



Door de aanbestedingsbomen het bos niet meer zien!

De markt discussieert over transparantie en kwaliteit van aanbestedingsregelingen.

De goede oude tijd bestaat niet meer en komt waarschijnlijk ook nooit meer terug. In een niet zo ver verleden werden veel aanbestedingen in sportveldenland in de vorm van een-tweetjes of verkapte een-tweetjes gedaan. Alleen bij grootschalige projecten werd een officiële aanbesteding georganiseerd. Veel vaker werd het werk gegund aan bekende, vertrouwde relaties met een kwaliteits- en prijsniveau, waar men aan gewend was en waar men van op aan kon. Onder invloed van een oprukkend Europa, krappe budgetten bij de overheid en last-but-not least de bouwaffaire komt aan bovenstaande praktijk in snel tempo een einde en worden de procedures voor aanbesteden steeds universeler toegepast. Maar is dat laatste wel zo en is de huidige situatie wel zo voordelig voor alle partijen? Fieldmanager discussieert met een aantal betrokkenen over de situatie in de markt met betrekking tot aanbesteden. De locatie van onze discussie is zeer stijlvol. Het karakteristieke hoofdkantoor van Grontmij in De Bilt. De forumdeelnemers bestaan uit een aantal fieldmanagers van middelgrote Nederlandse gemeentes, Gouda, Bergen op Zoom en Maarssen, een aantal aannemers en tenslotte nog een aantal mensen, die als adviseur betrokken zijn bij problematiek van aanbesteden, een bedrijfsjurist, een specialist op het gebied van aanbesteden en een gemeentelijke concerninkoper.

Auteur: Hein van Iersel

Aan het forum namen deel:

V.l.n.r.: Jos van Beek (Fieldmanager in de gemeente Maarssen), Jur van der Veen (Fieldmanager in de gemeente Gouda), Rene Jongmans (Fieldmanager in de gemeente Bergen op Zoom), Pleun Lok (directeur bij de firma Jos Scholman BV), Jochem Knol (senior Consultant bij Grontmij), Joost Fijneman (bedrijfsjurist bij Grontmij), Thijs Sizoo (concern inkoper bij de gemeente Bergen op Zoom), Mark Bijkerk (directeur Bouma Sport en Groen bv), Yuri Wolf (consulent bij CROW, kennisplatform op gebied van infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte)

Kwaliteit of prijs

Een veel gehoord en populair misverstand luidt dat het bij aanbesteden puur en alleen om de laagste prijs gaat. Niet helemaal ten onrechte want veel opdrachtgevers zien in aanbestedingen een populair middel om voor minder geld meer product te krijgen. Kwaliteit lijkt daarbij vaak een ondergeschikte rol te spelen. Volgens Thijs Sizoo, concern inkoper bij de gemeente Bergen op Zoom, is dat een verkeerde veronderstelling. In de aanbestedingen die Bergen op Zoom organiseert wordt naast prijs nadrukkelijk ook kwaliteit meegewogen. Soms in een fiftyfifty verhouding. Soms meer soms minder. Alle forum-

deelnemers beamen dat dit de dagelijkse praktijk zou moeten zijn maar erkennen dat het huidige gebruik van aanbesteden ook vooral een methode is om de prijs te drukken. Ook Pleun Lok van Scholman BV kent deze praktijk. Zijn bedrijf is nu bezig met een groot project in Amsterdam, waar een extra premie staat op snelheid van leveren. Deze premie was zo aantrekkelijk dat het de inzet van een extra ploeg rechtvaardigde. Thijs Sizoo: "Het is niet ons belang om alleen maar voor de laagste prijs te gaan. We hebben liever een beter product waar onze burger meer en langer plezier van heeft. Het is korte termijn politiek om alleen voor prijs



Jochem Knol:

“Openbaar aanbesteden leidt tot lagere kwaliteit”



Rene Jongmans:

“Als sportveldbeheerder bij een gemeente ben je eenoog in het land der blinden”

te gaan.” Mark Bijkerk van Bouma Sport en Groen geeft aan dat het bij aanbesteden primair om de prijs gaat. De criteria in het bestek zijn daarbij minimumeisen. Jongmans illustreert dat met een voorbeeld. Toen hij voor zijn gemeente twee kunstgrasvelden moest aanbesteden bezocht hij een aantal voorbeelden in het land. Hij kon daarbij duidelijk zien welke velden in september waren aangelegd en welke in mei. Beiden voldeden aan alle normering.

Ook Jochem Knol is duidelijk minder enthousiast over de hedendaagse praktijk van aanbesteden. In zijn visie leidt aanbesteden meestal tot een slechtere kwaliteit door een overdreven focus op prijs. Opvallend is dat zowel de aannemers als de fieldmanagers zich weten te vinden in deze visie. Jos van Beek van de gemeente Maarssen geeft aan dat hij geacht wordt dezelfde kwaliteit in te kopen voor de helft van het budget.

