

Vergaderjaar 2004–2005

29 709

Aanbestedingsbeleid

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 27 december 2004

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ en de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer² hebben op 18 november 2004 overleg gevoerd met minister Brinkhorst van Economische Zaken en minister Dekker van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over **het visiedocument aanbestedingsbeleid** (29 709, nr. 1).

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

Mevrouw **Van Egerschot** (VVD) zegt verontrust te zijn over het feit dat momenteel slechts 9% van de gemeenten de juiste manier van aanbesteden hanteert. Berekend is dat, als wel op de juiste manier wordt aanbesteed, een kostenreductie van 5 tot 10% kan worden bereikt. Het zal duidelijk zijn dat hierbij grote bedragen in het geding zijn. Het visiedocument is een goede aanzet daartoe. Ook kan zij instemmen met het beleid, gericht op reductie van de administratieve lasten. Wat dit betreft dient bij het (pre-)kwalificatiesysteem gewaakt te worden tegen het risico dat voor de diverse marktsegmenten verschillende systemen ontstaan.

Mevrouw Van Egerschot is blij dat er toegewerkt wordt naar één kenniscentrum. Betekent dit dat het KCAB geheel van de baan is?

Is de minister van EZ bereid, een coördinerende rol op zich te nemen in het aanbestedingsdossier? Tijdens het algemeen overleg over de dienstenrichtlijn kwam naar voren dat er een betere samenhang tot stand moet komen tussen PPS en aanbesteden. Hoe denkt de minister hieraan vorm en inhoud te geven? Zal het PPS-kenniscentrum worden ondergebracht in het nieuwe kenniscentrum?

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), Buijs (CDA), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Van Gent (GroenLinks), Geluk (VVD), Dijsselbloem (PvdA), ondervoorzitter, Snijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van As (LPF), Van den Brink (LPF), Van Bochove (CDA), De Ruiter (SP), Duyvendak (GroenLinks), Huizinga-Heringa (Christen-Unie), Koopmans (CDA), Spies (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA), Samsom (PvdA) en Veenendaal (VVD).

Plv. leden: Crone (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Halsema (GroenLinks), Luchtenveld (VVD), Boelhouwer (PvdA), Örgü (VVD), Dubbelboer (PvdA), Algra (CDA), Hessels (CDA), Kraneveldt (LPF), Varela (LPF), Ten Hoopen (CDA), Vergeer (SP), Vos (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Koşer-Kaya (D66), Gerkens (SP), Verbeet (PvdA), Balemans (VVD), Waalkens (PvdA), Van Heteren (PvdA), Wolfsen (PvdA) en Oplaat (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Crone (PvdA), Bakker (D66), Hofstra (VVD), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), ondervoorzitter, Atsma (CDA), Timmermans (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Ten Hoopen (CDA), Slob (ChristenUnie), Van den Brink (LPF), Duyvendak (GroenLinks), Kortenhorst (CDA), Hessels (CDA), Gerkens (SP), Van Velzen (SP), Varela (LPF), Algra (CDA), Aptroot (VVD), Blom

(PvdA), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), De Krom (VVD), Heemskerk (PvdA), Van Dam (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD) Van Egerschot (VVD) en Jonker (CDA).

Plv. leden: Tichelaar (PvdA), Dittrich (D66), Örgü (VVD), De Nerée tot Babberich (CDA), Van Hijum (CDA), Koenders (PvdA), Vos (GroenLinks), Joldersma (CDA), Van der Vlies

(SGP), Hermans (LPF), Van Gent (GroenLinks), Verburg (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), De Ruiter (SP), Van As (LPF), De Haan (CDA), Blok (VVD), Samsom (PvdA), Van Dijken (PvdA), Van Heteren (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Tjon-A-Ten (PvdA), Waalkens (PvdA), Szabó (VVD), Weekers (VVD) en Van Dijk (CDA).

In het visiedocument staat dat het toezicht moet worden aangescherpt. Is de minister voornemens de accountantscontrole verplicht te stellen voor alle aanbestedingen of is hij op zoek naar een andere vorm van intern toezicht?

Op welke punten voldoet de huidige Europese richtlijn niet, nu gesteld wordt dat de nutssectoren ook onder het door het kabinet voorgestelde pakket vallen?

Hoe oordeelt de minister over het voorstel van het MKB om een aanbestedingsautoriteit aan te stellen? En wat vindt hij van de suggestie om de procedureregels van de Europese richtlijn ook van toepassing te verklaren voor gevallen onder de drempelwaarde?

In het visiedocument staat dat de gemeenten hun autonomie moeten houden. In een brief van BZK en VROM wordt echter de oproep gedaan om het ARW te hanteren. Staat nu de gemeentelijke autonomie voorop of wordt het ARW verplicht gesteld voor gemeenten?

Ten slotte vraagt mevrouw Van Egenschot naar de voornemens van het kabinet op het gebied van de handhaving. Zij vindt het visiedocument op dit punt onduidelijk. Het kan niet de bedoeling zijn dat de boetes zodanig laag zijn dat het profijtelijk wordt om de regels niet te respecteren.

De heer **Verdaas** (PvdA) onderschrijft de doelstellingen van het visiedocument. Het streven de implementatie van het nieuwe juridische kader in 2006 af te ronden, verdient alle steun. Er is echter enige discussie ontstaan over de wettelijke basis van het ARW. Kan de minister opheldering verschaffen?

Ook de heer Verdaas stemt in met het instellen van één kenniscentrum. Hij wijst erop dat niet alle kenniscentra even goed opereren. In dit verband pleit hij voor «Diekstra-centra» die ernaar streven de kennis zo wijd mogelijk te verspreiden zonder zich al te veel te bekommeren om de bronnen. Het moet in ieder geval niet blijven bij verzamelen.

Er zijn signalen van opdrachtnemers die erop duiden dat er steeds meer disproportionele eisen worden gesteld bij aanbestedingen. Op termijn kan dat ertoe leiden dat opdrachtgevers met steeds minder opdrachtnemers worden geconfronteerd en dat dus de afhankelijkheid groter wordt. In het visiedocument wordt niet aangegeven hoe op dit punt een verantwoord evenwicht kan worden gevonden.

In het visiedocument worden geen concrete doelstellingen geformuleerd als het gaat om naleving van de aanbestedingsvoorschriften. Kunnen de bewindslieden aangeven wanneer zij tevreden zijn over de beleidsresultaten? En kunnen zij ook iets meer zeggen over hun denkbeelden met betrekking tot het toezicht?

Verder verzoekt de heer Verdaas om een kort actieprogramma waarin staat wat op welk moment wordt gedaan en welke resultaten worden beoogd.

Staatssecretaris Van Geel heeft onlangs gemeld dat milieuvriendelijkheid een doorslaggevend criterium moet worden bij aanbestedingen. Hoe oordelen deze bewindslieden hierover?

In het visiedocument staat dat het voorgestelde beleid niet vrijblijvend is. Kan een van de bewindslieden aangeven welk beleid wél vrijblijvend is?

Ook de heer **Atsma** (CDA) is verontrust over het gegeven dat slechts een minimaal aantal gemeenten zich houdt aan de Europese aanbestedingsvoorschriften. Het lijkt hem dat de oorzaak daarvan vooral moet worden gezocht in de ondoorzichtigheid van het beleid. Gelukkig beoogt het visiedocument meer duidelijkheid te creëren.

Het valt toe te juichen dat er één kenniscentrum komt. Het lijkt hem dat de minister van EZ de coördinerend bewindspersoon moet zijn in het aanbestedingsdossier.

Het MKB klaagt dat de criteria en de wegingsfactoren vaak niet helder zijn. Als er sprake is van een afwijzing, wordt er vaak vervolgens niets meer

vernomen. De vragende partij is geneigd om alles juridisch dicht te spijkeren met het oog op aansprakelijkheidsvragen. Dat alles maakt het wel heel erg complex voor het gemiddelde MKB-bedrijf. Sommige aanbieders zien er welhaast tegenop om in zee te gaan met een vragende partij. Wat vindt de minister van een rigide eis als omzetgaranties?

Het valt nog te bezien of een aanbestedingsautoriteit alle problemen oplost. Is een klachtencommissie niet veel praktischer?

Soms worden bij relatief lage aanbestedingen externe bureaus ingehuurd om de aanbesteding te begeleiden. De verhouding tussen kosten en de baten komt op die manier in het gedrang. Het is van groot belang dat die relatie zoveel mogelijk 1:1 is.

Ten slotte vraagt de heer Atsma wanneer naar verwachting van de coördinerend minister een punt kan worden gezet achter de aanbestedingsperikelen in de bouw.

Het antwoord van de bewindslieden

Minister **Brinkhorst** merkt op dat het kabinetsbeleid is gericht op drie aspecten: in het verlengde van de bouwenquête afrekenen met de problemen van het verleden; bijdragen aan een cultuurverandering bij aanbestedende diensten en ook de bouwwereld zelf; bijdragen aan de hoognodige economische innovatie. Hopelijk zal medio 2005 de eerste fase van het afrekenen met de last uit het verleden achter de rug zijn. Er zijn bemoedigende signalen uit de sector die erop wijzen dat die datum zal kunnen worden gehaald.

Het probleem van slechte naleving van aanbestedingsregels doet zich overal in Europa voor, maar de eerlijkheid gebiedt te zeggen dat de Nederlandse aanbestedende diensten in slechts gemiddeld 12% van de gevallen daadwerkelijk de Europese aanbestedingsprocedure volgen. Dat percentage ligt bij lagere overheden nog lager. Dat is onaanvaardbaar en er dient dan ook een stevige cultuuromslag plaats te vinden. Nederland doet het middelmatig tot slecht in vergelijking met andere Europese landen en bovendien is er weinig voortgang ten goede. De oorzaken zijn drieërlei: 1. te weinig kennis bij de aanbestedende diensten en te weinig inventiviteit om tot vernieuwing te komen; 2. een onvoldoende besef op politiek-bestuurlijk niveau van nut en noodzaak van het naleven van de aanbestedingsregels; vaak prevaleren lokale belangen boven het algemeen belang dat de belastingbetaler belastinggeld moet worden bespaard. Het is gemakkelijker om een regeling te treffen met de bouwer om de hoek dan om allerlei ingewikkelde procedures te volgen; 3. onvoldoende controle en sancties op de naleving van de voorschriften. Het kabinet komt daarom met een nieuw juridisch kader en wil bovendien door middel van het nieuwe kenniscentrum de aanbestedende diensten assisteren. Er is sprake van een nauwe samenwerking tussen VROM (bouwopdrachtgever) en EZ (aanbestedingsregels).

Als aan het einde van deze kabinetsperiode in 80% van de gevallen de Europese aanbestedingsregels worden gevolgd, kan gesproken worden van een aanmerkelijk succes. De nieuwe regelgeving is natuurlijk geen garantie dat alles voortaan perfect gaat verlopen. Aan de ene kant moeten de regels worden versimpeld, maar tegelijkertijd moet worden voorkomen dat door het ontbreken van regels de lagere overheden eigen regels gaan stellen. Regels moeten duidelijk en uniform zijn. Ze moeten er onder andere toe leiden dat de administratieve lasten worden verlaagd.

Misschien valt in dit verband een verlicht regime voor kleine aanbestedingen te overwegen, maar voordat daartoe wordt besloten, moeten de regels zo scherp en duidelijk mogelijk worden geformuleerd. Als te veel opdrachten naar dezelfde partij gaan, leidt dat tot matige of zelfs ontbrekende concurrentie. Dat brengt weer verspilling van belastinggeld en ook een erosie van concurrentiekracht van bedrijven met zich mee. Er zijn dan immers weinig prikkels tot vernieuwing.

De minister acht extra regels voor de nutssectoren (in het algemeen private instellingen met aandeelhoudersbelangen) niet nodig. De Kamer zal tussen Pasen en Pinksteren 2005 een plan van aanpak krijgen waarin de voorgenomen maatregelen staan. Het spreekt voor zich dat daaraan het Europese juridische kader ten grondslag zal liggen. De nieuwe Europese aanbestedingsregels moeten uiterlijk eind januari 2006 zijn geïmplementeerd in nationale wetgeving. Met het oog op de noodzakelijke cultuuromslag zal niet kunnen worden volstaan met een verwijzing in de nationale wetgeving naar Europese wetgeving. Daarom zullen de Europese richtlijnen worden uitgeschreven in twee algemene maatregelen van bestuur. In de eerste plaats het besluit aanbestedingsregels voor speciale sectoren en in de tweede plaats het besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten. In de tekst van beide besluiten wordt zo nauw mogelijk aangesloten bij de Europese richtlijnen. Er is als het ware sprake van een 1:1-vertaling. Het ligt in de bedoeling om de ontwerpbesluiten einde van dit jaar aan de Raad van State voor te leggen en ze uiterlijk in het najaar van 2005 in werking te laten treden. Nieuwe elementen in de richtlijnen zijn nieuwe aanbestedingsprocedures: de concurrentiegerichte dialoog en elektronische veilingen.

De minister onderschrijft het belang van een goede regeling van de dagelijkse aanbestedingspraktijk – onder de Europese drempelwaarde – en met het oog daarop een uniforme en eenvoudige procedure en lage administratieve lasten. Hij zal dit aan het kabinet voorstellen.

Het kabinet heeft grote aarzelingen over het instellen van een aanbestedingsautoriteit. Het vindt dat eerst het zelfreinigende vermogen van de aanbestedingsdiensten een kans moet worden gegeven om de noodzakelijke cultuuromslag te realiseren. Als blijkt dat dat onvoldoende is, moeten te zijner tijd andere methodes worden overwogen. De suggestie om te komen tot een meldpunt voor klachten zal worden meegenomen in de nadere uitwerking van het beleid.

Een verscherpte of een verplichte accountantscontrole bij aanbestedingen acht de bewindsman niet nodig.

Het (pre-)kwalificatiesysteem moet ervoor zorgen dat bedrijven zich voor enkele jaren kunnen kwalificeren voor bepaalde soorten opdrachten. Dat voorkomt dat zij bij elke aanbesteding moeten aantonen dat zij aan de kwalificatie-eisen voldoen. In België worden daarmee positieve ervaringen opgedaan, maar eerst zal een onderzoek worden gedaan naar de kosten en de eventuele extra bureaucratie van zo'n systeem. In het plan van aanpak zal hieraan de nodige aandacht worden besteed.

Wat betreft de samenhang tussen PPS en aanbesteden dienen nog de nodige knelpunten uit de weg te worden geruimd. In het plan van aanpak zal worden ingegaan op de mogelijkheid van een samenwerking van het kenniscentrum PPS en het kenniscentrum aanbesteden.

Minister **Dekker** merkt allereerst op dat IPO en de UvW hun leden hebben opgeroepen om het ARW 2004 in acht te nemen. Binnenkort zal de VNG er nogmaals op worden gewezen dat het heel verstandig is, hetzelfde te doen. Het kenniscentrum, dat een doelgroepgericht karakter zal krijgen, zal een bijdrage kunnen leveren aan het op een verantwoorde manier invullen van het opdrachtgeverschap als het gaat om aanbestedingen. Het centrum zal ook de best practices verzamelen zodat andere aanbestedende diensten daarvan kunnen leren. Er zal nauw worden samengewerkt met de interdepartementale projectdirectie PIA.

De nieuwe Europese richtlijn leidt tot een ARW 2005 waarin een procedure wordt opgenomen voor complexe opdrachten, de concurrentie-gerichte dialoog. In overleg met een aantal geselecteerde instanties wordt naar een geschikte oplossing gezocht voor eventuele inschrijvingsperikelen. De Alcatel-uitspraak zal volgend jaar worden ingepast bij de implementatie van de nieuwe richtlijnen.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Van Egerschot** (VVD) wil graag meer helderheid over de door de minister van EZ aangekondigde algemene maatregelen van bestuur. Vooral nog heeft zij de indruk dat de rol van de Kamer hierbij niet goed uit de verf komt. Zij wijst er overigens op de Kamer op dit moment, een zojuist door de minister besproken procedure aan het beoordelen is op haar merites.

De heer **Verdaas** (PvdA) kan zich voorstellen dat met het oog op de benodigde cultuuromslag niet meteen met een verscherpt toezicht zal worden gewerkt omdat op die manier alleen maar uit wantrouwen wordt gereedeneerd. Misschien dat er steekproefsgewijs kan worden gecontroleerd. Ten slotte vraagt hij zich of een nadere uitwerking kan worden gegeven aan het begrip «disproportionele eisen».

De heer **Atsma** (CDA) vraagt nog hoe de minister oordeelt over de eis met betrekking tot omzetgaranties. Met het oog op de noodzaak om een punt te zetten achter de discussies rondom de bouw – althans wat de overheid betreft – hoopt hij dat de discussie tussen EZ en Financiën op korte termijn kan worden afgerond.

Minister **Brinkhorst** merkt op dat een adequaat toezicht van groot belang is. Misschien moet inderdaad steekproefsgewijs worden gecontroleerd. Samen met het meldpunt klachten kan op die manier het nodige inzicht worden verkregen. In het plan van aanpak zal over het meldpunt nog enige aanvullende informatie worden verschaft.

Het kabinet acht het gewenst dat de Kamer in een eerdere fase wordt betrokken bij de voorbereiding van Europese wetgeving, al was het maar om te voorkomen dat de implementatietermijn niet wordt gehaald. In veel gevallen heeft het bedrijfsleven er belang bij dat ook de andere lidstaten de Europese wetgeving nauwgezet naleven. De raamwetvoorschriften staan implementatie van Europese aanbestedingsregels bij AMvB toe. Hoewel het niet vereist is, zegt de minister toe toch de voorhangprocedure te zullen hanteren. Hij geeft er de voorkeur aan op dit punt zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen en daarvoor dus niet de Raad van State in te schakelen.

Ten slotte deelt de bewindsman mee dat het kabinet zeer binnenkort zal spreken over de relatie tussen de Belastingdienst (de plicht om informatie te verstrekken) en de NMa (geheimhoudingsplicht). De Kamer zal worden geïnformeerd over de uitkomsten van dat beraad.

Minister **Dekker** merkt nog op dat het van groot belang is dat opdrachtgevers vooraf volstrekt helder zijn in wat zij vragen, zodat achteraf goed getoetst kan worden. De opdrachtgever moet er echter ook zeker van zijn dat het bedrijf het werk goed kan uitvoeren. Vandaar de eis met betrekking tot de omzetgarantie. Het kenniscentrum zal ongetwijfeld enkele best practices op dit punt kunnen verzamelen. De minister zegt toe terug te zullen komen op de relatie tussen mededinging en omzetgarantie-eisen.

Mevrouw **Schreijer-Pierik** (CDA) stelt vast dat met betrekking tot de volgende punten toezeggingen zijn gedaan:

- een plan van aanpak tussen Pasen en Pinksteren 2005;
- een klachtenmeldpunt;
- voor de zomer 2005 zal de eerste fase van afrekenen met het verleden hopelijk achter de rug zijn (is geen «toezegging»);
- bij de AMvB's ter implementatie van de aanbestedingsprocedures zal de voorhangprocedure worden gevolgd;

- de Kamer wordt nader geïnformeerd over de relatie tussen mededingingsaspecten en omzetgarantie-eisen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Hofstra

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordening en Milieubeheer,
Buijs

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Tielens-Tripels