

Nederland is te streng bij het Europees aanbesteden van architectendiensten.

Achtergrond

Recent zijn er in media berichten verschenen, waarin problemen worden gemeld met het Europees aanbesteden van architectendiensten. Ook in de Architect (zie de Architect van juli-augustus en september) zijn er ingezonden brieven gepubliceerd van Atelier Kempe Till, Dirk Jan Postel en Jeroen Hendriks, waarin de noodklok wordt geluid. Veel Nederlandse architecten signaleren knelpunten bij de toepassing van Europese selectie- en gunningprocedures. Een van de knelpunten is dat opdrachtgevers te hoge eisen zouden stellen aan minimale omzet en referentieprojecten. Daardoor zouden vooral jongere architecten nauwelijks mee kunnen doen aan Europese aanbestedingsprocedures, terwijl dit type opdrachten jonge architecten in één keer op de kaart kunnen zetten. De Europese richtlijn werkt volgens de critici daarom eerder remmend dan stimulerend voor het Nederlandse architectuurklimaat.

Komen deze problemen inderdaad voor en zo ja op welke schaal? Rijksbouwmeester Liesbeth van der Pol heeft het Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft gevraagd dit te onderzoeken. De inhoud van de Europese richtlijn is geanalyseerd, er zijn gesprekken gevoerd met direct betrokkenen en er is gekeken hoe men in Vlaanderen, Duitsland en Frankrijk met de richtlijn omgaat. De cijfermatige onderbouwing van het onderzoek is gebaseerd op een analyse van de database van het officiële publicatieblad van de Europese Unie.

Richtlijn Europees aanbesteden

Boven € 206.000 moeten overheden opdrachten via de Europese regels aanbesteden. De belangrijkste voorwaarden daarbij zijn dat iedere meedingende partij gelijk moet worden behandeld, dat de selectiecriteria proportioneel moeten zijn ten opzichte van de gevraagde dienst en dat de procedures transparant moeten zijn. Aan deze transparantie stelt de richtlijn concrete eisen zoals het openbaar maken van aankondigingen en gunningen en de exacte termijnen die gevolgd moeten worden. Voor de selectiecriteria op het gebied van de economische en financiële draagkracht en de technische en/of beroepsbekwaamheid van de meedingende partij geeft de richtlijn een reeks suggesties. Concreet wordt gesteld dat het overleggen van één of meer referenties (waarmee aangetoond kan worden dat men aan het desbetreffende criterium voldoet) volstaat. Dit geeft de aanbestedende overheden ruimte om de procedure naar eigen inzicht, maar binnen de richtlijn, in vullen.

Een positief punt van de Europese richtlijn is dat het werken met 'voorkeurlijstjes' niet meer is toegestaan.

Ervaringen van architecten, voormalig Rijksbouwmeesters, stadsarchitecten en managementbureaus

Om de ervaringen met de Europese richtlijn in Nederland goed voor het voetlicht te krijgen, zijn er door Atelier Rijksbouwmeester bijeenkomsten georganiseerd met architecten, voormalig Rijksbouwmeesters en de Vlaams Bouwmeester, stadsarchitecten en bouwmanagement- en adviesbureaus.

De conclusies van de architectenbureaus, de Rijksbouwmeesters en de stadsbouwmeesters zijn vrijwel identiek. De inhoud van de Europese richtlijn beoordelen zij helemaal niet zo slecht. Het grote probleem is dat de opdrachtgevers (in ieder geval het merendeel ervan) de

richtlijn veel te strikt toepassen. Vooral de inschrijfeisen op het gebied van referenties en omzet zijn veel te hoog. Dit komt omdat overheden risico's (er wordt publiek geld besteed) zoveel mogelijk willen uitsluiten en wordt verder in de hand gewerkt doordat de aanbestedende overheden vaak adviesbureaus inhuren die de procesmatige kant begeleiden. Het proces wordt volgens architecten daardoor onnodig ingewikkeld gemaakt. Vakinhoudelijke kennis om gegadigden gefundeerd te beoordelen is bij de leden van selectie- en gunningcommissies vaak gering of afwezig. Bovendien laat de wijze waarop na de gunning feedback wordt gegeven volgens veel architecten te wensen over of wordt helemaal niet gegeven.

Het uiteindelijke resultaat is dat de procedures voor veel architecten te tijdrovend zijn en teveel kosten met zich meebrengen. De inspanningen die zij moeten leveren om kans te maken op een opdracht staan niet in verhouding tot het resultaat. Het 'gratis' aanleveren van uitgebreide voorlopige ontwerpen en maquettes, die daarna bijna allemaal de prullenbak in kunnen, kost bureaus veel tijd en geld. Daar staat meestal geen of een bescheiden vergoeding tegenover. Grotere architectenbureaus hebben de menskracht om de steeds opnieuw gevraagde verklaringen, bewijzen en referentiebeelden te verzamelen. Kleine en startende bureaus hebben die mogelijkheden niet en komen daardoor niet aan bod. Volgens architecten is het gevolg dat veel bureaus, ook de grotere, zich niet eens meer inschrijven op Europese aanbestedingen. Uiteindelijk zal dit volgens hen leiden tot een verschraling van het Nederlandse architectuurklimaat.

