Vaststelling uniform SROI-beleid en werkwijze in arbeidsmarktregio Groningen: QII 2018
- Uitrol naar andere arbeidsmarktregio's: QIV 2018

4 Inkoopvoorwaarden

Actie 9: Het opstellen van paritaire contractvoorwaarden per branche.

Bij contracten tussen aanbestedende diensten en ondernemers worden de contractvoorwaarden vaak eenzijdig door de aanbestedende dienst bepaald. Het per branche opstellen van contractvoorwaarden door vertegenwoordigers van aanbestedende diensten en het bedrijfsleven (paritaire contractvoorwaarden) zou hierin verandering kunnen brengen. Deze dienen, zoals de Gids Proportionaliteit voorschrijft, vervolgens in principe ook integraal te worden toegepast. De bouwsector heeft hiermee reeds positieve ervaringen en kan vanuit die ervaringen andere branches helpen in het opstellen van dergelijke voorwaarden. Te bedenken is wel dat een dergelijk project veel tijd kost en dat daarmee al gauw ruim meer dan een jaar gemoeid zal zijn. De ervaring in de bouw leert dat het goed is het overleg over paritaire voorwaarden te voeren onder leiding van een onpartijdig voorzitter en secretariaat, alsmede om tevoren aan de kant van de betrokken gesprekspartners een inventarisatie te maken van de in de bestaande praktijk ondervonden knelpunten wat betreft contractvoorwaarden.

Verantwoordelijk: betreffende branches (of aanbestedende diensten) met ondersteuning van Bouwend Nederland en ministerie van EZK.

Planning:

- Identificatie van twee sectoren: QI 2018
- Start opstellen paritaire contractvoorwaarden: QII 2018
- Oplevering paritaire contractvoorwaarden: QI 2019

Actie 10: Aanpassing toelichting op het VNG-model Uniforme Inkoopvoorwaarden.

Het VNG-model Algemene Inkoopvoorwaarden voldoet aan de behoefte van de gemeentes. Het is destijds opgesteld met inachtneming van de aankomende wijzigingen van de regelgeving. Het behoeft geen aanpassing aan de huidige aanbestedingsregelgeving. Wel blijkt er in de praktijk op sommige onderdelen onduidelijkheid te bestaan over de toepassing, die veelal ontstaat door de complexiteit van de materie. De VNG beziet daarom waar de toelichting op het VNG-model Algemene Inkoopvoorwaarden verduidelijking of nadere uitwerking behoeft.

Voorts geeft het bedrijfsleven aan behoefte te hebben aan beter en gemakkelijker inzicht in de afwijkingen die gemeentelijke aanbestedende diensten aanbrengen in hun eigen algemene inkoopvoorwaarden ten opzichte van het VNG-model. De VNG begrijpt dit en zal hiertoe gemeentes oproepen om afwijkingen van het VNG- model meer eenduidig zichtbaar te maken door daarvoor een format te gebruiken.

Verantwoordelijk: VNG

Planning:

- Aanpassing toelichting bij het VNG-model: QIV 2017
- Verspreiding VNG-model en aangepaste toelichting: QI 2018

5 Keuze van de procedure

Actie 11: Het verkennen en bevorderen van een ‘ruimere’ wijze van uitvragen.

Te vaak kiest een aanbestedende dienst voor een volledig dichtgetimmerde uitvraag. Hierdoor mist men de kans op innovatieve oplossingen. Verbetering kan worden bereikt door aanbestedende diensten ertoe te brengen om vaker te kiezen voor een aanpak waarbij niet zozeer een volledig gedetailleerde opdracht wordt aanbesteed als wel een plaats aan de tafel waar de opdracht wordt geconcretiseerd en uit onderhandeld. Die plaats wordt door een onderneming verkregen na concurrentie met andere ondernemingen, en zulks niet alleen op basis van hun vakmanschap, ervaring en andere capaciteiten, maar ook op basis van een aanbieding met een hoger abstractieniveau dan gebruikelijk. Met de onderneming die de aanbesteding wint, wordt vervolgens de opdracht en de aanbieding c.q. het contract uitgewerkt.

De procedure zou dus moeten inhouden dat – na een aankondiging – bedrijven zich als gegadigde kunnen aanmelden en dat de aanbestedende dienst, na toetsing van de gegadigden aan de geschiktheidseisen en na individueel contact, van iedere gegadigde een aanbieding ontvangt met een hoger abstractieniveau dan gebruikelijk. Op basis daarvan komt de aanbestedende dienst tot de keuze van één aanbieder. Met dat bedrijf wordt de vraag nader geconcretiseerd. Vervolgens doet dat bedrijf een prijsaanbieding voor de realisatie van het werk.

Bouwend Nederland wil verkennen op welke manier bevorderd kan worden dat aanbestedende diensten op de geschetste manier hun opdrachten aanbesteden en – uiteraard met inachtneming van de bestaande aanbestedingsregelgeving – hoe deze andere wijze van uitvragen eruit zou kunnen zien.

Verantwoordelijk: Bouwend Nederland

Planning:

- Gesprekken met deskundigen op het gebied van uitvragen en aanbestedingsrecht: QI 2018
- Identificatie geïnteresseerde aanbestedende diensten en ondernemers: QII 2018
- Start pilots: QIII 2018
- Promotie ‘ruimere’ manier van uitvragen: QI 2019

Actie 12: Het opstellen van een handreiking 'Nader selecteren'.

De (nadere) selectie van partijen blijkt in de praktijk tot problemen te leiden.

Aanbestedende diensten worstelen met de invulling van criteria voor nadere selectie. De rechtspraak op dit onderwerp is diffuus.

Verantwoordelijk: Bouwend Nederland met ondersteuning van het ministerie van EZK

Planning:

- Inventarisatie best/worst practices: QI 2018
- Publicatie handreiking 'Nader selecteren': QII 2018

6 Clustering

Actie 13: Het inzichtelijk maken van de problematiek rond clusteren en voorstellen doen voor verbetering in de huidige praktijk.

In de praktijk is er onduidelijkheid over wanneer er nu wel en niet mag worden geclusterd en welke criteria hierbij van belang zijn.

Er is een werkgroep samengesteld met vertegenwoordigers van MKB Nederland en VNO-NCW en aanbestedende diensten. Tevens is een onafhankelijke voorzitter benoemd (Willem Janssen, aanbestedingsjurist, UU). De werkgroep zal aan de hand van de wettelijke regels en bijbehorende jurisprudentie voorstellen doen voor verbetering van de praktijk.

Verantwoordelijk: MKB Nederland en VNO/NCW in samenwerking met ministerie van EZK.

Planning:

- Instellen werkgroep: QIII 2017
- Uitbrengen advies aan de staatsecretaris: QIV 2018

7 Tenderkosten

Actie 14: Het opstellen van een handreiking 'Tenderkostenvergoeding'.

Aanbestedende diensten en ondernemers zijn gebaat bij een handreiking over de hoogte van inschrijfvergoedingen bij complexere aanbestedingen waarbij bovengemiddelde inspanningen van inschrijvers van toepassing zijn (bv een ontwerp dat verlegd wordt van de aanbestedende dienst naar de inschrijvers) of bij stopzetten van aanbestedingen. Deze handreiking kan voorgelegd worden aan de adviesgroep Gids Proportionaliteit en op de website van PIANOo worden geplaatst.

Verantwoordelijk: Provincie Noord-Holland, MKB INFRA/CUMELA, AevesBenefit en K_Dekker bouw & infra.

Planning:

- Oplevering Q1 2018

8 Gunningscriteria

Actie 15: Het opzetten van Regionale Adviespunten Aanbesteden.

Het doel van het Regionaal Adviespunt Aanbesteden (regionaal is een sociaaleconomische regio) is om binnen de kaders van de Aanbestedingswet en de Gids Proportionaliteit met elkaar af te stemmen hoe er zo optimaal mogelijk samengewerkt kan worden wat betreft aanbestedingen door de gemeentes. Uitgangspunt en gezamenlijk belang is dat overheid en bouwbedrijven streven naar condities binnen de praktijk van aanbesteden en binnen het aanbestedingsbeleid waarbij kwalitatief goed werk leveren voor een reële prijs voorop staat. Onderwerpen als duurzaamheid, social return, innovatie, vertrouwen en kansen voor lokale en regionale bouw- en infrabedrijven zijn hierin van belang. In eerste instantie is dit voor de bouw- en infrabranche, maar in de loop van de tijd kan er uitbreiding met andere branches uit de werkensfeer komen.

Verantwoordelijk: VNO-NCW/MKB Nederland Regionaal

Planning:

- Opening twee nieuwe adviespunten: Q1 2018

Actie 16: Het publiceren en uitleggen van best practices ‘Gunnen op laagste prijs’.

Soms is gunnen op de laagste prijs het beste idee. Doe het dan ook en sta voor je keuze. Door ondernemers en brancheorganisaties te laten onderschrijven dat het gunnen op laagste prijs wel mogelijk is, afhankelijk van de opdracht, kan de angst hiervoor bij aanbestedende diensten worden weggehaald.

Verantwoordelijk: PIANOo in samenwerking met MKB Nederland en VNO/NCW

Planning:

- Inventarisatie best practices: Q1 2018
- Publicatie best practices op website PIANOo: QII 2018

Actie 17: Het ontwikkelen van een EMVI-tool.

Aanbestedende diensten worstelen soms met de formulering van onderscheidende gunningscriteria. Een afwegingskader kan hen hierbij helpen en bijdragen aan het verbeteren van de toepassing van onderscheidende gunningscriteria. MKB Nederland/VNO-NCW en EZ formeren een werkgroep die zich buigt over een afwegingskader voor aanbestedende diensten voor de invulling van gunningscriteria. De onderwerpen “varianten” en “ondergrens voor kwalitatieve criteria” zullen in dit afwegingskader eveneens aan de orde komen. Ook zal aandacht besteed worden aan innovatiegericht inkopen. PIANOo verspreidt het resultaat.

Verantwoordelijk: MKB Nederland/VNO-NCW en ministerie EZK

Planning:

- Formering werkgroep: QIV 2017
- Oplevering EMVI-tool: QI 2018

Actie 18: Updaten van marktdossiers.

Verbetering van de marktkennis is een terugkerend aspect dat relevant is voor de toepassing van gunningscriteria. Marktkennis is een essentieel onderdeel van het inkopen en aanbesteden van overheidsopdrachten. Hoe meer men van de markt weet, hoe effectiever de uitvraag is. PIANOo faciliteert aanbestedende diensten door diverse marktdossiers beschikbaar te stellen. PIANOo heeft de wens om hier focus in aan te brengen en de marktdossiers te beperken tot de meest relevante markten, en die te updaten. PIANOo heeft al een begin hiermee gemaakt en wel met het marktdossier ICT. Om te zorgen voor een breed draagvlak van de dossiers is het van belang dat het bedrijfsleven daar input op levert.

Verantwoordelijk: PIANOo in samenwerking met MKB Nederland en VNO/NCW

Planning:

- Publicatie update marktdossiers: vanaf QIV 2017

9 Tijd, termijnen en kwaliteit beantwoording

Actie 19: Het aandacht vragen voor planning, termijnen en kwaliteit van beantwoording.

De factor tijd is zowel van belang voor de planning van de aanbestedingsprocedure als voor de uitvoering van de opdracht zelf. Aanbestedingsstukken en contracten moeten vaak onder grote tijdsdruk worden gelezen. Daardoor bestaat de kans dat een opdrachtnemer iets cruciaals over het hoofd ziet. Bij het plannen van de aanbestedingen, moet bijvoorbeeld rekening worden gehouden met het tijdig opstarten van de aanbesteding, met de tijd die beoordelingen in beslag nemen en moeten eventuele vertragingen door mogelijke juridische procedures worden ingecalculeerd.

Een andere belangrijke factor in de uitvoering van een aanbestedingsprocedure is de kwaliteit van vragenrondes. Als vragen niet serieus genomen worden of onder tijdsdruk beantwoord worden komt dat de kwaliteit van de beantwoording niet ten goede. En daarmee mogelijk ook de kwaliteit van het uiteindelijke resultaat. Datzelfde geldt ook als ondernemers de stukken niet goed lezen. Mondelinge inlichtingenbijeenkomsten kunnen daarbij behulpzaam zijn. Dit is efficiënt en komt de kwaliteit van de vragen en antwoorden ten goede.

Verantwoordelijk: Ministerie van EZK en Bouwend Nederland in samenwerking met PIANOo

Planning:

- Samenstellen van lijst met concrete tips: QIV 2017
- Verspreiding: QI 2018

10 Evaluatie

Actie 20: Het ontwikkelen van een formulier voor evaluatie na afloop van aanbesteding.

Ontwikkeling van een evaluatieformulier dat door de aanbestedende dienst na afloop van de aanbesteding aan iedere inschrijver dan wel interne opdrachtgever wordt toegestuurd. Het evaluatieformulier is maximaal 1 A4, zodat het in enkele minuten door de inschrijver kan worden ingevuld. Inschrijvers geven zo een beoordeling over de gehouden aanbestedingsprocedure, de gunningscriteria en kunnen verzoeken om een gesprek met de aanbestedende dienst. Het doel is dat hiermee een kwaliteitscyclus ontstaat, die zowel voor ondernemers als de aanbestedende dienst leidt tot beter resultaat.

Verantwoordelijk: MKB Nederland Noord/VNO-NCW Noord en gemeente Opsterland (in samenwerking met kenniscentrum Europa decentraal).

Planning:

- Ontwikkeling evaluatieformulier: QIV 2017
- Verspreiding en promotie evaluatieformulier: QI 2018

11 Communicatie tussen aanbestedende dienst en marktpartij

Actie 21: Het maken van een infographic 'Tendercommunicatie'.

Een infographic biedt duidelijkheid over mogelijkheden voor communicatie tussen aanbestedende diensten en ondernemers.

Verantwoordelijk: Ministerie van EZK in samenwerking met Bizob, Provincie Noord-Holland en ProRail

Planning:

- Publicatie en verspreiding infographic 'Tendercommunicatie': QIV 2017

12 Aandacht voor aanbesteden

Actie 22: Het instellen van een prijs voor beste aanbestedende dienst.

Het delen van successen begint bij het ophalen van successen. Dit kan door een jaarlijkse verkiezing voor “de beste aanbestedende dienst”. Een goed voorbeeld is de in 2012 ingevoerde MKB Infra Aanbestedingsaward.

In navolging hiervan zal MKB Nederland een jaarlijkse verkiezing uitschrijven voor de beste aanbestedende dienst op het gebied van leveringen, diensten of werken (excl. infrastructuur). De verkiezing zal plaatsvinden op basis van input van ondernemers aan de hand van een digitale enquête. Ondernemers, die in het voorgaande jaar betrokken zijn geweest bij een aanbestedingsprocedure, kunnen hun ervaring delen via de verkiezing. Op deze manier kunnen best practices worden opgehaald en gedeeld met andere aanbestedende diensten.

Verantwoordelijk: MKB Nederland in samenwerking met NEVI.

Planning:

- Ondernemersenquête: Q1 2018
- Publicatie lijst: Q1 2018

Actie 23: Het opzetten en uitvoeren van de campagne “Beter Aanbesteden”.

De acties die uit het regioproces van Beter Aanbesteden naar voren zijn gekomen zijn een startpunt en geen eindpunt. Met het voeren van een campagne “Beter Aanbesteden” wordt beoogd een olievlek te creëren, waarbij ook aanbestedende diensten en ondernemers die niet bij het regioproces betrokken zijn geweest geïnspireerd raken om acties na te volgen of eigen acties op te zetten. Hierdoor dringt Beter Aanbesteden uiteindelijk breed door in de praktijk. De olievlekwerking kan ondersteund worden door landelijke partijen. Ondersteunend aan de campagne zal een pagina “Beter Aanbesteden” op de website van PIANOo gecreëerd worden. Deze pagina blijft bestaan na afloop van de campagne zelf, zodat de het platform voor Beter Aanbesteden blijft bestaan.

Verantwoordelijk: ministerie van EZK in samenwerking met PIANOo en brancheorganisaties.

Planning:

- Start campagne: QIV 2017
- Lancering website: QIV 2017



Beter Aanbesteden doe je zo!



ACTIE 01

Minder juridische strijd door
betere communicatie



ACTIE 02

Inkoper eerder en prominenter
betrekken in aanbestedingsproces



ACTIE 03

Samenwerken aan transparante en
uniforme voorwaarden en beleid



ACTIE 04

Heldere en realistische offerte-
aanvraag die tijd en geld bespaart

Voor de gehele actieagenda beter aanbesteden zie www.pianoo.nl

Dit is een uitgave van:

**Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat**

Postbus 20401 | 2500 EK Den Haag

Januari 2018 | 110079