



Toekomst digitaal aanbesteden

Verkenkend onderzoek in opdracht van de
Rijksinkoop Samenwerking (RIS)

07-02-2024

Auteurs

Danny Pasma MSc

Dr. Ir. Niels Uenk

1. Aanleiding onderzoek

De wereld van digitaal aanbesteden in Nederland is volop in beweging, en dit geldt zeker ook voor het aanbod van ondersteunende (aanbestedings)platformen. De vraag is hierbij of het aanbod aan ondersteunende systemen in voldoende mate mee ontwikkelt met de behoefte bij publieke inkopers én inschrijvers op overheidsopdrachten. Diverse commerciële platformen maken ook zelf een ontwikkeling door. Uit discussies op landelijke sociale media komt een beeld naar voren dat de richting van de ontwikkeling van enkele grote platforms niet aansluit bij de behoeften van gebruikers van deze platforms.

Deze beelden en ervaringen waren de aanleiding voor de RIS om aan PPRC de onderzoeksopdracht te geven om de toekomst van digitaal aanbesteden te onderzoeken. De hoofdvraag van dit onderzoek is: hoe kijkt de aanbestedingsgemeenschap in Nederland (zowel inkopers als inschrijvers) aan tegen de toekomst van digitaal aanbesteden? Welke behoeften en verwachtingen zijn er onder inkopers en (potentiële) inschrijvers ten aanzien van de platforms die beide partijen aan elkaar verbinden?

In dit verkennende veldonderzoek is de hoofdvraag uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe kijkt de aanbestedingsgemeenschap in Nederland aan tegen de toekomst van digitaal aanbesteden?
2. Wat zijn belangrijkste kernwaarden van (digitaal) aanbesteden?
3. Wat zijn de wenselijke ontwikkelingen ten aanzien van de platforms die digitaal aanbesteden faciliteren en ondersteunen?
4. Wat verwachten overheidsinkopers van ondersteunende platforms, en wat verwachten zij niet?
5. Sluiten huidige dienstverleners en platforms voor digitaal aanbesteden momenteel voldoende aan bij de wensen en verwachtingen?

Met het verzamelen van de meningen, ervaringen, wensen en toekomstvisies van zowel overheidsinkopers als *bidmanagers* van (potentiële) leveranciers geeft dit onderzoek een panoramisch beeld over de toekomst van digitaal aanbesteden.

2. Onderzoeksopzet

2.1. Doel en afbakening van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om te verkennen wat de wensen en verwachtingen zijn ten aanzien van digitaal aanbesteden van de primaire betrokkenen hierbij: de overheidsinkopers en de inschrijvers op aanbestedingen. Deze verkenning is beoogd als het startpunt van een dialoog over de toekomst van digitaal aanbesteden, de rol van aanbestedingsplatforms hierin – en de verwachtingen vanuit de betrokkenen. Er is een – nu nog gefragmenteerde – dialoog gestart op sociale media over platforms. Het doel van dit onderzoek is om deze dialoog een stevigere basis te geven, en te verkennen welke behoeftes er leven en in hoeverre het huidige aanbod hierbij aansluit. Dit onderzoeksrapport legt deze basis, waarop publieke inkopers en inschrijvers verder kunnen bouwen.

Het onderzoek beoogt niet om een kant en klare specificatielijst voor een digitaal platform op te leveren. Het doel is evenmin om platforms te toetsen aan wetgeving of om alle mogelijke stakeholders rondom aanbestedingsdata (bijvoorbeeld onderzoekers die van aanbestedingsdata gebruik maken) een plaats te geven. Er is bewust gekozen om te focussen op het in beeld krijgen van belangrijke uitgangspunten, wensen en ervaringen van inkopers en inschrijvers.

2.2. Dataverzameling

Voor dit onderzoek is op twee manieren informatie verzameld: door middel van een online vragenlijst en daarnaast via interviews. De vragenlijst is uitgezet onder zowel aanbestedende diensten als marktpartijen (inschrijvers op aanbestedingen). Omdat de meningen en ervaringen via een openbaar toegankelijke vragenlijst worden verzameld, hebben wij als ‘bijvangst’ ook input ontvangen van andere betrokkenen zoals adviseurs en overige stakeholders. Er zijn 51 valide vragenlijsten ingevuld (volledig afgerond en zonder dubbelingen).

Voor de dataverzameling zijn twee vragenlijsten gebruikt, één gericht op elke zijde van het aanbestedingsproces: de contracterende partij en de inschrijvende partij. Deze vragenlijsten zijn digitaal verspreid via e-mail en ook openbaar gemaakt via verschillende kanalen, waaronder LinkedIn.

Naast de digitale vragenlijsten hebben de onderzoekers 21 semigestructureerde interviews afgenomen. Deze interviews zijn gehouden met een selectie van respondenten die in de vragenlijst hebben aangegeven hiertoe bereid te zijn. Ook de interviews zijn gehouden met een mix van overheidsinkopers en respondenten van inschrijvende partijen.

3. Resultaten

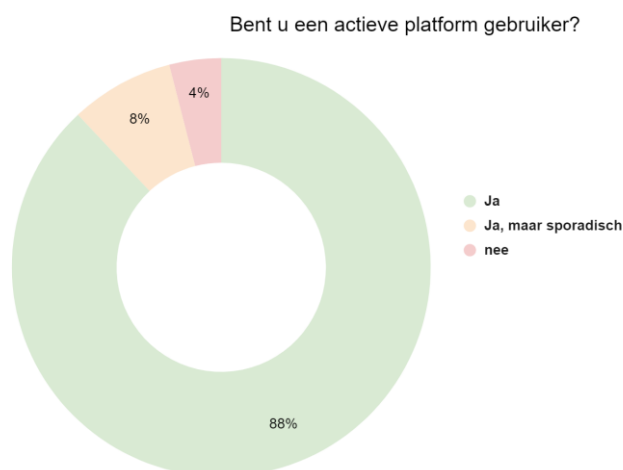
Dit hoofdstuk presenteert de resultaten aan de hand van vier thema's die samen een breed beeld geven van de stand van zaken rond digitaal aanbesteden in Nederland. Bij de bespreking van de uitkomsten zal elk thema kort worden toegelicht in zijn eigen paragraaf. De eerste paragraaf geeft een overzicht van eigenschappen van de respondenten.

3.1. Deelnemersdemografie

Om de resultaten beter te kunnen interpreteren lichten we eerst enkele kenmerken van de groep respondenten toe. Deze informatie volgt uit de digitale vragenlijst.

Actieve platformgebruikers

Veruit het merendeel van onze respondenten is zelf een actieve gebruiker van één of meerdere aanbestedingsplatforms. Dit stelt hen in staat om niet alleen hun visie op de toekomst van digitaal aanbesteden te delen, maar ook om waardevolle inzichten te bieden in de directe gebruikerservaring en de specifieke knelpunten binnen deze platforms.



Figuur 1 - Bent u een actieve gebruiker van een aanbestedingsplatform? (N=51)

Actieve deelnemers zijn de 'uitvoerende' overheidsinkopers en bidmanagers van leveranciers. De overige respondenten zijn bijvoorbeeld managers of directeurs inkoop van publieke organisaties.

Verdeling aanbestedende diensten en marktpartijen

De respondenten zijn redelijk evenwichtig verdeeld tussen de marktpartijen en aanbestedende diensten, waarbij de laatstgenoemde groep wel de overhand heeft. De overige groep is voornamelijk werkzaam bij adviserende inkooporganisaties en aanbestedingsplatforms en heeft dezelfde vragenlijst gekregen als de aanbestedende dienst.



Figuur 2 - Waar zijn de respondenten werkzaam (N=51)

3.2. Kernwaarden en uitgangspunten

Het eerste inhoudelijke thema van dit rapport omhelst de kernwaarden en uitgangspunten voor digitaal aanbesteden. Een groot deel van de respondenten benadrukt binnen dit thema het belang van de ‘aanbestedingsrechtelijke beginselen’. Deze beginselen betreffen transparantie, non-discriminatie, gelijke behandeling en proportionaliteit. Daarnaast noemt een vergelijkbaar deel van de respondenten de aanbestedingswet, of beperkt zicht tot enkele van de genoemde beginselen.

Naast de aanbestedingsrechtelijke beginselen leggen onze respondenten eveneens nadruk op het belang van gebruikersgemak en de efficiëntie van digitale aanbestedingsplatforms. Ze benadrukken herhaaldelijk dat het essentieel is dat aanbestedingsdocumenten gemakkelijk toegankelijk en kosteloos beschikbaar zijn, en dat deze en overige drempels voor deelnemers geminimaliseerd moeten worden.

Transparantie dé kernwaarde voor marktpartijen?

Hoewel de aanbestedende diensten en marktpartijen over het algemeen vergelijkbare antwoorden geven binnen het thema kernwaarden en uitgangspunten tekent zich toch een opvallend verschil af. Waar aanbestedende diensten meer generieke en uitgebreidere antwoorden geven, benadrukken marktpartijen één specifieke kernwaarde: transparantie. In 72% van hun antwoorden (in de enquête) benadrukken de marktpartijen deze kernwaarde.

3.3. Verwachtingen, wensen en eisen aan platforms

Om inzicht krijgen in de behoeften van aanbestedende diensten en marktpartijen, is in de enquête uitvraag gedaan naar de verwachtingen, wensen en eisen met betrekking tot digitaal aanbesteden. Vervolgens hebben we op basis van de interviews de resultaten van de enquête getoetst, aangevuld en nader geduid. Over het algemeen zien we, naast de gemeenschappelijke verwachtingen, dat aanbestedende diensten zich meer richten op digitale ondersteuning bij het uitvoeren van aanbestedingen in de breedte, terwijl marktpartijen zich concentreren op enkele specifieke aspecten en gebruikersgemak. In de volgende paragrafen gaan wij hier dieper op in.

3.3.1. Gemeenschappelijke verwachtingen, wensen en eisen

Toegankelijkheid

Alle respondenten zijn het eens dat aanbestedingen vrij toegankelijk moeten zijn. Dit betekent volgens de respondenten dat inschrijvers kosteloos meerdere accounts kunnen gebruiken, aanbestedingen niet achter login-walls worden verborgen en het hele platform intuïtief in gebruik is. Opvallend is dat 100% van de respondenten van mening is dat ook aanbestedingen die zijn afgerond óók volledig vrij toegankelijk moeten blijven (dus ook voor partijen die niet deelnamen). Op dit moment zijn aanbestedingen die volledig op Tendered zijn gepubliceerd ook na afronding volledig toegankelijk. Daarmee bedoelen we dat ook alle aanbestedingsdocumenten voor iedereen beschikbaar zijn. Op de veelgebruikte platforms Negometrix, Mercell Source-to-Contract en CTMSolution worden aanbestedingen na afloop vergrendeld. De documenten zijn dan niet meer beschikbaar. De informatie uit de standaardformulieren (publicatie, gunning) die op Tendered verschijnen blijft wel inzichtelijk¹.



Figuur 3 linker diagram: aanbestedende diensten, rechter diagram: marktpartijen.

Gebruiksgemak

Aanbestedende diensten en inschrijvers zijn het erover eens dat, naast het voldoen aan regelgeving, gebruiksgemak een topprioriteit is voor een aanbestedingsplatform. Dit rapport gaat dieper in op specifieke aspecten van gebruiksgemak, zoals dataontsluiting en beoordeling, maar respondenten benadrukken dat het hele platform gebruiksvriendelijk moet zijn; niet alleen op deze specifieke onderdelen.

Waar gebruiksgemak natuurlijk van groot belang is voor de aanbestedende diensten, is dit belang voor inschrijvende partijen, zeker ook voor het MKB en nieuwe toetreders, mogelijk nog groter. Deze groepen hebben vaak minder of geen ervaring met diverse aanbestedingsplatformen en missen de kennis die bij aanbestedende diensten wel aanwezig is. Daarom is het essentieel dat het platform niet alleen functioneel is, maar ook intuïtief en gebruiksvriendelijk, zodat ook deze gebruikers gemakkelijk kunnen inschrijven.

¹ Tijdens het webinar over de toekomst van digitaal aanbesteden heeft Mercell aangegeven dat de aanbestedende dienst op Mercell S2C kan kiezen om dit wel of niet openbaar te laten na afronding procedure; wij hebben dit echter niet kunnen verifiëren.

Dataontsluiting

Aanbestedende diensten en marktpartijen geven aan dat er relatief veel winst te behalen is op het gebied van dataontsluiting. Hoewel beide groepen de toegevoegde waarde ervan erkennen, hebben de aanbestedende dienst en de marktpartijen verschillende specifieke wensen en verwachtingen.

Aanbestedende diensten wensen de mogelijkheid om vrijelijk over de informatie te beschikken zowel op als buiten het platform. Zij willen dat aanbestedingsplatformen eenvoudig gekoppeld kunnen worden met andere business software. In deze context geven enkele aanbestedende diensten juist aan dat zij niet op zoek zijn naar 'het schaap met vijf poten' (één systeem dat ál hun behoeften ondersteunt), maar juist de mogelijkheid willen om gebruik te maken van gespecialiseerde (andere) software. Naast de koppeling tussen systemen bestaat ook de wens om eenvoudig reeds aanwezige informatie binnen het platform te kunnen kopiëren of te gebruiken in een nieuwe aanvraag. Ook moet het platform het exporteren van (meta)data eenvoudig maken voor diverse analyses en rapportages.

De marktpartijen brengen in de regel minder tijd door op de webapplicatie zelf en hebben mede om deze reden ook een andere behoefte. Uit de vragenlijst en de interviews blijkt dat er bij de marktpartijen vooral behoefte is aan het eenvoudig ophalen van alle aanbestedingsdocumenten met één druk op de knop. Hierbij geven enkele respondenten aan dat het van belang is dat alle documenten, maar ook alle eventuele gunningscriteria die in het platform zijn gesteld, worden meegenomen in deze data-export.

Daarnaast hebben marktpartijen de wens om meer toegang te krijgen tot contractdata, historische aanbestedingsgegevens, voorspellende data en meer transparantie. Concrete voorbeelden hiervan zijn de werkelijke gunningsprijs, de duur van het contract, een aanbestedingskalender op basis van CPV-codes, en voortdurende toegang tot de aanbestedingsdocumenten zelf (inclusief historische aanbestedingsdata). Onder de respondenten zijn diverse marktpartijen die nu gebruik maken van aparte *bidmanagement platforms* die wel (gedeeltelijk) aan deze wensen voldoen.

Belang van digitale ondersteuning

Er is consensus onder marktpartijen en aanbestedende diensten over het essentiële belang van digitale ondersteuning van de platform-leverancier in alle fasen van het aanbestedingsproces. Een goed bereikbare helpdesk is volgens de respondenten essentieel. De respondenten verwachten deze ondersteuning zowel digitaal als telefonisch, en bovendien dat ondersteuning in het Nederlands beschikbaar is. Deze ondersteuning is zowel van groot belang voor aanbestedende diensten als voor marktpartijen. Goede ondersteuning is daarbij extra van belang voor de toegankelijkheid van overheidsopdrachten voor kleinere organisaties met beperkte specifieke aanbestedingsexpertise. Organisaties die slechts sporadisch inschrijven op aanbestedingen beschikken niet over dezelfde ervaring of kennis van het platform als de aanbestedende organisatie.

In het verlengde hiervan verlangen aanbestedende diensten en marktpartijen van een aanbestedingsplatform niet alleen een hoge *uptime*, maar ook proactieve communicatie over onderhoud en, indien nodig, een alternatieve communicatiemethode voor aanbieders en opdrachtgevers (wanneer de primaire methode door storing niet werkt).

Zoekfunctie

Respondenten benadrukken het belang van een effectieve zoekfunctie en geven aan dat aanbestedingen eenvoudig te vinden moeten zijn. Dit is een concrete uitwerking van de gewenste transparantie. Uit de interviews en de vragenlijst blijkt dat vrijwel alle aanbestedingsplatformen ruimte voor verbetering hebben als het gaat om de zoekfunctie. Ondanks deze tekortkomingen gebruiken bijna alle respondenten (marktpartijen én aanbestedende diensten) voornamelijk TenderNed voor het zoeken naar aanbestedingen. Uit de reacties op het onderzoek blijkt TenderNed dan ook te beschikken over de beste zoekfunctie. De meest gehoorde klacht in de interviews is dat de zoekfunctie momenteel niet intuïtief genoeg werkt. Respondenten halen hierbij enkele keren de zoekfunctie van Google aan als ‘gouden standaard’ en dat zij een soortgelijke functionaliteit graag terugzien op een aanbestedingsplatform. Overigens denken de respondenten niet dat de huidige zoekfunctionaliteit op de gebruikte platforms leidt tot het missen van (aankondigingen van) aanbestedingen.

Naast een intuïtieve zoekfunctie wensen marktpartijen ook tijdige en kosteloze notificaties van nieuwe aankondigingen te ontvangen. Uit de interviews en de vragenlijst blijkt dat marktpartijen de huidige notificaties waarderen, maar dat er nog ruimte is voor verdere verbetering. Zo geven enkele respondenten aan dat zij graag in één oogopslag willen zien of het om een nieuwe opdracht gaat of dat het een andere aankondiging binnen een reeds gepubliceerde tender betreft.

Opvallend is dat er ook aanbestedende diensten zijn die voor onderhandse procedures juist een omgekeerde zoekfunctie wensen: het zoeken naar mogelijke leveranciers binnen een bepaalde sector of type opdracht (bijvoorbeeld op basis van CPV-code). Deze functionaliteit maakt het eenvoudig voor aanbestedende diensten om potentiële marktpartijen te vinden en faciliteert de onderhandse uitraag. Deze wens is niet alleen in enkele interviews naar voren gekomen maar ook tijdens het webinar digitaal aanbesteden.

“Ik vind het jammer dat de zoekfunctie naar mogelijke marktpartijen via CPV-code verdwenen is. Dit hielp me echt om geschikte partijen te vinden. Ik denk dat de functionaliteit niet voldoende bekend was bij aanbestedende diensten. “

*“Ik wist inderdaad niet dat dit bestond. Dit kan zeker nuttig zijn voor onderhandse uitvragen. Ook om te checken als een interne klant zegt dat er 'echt' maar één partij is die iets kan.”
(23-01-2024, Chat Webinar toekomst digitaal aanbesteden)*

3.3.2. Verwachtingen, wensen en eisen aan de platforms vanuit de aanbestedende diensten

Kluisfunctie kritieke functionaliteit

Aanbestedende diensten benadrukken dat een goed ontwikkelde digitale kluisfunctie cruciaal is. Deze kluisfunctie is essentieel in het proces van digitaal aanbesteden, omdat deze functie het veilig en eerlijk indienen van offertes mogelijk maakt. De gegevens die in deze digitale kluis worden opgeslagen, zijn uiteraard zeer bedrijfsgevoelig. Het is van essentieel belang dat deze niet toegankelijk zijn voor onbevoegden.

Naast het belang van gegevensbeveiliging, geven respondenten ook aan dat belangrijke *keycontrols* - zoals het waarborgen dat de kluis niet voortijdig kan worden geopend - gegarandeerd moeten zijn.

Tijdens enkele van de interviews - en ook tijdens het webinar op 23 januari 2024 - is er nadrukkelijke aandacht gevraagd voor het veiligheidsaspect van de ingediende informatie. Denk bijvoorbeeld aan specifieke aanbestedende diensten zoals defensie of de nationale politie waarbij de inhoud van de aanbestedingen en offertes vaak vertrouwelijk en van strategisch belang is. Gezien de waardevolle en gevoelige aard van deze informatie, uitte zowel marktpartijen als aanbestedende diensten zorgen over de locatie waar deze gegevens worden opgeslagen. Respondenten verwachten dan ook dat aanbestedingsplatformen transparant zijn over de gegevensverwerking, opslag en beveiliging van deze data.

Gunningsmodellen en beoordeling

Sommige aanbestedende diensten geven aan dat zij verwachten dat een aanbestedingsplatform, op een intuïtieve manier, een breed scala aan gunningsmodellen ondersteunt. Dit is iets, wat nu niet altijd het geval is. Met 'intuïtieve manier' bedoelen we dat aanbestedende diensten geen complexe omrekeningen of aanpassingen hoeven uit te voeren om hun gewenste gunningsmodel binnen het aanbestedingsplatform te laten werken. Voortbouwend hierop merken sommige aanbestedende diensten op dat zij bij voorkeur hun eigen gunningsmodellen binnen het platform willen gebruiken, maar erkennen tegelijkertijd dat dit binnen een landelijk aanbestedingsplatform mogelijk niet haalbaar is.

Ondanks de behoefte aan uitgebreidere ondersteuning van beoordelingsmodellen, geven veel deelnemers van aanbestedingsprocessen aan dat ze de beoordeling buiten het aanbestedingsplatform uitvoeren. De redenen voor deze voorkeur om buiten het platform te beoordelen zijn divers. Ze variëren van onvoldoende functionaliteiten binnen het platform, weerstand tegen verandering, tot een voorkeur voor andere applicaties. De meningen over de noodzaak van een beoordelingsmodule binnen het platform lopen dan ook sterk uiteen; deze variëren van een absolute topprioriteit tot een overbodige functionaliteit.

Op basis van onze data en de afgenomen interviews lijkt er echter wel een verschuiving te ontstaan naar beoordeling binnen het platform. Uit de data blijkt dat aanbestedende diensten die binnen het platform beoordelen over het algemeen tevreden zijn. Daarnaast gebruiken andere inkopers de beoordelingsmodule in het platform ter controle. Verder zijn er aanbestedende diensten die voornemens zijn om (meer) binnen het platform te gaan beoordelen.

Van aanbestedingsplatform naar inkoopplatform

Uit onze gesprekken met leveranciers van aanbestedingsplatforms en enkele aanbestedende diensten blijkt dat zij een verschuiving verwachten van traditionele aanbestedingsplatformen naar inkoopplatformen. Volgens deze partijen betekent deze verschuiving dat meer stappen van het inkoopproces geïntegreerd zullen worden in deze platformen. Hoewel respondenten de toegevoegde waarde van beoordeling, selectie en contractmanagement binnen het platform gemengd beoordelen, is de verwachting dat juist deze processtappen als eerste geïntegreerd zullen worden in de aanbestedingsplatformen. Op de langere termijn sluiten de aanbestedingsplatformen echter niet uit dat ook andere stappen uit het inkoopproces geïntegreerd zullen worden.

De stijgende vraag naar procesborging, auditdiensten, transparantie en het meten van impact op Europees niveau zijn de drijvende krachten achter deze verandering. De geïnterviewde aanbestedingsplatformen, maar ook enkele aanbestedende diensten, verwachten dat een versnipperd inkoopproces waarin de aanbestedende dienst meerdere softwaresystemen gebruikt, niet zal kunnen voldoen aan deze veranderende behoeften. Enkele aanbestedende diensten wensen bovendien ook ondersteuning voor andere inkoopprocedures, zoals een DAS en een *open house*, op het door hen gebruikte platform.

Niet alle respondenten in ons onderzoek delen deze mening. Zij benadrukken dat er bij verschillende aanbestedende diensten verschillende behoeften bestaan en dat zij juist niet op zoek zijn naar een *one-stop-shop* voor het inkoopproces. Deze aanbestedende diensten maken vaak liever gebruik van andere (specialistische) applicaties of waarderen de eenvoud van een aanbestedingsplatform.

3.3.3. Verwachtingen, wensen en eisen aan de platforms vanuit de marktpartijen

Uploadfunctie bij NVI en gunningscriteria

Veel marktpartijen ervaren het insturen van de NVI vragen als een grote bron van ergernis. Sommige platforms dwingen hen de NVI-vragen één voor één in te sturen en te koppelen aan een paragraaf. Dit is niet altijd haalbaar. Marktpartijen leggen uit dat NVI-vragen vaak vanuit verschillende afdelingen komen en binnen de organisatie meestal worden bijgehouden in een Excel-bestand. Wanneer ze de vragen daadwerkelijk willen insturen, kunnen inkopers dit bestand niet op elk platform in één keer uploaden. In de praktijk betekent dit dat de tendermanager al deze vragen opnieuw moet invoeren en één voor één moet indienen via de vraag-en-antwoordmodule van het aanbestedingsplatform.

In mindere mate geven marktpartijen ook aan deze functionaliteit te missen bij het beantwoorden van de gunnings- en selectiecriteria. Ongeveer 17% van de marktpartijen geeft aan dat zij de gunningscriteria liever buiten het platform om beantwoorden. Dit betekent niet dat zij de criteria buiten het platform willen indienen; ze geven er de voorkeur aan een document te uploaden in plaats van gebruik te maken van de invulruimte die de webapplicatie biedt. Het is echter belangrijk te vermelden dat er ook partijen zijn die juist de voorkeur geven aan beantwoording via de het aanbestedingsplatform. Zij argumenteren dat dit de kans op een foutieve of incomplete inschrijving vermindert.

Deadline management

In navolging van de gemeenschappelijke wens voor gebruiksgemak wijzen de marktpartijen op het nut van digitale tools voor het beheren van agenda's en het bijhouden van belangrijke deadlines. Marktpartijen zien automatische herinneringen en meldingen als een handige tool bij het inschrijven en verkleinen de kans op het missen van deadlines.

Standaardisatie, uniformiteit en repetitieve handelingen.

Marktpartijen geven aan dat het ontbreekt aan standaardisatie en uniformiteit op het gebied van (digitaal) aanbesteden. Marktpartijen geven aan dat ze bij het zakendoen met de overheid een bepaalde uniformiteit verwachten, maar dat dit in de praktijk niet het geval is. Opvallend is dat

marktpartijen dit beeld in de interviews breed naar voren brengen, terwijl het in de vragenlijsten slechts door enkele respondenten is genoemd.

Zo geven veel geïnterviewde marktpartijen aan dat de inrichting van aanbestedingsplatformen verschilt tussen aanbestedende diensten. Aanbestedende diensten hebben bij enkele platformen veel vrijheid tijdens het inrichten van de aanbestedingsprocedure. Hierdoor kunnen aanbestedingen op hetzelfde platform sterk verschillen tussen aanbestedende diensten, maar ook tussen inkopers van dezelfde aanbestedende dienst. Het gebruik van meerdere platformen en de verschillende inrichting betekent dat voor marktpartijen dat zij veel tijd kwijt zijn aan het registreren, (leren) gebruiken, en volgen van de aanbestedingsplatformen. Het merendeel van de geïnterviewde marktpartijen is dan ook geen voorstander van meerdere aanbestedingsplatformen en ziet het liefst één goed functionerend aanbestedingsplatform.

“TenderNed is voor mij de meest duidelijke en gebruiksvriendelijke. Alle knoppen zijn duidelijk zichtbaar en iedere tender is op vrijwel dezelfde manier ingericht. Bij de Mercell platformen (...) richt iedere aanbestedende dienst het anders in.”

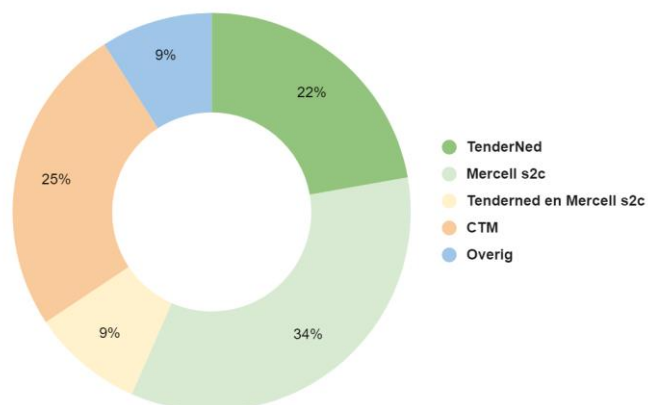
Hoewel marktpartijen de wens uitspreken voor één aanbestedingsplatform, rijzen er vraagtekens over de haalbaarheid ervan en of een zekere mate van concurrentie juist niet bevorderlijk is voor de ontwikkeling van deze platformen. Dit neemt niet weg dat marktpartijen ook andere specifieke wensen hebben met betrekking tot uniformiteit en standaardisatie. Zij geven aan veel tijd kwijt te zijn aan repetitieve taken zoals het indienen van standaarddocumenten zoals KvK-uitsnitsels, certificeringen, verklaringen omtrent betalingsgedrag en referenties. Marktpartijen pleiten daarom voor een centrale registratie van dergelijke documenten, zodat aanbestedende diensten of platforms deze eenvoudig kunnen ophalen. Voor het succesvol organiseren van een dergelijke registratie is het echter noodzakelijk dat aanbestedende diensten eerst uniforme standaarden creëren voor zaken als kwaliteitseisen en referenties.

3.3.4. Gebruik en beoordeling bestaande platforms

Drie dominante aanbestedingsplatforms

In de enquête is gevraagd naar het functioneren van de diverse aanbestedingsplatformen. Uit de respons blijkt dat er onder de 33 respondenten bij aanbestedende dienst drie dominante aanbestedingsplatforms zijn: TenderNed, CTM Solution (CTM) en Mercellsource2contract (Mercell). Belangrijk om hierbij te vermelden is dat Mercell, naast haar platform Mercellsource2contract, ook eigenaar is van zowel Negometrix als CTM Solution. In deze paragraaf gaan wij kort in op de beoordeling van deze platformen door de respondenten in ons onderzoek. Het doel van deze paragraaf is om een beeld te schetsen van de algemene ervaringsbeoordeling onder de respondenten. Ondanks dat specifieke functionaliteiten mogelijk wel ter sprake komen, moet dit onderdeel van het onderzoek niet gezien worden als een volledige toets van alle beschikbare functionaliteit. We beperken ons tot die functies waarover respondenten uit eigen beweging informatie met de onderzoekers hebben gedeeld.

Van welk aanbestedingsplatform maken jullie gebruik? (AD)



Figuur 4 - Verdeling aanbestedingsplatformen onder de deelnemende aanbestedende diensten (N=33)

Mercell Source to contract (Mercell)

Mercell is onder de respondenten het meest gebruikte platform (N=14). Sinds de overname van Negometrix in 2021, is Mercell ook de nieuwe naam voor het platform dat voorheen bekend stond als Negometrix4. Bovendien wordt het platform Negometrix3 afgebouwd, waardoor Mercell binnenkort enkel met de aanbestedingsplatformen Mercell S2C en CTMSolution actief zal zijn in Nederland.

Uit onze analyse, gebaseerd op de afgenomen vragenlijst, de afgenomen interviews en vrij beschikbare informatie lijkt Mercellsource2contract het meest geavanceerde aanbestedingsplatform van de drie dominante platforms. Volgens de respondenten in ons onderzoek is Mercell het enige platform dat actief gebruikt wordt voor de gehele beoordelings- en selectieprocedure, en de gebruikers zijn hier over het algemeen positief over. Ook geven respondenten aan dat aankondigingen op het platform - al dan niet door de koppeling naar TenderNed- voldoende worden gevonden; met deze stelling is slechts één respondent het oneens.

Hoewel Mercell in de basis aan veel verwachtingen lijkt te voldoen, geven Mercell-gebruikers aan dat er nog aanzienlijke ruimte voor verbetering is. Een belangrijk punt van kritiek, genoemd door 50% van de respondenten, betreft de gebrekkige ondersteuning door de helpdesk op dit moment. Opvallend is dat veel respondenten benoemen dat deze ondersteuning in het verleden, vooral in de Negometrix periode, van voldoende niveau of zelfs goed was. Naast de problematiek omtrent de helpdesk geven respondenten ook aan dat de performance op het gebied van onder meer uptime en laadtijden is afgenomen en dat de klantgerichtheid en benaderbaarheid recent minder zijn geworden.

Buiten deze prestatie-georiënteerde aspecten geven veel respondenten (zowel aanbestedende diensten als inschrijvers) aan moeite te hebben met de lancering van betaalde premium-functionaliteiten, gericht op de potentiële inschrijvers. Aanbestedende diensten en marktpartijen maken zich ernstige zorgen over deze ontwikkeling, omdat zij geen schijn van partijdigheid omtrent het aanbesteden wensen en potentiële negatieve gevolgen zien voor het gelijke speelveld.

Tijdens het webinar over de toekomst van digitaal aanbesteden (23-01-2024), heeft Mercell aangegeven zich bewust te zijn van de problemen met de helpdesk en de performanceproblemen. Mercell heeft hierbij aangegeven dat de performanceproblemen inmiddels zijn opgelost en dat zij actief

bezig is met het verbeteren van de (digitale) ondersteuning. Rondom de betaalde premiumfuncties voor inschrijvers heeft Mercell de wijze waarop dit gepresenteerd is aangepast. Mercell benoemt dat de premiumfuncties onder een ander deel van de organisatie vallen, en ziet geen risico op belangenverstrengeling.

CTMSolution

Na Mercell en TenderNed is CTMSolution (hierna: CTM) het meest gebruikte aanbestedingsplatform onder onze respondenten. In 2021 werd CTM overgenomen door Mercell Holding. In datzelfde jaar werd CTM organisatorisch geïntegreerd met Mercell, dat destijds nog Negometrix heette. Ondanks deze samenvoeging is CTM blijven bestaan als een zelfstandig aanbestedingsplatform.

De gebruikers lijken over het algemeen minder tevreden over CTM dan over Mercell en TenderNed. Zo geven slechts 2 van de 7 respondenten aan dat het platform hun verwachtingen ondersteunt. Opvallend is dat 5 van de 7 respondenten aangeven dat de bereikbaarheid van de service desk zeer slecht is, en 3 van de 5 geven aan dat dit vooral sinds de overname door Mercell het geval is.² Ook heeft vier van de zeven respondenten de indruk dat aankondigingen op CTM - in tegenstelling tot op Mercell - niet voldoende worden gevonden. Onder een deel van de respondenten bestaat dan ook het beeld dat CTM 'end-of-life' is en dat Mercell (passief dan wel actief) aanstuurt op een migratie naar MercellSource2contract.

Opvallend is dat CTM - in tegenstelling tot TenderNed en Mercell s2c - niet onbeperkt gratis te gebruiken is. CTM faciliteert per organisatie slechts één gratis gebruikerslicentie, waardoor (potentiële) inschrijvers, als zij hieraan onvoldoende hebben, gedwongen zijn een premium account te nemen. Tekenend hierbij is dat een marktpartij aangeeft dat *"je bij een betaalde tool tenminste verwacht dat dit state-of-the-art is, maar dit is bij CTM niet het geval"*.

TenderNed

TenderNed is ontwikkeld in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), met als doel het digitaal aanbesteden in Nederland mogelijk te maken³. EZK is tot op heden nog steeds de opdrachtgever en financier van het platform, waardoor TenderNed volledig gratis te gebruiken is voor zowel aanbestedende diensten als marktpartijen. Onder onze respondenten is TenderNed dan ook het enige niet-commerciële aanbestedingsplatform dat veelvuldig gebruikt wordt.

Van de drie dominante aanbestedingsplatformen ondersteunt TenderNed volgens onze respondenten de kernwaarden het best. Van de tien TenderNed-gebruikers in dit onderzoek, geeft slechts één aan dat het platform de kernwaarden matig tot onvoldoend ondersteunt. Deze respondent doelt hiermee specifiek op de gebruiksvriendelijkheid van het systeem.

De aanbestedende diensten in dit onderzoek geven tevens aan dat de aanbestedingen voldoende worden gevonden. In het verlengde hiervan geven veel van onze respondenten, zowel

² Van belang is om op te merken dat het hier om een klein aantal respondenten gaat (N=7). Dit is geen representatief aantal wat het mogelijk maakt om deze uitkomsten te generaliseren voor de hele groep gebruikers van CTM.

³ Over TenderNed | TenderNed. (z.d.). <https://www.tenderned.nl/cms/nl/over-tenderned>

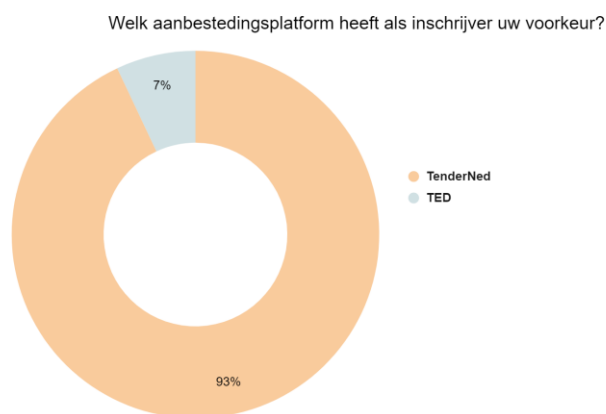
aanbestedende diensten als marktpartijen, aan TenderNed te gebruiken als hun primaire zoekplatform. Veel aanbestedingen die op andere platformen gepubliceerd zijn, worden dan ook in eerste instantie via TenderNed gevonden.

TenderNed beschikt bovendien over een goed functionerende helpdesk. In onze vragenlijst hebben we slechts één negatieve reactie ontvangen over de helpdesk van TenderNed, wat relatief weinig is in vergelijking met andere dominante aanbestedingsplatformen. In de interviews is dit beeld van een goed functionerende helpdesk bovendien bevestigd.

Uit zowel de vragenlijst als de interviews blijkt dat TenderNed achterloopt in de ondersteuning van beoordeling en selectie binnen het platform. Deze achterstand is vooral zichtbaar in de vergelijking met Mercell. Alle aanbestedende diensten in dit onderzoek die gebruik maken van TenderNed voeren namelijk de beoordeling buiten het platform uit, ondanks dat het platform deze functionaliteit in de basis wel ondersteunt. Bovendien gaven ten minste twee respondenten in de vragenlijst aan dat TenderNed niet voldoende gunningsmethoden ondersteunt; dit is ook in meerdere interviews bevestigd.

Tijdens het webinar over digitaal aanbesteden (23-01-2024) heeft TenderNed bevestigd dat zij dit beeld herkennen. Ook gaven zij aan actief te werken aan de verbetering van beoordeling en selectie binnen het platform; dit omvat onder meer de ondersteuning van ten minste twee andere gunningsmethoden.

Een opvallend resultaat is dat de marktpartijen TenderNed veruit het best beoordelen van alle aanbestedingsplatforms. Van de veertien marktpartijen die een voorkeur voor een specifiek platform uitspreken, kiezen er dertien voor TenderNed. Uit de interviews blijkt dat de duidelijke gebruikersinterface van TenderNed en het feit dat elke aanbesteding vaak op min of meer dezelfde manier is ingericht, deze voorkeur verklaren.



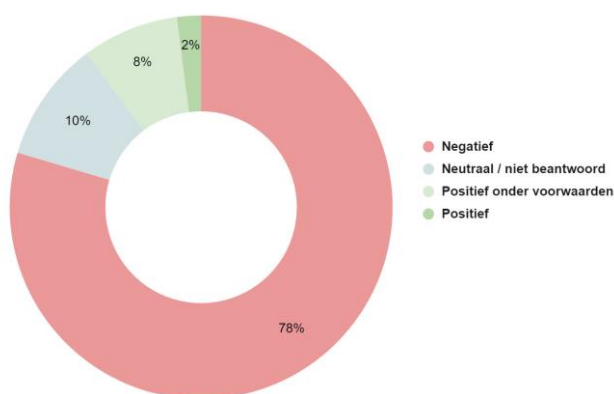
Figuur 5 - Welk aanbestedingsplatform heeft als inschrijver uw voorkeur (N=14)?

3.4. Het aanbieden van commerciële functies

Dit onderzoek besteedt ook aandacht aan de ontwikkeling dat aanbestedingsplatformen tegen betaling premium-functionaliteiten zijn gaan aanbieden aan potentiële inschrijvers. Het aanbieden van premium functionaliteiten heeft tot veel ophef geleid in aanbestedingsland. Deze paragraaf gaat dieper in op de kwesties die rond deze premiumfuncties spelen en geeft antwoord op vragen als: hoe kijken respondenten aan tegen het aanbieden van premium functionaliteiten? Is dit een gewenste ontwikkeling? Aan welke voorwaarden zijn deze verbonden?

Het grote merendeel van de respondenten heeft een duidelijke weerstand tegen het concept van betaalde *premium* functies voor potentiële inschrijvers. Van de 51 respondenten staat 78% hier duidelijk negatief tegen over.

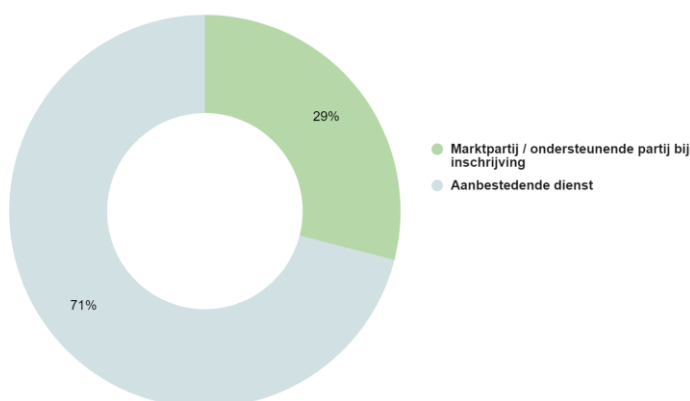
Wat vindt u van het aanbieden van premium-functies aan potentiële inschrijvers?



Figuur 6 - Wat vindt u van het aanbieden van betaalde premium functies voor potentiële inschrijvers (N=51)?

Hoewel het aantal reacties waarin het aanbieden van premium functies als acceptabel of positief wordt beschouwd klein is, hebben wij hier ook nader naar gekeken. De verdeling van de groep respondenten die premiumfuncties acceptabel vindt, komt vrijwel overeen met de populatieverdeling, zie ook figuur 2 en figuur 6. Vrijwel alle respondenten die het aanbieden van premiumfuncties acceptabel of positief vinden, stellen hierbij de voorwaarden dat het niet leidt tot uitsluiting van niet-betalende gebruikers, het niet als min of meer verplicht wordt ervaren, en dat het platform transparant is over deze functies.

Verdeling van de (onder voorwaarden) positieve reacties.



Figuur 7 - Verdeling van de "positief" en "acceptabel" reacties

Respondenten beoordelen het aanbieden van premium functies niet alleen kritisch in de vragenlijst, maar bekritisieren deze ook sterk in de afgenomen interviews. Aanbestedende partijen maken zich ernstige zorgen over het verkopen van leveranciersdata, en vooral over de gewekte schijn van voorkeur door het aanbieden van deze premiumfuncties. Dit betekent overigens niet dat alle geïnterviewde aanbestedende diensten pertinent tegen commerciële platformen zijn, aangezien deze platformen ook unieke, waardevolle functionaliteiten bieden ten opzichte van TenderNed. De weerstand richt zich primair op het aanbieden van betaalde functies vanuit hetzelfde platform (dan wel vanuit dezelfde organisatie) dat de aanbestedende dienst gebruikt voor het aanbesteden. Sommigen stellen dat het verkopen of vermarkten van publieke informatie (dus ook door andere partijen dan de aanbestedingsplatforms) onwenselijk is.

4. Discussie

4.1. Inleidende reflectie

Het doel van dit onderzoek is om antwoord te geven op de vraag hoe de aanbestedingsgemeenschap aankijkt tegen het digitaal aanbesteden in Nederland. Om deze vraag te beantwoorden, hebben wij een vragenlijst uitgezet en interviews afgenomen met aanbestedende diensten, marktpartijen, en andere belangrijke stakeholders in het aanbestedingsproces. Ondanks dat deze partijen ieder hun eigen unieke opvattingen, wensen en ervaringen met betrekking tot het aanbestedingsproces hebben, is er wel brede overeenstemming op belangrijke aspecten van digitaal aanbesteden. Deze gemeenschappelijke visie vormt een goed uitgangspunt voor het verbeteren van het digitaal aanbesteden in Nederland – en op het behouden van dat wat nu al goed is.

4.2. Bevindingen

Uit het onderzoek komen acht uitgangspunten voor de toekomst van digitaal aanbesteden in Nederland naar voren. Deze punten worden hieronder kort toegelicht en bieden inzicht in de waarde van digitaal aanbesteden, de gewenste ontwikkelingen en verbeteringen binnen dit domein.

4.2.1. *Digitaal aanbesteden heeft veel goeds gebracht.*

Vooropgesteld moet worden dat uit dit onderzoek blijkt dat digitaal aanbesteden veel positieve resultaten heeft opgeleverd. Het heeft gezorgd voor lastenverlichting bij zowel de aanbestedende dienst als de marktpartijen, heeft aanbestedingen toegankelijker gemaakt en het aanbestedingsproces transparanter. Geen van de respondenten heeft in dit onderzoek aangegeven terug te willen naar het ‘aangeboden op papier’. Dit is een punt dat niet uit het oog verloren mag worden bij het interpreteren van de onderzoeksuitkomsten.

4.2.2. *Geen platform zal voldoen aan alle wensen van alle aanbestedende diensten.*

Aanbestedende diensten hebben, binnen de wettelijke kaders, veel vrijheid om hun inkoopproces af te stemmen op de specifieke organisatie en behoeften. Dit heeft tot gevolg dat aanbestedende diensten onderling erg verschillen in de wensen en verwachtingen ten aanzien van een aanbestedingsplatform. Door deze verschillende wensen en verwachtingen is het niet mogelijk om een aanbestedingsplatform te hebben dat aan alle wensen van alle aanbestedende diensten voldoet.

Zo blijkt uit dit onderzoek dat er een sterke scheiding bestaat in de wens voor functionaliteiten als beoordeling en contractmanagement binnen een aanbestedingsplatform. Gezien deze uiteenlopende behoeften is het ondersteunen van dergelijke functionaliteiten binnen een aanbestedingsplatform wenselijk, maar dient er keuzevrijheid te zijn voor de aanbestedende dienst. Deze keuzevrijheid omvat ook de mogelijkheid tot het ontsluiten van data naar andere applicaties.

4.2.3. Vrij toegankelijk en geen schijn van belangenverstremgeling.

De respondenten in dit onderzoek stellen duidelijk dat er in de toekomst van het digitaal aanbesteden geen plaats zou moeten zijn voor beperkingen op de toegang tot aanbestedingsstukken en evenmin voor (de schijn van) belangenverstremgeling. Zij keuren het aanbieden van premium functionaliteiten aan (potentiële) inschrijvers breed af en benadrukken dat er absoluut geen (schijn van) belangenverstremgeling mag ontstaan rondom een aanbestedingsplatform. Daarnaast verwachten de respondenten dat aanbestedingsstukken openbaar, zonder barrières (login walls), gratis en óók na afronding van aanbestedingen vrij toegankelijk zijn.

4.2.4. Behoefte aan (digitale) ondersteuning.

Marktpartijen en aanbestedende diensten geven breed aan dat ze behoefte hebben aan (digitale) ondersteuning bij gebruik van een platform. Momenteel biedt alleen TenderNed – één van de drie dominante aanbestedingsplatformen onder onze respondenten – deze ondersteuning volgens de respondenten naar behoren. Respondenten verwachten dat zij in de toekomst, ongeacht het platform, tijdig en in het Nederlands ondersteund worden.

4.2.5. Gebruiksgemak de nieuwe norm.

Marktpartijen en aanbestedende diensten hebben een breedgedragen wens voor verdere ontwikkeling in gebruiksgemak. Dit is helemaal belangrijk voor de marktpartijen die met meerdere platformen moeten werken, deze minder frequent gebruiken of die willen toetreden tot de aanbestedingsmarkt. Gebruikers achten het van belang dat een platform intuïtief te gebruiken is en dat de gebruikersinterface duidelijk en gebruiksvriendelijk is.

4.2.6. Veel te winnen op het gebied van data(ontsluiting)

Bij zowel de aanbestedende diensten als marktpartij bestaat de wens voor betere dataontsluiting in de toekomst. De precieze behoefte aan dataontsluiting verschilt per aanbestedende dienst, maar omhelst zaken zoals de gunningsuitslag, contractinformatie en het ondersteunen van rapportages. Ook het delen van aanbestedingsformats voor (her)gebruik binnen en buiten de eigen organisatie is een wens van aanbestedende diensten. De marktpartijen hebben ook behoefte aan een betere dataontsluiting; de focus van deze partijen ligt op meer inzicht in de lopende contracten, op aankomende aanbestedingen en op het verhogen van de transparantie.

4.2.7. Meer aandacht voor de marktpartijen.

Marktpartijen geven in dit onderzoek aan dat zij zich slecht gehoord voelen door aanbestedingsplatformen en soms ook door de aanbestedende diensten. Marktpartijen hebben duidelijke wensen voor standaardisatie en uniformiteit, meer transparantie, een brede aanbestedingskalender en centraal register voor standaarddocumenten. Bovendien wensen zij in de toekomst actiever betrokken te worden bij de doorontwikkeling van de aanbestedingsplatformen zodat ook kleine ontwikkelingspunten aandacht krijgen.

4.2.8. De rol van de aanbestedende dienst, standaardisatie en uniformiteit.

Hoewel de bovenstaande punten een belangrijke rol spelen in het digitaal aanbesteden, dient er in de toekomst ook meer aandacht te komen voor de rol van de aanbestedende dienst. De aanbestedende dienst (en niet het platform) heeft nog altijd de grootste invloed op het aanbestedingsproces, en dit zal ook in de toekomst zo blijven. De invloed van de aanbestedende dienst op het aanbestedingsproces begint al in de eerste fase(n) van het inkoopproces bij het inventariseren/specificeren van de inkoopbehoefte. Maar ook met de keuzes die de aanbestedende dienst maakt op het gebied van gunnings- en selectiecriteria, referentie-eisen, het tijdstip van publicatie, de communicatie, het platform waarop zij publiceert en vergelijkbare zaken, kan zij veel verschil maken.

De aanbestedende dienst dient zich bovendien bewust te zijn dat zij, en niet het aanbestedingsplatform, eindverantwoordelijk is voor het naleven van de aanbestedingswet. Zo is de aanbestedende dienst verantwoordelijk voor het toegankelijk en openbaar maken van de aanbestedingsstukken en het bieden van een gelijk speelveld. Gebruik maken van platforms die dit gelijke speelveld onvoldoende faciliteren is dan problematisch. De verantwoordelijkheden uit de aanbestedingswet blijven bij de aanbestedende dienst belegd; het is aan hen om dergelijke kwesties aan te pakken en te zorgen voor gelijke kansen voor alle partijen.