

Vergaderjaar 2007–2008

30 501

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

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2007

In augustus 2007 hebben leden van de Tweede Kamer aan een aantal ministers vragen gesteld over de naleving van de Europese aanbestedingsregels. Dit naar aanleiding van mediaberichten dat evenementen georganiseerd tijdens de 100-dagentournee van het Kabinet niet volgens de aanbestedingsregels Europees zouden zijn aanbesteed. In aanvulling op de antwoorden op deze Kamervragen wil ik, mede namens de minister van Financiën, uw Kamer nader informeren over het beleid op het gebied van de naleving van de aanbestedingsprocedures bij de rijksoverheid. Deze brief licht allereerst toe hoe de naleving van de aanbestedingsregels binnen het Rijk wordt verantwoord. Ten tweede schetst de brief een beeld van de bevindingen van het afgelopen jaar. Ten slotte geeft de brief aan welke beleidsmaatregelen het Kabinet heeft ingezet en aangekondigd om tot verbetering van de naleving te komen. Over de overige initiatieven die op dit moment worden genomen op het gebied van aanbesteden bent u reeds geïnformeerd bij brief van 26 september 2007 (Kamerstukken 2007–2008, 30 501, nr. 16).

Verantwoording over de naleving van de Europese aanbestedingsregels

Uitgangspunt bij de naleving van de aanbestedingsregelgeving is dat de afzonderlijke ministeries zelf verantwoordelijk zijn voor hun bedrijfsvoering en dus voor de naleving. Indien daartoe aanleiding is, wordt over de naleving van de Europese aanbestedingsregels in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag gerapporteerd. Het ministerie van Economische Zaken draagt de verantwoordelijkheid voor een goede implementatie van de Europese aanbestedingsregels. Het ministerie van Financiën heeft een coördinerende taak voor het financieel management van het Rijk in het algemeen.

De controle op het financieel beheer van de departementen en het Rijk wordt uitgevoerd door respectievelijk de departementale auditdiensten en

de Algemene Rekenkamer. Zij hebben daarbij een zelfstandige verantwoordelijkheid voor de controle en de rapportage daarover.

De departementale auditdiensten controleren het financieel beheer en materieelbeheer, de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid, de bedrijfsvoering en de financiële informatie. Zij publiceren hun bevindingen in het jaarverslag van hun ministerie. De controle op de naleving van de Europese aanbestedingsregels maakt een vast onderdeel uit van hun controlerende werkzaamheden. De auditdiensten zijn verplicht hun bevindingen met betrekking tot het naleven van de Europese aanbestedingsregels te rapporteren, indien er sprake is van overschrijding van vooraf afgesproken tolerantiegrenzen voor rechtmatige bestedingen. Vanuit haar coördinerende taak kan het ministerie van Financiën, indien daar op basis van de departementale informatie aanleiding toe is, in het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) rapporteren over de Europese aanbestedingsregels.

De Algemene Rekenkamer voert jaarlijks een rechtmatigheidsonderzoek uit naar de financiële informatie in de departementale jaarverslagen. Om te bezien in hoeverre de Algemene Rekenkamer op de bevindingen in de departementale jaarverslagen kan steunen, voert zij een review uit op de kwaliteit van de werkzaamheden van de auditdiensten. De Algemene Rekenkamer onderzoekt niet elke geldstroom, maar doet gericht onderzoek naar bedrijfsprocessen of geldstromen waarin zij vooraf risico's hebben geïdentificeerd. Op basis van deze risicoanalyse bepaalt de Algemene Rekenkamer ook of zij in specifieke gevallen aandacht zal besteden aan de naleving van Europese aanbestedingsregels, hetzij door eigen onderzoek hetzij door analyse van de departementale auditrapporten.

Het beeld van de naleving van Europese aanbestedingsregels

Uit nalevingonderzoeken over 2002 en 2004, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, blijkt dat de naleving van de aanbestedingsregelgeving bij zowel de rijksoverheid als de decentrale overheden nog niet op een adequaat niveau was. In 2004 is de naleving in alle gemeten sectoren al enigszins verbeterd ten opzichte van 2002, maar deze verbetering was nog onvoldoende. Daarom is in de afgelopen jaren al een aantal maatregelen in gang gezet (zie hieronder). Dit jaar zal onderzoek worden gedaan naar de naleving van de aanbestedingsregels bij centrale en decentrale overheden over 2006. Ik zal u over de uitkomsten van dit onderzoek berichten in het voorjaar van 2008.

Analyse van de departementale auditrapportages en de rechtmatigheidsonderzoeken van de Algemene Rekenkamer vanaf 2005, levert het beeld op van toenemende aandacht voor Europese aanbestedingsregels en een gestaag groeiende verbetering van de naleving op rijksniveau. Uit de analyse blijkt dat in de afgelopen jaren bij alle departementen aandacht is besteed aan de naleving van de Europese aanbestedingsregels. Enkele departementen hebben geen opmerkingen over de naleving van de Europese aanbestedingsregels terwijl andere departementen meerdere overschrijdingen rapporteren. De mate en de aard van de tekortkomingen in de naleving van de Europese aanbestedingsregels varieert per departement.

Hoewel geconstateerd kan worden dat in de afgelopen jaren het aantal tekortkomingen bij de naleving van de aanbestedingsregels door het Rijk vermindert, bestaan er nog enkele probleemgebieden. Het gaat daarbij vooral om technische en administratieve tekortkomingen in het financieel beheer, om gebrek aan kennis over de Europese aanbestedingsregels en om problemen met de monitoring van de naleving van de regels. De

betreffende departementen hebben gepaste maatregelen genomen, of toegezegd deze maatregelen te nemen, om deze problemen tegen te gaan.

Verhouding Europese regels en nationale regels

In Nederland zijn de Europese aanbestedingsrichtlijnen geïmplementeerd in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten en in het Besluit aanbestedingen voor speciale sectoren. Er zijn verder momenteel geen nationaal geldende regels. Wel gelden altijd de fundamentele beginselen van het Verdrag (o.a. non-discriminatie- en transparantiebeginsel), dus ook voor de opdrachten die niet onder de reikwijdte van de aanbestedingsrichtlijnen vallen, zoals opdrachten met een waarde beneden de Europese drempelwaarden. Omdat voor opdrachten met een waarde beneden de Europese drempelbedragen tot op heden geen nationale regels bestaan, hebben aanbestedende diensten daarvoor vaak eigen regels opgesteld. Bij de accountantscontrole van de jaarrekening wordt de naleving van deze eigen regels bij aanbestedende diensten meegenomen.

Het gebrek aan uniformiteit van regelgeving onder de Europese drempelwaarden geeft in de praktijk een aantal problemen. Ondernemers klagen over extra lasten en rechtsonzekerheid. De Parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft aangegeven dat de veelheid aan eigen reglementen tot verkokering en versnippering van regelgeving leidt. Om deze problemen tegen te gaan is het voornemen om een uniform kader voor opdrachten onder de Europese drempelwaarden voor te schrijven op nationaal niveau.

Beleidsverbeteringen op het gebied van de naleving

Aanbestedingsregels worden in het algemeen niet moedwillig overtreden. Er is vaak sprake van onervarenheid met aanbestedingsregels of opdrachten die in de tijd de drempelwaarde overschrijden en achteraf gezien Europees hadden moeten worden aanbesteed.

De oplossing voor deze problemen ligt niet zo zeer in extra controle op de naleving. De problematiek vraagt om preventieve maatregelen. Het Kabinet zet zich in de naleving via twee wegen te verbeteren:

1. Door nieuwe wet- en regelgeving. De Eerste Kamer behandelt momenteel de nieuwe Aanbestedingswet, waaronder twee besluiten komen die nadere uitwerking geven aan de Wet. Verwachting is dat de Wet met onderliggende besluiten medio 2008 in werking zal treden. De nieuwe wet- en regelgeving vormen een eenduidig aanbestedingskader voor alle aanbestedingen waarmee beoogd wordt een eind te maken aan de veelheid aan aanbestedingsreglementen die er momenteel is. Hierdoor zal het inzichtelijker worden welke regels gevolgd moeten worden.
2. Door andere beleidsinitiatieven zoals de oprichting van kenniscentrum voor aanbestedende diensten, PIANOo, en het Regiebureau Inkoop Rijksoverheid. Deze beleidsinitiatieven dragen bij aan een verdere professionalisering van aanbestedende diensten.

Ad 1 De nieuwe wet- en regelgeving

Met de nieuwe Aanbestedingswet en de twee onderliggende besluiten wordt een aantal beleidsmaatregelen genomen om de naleving van aanbestedende diensten te verbeteren.

Ten eerste wordt de toegang tot de aanbestedingsregelgeving verbeterd door de aanbestedingsregels logischer op te schrijven. Daarbij wordt het

perspectief van de aanbestedende dienst die de regels moet volgen gehanteerd. Dit houdt in dat de verschillende aanbestedingsprocedures stapsgewijs volledig worden uitgeschreven, zodat voor de aanbestedende dienst inzichtelijk is welke stappen achtereenvolgens gezet moeten worden om een aanbestedingsprocedure op een correcte wijze te doorlopen. Procedures worden hiermee transparanter en de kans op procedurefouten wordt verkleind.

Ten tweede zullen aanbestedende diensten worden verplicht hun overheidsopdrachten via de website www.TenderNed.nl aan te kondigen, tenzij geen publicatie is voorgeschreven. Voor opdrachten boven de Europese drempelbedragen zorgt TenderNed voor elektronische door koppeling naar de Europese Commissie (TED-database). Op deze wijze wordt een aanbesteding boven de Europese drempelbedragen altijd Europees aangekondigd.

Ten derde is het voornemen om een aantal bepalingen op te nemen om de geschiktheidseisen te stroomlijnen en te normeren. Een aanbestedende dienst hanteert geschiktheidseisen om te kunnen bepalen of een onderneming in staat is om een overheidsopdracht uit te voeren. De geschiktheidseisen zien toe op de financiële en economische draagkracht en op technische en beroepsbekwaamheid van een ondernemer. Het is voor aanbestedende diensten in sommige gevallen lastig om te bepalen welke geschiktheidseisen hij kan vragen. In de nieuwe regelgeving worden hiervoor richtlijnen aangereikt.

Ten vierde is het voornemen om regels op te stellen voor het plaatsen van opdrachten met een waarde onder de Europese drempelbedragen. Hoewel de aanbestedingsrichtlijnen voor deze opdrachten niet gelden, zijn de algemene beginselen van het Verdrag, zoals het non-discriminatiebeginsel, wel van toepassing. Om invulling te geven aan deze beginselen hebben overheden hiervoor nu vaak zelf regels opgesteld. Niet alle overheden hebben dit echter (in voldoende mate) gedaan. Bovendien heeft het geleid tot een veelheid aan regels. Om naleving van de algemene beginselen te bevorderen en om de veelheid aan eigen regels terug te dringen wordt er een nieuw uniform kader opgenomen in de nationale regelgeving voor opdrachten onder de drempelwaarden.

Ten slotte dient opgemerkt te worden dat ook op Europees niveau stappen worden gezet om de naleving van de aanbestedingsregels te verbeteren. Onlangs zijn de Europese Rechtsbeschermingrichtlijnen gewijzigd. Zij zorgen ervoor – na implementatie – dat de positie van klagende ondernemers verder verbetert doordat aanbestedingen die niet volgens de regels zijn aanbesteed, door de rechter onverbindend kunnen worden verklaard. De rechter kan het aanbestedingscontract bijvoorbeeld ongeldig verklaren op het moment dat een aanbestedende dienst de overheidsopdracht vooraf niet heeft aangekondigd waar dat wel had moeten.

De sanctie van ongeldigheid van een aanbestedingscontract zal aanbestedende diensten naar verwachting weerhouden om de regels te overtreden.

Ad 2 Kenniscentrum voor aanbestedende diensten, PIANOo, en het Regiebureau Inkoop Rijksoverheid

Sinds 2005 is het kenniscentrum PIANOo (Professioneel & Innovatief Aanbesteden, Netwerk voor Overheidsopdrachtgevers) operationeel. Doel van PIANOo is het versterken van het kennisniveau en daardoor de professionalisering van het aanbesteden van alle aanbestedende diensten door kennisontwikkeling, kennisverspreiding en onderlinge kennis-

uitwisseling. Het kenniscentrum is opgericht ter ondersteuning van aanbestedende diensten bij aanbestedingen en doet dat op een aantal manieren. PIANOo informeert aanbestedende diensten bijvoorbeeld door middel van regionale bijeenkomsten en het jaarlijkse PIANOo-congres over actuele thema's op het gebied van inkoop en aanbesteden. PIANOo faciliteert met PIANOo-desk, een besloten portal, dat inkopers en aanbesteders uit de publieke sector op interactieve wijze kennis en informatie kunnen uitwisselen over actuele inkoopgerelateerde thema's. Daarnaast ondersteunt PIANOo samenwerkingsverbanden voor inkoop en aanbestedingen tussen aanbestedende diensten. Door samenwerking wordt kennis en ervaring gedeeld, en kan efficiënter gewerkt worden zodat besparingen op inkoop gerealiseerd kunnen worden. Samenwerken biedt behalve kostenvoordelen ook een betere waarborg voor de naleving van de aanbestedingsregels.

In 2006 is het Regiebureau Inkoop Rijksoverheid opgericht met als doel rijksbreed de inkoop beter te coördineren. Aan het hoofd van het Regiebureau staat de Central Procurement Officer (CPO), die als taak heeft om samen met de Coördinerend Directeuren Inkoop op de departementen (CDI's) de inkoop van de rijksoverheid slimmer te organiseren via categoriemanagement, elektronisch aanbesteden en het uitwisselen van inkoopinformatie met elkaar. Het Regiebureau levert op inkoopbeleid een wezenlijke bijdrage aan een efficiëntere overheid die de regels naleeft en aan het realiseren van belangrijke beleidsdoelstellingen zoals het bevorderen van duurzaamheid, het stimuleren van innovatie en het aanhalen van de betrekkingen met het bedrijfsleven.

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven