

Vergaderjaar 2020–2021

34 252

Evaluatie Aanbestedingswet 2012

Nr. 22

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 mei 2021

Voor ondernemers bieden aanbestedingen een kans om te concurreren om opdrachten van aanbestedende diensten. Opdrachten die voortvloeien uit aanbestedingen vormen een belangrijke inkomstenbron voor ondernemers en kunnen daarmee bijdragen aan het herstel na de coronacrisis. Voor de overheid zijn aanbestedingen van belang voor een doelmatige besteding van overheidsgeld. Het geschatte inkoopvolume van de Nederlandse overheid bedraagt immers ruim 86 miljard euro. Aanbestedingen kunnen daarnaast voor aanbestedende diensten een middel zijn om invulling te geven aan maatschappelijke doelen. Het kabinetsbeleid ten aanzien van aanbestedingen heeft dan ook tot doel dat zowel aanbestedende diensten als ondernemers optimaal profiteren van aanbestedingen.

Het vervolgprogramma Beter Aanbesteden (hierna: programma Beter Aanbesteden), dat onlangs van start is gegaan, draagt hieraan bij. In deze brief zal ik ingaan op de aanleiding, het doel, de inrichting en acties van het programma. Hiermee geef ik invulling aan de toezeggingen gedaan tijdens het AO Aanbesteden in oktober 2019¹ en in mijn brief van december 2020.² Tevens informeer ik uw Kamer met deze brief over het onderzoek dat ik heb laten verrichten naar het inkoopvolume van de Nederlandse overheid en de monitoringsrapportage aanbesteden die ik bij de Europese Commissie heb ingediend. Zowel het onderzoek als de monitoringsrapportage zijn als bijlage bij deze brief gevoegd³.

¹ Kamerstuk 34 252, nr. 18.

² Kamerstuk 34 252, nr. 20.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Programma Beter Aanbesteden

Aanleiding en doel programma

Gegeven de omvang en het belang van aanbestedingen is het belangrijk dat de vraag vanuit aanbestedende diensten aansluit bij wat ondernemers kunnen leveren en dat inschrijvingen van ondernemers passen bij wat aanbestedende diensten willen bereiken. In veel gevallen gebeurt dit al. Tegelijkertijd is er veel verbetering mogelijk. Denk aan een ondernemer die een nieuw innovatief idee heeft dat niet past binnen de eisen die een aanbestedende dienst in een aanbesteding stelt. Of denk aan een aanbestedende dienst die bepaalde doelen wil behalen en inschrijvingen krijgt die daar onvoldoende invulling aan geven.

Zowel bij aanbestedende diensten als ondernemers zijn er verbeteringen mogelijk. In het bovengenoemde voorbeeld kan het voor een aanbestedende dienst betekenen dat hij de aanbesteding net even iets anders had moeten inrichten dan gebruikelijk, om zo ruimte te bieden aan innovatie. En voor de ondernemer kan het zijn dat hij zijn idee in een eerder stadium actiever bij een aanbestedende dienst had moeten aankaarten.

Dit ziet vooral op de aanbestedingspraktijk. Aanbestedende diensten en ondernemers hebben tot de zomer van 2019 samen aan praktijkverbeteringen gewerkt in het vorige traject Beter Aanbesteden, met de Actieagenda Beter Aanbesteden. Bij vertegenwoordigers van beide partijen bestond de behoefte hier een structureel vervolg aan te geven. Praktijkverbeteringen vergen blijvend aandacht. Ik vind het belangrijk om deze te blijven faciliteren. Dit kan ik echter niet alleen. Het is dan ook positief dat samen met VNO-NCW/MKB-Nederland en de VNG is gewerkt aan het programma Beter Aanbesteden – als vervolg op de actieagenda. Dit programma zal de komende vier jaar, van 2021 tot en met 2024, lopen.

Het programma moet ervoor zorgen dat kennis en kunde van aanbestedende diensten en ondernemers over het aanbestedingsproces verbetert. Ook moet het programma ervoor zorgen dat beide partijen eerder en vaker met elkaar de dialoog aangaan. Zo weten aanbestedende diensten beter hoe ze de vraag die ze via een aanbesteding in de markt zetten, kunnen laten aansluiten bij het aanbod van ondernemers. Hierbij moet het programma er ook toe leiden dat ondernemers beter weten hoe ze een opdracht binnen kunnen halen. Dit moet leiden tot meer onderling begrip en vertrouwen en tot een betere samenwerking.

Inrichting programma

Uiteindelijk is een betere samenwerking en meer onderling begrip en vertrouwen iets waar aanbestedende diensten en ondernemers zelf mee aan de slag moeten. De aanbestedingsregelgeving biedt hier al ruimte voor. Wel is ondersteuning nodig. Daarom heb ik gewerkt aan de inrichting van een programmateam bij PIANOo, het expertisecentrum aanbesteden. Tijdens de begrotingsbehandeling in november 2020 hebben de leden Palland en Amhaouch een amendement ingediend.⁴ Hiermee is voor 2021 1,5 miljoen euro vrijgemaakt, en eenzelfde jaarlijks bedrag voor de periode tot en met 2024. Met dit budget wordt op dit moment het programmateam ingericht en zullen initiatieven vanuit aanbestedende diensten en ondernemers worden ondersteund. EZK, VNO-NCW/MKB-Nederland, de VNG en PIANOo zullen samen verantwoordelijk zijn voor de koers en programmering van het programma.

⁴ Kamerstuk 35 570 XIII, nr. 11.

Het programma richt zich op zowel aanbestedende diensten als ondernemers. Bij aanbestedende diensten ligt de focus op gemeenten, maar ook andere (decentrale) overheden, waaronder provincies en waterschappen, kunnen zich aansluiten. Het programmateam zal initiatieven uit de regio ondersteunen en aanjagen. Uiteindelijk weten aanbestedende diensten en ondernemers in de regio het beste waar verbetering mogelijk en nodig is. Voor zowel gemeenten als ondernemers zal er in het programmateam een aanspreekpunt (zogenaamde regiomanager) komen. Waar nodig zullen initiatieven op nationaal niveau worden versterkt of gekoppeld.

Acties

Samen met het programmateam worden de eerste acties voorbereid. Er zijn twee brede bijeenkomsten georganiseerd met belanghebbenden om hun behoefte te toetsen en te prioriteren. Hun oproep is onder andere om de kennis uit het vorige traject Beter Aanbesteden beter te verspreiden en de toepassing daarvan in de praktijk te bevorderen. Hieraan wordt gehoor gegeven door die kennis met filmpjes richting overheden en ondernemers beter te ontsluiten en door een serie regionale kennissessies te gaan organiseren voor gemeentes. Daarin komen onderwerpen aan bod die belangrijk zijn voor het bevorderen van de dialoog met ondernemers, het bevorderen van kansen voor het mkb en het stimuleren van innovaties. Denk daarbij aan inbesteden versus uitbesteden, clusteren versus splitsen van opdrachten en het inzetten van innovatiegerichte inkoopprocedures.

Daarnaast komen er marktdagen voor de ontmoeting en dialoog tussen gemeenten en bedrijven. Hier zijn in het eerdere programma goede ervaringen mee opgedaan en er bestaat een brede wens deze te continueren. Ook wordt gewerkt aan een betere toegang tot informatie over aanbesteden, speciaal voor ondernemers, op de website van PIANOo. Het programmateam zal er verder voor zorgen dat goede praktijkinitiatieven breed bekend worden. Er zijn immers al veel bestaande goede voorbeelden, waarbij aanbestedende diensten en ondernemers samen werken aan betere aanbestedingen. Zo profiteren zowel de voorlopers als de gemeente waar een verbeterslag nodig is van dit programma.

Samen optrekken met andere initiatieven en kabinetsdoelen

Praktijkverbeteringen kunnen eraan bijdragen dat aanbestedende diensten via aanbestedingen maatschappelijke doelen behalen. Het is belangrijk dat aanbestedende diensten ondernemers uitdagen om producten en diensten te ontwikkelen en aan te bieden die invulling geven aan hun maatschappelijke doelen, zoals klimaat en een circulaire economie. Het programma Beter Aanbesteden richt zich niet primair op deze doelen. Wel zie ik dat een goed inkoopproces ook een verantwoord inkoopproces moet zijn. Het werken aan maatschappelijke doelen kan voor aanbestedende diensten een belangrijke drijfveer zijn om de aanbestedingspraktijk te willen verbeteren. Daarom zal in dit programma worden samengewerkt en afgestemd met het programma Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI), zoals beschreven in het Nationaal Plan MVI 2021–2025.⁵ Zo zullen de hierboven genoemde regionale kennissessies gecombineerd worden met het programma MVI, waardoor bij de sessies ook maatschappelijk verantwoord inkopen aan de orde zal komen. Verder zullen de regiomanagers voor gemeenten zich ook bezig gaan houden met MVI.

Het gaat programma Beter Aanbesteden gaat niet over individuele aanbestedingen of individuele geschillen. Wel kunnen professionalisering

⁵ Kamerstuk 30 196, nr. 746.

van de aanbestedingspraktijk en dialoog tussen aanbestedende diensten en ondernemers bijdragen aan het voorkomen van geschillen. Zoals ik in januari van dit jaar uw Kamer heb laten weten, is het programma Beter Aanbesteden dan ook één van de maatregelen voor verbeterde rechtsbescherming bij aanbesteden.⁶

Ik kijk ernaar uit om samen met VNO-NCW/MKB-Nederland en de VNG aan de slag te gaan met het programma. Door aanbestedende diensten en ondernemers de komende jaren te ondersteunen bij praktijkverbeteringen, zet ik in op een gedragsverandering, waarbij het vanzelfsprekend is dat aanbestedende diensten en ondernemers samen kijken hoe een aanbesteding aansluit bij wat ondernemers kunnen leveren en bij de doelen van aanbestedende diensten. Vanuit PIANOo wordt actief gecommuniceerd over het programma. Op haar website is een speciale pagina ingericht, waar meer informatie te vinden is over de inrichting en activiteiten van het programma.⁷

Onderzoek inkoopvolume Nederlandse overheid

Het belang van het programma Beter Aanbesteden wordt onderstreept door het recent uitgevoerde onderzoek naar het inkoopvolume van de Nederlandse overheid en de hoeveelheid overheidsopdrachten die aan het mkb wordt gegund. Dit onderzoek is het afgelopen half jaar uitgevoerd door Significant Synergy en omvat alle overheidsinkoop die onder de reikwijdte van de Aanbestedingswet 2012 valt.

Uit het onderzoek komt naar voren dat Nederlandse overheden in 2019 voor 86,6 miljard euro aan leveringen, diensten en werken hebben ingekocht. Het gaat hierbij om aanbestedingen boven en onder de Europese drempelwaarden. Eerder onderzoek naar het inkoopvolume van de Nederlandse overheid in 2015 schatte het inkoopvolume op 73,3 miljard euro.⁸ Ook het aantal uitgevoerde aanbestedingen laat in de onderzochte periode een stijging zien, van ruim 135.000 aanbestedingen in 2017⁹ naar circa 169.000 aanbestedingen in 2019. Alhoewel 2020 niet is meegenomen in het onderzoek, laten cijfers van het aanbestedingsplatform Tenderned zien dat het aantal aanbestedingen boven de Europese drempelwaarden niet is afgenomen sinds de start van de coronacrisis.¹⁰

Het onderzoek van Significant Synergy geeft tevens aan dat de deelname van het mkb aan overheidsopdrachten in het algemeen stabiel is gebleven ten opzichte van eerder onderzoek, zowel in waarde van gegunde opdrachten als in aantallen gunningen aan het mkb. De inschatting is dat zo'n tweederde van alle overheidsopdrachten zowel in waarde als aantallen wordt verstrekt aan het mkb. Ik vind het belangrijk dat aanbestedingen door de overheid goed toegankelijk zijn voor het mkb. Het is dan ook positief dat het grootste deel van de overheidsopdrachten aan het mkb wordt verstrekt. Dit is mede relevant in het licht van de coronacrisis. Overheidsopdrachten die gegund worden aan het mkb, houden deze bedrijven aan het werk en leveren daarmee een belangrijke bijdrage aan de herstelagenda van Nederland.

⁶ Kamerstuk 34 252, nr. 21.

⁷ <https://www.pianoo.nl/nl/themas/beter-aanbesteden>.

⁸ <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/inkoopvolume-van-nederlandse-overheid-september2016.pdf>.

⁹ <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/inkoopvolume-van-nederlandse-overheid-september2016.pdf>.

¹⁰ <https://www.pianoo.nl/nl/themas/coronacrisis-en-inkoop/analyse-aanbestedingen>.

Monitoringsrapportage Europese Commissie

Het onderzoek van Significant Synergy is een belangrijk onderdeel van de monitoringsrapportage die Nederland begin mei jl. heeft ingediend bij de Europese Commissie. Op basis van Aanbestedingsrichtlijn 2014/24/EU is iedere lidstaat verplicht om periodiek te rapporteren aan de Europese Commissie over een aantal aspecten rondom de aanbestedingspraktijk. Het rapport heeft met name een terugkijkend en informatief karakter en schetst het aanbestedingslandschap in Nederland en daarnaast het staande kabinetsbeleid en de ontwikkelingen daarbinnen over de periode 2018–2020. Naast informatie over het inkoopvolume en de mkb-deelname, geeft het rapport inzage in de belangrijkste beleidsinzet van Nederland op het gebied van aanbesteden. Belangrijke thema's daarin zijn het in deze brief toegelichte programma Beter Aanbesteden, de inzet op het gebied van MVI, het traject ter verbetering van rechtsbescherming en aanbesteden en zogenaamde derde landen (buiten de EU). Bij dit laatste thema draait het met name om het creëren van meer wederkerigheid tussen aanbestedingsmarkten van de EU en derde landen, het tegengaan van oneerlijke concurrentie op de Europese aanbestedingsmarkt en het mitigeren van risico's voor de nationale veiligheid.

Tot slot

Van kantoormeubelen, groenvoorziening, tot grote infrastructurele projecten. Aanbesteden raakt veel sectoren en ondernemers en gaat om veel geld. Goed aanbestedingsbeleid kan daarom veel betekenen. Vanuit bovengenoemde thema's zet ik me hiervoor in. Specifiek met het programma Beter Aanbesteden wil ik ervoor zorgen dat ook in de komende jaren het mkb blijft profiteren van de grote hoeveelheid overheidsaanbestedingen en dat overheden meer uit aanbestedingen kunnen halen in het bereiken van hun doelen.

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