

Vergaderjaar 2010–2011

**31 144**

## **Europese aanbestedingsregels**

**Nr. 8**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 maart 2011

Op 27 januari 2011 heeft de Europese Commissie het «Groenboek betreffende de modernisering van het EU-beleid inzake overheidsopdrachten – Naar een meer efficiënte Europese aanbestedingsmarkt» uitgebracht (COM (2011)15). Met het Groenboek nodigt de Europese Commissie belangstellenden uit hun mening kenbaar te maken over de modernisering van het EU-beleid voor overheidsopdrachten.

In deze brief vindt u de kernpunten van de reactie van het Nederlandse kabinet op dit Groenboek. In de bijlage bij de brief treft u de – meer gedetailleerde en technische – antwoorden aan op de vragen die in het Groenboek worden gesteld<sup>1</sup>.

#### **Doel Groenboek**

In het Groenboek geeft de Europese Commissie aan de aanbestedingsregelgeving te willen moderniseren en vereenvoudigen, om zo te bereiken dat in een tijd van beperktere overheidsbudgetten en economische moeilijkheden publieke middelen zo efficiënt mogelijk besteed kunnen worden. De Europese Commissie wil de aanbestedingsregelgeving verduidelijken en gebruiksvriendelijker maken, om het overheden en hun leveranciers zo gemakkelijk mogelijk te maken om op transparante en concurrerende voorwaarden contracten te sluiten. Modernisering van de Europese aanbestedingsregelgeving moet leiden tot een snellere gunning van opdrachten met minder administratieve lasten, betere toegang van het midden- en kleinbedrijf tot overheidsopdrachten en meer gebruik van overheidsopdrachten ter ondersteuning van andere beleidsdoelen, zoals het bevorderen van duurzaamheid.

In het Groenboek geeft de Europese Commissie aan uiterlijk begin 2012 met een voorstel te willen komen voor herziening van de Europese aanbestedingsregelgeving.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

## **Concept-kabinetsreactie**

### **Inleiding**

Het Nederlandse kabinet verwelkomt het Groenboek over de modernisering van het EU-beleid voor overheidsopdrachten.

Hoewel de huidige Europese aanbestedingsregelgeving de concurrentie op de Europese markt voor overheidsopdrachten heeft bevorderd, overheden besparingen hebben kunnen realiseren en ondernemers een betere toegang tot overheidsopdrachten hebben gekregen, onderschrijft het Nederlandse kabinet nut en noodzaak om de Europese aanbestedingsregelgeving te herzien door deze te vereenvoudigen en moderniseren. Vereenvoudiging en modernisering zijn nodig om het midden- en kleinbedrijf een betere toegang te geven tot de markt voor overheidsopdrachten. Hierdoor kan het potentieel aan groei en innovatie, dat het midden- en kleinbedrijf biedt, nog beter worden benut.

Vereenvoudiging en modernisering is ook nodig, omdat de Europese aanbestedingsregelgeving zijn beperkingen heeft. De huidige regelgeving is zeer gedetailleerd en biedt weinig flexibiliteit. Daardoor kan verlies aan effectiviteit en efficiëntie optreden, onder andere doordat in de praktijk een sterke nadruk op de rechtmatigheid van het verloop van aanbestedingsprocedures is komen te liggen. Deze nadruk op de rechtmatigheid van de procedures heeft de afgelopen jaren geleid tot juridisering van de aanbestedingspraktijk. In Nederland is bijvoorbeeld het aantal (gepubliceerde) rechtelijke uitspraken over aanbesteden sinds 2004/2005 verdubbeld.

Hoewel vereenvoudiging en modernisering dus zeer gewenst is, acht het Nederlandse kabinet het niet nodig het huidige Europese aanbestedingskader volledig overhoop te halen. Het huidige Europese kader biedt voldoende mogelijkheden om de gewenste verbeteringen door te voeren. Bovendien biedt dit de mogelijkheid om voort te bouwen op de opgebouwde kennis en ervaring van zowel aanbestedende diensten als ondernemers. Hierdoor kunnen transitiekosten bij de overgang naar een nieuw kader voor zowel aanbestedende diensten als ondernemers tot een minimum worden beperkt.

### **Op weg naar effectiever en efficiënter aanbesteden**

Voor het kabinet is het uitgangspunt dat de overheid op een transparante en effectieve manier inkoop tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding, waarbij ondernemers een goede en eerlijke kans maken op een opdracht, en de transactiekosten voor alle partijen zo beperkt mogelijk blijven.

De Europese Commissie geeft aan prioriteit te willen geven aan het effectief en efficiënt maken van de aanbestedingsprocedures. Het kabinet zou graag zien dat dit expliciet als doelstelling in de Europese aanbestedingsregelgeving wordt verankerd.

Om invulling te geven aan deze doelstelling, zou volgens het kabinet moeten worden ingezet op:

1. verhoging van de aanbestedingsdrempels en het vergroten van de toegang tot bestaande kosteneffectieve en innovatieve aanbestedingsprocedures;
2. verbetering van de toegang van het midden- en kleinbedrijf tot overheidsopdrachten; en
3. verruiming van de mogelijkheden voor aanbestedende diensten om door middel van de aanbesteding van overheidsopdrachten externe

beleidsdoelen te ondersteunen zonder dat dit leidt tot bindende verplichtingen voor aanbestedende diensten en ondernemingen.

## **1. Verhoging drempelwaarden en bredere toepassing van procedures**

Het Nederlandse kabinet vindt dat in de Europese aanbestedingsregulering rekening moet worden gehouden met de kosten van Europese aanbestedingsprocedures. De transactiekosten voor zowel aanbestedende diensten als ondernemers zijn vaak relatief hoog. Dit geldt in het bijzonder voor opdrachten die net boven de Europese drempelwaarden voor leveringen en diensten uitkomen. Het kabinet pleit voor verhoging van de drempelwaarden voor leveringen en diensten, waarmee een betere balans tussen de baten en lasten ontstaat.

Tevens pleit het Nederlandse kabinet voor een bredere toepassing van bestaande aanbestedingsprocedures. Het gaat hierbij in de eerste plaats om een verruiming van de mogelijkheid om gebruik te maken van de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking. Deze procedure is gemiddeld de goedkoopste Europese aanbestedingsprocedure en daarnaast flexibel in de toepassing. Deze procedure biedt meer ruimte voor communicatie, waarmee vraag en aanbod beter met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht. Het Nederlandse kabinet pleit daarnaast voor breder gebruik van de concurrentiegerichte dialoog, door het gebruik hiervan niet te beperken tot «bijzonder» complexe situaties. Ruimere mogelijkheden tot het gebruik van deze procedures mogen echter niet leiden tot aantasting van de gelijke kansen voor ondernemers. Tenslotte pleit het Nederlandse kabinet voor aanpassing van het dynamisch aankoopstelsel. Door afschaffing van de verplichting tot aparte aankondiging van afzonderlijke opdrachten, kunnen gangbare producten efficiënter en effectiever worden ingekocht. Hiermee kan van het dynamisch aankoopstelsel een aantrekkelijke en bovenal bijzonder kostenefficiënte procedure worden gemaakt.

De effectiviteit van de bestaande procedures kan verder worden vergroot door ruimte te bieden voor communicatie tussen opdrachtgever en (potentiële) inschrijvers voor en tijdens een aanbestedingsprocedure. Dit kan bijvoorbeeld door de mogelijkheden tot marktconsultatie beter te verankeren in de aanbestedingsrichtlijnen. Voor het organiseren van een aanbesteding is kennis van de markt essentieel. Deze kennis kan tijdens een procedure moeilijk worden verzameld, omdat deze veelal schriftelijk verloopt en de voorschriften geen ruimte geven voor nadere afstemming. Wanneer inkopers vooraf een goede marktconsultatie kunnen doen, kan worden voorkomen dat eisen worden gesteld die leiden tot onnodige uitsluiting van ondernemers of onevenredig hoge lasten voor ondernemers. Bijkomend voordeel is dat aanbestedende diensten door marktonderzoek sneller op de hoogte raken van mogelijke varianten die de markt zou kunnen bieden.

Tenslotte is het van belang dat de Europese aanbestedingsregulering niet wordt uitgebreid met onderwerpen waarvoor het niet bedoeld is (zoals bijvoorbeeld alleenrechten en verkoop).

## **2. Vergroot de toegang voor het midden- en kleinbedrijf**

Het Nederlandse kabinet onderschrijft het streven van de Europese Commissie om het midden- en kleinbedrijf betere toegang te geven tot de markt voor overheidsopdrachten. Het midden- en kleinbedrijf biedt immers een groot potentieel aan groei en innovatie. Naar de mening van het Nederlandse kabinet draagt vereenvoudiging en een efficiënter

gebruik van de aanbestedingsprocedures bij aan die toegang. Hierdoor wordt het ook voor kleinere ondernemingen aantrekkelijker om aan een procedure deel te nemen.

De toegang van het midden- en kleinbedrijf tot overheidsopdrachten wordt vaak beperkt door onredelijke of te hoge eisen. Het Nederlandse kabinet pleit dan ook voor bijzondere aandacht voor het proportionaliteitsbeginsel. Dit beginsel zou prominenter in toekomstige EU-aanbestedingsregelgeving naar voren moeten komen. Dit mag evenwel niet leiden tot gedetailleerde Europese normen. Wat bij een specifieke aanbestedingsopdracht als proportioneel kan worden beschouwd, is onlosmakelijk verbonden met de inhoud van die opdracht. Daarom is het van belang dat maatwerk mogelijk blijft.

Ten slotte pleit het Nederlandse kabinet voor verplicht gebruik van eigen verklaringen. Inschrijvers verklaren met een eigen verklaring in het bezit te zijn van alle gevraagde bewijsstukken waarmee ze voldoen aan de voorwaarden. Door het gebruik van eigen verklaringen in de aanbestedingsregelgeving op te nemen, moet de aanbestedende dienst genoeg nemen met een eigen verklaring van inschrijvers. De aanbestedende dienst mag alleen de bewijsstukken opvragen en verifiëren van de winnende ondernemer of van de geselecteerde gegadigden. Dit verlaagt de lasten, waardoor het midden- en kleinbedrijf eerder zal inschrijven op Europese aanbestedingen.

### **3. Ruimere mogelijkheden voor realisatie andere beleidsdoelstellingen**

Bij de verwezenlijking van de Europa 2020-strategie voor een slimme, duurzame en inclusieve groei spelen overheidsopdrachten een belangrijke rol. Het Nederlandse kabinet onderschrijft dat het betrekken van andere beleidsdoelstellingen bij overheidsopdrachten een bijdrage kunnen leveren aan de verwezenlijking van de Europa 2020-strategie. Daarnaast kan strategisch gebruik van overheidsopdrachten bijdragen aan verder onderzoek en innovatie, en kan duurzaam inkopen een overgang naar een duurzame economie bevorderen.

Het is van groot belang dat overheidsinkopers over voldoende instrumenten beschikken om externe beleidsdoelen, zoals doelen voor het milieu en sociaal beleid, mee te wegen. In het algemeen voorziet het EU-regelgevend kader daarvoor al in verschillende mogelijkheden. Het Nederlandse kabinet is evenwel van mening dat deze mogelijkheden nog kunnen worden vergroot. Extra mogelijkheden kunnen bijvoorbeeld worden gevonden in de bredere toepassing van de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking en de concurrentiegerichte dialoog. Deze algemene verruiming van de mogelijkheden van aanbestedende diensten zal ook bijdragen aan het makkelijker inpasbaar maken van andere beleidsdoelstellingen zoals duurzaamheid en innovatie.

Het Nederlandse kabinet is echter geen voorstander van het opnemen van verplichtingen voor externe beleidsdoelen in het EU-regelgevend kader voor de aanbesteding van overheidsopdrachten. Dergelijke verplichtingen kunnen juist de ruimte van overheidsinkopers om efficiënt in te kopen, onnodig inperken. Het verschilt per overheidsopdracht of en op welke wijze het mogelijk is externe beleidsdoelen op een efficiënte manier te betrekken. De betrokken aanbestedende dienst is de best aangewezen instantie om deze afweging te maken. Verplichtingen om externe

doeleinden bij de aanbesteding van overheidsopdrachten op een bepaalde manier te betrekken, kunnen dus afdoen aan de efficiëntie van het inkoopproces. Dat acht het Nederlandse kabinet onwenselijk.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,  
M. J. M. Verhagen