Jongmans van Bergen op Zoom haalt een voorbeeld aan dat hij al vele jaren naar alle tevredenheid heeft samengewerkt met een aannemer en dat door bij een aanbesteding vier partijen inschrijven. Jongmans: “In twee van de vier aannemers die inschreven heb ik weinig vertrouwen, maar als ze het werk krijgen moet ik er wel mee samenwerken.”

Cultuur

In de wereld van de cultuurtechniek heerst een andere cultuur dan in de civieltechniek. Daar zijn eigenlijk alle aanwezigen het over eens. Iedereen

is ook bang dat de op vertrouwen en vakkennis gebaseerde manier van werken misschien wel eens zijn langste tijd heeft gehad. Bedrijven en aannemers in de groene sector zijn niet zo strikt zakelijk ingesteld als in de bouw. Opdrachtgevers zijn dat ook gewend. Het was op veel plekken usance om die ene extra maaibeurt niet door te rekenen. Door de druk op de prijs, die van aanbesteden uitgaat, gaat dat tot het verleden behoren. Jochem Knol van Grontmij stelt heel duidelijk dat een scherpe manier van aanbesteden leidt tot extra zakelijkheid aan de kant van de aannemer. Knol: “Een foutje in het bestek werd vroeger geregeld. Nu er niets meer onderhands wordt geregeld, kosten dat soort zaken de opdrachtgever meteen geld.” Ook Jos van Beek van Maarssen en Rene Jongmans van Bergen op Zoom zien een cultuuromslag. Jongmans: “Aannemers gokken op meerwerk.” Mark Bijkerk van Bouma Sport en Groen beroept er zich op dat hij als aannemer nooit op zoek is geweest naar fouten in een bestek. Bijkerk: “Het is nu zo dat je als aannemer op een gewone manier amper geld kunt verdienen. Via meerwerk

en wijzigingen in het bestek kun je misschien wat verdienen.” Aanbestedingsspecialist Yuri Wolf van CROW voegt daar aan toe dat je formeel als aannemer geen misbruik mag maken van fouten in een bestek. Als je als aannemer een duidelijke fout ziet in het bestek dan dien je dit vooraf te melden aan de opdrachtgever en niet pas na de gunning.

Van Beek van de Gemeente Maarssen voegt daar in een nostalgische bui aan toe: “Vroeger werkte je als vakmensen samen met een vertrouwde aannemer aan een project. Nu wordt je opgezadeld met een aannemer die je niet vertrouwd en die feitelijk misschien wel goedkoop is, maar die heel veel extra tijd en geld kost door het controlewerk.” Als ambtenaar lijkt het aldus van Beek belangrijker om kennis van recht te hebben dan van je vak. Door de politiek lijkt deze manier van werken alleen maar meer in zwang te raken, aldus van Beek. “De politiek kijkt alleen maar naar het financiële plaatje.”

Jochem Knol wil nog verder gaan. Volgens hem leidt openbaar aanbesteden tot kwaliteitsverlies. De aanbestedende partij is alleen maar geïnteresseerd in het vermijden van gedonder met zijn accountant. Kwaliteit van werken komt op een tweede plaats. Daarbij geldt ook vaak dat de controle van werk meer kost dan het werk zelf. Yuri Wolf: “Zijn we eigenlijk wel toe aan uitbesteden op basis van kwaliteit?”

Kennis

Jur van der Veen van de gemeente Gouda: “Binnen de gemeente is erg weinig exacte kennis aanwezig over het beheer van sportvelden. In Gouda wordt vrijwel al het werk door eigen personeel uitgevoerd, op deze manier heb ik zelf de meeste invloed op de geleverde kwaliteit van de aannemers.” Volgens Van der Veen hebben veel gemeentes onvoldoende kennis van sportvelden om deze verantwoord uit te besteden. Concern inkoper Thijs Sizoo waagt te betwijfelen of uitputtende kennis van het vak nodig is om een inschrijving te beoordelen. “Daarom hanteren wij bij voorkeur een Design & Construct

Pleun Lok:

“Bij openbare aanbestedingen gaat het wekelijks mis”



inschrijving. Je kunt dan als opdrachtgevende partij optimaal profiteren van de kennis die bij de aannemer zit." De aannemers in het gezelschap zijn er van overtuigd dat er ook bij de aanbestedende partij kennis moet zitten. Bijkerk van Bouma: "Ook in een Design & Construct aanbesteding heb je als aanbesteder kennis nodig van de materie. Hoe kun je anders bepalen wat de beste oplossing is voor een bepaalde situatie." Jongmans van Bergen op Zoom vergelijkt een sportveldbeheerder met een huisarts. Als huisarts heb je een algemene brede kennis die nodig is om door te verwijzen. De aannemer is in die situatie de specialist, die gedetailleerde kennis heeft van een bepaald vakgebied.

Yuri Wolf van CROW geeft daarbij aan dat er een belangrijk verschil bestaat tussen een sportveldbeheerder en een huisarts. Als sportveldbeheerder heb je een resultaatverplichting. Een huisarts heeft alleen een inspanningsverplichting. Wolf geeft verder nog aan dat problemen met betrekking tot aanbesteden weinig te maken hebben met de gevolgde systematieken. Of je nu voor een RAW-bestek kiest of een andere manier van contracteren. In de praktijk ziet Wolf door kennisgebrek bij aanbestedingen problemen optreden. Belangrijk is dat voor het werk de juiste contractvorm en aanbestedingsvorm wordt gekozen. Hier mag wel meer aandacht aan worden besteed. Volgens Jur van der Veen kan er wel een stuk imago verbetering in de 'groene' opleidingen plaatsvinden. Immers in weinig

Jos van Beek:

"Je moet tegenwoordig meer jurist zijn dan sportveldbeheerder"



opleidingen wordt les gegeven in een stuk sportveldbeheer. De echte ervaring wordt slechts opgedaan in het werk, praktijkervaring. Doch de basis moet op school geleerd worden. Knol van Grontmij geeft aan dat bij een aannemer of adviesbureau meer kennis mag worden verwacht: "Als Grontmij leggen wij twintig parken per jaar aan. Een gemeente legt misschien één park in de tien jaar aan. Je kunt dan niet verwachten dat het kennisniveau gelijk ligt." Mark Bijkerk van Bouma Sport en Groen: "Om goed uit te besteden is het noodzakelijk dat beide partijen kennis van zaken hebben." Lok van Scholman BV geeft aan dat er wel een verschuiving in het kennisniveau heeft plaatsgevonden. Volgens Lok was het vroeger toen er hoofdzakelijk één-op-één gegund werd absoluut noodzakelijk dat de ambtenaar in kwestie ter zake kundig was. Bij een openbare aanbesteding ligt dat anders.

Transparantie

Een groot deel van het forum wordt besteed aan de vele manieren van aanbesteden die er zijn. Lok geeft aan dat er veel wordt "geëxperimenteerd" zonder daar meteen een waardeoordeel aan te hangen. Het grootste bezwaar dat Knol van Grontmij heeft tegen de hedendaagse praktijk van aanbesteden is de onduidelijkheid in de gunnings- en selectiecriteria en de wijze waarop deze beoordeeld worden. Sommige gemeentes hebben de zaken goed voor elkaar en andere gemeentes doen maar wat. Opvallend is ook dat ook de goedwillende uitbesteders vaak verschillende reglementen hanteren. Yuri Wolf: "Er rouleren heel veel reglementen: Uniform Aanbestedings Reglement (UAR) van 1986, het UAR 2001 en Aanbestedings Reglement Werken 2004 en vaak hebben gemeentes ook nog hun eigen regelingen of aanpassingen op bestaande regelingen." Het gevolg is dat je aannemer door de bomen het bos vaak niet meer ziet. Dit is volgens Wolf vooral terug te voeren op onwetendheid. Fijnemans, bedrijfsjurist ziet daarom in een wet op aanbestedingen een goede stap voorwaarts. Het creëert in zijn visie in ieder geval duidelijkheid voor alle partijen.

Wolf van CROW wil hier wel een opmerking bij maken. De nieuwe wet die waarschijnlijk in 2007 van kracht wordt, borduurt verder op bestaande regelingen. En deze regelingen zijn tot stand gekomen zonder bemoeienis en inspraak van de bouwwereld. Deze stond door de bouwaffaire buitenspel en werd daarom niet betrokken in onderhandelingen over de regelingen.

Een ander meer fundamenteel misschien zelfs moreel-ethisch bezwaar dat Knol heeft tegen de praktijk van aanbesteden betreft de rol van de overheid op het gebied van innovatie. Knol: "De situatie is nu zo dat er sinds het midden van de tachtiger jaren geen onderzoek meer gedaan wordt naar sportvelden. Een instituut als het Instituut voor Cultuurtechniek en Waterhuishouding (later opgegaan in het



Thijs Sizoo:

"Kwaliteit waar mogelijk nadrukkelijk meewegen in selectie"



Mark Bijkerk:

"Bij kleine aanbestedingen is de transparantie vrijwel nul"



Jur van der Veen:

“Als het even kan een op een, die tijd is helaas voorbij”

maken aan dit probleem: “Wekelijks gaat het mis”. Bijkerk verwijt de overheid hypocrisie in dit verband: “Het gaat 99% om de prijs. De rest wordt niet meegenomen.” Beide partijen zitten volgens Bijkerk momenteel in een slecht scenario: “Er is weinig werk, weinig geld en weinig vertrouwen tussen de partijen.” Lok: “Als de prijs eenmaal bekend is, is dat de overheersende factor. Dan wordt vaak op oneigenlijke argumenten de rest van de aanbidding afgeschoten.” Lok haalt in dit verband een interessant voorbeeld aan, waarbij een aanbidding in twee etappes gedaan werd. Maandag de aanbidding en pas enige dagen later, nadat het voorstel was bestudeerd de prijs. Op deze manier wordt er eerlijk gekeken naar een voorstel zonder dat de mening werd beïnvloed door de prijsstelling. In het voorbeeld van Lok was er vooraf een weging bekend van prijs en voorstel. Voor beide onderdelen van het plan konden onafhankelijk punten verzameld worden. De aannemer met de meeste punten kreeg uiteindelijk dan het werk. Volgens Bijkerk is vooral bij natuurgrasvelden de objectiviteit moeilijk te meten. De criteria van kunstgrasvelden zijn veel duidelijker omschreven. Aan Knol



Joost Fijneman:

“Nieuwe wet aanbesteden is een stap in de goede richting”

Staringcentrum) bestaat niet meer en ook NOC*NSF verricht door privatisering geen fundamenteel onderzoek meer.” Knol verwijt de politiek in dit verband een blinde vlek. De overheid eist absolute openbaarheid van aanbesteden met een nadruk op goedkoop, maar neemt zelf geen initiatieven als het gaat om onderzoek en initiatieven om het niveau van sportvelden naar een hoger plan te brengen. Alleen binnen de branchevereniging wordt nu weer voorzichtig onderzoek gedaan.

Daarbij komt nog dat aanbesteders alle risico's bij de aannemers neerleggen. De procedures kosten onevenredig veel tijd en de uitvoering moet in zeer korte tijd plaatsvinden. Het komt daarbij voor dat zelfs risico's ten aanzien van onwerkbaar weer volledig bij de aannemer worden gelegd. In de cultuurtechniek hebben we te maken met onwerkbaar weer en de groei van gras. Het “kweken” van een goede zode kost nu eenmaal tijd. Thijs Sizoo is het niet eens met deze stelling. In zijn ervaring schrijven aannemers gewoon niet in, als er onredelijke eisen in het bestek staan.

Gebrek aan transparantie is volgens iedereen niet altijd een zaak van kwade wil. Vaak weten ambtenaren het ook gewoon niet. In principe is dit een gevaarlijke manier van werken. Sizoo van de gemeente Bergen op Zoom: “Als ik het niet juist zou aanbesteden, sta ik heel snel voor de rechter.”

Selectie

Een correcte manier van aanbesteden vereist

naast transparantie ook objectiviteit. De vraag is dan welke aanbieder objectief de beste aanbidding doet. Alle forumdeelnemers beamen dat deze objectiviteit erg moeilijk vast te stellen is. Hierbij komt weer het probleem van de

Yuri Wolf:

“Zijn wij wel toe aan aanbesteden op kwaliteitsgronden?”



minimumeisen om de hoek kijken, die in het bestek zijn vastgelegd. Knol: “Als ik een kunstgrasveld aanleg volgens bestek en ik hanteer de minimumeisen, dan is niet meer nodig dan een bak gevuld met rubber. Ik voldoe dan aan de normen, maar niemand zal dat veld willen hebben.”

Bijkerk: “Vooraf bij kleine werken is de transparantie en objectiviteit bijna nul.” Knol: “Uit relatieoverwegingen accepteer je vaak dat een aanbesteding niet correct verloopt. Want je wilt je kansen niet verspelen voor een volgende keer. Knol: “Bij de prekwificatie gaat het meestal nog wel goed. Er wordt dan vaak geselecteerd op omzet en ervaring. Maar bij het beoordelen van de aanbidding komen de problemen.” Lok wenst weinig woorden vuil te

ontlokt deze opmerking de verzuchting dat ook over het onderwerp normering eigenlijk een apart forum gehouden moet worden.

Ook inkoper Sizoo erkent dat objectiviteit lastig te meten is. Zeker bij een Design & Construct aanbesteding is het soms appels met peren vergelijken. Het is dan altijd wringen. Volgens Sizoo zou je als gemeente vier maal zoveel ambtenaren moeten hebben om op elk vakgebied te kunnen zijn. Als je volgens Sizoo alleen op prijs wilt selecteren is de zaak makkelijk. Maar de gunningscriteria worden veel complexer als je ook kwaliteit wilt meewegen.