

Vergaderjaar 1999–2000

26 966

Actieplan Professioneel Inkopen en Aanbesteden

Nr. 2

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 24 februari 2000

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ heeft op 26 januari 2000 overleg gevoerd met minister Jorritsma-Lebbink van Economische Zaken over **het actieplan Professioneel inkopen en aanbesteden** (EZ-99-808).

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD) vond dat de criteria voor toetsing van het uitstekende actieplan gericht moeten zijn op innovatie, kwaliteit, doelmatigheid en het midden- en kleinbedrijf. Meer in het algemeen kan geconstateerd worden dat er sprake is van een grote nalatigheid ten opzichte van het nakomen van de Europese verplichtingen op het vlak van de aanbesteding. Per jaar wordt er voor ongeveer 54 mld. aanbesteed en gekocht, waarvan 18 mld. door de rijksoverheid, 28 mld. door de gemeenten en 7 mld. door de zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). De ontvangen inschattingen wijzen erop dat het ontbreken van doelmatigheid de schatkist en dus de belastingbetaler miljarden per jaar meer kost. Waarom loopt Nederland achter bij de Europese aanbesteding? Welke overheidslagen veroorzaken deze achterstand? Een recent rapport van de Rekenkamer laat immers zien dat vooral de ZBO's enkele miljarden kwijt zijn.

De overheid kan middels innovatie bezuinigen op het telecomverkeer, wat een korting van 18% met zich kan brengen op de markttarieven. Dit vraagt echter om deskundigheid van het Rijk inzake aanbesteding. De overheid moet zich daarbij de rol van «launching costumer» aanmeten. Er wordt per jaar door de overheid voor zo'n 4 mld. per jaar aan automatisering besteed. Een goede en deskundige opstelling kan daarbij een geweldige impuls voor het bedrijfsleven zijn. Het gaat dan onder meer om een goede definitie van de gewenste producten of diensten. Zo kunnen bezuinigingen en incentives tot vernieuwingen goed worden gecombineerd. Mevrouw Voûte-Droste noemde het aanbesteden door de overheid tot nu toe weinig doorzichtig. Het is daarom goed te horen dat de regering van zins is om elektronisch aan te besteden, wat een aanbesteding per definitie openbaar maakt voor het gehele Europese bedrijfsleven. Dit is tevens een vorm van aanbesteding die vormen van innovatie kan uitlokken. Blijft

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Biesheuvel (CDA), voorzitter, Witteveen-Hevinga (PvdA), Leers (CDA), Voûte-Droste (VVD), ondervoorzitter, Van Zuijlen (PvdA), M.B. Vos (GroenLinks), Rabbae (GroenLinks), Marijnissen (SP), Hessing (VVD), Giskes (D66), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF), Van Walsem (D66), Hofstra (VVD), Wagenaar (PvdA), Verburg (CDA), Stroeken (CDA), Ravestein (D66), Geluk (VVD), Bos (PvdA), Van den Akker (CDA), Blok (VVD), De Boer (PvdA) en Hindriks (PvdA).

Plv. leden: Snijder-Hazelhoff (VVD), Atsma (CDA), Kalsbeek (PvdA), Wijn (CDA), Schoenmakers (PvdA), Klein Molekamp (VVD), Van der Steenhoven (GroenLinks), Vendrik (GroenLinks), Poppe (SP), Kamp (VVD), Van den Berg (SGP), Kuijper (PvdA), Van Middelkoop (GPV), Schimmel (D66), Van Baalen (VVD), Herbrugh (PvdA), Schreijer-Pierik (CDA), Van der Hoeven (CDA), Bakker (D66), Van Beek (VVD), Koenders (PvdA), De Haan (CDA), Udo (VVD), Smits (PvdA) en Hamer (PvdA).

wel de vraag waarom dit alles pas over twee jaar kan worden geïntroduceerd. Dit strookt immers niet met het idee van de veeleisende klant. Het proces van aanbesteding vergt van zowel overheid als bedrijfsleven de nodige deskundigheid. Het terugtrekken van organisaties op de kernactiviteiten moet zich immers vertalen in een juiste uitbesteding. In het actieplan blijkt hier de nodige aandacht voor te bestaan. Zo worden de andere overheden uitgenodigd om hun deskundigheid op dit vlak te bevorderen. Hoeveel tijd is hiermee gemoeid? Kan hier niet met meer voortvarendheid aan worden gewerkt?

Mevrouw Voûte-Droste vond met name innovatief aanbesteden van belang. Dat vraagt onder meer dat men zich niet richt op het tot in detail voorschrijven van specificaties, zoals bij de ziekenhuizen veelal het geval is, maar op het scheppen van een kader dat men door bedrijven op een innovatieve en doelmatige manier laat invullen, mede gericht op de prijs-kwaliteitverhouding. Moet niet juist bij aanbesteding in zowel Nederland als Europa benadrukt worden dat het moet gaan om innovatie?

Uit alle stukken van de overheid en het actieplan wordt overigens niet duidelijk welke acties de regering onderneemt op het punt van de bescherming van innovatieve ideeën. Deze moeten beschermd worden, juist om te voorkomen dat het een belemmering vormt voor inbreng van dergelijke ideeën, ook in PPS-constructies (publiek-private samenwerking). In het actieplan staat dat er een platform zal komen om juist aan de PPS inhoud te geven. Wordt hierbij ingezet op nauwe samenwerking met de bestaande knowhow inzake PPS bij de ministeries van Financiën en Verkeer en Waterstaat? Bij het bedrijfsleven blijft overigens de angst bestaan dat de NMA (Nederlandse mededingingsautoriteit) samenwerkingsvormen zal verbieden. Het moet dan ook duidelijk worden gemaakt dat de NMA innovatie en technologische vernieuwing niet tegen zal houden.

Mevrouw Voûte-Droste wees erop dat het midden- en kleinbedrijf (MKB) betrokken moet worden bij het innovatief aanbesteden. Juist het MKB is vaak innovatief. In het programma van eisen moet daarom aangegeven worden dat deze bedrijven erbij betrokken worden. Moet in het actieplan hier niet veel meer aandacht aan worden gegeven? VNO-NCW (Verbond van Nederlandse ondernemingen, Nederlands christelijk werkgeversverbond) wijst overigens op de veelgehoorde klacht over de administratieve rompslomp bij de Europese aanbesteding. Alhoewel dit niet de lage positie van Nederland op de ranglijst kan verklaren, moet de Europese Commissie aangesproken worden om belemmeringen rond innovatief aanbesteden weg te nemen.

Mevrouw **Wagenaar** (PvdA) wees erop dat het bij aanbesteding gaat om vier zaken: doelmatigheid, innovatie, effectiviteit en openbaarheid. Het uiteindelijke resultaat moet vooral een openbare Europese aanbesteding zijn.

Het actieplan, een wat voorzichtige eerste stap, vraagt om meer snelheid en om meer actie. De verschillende uitgangspunten monden dan ook niet uit in plannen en doelstellingen. Het vormgeven van een totaal andere handelswijze vraagt om het zetten van concrete doelen en meetbare doelstellingen. In het actieplan valt er maar een te lezen en wel dat over twee jaar alle openbare aanbestedingen gepubliceerd worden op internet. Waarom kan dat niet (veel) sneller gebeuren? Het actieplan maakt duidelijk dat er jaarlijks een verslag komt naar de Kamer. Daarin moeten de genoemde meetbare doelstellingen worden vermeld om vrijblijvendheid te voorkomen.

Mevrouw Wagenaar was van mening dat het innovatief aanbesteden in het actieplan vanuit een beperkte invalshoek wordt bekeken. Juist vanuit een macro-economisch perspectief is innovatief aanbesteden van belang. Het is daarbij te doen om diepte-investeringen die leiden tot verbetering van de kennisinfrastructuur en tot het verwezenlijken van een digitale

delta. Het is van belang dat de overheid zich opstelt als een «launching costumer». Het is tevens van belang dat de impuls aan de kenniseconomie groter wordt dan nu het geval is middels het bestaande EZ-subsidie-instrumentarium.

Het actieplan gaat uit van besparingen, die op veel fronten inderdaad mogelijk zijn. Innovatief aanbesteden vraagt echter op de korte termijn juist wellicht om meer uitgaven. Dat betekent dat de zuinigheidscultuur van de jaren tachtig achtergelaten moet worden. De blik moet nu gericht zijn op investeringen, die zich over enkele jaren kunnen bewijzen. In het actieplan ontbreekt overigens een toetsingskader voor innovatief aanbesteden. Ook bij de besteding van ICES-gelden (interdepartementale commissie economische structuurversterking) is dat criterium nog nauwelijks ontwikkeld. De richting hierbij moet die van de digitale delta zijn. Mevrouw Wagenaar stipte aan dat in het actieplan geen aandacht wordt besteed aan het resultaat van de aanbesteding, de gunning. De keuze voor het al dan niet innovatief gunnen van bepaalde zaken is echter van wezenlijk belang. Kan er geen onderzoek worden gedaan naar de doorslaggevende factoren bij het innovatief gunnen door overheden? Is er bovendien wel voldoende expertise aanwezig op sommige departementen inzake het verantwoord gunnen van grote, innovatieve en technisch ingewikkelde projecten? Zijn de ministeries klaar voor een rol als «counterpart»? Een voorbeeld kan hier het project C2000 zijn van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het is van belang om expertise in eigen huis te stimuleren middels het actieplan.

De Europese aanbesteding in Nederland loopt erg achterop. Wat is hiervan de oorzaak? De andere landen hebben toch ook te maken met de veelgenoemde administratieve rompslomp? Kan dit niet ondervangen worden door het actiever aanbieden van software door het departement? Moet er geen klachtenregeling komen, opdat er meer sprake is van een duidelijke controle? Daarbij moet overigens ook het probleem van het «knippen» van Vinex-locaties (Vierde nota ruimtelijke ordening extra) worden betrokken. Gemeenten sluiten daarbij contracten met projectontwikkelaars die projecten in stukken knippen, zodat men onder het bedrag blijft dat Europese aanbesteding verplicht maakt. Moet ook hier geen toezichthoudend instrumentarium worden ontwikkeld?

Mevrouw Wagenaar gaf aan dat een gebrek aan Europees en innovatief aanbesteden de belastingbetaler op zowel korte als lange termijn veel geld kost. Dit vraagt om een meer sturende rol van het ministerie van Economische Zaken en om het op papier vastleggen van doelstellingen en streefcijfers.

De heer **Stroeken** (CDA) vond niet alleen het tempo, maar ook de coördinatie, de leiding, de kwaliteit en de doelmatigheid afbreuk doen aan het op zichzelf goede actieplan. Daarnaast blijven er vraagtekens bestaan rond het punt van de gedragscode en het midden- en kleinbedrijf. Een uitgekende inkoop is een essentieel onderdeel van de strategie van een bedrijf. De kwaliteit van de winst begint bij strategisch geplande inkoop, ook bij de verschillende overheden. Uitbesteding en daarmee de werking van de markt zijn echter niet heilig. Aan de service en kwaliteit van de overheid mag dan ook niet worden getornd. Om hierbij een evenwicht te bereiken is door FME (vereniging voor de metaal- en de elektrotechnische industrie) en VNO-NCW samen met de overheid een gedragscode afgesproken over de organisatie van en garanties bij aanbesteding. Doen alle acht bij het actieplan betrokken ministeries mee aan dit zinvolle initiatief?

De heer Stroeken gaf aan dat Nederland bij innovatief aanbesteden niet bepaald voorop loopt. Het tempo blijft dan ook ver achter bij dat van de Verenigde Staten, Canada en ook het Verenigd Koninkrijk. Is een periode van twee jaar voor de overgang naar elektronische aanbesteding niet te lang? Dergelijke technieken zijn toch veel sneller toe te passen? Het idee

van een centrale werkgroep is goed met het oog op de coördinatie. In dat verband is niet duidelijk waarom het innovatief aanbesteden door Rijks-waterstaat apart en eerder is besproken bij de behandeling van het meerjarenprogramma infrastructuur en transport (MIT). Is hier sprake van verkokering?

Het uitgangspunt van functionele aanbestedingseisen vormt een uitdaging op het vlak van creatieve en innovatieve aanbesteding en uitvoering. De vraag is daarbij of het MKB niet aan het kortste eind trekt. Cluster-vorming is een belangrijk gegeven bij grote aanbestedingen. Is er voldoende garantie dat het midden- en kleinbedrijf binnen die clusters op redelijk voorwaarden aan de bak komt? Bij het vragen naar of laten ontwikkelen van concepten op basis van functionele eisen moet daarnaast de vertrouwelijkheid van technische gegevens worden gegarandeerd. Is die bescherming gegarandeerd en beveiligd, ook met het oog op innovatief aanbesteden middels het internet?

De heer Stroeken vond de redenen van de slechte prestatie van Nederland inzake de Europese aanbesteding niet overtuigend: de ondoorzichtige regels, het onvoldoende inzicht in de kosten en de organisatorische problemen. De ook vermelde «ons kent onsgedachte» roept meer herkenning op. Het kabinet moet hier een verantwoorde inhaalslag plegen, waarbij het bedrijfsleven op een juiste wijze moet worden bejegend. De rijksoverheid laat immers veel geld liggen als 15% tot 20% zou kunnen worden bezuinigd op een totaal van 18 mld. Bij dit alles moet ook bekeken worden of bij het «knippen» van projecten sprake is van een onjuiste toepassing van de regels.

In het actieplan is sprake van een centrale eindtoets, terwijl uiteindelijk elk departement een eigen verantwoordelijkheid houdt. Dit scheidt onduidelijkheid, waar het van belang is dat ook in het overheidsbedrijf coördinatie middels een vooraf bepaalde eindtoets plaatsvindt. Versnippering en eilandstrategieën dienen dan ook vermeden te worden als het om inkoop en aanbesteding gaat. Het in het actieplan vermelde stappenplan ziet er goed uit, al ontbreekt het nog aan duidelijk geformuleerde doelstellingen. Daarnaast is er behoefte aan standaardisering van de verslaglegging, zodat streefdoelen en acties met elkaar vergeleken kunnen worden. Er is al met al duidelijk behoefte aan een verantwoorde versnelling van het proces, goed gecoördineerd, in overleg met het bedrijfsleven en kwalitatief hoogstaand.

De heer **Van Walsem** (D66) vond het rapport Europees aanbesteden: Haal pegels uit die regels en het eindverslag van de interdepartementale werkgroep innovatief aanbesteden, goed leesbaar en helder. Ook het hierop aansluitende actieplan van de minister kan de goedkeuring wegdragen. Het EMU-tekort (Europese monetaire unie) van Nederland zou aardig weggewerkt kunnen worden als de lagere overheden meer algemeen zouden overgaan tot Europese aanbesteding. Een en ander is dus niet van enig belang ontbloot. Een percentage van 10 of 15 op een bedrag van circa 35 mld. is immers niet mis. De rijksoverheid moet dan ook een duidelijke voorbeeldfunctie geven, al ontbreekt het om te beginnen direct aan een opleiding voor inkopers voor de overheid.

Een van de zaken die innovatief aanbesteden moeilijk maakt, is het gesignaleerde wantrouwen tussen de partners. Hier lijkt dus een cultuuromslag noodzakelijk, die enige tijd zal vergen. Een andere factor vormen de vaak tot in elk technisch detail uitgeschreven bestekken, die mede veroorzaakt worden door de prestaties van technische adviesbureaus. Ook deze bedrijven proberen immers te overleven. Een ontwikkeling in de richting van functionele eisen is dan ook prima in dit verband.

De heer Van Walsem wees erop dat innovatieve aanbesteding, hoe gewenst ook, een vergelijking met het oog op gunning niet vergemakkelijkt. Men moet immers niet naar de prijs, maar naar de prijs-kwaliteitverhouding kijken. Een van de uitgangspunten daarbij wordt

gevormd door de levenscycluskosten in plaats van de aankoopkosten. De motivatie van gunning wordt daardoor minder transparant. De rol van de overheid moet hierbij overigens ook helder zijn. De opdracht moet niet en detail plaatsvinden en er moet ook geen sprake zijn van steeds wijzigende opdrachten. Het recente voorbeeld van de opdracht van Defensie aan DAF Trucks mag dit duidelijk maken. Ook de gelden van het Fonds economische structuurversterking (FES) moeten volgens de ICES-nota innovatief worden aanbesteed. Vindt dat reeds plaats?

De naleving van de regels van de Europese aanbesteding laat te wensen over in Nederland. De Europese Commissie (EC) heeft in dit verband het instellen van een onafhankelijk toezicht geopperd. Hoe denkt de minister hierover? Er is toch behoefte aan een goede klachtenregeling, naast het reeds bestaande EZ-meldpunt inzake benadeling bij Europese aanbesteding? Kan afschaffen van de BTW bij Europese aanbesteding, zoals vermeld in het rapport Haal pegels uit die regels, hier uitkomst bieden? De heer Van Walsem vond de in het actieplan genoemde coördinatie tussen de departementen een belangrijke voorwaarde. Onduidelijk is echter wie hierbij het voortouw neemt. Een van de door de departementen te nemen stappen is dat via een herkenbare jaarlijkse verantwoordingsrapportage binnen de gebruikelijke begrotingscyclus de Kamer geïnformeerd zal worden over de voortgang van het actieplan, te beginnen met de rekening over 1999. Deze stap valt zonder meer toe te juichen.

De door de verschillende overheden te realiseren besparingen moeten vervolgens, grosso modo, ingeleverd worden bij het ministerie van Financiën. Dat nu is bepaald geen stimulans voor bezuinigingen, al is er enige ruimte om binnen een begrotingsartikel te schuiven. Wellicht dat overwogen kan worden aan dit aspect enige aandacht te geven.

De heer Van Walsem herinnerde eraan dat D66 bij de start van het interdepartementaal overlegorgaan Europese aanbesteding (IOEA) niet veel fiducia had in dit initiatief. Het voorstel om dit orgaan op te heffen wordt dan ook instemmend ontvangen.

Antwoord van de minister

De **minister** wees erop dat het onderdeel inkopen bij bedrijven meer aandacht krijgt dan voorheen. Een en ander is dan ook van belang voor de totale kosten die in een bedrijf worden gemaakt, mede in verband met de algemene focus op kernactiviteiten. De mogelijkheden tot inkoop worden bovendien vergroot door de ontwikkeling van «e-commerce». Bij dit alles kan de overheid niet achterblijven. Dat betekent overigens niet dat er één instantie of één minister verantwoordelijk wordt gesteld voor het algehele inkoopbeleid. Dat zou efficiency en dynamiek bij de verschillende departementen niet stimuleren. Dat neemt niet weg dat er natuurlijk voordelen te halen zijn door op onderdelen een gezamenlijke inkoop te plegen. Met name de ICT-ontwikkeling (informatie- en communicatietechnologie) is hierbij een belangrijke hulp.

De rijksoverheid is overigens niet verantwoordelijk voor het inkoopbeleid van de andere overheden. Wel kunnen «best practices» als voorbeeld gegeven worden en kan men op zaken worden aangesproken. Daarnaast kan de hulp van accountantsdiensten ingeroepen worden om rekeningen en begrotingen te controleren. Zware coördinatie op dit vlak heeft geen zin. De verschillende overheden moeten ervan bewust worden gemaakt dat de voordelen van het inkopen en aanbesteden met de eigen verantwoordelijkheden binnen te halen zijn. Daarbij moet het duidelijk zijn dat de belastingbetaler en ook de burger voordeel heeft van een Europese aanbesteding. Het doel is immers meer producten voor minder geld. Overigens hebben alle acht bij het actieplan betrokken departementen zich aangesloten bij de door FME en VNO-NCW ontwikkelde gedragscode inzake aanbesteding.

De minister legde uit dat bij het actieplan Professioneel inkopen en aanbesteden (PIA) is uitgegaan van de volgende, elkaar potentieel versterkende uitgangspunten: innovatief aanbesteden, Europees aanbesteden en elektronisch aanbesteden. Daarnaast is door de Kamer gewezen op het belang van openbaarheid, doelmatigheid en effectiviteit, kwaliteit en de positie van het midden- en kleinbedrijf. De genoemde uitgangspunten bieden dan ook kansen voor zowel overheid, bedrijfsleven als MKB.

Innovatief aanbesteden is een nieuwe manier van aanbesteden, die kan leiden tot innovatie. Het zich meer richten op functionele eisen van een product, bijvoorbeeld, zal bij bedrijven alternatieven uitlokken. Het ministerie is dan ook bezig te bekijken of bij de toekenning van FES-gelden het innovatief aanbesteden als een criterium opgenomen kan worden. Of bij de gunning van ICES-gelden dit criterium reeds een rol speelt, zoals is afgesproken, is vooralsnog onduidelijk. Uiteindelijk moet de prijs-kwaliteitverhouding doorslaggevend zijn.

De minister gaf aan dat aan het actieplan twee gedachten ten grondslag liggen. Het voordeel van onderlinge samenwerking en de dwang van vreemde ogen. Op dit vlak zijn dan ook respectievelijk een (interdepartementale) stuurgroep en een platform ingesteld. In eerste instantie wordt geprobeerd om gedurende drie jaar de zaak in de goede richting te krijgen wat de rijksoverheid betreft. Om resultaat te bereiken, zullen alle departementen volledig mee moeten werken. Ook wordt een beroep gedaan op de medeoverheden om zich bij het actieplan aan te sluiten.

De voordelen van openbaar aanbesteden zijn overigens aan de medeoverheden in de zomer van het vorige jaar per brief uit de doeken gedaan. De publicaties omtrent de gemeentes in de provincie Groningen, het geval van het «Brusselproof» knippen van projecten, bewijzen immers dat er bij deze overheidslaag ruimte is voor verbetering. Daarbij moet bedacht worden dat het Europees aanbesteden ook niet altijd even populair is bij het Nederlandse bedrijfsleven. Een en ander neemt niet weg dat steden als Utrecht, Rotterdam, Heerlen, Delft en Groningen prima voorbeelden zijn van verantwoorde openbare aanbesteding. De staatssecretaris van Economische Zaken, de heer Ybema, heeft overigens op 9 december 1999 een convenant gesloten met provincies en gemeenten, mede met het oog op het verbeteren van inkoop en aanbesteding.

De minister wees erop dat bedrijven die zich benadeeld voelen bij een aanbesteding juridische mogelijkheden hebben voor het aanspannen van een procedure, wat overigens niet vaak gebeurt. In de toekomst kan er eventueel overgegaan worden tot zwaardere maatregelen, zoals het door de Europese Commissie geopperde onafhankelijke toezicht. Dat is echter alleen aan de orde als het aanbestedingsgedrag van de medeoverheden door onwilligheid niet tot verbetering kan worden gebracht of als er sprake is van onvoldoende financiële voordelen. Daarvan is voorlopig echter geen sprake, mede gelet op de inzet van het actieplan. Er moeten eerst bekeken worden of de in te zetten instrumenten effecten sorteren. Daarbij moeten vooral «best-practices» worden getoond middels verbetering van de informatievoorziening en kan er tevens worden gedacht aan pilotprojecten. Er wordt daarnaast een discussie gestart over de naleving naar aanleiding van het rapport Haal pegels uit die regels. Wellicht dat dit uiteindelijk leidt tot andere, zwaardere maatregelen. De Kamer zal overigens binnen een jaar een brief over de stand van zaken ontvangen.

Het ligt in de bedoeling dat over twee jaar alles wat de rijksoverheid inkoopt en aanbesteedt, via een hiervoor ingestelde «website» verloopt. De eerste stap daartoe is gezet middels de eerste melding van een Europese aanbesteding op de site van EZ in november van het vorige jaar. In december 1999 is de eerste elektronische melding aan Brussel gedaan. Nederland ligt overigens niet op kop als het gaat om elektronische aanbesteding. De Verenigde Staten, Canada en Groot-Brittannië doen het beter. Overigens moet goed begrepen worden dat voorafgaand aan automatisering de interne inkoopprocessen doorgelicht en gerationaliseerd moeten

worden. Daarbij valt uiteindelijk de meeste efficiencywinst te behalen, ook al kost het misschien wat meer tijd dan sommigen wensen.

De minister erkende dat Nederland zich, volgens zowel de cijfers van de Europese Commissie als die van EZ, in de staart bevindt bij de Europese aanbesteding. Het moge duidelijk zijn dat ook hier ruimte is voor verbetering. Het rechtmatigheidsonderzoek 1998 van de Rekenkamer toont voor negen ministeries tekortkomingen aan. Bij de medeoverheden is het beeld evenmin rooskleurig. Bij de gemeenten worden drie van de vier projecten niet aanbesteed of niet Europees aanbesteed. Bij de provincies wordt 70% van de opdrachten die moeten worden aanbesteed niet aanbesteed. Bij de waterschappen ligt dit percentage op 80: 42 van de 67 waterschappen hebben de afgelopen twee jaar geen enkele aanbesteding verricht.

Het rapport Haal pegels uit die regels geeft de nodige oorzaken voor de geschetste situatie. De regels worden als onduidelijk en rigide ervaren. Er bestaat angst bij het bedrijfsleven om overheden voor de rechter te slepen. De overheden vinden de administratieve lasten erg hoog, wellicht ook door de kleinschaligheid. De administratieve lasten spelen overigens in alle Europese landen een rol, maar blijken vooral in Nederland negatief en met een zekere drempelvrees te worden benaderd. Hier speelt het gebrek aan ervaring de mensen parten, wat ongedaan gemaakt moet worden middels een mentaliteitsverandering. De overheden onderkennen daarnaast de besparingen onvoldoende. Tot slot heeft een en ander ook te maken met organisatorische problemen, met gebrek aan ervaring met professioneel inkopen en met gebrek aan expertise inzake de regelgeving. Met name een opleiding tot professionele inkoper, tot nu toe baan met weinig status, zal dan ook onderdeel worden van de uitvoering. Meer in het algemeen is overigens bekend dat overheden die eenmaal de gang naar openbare aanbesteding hebben gemaakt, daarover zeer enthousiast zijn en niet meer anders willen.

De minister noemde de bescherming van innovatieve ideeën van groot belang. Het innovatief aanbesteden gaat immers uit van competitie in een vroeg stadium. Het stellen van uitdagende eisen aan een product, niet «en detail» maar in functionele kaders, moet daarbij idealiter leiden tot het ontstaan van innovatieve ideeën. Bij de bedoelde bescherming vallen met enige regelmaat klachten te horen. Het kan bijvoorbeeld niet de bedoeling zijn dat de overheid na aankoop van een product het monopolie op een innovatie bezit. Hier is een nadere invulling van belang, al zijn er nog geen generiek toepasbare oplossingen. Men kan bijvoorbeeld denken aan een door de overheid uit te keren vergoeding.

In het actieplan is het vermoeden uitgesproken dat er een doelmatigheids-winst van 5% tot 10% behaald kan worden middels professioneel inkopen en aanbesteden. Het gaat dus al snel over enkele miljarden guldens. De roep om concrete doelstellingen en kwantitatieve doelen is daarbij gehoord. Het ligt in de bedoeling het actieplan om te zetten in doelstellingen, acties en bijbehorende budgetten. De departementen beginnen met een inventarisatie van inkoop en aanbesteding, waarna de mogelijkheden tot bundelen en specialisering worden bekeken. Bij onder andere huisvesting, telematica en de wegen liggen er kansen voor innovatie. Het uiteindelijke doel is een taakstelling per productgroep.

Bij Rijkswaterstaat is gesteld dat enkele tientallen procenten van het budget in het jaar 2005 innovatief aanbesteed moeten worden, onder meer als gevolg van de conclusies van het interdepartementale beleids-onderzoek naar geïntegreerde contracten. Mede in dit kader is er ten aanzien van de ziekenhuizen een wet in voorbereiding ten aanzien van de zorgvoorzieningen. De bedoeling daarvan is de toepassing van een zware vorm van deregulering. Een project in Deventer heeft als essentie om bedrijven de ruimte te geven, «turn-key» een oplossing te ontwikkelen. Doel van het project is vooral om samen met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport met dit alles ervaring op te doen.

De minister legde uit dat de NMA samenwerking bij het opstellen van een

offerte voor een concrete aanbesteding in het geheel niet in de weg staat; het mag ook als dit leidt tot technische of economische vooruitgang, mits de markt niet wordt verstoord. Daarmee is de weg vrij voor vooral kleine bedrijven om hun krachten te bundelen in concurrentie met andere bedrijven. Daarnaast staan ook innovatieve aanbesteding en PPS-constructies elkaar niet in de weg. Er is een gemeente die samen met een projectontwikkelaar een winkelcentrum opzet en de feitelijke bouw vervolgens innovatief aanbesteedt. De ministeries van Economische Zaken en van Verkeer en Waterstaat (inclusief de expertise met innovatief aanbesteden en geïntegreerde contracten van Rijkswaterstaat) en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zitten samen met Financiën in de stuurgroep PPS. Het kenniscentrum PPS zit bij Financiën. Er is daarmee dus ook sprake van een goede afstemming. Op het vlak van het innovatief aanbesteden komt er een projectorganisatie bij Economische Zaken, met een goede schakel naar het genoemde kenniscentrum.

Bij het MKB is het «ons kent onsgehalte» hoog. Daarnaast is het voor bedrijven die nu goed scoren niet altijd gemakkelijk om via Europese aanbesteding even goed aan de bak te komen. Een en ander zal de dynamiek echter zeer zeker bevorderen. Als de overheid meer gaat uitbesteden, komt dit immers simpelweg neer op meer kansen. Nu stelt innovatieve aanbesteding zwaardere eisen aan de bedrijven, die dus ook moeten investeren in een eigen ontwerp of in samenwerking. Met MKB Nederland en VNO-NCW zal overigens bekeken worden of de site voor elektronisch aanbesteden mogelijkheden biedt om te makelen tussen bedrijven gedurende het aanbestedingsproces.

De minister erkende dat toegang tot de publieke aanbesteding samenhangt met de grote vraag naar allerlei bewijzen om de ambtelijke papierwinkel tevreden te stellen. Met name het midden- en kleinbedrijf heeft hier last van. VNO-NCW is daarom aan het werken aan een verklaring langs de lijnen dat bepaalde papieren pas aan de aanbesteder gegeven worden als er sprake is van gunning. Elektronisch aanbesteden is overigens vooral positief voor het MKB. Het biedt meer transparantie en openheid, wat leidt tot meer participatie van het midden- en kleinbedrijf, zoals ervaringen in de Verenigde Staten laten zien. Het werken met een elektronisch profiel kan hierbij vooral uitkomst bieden. Bij dit alles lijkt een internetaansluiting meer dan handig, zoals ook blijkt uit het feit dat 81% van de bedrijven met meer dan tien werknemers minstens één internetaansluiting heeft. De EC komt overigens nog dit jaar met een interpretatief document over een en ander. Meer in het algemeen moet duidelijk zijn dat de oplossing niet gezocht moet worden in het vastleggen van quota bij aanbesteding voor onderdelen van het bedrijfsleven. De praktijk bij de NS en ook Schiphol laat dan ook zien dat aanbestedingen niet alleen bij de grote bedrijven terechtkomen.

Er zal een toetsingskader komen voor de gunning bij innovatief aanbesteden. Dat kader zal echter vervolgens per categorie inkopen en het aanbesteden zal worden gedefinieerd. Het algemene doel daarbij is bevordering van een betere prijs-kwaliteitverhouding bij het inkopen en aanbesteden van de overheid. Dit streven loopt parallel met het bevorderen van innovatie in de economie. Bij dit alles bijten het subsidiebeleid en het innovatief aanbesteden elkaar overigens niet. Het gaat om additionele middelen, waarbij het subsidiebeleid een veel bredere werking heeft.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Wagenaar** (PvdA) vond het enthousiasme van de minister aanstekelijk. Een dergelijke instelling is noodzakelijk om bij de gewenste veranderingen inzake het aanbesteden de hindernissen van het poldermodel te omzeilen. Daarnaast moet niet vergeten worden dat bedrijven moeten willen overgaan naar ontwikkelingen zoals het internet, om de mogelijkheden van elektronische aanbesteding ten volle te benutten.

Het is niet nuttig om de medeoverheden te dwingen om de gewenste ontwikkelingen in gang te zetten. Men moet zich bewust worden van de voordelen van een en ander. Wel moeten de instrumenten beter in kaart worden gebracht waarmee deze overheden gestimuleerd en geactiveerd kunnen worden. Daarbij behoort ook een goede klachtenregeling en een duidelijke informatievoorziening.

Mevrouw Wagenaar was zich bewust van de tijd die gemoeid is met het opzetten van een goede «website». Toch moet het mogelijk zijn om de genoemde termijn van twee jaar, om de elektronische aanbesteding in gang te zetten, in te korten. Dat moet op een kwalitatief goede manier mogelijk zijn, zeker als men overgaat tot een goede aanbesteding.

Bij het proces van innovatief aanbesteden gaat het niet alleen om een opleiding voor inkopers en om personeelsbeleid (met een rol voor de algemene bestuursdienst), maar ook om de aanwezigheid van expertise en ervaring op de departementen. Het voorbeeld van de rampenbestrijding laat overigens zien dat het aanbesteden van grote projecten niet gemakkelijk is, zeker niet als dat gebeurt in een overspannen markt. Mevrouw Wagenaar onderschreef de wenselijkheid van het terugbrengen van de administratieve lasten. Dat mag echter niet betekenen dat de overheid toegeeft op het punt van de integriteit. Een integriteitsbeoordeling is immers van groot belang, hoe moeilijk die ook te maken is.

Kan de minister, misschien in samenwerking met de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, iets doen aan het knipwerk bij de projecten voor Vinex-locaties? Bestaat de toegezegde rapportage na een periode van een jaar uit een integraal onderzoek met een toetsingskader per departement?

De heer **Stroeken** (CDA) stipte de kritische houding van het bedrijfsleven aan als het gaat om de betrouwbaarheid van gegevens bij aanbesteding van projecten. Het komt immers voor dat een overheid met een door een bedrijf ontwikkeld concept aan de haal gaat door het concept aan een ander bedrijf voor te leggen. De minister moet dan ook veel aandacht aan dit punt besteden.

Het is verheugend dat de betrokken departementen zich bij de gedragscode inzake aanbesteding hebben aangesloten. Is het mogelijk om in de rapportage ook aan dit aspect nadrukkelijk aandacht te besteden? Hierbij is het van belang om te weten wat het bedrijfsleven, dat zich kritisch opstelt in dezen, ervan vindt.

De heer Stroeken toonde zich geen voorstander van het aanstellen van een minister om de aanbesteding en inkoop te coördineren. Het gaat er niet om alles centraal te regelen. Er moet echter wel sprake zijn van de afgesproken, terughoudende en praktische coördinatie en daarnaast van een globale eindtoets door derden.

De heer **Van Walsem** (D66) herhaalde de vraag naar de mogelijkheid van afschaffing van de BTW bij Europese aanbesteding. In dit kader heeft de Europese Commissie de lidstaten opgeroepen om inzake verbetering van de naleving van richtlijnen een onafhankelijk toezicht in te stellen. Hoe reageert de minister op die oproep?

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD) onderschreef het belang van een nadere uitwerking van de bescherming van ideeën bij innovatieve aanbesteding. Komt de minister snel met een uitgewerkte notitie over de mogelijkheden op dit vlak? Kan het proces van de elektronische aanbesteding niet met meer vaart ter hand worden genomen? Is het niet mogelijk om hierbij aan te sluiten bij de ontwikkeling van het Overheidsloket 2000? Kan op deze wijze ook Brussel niet sneller gerust worden gesteld?

De **minister** erkende dat het nodig is om bedrijven te betrekken bij de ontwikkeling van het innovatief aanbesteden. Inzake het publiek aanbe-

steden kunnen bedrijven nu reeds terecht met klachten bij de rechter en bij de Europese Commissie. Het is daarom de vraag wat de toegevoegde waarde is van een eigen klachtenregeling of een onafhankelijk toezicht. Wel zal zo snel mogelijk de informatievoorziening, ook via het internet, mede op de mogelijkheden tot klagen worden gericht. Ook de accountantsdiensten zullen worden gestimuleerd, op dit vlak goed te controleren. De suggestie van de EC om over te gaan tot een onafhankelijk toezicht blijft daarbij voorlopig op de achtergrond.

Er is veel energie gericht op het snel mogelijk maken van de elektronische aanbesteding. Het ministerie van EZ werkt op dit vlak samen met de departementen van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de PKI-taskforce. Daarbij is ook het bedrijfsleven betrokken middels ttp.nl. Het gaat hierbij mede om de discussie over de mogelijkheid van een elektronische handtekening. Ook de privacybescherming en de veiligheid zijn lastige problemen in dit verband. Het gaat hier uiteindelijk om het vertrouwen in de overheid. Over uiterlijk twee jaar is het mogelijk om alle fasen van het inkoopproces elektronisch af te handelen. Dat is overigens ook nu nog niet mogelijk in de Verenigde Staten, Canada of het Verenigd Koninkrijk. Nederland doet het dus goed op dit punt, wat niet wegneemt dat men, waar mogelijk, op onderdelen eerder zal starten.

De minister vond het aandragen van een oplossing inzake het knippen van Vinex-locaties lastig. Het zijn immers de gemeenten die hier verantwoordelijkheid dragen. In een interdepartementaal onderzoek naar de grondpolitiek is overigens dit probleem specifiek betrokken. De eventuele oplossingen zullen echter alleen voor nieuwe locaties gelden.

De toegezegde brief over de stand van zaken, een evaluatie van het gehele project, zal een integraal karakter dragen, opgebouwd uit departementale rapportages. Daarnaast moet ook met het nieuwe instrument van de jaarrekening duidelijk worden hoe de ministeries met een en ander omgaan. In de evaluatie wordt overigens ook teruggekomen op de bescherming van ideeën en de gedragscode.

De minister noemde het afschaffen van de BTW met het oog op het bevorderen van Europese aanbesteding een papieren tijger. Het gebruiken van een dergelijke maatregel is dan ook buitengewoon kostbaar. Dat geld moet vervolgens op een andere manier worden opgebracht. Meer in het algemeen is de aandacht gericht op het zo veel mogelijk vereenvoudigen van de regels en procedures omtrent Europese aanbesteding.

Het ministerie van EZ verkeert in overleg met het ministerie van BZK, maker van de site overheid.nl en de oprichter van Overheidsloket 2000, over zowel de internetsite voor aanbestedingen als een intranet tussen inkopers bij het Rijk. De (re-)organisatie op dit vlak vergt echter de nodige tijd.

De voorzitter van de commissie,
Biesheuvel

De griffier van de commissie,
Tielens-Tripels