

Vergaderjaar 1999–2000

26 966

Actieplan Professioneel Inkopen en Aanbesteden

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 3 december 1999

1. Inleiding

Inkopen en aanbesteden krijgen de laatste jaren steeds meer aandacht, zowel in het bedrijfsleven als bij de overheid. In deze brief informeer ik u over de achtergronden en over de acties die het kabinet in gang zet om inkopen en aanbesteden bij de rijksoverheid te verbeteren. Er zijn daarbij drie invalshoeken:

- **Innovatief aanbesteden:** het stimuleren van bedrijven tot innovatie en zonodig onderlinge samenwerking (clustervorming) door in de aanbesteding een uitdagende vraag neer te leggen en de contractvormen daar op af te stemmen. De overheid stelt zich op als veeleisende vrager en lokt innovatieve aanbiedingen uit. Dit wordt op groeiende schaal toegepast;
- **Europees aanbesteden:** het publiceren van de oproep tot offertes en daarmee de competitie op de markt versterken. Dit biedt kansen op betere aanbiedingen. Het is bovendien (boven drempelbedragen) een wettelijke verplichting voor de overheid. Op dit vlak is een impuls nodig omdat de naleving gebreken vertoont;
- **Elektronisch aanbesteden:** op het internet publiceren van aankondigingen en oproepen voor aanbestedingen. Vervolgens een verdere inzet van moderne informatie- en communicatietechnologie die het gehele inkoopproces ondersteunt. Hier komen tal van nieuwe mogelijkheden beschikbaar.

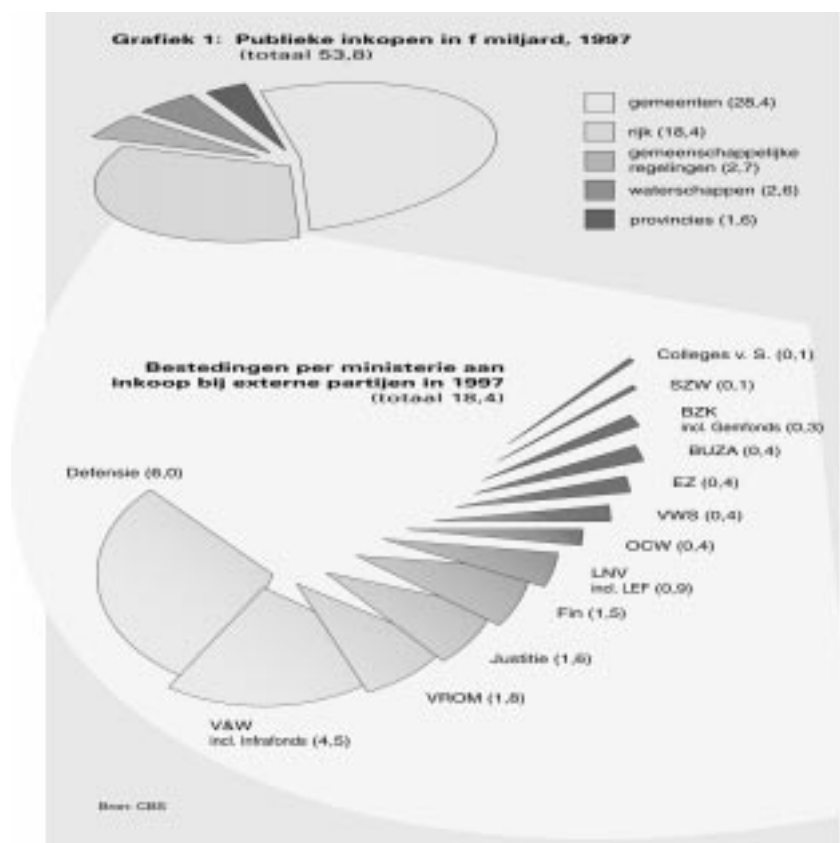
Deze drie invalshoeken houden onderling verband. Innovatief aanbesteden is gebaat bij competitie tussen aanbieders; dat is tegelijk de essentie van Europees en elektronisch aanbesteden. Elektronisch aanbesteden maakt het eenvoudiger om Europees aan te besteden: het internet is immers openbaar. Elektronisch aanbesteden biedt ook mogelijkheden voor een intensieve communicatie tussen overheid en markt en dat kan innovatief aanbesteden weer vergemakkelijken. De invalshoeken hebben gemeenschappelijk dat ze een verdere professionalisering van de inkoop bij de rijksoverheid afdwingen. Vandaar de naam

van deze brief: Actieplan Professioneel inkopen en aanbesteden. Dit plan heeft raakvlakken met twee andere projecten die deels gelijk gericht zijn. Het eerste is duurzaam inkopen¹ dat door het Ministerie van VROM wordt gecoördineerd; het tweede is PPS (publiek-private samenwerking) waarvoor het Ministerie van Financiën een Kenniscentrum heeft opgericht². Bij PPS is sprake van private financiering; bij aanbesteden blijft de overheid opdrachtgever en financier.

2. Inkopen en aanbesteden: wat is de huidige situatie bij de overheid?

2.1 Groot volume: 54 miljard gulden

De Nederlandse overheid als geheel is een grote inkoper met een portemonnee van 54 miljard gulden. Daarvan neemt de rijksoverheid 18 miljard voor z'n rekening, de gemeentes 28 miljard en overige publiek-rechtelijke lichamen de resterende 7 miljard gulden. Grafiek 1 splitst de rijksuitgaven uit (bron: CBS).



2.2 Innovatief inkopen en aanbesteden stimuleert de markt en vergroot de doelmatigheid

Met hun inkoop- en aanbesteedbeleid kunnen overheidsorganisaties innovatie en samenwerking bij leveranciers stimuleren. In de clusterbrief aan de Tweede Kamer in 1997 introduceerde de Minister van Economische Zaken het begrip «innovatief aanbesteden»³. De overheid daagt marktpartijen uit door het stellen van functionele (in plaats van technische) eisen, het uitbesteden van activiteiten in plaats van ze zelf te

¹ Aangekondigd in de nota Milieu en Economie (TK 25 405 nr. 1, 18 juni 1997).

² Tweede voortgangsrapportage PPS, april 1999, ministerie van Financiën.

³ TK 25 518 nr. 1, 8 september 1997.

doen en het stimuleren van innovatie en onderlinge samenwerking bij bedrijven. Deze aanpak is deels afgekeken van het bedrijfsleven zelf. De tendens daar is concentratie op de kernactiviteiten en het uitbesteden van de overige activiteiten: niet zelf doen wat een leverancier beter kan. Toeleveranciers zoeken op hun beurt weer andere bedrijven aan wie ze onderdelen uitbesteden. Met hun inkoopgedrag kunnen bedrijven dus een groep toeleverende bedrijven om zich heen vormen en stimuleren.

Een interdepartementale werkgroep Innovatief aanbesteden (WIA) met deelnemers uit acht departementen heeft gezien hoe deze aanpak bij de rijksoverheid zou kunnen werken. Zij heeft daarbij advies ingewonnen van het adviesbureau A.T. Kearney dat tal van ondernemingen adviseert over inkoopbeleid. Hieruit is de publicatie «De vraag bedreven, bedrijven gevraagd» voortgekomen dat een beleidskader bevat voor inkopen door de overheid. Dat bevat cruciale keuzes die elke overheidsinstelling voor de inkoopportefeuille zou moeten maken.

Beleidskader innovatief inkopen en aanbesteden

- Kies voor functionele in plaats van technische eisen
- Kies tussen zelf doen of overlaten aan de markt
- Kies voor ketenoptiek; focus op levenscyclus kosten
- Onderscheid tussen bestaande en nieuwe technologie
- Besteed aandacht aan rol- en risicoverdeling met de markt
- Kies juiste contractvorm en procedure

Het beleidskader bevat aandachtspunten voor alle soorten inkopen (en zelfs voor activiteiten die niet ingekocht worden en door de overheidsinstelling zelf worden uitgevoerd, maar die in principe ook zijn uit te besteden). Hierbij is onderscheid tussen facilitaire inkopen (producten en diensten die het bedrijfsproces ondersteunen zoals kantoorbenodigdheden, tijdelijk personeel, huisvesting en dergelijke) en beleidsmatige inkopen (producten en diensten voor de uiteindelijke gebruiker, zoals wegen, gebouwen, ontwikkelingshulp en dergelijke). Het beleidskader stelt dezelfde vragen maar die zullen voor deze twee groepen inkopen uiteenlopend beantwoord worden. Maar wat die antwoorden ook zijn, het beleidskader dwingt de inkoper en aanbesteder in elk geval tot het maken van enkele bewuste en heldere keuzes en zo mogelijk het inslaan van nieuwe wegen. De WIA ziet dat als de waarde van dit kader en heeft de publicatie breed verspreid.

De WIA heeft verder voorbeelden uit binnen- en buitenland in kaart gebracht¹, deels om te zien in hoeverre publieke aanbesteders dergelijke aanbesteedvormen in de praktijk al toepassen en deels als inspiratie voor anderen. Aangezien de Europese aanbestedingsregels gelden voor publieke aanbesteders is de ruimte voor innovatie binnen die regels verkend. Het resultaat is opgenomen in een brochure die is toegezonden aan alle gemeenten, provincies en departementen. Verder zijn studies gedaan naar de concrete kansen voor innovatief aanbesteden op deelmarkten als bodemsanering en kantoren- en ziekenhuisbouw. De markt van fysieke infrastructuur is zo omvangrijk en belangrijk met het oog op innovatie dat hier apart onderzoek is gedaan: het interdepartementale beleidsonderzoek Innovatief aanbesteden bij Rijkswaterstaat (het onderzoeksrapport en het kabinetsstandpunt worden separaat aan de Tweede Kamer aangeboden). De WIA is bij haar activiteiten ondersteund door een «spiegelgroep» met deskundigen uit het bedrijfsleven op het gebied van inkoopstrategie. In maart 1999 organiseerde de WIA verder een conferentie om de ervaringen van het bedrijfsleven en de overheid

¹ Zoals de Øresundverbinding tussen Zweden en Denemarken, de Vasco da Gama-brug in Portugal, een snelweg in Finland, digitale telecommunicatie in Finland en Zweden. In Nederland bijvoorbeeld de Maeslant-stormvloedkering, een hoogwaardig openbaar vervoerssysteem in Eindhoven, een afval-verbrandingsinstallatie in Alkmaar, een nieuwe drinkwaterfabriek in Heemskerk, de Vinex-locatie Ypenburg. De brochure «Kans voor innovatie – innovatief aanbesteden binnen Europese aanbestedingsregels» bevat meerdere voorbeelden; zie ook par. 3.3 van het verslag van de WIA.

met de nieuwe inkoop- en aanbestedvormen te vergelijken. De WIA heeft dankbaar gebruik gemaakt van al deze informatie bij het eindverslag aan het kabinet (bijgevoegd als bijlage)¹.

Een voorbeeld uit één van de studies: «Er zijn bij algemene ziekenhuizen zeker mogelijkheden voor een innovatieve aanpak, juist omdat de ziekenhuisbouwmarkt momenteel nog sterk traditioneel functioneert (een vrager die alles uitdetailleert in bestekken en een aanbieder die alleen op prijs mag concurreren). Deze traditionele werkwijze wordt veroorzaakt door de invloed van de overheid op de ziekenhuissector, met een sterk accent op kostenbeheersing en risicoreductie. Als belemmering voor innovatief aanbesteden komt naar voren de noodzakelijke inbreng van gebruikers (medische specialisten, afdelingen, verpleegkundigen) tijdens het ontwerp. Tot op het laatste moment kan dit tot ontwerpwijzigingen leiden.»²

De WIA constateert in haar eindverslag dat innovatief inkopen en aanbesteden deel uitmaken van de vernieuwing van de relatie tussen overheid en markt. Het gaat om aanbestedvormen waar beide partijen profijt van kunnen hebben: een betere prijs–kwaliteitverhouding meer stimulansen voor samenwerking en innovatie bij bedrijven.

De WIA concludeert dat publieke aanbesteders die vormen in de praktijk reeds op groeiende schaal toepassen, maar dat er behoefte is aan, en ruimte voor, een verbreding naar meerdere opdrachten en naar meerdere opdrachtgevers. Dat vergt een strategische aanpak van inkopen en aanbesteden. In paragraaf 3 ga ik in op mogelijkheden om die te bereiken.

2.3 Europees aanbesteden biedt kansen

Bij innovatief aanbesteden dienen opdrachtgevers veel aandacht te besteden aan de aanloop naar een aanbesteding en de te volgen strategie bij het benaderen van de markt. Dat biedt kansen voor betere en meer innovatieve aanbiedingen. Hetzelfde geldt bij Europees aanbesteden. Daar ligt het accent op het bevorderen van competitie tussen aanbieders. Overheidsinstellingen (rijk, medeoverheden en publiekrechtelijke instellingen) zijn wettelijk verplicht hun opdrachten aan andere partijen voor het leveren van goederen, diensten en werken boven bepaalde drempelbedragen openbaar aan te besteden.

Aanbestedingsregels hebben als functies:

- de markt transparant en toegankelijk te maken;
- de procedure transparant en toegankelijk te maken en de keuze te baseren op objectieve gronden;
- regels te geven voor de eisen die een aanbesteder mag stellen aan aanbieders.

Deze regels maken de overheidshuishouding efficiënter. Ze nemen de plaats in van de marktpressie die ondernemingen ondervinden. Aanbestedingsregels dwingen tot professioneel inkopen. Deze druk op de overheid als inkoper realiseert de beste «value for taxpayers money».

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² Innovatief aanbesteden van algemene ziekenhuizen, PRC Bouwcentrum, mei 1999.

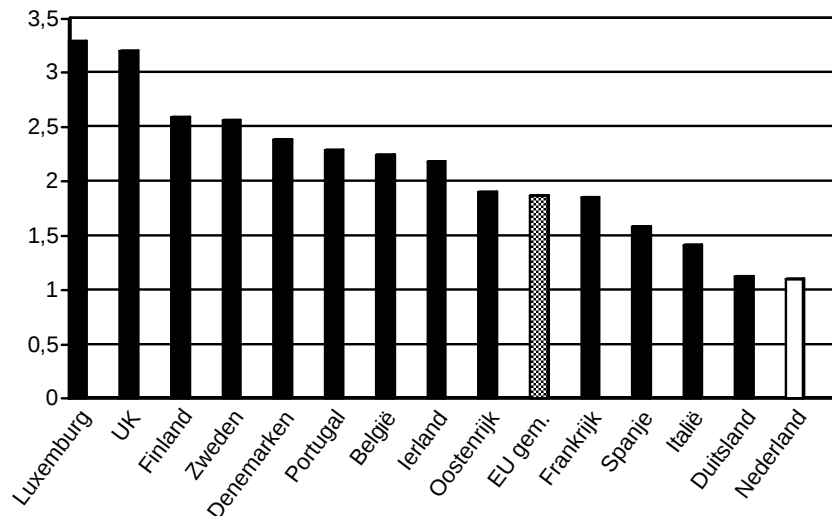
Voorbeelden van besparingen dankzij openbaar aanbesteden:

- aanbesteding telecomverkeer overheid: verwachting 18% korting op huidige markttarieven;
- Aanbesteding openbare vervoersnetwerken in Zeeland en Limburg: respectievelijk 15% en 30% meer buskilometers bij een gelijk kostenniveau;
- Gemeente Rotterdam: gemiddeld jaarlijks 14% besparing;
- Gemeente Delft: 10% besparing op inkoopvolume.

De aanbestedingsregels bieden het bedrijfsleven als leverancier uit de gehele Europese Unie¹ gelijke kansen. Ze dragen verder bij aan de integriteit van het openbaar bestuur doordat ze transparante, objectieve en rationele inkoopbeslissingen opleggen.

Economische Zaken heeft de huidige situatie rond Europees aanbesteden in beeld gebracht in de discussienota («Haal Pegels uit die Regels!») die als bijlage bij deze brief is gevoegd². De naleving van de Europese richtlijnen blijkt tekortkomingen te vertonen. De Europese Commissie heeft zelf een schatting gemaakt van de mate van naleving op basis van de Europese publicaties; grafiek 2 brengt dat in beeld (bron: Single Market Scoreboard juni 1999).

Grafiek 2. Nederland loopt aan de staart
Europese aanbestedingen als percentage BNP in 1998



De Europese Commissie geeft geen nadere informatie over het aanbesteedgedrag van de verschillende overheden of sectoren. De algemene indruk uit de grafiek dat het beter moet worden ondersteund door enkele inventarisaties die in de genoemde discussienotitie zijn opgenomen.

Voor de lage score zijn diverse oorzaken aan te geven. De regels worden als ingewikkeld en rigide ervaren. Het is niet altijd duidelijk wanneer ze van toepassing zijn. Soms is er sprake van onbekendheid met de regels. De bereidheid van bedrijven om te klagen (dat houdt in: tegen de aanbesteder een vordering bij een rechtbank of arbitragecollege in te stellen, dan wel een klacht in te dienen bij de Europese Commissie) is in veel sectoren niet erg groot. De concurrent die zou moeten klagen weet

¹ Sinds het inwerkingtreden van de General Procurement Agreement ook de WTO-landen zoals Amerika, Canada en Japan.

² Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

soms niet eens dat er een opdracht te vergeven was of wil een potentiële opdrachtgever niet tegen zich in het harnas jagen. Bij de aanbesteders maakt de verlaging in kosten die Europees aanbesteden kan bewerkstelligen niet altijd veel indruk: er is te weinig stimulans om met efficiënt inkopen te besparen op het budget.

Onvoldoende naleving kan natuurlijk niet. Zowel overheid als bedrijfsleven missen daardoor kansen en daarnaast gaat het om een wettelijke verplichting. In paragraaf 3 ga ik in op maatregelen om de situatie verbeteren.

2.4 Elektronisch aanbesteden: sneller, eenvoudiger, transparanter

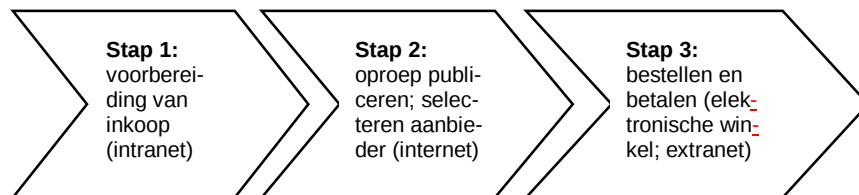
De laatste jaren zijn er nieuwe mogelijkheden gegroeid om informatie- en communicatietechnologie (ICT) in te zetten als ondersteuning bij het proces van inkopen en aanbesteden. Heel belangrijk daarin is de groei van internet. In de VS en Canada hebben overheidsorganisaties dat medium als eerste ingezet om de bekendmaking van aanbestedingen en de reactie door bedrijven te vereenvoudigen. Het enige dat een bedrijf daarvoor nodig heeft is een computer met een internetaansluiting. In Europa stelt de Europese Commissie de overheidsaanbestedingen eveneens op internet beschikbaar, zij het wat minder gebruikersvriendelijk. Het Verenigd Koninkrijk heeft zich voorgenomen om begin 2001 bijna alle aanbestedingen van de centrale overheid op internet te zetten. De voordelen zijn evident. De informatie wordt sneller en eenvoudiger toegankelijk voor iedereen, ook voor bedrijven die niet eerder voor een bepaalde opdrachtgever werkten. De markt wordt transparanter en dat leidt tot betere aanbiedingen. De doorlooptijd en de procedurekosten kunnen omlaag.

«In Canada hadden we een officiële Gazette voor aanbestedingen, gedrukt op duur en zwaar papier. Die werd verstuurd per post naar de abonnees en die hadden veel tijd nodig om alle kolommen door te snuffelen. We hebben dat nu vervangen door Merx: de internet-site waar alle aanbestedingen te vinden zijn van de federale overheid, en heel veel van andere publieke organisaties. Zij plaatsen zo'n 200 advertenties per dag. Bedrijven kunnen opgeven in welke aanbestedingen ze interesse hebben en Merx informeert ze dan automatisch daarover. We krijgen nu meer offertes en veel sneller. De aangeboden prijzen gaan omlaag. We vermoeden dat dat komt doordat bedrijven op Merx ook kunnen zien welke concurrenten al een offerte ingediend hebben, en welke prijs betaald is voor een vorige aanbesteding» – Janet Thorsteinson, directeur generaal Supply Policy, Canada, tijdens een werkbezoek aan Nederland, zomer 1999.

Het inkoopproces kan in fasen ondersteund worden met ICT (schema 1). In de voorbereiding van een aanbesteding kunnen inkopers onderling contact leggen om ervaringen en specificaties uit te wisselen of een bestaand raamcontract met een leverancier te benutten. Hierbij zou een intranet zinvol zijn: een netwerk dat alleen toegankelijk is voor een specifieke groep gebruikers, zoals inkopers bij het rijk. De aanbesteding zelf wordt op internet gepubliceerd samen met de achterliggende documenten. Het wordt gaandeweg mogelijk dat bedrijven bij facilitaire producten vervolgens offertes indienen via internet (voor complexe beleidsmatige projecten zoals huisvesting of infrastructuur lijkt dat overigens wat minder relevant). Die fase eindigt normaliter met de keuze en gunning. Als het gaat om de gunning van een raamcontract waarbinnen concrete leveringen gaan plaatsvinden (bijvoorbeeld bij

auto's, computers of andere facilitaire producten) kan daarna een elektronisch bestelsysteem zinvol zijn. De inkoper bestelt dan elektronisch de deelleveringen, bijvoorbeeld in een elektronische winkel.

Schema 1. ICT kan in drie stappen het inkopen en aanbesteden ondersteunen



Rondom elektronisch aanbesteden is het nodige in beweging. Het Ministerie van BZK werkt aan het opzetten van een rijksoverheidsintranet waarin een onderdeel voor inkopers en aanbesteders (stap 1 in het schema) goed kan passen. In de nota De digitale delta¹ heeft het kabinet aangekondigd dat EZ een pilot-project start waarbij aanbestedingen elektronisch worden gepubliceerd. EZ combineert dit met een onderzoek naar de inkooporganisatie bij het hele departement en mogelijke verbeteringen daarin. Het Ministerie van VROM ontwikkelt een computer-programma dat overheidsaanbesteders helpt bij het maken van de advertenties waarin de aanbesteding wordt aangekondigd; dit wordt breed beschikbaar gesteld² (dit alles past in stap 2 in het schema). Enkele ministeries bestellen reeds elektronisch, bijvoorbeeld reserve-onderdelen en kantoorartikelen. Elektronisch betalen is echter nog een lastig terrein zolang de veiligheid ter discussie staat (stap 3). In paragraaf 3 ga ik in op verdere maatregelen.

2.5 Wat kan de overheid op inkoopgebied leren van bedrijven?

Drie fasen van de inkooporganisatie bij bedrijven

De drie invalshoeken Europees, elektronisch en innovatief inkopen en aanbesteden hebben gemeenschappelijk dat de overheid professioneel en strategisch moet inkopen en aanbesteden. Een vergelijking met bedrijven is hier illustratief. Daar is inkopen voortdurend in beweging. Dat blijkt uit de organisatievormen. Gedurende de afgelopen jaren zijn daarin drie fasen te onderscheiden. Aanvankelijk regelden veel bedrijven de inkoop centraal. Dat kende bureaucratische nadelen, waardoor verspreid gevestigde bedrijven vervolgens de verantwoordelijkheid geheel neerlegden bij de «business units». Ook dat model heeft echter nadelen (onvoldoende schaalgrootte, onvoldoende expertise) waardoor nu in de derde fase gezocht wordt naar een combinatiemodel. Het inkoopbeleid wordt centraal gecoördineerd, bijvoorbeeld door het harmoniseren van specificaties, het bundelen van orders tot grote pakketten, het toewijzen van specialismen aan inkopers («lead buyers»), het aangaan van allianties met cruciale leveranciers. Het wordt decentraal uitgevoerd waarbij ICT nieuwe mogelijkheden biedt om bedrijven elektronisch aan elkaar te knopen. Bedrijven zijn hard bezig met elektronisch bestellen en betalen en het opbouwen van intranetwerken tussen inkopers.

Inkopen bij bedrijven steeds belangrijker

Professioneel inkopen wordt door bedrijven steeds meer gezien als essentieel onderdeel van de totale strategie. Inkoopvraagstukken raken aan de hele keten van toegevoegde waarde en aan de hele bedrijfskolom. Het inkopend bedrijf maakt leveranciers voor steeds meer aspecten verantwoordelijk zoals kwaliteitszorg, logistiek en het ontwikkelen van

¹ TK 26 643 nr. 2, 21 juni 1999.

² Europees Advertentie Systeem voor Bouwopdrachten: Eurasbo. Dit harmoniseert en reduceert ook de eisen die opdrachtgevers stellen aan aanbieders voor documentatie e.d.

verbeterde producten. Technologiegedreven bedrijven vragen gespecialiseerde toeleveranciers bijvoorbeeld om snel nieuwe onderdelen te ontwikkelen. Bij bedrijven met standaardproducten kan het gaan om kostenreducties, betere kwaliteit en meer flexibiliteit. Het is niet ongewoon dat de «chief executive officer» van een groot bedrijf alle inkopers periodiek bijeen haalt en toespreekt, of alle leveranciers («leveranciersdagen»). Het komt steeds vaker voor dat inkoop kwantitatief wordt doorgelicht en vergeleken met andere bedrijven. De beroepsvereniging van inkopers, NEVI¹, heeft een groeiend aantal leden uit het bedrijfsleven. Het inkopen bij bedrijven is al met al onderhevig aan vernieuwing over de volle breedte. Daardoor worden ook kosten bespaard, soms direct al op de korte termijn maar vaak ook op de langere termijn door een nauwere samenwerking met leveranciers. Een besparing van gemiddeld 5 tot 10% wordt hierbij genoemd².

Rijksoverheid teveel versnipperd

Deze vernieuwing is nog onvoldoende terug te vinden bij de rijksoverheid. Sommige organisatieonderdelen lopen vóór en ontwikkelen actief hun beleid voor inkopen en aanbesteden; andere hebben op dat gebied geen expliciete strategie. Contact tussen opdrachtgevers is beperkt. Slechts weinig inkopers bij de overheid zijn lid van de beroepsvereniging³. Er wordt weinig gedaan aan het onderling vergelijken van kosten (benchmarken). Er is geen vanzelfsprekend coördinatiepunt waar bijvoorbeeld de voorbereiding van elektronisch aanbesteden wordt opgepakt, of van waaruit specifieke opleidingen voor overheidsinkopers worden opgezet. Kortom: vergeleken met het bedrijfsleven is de overheid nog te veel blijven steken in de tweede fase, die van versnippering. Hier liggen kansen om met een betere onderlinge coördinatie voordelen te behalen.

2.6 Europese Commissie stimuleert Europees, elektronisch, innovatief aanbesteden

Vanzelfsprekend stimuleert de Commissie dat de overheden in de lidstaten Europees aanbesteden. Zij heeft onlangs voorstellen gedaan om de richtlijnen te vereenvoudigen en te verduidelijken. Daarbij spelen de mogelijkheden van internet een steeds grotere rol. De Commissie publiceert de aanbestedingen in de internet-database TED en maakt allerlei nationale databases en beleidsinformatie eenvoudig toegankelijk via SIMAP. De Commissie stelde onlangs voor de richtlijnen aan te passen zodat elektronisch aanbesteden de voorkeur krijgt. De termijnen voor het inzenden van offertes zouden dan ook verkort kunnen worden.

De Commissie bevordert ook sterk dat aanbesteders geen technische specificaties opnemen maar functionele: die laten meer ruimte voor bedrijven om met eigen oplossingen te komen. Voorts werkt de Commissie aan een aanbestedeprocedure die ruimte laat voor onderhandelingen tussen bedrijven en aanbesteder: een «technisch dialoog», voor projecten waarbij de aanbesteder niet kan aangeven met welke middelen aan haar behoeften kan worden voldaan, of niet kan schatten welke technische en financiële oplossingen de markt kan aanbieden. Al deze voorstellen van de Commissie passen geheel bij de aanpak die ik voor Nederland voorsta. Een bijzonder punt van aandacht is de bescherming van (innovatieve) ideeën die aanbieders inbrengen in een aanbesteding – zonder een goede bescherming droogt die bron immers snel op. Over de Commissievoorstellen wordt nu overlegd met de lidstaten; wanneer het komt tot besluiten is onzeker.

¹ Nederlandse Vereniging voor Inkoopmanagement.

² A.T. Kearney, De vraag bedreven, pag. 3.

³ Minder dan 10% van de NEVI-leden werkt bij de overheid. Hetzelfde beeld lijkt zich voor te doen bij opleidingen en examens op inkoopgebied hoewel daarvan geen harde cijfers zijn.

2.7 De markt moet mee veranderen

Nieuwe vormen van aanbesteden zullen effect hebben op het bedrijfsleven. Een groeiende mate van Europees aanbesteden opent ondoorzichtige markten en schept daarmee kansen voor nieuwkomers. Meer elektronisch aanbesteden betekent eveneens een meer transparante markt waarin het eenvoudiger is informatie te krijgen. Meer innovatief aanbesteden betekent dat de overheid meer fasen van projecten uitbesteedt, innovatie uitlokt en zonodig stimuleert dat bedrijven onderling samenwerken (zonder de uiteindelijke concurrentie om de opdracht te beperken). Dit alles geeft bedrijven nieuwe kansen. Of deze nieuwe kansen benut zullen worden door grote of kleine bedrijven is niet goed te voorspellen en te beïnvloeden¹. Wel is duidelijk dat het bedrijfsleven als geheel mee zal moeten veranderen. Om grotere en meer complexe projecten aan te kunnen zal het nieuwe rollen en risico's aan moeten kunnen en wellicht organisatie en cultuur aanpassen. Dat zal alleen lukken als de opdrachtgevende overheid een consistente lijn uitzet. EZ kan bijdragen aan initiatieven van het bedrijfsleven om zich met voorlichting hierop voor te bereiden. Het is goed te memoreren dat de Mededingingswet niet in de weg staat aan samenwerking tussen bedrijven die gezamenlijk een offerte maken, zolang de concurrentie niet wordt beperkt².

2.8 Conclusie: tal van kansen voor verbetering

Bij inkopen en aanbesteden bij de rijksoverheid zijn er tal van kansen tot verbetering. Centraal daarin staan verdere professionalisering en het verbeteren van de onderlinge samenwerking. Voorbeelden uit het bedrijfsleven laten zien dat met zo'n aanpak ook substantiële besparingen mogelijk zijn: A.T. Kearney noemt 5 tot 10%. Het gaat bij de overheid om verbeteringen in drie richtingen: meer innovatie door bedrijven uitlokken, meer Europees aanbesteden, meer gebruik maken van nieuwe ondersteuning door informatie- en communicatietechnologie.

3. Actieplan Professioneel inkopen en aanbesteden

3.1 Ambities en randvoorwaarden

Het kabinet legt als ambities neer:

- De rijksoverheid past innovatief aanbesteden op groeiende schaal toe: besteedt meer werk uit aan bedrijven en werkt met functionele specificaties die innovatie en zonodig onderlinge samenwerking bij bedrijven stimuleren. Over drie jaar maken innovatief inkopen en aanbesteden een substantieel deel uit van de portefeuille. Per gebied zullen hiervoor taakstellingen worden afgesproken.
- De rijksoverheid voldoet in 2000 aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen.
- De rijksoverheid publiceert over twee jaar alle Europese aanbestedingen elektronisch.

Essentieel bij verbeteringen op het gebied van inkopen en aanbesteden zijn enkele randvoorwaarden. Die ervaring is opgedaan door bedrijven en overheidsorganisaties die bezig zijn met soortgelijke verbeteringstrajecten. Het gaat om de volgende:

- Een verbeteringsslag bij inkopen en aanbesteden vereist steun van de leiding van de departementen.
- Elk departement blijft verantwoordelijk voor de eigen inkopen en aanbestedingen, maar in combinatie met:
- Samenwerking, standaardisatie en coördinatie binnen en tussen de departementen.

¹ De Kamer heeft bijzondere aandacht gevraagd voor de positie van het MKB bij innovatief aanbesteden (motie Voûte, Kamerstukken II 1998/99, 26 200 XIII, nr. 19).

² Het Koninklijk besluit Vrijstelling combinatieovereenkomsten (25 november 1997, Stb. 592) bepaalt dat samenwerking alleen mag bij concrete aanbestedingen en als de samenwerking leidt tot technische of economische vooruitgang en een sneller of beter product, waarbij de concurrentie om de opdracht niet wordt beperkt.

Rekening houdend met deze ambities en voorwaarden heeft het kabinet een Actieplan opgesteld. Het pakket als geheel zal gedurende drie jaar uitgevoerd worden, waarna een evaluatie volgt.

De mede-overheden en andere publiekrechtelijke instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor hun inkoop- en aanbesteedbeleid. Ook bij hen zijn er diverse initiatieven tot verbetering. Het kabinet kan en wil de andere overheden en instellingen niet dwingen tot soortgelijke stappen als de rijksoverheid, maar verwacht wel dat de ambitie tot verbetering die blijkt uit dit Actieplan een uitnodiging is om zich ook te bezinnen op verbeteringen en zich desgewenst aan te sluiten bij dit Actieplan.

3.2 Zeven stappen van elk departement

Hieronder staan zeven stappen die elk departement zal zetten, deels ná elkaar en deels naast elkaar.

1. Elk departement wijst op het hoogste niveau degene aan die verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van dit Actieplan.
2. Elk departement inventariseert kwantitatief en kwalitatief de eigen inkoop en aanbestedingen (wat?), de verantwoordelijke functionarissen (wie?) en de procedures (hoe?). Onderdeel van deze inventarisatie het opnieuw bezien van de rol van de eigen «coördinerend directeur aanschaffingen» (elk departement dient deze aangewezen te hebben).
3. De inkoopportefeuille wordt geanalyseerd op kern- en niet-kernactiviteiten en op mogelijkheden tot verdergaande uitbesteding. Per groep in te kopen producten wordt een strategie voor inkopen en aanbesteden ontwikkeld.
4. Elk departement werkt conform de Europese (en nationale) aanbestedingsregels. Hetzelfde gebeurt voor de onder ieder departement ressorterende overheidsinstellingen waarvoor het departement verantwoordelijkheid draagt.
5. Elk departement beziet welke voorwaarden nodig zijn in organisatie, ondersteuning met nieuwe informatie- en communicatietechnologie en opleiding van personeel.
6. Elk departement werkt mee aan de coördinatie tussen de departementen.
7. Via een herkenbare, jaarlijkse verantwoordingsrapportage binnen de gebruikelijke begrotings- en verantwoordingscyclus zal de Tweede Kamer geïnformeerd worden over de voortgang van dit actieplan, te beginnen met de rekening van 1999 die in mei 2000 wordt aangeboden aan de Staten-Generaal.

3.3. Vier stappen voor rijksoverheid als geheel

De departementen versterken de onderlinge samenwerking met de volgende acties.

1. De departementen vormen samen netwerken van inkopers en aanbesteders per productgroepen voor de uitwisseling van kennis, standaardisatie, benchmarking en de bundeling van volumes, te beginnen met de gebieden
 - adviesdiensten en inkoop van tijdelijke arbeid

- facilitaire diensten
- infrastructuur
- huisvesting
- mobiliteit.

Gezamenlijke aanbestedingen worden als proefprojecten ingezet voor het opdoen van ervaringen.

2. De netwerken worden ondersteund met:

- onderzoek naar de ervaringen met inkopen en aanbestedingen,
- een congres «strategisch overheidsinkopen»
- een impuls aan een programma van praktijkgerichte opleidingen (bijvoorbeeld: praktisch Europees aanbesteden, dialoog met de markt, elektronisch aanbesteden, het beheren van lopende contracten).

EZ overlegt, in het kader van een te sluiten convenant, met het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over mogelijkheden om zich hierbij aan te sluiten.

3. Europees aanbesteden:

- EZ entameert een discussie met mede-overheden, andere publiekrechtelijke instellingen en het bedrijfsleven aan de hand van de discussienota «Haal pegels uit die regels!» waarin mogelijkheden worden verkend om de naleving te verbeteren, zowel voor de korte termijn als voor structurele verbetering.
- EZ intensificeert de voorlichting over de toepassing van de Europese aanbestedingsregels aan de andere departementen, de mede-overheden en andere publiekrechtelijke instellingen, en aan het bedrijfsleven.
- In samenwerking met IPO en VNG stimuleert EZ dat publiekrechtelijke instellingen en medeoverheden in de jaarrekeningen rapporteren over het aanbesteedbeleid en de naleving van de aanbestedingsregels te laten vallen onder de accountantscontrole (zoals bij de departementen).

4. Elektronisch aanbesteden:

- de departementen gaan zo spoedig mogelijk hun aanbestedingen elektronisch publiceren. EZ brengt daarbij de eigen ervaringen in.
- Er komt een elektronisch netwerk voor inkopers en aanbesteders als onderdeel van het rijksoverheids-intranet dat BZK nu in aanbouw neemt. Dit wordt een virtueel kenniscentrum voor professioneel inkopen en aanbesteden. Enkele van de functies zijn het actuele overzicht van inkopers en aanbesteders bij de departementen (zie par. 3.2 punt 2) en van voorgenomen en lopende aanbestedingen.
- In het natraject van een aanbesteding zal EZ ervaring opdoen met elektronisch bestellen en betalen en beschikbaar stellen aan anderen.

3.4 Platform Professioneel Inkopen en Aanbesteden

Het kabinet stelt voor drie jaar een platform Professioneel Inkopen en Aanbesteden in, bestaande uit enkele plaatsvervangend secretarissen-generaal van de departementen en enkele toonaangevende personen uit het bedrijfsleven. Dit krijgt als taken:

- de uitvoering van dit Actieplan te overzien voor zowel meer innovatief, meer Europees en meer elektronisch aanbesteden;
- de netwerken tussen inkopers en aanbesteders die gezamenlijk gaan opereren te overzien en te stimuleren, en onderlinge benchmarking tussen inkopers en aanbesteders te bevorderen;

- te adviseren over organisatie en opleidingen op dit gebied en algemene incentives die de nieuwe vormen van inkopen en aanbesteden kunnen bevorderen;
- jaarlijks verslag te doen aan de ministerraad via de minister van Economische Zaken. Dit zal worden aangeboden aan de Tweede Kamer.

Het Platform houdt contact met het PPS-project om te zien waar de projecten elkaar kunnen versterken.

4. Conclusie

Inkopen en aanbesteden zijn toe aan een verbeteringsslag. Centraal daarin staat meer professioneel inkopen en aanbesteden met drie invalshoeken: meer innovatie bij bedrijven stimuleren, meer openbaar en in competitie aanbesteden (Europees aanbesteden), meer gebruik maken van moderne informatie- en communicatietechnologie. Het kabinet verwacht hiervan voordelen voor zowel de overheid als de marktsector. Dit Actieplan moet daar de komende drie jaar een forse impuls aan geven.

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink