

# Uitbesteden en aanbesteden

## Regels voor Europese aanbesteding in vogelvlucht

Overheidsinstellingen of zelfstandige bestuursorganen besteden steeds vaker (ICT-)diensten uit. Hun uitbestedingstrajecten zijn – meer dan het geval is binnen het bedrijfsleven – gebonden aan regels.

Tekst: Jan-Pieter Papenhuijzen en Tom Hoeben

**H**eeft een aanbesteder op basis van een business case besloten om tot uitbesteding van ICT-diensten aan een externe partij over te gaan, dan heeft men binnen de publieke sector te maken met de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Dit voornamelijk juridische kader biedt een aanbesteder volop mogelijkheden om een professioneel uitbestedingstraject uit te voeren. Naast de Europese aanbestedingswetgeving kunnen in een uitbestedingstraject de specifieke eigenschappen van het (nationale) ambtenarenrecht (bij overgang van personeel) aan de orde zijn. Ook die zijn te borgen in het uitbestedingstraject.

### Wie zijn aanbestedingsplichtig in Nederland?

De Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn voortgekomen vanuit de doelstelling van de Europese Commissie een interne markt te realiseren en een vrije eerlijke concurrentie te stimuleren tussen alle geïnteresseerde marktpartijen uit de lidstaten. In Nederland zijn de richtlijnen geïmplementeerd en sinds december 2005 aangepast via het Besluit Aanbestedingsregels Overheidsopdrachten (BAO) en het Besluit Aanbestedingsregels Speciale Sectoren (BASS).

Onder het BAO vallen de centrale en

lokale overheden en publiekrechtelijke instellingen. Dus naast ministeries, agentschappen en ZBO's vallen ook gemeenten, provincies, waterschappen, onderwijsinstellingen en academische ziekenhuizen onder het BAO. De vermeende aanbestedingsplicht van algemene ziekenhuizen en woningbouwcorporaties is een zeer actueel thema.

Onder het BASS vallen onder andere de nutsbedrijven, (lucht)havenbedrijven en vervoerbedrijven, zoals de energiebedrijven, NS, Connexion, Schiphol en het Havenbedrijf Rotterdam. Het BAO is op diverse punten strikter dan het BASS, zo heeft een BASS-organisatie een vrije keuze om te gaan onderhandelen terwijl dit voor overheden slechts bij hoge uitzondering is toegestaan.

### Hoe ziet een professioneel (Europees) aanbestedingstraject er uit?

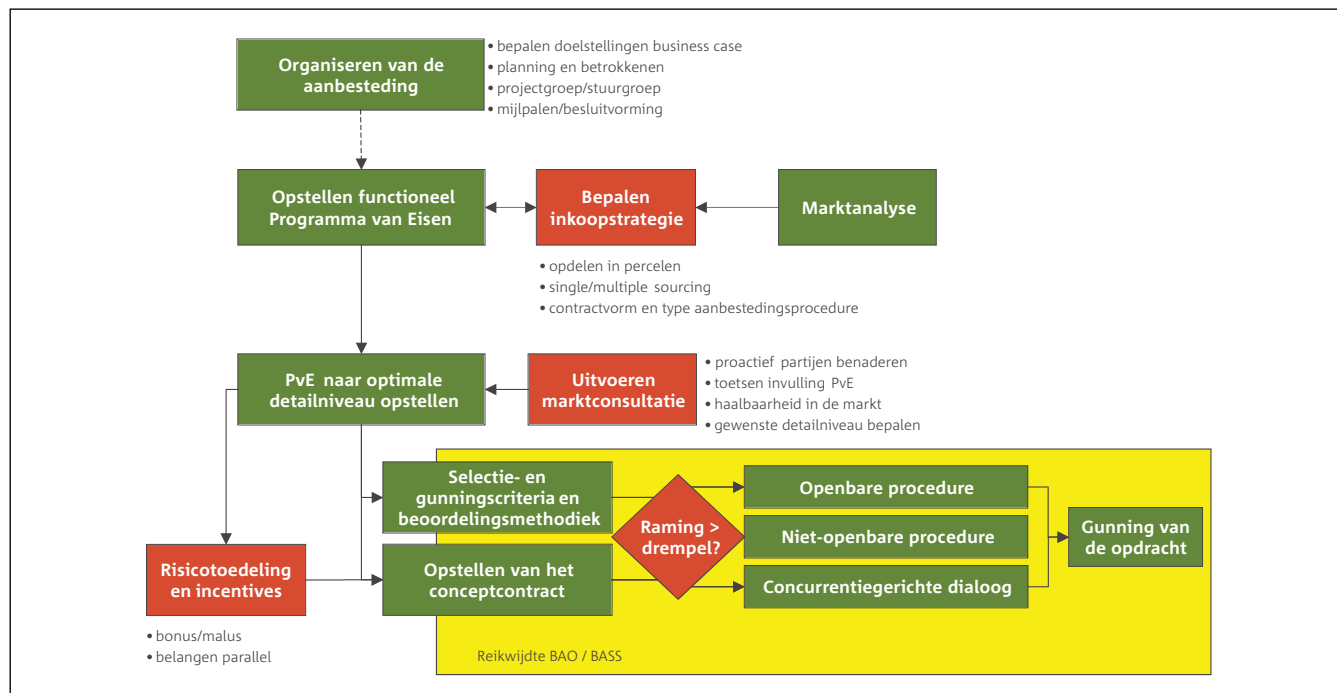
De stappen die een professionele aanbesteder neemt bij het voorbereiden en uitvoeren van een Europese aanbesteding zijn geschetst in figuur 1. Buiten de reikwijdte van het BAO en BASS zijn diverse activiteiten van belang die bepalend zijn voor het behalen van goede aanbestedingsresultaten.

De doelstellingen zoals die door de

business case zijn opgeleverd, vormen de basis voor de manier waarop de markt wordt benaderd en worden vertaald in het op te stellen programma van eisen (PvE), het concept contract, de beoordelingsmethodiek en de wijze waarop de prestaties tijdens de implementatie en looptijd van het contract worden gemonitord.

In het programma van eisen dient een afgewogen keuze gemaakt te worden op welk niveau er gespecificeerd wordt. Worden er in de *service level agreements* (SLA's) op output gebaseerde eisen gesteld om marktpartijen de gelegenheid te geven eigen oplossingen aan te dragen en om als aanbesteder te kunnen profiteren van innovatie en creativiteit? Of wordt technisch voorgeschreven hoe de processen uitgevoerd moeten worden door de dienstverleners?

De inkoopstrategie bepaalt de wijze waarop de aanbesteding uitgevoerd wordt, rekening houdend met de eigenschappen van en ontwikkelingen in de ICT-markt. Hoe is de verhouding en concentratiegraad tussen integrale en specialistische dienstverleners? Moet de dienstverlening integraal of in delen op de markt worden gezet (percenten)? Welke invloed heeft dat op de onderlinge concurrentie? Wordt innovatie of kostenreductie verwacht en versterken die doelstellingen elkaar



Figuur 1. Stappen in een professioneel aanbestedingsproces

of juist niet? Indien beide: bijt dat elkaar niet? Welke dynamiek kent de ICT-markt en wat heeft dat voor invloed op de duur van contracten? Hoe volwassen is de markt als het gaat om *offshore* uitbesteding en welke impact heeft dit op de aanbesteding? Een voorbeeld van deze laatste vraag is de huidige trend om software ontwikkeling steeds vaker in goedkopere landen te laten plaatsvinden, hetzij direct uitbesteed aan een overzeese dienstverlener, hetzij indirect (met medeweten van de klant) via een in Nederland gevestigde dienstverlener. Er moet met betrekking tot *offshore* uitbesteding daardoor kritischer gekeken worden naar de marktmogelijkheden, de extra kosten van coördinatie, de soms lagere kwaliteit en de beveiliging van gevoelige informatie van of over de klant.

### Haalbaarheid en verwachtingen

Naast het programma van eisen, is het van een zeer groot belang om het niveau van de huidige ICT-diensten te beschrijven. ICT-dienstverleners willen immers zo precies mogelijk weten wat ze zullen aantreffen bij het overnemen van de huidige ICT-diensten. Vaak voegt daartoe de aanbesteder

aan de aanbestedingsdocumentatie de huidige SLA's of de beschrijving van het aantal FTE per functie als bijlage toe, terwijl dat voor de ICT-dienstverlener juist onvoldoende is. De ICT-dienstverlener is er veel meer in geïnteresseerd of deze SLA's ook gehaald worden (bijvoorbeeld door middel van het meesturen van SLA-rapportages) en welke mensen schuil gaan achter functieprofielen (door middel van het meesturen van CV's).

Een *marktconsultatie* kan een aanbesteder in de voorbereiding van de aanbesteding veel inzicht geven. Inzicht in de haalbaarheid en mogelijke prijsstelling van zijn eisen en wensen, inzicht in de verwachte interesse en inzicht in de aanwezige concurrentie wanneer de functionele ruimte geboden wordt in het PvE. Ervaring leert dat een *marktconsultatie* ook inzicht kan geven in de voorwaarden waaronder marktpartijen geïnteresseerd zijn het personeel over te nemen. Een aanbesteder kan zelf bepalen hoe hij de *marktconsultatie* uitvoert (met zelf geselecteerde partijen of na een openbare bekendmaking), als hij er maar voor zorgt dat het beginsel van gelijkheid wordt geborgd in de Europese aanbesteding (door informatie over

de *marktconsultatie* op te nemen als bijlage bij de aanbestedingsdocumentatie).

### Reëel contract

Het *concept contract* vormt samen met de SLA's de basis van de prestaties die van de beoogde opdrachtnemer worden gevraagd. Het in een vroegtijdig stadium inventariseren van mogelijke risico's tijdens de looptijd van het contract en het bepalen van de gewenste beheersmaatregelen vormt de basis voor het *concept contract*. Een belangrijke afweging moet hier worden gemaakt over de proportionaliteit van contractuele bepalingen. Zo zijn veel ICT-dienstverleners wel bereid (financiële) verantwoordelijkheid te nemen voor direct door hen veroorzaakte schade, maar niet voor indirect door hen veroorzaakte of vervolgschade. Van belang is als aanbesteder te onderkennen dat de juiste prikkels worden ingebouwd om een toekomstige opdrachtnemer de gewenste prestaties te laten leveren, ook op het gebied van het aandragen van verwachte innovatie- of efficiencyvoorstellen. Daarnaast dient helder te zijn welke verplichtingen de opdrachtgever heeft en dient geregeld

te zijn hoe partijen afscheid van elkaar nemen.

## De impact van het BAO en BASS

Om te bepalen of een uitbesteding van ICT-diensten Europees moet worden aanbesteed dient de geraamde opdrachtwaarde groter te zijn dan een vooraf bepaalde vaste drempelwaarde (exclusief BTW: centrale overheid € 137.000,-, lokale overheden en publiekrechtelijke instellingen € 211.000,- en voor een BASS-organisatie € 422.000,-). Overigens is overschrijding van deze drempelwaarde bij uitbesteding doorgaans een gegeven. Het BAO en BASS richten zich vooral op het selectieproces. Er wordt uitgegaan van een programma van eisen en een gedegen inkoopstrategie die er eventueel toe heeft geleid dat een opdracht in percelen wordt aanbesteed. Daarnaast zijn vanuit het kader van het BAO en BASS de volgende aspecten van belang voor het aanbestedingsproces:

- De opdracht dient aan potentiële marktpartijen uit alle Europese lidstaten bekendgemaakt te worden zodat zij kunnen deelnemen in de

aanbesteding;

- Zowel de start van de aanbesteding als de gunning dient in een voor iedereen toegankelijke centrale Europese publicatiedatabase gemeld te worden ([www.ted.europa.eu](http://www.ted.europa.eu));
- Voorgescreven aanbestedingsprocedures en tijdslijnen zijn beschreven;
- Vereisten ten aanzien van het transparant omgaan met selectie- en gunningscriteria zijn beschreven;
- Onderhandelen over de ontvangen offertes is niet toegestaan, wat er toe leidt dat de aanbesteder vooraf gedegen keuzes gemaakt moet hebben in eisen, wensen en opties.

## Welke procedures zijn beschikbaar?

Wanneer er is bepaald dat er Europees aanbesteed gaat worden dan is binnen het BAO op hoofdlijnen voor de ICT-uitbesteding een drietal procedures beschikbaar:

- de openbare procedure;
- de niet-openbare procedure;
- de concurrentiegerichte dialoog (nieuw sinds de komst van het BAO).

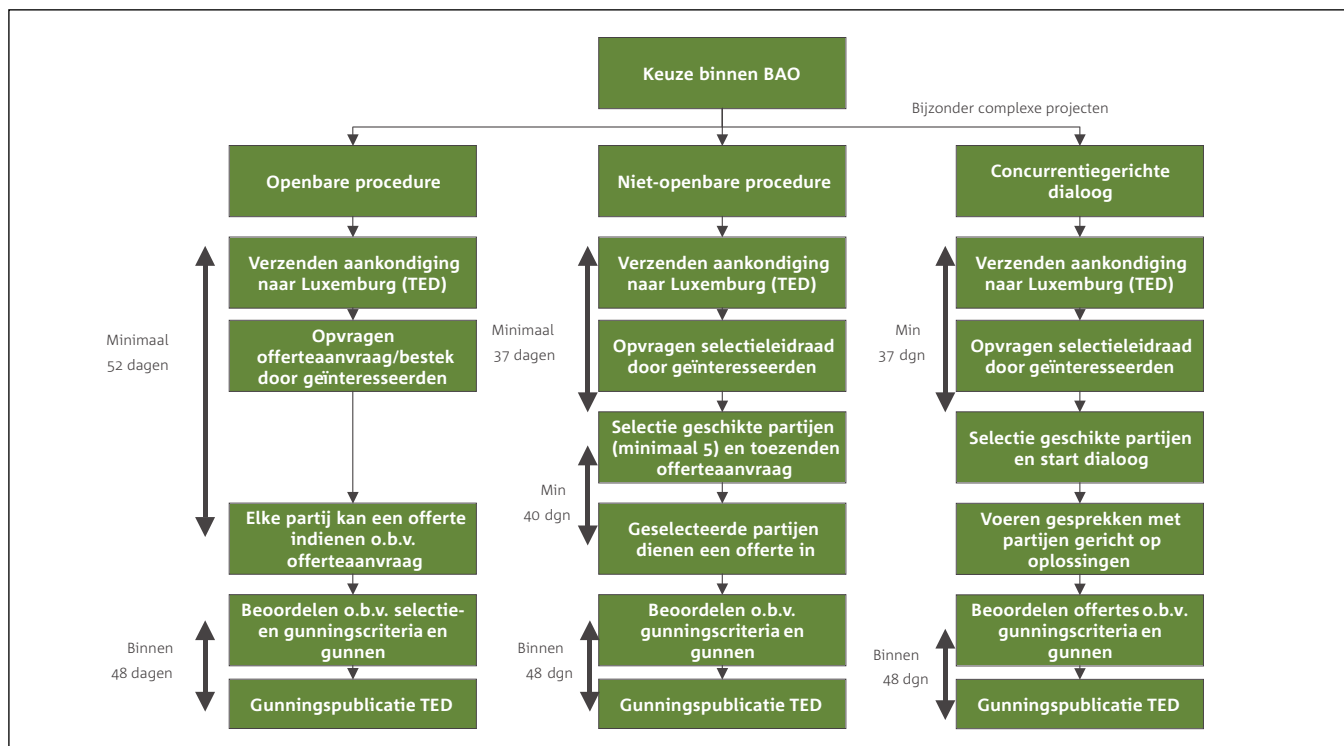
In de openbare procedure wordt na een

Europese aankondiging aan elke partij de gelegenheid gegeven een offerte in te dienen op basis van de offerte-aanvraag.

In een *niet-openbare procedure* wordt na een Europese aankondiging allereerst een preselectie uitgevoerd van (minimaal vijf) geschikte gegadigden. Aan deze partijen wordt de offerte-aanvraag gestuurd op basis waarvan partijen hun offerte uitbrengen.

De *concurrentiegerichte dialoog* bestaat uit een openbare preselectie, een dialoofase en een offertefase en is er op gericht om tijdens een aanbesteding met marktpartijen een dialoog te kunnen voeren over mogelijke technische oplossingen die passen binnen de inkoopbehoefte. Opgemerkt dient te worden dat de concurrentiegerichte dialoog slechts toegepast kan worden wanneer bijvoorbeeld het hantieren van functionele eisen of een marktconsultatie geen resultaten zou opleveren. Vanuit het BAO worden onder andere vraagstukken op het gebied van complexe ICT-netwerken als toepassingsgebied gezien.

In figuur 2 zijn deze drie procedures, voorzien van stappen en gestelde termijnen, weergegeven.



Figuur 2: De verschillende aanbestedingsprocedures

Het uitvoeren van een uitbestedings-traject binnen het BAO past naar onze mening het best binnen een zogenaamde niet-openbare procedure, al dan niet voorafgegaan door een marktconsultatie. In de offerteaanvraag zit doorgaans relatief vertrouwelijke informatie zoals doelstellingen uit het IT-beleid of geanonimiseerde personele gegevens en in een niet-openbare procedure is goed te borgen dat deze alleen bij de partijen terecht komt die al als geschikt zijn beoordeeld. Ook biedt de offertefase de mogelijkheid om een effectieve schouw te organiseren of inzicht te geven in doorlopende contracten. In uitzonderingssituaties zou een onderhandelingsprocedure (met preselectie) toegepast kunnen worden, maar door de recente komst van de concurrentiegerichte dialoog zullen aanbesteders minder grond hebben gekregen deze te kunnen toepassen.

### Veel gebruikte selectie- en gunningscriteria

Selectie- en gunningscriteria zijn erop gericht om uiteindelijk het juiste onderscheidende vermogen te verkrijgen en op een transparante wijze een partij te kiezen die de beste aanbidding heeft uitgebracht. Selectiecriteria richten zich hierin op de geschiktheid van de inschrijver, gunningscriteria op de kwaliteit van de inschrijving. Bij het uitbesteden van ICT-diensten kunnen de volgende selectiecriteria worden toegepast om een ranking te verkrijgen in de preselectie:

- financiële stabiliteit (financiële cijfers en ratio's uit verleden en toekomstverwachtingen);
- referenties, op het gebied van de gevraagde ICT-dienstverlening, al dan niet aangevuld met referenties met overgang van personeel;
- ontwikkelmogelijkheden voor het over te nemen personeel;
- maatregelen ten aanzien van kwaliteitsborging.

Gunning van een opdracht kan binnen

het BAO en BASS plaatsvinden op basis van laagste (scenario-) prijs of de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI). Binnen de EMVI-methodiek kunnen verschillende beoordelingsmethodieken en gunningscriteria worden toegepast, mits deze maar gerelateerd zijn aan het aan te besteden PvE. Denk hierbij aan (gewogen of getrapte) gunningscriteria als:

- knock-out criterium: akkoord SLA's en conceptcontract;
- de wijze waarop de dienstverlener het SLA gaat uitvoeren;
- de verwachte efficiency en innovatie en garanties voor kostenreductie;
- de kwaliteit van het transitieplan;
- de prijsstelling;
- de kwaliteit van het aangeboden arbeidsvoorwaardenpakket;
- de beoogde relatie en samenwerking met de uitbesteder binnen de kaders van de gekozen inrichting van de regieorganisatie.


Van belang is vanuit het BAO en BASS dat de gehanteerde selectie- en gunningscriteria door elke inschrijver op eenzelfde wijze geïnterpreteerd kunnen worden. Dit stelt eisen aan transparantie in het aangeven van de weging en de wijze waarop beoordeeld wordt.

### Aandachtspunten vanuit aanbestedingsperspectief

Het uitbesteden van ICT-diensten volgens een professioneel (Europees) aanbestedingsproces laat zich kenmerken door de volgende aandachtspunten:

- Binnen het kader van het BAO en BASS is veel mogelijk. Bepaal dus eerst hoe u de uitbesteding 'normaal' uitgevoerd zou hebben, en bepaal pas daarna hoe dit het best past binnen de Europese aanbestedingsrichtlijnen.
- Onderhandelingsruimte is beperkt, dit betekent dat veel tijd en energie in de voorbereiding van de aanbesteding gestoken moet worden.
- Ken de markt waarop u aanbesteedt

en uitbesteedt. Er dient op zijn minst een gedegen begrip te zijn in de eigenschappen van en ontwikkelingen in de ICT-markt om te kunnen peilen welke marktinteresse, kansen en risico's er zijn. Een marktconsultatie kan hier inzicht in geven.

- Een optimale selectie van een ICT-dienstverlener kan pas plaatsvinden als 1) de ICT-dienstverlener eveneens goed inzicht krijgt in het niveau van de huidige ICT-diensten (wat tref ik aan?) en 2) als de gestelde eisen en wensen van de aanbesteder in proportie zijn met wat werkelijk nodig en van belang is.
- Toets de uitkomsten van de business case aan de offerteresultaten en stel eventueel efficiencydoelstellingen bij. Meet tijdens de looptijd van het afgesloten contract of doelstellingen gerealiseerd worden.
- De overgang van personeel stelt specifieke eisen aan het gehele aanbestedingsproces: de SLA's, de selectie- en gunningscriteria, het transitietraject en het monitoren van de uitbestede diensten.
- Geef tevens expliciet aandacht aan doorlopende contracten met bestaande ICT-dienstverleners en leveranciers en het gebruik van aanwezige bedrijfsmiddelen van de uitbesteder.
- De betrokkenheid van een OR en bonden vroegtijdig in het gehele proces organiseren en inplannen.
- Parallel aan de aanbesteding de regie- en afroeporganisatie organiseren en betrekken in het offertebeoordelingsproces.
- Een zorgvuldige kennisoverdracht van de projectorganisatie van het aanbestedingstraject naar de beoogde regieorganisatie is van belang in het transitietraject, evenals de kennisoverdracht richting de ICT-dienstverlener. 

Meer informatie over Europees aanbesteden is te vinden op: [www.ovia.nl](http://www.ovia.nl); [www.minez.nl](http://www.minez.nl); [www.simap.eu.int](http://www.simap.eu.int).  
Ir. Jan-Pieter Papenhuijzen MBA en drs. Tom Hoebein zijn respectievelijk directeur en consultant bij Significant ([www.significant.nl](http://www.significant.nl)).