

# De kunst van het samen ondernemen

M. Bos\*

## Inleiding

Verwerving raakt in veel gevallen de strategie van een organisatie. Zeker als het gaat om complexe ICT-projecten. Niet voor niets investeert de rijksoverheid al een aantal jaren in verhoging van de professionaliteit van de inkoop- en aanbestedingsactiviteiten. De ambitie is daarbij gericht op innovatiever, vaker Europees en vaker elektronisch aanbesteden, met als uiteindelijk doel 'smart buyership' ('slim kopen'). Ook het bedrijfsleven investeert al een aantal jaren fors in verhoging van de professionaliteit van verkoop- en aanbestedingsactiviteiten. Ondanks alle goede bedoelingen groeien de partijen echter eerder uit elkaar dan dichter bij elkaar. Een kijk op verwerving, gezien door de bril van een ICT-dienstverlener.

## Verwerving van ICT in historisch perspectief

Met 25 jaar ervaring in ICT-dienstverlening, waarvan vijftien jaar bij Defensie, heb ik 'onze' wereld drastisch zien veranderen. Opdrachtnemers fungeerden vooral als 'platte' detacheerder en zagen ook bij projecten vaak kans het risico af te wentelen op de opdrachtgever. Dit kon gebeuren wanneer opdrachtgevers enerzijds onvoldoende in staat waren eenduidig

te specificeren wat nu precies de bedoeling was en anderzijds niet altijd beschikten over adequate verwerbers.

Beide partijen hebben zich gerealiseerd dat een ander samenspel gewenst was. Opdrachtnemers zijn gaan schermen met 'partnership' en opdrachtgevers hebben geïnvesteerd in hun inkoopfunctie en zijn meer juridische capaciteit in de strijd gaan werpen. Maar waar vertrouwen vroeger een belangrijke rol speelde, hoewel niet altijd gedekt door contracten, spelen nu dichtgetimmerde contracten een hoofdrol en lijkt vertrouwen niet meer nodig.

Effect in de praktijk is dat opdrachtnemers contracten moeten weigeren omdat de risico's voor hen simpelweg onverantwoord zijn. Onder druk van de maatschappelijke opinie (bijvoorbeeld de parlementaire enquête over de bouwfraude) zijn opdrachtgevers extra alert om vooral niet in compromitteerbare situaties te geraken, met als gevolg dat zij de afstand tot het bedrijfsleven sterk vergroten. Gecombineerd met een vaak starre toepassing van de op zichzelf al strikte Europese aanbestedingsrichtlijnen, komen partijen op het cruciale moment van strategisch inkopen vaak verder van elkaar af te staan dan wenselijk is uit oogpunt van gezamenlijk ondernemerschap.

## Europees aanbesteden

De Algemene Rekenkamer ziet er steeds strenger op toe dat projecten

en langlopende raamovereenkomsten volgens de Europese richtlijnen worden aanbesteed. En terecht. Inmiddels zijn we in een fase beland waarin het aanbesteden op zich niet langer ter discussie hoeft te staan.

Gevolg is echter dat ICT- en organisatieadviesbureaus steeds afhankelijker worden van het succesvol inschrijven op Europese aanbestedingen. Steeds meer ICT-dienstverlening wordt immers ingekocht op basis van mantelovereenkomsten.

Ook voor een relatief klein project is al snel een Europees aanbestedingstraject benodigd. Die grotere afhankelijkheid vraagt aan de zijde van opdrachtnemers om een eigen organisatie, die is ingericht en toegerust op de heel specifieke wijze van offerte uitbrengen in aanbestedingstrajecten, hetgeen de nodige investeringen vergt.

## Een doorzichtige markt?

De vraag is hoe overheid en bedrijfsleven samen zo slim mogelijk kunnen aanbesteden, zodat het voor beide partijen ook echt de beoogde voordelen gaat opleveren. Belangrijke uitgangspunten bij de introductie van de aanbestedingsregels waren: gelijke kansen voor het bedrijfsleven, onder meer via doorzichtige procedures, objectieve specificaties en beoordelingscriteria. Winst voor de overheid: bewuster en voordeliger inkopen.

Maar is Europees aanbesteden wel zo voordelig? Helpt het om bewuster keuzes te maken? En past de huidige vorm van aanbesteden van dienstver-

\* De auteur is werkzaam bij de firma Ordina Public, belast met het account Defensie. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven, met dank aan Peter Gaillard.

lening bijvoorbeeld in het streven naar administratieve lastenverlichting voor het bedrijfsleven?

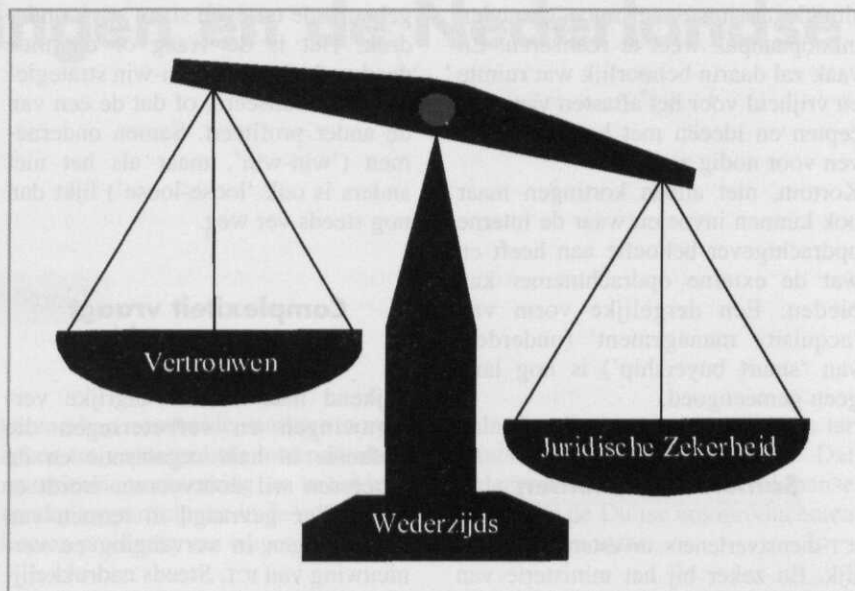
De praktijk laat zien dat er nog een lange weg te gaan is. Professioneel opdrachtgeverschap aan de zijde van de overheid en professioneel opdrachtnemerschap aan de zijde van het bedrijfsleven zijn hierbij belangrijke sleutels tot succes.

In 1999 werd het potentieel voor Europees aan te besteden overheidsopdrachten al geschat op ongeveer 51 miljard gulden (ruim 23 miljard euro). Daarvan werd slechts een kleine 15 procent Europees aanbesteed.<sup>1</sup> Gevolg is dat een belangrijke bron van besparingen op overheidsinkopen en efficiencywinst onbenut blijft. Uiteindelijk wordt daarmee onvoldoende waarde voor de belastingbetaler gerealiseerd. Bovendien wordt de doelstelling om een eerlijke en doorzichtige markt te ontwikkelen slechts zeer ten dele waargemaakt.

De naleving van de Europese richtlijnen voor overheidsopdrachten schiet dus tekort. Uit onderzoek van het ministerie van Economische Zaken blijkt dat de oorzaken zijn terug te voeren op de aanbestedingsregels (onduidelijk en star), de kosten en baten (hoge administratieve lasten en weinig prikkels tot efficiënt inkopen) alsmede op vraagstukken van interne organisatie en cultuur (het belang van inkoop wordt vaak onderschat, aanbestedingsregels botsen met het baas-in-eigen-huisgevoel en men hecht sterk aan een vast netwerk van leveranciers).

<sup>1</sup> Bron: Discussienota ministerie van Economische Zaken, 'Europees aanbesteden: Haal pegels uit die regels!', d.d. 1 oktober 1999.