De adviesbureaus herkennen zich zeker niet in het beeld dat zij de procedures nodeloos ingewikkeld maken. De voorzichtigheid bij gemeenten (en andere opdrachtgevers) wordt wel herkend. De adviesbureaus zien wel duidelijk een taak om gemeenten bij te staan bij het scherpestellen van hun vraag en het opstellen van een goed ambitiedocument. Alle geïnterviewde adviseurs ondersteunen het pleidooi voor vereenvoudiging: een selectieprocedure met minder regels, meer vrijheden en een groter vertrouwen op het vakmanschap van architecten.

Het pleidooi van Atelier Kempe Till om een onafhankelijke Aanbestedingsautoriteit op te richten, blijkt in de gesprekken alleen door de architecten te worden onderschreven.

De praktijk in andere landen

De richtlijn geldt EU-breed. Aan de hand van gesprekken met vertegenwoordigers en deskundigen uit Vlaanderen, Duitsland en Frankrijk en bestudering van overheidswebsites is gekeken hoe de richtlijn daar wordt toegepast en geïnterpreteerd. We hebben vooral gekeken naar de vraag of er zich vergelijkbare knelpunten en problemen voordoen als in Nederland.

In Vlaanderen beschikken de Vlaams Bouwmeester en zijn team over een aantal instrumenten om de procedures voor architectenselecties te sturen en overheden en andere opdrachtgevers te adviseren. Via de Open Oproep kunnen architectenbureaus uit heel Europa zich twee keer per jaar inschrijven op opdrachten in Vlaanderen. Na het doornemen van de honderden gegadigden, hun portfolio's en de projectdefinitie voor het betreffende project, stelt de Vlaams Bouwmeester per project 10 ontwerp bureaus voor aan de opdrachtgever. In de rest van het selectietraject stelt de Vlaams Bouwmeester zich actief op als adviseur voor de opdrachtgever en neemt samen met onder andere de opdrachtgever en een onafhankelijke deskundige zitting in de selectiecommissie. Een ander instrument is 'de Meesterproef', dat jonge architecten in staat stelt kennis te maken met de overheid als

opdrachtgever. Ook is er de ‘Prijs Bouwheer’, een instrument om goed opdrachtgeverschap te stimuleren.

In Duitsland is er een wettelijk verschil tussen algemene dienstverrichtingen en dienstverrichtingen van vrije beroepen. Dit is belangrijk voor vrije beroepen en dus ook voor architecten. Hierdoor konden bijzondere voorschriften voor de aanbesteding van diensten van architecten en ingenieurs in het leven geroepen worden. Naast de wettelijke regelingen is er in Duitsland een sterke beroepsgroepcultuur die de belangen van architecten via zogenaamde Länderarchitektenkammern op regionaal niveau behartigd. De Länderarchitektenkammern zijn nationaal verenigd in de Bundesarchitektenkammer.

In Frankrijk staat de MIQCP, een bij wet ingestelde interministeriële dienst, overheden met raad en daad bij ten behoeve van een zodanige formulering van de vraag dat architectonische kwaliteit optimaal is gewaarborgd. De dienst doet dit door het geven van voorlichting in de vorm van brochures, handleidingen, gidsen, modelcontracten en ander informatiemateriaal. Waar de Europese richtlijn spreekt in termen van opties, keuzes en mogelijkheden, gaat het Franse aanbestedingsreglement duidelijk verder door dwingend procedures voor te schrijven waarin architectuur een prominente plaats inneemt.

De belangrijkste conclusie uit deze globale vergelijking is dat in deze drie landen architectenorganisaties en overheden (al dan niet in samenwerking) aanbestedingsvormen hebben ontwikkeld die passen in de Europese richtlijn, maar waarin de regels vrijer worden geïnterpreteerd om tegemoet te komen aan het specifieke van een architectenselectie. Ook bestaat daar beleid dat de toegang van jonge en kleine bureaus tot opdrachten mogelijk maakt. Strikte eisen aan omzet en referenties komen daar veel minder voor of mogen niet als uitsluitende criteria worden gebruikt.

Selectiecriteria en gunningen in de aanbestedingspraktijk

De aankondigingen van opdrachten moeten centraal worden gemeld en worden automatisch gepubliceerd op de website ted.europa.eu. De databank op deze website is gebruikt om de hoeveelheid gepubliceerde aankondigingen van opdrachten en gepubliceerde gunningen van Europese aanbestedingen in Nederland in kaart brengen voor de jaren 2006, 2007 en 2008 (stand tot en met 6 oktober). Er is alleen gezocht op ontwerpdiensten voor gebouwen en niet naar andersoortige diensten die architectenbureaus ook kunnen leveren. Inhoudelijk is gekeken naar de eisen die opdrachtgevers aan architectenbureaus stellen op het gebied van financiële draagkracht en beroeps- of technische bekwaamheid.

Gemiddeld worden er per jaar ongeveer 70 aankondigingen van opdrachten gepubliceerd. Een nadere analyse van deze publicaties laat zien dat er sprake is van een grote variatie per aanbestedende dienst voor wat betreft de gestelde omzet- en referentie eisen. Een enkele overheidsdienst stelt slechts als eis dat de architect in het architectenregister moet staan. Maar dat is een uitzondering; in de meeste andere gevallen stelt men uitgebreide omzet- en referentie-eisen. Voor min of meer vergelijkbare projecten (bijvoorbeeld een school van een bepaalde omvang) lopen de eisen die opdrachtgevers stellen fors uiteen. Dit geldt voor zowel de minimale omzeteis als de aard van en het aantal referenties dat moet worden aangeleverd. Regelmatig wordt gevraagd om referentieprojecten die naar aard en omvang gelijk moeten zijn aan de onderhavige opdracht. Het vragen naar referenties met een vergelijkbare complexiteit als de onderhavige opdracht, iets waar veel architecten voor pleiten, komt bijna niet voor.

Uit de lijst met gepubliceerde gunningen blijkt dat de opdrachten vrijwel zonder uitzondering terecht komen bij de grote en middelgrote bureaus die hun sporen al geruime tijd in de praktijk hebben verdiend. De cijfers tonen ook aan dat er enkele specialisten zijn op het gebied van scholen en sportaccommodaties en dit type opdrachten vaak gegund krijgen. Het gemiddeld aantal medewerkers bedraagt 39 per bureau en 95 procent van de bureaus heeft 10 of meer werknemers. Het is niet bekend (het databestand bevat daarover geen informatie) of kleinere en net gestarte bureaus een poging hebben gedaan om mee te dingen. Maar wel is het kristalhelder dat ze in ieder geval niet in de prijzen zijn gevallen. Buitenlandse bureaus krijgen via een Europese aanbesteding overigens ook nauwelijks een opdracht in Nederland. De afgelopen drie jaar zijn er in publicaties van de database drie gevonden.

Conclusie

De EU-richtlijn voor aanbesteding van overheidsdiensten met een omvang van meer dan € 206.000 wordt in Nederland over het algemeen te rigide toegepast. Dit leidt ertoe dat alleen middelgrote en grote bureaus deze opdrachten krijgen. De richtlijn heeft tot doel om de markt open te stellen voor alle bureaus uit EU-landen die voldoende in staat zijn om de opdracht uit te voeren. Het beoogde doel wordt in Nederland echter niet behaald.

De richtlijn leidt enerzijds tot een meer transparante markt: de criteria zijn van te voren bekend en alle architectenbureaus die daaraan voldoen kunnen meedoen. Anderzijds vullen opdrachtgevers de toelating- en selectiecriteria regelmatig zo in dat risico's zoveel mogelijk worden uitgesloten. Men stelt hoge omzeteisen en bij voorkeur vraagt men om referenties van eerder gerealiseerde gelijksoortige opgaven. De praktijk in Vlaanderen, Duitsland en Frankrijk laat zien dat het mogelijk is met dezelfde richtlijn procedures in te richten die tegemoet komen aan het specifieke van een architectenselectie.

Aanbevelingen

Nederlandse overheden kunnen de Europese richtlijn meer flexibel toepassen dan tot nu gebeurt. De richtlijn biedt daartoe ook volop mogelijkheden. De selectie- en gunningprocedures kunnen meer gericht worden op het aantonen van voor de betreffende opdracht noodzakelijke competenties, waarbij aan architectenbureaus meer vrijheid wordt gelaten hoe ze dat invullen. Op deze wijze worden de kansen dat er nieuwe deelnemers (jonge architecten) succesvol aan de procedure deelnemen, vergroot. Een dergelijke aanpak verlangt van opdrachtgevers wel meer deskundigheid voor het beoordelen van architectenbureaus.

Er lijkt zich bij de lagere overheden dus voornamelijk een 'kennis' probleem voor te doen.

Het Onderzoeksinstituut OTB beveelt aan dat het nuttig kan zijn dat het Atelier Rijksbouwmeester een actieve en meer adviserende rol gaat spelen. Naar aanleiding van dit onderzoek en andere onderzoeken, die inmiddels naar de Ministeries van OC&W, Binnenlandse Zaken en Economische Zaken zijn gestuurd, gaat het Atelier Rijksbouwmeester een organisatiestructuur opzetten waar gemeenten met vragen over het Europees aanbesteden van architecten terecht kunnen. Het gaat om vragen als: wat wordt verstaan onder een visie, wat zijn goede selectie- en gunningcriteria, wat is de juiste procedure om een groot aantal inzendingen terug te brengen tot vijf gegadigden, etc. De kennis en infrastructuur van Architectuur Lokaal en PIANOo zullen daarbij worden ingezet.

Auteurs: Robert Kroese, Frits Meijer, Henk Visscher, als onderzoekers verbonden aan
Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft