

Vergaderjaar 2009–2010

29 502

Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector

Nr. 29

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 maart 2010

Op 17 december 2009 heeft uw Kamer de motie-Gesthuizen/Vos aangenomen (29 502, nr. 25). De motie «verzoekt de regering, bij alle aanbestedingen van poststukken zich zowel bij het opstellen van de criteria als bij de uiteindelijke gunning ervan te vergewissen dat acceptatie van een specifieke offerte niet in de praktijk tegenstrijdig is met de doelen omtrent goede arbeidsvoorwaarden, zoals geformuleerd in de AMvB Post van 8 oktober 2009».

Met uw Kamer is het kabinet van mening dat sprake moet zijn van fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden in de postsector. Bij het vrijgeven van de postmarkt zijn daarom ook afspraken gemaakt over de arbeidsvoorwaarden in de sector. Vanuit haar voorbeeldfunctie streeft de overheid in de aanbesteding van de door haar te verzenden post dan ook de doelen na die zij gewaarborgd wil zien, waaronder het bieden van goede arbeidsvoorwaarden. In de aanbesteding heeft het maatschappelijke belang zo een plaats gekregen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de hoofdrol bij de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden bij de CAO partijen ligt. Ook nieuwkomers zijn daarbij gehouden aan standaarden en eisen zoals opgenomen in de aanbesteding. De maatschappelijke verantwoordelijkheid van de overheid strekt zich in de aanbesteding ook in een derde richting uit: de overheid dient als klant het geld van de belastingbetaler goed te besteden. De belastingbetaler is erbij gebaat dat de overheid zich in haar rol als klant opstelt als scherp inkoper.

De verschillende verantwoordelijkheden van de overheid nemen uiteraard niet weg dat de geïnteresseerde potentiële inschrijvers zich aan de wet moeten houden en moeten kunnen houden. De aanbestedende dienst kan bijvoorbeeld eisen dat (potentiële) inschrijvers zich conformeren aan een aantal uitgangspunten waarmee de voorbeeldfunctie van de overheid tot uitdrukking komt, zoals Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Dergelijke eisen hebben ook meegewogen in de recente aanbesteding. De algemene strekking van de motie, te weten het laten meewegen van sociale aspecten en het waarborgen van het bredere maatschappelijke

belang, is zo een ondersteuning van kabinetsbeleid. Deze strekking onderschrijft het kabinet dan ook, zowel in de recente aanbesteding als bij volgende aanbestedingen. Dit neemt niet weg dat marktpartijen zélf verantwoordelijk zijn voor het naleven van de CAO en van wet- en regelgeving en uiteraard voor het eigen marktgedrag, inclusief een bod dat in een eventuele aanbesteding wordt uitgebracht.

Bij aanbestedingen moet de overheid voldoen aan de Europese regels, waaronder de algemene Verdragsbeginselen die gelden voor het uitvoeren van aanbestedingen. Zo mag geen sprake zijn van discriminatie, en gelden er eisen ten aanzien van transparantie en proportionaliteit. De eisen die gesteld worden in een aanbestedingsdocument moeten dan ook de toets op het gebied van gelijke behandeling, transparantie en proportionaliteit kunnen doorstaan. Dat neemt niet weg dat de overheid eisen aan de kwaliteit kan stellen van het aanbestede product. De uitwerking van hetgeen in de motie gesteld wordt, gaat echter verder. De specifieke uitwerking van de motie impliceert namelijk dat de aanbestedende dienst zichzelf er van dient te vergewissen dat er geen situatie ontstaat dat de offerte in de praktijk tegenstrijdig is met de doelen omtrent goede arbeidsvoorwaarden, nu en in de toekomst. De motie vereist zo dat de overheid inzicht heeft in de bedrijfsvoering en kostenstructuur van de bieder en kan beoordelen of – gegeven deze bedrijfsvoering en het gedane bod – goede arbeidsvoorwaarden mogelijk zijn over de duur van het contract. Het maken van deze inschatting is bij uitstek de taak van de ondernemer, de ondernemer maakt immers een weging van de onzekerheden en kansen in de toekomst, kan deze beïnvloeden en draagt hierover risico. Als van de aanbestedende dienst gevraagd wordt deze taak op zich te nemen, moet deze op de stoel van de ondernemer gaan zitten. Dit is om meerdere redenen problematisch.

Ten eerste zijn deze gegevens niet objectief kenbaar. Dit is wel noodzakelijk om transparant en non-discriminatoir te kunnen opereren. De bedrijfsvoering en kostenstructuur van een bedrijf liggen immers niet vast voor de toekomst, maar zijn aan constante verandering onderhevig. Naast langere termijn trends (zoals digitalisering) speelt daarbij een rol dat de postmarkt een hoge dynamiek kent en relatief een grote vaste kostencomponent. Indien een bedrijf een bieding doet, maakt een bedrijf zelf een inschatting van de eigen bedrijfsvoering over de duur van de gunningsperiode en van de daarmee gepaard gaande kosten en risico's. De motie vergt van de aanbestedende dienst dat zij deze inschattingen ook maakt. Echter, tegelijkertijd moet gunning plaatsvinden op basis van transparante criteria, die toetsbaar zijn en tot een éénduidige gunning leiden. Marktpartijen moeten vooraf kunnen weten bij welke combinatie van biedingen welke uitslag volgt; ze moeten hun eigen score kunnen bepalen. Deze vereisten zijn niet te combineren met de inschatting die de aanbestedende dienst zou moeten maken van de bedrijfsvoering en kostenstructuur van een bedrijf.

Ten tweede beschikt de aanbestedende dienst niet over detailinformatie over de bedrijfsvoering of kostenstructuur van een bedrijf dat meedoet aan de bieding, noch over de bevoegdheid om deze informatie gedurende de looptijd van een contract te verzamelen of te monitoren. Deze gegevens zijn bedrijfsvertrouwelijk. Naast de te betalen lonen zou ook de marge op de productie in relatie tot het gerealiseerde volume moeten worden geanalyseerd. De transparantie-eisen zouden kunnen vergen dat de aanbestedende dienst de bedrijfsvertrouwelijke gegevens ook openbaar maakt (bij het bekendmaken van de gunning). Los van de juridische implicaties hiervan, zullen bedrijven vermoedelijk niet deelnemen aan een aanbesteding waarbij hun bedrijfsvertrouwelijke gegevens op straat komen te liggen.

Ten derde kan een gunning op basis van de vereisten in de motie ook leiden tot merkwaardige uitslagen. Bedrijf 1 kan de gunning verliezen van bedrijf 2, terwijl zij een exact vergelijkbaar bod uitbrengen in termen van prijs en kwaliteitscriteria, afhankelijk van de inschatting die de aanbestedende dienst maakt van bedrijfsvoering en kostenstructuur. Dit verhoudt zich problematisch tot zowel de transparantie als het non-discriminatiebeginsel en maakt de uitkomst van de gevolgde aanbestedingsprocedure op voorhand juridisch uiterst kwetsbaar. En, wat als de dienst een verkeerde inschatting heeft gemaakt en een bedrijf mede als gevolg daarvan in problemen komt? Ligt de verantwoordelijkheid hiervoor dan ook bij de aanbestedende dienst? Dit verhoudt zich niet tot privaat ondernemerschap en de algemene doelen die met aanbesteding worden beoogd.

Uit het voorgaande volgt dat bij het opstellen van de criteria voor aanbesteding de nodige zorgvuldigheid wordt betracht, ook ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden, maar dat tegelijkertijd deze criteria hun beperkingen kennen als instrument om goede arbeidsvoorwaarden te kunnen waarborgen. Gegeven de verschillende verantwoordelijkheden van de overheid bij aanbesteding is het kabinet dan ook van mening dat deze motie niet goed uitvoerbaar is.

De inzet van het kabinet voor het openen van de postmarkt en goede arbeidsvoorwaarden blijft hierdoor ongewijzigd en weerspiegelt de algemene strekking van de motie. Met uw Kamer is het kabinet van mening dat sprake moet zijn van fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden in de postsector. Het kabinet ziet voor zichzelf een belangrijke rol weggelegd bij het waarborgen van goede arbeidsvoorwaarden, zowel in de recente aanbesteding en in de toekomst. In deze zin volgt het kabinet de geest van de motie.

Het kabinet vertrouwt er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager