

Wat maakt een Unsolicited Proposal succesvol?

door Ewoud van der Sluis, Sjaak Hoekstra en Arjan van Os*

'Unsolicited Proposals', oftewel een Eigen Initiatief van een marktpartij, is een term die we steeds vaker horen. Toch zijn er weinig voorbeelden van succesvolle Unsolicited Proposals. Als reden hiervoor wordt vaak het stringente Europese aanbestedingsrecht genoemd. Ten onrechte, blijkt uit een onderzoeksbijeenkomst georganiseerd door PRC. Andere factoren zijn minstens even belangrijk.

Overheden proberen marktpartijen zoveel mogelijk ruimte te geven in projecten om zo innovaties te stimuleren en kennis van de markt maximaal te benutten. Een van de ontwikkelingen op dit gebied is het fenomeen Unsolicited Proposal. Dat is 'een oorspronkelijke oplossing, ontwikkeld door een private partij, voor een bij een publieke partij bestaand probleem, waar de publieke partij niet zelf om heeft gevraagd en welk idee die publieke partij aantoonbare meerwaarde biedt.' Het voordeel van Unsolicited Proposals is dat er maximaal gebruik wordt gemaakt van de kennis en creativiteit van een marktpartij. Bij een Unsolicited Proposal is de marktpartij namelijk niet afhankelijk van een uitvraag en wordt hij niet beperkt door de kaders die de opdrachtgever meegeeft in zijn programma van eisen. Drie belangrijke factoren dragen bij aan het succes van een Unsolicited Proposal: de voorzieningen bij een publieke organisatie, de uniciteit van het Unsolicited Proposal zelf samen met het probleem waar het initiatief op in speelt en de zogenaamde 'entrepreneurs'.



Ewoud van der Sluis



Sjaak Hoekstra



Arjan van Os

Voorzieningen

Een van de belangrijkste voorwaarden voor succes is de aanwezigheid van voorzieningen voor het indienen en behandelen van Unsolicited Proposals. Unsolicited Proposals slagen niet wanneer er óf geen plaats is om ze in te dienen, óf als ze terechtkomen bij de verkeerde personen. De benodigde voorzieningen bestaan uit twee onderdelen. Ten eerste uit een 'loket' in de vorm van een postadres, website of e-mailadres waar ideeën ingediend kunnen worden. Ten tweede uit een team dat in staat is de ingediende ideeën serieus en vertrouwelijk te behandelen en te koppelen aan de juiste personen binnen de publieke organisatie. Verkeer en Waterstaat heeft hier invulling aan gegeven middels het loket: ideevenw.nl. Naast de website is er binnen V&W een team vrijgemaakt dat zich specifiek richt op de behandeling van Unsolicited Proposals. VROM is nog bezig met de voorbereiding van een dergelijk loket. Andere overheden beschikken er evenmin over. Voor meer succesvolle Unsolicited Proposals is het nodig deze loketten, inclusief de organisatie erachter, beschikbaar te maken.

Uniciteit van oplossing en probleem

Overheden zijn, boven de gestelde grensbedragen, verplicht aan te besteden volgens het Europese aanbestedingsrecht. Dit zorgt meestal voor een meervoudige uitvraag, waardoor de kans veel kleiner wordt dat de indiener van een Unsolicited Proposal het initiatief ook zelf mag uitvoeren. Deze on-

zekerheid in combinatie met de hoge voorbereidingskosten kan een zeer negatief effect hebben op het aantal Unsolicited Proposals dat wordt ingediend. Het is daarom van belang dat de indiener binnen een meervoudige aanbesteding een zodanig voordeel heeft ten opzichte van de andere inschrijvers, dat dit de voorbereidingskosten rechtvaardigt. Dit voordeel zou in de eigenschappen van het Unsolicited Proposal zelf moeten zitten. Zodra er echt sprake is van een unieke oplossing én, misschien wel belangrijker, van een daarbij behorend uniek probleem, heeft de indiener zo'n voordeel. Binnen een aanbestedingsprocedure hebben inschrijvers slechts een beperkte tijd ter beschikking om een oplossing te bedenken en uit te werken. Voor een uniek probleem zullen standaardoplossingen veelal onvoldoende blijken. Concurrenten hebben daardoor meer tijd nodig om een inschrijving uit te werken. Echter, voor de indiener van een Unsolicited Proposal geldt dit niet. Hij kan de duur van zijn voorbereidingstijd zelf bepalen, omdat hij het voorstel pas hoeft in te dienen als het klaar is. De aanbestedende dienst kan deze voorsprong nog versterken door de wettelijke minimale inschrijvingstermijn aan te houden. Een belangrijke voorwaarde hierbij is uiteraard wel dat het probleem zo functioneel mogelijk wordt omschreven zodat de oplossing niet wordt weggegeven. De combinatie van deze factoren leidt tot een voordeel dat in de meeste gevallen een niet in te halen voorsprong geeft aan de indiener.

Onbekend

Het vermoeden bestaat dat zowel de markt als de publieke partijen zich nog onvoldoende bewust zijn van deze mogelijkheden. Als overheden bij Unsolicited Proposals hun uitvraag functioneel omschrijven en beperkte termijnen aanhouden en als marktpartijen zich richten op de uniciteit van hun oplossing én het daarbij behorende probleem, dan hoeft het Europese aanbestedingsrecht geen reden te zijn om een initiatief niet in te dienen.

Entrepreneurs

Een succesvolle indiener van een Unsolicited Proposal heeft een fijne antenne voor het moment waarop zijn unieke oplossing aansluit bij de actualiteit van een probleem en de politiek-maatschappelijke barometer van dat moment. Deze juiste timing van processen kan goed worden verklaard met het stromenmodel van Kingdon (1984). Vanuit dit stromenmodel kan ook deels het succes en falen van een aantal Unsolicited Proposals worden verklaard.

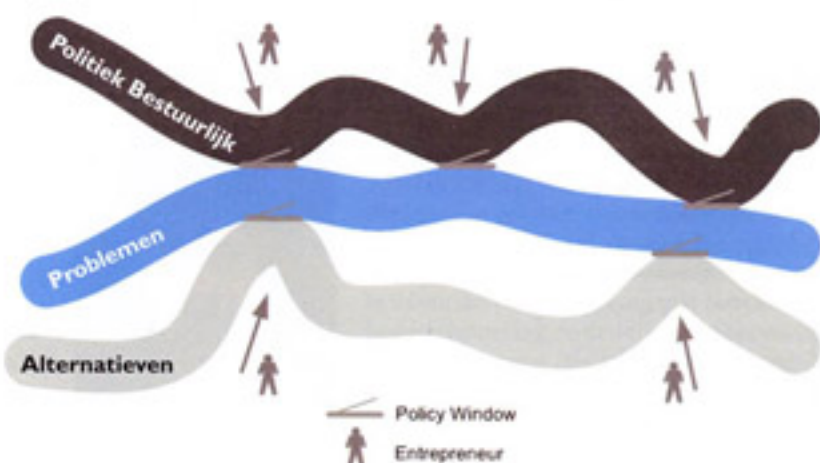
Policy window

Kingdon stelt dat wanneer de drie stromen bij elkaar komen er nieuw beleid ontstaat. Dit noemt hij een *policy window*, waarbij er dus ruimte is voor het uitvoeren van het alternatief. Het bijeenkomen van stromen gebeurt in verreweg de meeste gevallen niet vanzelf, maar volgt meestal uit de activiteiten van zogenaamde entrepreneurs. De private entrepreneur koppelt de alternatievenstroom aan de probleemstroom door met een oplossing voor een probleem te komen. De publieke entrepreneur is vervolgens verantwoordelijk voor het koppelen van de politiek-bestuurlijke stroom aan de probleemstroom, zodat het probleem ook op de politieke agenda komt. De entrepreneurs spelen in het stromenmodel een kritieke rol, zonder entrepreneurs geen *policy window* en zonder *policy window* geen uitvoering van het alternatief.

Ecobeach

Er is een parallel tussen het proces van het indienen van een Unsolicited Proposal en het stromenmodel. Alle publieke partijen kennen een politieke stroom die bepaalt welke plannen wel of niet uitgevoerd worden. Bij het indienen van Unsolicited Proposals (komende vanuit de alternatievenstroom) is het van belang dat ze aansluiten bij een probleem dat op dat moment speelt (de probleemstroom). De private entrepreneur is de indiener van de Unsolicited Proposal. De publieke entrepreneur is degene binnen de publieke partij die het Unsolicited Proposal behandelt. Dat de entrepreneurs ook bij het proces van het indienen van een Unsolicited Proposal een kritieke rol spelen, toont het 'Ecobeach project' (www.ecobeach.nl) aan. Dit project is een van de eerste Unsolicited Proposals.

STROMENMODEL VAN KINGDON



Het model kent drie stromen:

- De politiek-bestuurlijke stroom. Deze stroom wordt gekenmerkt door de politieke agenda. De richting van de stroom kan wijzigen door een verandering in de publieke opinie of in de opinie van belangengroeperingen. Hierbij staat niet de rationele afweging centraal maar de consensusvorming. Door middel van arenastrategieën en onderhandeling trachten partijen een zo goed mogelijk resultaat te realiseren.
- De probleemstroom. Een probleem wordt pas als een probleem beschouwd wanneer het voldoende bekendheid heeft. Deze bekendheid is vaak slechts van korte duur, waarna het weer van de agenda verdwijnt.
- De alternatievenstroom. Dit is de stroom waarbinnen de ideeën worden bedacht. Dit vindt continu plaats door zowel de publieke als de private partijen. Van de vele ideeën worden er uiteindelijk maar enkele uitgevoerd.

Bij nadere bestudering blijkt dat het verloop van het proces verre van probleemloos was. Opvallend is dat de oplossingen voor de problemen in het proces telkens vanuit de publieke entrepreneur en de private entrepreneur kwamen. Het is zeker dat bij afwezigheid of minder grote volharding van de entrepreneurs het project niet geslaagd zou zijn.

Vroeg en hoog

De rol van entrepreneurs is kritisch voor de slagingskans van Unsolicited Proposals. Hierbij is kwaliteit van de publieke entrepreneur van het grootste belang. Een publieke entrepreneur durft bestaande politieke en ambtelijke conventies te doorbreken. Hij weet beleidsruimte te creëren die nodig is, omdat unieke oplossingen bijna per definitie tornen aan bestaand beleid. Er is een ondernemende ambtenaar nodig die in staat is de publieke organisatie te sturen en die tegelijk een vertrouwensband aan kan gaan met de private entrepreneur. Het is daarom aan te bevelen dat het commitment voor een kansrijke oplossing zo vroeg mogelijk op een zo hoog mogelijke positie in de publieke organisatie wordt geborgd.

Op deze wijze ontstaat ook op operationeel niveau ruimte voor entrepreneurship.

Conclusie

Het indienen van eigen initiatieven loont wel degelijk. Het succes daarvan wordt bepaald door het idee maar vooral ook door het ondernemerschap ('entrepreneurship') van zowel de indiener als de publieke ontvanger. De overheid geeft een vertrouwenwekkend signaal naar de markt door het inrichten van een loket voor Unsolicited Proposals naar het voorbeeld van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Wanneer een Unsolicited Proposal daadwerkelijk een unieke oplossing is voor een uniek probleem, hoeft een Europese aanbesteding voor de indiener niet als bedreiging te worden gezien. Bovendien loopt de indiener van het oorspronkelijke idee minder kans op *cherry picking* door de concurrentie, wanneer de eisen in een aanbestedingsprocedure functioneel worden omschreven en de aanbestedingsprocedure tot minimale redelijke termijnen wordt beperkt. ◀◀

*Ewoud van der Sluis, Sjaak Hoekstra en Arjan van Os werken bij PRC.