

32440 Nieuwe regels omtrent aanbestedingen (Aanbestedingswet 20..)

30501 Regels voor het gunnen van overheidsopdrachten door aanbestedende diensten en opdrachten door speciale-sectorbedrijven (Aanbestedingswet)

Nr. 80 Brief van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 oktober 2012

Met deze brief doe ik u de rapportage over de naleving van de Europese aanbestedingsregels in 2010 toekomen *). Het rapport Nalevingsmeting Europees aanbesteden 2010 betreft het tweejaarlijks onderzoek naar de naleving van de Europese aanbestedingsregels in Nederland. Het onderzoek is uitgevoerd door Significant B.V.

Het rapport geeft een beeld van de mate waarin een groot aantal aanbestedingsplichtige sectoren de Europese aanbestedingsregels hebben nageleefd in 2010. Het is een vervolg op de metingen van 2002, 2004, 2006 en 2008 (zie mijn brief van 27 mei 2010, TK 2009-2010, 30501 nr. 31). De Nalevingsmeting 2010 dient als nulmeting voor het nalevingsdeel van de voorgenomen evaluatie van het wetsvoorstel Aanbestedingswet, dat thans voor behandeling voorligt in de Eerste Kamer (Kamerstukken 32440). Twee jaar na inwerkingtreding van deze wet zal opnieuw een nalevingsmeting worden uitgevoerd die vergelijkbaar is met de voorliggende meting.

Resultaten onderzoek nalevingspercentages

In het onderzoek is gemeten welk percentage van het aanbestedingsplichtige deel van de inkoop Europees is aanbesteed. Het nalevingspercentage geeft een modelmatig beeld van de mate waarin overheidorganisaties de Europees aanbestedingsplichtige inkopen ook daadwerkelijk Europees hebben aanbesteed. Naast de naleving per sector van aanbestedende diensten, is ook de naleving per type overheidsopdracht berekend op het niveau van werken, leveringen en diensten. Het nalevingspercentage op basis van volume geeft een indicatie van de naleving in financiële waarde. Het nalevingspercentage op basis van het aantal inkooppakketten geeft een indicatie van de naleving in aantal inkoopopdrachten.

Nalevingscategorie	Nalevingspercentage op basis van volume (euro's)	Nalevingspercentage op basis van aantal inkooppakketten
1. Kerndepartementen	84%	66%
2. Kleine gemeenten	17%	14%
3. Middelgrote gemeenten	47%	28%
4. Grote gemeenten	81%	60%
5. Provincies	87%	54%
6. Waterschappen	66%	37%
7. Politieregio's	53%	31%
8. Hoger onderwijs	56%	38%
9. Regionale opleidingscentra	28%	19%
10. Academische ziekenhuizen	NB	NB
11. Voortgezet onderwijs	NB	NB
12. Agentschappen/ZBO's	N.V.T	N.V.T

Uit het onderzoek blijkt dat kerndepartementen, provincies en grote gemeenten relatief hoog scoren en dat met name ROC's en kleine gemeenten relatief laag scoren. Daarnaast blijkt uit het verschil tussen het nalevingspercentage op basis van volume en het nalevingspercentage op basis van aantal inkooppakketten dat de aanbestedingsregels voor inkooppakketten met een groot inkoopvolume over het algemeen beter nageleefd worden dan inkooppakketten met een kleiner inkoopvolume. Beide uitkomsten komen overeen met het beeld dat uit voorgaande metingen naar voren is gekomen. Aangezien voor een vernieuwde onderzoeksmethode is gekozen, is de onderzoeksmethodiek van de Nalevingsmeting 2010 alleen op hoofdlijnen vergelijkbaar met de onderzoeksmethodiek van 2008 en eerdere metingen. De percentages in de bovenstaande tabel zijn daarom niet één op één vergelijkbaar met de percentages uit de eerdere metingen.

Voor de scholen in het voortgezet onderwijs (VO-scholen) en de academische ziekenhuizen konden geen nalevingspercentages worden bepaald, omdat er onvoldoende gegevens beschikbaar waren in de sectoren ten aanzien van de inkoopvolumes. Voor de Agentschappen en ZBO's is voor casuïstische aanpak gekozen, omdat deze organisaties zeer uiteenlopende inkooppatronen hebben. Omdat het type, de omvang en het aantal opdrachten dat deze organisaties verstrekt divers zijn, is de naleving van de aanbestedingsregels niet kwantitatief te vergelijken. Hierdoor is het niet mogelijk op sectorniveau te rapporteren.

Uit het onderzoek blijkt ook dat het absolute aantal Europese aanbestedingen in Nederland in 2010 opgeteld over alle sectoren sterk is toegenomen ten opzichte van eerdere jaren. De stijging in het aantal Europese aanbestedingen in 2010 ten opzichte van 2009 bedroeg ruim 30%.

Resultaten onderzoek naar de redenen van (niet-)naleving

In aanvulling op het onderzoek naar de nalevingspercentages, zijn dit keer ook voor het eerst de redenen van (niet-)naleving onderzocht. Hiervoor is een kwalitatief verklarend kader ontwikkeld door een expertgroep met vertegenwoordigers uit de sectoren. Vervolgens is op basis van dit verklarend kader een digitale enquête uitgezet onder 350 medewerkers in de sectoren. De resultaten van de enquête zijn vervolgens middels een regressieanalyse gerelateerd aan de uitkomsten van het kwantitatieve onderzoek (de nalevingspercentages). Tot slot zijn er interviews gehouden met inkopers en managers uit alle sectoren.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er een statistisch verband is tussen aan de ene kant de cultuur die ten aanzien van Europees aanbesteden in een organisatie heerst en het aantal aanwezige structuurkenmerken van de afdeling inkoop¹ en aan de andere kant de hoogte van het nalevingspercentage. In andere woorden, hoe meer structuurkenmerken aanwezig zijn en/of hoe positiever de cultuur ten aanzien van Europees aanbesteden is, hoe hoger de naleving is.

Uit het onderzoek blijkt geen verband tussen enerzijds de meerwaarde en de belemmeringen die organisaties ervaren als gevolg van het Europees aanbesteden en anderzijds de naleving door de betreffende organisaties. Ook voor de ervaren kans op controle en de verwachte sancties bij niet-naleving geldt dat er geen verband is met de naleving.

Ten slotte valt uit het onderzoek op te maken dat er tussen de sectoren sterke verschillen zijn ten aanzien van de perceptie over de mogelijke oorzaken van niet-naleving. Ook blijkt er vaak een aanzienlijk verschil te zijn tussen de in het onderzoek *gemeten* naleving en de door de geïnterviewden *verwachte* naleving.

Aanbevelingen en vervolg

Op grond van de uitkomsten van het onderzoek zijn in het rapport de volgende vijf aanbevelingen opgenomen.

1. *Zorg voor een duidelijke definitie van ‘aanbestedingsplicht’ (afbakening van opdrachten op de aspecten inhoud, tijd en organisatieniveau)*

Ik ben het met de onderzoekers eens dat heldere aanbestedingsregels van groot belang zijn voor een goede naleving. Het wetsvoorstel Aanbestedingswet beoogt hieraan bij te dragen door een duidelijk en eenvormig kader te bieden, door een eenduidige terminologie te gebruiken en de regels eenvoudiger op te schrijven met inachtneming van de wijze waarop de aanbestedingsprocedure in de regel verloopt. Dit zorgt voor een betere kenbaarheid van de toepasselijke regelgeving en kan daarmee bijdragen aan

¹ Onder structuurkenmerken wordt hier verstaan de middelen die ter beschikking staan van het inkoopproces, zoals bijvoorbeeld hoeveel personele capaciteit er beschikbaar is.

een verbetering van de naleving. Het expertisecentrum aanbesteden PIANOO ondersteunt aanbestedende diensten met advies over de toepassing van de aanbestedingsregels. Voorts heeft PIANOO afgelopen december nieuwe standaardlijsten voor inkooppakketten gepubliceerd. Daaruit blijkt welke opdrachten in principe bij elkaar horen. Daarnaast zal PIANOO handleidingen opstellen waarin wordt ingegaan op de vraag in welke situatie sprake is van een aanbestedingsplichtige opdracht. Het gaat daarbij om het bepalen welke opdrachten inhoudelijk, organisatorisch en binnen een bepaald tijdsverloop bij elkaar opgeteld moeten worden ter toetsing aan de aanbestedingsdrempels. Deze handleidingen zullen in de eerste helft van 2013 worden gepubliceerd. Daarmee wordt duidelijk welke typen opdrachten in principe bij elkaar horen, zodat kan worden beoordeeld of de waarde van de opdracht boven de drempelwaarde uitkomt. Tenslotte is ook de inzet bij de lopende herziening van de Europese aanbestedingsrichtlijnen gericht op eenvoudigere aanbestedingsregels die efficiënter kunnen worden toegepast. Nederland steunt de inzet van de Europese Commissie op dit punt.

2. Vergroot de ervaren meerwaarde van Europees aanbesteden door successen zichtbaar te maken

De herziening van Europese aanbestedingsregels kan ook in belangrijke mate bijdragen aan het vergroten van de ervaren meerwaarde van Europees aanbesteden. Ik herken het onderliggende signaal dat de huidige Europese aanbestedingsprocedures niet altijd voldoende ruimte bieden voor het efficiënt en doeltreffend aanbesteden van overheidsopdrachten. Nederland is voorstander van het vergroten van de mogelijkheden voor aanbestedende diensten om een passende procedure te kiezen. Ook biedt het vernieuwde dynamisch aankoopstelsel mogelijkheden om kleine opdrachten snel en elektronisch te publiceren, zodat aanbesteden eenvoudiger wordt.

Daar waar het gaat om het vergroten van de ervaren meerwaarde van Europees aanbesteden, wijs ik graag op de rol van mevrouw professor H.E. Bakker die zich als aanbestedingsambassadeur inzet om het belang van goed aanbesteden actief bij overheidsbestuurders onder de aandacht te brengen. Mevrouw Bakker heeft het initiatief genomen tot het instellen van een Aanbestedingsprijs, waartoe zij dit najaar voorbeelden van succesvolle aanbestedingen zal verzamelen. Ik heb de overeenkomst met mevrouw Bakker hiertoe opnieuw met 6 maanden verlengd.

3. Verbeter de cultuur voor Europees aanbesteden binnen een organisatie door voorbeeldgedrag en aandacht van management en bestuur

Het verbeteren van de cultuur voor Europees aanbesteden begint bij het zichtbaar maken van de meerwaarde ervan. Naast het werk van de aanbestedingsambassadeur zet ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zich in voor het onder de aandacht brengen van het belang van

professioneel aanbesteden bij overheidsbestuurders. Dit mede als uitvloeisel van het convenant dat de minister van BZK en ik in 2010 met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hebben gesloten in het kader van het aanvullend beleid bij het wetsvoorstel Aanbestedingswet. Hierbij wordt ook het Bestuurlijk platform professioneel opdrachtgeverschap betrokken, waar bestuurders onderling ervaringen uitwisselen over aanbestedingen.

4. Differentieer flankerende maatregelen naar de maturiteit van een aanbestedende dienst

De aanvullende beleidsmaatregelen die naast het wetsvoorstel Aanbestedingswet worden genomen ter ondersteuning van de professionalisering van de aanbestedingspraktijk, houden nadrukkelijk rekening met verschillende behoeftes van aanbestedende diensten. Hiermee wordt maatwerk geboden dat aansluit bij de verschillende doelgroepen en wat deze nodig hebben om (verder) te professionaliseren. Kleine aanbestedende diensten die in de praktijk minder vaak aanbesteden zullen bijvoorbeeld minder mogelijkheden hebben om de benodigde expertise op te bouwen. Hierdoor zullen zij een grotere behoefte hebben aan gestandaardiseerde hulpmiddelen.

De afgelopen jaren heeft PIANOo de professionalisering van aanbestedende diensten ondersteund. De website www.pianoo.nl bevat actuele informatie over inkopen en aanbesteden, over de regelgeving en de praktische toepassing daarvan en best practices. Ook alle recente jurisprudentie over aanbesteden wordt aangeboden inclusief adviezen over de toepassing ervan in de praktijk. Daarnaast wordt met handreikingen en richtsnoeren ondersteuning en richting geboden bij het (verder) professionaliseren van de aanbestedingspraktijk. Aanbestedende diensten kunnen straks gebruik maken van een uniforme klachtenregeling die momenteel wordt ontwikkeld en de in oprichting zijnde commissie van aanbestedingsexperts bevordert een laagdrempelige klachtenafhandeling. Verder wordt met TenderNed de toegankelijkheid van het aanbestedingsproces vergroot, met name voor de minder ervaren aanbestedende diensten.

Daarnaast zijn er ook door aanbestedende diensten en het bedrijfsleven initiatieven ontwikkeld. De Regieraad Bouw heeft een Leidraad Aanbesteden met bijgaand elektronisch ondersteuningssysteem ontwikkeld dat aanbestedende diensten stapsgewijs door het aanbestedingsproces leidt. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten ondersteunt haar achterban met praktisch hanteerbare modellen en informatie. In het kader van het eerder genoemde convenant zijn een model inkoopreglement en uniforme contractvoorwaarden opgesteld die door gemeenten kunnen worden toegepast. Ook de provincies en waterschappen wisselen kennis uit. Dat gebeurt ook breder binnen de Nederlandse Vereniging voor Inkoopmanagement, waar inkopers tevens op verschillende niveaus opleidingen kunnen volgen.

5. *Beperk capaciteitsbelemmeringen van kleine aanbestedende diensten door 'ontzorging'*

In kleinere organisaties kan een tekort aan aandacht voor Europees aanbesteden voortkomen uit de weinige opdrachten die Europees moeten worden aanbesteed en de beperkte capaciteit die hiervoor beschikbaar is. Dat maakt het relatief lastig om een Europese aanbesteding goed uit te voeren. Samenwerking met andere organisaties kan daarbij een manier zijn om inkoopkennis te bundelen. Het gaat hier nadrukkelijk om het bundelen van kennis en niet van opdrachten. Bij inkoop samenwerking kan een provincie of een grote stad een aanbesteding van kleinere aanbestedende diensten in een regio 'trekken'. Hierdoor kan de kennis van professionele inkopers beter benut worden. Er zijn momenteel 17 gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Ook bij de waterschappen vindt intensieve samenwerking plaats tussen de inkoopafdelingen. Zo heeft de Stichting werken in Gelderland met gemeenten en de provincie digitale marktplaatsen opgezet. De rijksoverheid zal in het kader van het programma Compacte Rijksinkoop 350 inkooppunten terugbrengen tot een 20-tal.

Tenslotte kan ook verdergaande samenwerking tussen aanbestedende diensten aan de orde zijn, daarbij kan de beleidsontwikkeling gezamenlijk gedaan worden, gezamenlijk benchmarks worden uitgevoerd of uniforme inkoopvoorwaarden worden toegepast. Daar zetten het Inkoop Platform Provincies, de waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zich voor in.

De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M.J.M. Verhagen

*) Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer