

Vergaderjaar 2024–2025

26 485

Maatschappelijk verantwoord ondernemen

34 252

Evaluatie Aanbestedingswet 2012

Nr. 450

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 februari 2025

Aanbesteden gaat om de besteding van publiek geld. Het is daarom belangrijk dat dit zorgvuldig en doelmatig gebeurt. Aanbesteden wordt daarnaast meer en meer als middel ingezet om bij te dragen aan strategische en maatschappelijke doelen, zoals duurzaamheid en nationale veiligheid.¹ Hiermee wordt de maatschappelijke waarde en het belang van aanbesteden vergroot. Dit is een goede zaak, maar het stelsel wordt er niet eenvoudiger op. Ik hoor dan ook steeds nadrukkelijker van overheden en marktpartijen de wens om de regeldruk te verminderen. Ik zet me daarom in om een goede balans te vinden tussen de inzet van aanbesteden als strategisch beleidsinstrument en het aanbestedingsstelsel uitvoerbaar te houden.

Met deze brief informeer ik de Kamer over een aantal aanbestedingsonderwerpen. Hiermee doe ik ook een aantal moties en toezeggingen af. In deze brief ga ik achtereenvolgens in op de herziening van de Europese aanbestedingsrichtlijnen, de EU-monitoringsrapportage 2021–2023, grensoverschrijdend aanbesteden en strategische autonomie, het programma Beter Aanbesteden, de Gids Proportionaliteit, de elfde jaarrapportage van de Commissie van Aanbestedingsexperts en het traject Rechtsbescherming.

Herziening Europese aanbestedingsrichtlijnen

In haar Political Guidelines² en Mission Letter aan Eurocommissaris Séjourné³ heeft Von der Leyen aangekondigd de aanbestedingsrichtlijnen te evalueren en herzien in de huidige Commissieperiode. De Europese

¹ Bovenstaande ontwikkelingen komen onder meer terug in het plan met *Tien punten voor een duurzamer en socialer inkoop- en aanbestedingsbeleid van overheden* (hierna: Tienpuntenplan) van de ChristenUnie, GroenLinks/PvdA, SP en Volt. De Kamer heeft hierover onlangs een kabinetsreactie ontvangen: Kamerstukken II 2024/25, 26 485, nr. 442.

² Political Guidelines for the next European Commission 2024-2029

³ Stéphane Séjourné - Mission letter I European Commission

Commissie zal naar verwachting het grootste deel van 2025 gebruiken om de richtlijnen te evalueren. De eerste stap daarvoor heeft de Commissie afgelopen december genomen door een publieke consultatie te publiceren voor de richtlijnen voor overheidsopdrachten, speciale-sectoropdrachten en concessies.⁴ Ik verwacht vervolgens dat in 2026 de Commissie aan de slag gaat met voorstellen voor aangepaste richtlijnen.

Ik vind deze evaluatie en herziening de uitgelezen kans om aanbesteden te moderniseren en om ervoor te zorgen dat deze regels het hoofd bieden aan de uitdagingen van deze tijd en de toekomst, zoals de veranderende geopolitieke situatie, lastendruk voor overheden en ondernemers en klimaatverandering. Samen met stakeholders en het kabinet werk ik de komende maanden aan de Nederlandse positie en aan effectieve beïnvloeding in Europa. Ik zet mij daarbij in Europa in op belangrijke thema's, zoals:

- Versimpeling van het aanbestedingsstelsel en verlaging van administratieve lasten;
- Stimulering deelname mkb aan Europese aanbestedingen;
- Verruiming voor mogelijkheden om maatschappelijk verantwoord in te kopen;
- Beter kunnen sturen op strategische autonomie bij aanbestedingen en borgen van continuïteit van overheidsdienstverlening;
- Meer mogelijkheden om risico's voor (nationale) veiligheid bij aanbesteden te beperken of uit te sluiten;⁵
- Verbetering van dataverzameling, datakwaliteit en transparantie bij aanbesteden.

Mijn ministerie heeft al contact met de belangrijke stakeholders en vertegenwoordigers in het aanbestedingslandschap over de evaluatie en de herziening. Ik zal deze gesprekken de komende tijd voortzetten. Ook met uw Kamer wil ik graag in gesprek hierover.

EU-monitoringsrapportage 2021–2023

Op basis van Aanbestedingsrichtlijn 2014/24/EU is iedere lidstaat verplicht om periodiek te rapporteren aan de Europese Commissie over een aantal aspecten rondom de aanbestedingspraktijk. In 2024 heeft de Europese Commissie de lidstaten verzocht om te rapporteren over de periode 2021–2023. De rapportages van alle lidstaten zijn terug te vinden op de site van de Europese Commissie.⁶

Voor het bepalen van het inkoopvolume in de periode 2021–2023 en de verdeling van de aanbestedingen boven en onder de Europese drempelwaarden, is door Significant onderzoek uitgevoerd.⁷ Uit het onderzoek komt naar voren dat Nederlandse overheden in 2023 voor 116,2 miljard euro aan leveringen, diensten en werken hebben ingekocht. Het gaat hierbij om aanbestedingen boven en onder de Europese drempelwaarden. Ongeveer 30 procent van het totale inkoopvolume wordt boven de Europese aanbestedingsdrempel aanbesteed (33,9 miljard euro). Eerder onderzoek naar het inkoopvolume van de Nederlandse overheid in 2019 schatte het inkoopvolume op ruim 86 miljard euro.⁸

⁴ Commission launches call for evidence and public consultation on the evaluation of the Public Procurement Directives - European Commission

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 26 485, nr. 426.

⁶ Country reports and information on EU countries - European Commission

⁷ Zie hiervoor het rapport van Significant in de bijlage.

⁸ De stijging van het inkoopvolume kan gerelateerd zijn aan inflatie.

Met het totale inkoopvolume en het totaal aantal aanbestedingen, heeft TenderNed (met behulp van data van de Kamer van Koophandel) een inzicht gegeven in de deelname van het mkb bij aanbestedingen. TenderNed geeft aan dat de mkb-deelname bij aanbestedingen boven de Europese aanbestedingsdrempel 66 procent bedraagt. Bij aanbestedingen onder de Europese aanbestedingsdrempel bedraagt dit ongeveer 80 procent.

Naast informatie over het inkoopvolume en de mkb-deelname, geeft de monitoringsrapportage inzage in de belangrijkste beleidsinzet van Nederland op het gebied van aanbesteden. Belangrijke thema's hierbij zijn het programma Beter Aanbesteden en het strategisch aanbesteden, zowel maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI) als strategische autonomie bij aanbesteden. De beleidsthema's Beter Aanbesteden en strategische autonomie komen in deze brief ook terug. Over MVI heb ik recent nog uw Kamer geïnformeerd over de standpunten van het kabinet voor een toekomstbestendig aanbestedingsbeleid.⁹

Grensoverschrijdend aanbesteden en strategische autonomie

De Kamer heeft mij verzocht om in kaart te brengen hoeveel Europese aanbestedingen in Nederland gegund worden aan Nederlandse, Europese en uit derde landen afkomstige inschrijvers en hoe de Nederlandse industrie betrokken wordt bij aanbestedingen. Ook vroeg de Kamer mij te onderzoeken welke barrières Nederlandse bedrijven ervaren bij aanbestedingen in andere lidstaten. Op basis van deze informatie verzoekt de Kamer mij waar nodig de aanbestedingsstrategie te herzien om de aanbestedingspositie van Nederland te versterken.¹⁰

Ten eerste heeft TenderNed onderzoek gedaan naar het aantal gegunde Europese aanbestedingen in Nederland. Op basis van de gegevens van de Kamer van Koophandel heeft TenderNed gekeken waar het bedrijf, waaraan de opdracht is gegund, gevestigd is en of het een buitenlands moederbedrijf heeft. Dit onderzoek laat zien dat in 2019–2023 circa 85–90% van de gunningen van Europese aanbestedingen in Nederland naar Nederlandse bedrijven is gegaan, die ook geen buitenlandse moeder hebben. Slechts in bijna 4% van het aantal gunningen is er directe of indirecte betrokkenheid van bedrijven buiten de EU.¹¹ Belangrijk is dat het bij deze 4% vooral om gunningen in mogelijk gevoelige sectoren gaat, zoals IT, informatiesystemen en software.¹²

Daarnaast laat het eerder genoemde onderzoek van Significant zien dat ondernemers belemmeringen ervaren bij het inschrijven op aanbestedingen in andere EU-lidstaten. Deze belemmeringen zien met name op interne markt belemmeringen zoals eisen rondom certificaten, bankgaranties en aansprakelijkheid.¹³ Ik zet mij in voor het wegnemen van deze belemmeringen middels de kabinetsbrede interne-marktactieagenda, waar ik u recent over heb geïnformeerd.¹⁴ Ondernemers ervaren ook onduidelijke procedures en de vreemde taal waarin de opdracht wordt geschreven als belemmerend. Circa 10% van de ondernemers geeft aan

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 26 485, nr. 442.

¹⁰ Kamerstukken II 2023/24, 36 410 XIII, nr. 45.

¹¹ Een bedrijf uit een andere EU-lidstaat is niet verplicht tot het opgeven van hun buitenlandse moederbedrijf bij de KvK. Ook bijvoorbeeld bij een coöperatie, komt in de data geen buitenlands moederbedrijf naar boven. Deze bedrijven komen in het onderzoek naar boven als EU bedrijf, maar dit is niet met 100% zekerheid te zeggen.

¹² Er wordt het meest gegund aan niet-direct Nederlandse bedrijven in: zakelijke dienstverlening; financiële en verzekeringsdiensten; IT-diensten; kantoormachines en gegevensverwerkende apparatuur; software en informatiesystemen en laboratoriuminstrumenten.

¹³ Zie hiervoor het rapport van Significant in de bijlage.

¹⁴ Kamerstukken II 2024/25 22 112, nr. 3975.

dat er in Nederland onrealistische eisen worden gesteld en dat procedures en documenten onduidelijk zijn. Deze uitkomsten zal ik meenemen in de Europese evaluatie van de aanbestedingsrichtlijnen en zijn ook aanleiding om vermindering van regeldruk als aandachtspunt te nemen.

Aanbestedingsstrategie

Op basis van het onderzoek van Significant constateer ik dat de Nederlandse industrie goed is aangehaakt bij overheidsaanbestedingen en zie ik geen aanleiding voor een volledig nieuwe aanbestedingsstrategie. Wel heb ik aandacht voor de aanbestedingen aan bedrijven van buiten de EU in mogelijk gevoelige sectoren. Recent heeft de Europese Commissie het Competitiveness Compass gepubliceerd, hierin kondigt zij een Europees voorkeursprincipe aan voor kritieke sectoren bij aanbesteden.¹⁵ Het kabinet gaat verder in op dit onderwerp in het kabinetsstandpunt over het Competitiveness Compass dat u later zult ontvangen via het BNC-fiche.

In het kader van de motie-Van Strien¹⁶ heb ik verkend hoe binnen de huidige Europees wettelijke kaders aanbesteden kan bijdragen aan het voorkomen of verminderen van mogelijk risicovolle strategische afhankelijkheden binnen gevoelige sectoren. Dit kan door het stellen van kwalitatieve eisen. Het stellen van kwalitatieve eisen zou een invulling kunnen zijn van het Europese voorkeursprincipe uit het Competitiveness Compass, maar kan desgewenst breder worden getrokken dan enkel de kritieke sectoren zoals benoemd in het Compass.

Kwalitatieve eisen zijn alle eisen binnen een aanbesteding die niet zien op de prijs en meewegen voor de meest economisch voordelige inschrijving. Aanbestedende diensten kunnen Europese bedrijven een grotere kans bieden om de opdracht te winnen door het stellen van kwalitatieve eisen. Dit kan tot bevordering van de sector leiden daar waar overheden een significant deel van de vraag in deze sector beleggen en dus een zogenoemde «*launching customer*» zijn. De Net Zero Industry Act (hierna: NZIA) is al een goed bestaand voorbeeld. De NZIA stimuleert de Europese markten om hun aanbod aan te passen, zodat dit aanbod voldoet aan bepaalde eisen. Tegelijkertijd verplicht zij aanbestedende diensten deze kwalitatieve eisen uit te vragen in haar aanbesteding.

Een Europese aanpak om dit breder toe te passen heeft mijn voorkeur, omdat een gezamenlijk Europa slagvaardiger is op de wereldmarkt en we als EU de risico's van strategische afhankelijkheden kunnen delen.

Tot slot dient te worden opgemerkt dat de EU in beginsel baat heeft bij een open aanbestedingsmarkt met een ruime mate van concurrentie. Het gebruik van kwalitatieve eisen mag daarom niet tot een onnodige afscherming van de Europese aanbestedingsmarkt leiden en vraagt om een zorgvuldige en gerichte aanpak.

Vervolg Beter Aanbesteden

Van 2021 tot en met 2024 heeft het programma Beter Aanbesteden bijgedragen aan de professionalisering van de aanbestedingspraktijk. Het programma kwam tot stand nadat de Kamer hiervoor geld had vrijgemaakt¹⁷ en was een samenwerking tussen de Vereniging Nederlandse

¹⁵ A Competitiveness Compass for the EU

¹⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 410 XIII, nr. 45.

¹⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 570 XIII, nr. 11.

Gemeenten (hierna: VNG), VNO-NCW/MKB-Nederland, PIANOo (het Expertisecentrum Aanbesteden) en het Ministerie van Economische Zaken.

Beter Aanbesteden was een succes. Dat blijkt uit de bevindingen van de samenwerkingspartners en de deelnemers, maar ook uit de behaalde resultaten. Een terugblik vindt u als bijlage bij deze brief. Tijdens het Commissiedebat Marktwerking en Consumentenbescherming (24 april 2024) heeft mijn voorganger toegezegd om te kijken hoe de successen van Beter Aanbesteden kunnen worden doorgezet en mogelijk kunnen worden uitgebreid naar andere doelgroepen zoals maatschappelijke ondernemingen. Ik geef uitvoering aan deze toezegging op drie vlakken.

Ten eerste gaan vanaf 2025 structureel drie regiomanagers bij PIANOo aan de slag. In de voortgangsbrief over Beter Aanbesteden constateerde mijn voorganger al dat regiomanagement een grote succesfactor van Beter Aanbesteden is.¹⁸ Regiomanagers verbinden overheden en marktpartijen onderling en met elkaar. Beter Aanbesteden richtte zich vooral op gemeenten. Uit onderzoek dat ik heb laten uitvoeren, blijkt dat ook andere doelgroepen aangeven praktische toegevoegde waarde te zien van regiomanagement. Het bereik van het regiomanagement wordt waar mogelijk dan ook uitgebreid naar deze doelgroepen.

Ten tweede blijft de kennis die tijdens Beter Aanbesteden is opgedaan voor iedereen beschikbaar via de website van PIANOo¹⁹ of de samenwerkingspartners. Ten derde zet ik het overleg tussen de samenwerkingspartners door, waar nodig en nuttig uitgebreid met andere overheden en ondernemersorganisaties.

Gids Proportionaliteit

De Gids Proportionaliteit bevat voorschriften voor een redelijke toepassing van het proportionaliteitsbeginsel bij aanbesteden. De Gids Proportionaliteit levert hiermee een belangrijke bijdrage aan een goed functionerende aanbestedingspraktijk. De Adviescommissie Gids Proportionaliteit (hierna: Adviescommissie) adviseert gevraagd en ongevraagd over wijzigingen van de Gids Proportionaliteit. De Adviescommissie bestaat uit vertegenwoordigers van zowel aanbestedende diensten als ondernemers, en vertegenwoordigt hierdoor de belangen in deze praktijk in brede zin. Ik ben de Adviescommissie erkentelijk voor haar adviezen over de Gids Proportionaliteit. Hieronder geef ik mijn reactie.

Ambtshalve adviezen

De Adviescommissie heeft op 31 maart 2023 twee ambtshalve adviezen uitgebracht. Ik heb deze adviezen bestudeerd en besproken met relevante stakeholders. De zorgvuldige opvolging van de adviezen door mijn ministerie heeft langer geduurd dan initieel voorzien, en ik dank de Adviescommissie voor hun geduld. De adviezen treft u bij deze brief.

Advies over het proportionaliteitsbeginsel bij sociale en andere specifieke diensten

Dit advies betreft de toepasselijkheid van het proportionaliteitsbeginsel bij sociale en andere specifieke diensten.²⁰ Het gaat specifiek over de toepasselijkheid van de balkenschema's die relevant zijn voor de keuze

¹⁸ Kamerstukken II, 2022/23, 34 252, nr. 24.

¹⁹ PIANOo Expertisecentrum Aanbesteden

²⁰ Zie voetnoot nr. 7 in de huidige versie van de Gids Proportionaliteit.

voor de aanbestedingsprocedure. De Adviescommissie is van mening dat de huidige formulering onvoldoende duidelijkheid biedt voor de aanbestedingspraktijk. De Adviescommissie stelt voor om dit te verduidelijken door de introductie van een balkenschema in de Gids Proportionaliteit voor sociale en andere specifieke diensten. De balkenschema's geven indicatief aan welke nationale aanbestedingsprocedure bij welk bedrag past.

Ik neem dit advies niet over, omdat sociale en andere specifieke diensten op grond van Europese regelgeving tot het «verlichte regime» behoren. Hierom ben ik terughoudend om hun vrijheid in de keuze van aanbestedingsprocedure in te perken, omdat dit mogelijk leidt tot onnodige administratieve lasten of beperkingen in flexibiliteit bij de gunning van opdrachten. Hier komt bij dat er onvoldoende draagvlak bij de stakeholders bestaat. Zij zijn over het algemeen tevreden over de werking van de huidige regels.

Advies over het proportionaliteitsbeginsel bij prijsontwikkelingen

In dit advies van maart 2023 adviseert de Adviescommissie om geen wijzigingen aan te brengen in de Gids Proportionaliteit ten aanzien van prijsontwikkelingen, omdat de Gids Proportionaliteit al een richtinggevende context biedt met glijdende schalen en proportionele procedures. Eventuele prijsontwikkelingen moeten volgens de Adviescommissie op projectniveau worden meegenomen.

Dit advies volg ik voorlopig op. Ik ga met de betrokken partijen in gesprek over de wenselijkheid van bijvoorbeeld een periodieke inflatiecorrectie en aanpassing van de bedragen in de balkenschema's. De discussie over prijsontwikkelingen moet worden gezien over een langere termijn. Binnen de inkooppraktijk bestaat namelijk een bredere behoefte aan meer flexibiliteit en regeldrukverlaging. Een ophoging van de bedragen in de balkenschema's zou daaraan kunnen bijdragen. Aan de hand van deze gesprekken bekijk ik of maatregelen op dit vlak wenselijk zijn.

Advies sociale ondernemingen in relatie tot de Gids Proportionaliteit

De Adviescommissie heeft op 4 september 2024 op mijn verzoek een advies uitgebracht naar aanleiding van voorstel zes uit het Tienpuntenplan.²¹ U vindt het advies bij deze brief.

Voorstel zes uit het Tienpuntenplan vraagt een aanpassing van de Gids Proportionaliteit om 1-op-1 contracteren van sociale ondernemingen makkelijker te maken. De Adviescommissie constateert dat sociaal ondernemerschap op meerdere manieren gestimuleerd kan worden binnen huidige wet- en regelgeving en wijst erop dat de Gids Proportionaliteit al ruimte voor onderbouwde afwijking biedt bij beslissingen over de toepasselijke procedure. De Adviescommissie stelt dat aanpassing van de drempels in de Gids Proportionaliteit niet de eerstaangewezen oplossing is om 1-op-1 contracteren van sociale ondernemingen makkelijker te maken. De Adviescommissie doet wel een aantal concrete tekstvoorstellen voor aanpassing van de Gids Proportionaliteit.

Ik onderschrijf bovenstaande uitgangspunten van de Adviescommissie en kan mij dan ook vinden in het advies. Ik ben het overigens eens met de opstellers van het Tienpuntenplan dat het belangrijk is dat sociale ondernemingen en het klein-mkb een goede kans maken bij overheidsopdrachten. In eerdergenoemde brief over het Tienpuntenplan is een verkenning aangekondigd naar het vergroten van de betrokkenheid van

²¹ Het Tienpuntenplan: Tien punten voor een duurzamer en socialer inkoop- en aanbestedingsbeleid van overheden

deze partijen bij overheidsopdrachten. Dit onderzoek wordt naar verwachting medio 2025 afgerond. Hiermee beschouw ik de betreffende Kamermotie²² als afgedaan.

Elfde periodieke rapportage van de Commissie van Aanbestedingsexperts

Via deze brief informeer ik u ook over de jaarlijkse rapportage van de Commissie van Aanbestedingsexperts (hierna: Commissie) over het jaar 2023. Door omstandigheden is de aanbidding van deze rapportage vertraagd. De Commissie voorziet in een belangrijke behoefte van ondernemers om op een laagdrempelige manier klachten in te kunnen dienen over aanbesteden. Dit doet de Commissie door het uitbrengen van niet-bindende adviezen.

In het elfde rapportagejaar heeft de Commissie 31 ingediende klachten ontvangen. Dit aantal is gelijk gebleven met het voorgaande jaar. Veruit de meeste klachten worden ingediend door ondernemers uit het mkb. Zij weten de Commissie goed te vinden. Naar aanleiding van deze klachten heeft de Commissie 20 adviezen uitgebracht²³ (tegenover 23 vorig rapportagejaar). De adviezen zijn van hoge kwaliteit en dragen bij aan een verdere professionalisering van de aanbestedingspraktijk. Ik ben de Commissie daar zeer erkentelijk voor.

Op basis van de rapportage constateer ik dat de doorlooptijden van de adviezen een punt van aandacht zijn. Ik onderzoek samen met de Commissie momenteel hoe de organisatie van de Commissie toekomstbestendiger kan worden, mede gelet op de nieuwe rol van de Commissie na wijziging van de Aanbestedingswet 2012. In het onderzoek wordt onder andere aandacht besteed aan de personele capaciteit en de inrichting van werkprocessen.

De Commissie heeft aangegeven zelf meer informatie over de afhandeling van klachten weer te geven op haar website. Om de administratieve lasten voor de Commissie te beperken stel ik voor om de frequentie van deze periodieke rapportage aan de Kamer terug te brengen naar één keer in de twee jaar.

Wetsvoorstel rechtsbescherming bij aanbesteden

In de hierboven besproken elfde periodieke rapportage van de Commissie van Aanbestedingsexperts wordt gerefereerd aan de voorgenomen wijziging van de Aanbestedingswet 2012. Het voorstel voor wijziging van de Aanbestedingswet 2012 is onderdeel van een breder traject om de rechtsbescherming van ondernemers bij aanbesteden te verbeteren.

De Commissie krijgt na wetswijziging een belangrijker en centrale rol. De Commissie zal – zo is mijn voorstel – binnen 14 kalenderdagen een advies over een klacht uitbrengen. Gedurende de periode van klachtafhandeling moeten aanbestedende diensten de aanbestedingsprocedure opschorten. Dit is belangrijk, omdat uit de elfde periodieke rapportage van de Commissie wederom een lage bereidheid van aanbestedende diensten naar voren komt tot opschorting van de procedure gedurende klachtafhandeling. In het voorstel is ten slotte opgenomen dat aanbestedende diensten de adviezen van de Commissie uitsluitend goed gemotiveerd naast zich neer kunnen leggen.

²² Kamerstukken II 2023/24, 36 410 XIII, nr. 65.

²³ Overige klachten zijn nog in behandeling of ingetrokken/niet in behandeling genomen.

Mijn ministerie en de Commissie staan in nauw contact over de voorbereidingen op de aangepaste rol na wetswijzing. Het is een gezamenlijk belang om te komen tot een toekomstbestendigere Commissie, en ik zie dit ook met vertrouwen tegemoet. Het wetsvoorstel is inmiddels naar de Raad van State gestuurd voor advies.

Tot slot

Aanbesteden gaat om de besteding van publiek geld en is een belangrijk middel om bij te dragen aan maatschappelijke doelen. Dat moet zorgvuldig gebeuren, maar ook uitvoerbaar zijn voor overheden en marktpartijen. Ik blijf mij daarom inzetten voor een evenwichtig aanbestedingskader, dat transparantie bevordert, met heldere procedures en zo min mogelijk regeldruk. Ik houd de Kamer vanzelfsprekend op de hoogte van verdere ontwikkelingen.

De Minister van Economische Zaken,
D.S. Beljaarts