

Vergaderjaar 2017–2018

34 252

Evaluatie Aanbestedingswet 2012

Nr. 8

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2018

In de actieagenda Beter Aanbesteden (Kamerstuk 34 252, nr. 4) zijn acties opgenomen die zich richten op de problematiek van het clusteren van opdrachten en op het vergoeden van tenderkosten. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de voortgang en het resultaat van beide acties. Daarbij ga ik ook in op voor deze acties relevante moties. Ook ga ik in deze brief in op de motie Amhaouch (Kamerstuk 34 775 XIII, nr. 80) over het onderzoeken van één openbaar digitaal register inbesteden.

In het voortgezet Algemeen Overleg van 22 februari 2018 over Marktwerking en Mededinging heb ik daarnaast toegezegd de actieagenda Beter aanbesteden met mijn collega-bewindspersonen te zullen bespreken, om te bekijken hoe zij kunnen bijdragen aan beter aanbesteden op rijksniveau (Handelingen II 2017/18, nr. 56, item 5). Ik heb toegezegd hierin mee te nemen wat de aanbevelingen en actiepunten kunnen bijdragen aan specifieke beleidsdoelen of sectoren, zoals sociale ondernemingen. In datzelfde Voortgezet Algemeen Overleg van 22 februari 2018 heeft uw Kamer met de motie Van den Berg/Heerma (Kamerstuk 24 036, nr. 423) de regering verzocht te onderzoeken hoe in het aanbestedingsproces door de rijksoverheid beter en concreter aandacht kan worden gegeven aan de van toepassing zijnde arbeidsvoorwaarden (Handelingen II 2017/18, nr. 56, item 5). In deze brief ga ik, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), in op deze toezeggingen en op de uitvoering van de motie Van den Berg/Heerma.

Advies clusteren

De actieagenda Beter Aanbesteden benoemt clustering, oftewel het samenvoegen van overheidsopdrachten, als één van de thema's waarop verbetering van de aanbestedingspraktijk mogelijk is. Het clusteren van opdrachten maakt het met name voor mkb-bedrijven en starters moeilijk of zelfs onmogelijk om zelfstandig mee te doen aan aanbestedingen. Aan

clusteren zijn ook nadelen voor aanbestedende diensten verbonden: zij missen de kansen die het werken met kleine, innovatieve bedrijven kan bieden en kunnen teveel afhankelijk worden van één aanbieder op de markt. Daarom is in het kader van Beter Aanbesteden een werkgroep ingesteld die zich gebogen heeft over het inzichtelijk maken van de problematiek rond clusteren en het doen van voorstellen voor verbetering in de huidige praktijk. Deze werkgroep stond onder leiding van de heer mr. dr. W.A. Janssen, die als universitair docent verbonden is aan de Universiteit Utrecht. De werkgroep bestond uit twee medewerkers van brancheorganisaties en twee medewerkers van aanbestedende diensten en kende daarmee een evenwichtige samenstelling. De bevindingen van de werkgroep treft u aan in de bijlage¹. Hiermee geef ik invulling aan de motie Verhoeven (Kamerstuk 34 329, nr. 21) en mijn overeenkomstige toezegging, gedaan tijdens het Algemeen Overleg Marktwerving en Mededinging (Kamerstuk 24 036, nr. 428).

De werkgroep constateert allereerst dat er nog veel onduidelijk is over de aard en de omvang van de problematiek. Hoewel er (deels wat oudere) cijfers beschikbaar zijn over het clusteren dan wel splitsen in percelen van opdrachten, geven deze geen inzicht in de vraag of er *onnodig* geclusterd of *niet passend* gesplitst wordt. De werkgroep stelt daarnaast vast dat inkoopprofessionaliteit en marktkennis onontbeerlijk zijn voor inkopers om tot afgewogen, gemotiveerde keuzes ten aanzien van clusteren en splitsen te komen. Tenslotte onderschrijft de werkgroep de criteria uit artikel 1.5 Aanbestedingswet 2012 en de Gids Proportionaliteit en ziet zij geen meerwaarde in uitbreiding hiervan. Het gaat om een betere en transparantere toepassing van bestaande regelgeving.

Op basis van deze constatering komt de werkgroep tot de volgende aanbevelingen:

1. *Het bevorderen van bekendheid dan wel het ontsluiten van informatie over het afwegingskader*
De werkgroep suggereert onder meer het opstellen van een infographic, de materie aandacht geven in inkoopopleidingen en het organiseren van themabijeenkomsten.
2. *Gelijke informatievoorziening voor aanbestedende diensten en marktpartijen*
De werkgroep suggereert onder meer het creëren van een centraal toegankelijke internetpagina Beter Aanbesteden over het thema clusteren en splitsen.
3. *Het bevorderen van marktkennis bij aanbestedende diensten*
De werkgroep stelt voor om de mogelijkheid van een standaard verkenningstrategie van de markt te onderzoeken.
4. *Het bevorderen van de naleving van het clusterverbod en het splitsingsgebod*
De werkgroep geeft drie mogelijkheden mee ter overweging: de instelling van een onafhankelijke toezichthouder, het inrichten van een gespecialiseerde aanbestedingskamer in de rechtspraak en een uitbreiding van de functie van de Commissie van Aanbestedings-experts.

De aanbevelingen en suggesties van de werkgroep sluiten goed aan bij andere acties van Beter Aanbesteden. Ik zie in de eerste drie aanbevelingen kansen voor een betere communicatie tussen overheid en bedrijfsleven en zal met de partijen uit het landelijk overleg van Beter Aanbesteden bezien hoe en door wie de acties verder kunnen worden ingevuld. Ik zal uw Kamer eind dit jaar berichten over de voortgang daarvan. De vierde aanbeveling ziet in feite op de rechtsbescherming bij

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

aanbestedingen. Deze aanbeveling neem ik mee bij het onderzoek naar rechtsbescherming en de evaluatie van de Commissie van Aanbestedings-experts. Ik heb tijdens het Algemeen Overleg aanbesteden op 24 mei jongstleden (Kamerstuk 34 252, nr. 6) toegezegd deze evaluatie medio volgend jaar aan uw Kamer toe te sturen.

Handreiking tenderkostenvergoeding

De actieagenda Beter Aanbesteden constateert dat aanbestedende diensten en ondernemers gebaat zijn bij een handreiking over de hoogte van inschrijvergoedingen bij aanbestedingen waarbij bovengemiddelde inspanningen van inschrijvers gevraagd worden. Medewerkers van de provincie Noord-Holland, MKB Infra/CUMELA, AevesBenefit en K_Dekker bouw & infra hebben het initiatief genomen een dergelijke handreiking op te stellen. De motie-Wörsdörfer c.s. (Kamerstuk 32 440, nr. 109) verzoekt de regering erop aan te dringen dat deze handreiking tenderkostenvergoeding in ieder geval nog vóór het zomerreces wordt opgeleverd en de eerder door de Kamer gesteunde motie-Bruins c.s. (Kamerstuk 34 775 XIII, nr. 101) over beperking van tenderkosten daarbij mee te nemen.

Er is de afgelopen periode door de initiatiefnemers hard gewerkt om te komen tot een handreiking tenderkostenvergoeding. Zij hebben inmiddels een concept opgeleverd dat onder meer ingaat op: de wettelijke grondslagen voor tenderkostenvergoedingen, kostenbeperkende maatregelen die de behoefte aan tenderkostenvergoedingen kunnen voorkomen of beperken, uitgangspunten bij de praktische afweging of een tenderkostenvergoeding aan de orde is en het bepalen van de hoogte van een vergoeding. Zij hebben dit concept voorgelegd aan potentiële gebruikers. Die zijn overwegend positief, maar vragen onder meer om aanscherping van het stuk en het verwerken van meer voorbeelden. De werkgroep heeft mij daarom om tijd en ruimte gevraagd om aan deze vragen tegemoet te komen.

Ik hecht er waarde aan dat deze handreiking zorgvuldig wordt ontwikkeld en dat alle partijen er op een goede manier mee kunnen werken. Druk zetten op het proces van de ontwikkeling komt de kwaliteit en het draagvlak niet ten goede. Ik wil de opstellers daarom de tijd gunnen om de handreiking op een goede manier af te ronden. Zij geven aan te verwachten dat dit in de loop van deze zomer zal lukken. Ik hoop uw Kamer de afgeronde handreiking na de zomer toe te kunnen sturen. In mijn appreciatie van de handreiking zal ik ingaan op de eerder genoemde motie Bruins c.s. (Kamerstuk 34 775 XIII, nr. 101) en op de motie Van den Berg/Wörsdörfer (Kamerstuk 32 440, nr. 106), die de regering onder meer verzoekt te bezien hoe kaders voor het bieden van vergoedingen aan rechtsgeldige inschrijvers ingeval van een laattijdige intrekking van een aanbesteding een plek kunnen krijgen in de handreiking Tenderkostenvergoeding dan wel de Gids Proportionaliteit

Inbesteden

Tijdens het AO Marktwerking en Mededinging van 8 februari jl. (Kamerstuk 24 036, nr. 428) heb ik aangegeven uw Kamer vóór de zomer te informeren over de uitvoering van de motie Amhaouch c.s. Kamerstuk 34 775 XII, nr. 80), die ziet op de invoering van een digitaal register inbesteden. Zoals ik tijdens het AO Aanbesteden van 24 mei jl. heb aangegeven (Kamerstuk 34 252, nr. 6), is er een groot verschil van inzicht tussen overheden en ondernemers over de ervaren problematiek. Hierbij gaf ik ook aan dat ik zou kijken of het mogelijk is tot een meer gedeeld beeld te komen. Inmiddels heb ik met overheden en ondernemers een nadere verkenning uitgevoerd. Daarbij is gebleken dat er bij ondernemers

met name zorgen zijn over inbestedingen bij het Rijk en gemeenten. Ik heb met betrokken partijen afgesproken langs twee wegen het beeld over de problematiek en eventuele oplossingen scherper te maken. VNO-NCW/ MKB-Nederland en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten analyseren een aantal concrete voorbeelden van inbestedingen bij gemeenten. Gelijktijdig daaraan laat ik een extern onderzoek uitvoeren. Hiermee wil ik een beeld krijgen van de hoeveelheid inbestedingen die gemeenten in de afgelopen jaren hebben uitgevoerd. Daarbij wordt eveneens onderzocht of en op welke manier gemeenten ondernemers betrekken bij de voorbereiding van inbestedingen, zodat deze ervaringen naast de ervaringen met het Rijk kunnen worden gezien. Ik verwacht de resultaten van dit onderzoek eind dit jaar gereed te hebben en zal uw Kamer dan over de uitvoering van de motie informeren.

Beter Aanbesteden op rijksniveau

Op 16 februari jongstleden heb ik de actieagenda Beter Aanbesteden aan uw Kamer aangeboden (Kamerstuk 34 252, nr. 4). Beter Aanbesteden richt zich in beginsel op het verbeteren van de aanbestedingspraktijk op het niveau van de kleine en middelgrote gemeentes (Kamerstuk 34 252, nr. 1). De thema's van de actieagenda kunnen ook relevant zijn voor aanbestedende diensten (en opdrachtnemers) op rijksniveau. Mede namens de Minister van BZK ga ik daar hieronder op in.

Het inkoopstelsel van het Rijk heeft, zoals uw Kamer bekend is², de afgelopen jaren een forse kwaliteitsslag gemaakt. Zo is met de invoering van rijksbreed categoriemanagement voor 31 producten en diensten gerealiseerd dat de departementen niet langer alleen voor zichzelf bepaalde producten of diensten inkopen maar gecoördineerd per inkoopcategorie voor elkaar. Zo is op een centraal punt binnen het Rijk gespecialiseerde kennis van de markt voor het betreffende product of dienst ontstaan. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat is bijvoorbeeld rijksbreed verantwoordelijk voor ICT-inhuur. Overigens geldt hierbij de kanttekening dat bewindspersonen die gebruik maken van (raam-)contracten die door een ander departement zijn afgesloten, altijd verantwoordelijk blijven voor de eigen inkoop. De inkoopkennis en -kunde en alle uit de inkooptrajecten voortvloeiende werkzaamheden zijn sinds enige jaren gebundeld in een twintigtal inkoopuitvoeringscentra. Deze bundeling van expertise heeft geleid tot een toename in professionaliteit van de inkopers en daarmee de inkoopuitvoeringspraktijk. In het kader van een transparante overheid is de aanbestedingskalender Rijk³ (voorgenomen aanbestedingen) openbaar. Ook de geactualiseerde categorieplannen en het contractenregister Rijk (gesloten overeenkomsten) worden voortaan openbaar gemaakt. Daarmee is het hele proces van strategie tot en met contract transparant gemaakt. Het Rijk heeft, tot slot, ook beleid geformuleerd ten aanzien van het motiveren van de gekozen aanbestedingsprocedure en het motiveren van de keuze van de leveranciers die worden uitgenodigd om een offerte uit te brengen.

Die ingezette verbeteringslag wordt in de komende tijd doorgezet. Momenteel wordt via een programma dat gericht is op de doorontwikkeling van het Rijksinkoopstelsel gewerkt aan de professionalisering van de inkoop en het verbeteren van de sturing en de organisatie op het stelsel door de individuele ministeries en door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als stelselverantwoordelijke. Daarbij komen ook de thema's en actiepunten die in de actieagenda Beter Aanbesteden zijn benoemd in meer of mindere mate aan de orde. Naast

² Kamerstuk 31 490, nr. 239.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/03/01/openbare-rijksaanbestedingen>.

het verbeteren van de sturing en de organisatie van de inkoop, omvat dit programma bijvoorbeeld ook het verbeteren van de relatie met de klant en opdrachtgever en de kennis en kunde van inkoopprofessionals. Voor het professionaliseren van de inkoop wordt bijvoorbeeld samengewerkt met de Rijksacademie voor Financiën en Bedrijfsvoering om naast de bestaande inkoopopleidingen voor de manager en de inkoper een inkoopmodule voor de publieke inkoop te ontwikkelen. Voor het contact met de markt worden periodiek leveranciersdagen georganiseerd waarop de markt geïnformeerd wordt over de inkoopplannen van het Rijk.

Met mijn collega van BZK ben ik van mening dat het Rijk diverse thema's uit Beter Aanbesteden, zoals inkooporganisatie, inkoopkennis, inkoopbeleid, opleiding en keuze van de procedure al actief adresseert. Daarnaast is het Rijk bezig met thema's die minder expliciet in de actieagenda aan de orde komen maar ook zeker aan Beter Aanbesteden bijdragen, zoals de digitalisering van de inkoop, het terugdringen van de bureaucratie en de regeldruk en het bijdragen aan het realiseren van beleidsdoelstellingen van het kabinet.

Niettemin bevat de actieagenda Beter Aanbesteden een aantal actiepunten die voor de rijksoverheid nog nieuw en relevant zijn en die daarom door het Rijk zullen worden opgepakt. Voorbeeld hiervan is het evalueren van een aanbesteding samen met de markt. Het Rijk zal onderzoeken of er een standaard evaluatiemodel bij de inkoopuitvoeringscentra kan worden ingevoerd.

Daarnaast zijn de actiepunten met betrekking tot het clusteren van opdrachten, tenderkosten en het toepassen van EMVI (Economisch Meest Voordelige Inschrijving), hoewel niet nieuw, uiteraard ook voor het Rijk relevant. Wanneer de instrumenten die uit deze acties moeten voortkomen beschikbaar zijn, zal worden beoordeeld of en in welke vorm deze in de Rijksinkoop kunnen worden geïmplementeerd. Uw Kamer wordt hierover via de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk geïnformeerd. Deze wordt jaarlijks in mei (rond Verantwoordingsdag) aan uw Kamer toegezonden.

Strategische inzet van (Rijks-)inkoop

Beter Aanbesteden streeft naar verbetering van de aanbestedingspraktijk in algemene zin. Daarmee legt Beter Aanbesteden een basis voor een strategische inzet van inkoop. Het Rijk stimuleert die strategische inzet specifiek in het traject maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI). Dat betekent dat overheden hun inkoopkracht gericht inzetten om belangrijke maatschappelijke transities te versnellen, zoals de transitie naar een klimaatneutrale, circulaire economie en een eerlijke internationale markt met aandacht voor mensenrechten, goede arbeidsomstandigheden en een leefbaar loon. Hiertoe voert het Rijk onder coördinatie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat het Plan van Aanpak MVI 2015–2020 uit (Kamerstuk 30 196, nr. 358). Onderdeel van dit plan is het Manifest MVI, wat inmiddels door zo'n 150 overheden is ondertekend. Deze partijen maken een actieplan waarmee ze MVI beter verankeren in de organisatie en MVI gericht inzetten om hun beleidsdoelen te realiseren op gebied van duurzaamheid en social return.

Het Rijk heeft voor de generieke inkoop een actieplan MVI Rijksinkoopstelsel⁴ opgesteld. In dit actieplan is onder meer aangegeven hoe de rijksoverheid via energie-inkoop een bijdrage levert aan de energietransitie. Verder is in dit actieplan opgenomen dat de rijksoverheid werkt aan het circulair maken van zes van haar generieke inkoopcategorieën en is de

⁴ www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/10/24/actieplan-mvi-rijksinkoopstelsel.

herziening van de aanpak voor social return opgenomen. Kern van de aanpak voor social return is dat het Rijk investeert in proeftuinen waarin met leveranciers, HRM en beleid wordt samengewerkt om duurzame arbeidsplekken te creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Deze proeftuinen vormen de basis voor de nieuwe werkwijze «Maatwerk voor Mensen». Een andere wijze waarop het Rijk sociale impact realiseert met haar aanbestedingen, is door in te kopen bij sociale ondernemingen. In een aanbesteding nemen sociale ondernemingen dezelfde positie in als andere soorten ondernemingen, zij opereren met elkaar op een gelijk speelveld. Een sociale onderneming zal echter sneller voldoen aan duurzaamheidseisen en criteria in aanbestedingen. Opgedane kennis en ervaring wordt door het Rijk actief gedeeld via het expertisecentrum aanbesteden (PIANOo). PIANOo ontsluit bijvoorbeeld de MVI inkoopcriteria die het Rijk beheert, publiceert regelmatig praktijkvoorbeelden en organiseert leernetwerken. Uw Kamer wordt jaarlijks via de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk geïnformeerd over de voortgang op het gebied van MVI binnen de rijksoverheid.

Arbeidsvoorwaarden in Rijksaanbestedingen

De motie Van den Berg/Heerma (Kamerstuk 24 036, nr. 423) verzoekt de regering te onderzoeken hoe in het aanbestedingsproces door de rijksoverheid beter en concreter aandacht kan worden gegeven aan de van toepassing zijnde arbeidsvoorwaarden. Artikel 2.81 Aanbestedingswet 2012 bepaalt dat de aanbestedende dienst aan inschrijvers of gegadigden verzoekt aan te geven dat zij bij het opstellen van hun inschrijvingen rekening hebben gehouden met de verplichtingen op het gebied van onder andere het arbeidsrecht. Het Rijk vult dat in door bij de aanbesteding van zijn opdrachten in het beschrijvend document de eis te stellen, dat een inschrijver aantoont dat deze bij de uitvoering van de opdracht de arbeidsvoorwaarden naleeft. Om deze eis juridisch te borgen heeft het Rijk in de Algemene Rijksvoorwaarden (ARVODI en ARBIT) de voorwaarde opgenomen dat de opdrachtnemer zich bij het uitvoeren van de opdracht houdt aan de geldende wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsvoorwaarden en aan de CAO die op hem en zijn werknemers van toepassing is.

Het Rijk heeft zich als grote opdrachtgever in dit kader gecommitteerd aan afspraken die zijn gemaakt over onder meer de naleving van de arbeidsvoorwaarden bij het uitvoeren van opdrachten. Deze afspraken zijn neergelegd in de gedragscode Verantwoordelijk Marktgedrag.⁵ De code doet een moreel appel op opdrachtgevers, opdrachtnemers en vakbonden om sociaal verantwoord en met respect voor de kwaliteit van dienstverlening opdrachten uit te zetten, aan te nemen en uit te voeren in vooralsnog de branches schoonmaak, catering, beveiliging en verhuizers.

Met dit alles borgt het Rijk dat er aandacht is voor arbeidsvoorwaarden bij de eigen aanbestedingen. Uiteraard blijft de daadwerkelijke naleving van arbeidsvoorwaarden voor het Rijk een belangrijk aandachtspunt.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer

⁵ <http://www.codeverantwoordelijkmarktgedrag.nl/home>.