

Vergaderjaar 2018–2019

34 252

Evaluatie Aanbestedingswet 2012

Nr. 14

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 september 2019

Op 16 februari 2018 heb ik de actieagenda Beter Aanbesteden (bijlage bij Kamerstuk 34 252, nr. 4) aan uw Kamer gestuurd. Het doet me genoegen u vandaag te kunnen mededelen dat de actieagenda uitgevoerd is. Daarmee sluiten we deze fase van Beter Aanbesteden af. De verbetering van de aanbestedingspraktijk is echter een continu proces dat aandacht nodig heeft. Daarom werk ik samen met koepels van aanbestedende diensten en ondernemers aan een vervolg op Beter Aanbesteden. Met deze brief informeer ik u over de stand van zaken.

Achtergrond Beter Aanbesteden

Beter Aanbesteden is door mijn voorganger gestart naar aanleiding van de evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 in 2015 (Kamerstuk 34 252, nrs. 1 en 2). Deze evaluatie liet zien dat de toepassing van de Aanbestedingswet 2012 in de praktijk verbetering kon gebruiken, onder meer omdat er een duidelijk verschil in beleving van de aanbestedingspraktijk zichtbaar was tussen ondernemers en aanbestedende diensten. Onder leiding van de (eerste) aanjager, de heer Matthijs Huizing, hebben vijf regioteams, bestaande uit vertegenwoordigers van aanbestedende diensten en ondernemers, met elkaar gesprekken gevoerd om de belangrijkste knelpunten te identificeren, deze onderling te bespreken en concrete en werkbare oplossingen te vinden. Deze inventarisatie heeft geleid tot de al eerder genoemde actieagenda. Onder de leiding van de heer Huizing, en sinds het najaar van 2018 van zijn opvolger de heer Karsten Klein, is vervolgens gewerkt aan uitvoering van de acties.

Uitvoering acties

In de bijlage van deze brief treft u een overzicht aan van de 23 acties uit de actieagenda¹. Zoals u in dit overzicht kunt lezen, zijn alle acties afgerond of worden zij op zeer korte termijn afgerond. Enkele acties, zoals marktdagen, zijn uit de aard der zaak nooit afgerond, maar zijn intussen zodanig opgestart dat ik de actie in dit kader als afgerond beschouw. Hiermee geef ik invulling aan de motie van de leden Van Den Berg en Ronnes (Kamerstuk 24 036, nr. 424).

Het is mooi om te zien dat deze acties navolging krijgen. Partijen binnen Beter Aanbesteden inspireren elkaar en anderen. Zo organiseert inkoop Samenwerking Bizob succesvolle dialoogsessies met de markt, deels in samenwerking met Bouwend Nederland. Daarnaast publiceren veel aanbestedende diensten tegenwoordig inkoopkalenders, van Beter Aanbesteden-deelnemers van het eerste uur als Bizob en de gemeente Opsterland tot de rijksoverheid.

Invulling toezeggingen

Ik heb uw Kamer een aantal toezeggingen gedaan over de inhoud van Beter aanbesteden. Tijdens het AO Aanbesteden op 24 mei 2018 (Kamerstuk 34 252, nr. 6) is naar aanleiding van vragen van de leden Wörsdörfer (VVD) en Van den Berg (CDA) de mogelijkheid besproken om TenderNed uit te breiden met een toekomstkalender aanbesteden. TenderNed biedt deze functionaliteit al: aanbestedende diensten kunnen via TenderNed hun voornemen kenbaar maken om een aanbesteding uit te schrijven. Ik ga hier in de bijlage onder actie 7 verder op in.

Verder heb ik toegezegd aan het lid Van der Lee (GL) (Kamerstuk 34 252, nr. 6) om over de onderwerpen «*total cost of ownership*» en motiveringsplicht te spreken met aanbestedende diensten. Beide onderwerpen zijn aan de orde gekomen bij bijeenkomsten in het kader van Beter Aanbesteden. Daarnaast passen deze onderwerpen ook goed binnen het vervolgprogramma, gericht op publiek opdrachtgeverschap bij aanbesteden.

Aanjager Beter Aanbesteden

Ik constateer dat een van de belangrijkste onderdelen van Beter Aanbesteden is het bij elkaar brengen van verschillende spelers uit het aanbestedingsveld. Hier heeft de heer Karsten Klein als aanjager Beter Aanbesteden een grote rol in gespeeld. De heer Klein is de afgelopen maanden veelvuldig het land in getrokken om op marktdagen en andere bijeenkomsten in gesprek te gaan met aanbestedende diensten, ondernemers en bestuurders. Enkele momenten zijn bijvoorbeeld de markttag in Midden Limburg medio mei, georganiseerd door MKB Limburg en andere lokale partijen. Daarnaast was er bijvoorbeeld een sessie in Zwolle, met als thema «ondernemersvriendelijk aanbesteden». Dergelijke ontmoetingsmomenten, waar aanbestedende diensten en ondernemers bij elkaar komen, zijn erg belangrijk en worden gewaardeerd door het gehele veld. Deze fase van Beter Aanbesteden werd afgesloten met zo'n ontmoetingsmoment op 4 september jl.

De ontmoetingen in het veld hebben geresulteerd in de publicatie «Contact boven contract».² Hierin zijn allerlei inspirerende voorbeelden

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² <https://www.pianoo.nl/nl/regelgeving/aanbestedingswet/beter-aanbesteden/aan-de-slag/bundel-contact-boven-contract>

opgenomen op het gebied van aanbesteden door overheden. Onderwerpen die hierbij aan de orde komen zijn onder meer mkb-vriendelijk aanbesteden en bestuurlijke aandacht voor aanbesteden.

Vervolg: programma opdrachtgeverschap bij aan- en inbesteden

Ik zie dat Beter Aanbesteden zijn vruchten heeft afgeworpen. De resultaten van de acties zijn als zodanig nuttig, maar minstens zo belangrijk is dat Beter Aanbesteden het gesprek tussen overheid en bedrijfsleven over verbetering van de aanbestedingspraktijk op gang gebracht heeft. Dat gesprek is nog niet afgerond. Het recente onderzoek naar rechtsbescherming bij aanbesteden (Kamerstuk 34 225, nr. 13) laat zien dat, net zoals de hierboven genoemde evaluatie van de Aanbestedingswet 2012, de aanbestedingspraktijk nog altijd kampt met wij/zij-denken. Overheid en bedrijfsleven staan nog te vaak niet naast, maar tegenover elkaar. Ik vind dat dit nog steeds kan verbeteren. Wij staan als maatschappij voor grote uitdagingen, zoals de energietransitie. Op slimme wijze aanbesteden kan bijdragen aan het bereiken van maatschappelijke doelen. Markt en overheid hebben elkaar daarbij nodig.

Om meer gezamenlijkheid te realiseren en oude patronen te doorbreken is een gedragsverandering nodig, niet alleen bij inkopers en ondernemers, maar ook bij bestuurders, beleidsmedewerkers en adviseurs. Zij maken samen de aanbestedingspraktijk. Alleen als zij open staan voor de ander, als zij elkaar als partners gaan zien en als zij aanbesteding benaderen als strategisch instrument, zal de praktijk daadwerkelijk verbeteren. Gedragsverandering is een complex en tijdrovend proces. Voor structurele gedragsverandering is nodig dat mensen zich bewust zijn van het effect van hun gedrag en zelf gemotiveerd zijn om te veranderen. Dat is niet of nauwelijks af te dwingen met wetten en sancties. Wat wel helpt, is het blijven aanbieden van kennis en informatie en het actief in gesprek brengen van partijen. Ik vind het daarom belangrijk dat de lessen die we hebben geleerd uit Beter Aanbesteden en de producten die uit de acties voortkomen ook daadwerkelijk gebruikt worden. Hierbij denk ik bijvoorbeeld aan het gebruik van de handreiking tenderkosten, maar ook aan het blijven organiseren van marktdagen waarop de dialoog tussen de markt en de overheid heel concreet wordt ingevuld.

Op advies van aanjager Karsten Klein wil ik Beter Aanbesteden een vervolg geven dat zich richt op de hierboven geschetste voortzetting van de verbetering van de aanbestedingspraktijk. In dit vervolg is ook ruimte voor nieuwe onderwerpen. Dat doe ik samen met VNO-NCW/MKB Nederland, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK; als verantwoordelijk ministerie voor het Rijksinkoopstelsel). Ik ben daarnaast voornemens het Interprovinciaal Overleg (IPO) te betrekken. Met elkaar vertegenwoordigen we de belangrijkste publieke en private spelers in de Nederlandse aanbestedingspraktijk.

In de afgelopen periode hebben vertegenwoordigende partijen van ondernemers en aanbestedende diensten te kennen gegeven dat ze behoefte hebben aan een vervolgprogramma dat zich richt op opdrachtgeverschap bij aanbesteden. De bedoeling is om de interne besluitvorming en keuzeprocessen binnen overheden te verbeteren met als resultaat dat de samenwerking tussen ondernemers en overheden verbetert en dat daardoor de transparantie rond aanbestedingsvraagstukken verbetert. Ik vind dat ook de praktijk rond inbesteden hierin een plek moet krijgen. In beide gevallen gaat het om het operationaliseren van organisatiedoelen en om een constructief gesprek over de bijdrage die de

markt kan leveren. Een dergelijk programma vraagt ook iets van het bedrijfsleven: een investering in professioneel inschrijven op een aanbesteding moet gezien worden als een economische kans en daarnaast moeten overheidsopdrachten gezien worden in de context van grote maatschappelijke transitie.

Het thema opdrachtgeverschap is op alle niveaus van de overheid en in alle regio's relevant. Daarom stel ik mij voor dat een dergelijk programma zoveel mogelijk bottom-up zou moeten werken: de dialoog in de regio en het eigenaarschap bij partijen moeten centraal staan. Een onderdeel van het programma zou dan ook het concreet blijven organiseren van die dialoog kunnen inhouden. Ook kennisdeling over regio's heen blijft belangrijk. Voorts ligt het voor de hand om te streven naar synergie met verwante trajecten zoals Maatschappelijk Verantwoord Inkopen, dat onder leiding staat van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Voor mij staat voor het starten van een dergelijk programma voorop dat er draagvlak is tussen de partners over de inhoud van het programma en hun bijdrage daarin. Ik zal daar met hen over in overleg treden, mede op basis van de thema's die in de ontmoetingsmomenten met het veld naar voren zijn gekomen. Om meer inzicht te krijgen in de toegang van het mkb tot overheidsopdrachten zal ik daarnaast onderzoek laten uitvoeren naar het aantal inschrijvingen van en gunningen aan het mkb. Een dergelijk onderzoek kan dienen als nulmeting bij Beter Aanbesteden en in de toekomst worden herhaald. Ik zal de Tweede Kamer te zijner tijd informeren over de uitkomsten van het onderzoek.

Inbesteden

Eind vorig jaar heb ik uw Kamer geïnformeerd (Kamerstuk 34 252, nr. 10) over de resultaten van het onderzoek inbesteden en de voortgang van de motie van het lid Amhaouch c.s. (Kamerstuk 34 775 XIII, nr. 80), waarin de regering wordt verzocht onderzoek te verrichten naar een digitaal register inbesteden. Inbesteden is de beslissing van een overheid om activiteiten zelf te verrichten, en vormt min of meer het tegenovergestelde van aanbesteden, waarbij activiteiten juist door de markt worden verricht. Er is geen consensus over de grens tussen aanbesteden, inbesteden en overheidstaken. Zoals ik toen heb gedeeld met uw Kamer is bij het onderzoek naar inbesteden bij gemeenten gekeken naar 93 verschillende activiteiten die overheden zelf kunnen verrichten of op de markt kunnen zetten. Denk hierbij aan afvalvoorziening, catering, schoonmaak, onderzoek, onderhoud van overheidsgebouwen en onderhoud aan het wegennet. De resultaten lieten zien dat gemeenten aangeven dat zij slechts 16 procent van hun activiteiten geheel of grotendeels inbesteden. 74 procent van de activiteiten wordt volledig of grotendeels aanbesteed. In mijn reactie gaf ik aan ruimte te zien voor het beter betrekken van ondernemers bij de besluitvorming rond inbesteden en hierover in gesprek te gaan met vertegenwoordigers van overheden en ondernemers.

In de eerste helft van dit jaar heb ik meerdere gesprekken gevoerd met deze vertegenwoordigers, te weten Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Ministerie van BZK, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en VNO-NCW/MKB-Nederland, over het bevorderen van transparantie bij inbestedingen. Daarbij is duidelijk geworden dat belanghebbenden het erover eens zijn dat er verbetering mogelijk – en nodig – is in de communicatie tussen overheden en ondernemers, voordat overheden overgaan tot de keuze om een activiteit in eigen beheer te nemen. Ook deelt men de conclusie dat het ontwikkelen van een inbestedingsregister niet het gewenste resultaat zal geven, omdat een register alleen informatie biedt, terwijl voor een goede belangenafweging

dialogoog en transparantie vooraf nodig zijn. Dit vereist dat kennis over inbesteden/aanbesteden bij zowel aanbestedende diensten als ondernemers verbetert en dat de dialoog met de markt de nodige aandacht heeft bij dergelijke beslissingen. Daarnaast zijn er sectoren, zoals afvalverwerking, die kampen met eigen specifieke inbestedingsvraagstukken.

De stakeholders zijn er voorstander van om deze elementen onder te brengen in het vervolg op Beter Aanbesteden. Met het verankeren van bovenstaande bevindingen uit het onderzoek naar een digitaal inbestedingsregister, in het vervolg op Beter Aanbesteden beschouw ik de motie van het lid Amhaouch c.s. als ingevuld.

Ik ga dit najaar met de betrokken partijen uitwerken hoe een dergelijk programma vormgegeven kan worden. In die uitwerking zullen wij onder meer aandacht besteden aan de rol van de regio en aan de organisatiestructuur van een dergelijk programma. Ik zal uw Kamer daar uiterlijk begin 2020 over informeren. Het is mijn ambitie om dan ook met de partners van start te gaan met de verdere verbetering van de aanbestedingspraktijk.

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