<sup>2</sup> ISPL staat voor 'Information Services Procurement Library': een systematische aanpak voor de uitbesteding van diensten in de icp-sector, gebaseerd op 'best practices'. Het helpt klanten en leveranciers de acquisitie en levering van diensten en systemen te managen. ISPL is ontwikkeld in opdracht van de Europese Commissie. Ordina ondersteunt de methode. Meer informatie over ISPL is te vinden op [www.ispg.nl](http://www.ispg.nl).



#### Door dichtgetimmerde contracten lijkt vertrouwen overbodig

##### Knellende procedures

Vooral bij het aanbesteden van complexe, innovatieve informatiesystemen knellen de bestaande procedures. Naar de aard van de op te lossen problematiek is immers op voorhand niet precies duidelijk wat de uitkomst moet zijn. Juist in dergelijke situaties is het voor overheden essentieel om met onder meer potentiële leveranciers af te kunnen stemmen over de *state of the art* (nieuwste van het nieuwste) oplossingen die voorhanden zijn.

Aanbestedingsregels en de starre toepassing ervan staan dan meestal in de weg. Er zijn voorstellen gedaan om de regels zodanig aan te passen dat overheden juist meer ruimte krijgen in een voorfase de markt af te kunnen tasten: het zogeheten innovatief aanbesteden.

Een heikel punt voor veel leveranciers in dit kader is de vergoeding van gemaakte kosten alsmede de bescherming van intellectueel kapitaal. Daar is de wezenlijke verbetering echter niet te halen. Onderdeel van het ondernemerschap is dat men investeert en risico neemt. Het helpt wél om procedures bij innovatieve trajecten zo in te richten dat er eerst een

grove selectie van leveranciers plaatsvindt, zodat het aantal bedrijven dat wordt gevraagd te investeren in het uitdenken van een oplossing niet onnodig groot is.

##### Verwerven met toegevoegde waarde

Voorwaarde is een overheid die maximaal weet wat zij wil. Want minstens zo belangrijk in het kader van professioneel opdrachtgeverschap is een overheid die op basis van een gedegen besluitvormingsproces, dat aan de vraag over al dan niet uitbesteden vooraf ging, nauwkeurig weet te specificeren wat haar behoeften zijn, wat de resultaten, wanneer moeten worden opgeleverd en daar ook in contract- en uitvoeringsfase op stuurt.

Methoden als ISPL<sup>2</sup> helpen, mits met verstand toegepast, niet alleen om de vraag af te bakenen, maar leiden ook tot management van resultaten. Een andere voorwaarde is verwerven met toegevoegde waarde. Juist omdat de inkoop het hart van de strategie van een organisatie kan raken, is het essentieel dat de verwervingsfunctie tot in de haarvaten de specifieke problematiek weet te herkennen en per

situatie de juiste, op maat gesneden inkoopaanpak weet te realiseren. En vaak zal daarin behoorlijk wat ruimte en vrijheid voor het aftasten van concepten en ideeën met het bedrijfsleven voor nodig zijn.

Kortom, niet alleen kortingen maar ook kunnen invoelen waar de interne opdrachtgever behoefte aan heeft en wat de externe opdrachtnemer kan bieden. Een dergelijke vorm van 'acquisity management' (onderdeel van 'smart buyership') is nog lang geen gemeengoed.

### Samen ondernemen

ICT-dienstverleners investeren behoorlijk. En zeker bij het ministerie van Defensie. Er liggen aanzienlijke ambities in het verschiep op het terrein van versterking van de integrale bedrijfsvoering en logistiek. Cruciaal daarbij is vernieuwing met bestaande standaardoplossingen maximaal mogelijk te maken.

Onder de huidige marktomstandigheden kan een opdrachtgever met zo'n potentiële orderportefeuille zich heugen in een meer dan grote belangstelling. Defensie ziet zich echter ook geconfronteerd met een taakstelling van 701 miljoen euro voor de komende kabinetsperiode, hetgeen aanzienlijk is op een begroting van ongeveer 7 miljard euro.<sup>3</sup>

Voor de korte termijn is er dan ook een investeringsstop afgekondigd. Daarmee wordt de druk opgevoerd, in die zin dat de investeringsperiode van het bedrijfsleven wederom wordt opgerekt. Dat laatste wordt steeds lastiger als tegenvallende resultaten onder druk van aandeelhouders de bereidheid tot investeren doet afnemen. Met een beetje pech geraken we langzaam terug bij af en beperken ICT-dienstverleners zich noodgedwongen tot 'veilig' detacheren.

Het verschil ten opzichte van vroeger ligt in de voorwaarden waaronder dat

<sup>3</sup> Bron: NRC Handelsblad, 'Defensie dicht bij afstoten taken', d.d. 29 augustus 2002.

gebeurt: de tarieven staan sterk onder druk. Het is de vraag of daarmee daadwerkelijk een 'win-win strategie' wordt gerealiseerd, of dat de een van de ander profiteert. Samen ondernemen ('win-win', maar als het niet anders is ook 'loose-loose') lijkt dan nog steeds ver weg.

### Complexiteit vraagt om samenwerking

Kijkend naar de omvangrijke vernieuwingen en verbeteringen die Defensie in haar organisatie en de processen wil doorvoeren, wordt er het nodige gevraagd in termen van investeringen in vervanging en vernieuwing van ICT. Steeds nadrukkelijker hangt alles met alles samen en wordt er meer gekeken naar defensie-



brede invoering van werkwijzen en systemen. Een voorbeeld is de defensiebrede invoering van 'Enterprise Resource Planning' (ERP) die voor de komende acht tot tien jaar op stapel staat.

Een majeure operatie, waarbij Defensie er niet aan lijkt te ontkomen om met consortia van ICT-dienstverleners in zee te gaan. De omvang en risico's zijn te groot voor een enkele ICT-dienstverlener en het zou Defensie bovendien te zeer afhankelijk maken.

Tegelijk lijkt er aan beide zijden enige terughoudendheid in de vorming van consortia: hoe voorkom je bijvoor-

beeld kartelvorming? Sterker nog, juist door de wijze van aanbesteden zijn de ontstane consortia, bedoeld om de omvangrijke en complexe problematiek uiteraard samen met Defensie adequaat aan te pakken, weer grotendeels ontbonden.

### Inhoudelijke regie van Defensie

Toch zou er Defensie bij dit soort omvangrijke investeringsprogramma's veel aan gelegen moeten zijn om de allernieuwste kennis uit de markt te trekken en de klantkennis die er in de markt is optimaal te benutten. Met meer dan bijzondere aandacht voor inhoudelijke regie op het totale veranderprogramma en het waarborgen van de continuïteit van bestaande applicaties. Vooral ook in het voortraject van dergelijke investeringsprogramma's is spiegelen met de markt van belang om de verschillende veranderstrategieën te analyseren.

Is de huidige informatievoorziening voldoende op orde om tot grootscheepse verandering en vervanging over te gaan? Zijn processen en systemen voldoende gestandaardiseerd en geüniformeerd om tot invoering van nieu-

we bedrijfsvoerings- systemen over te gaan, et cetera, et cetera.

### Zoeken naar een balans

Processen waarbij het van belang is om dicht op elkaar te zitten, elkaar door en door te kennen en te kunnen vertrouwen. Met als doel er samen duurzaam beter van te worden.

De balans tussen wederzijds vertrouwen en juridische zekerheid aan beide kanten is hierbij cruciaal, niet alleen tussen Defensie en het bedrijfsleven maar ook tussen leveranciers onderling. Het bedrijfsleven wil wel, het is echter de vraag of Defensie deze doelstelling wil en mag onderschrijven.