

Vergaderjaar 2017–2018

34 252

Evaluatie Aanbestedingswet 2012

Nr. 4

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2018

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de actieagenda van het traject Beter Aanbesteden die ik later vandaag in ontvangst zal nemen. Dit moment vormt een mijlpaal voor de deelnemers aan het traject die onder leiding van de aanjager, de heer Huizing, hard gewerkt hebben om de actieagenda tot stand te brengen. Het document bevat aanbevelingen en concrete acties ter verbetering van de aanbestedingspraktijk die in woord én daad gedragen worden. Alle acties worden opgepakt door partijen die bij het traject betrokken zijn. De actieagenda is bijgevoegd bij deze brief¹.

Aanleiding en achtergrond

Mijn voorganger is gestart met het traject Beter Aanbesteden met als doel de kwaliteit van aanbestedingen in de praktijk te verbeteren. De aanleiding hiervoor was de evaluatie van de Aanbestedingswet 2012, uitgevoerd in 2015 (Kamerstuk 34 252, nrs. 1 en 2). Die evaluatie liet zien dat de toepassing van de aanbestedingsregels, zowel aan de kant van ondernemers als van aanbestedende diensten, nog voor verbetering vatbaar was. De beelden van ondernemers enerzijds en aanbestedende diensten anderzijds lieten daarnaast een duidelijk verschil zien in de beleving van de aanbestedingspraktijk. Daarom is binnen Beter Aanbesteden gekozen voor het voeren van een dialoog tussen beide partijen om die beelden, van problemen én oplossingen, nader tot elkaar te brengen. Deze aanpak is een succes op zich gebleken. Uw Kamer is hierover geïnformeerd in de brief over de voortgang van het traject Beter aanbesteden (Kamerstuk 34 252, nr. 3).

De acties van Beter aanbesteden zijn gericht op verbeteringen in de aanbestedingspraktijk, zonder onderscheid in het type aanbesteding, met als doel te komen tot een meer doeltreffende en efficiënte besteding van overheidsmiddelen. Aanbesteden is complexe materie. Dat is al zo

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

wanneer een aanbestedende dienst simpelweg in zijn behoeftes voor bijvoorbeeld bedrijfsvoering probeert te voorzien. Aanbestedende diensten hebben daarnaast echter ook de ambitie om met aanbesteden bij te dragen aan andere beleidsdoelen, zoals innovatie, sociaal beleid en duurzaamheid. De overheid staat immers voor grote opgaves. Een voorbeeld is de realisatie van een energie- en klimaatneutrale en circulaire gebouwde omgeving in 2050 binnen de Bouwagenda. Innovatiegericht, circulair en duurzaam aanbesteden lukt alleen als aanbestedende diensten het aanbesteden beheersen, strategisch kunnen inzetten en als het contact tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers constructief is. Beter Aanbesteden draagt daaraan bij.

Aanpak

De aanjager, de heer Huizing, heeft vijf regiovertegenwoordigers aangesteld. Zij hebben elk een divers regioteam samengesteld bestaande uit vertegenwoordigers van aanbestedende diensten en ondernemers. De regioteams zijn vervolgens aan het werk gegaan om de belangrijkste knelpunten te identificeren, deze onderling te bespreken en concrete en werkbare oplossingen te vinden. De regioteams waren vrij om alle knelpunten die zij zagen te bespreken. Wetgeving was daarbij bijvoorbeeld geen taboe, maar is niet of nauwelijks als knelpunt naar voren gekomen.

Om kruisbestuiving tussen de regio's te bevorderen, regio's te ondersteunen, uniformiteit te bewaken en voorgestelde acties te coördineren, is daarnaast een landelijk overleg ingericht. Hierin zijn koepels van ondernemers en aanbestedende diensten, brancheverenigingen, het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, wetenschap en advocatuur vertegenwoordigd. Deze regionale aanpak met landelijke coördinatie heeft geleid tot een coherente en breed gedragen actieagenda die aansluit op de behoeften van de praktijk.

Actieagenda

De gesprekken tussen aanbestedende diensten en ondernemers hebben geleid tot een actieagenda met 31 aanbevelingen en 23 actiepunten verdeeld over 12 thema's. De aanbevelingen zijn adviezen aan de aanbestedingspraktijk (ondernemers en aanbestedende diensten). De actiepunten bieden de praktijk concrete oplossingen en handvatten. Hieronder licht ik de actieagenda per thema kort toe.

Inkooporganisatie

Aanbesteden verdient veel meer aandacht. De overheid besteedt jaarlijks voor ruim 73 miljard euro aan en gemeentes spenderen de helft van hun budget aan inkoop. Het is dan ook van groot belang dat inkoop goed is ingebed in de organisatiestructuur van aanbestedende diensten. De plaats van de inkoopafdeling in de (gemeentelijke) organisatie is nu vaak niet een afspiegeling van het budget en het belang van inkoop. Dat is een gemiste kans, omdat inkoop een belangrijke bijdrage levert aan het bereiken van overheidsdoelen. Kennis wordt beter benut als communicatie tussen beleid, bestuur en inkoop soepel loopt. Tenderboards zijn een voorbeeld van een organisatorische oplossing hiervoor. Hierdoor wordt de inkoper op tijd en prominenter betrokken in het aanbestedingsproces, waardoor kostbare complicaties worden voorkomen en de kans op kwaliteit en wederzijdse tevredenheid groter wordt.

Kennis

Daarnaast is markt- en uitvoeringskennis onontbeerlijk voor inkopers. Een gedegen opleiding helpt daarbij, maar ik zie ook mogelijkheden voor aanbestedende diensten om meer te halen uit marktdagen met ondernemers en om samen te werken om hun kennis te bundelen. Ondernemers kunnen hun bijdrage leveren door transparant te zijn over de ontwikkelingen op hun markt. Met een hoge kwaliteit inkoop leveren aanbestedingen meer op voor alle betrokken partijen.

Inkoopbeleid

Het is voor aanbestedende diensten van belang open, transparant en uniform te communiceren over hun beleid. Zo wordt het voor ondernemers duidelijk wat men nu eigenlijk vraagt en hiermee kan het aanbod van de markt maximaal worden benut. Door inkoopkalenders- en voorwaarden zo uniform mogelijk te publiceren dragen aanbestedende diensten bij aan duidelijkheid voor ondernemers. Een andere concrete aanbeveling die in de actieagenda naar voren komt als het gaat om inkoopbeleid is het werken aan een uniform social return-beleid.

Inkoopvoorwaarden

Wat geldt voor inkoopbeleid geldt ook voor inkoopvoorwaarden. Door te werken met zo uniform mogelijke inkoopvoorwaarden en duidelijk te zijn waar afgeweken wordt bij maatwerk biedt een aanbestedende dienst transparantie. In de praktijk blijkt met name aan ondernemerszijde de zorg te bestaan dat (financiële) risico's te eenzijdig bij hen neer worden gelegd. Om dit soort zorgen op te lossen willen zij graag in gesprek met overheden over paritaire voorwaarden per branche: voorwaarden die recht doen aan de belangen van zowel overheid als bedrijfsleven in een bepaalde sector en waarover tussen hen overeenstemming bestaat. In de bouwsector bestaan die al.

Keuze procedure

De juiste procedure en een heldere, realistische offerteaanvraag zorgen voor aantrekkelijke opdrachten voor ondernemers. Bedrijven mogen niet ontmoedigd worden door te zware eisen aan de opdrachten of de hoogte van de inschrijfkosten. Door aantrekkelijke opdrachten wordt het aantal inschrijvingen hoger, waardoor er ook meer te kiezen is voor de aanbestedende dienst.

Het is belangrijk om bij het starten van de aanbesteding de juiste procedure te kiezen en deze keuze toe te lichten aan de markt. Ook de (nadere) selectiecriteria verdienen aandacht. Voorkomen moet worden dat MKB-bedrijven, mogelijk onbedoeld, afvallen bij nadere selectie.

Clustering

Het onnodig clusteren van opdrachten is verboden en bemoeilijkt de toegang van het MKB tot overheidsopdrachten. Een werkgroep brengt de problematiek rondom het clusteren van opdrachten in kaart en zal adviseren over hoe de praktijk op dit punt verbeterd kan worden. Ik zal uw Kamer vóór de zomer informeren over de resultaten van deze werkgroep en daarbij ingaan op de invulling van de motie van het lid Verhoeven (Kamerstuk 34 329, nr. 21).

Tenderkosten

Een tenderkostenvergoeding kan op zijn plaats zijn als een aanbestedende dienst bovenmatige hoge eisen aan een inschrijving stelt. Er wordt gewerkt aan een handreiking die aanbestedende diensten handvatten geeft om te bepalen wanneer een tenderkostenvergoeding geboden zou moeten worden en hoe hoog deze dan moet zijn. Ook hierover zal ik uw Kamer vóór de zomer informeren en daarbij ingaan op de invulling van de motie van het lid Bruins (Kamerstuk 34 775 XIII, nr. 101).

Gunningscriteria

Gunnen op de laagste prijs kán een gerechtvaardigde keuze zijn. Tegelijkertijd is het in het belang van zowel ondernemers als aanbestedende diensten om «prijsvechten» te voorkomen. Onderscheidende kwaliteitscriteria maken concurrentie op kwaliteit mogelijk. Het functioneel omschrijven van de te behalen doelen maakt het niet alleen voor grote ondernemingen, maar juist ook voor MKB-ers nog meer mogelijk zich te onderscheiden en met innovatieve oplossingen te komen.

Tijd, termijnen en kwaliteit beantwoording

Realistische termijnen en planningen dragen bij aan de kwaliteit van een aanbesteding. Het is een kwestie van beleefdheid om bij die planning ook rekening te houden met feestdagen. Het is daarnaast een kwestie van goed begrepen eigenbelang: een aanbestedende dienst die rekening houdt met inschrijvers krijgt wellicht meer offertes en heeft meer te kiezen. Inlichtingenrondes moeten door zowel ondernemers als aanbestedende diensten serieus genomen worden. Mondelinge inlichtingenbijeenkomsten kunnen daar wellicht aan bijdragen. Dat is wettelijk toegestaan.

Evaluatie van de aanbesteding

In de fase na het afronden van een aanbesteding zie ik veel potentieel in evaluaties. Hierdoor kunnen de ondernemers leren hoe ze hun kansen op een volgende opdracht kunnen vergroten, en kunnen de aanbestedende diensten hun relaties met de ondernemers onderhouden en op de hoogte blijven van wat er op de markt speelt.

Communicatie tussen aanbestedende dienst en marktpartij

Misschien wel het belangrijkste succes van Beter Aanbesteden komt voort uit de gevolgde aanpak. De positieve ervaringen met de regiodialogen onderstrepen het belang van onderlinge communicatie tussen aanbestedende diensten en ondernemingen. Deze communicatie is aan wettelijke kaders gebonden, maar daarbinnen is voldoende mogelijk. Dit geldt in alle fasen van het proces. Een open gesprek of marktconsultatie voorafgaand aan een aanbesteding, leidt bijvoorbeeld tot een meer realistische uitvraag, een eerlijkere verdeling van risico's en een juiste keuze van de procedure. Tijdens een aanbesteding voorkomt goede en tijdige communicatie ergernissen over termijnen. Dit geldt ook voor de kwaliteit van vragen van ondernemers en antwoorden van aanbestedende diensten.

Aandacht voor aanbesteden

De actieagenda vormt een startpunt voor verbetering van de aanbestedingspraktijk. Die verbetering ligt uiteindelijk in de handen van de ondernemers en aanbestedende diensten die die praktijk samen vormgeven. Daarnaast ligt er een taak voor landelijke partijen, zoals koepelorganisaties, maar ook mijn eigen ministerie, om verdere

bekendheid te geven aan de actieagenda en partijen te stimuleren deze op te pakken.

Vervolg: bewustzijn creëren

De acties die benoemd zijn geven voor de komende jaren een duidelijke en gedragen richting die tot beter aanbesteden moet leiden. Het doet mij deugd om te zien dat ondernemers en aanbestedende diensten, maar bijvoorbeeld ook brancheverenigingen, binnen hun eigen verantwoordelijkheid acties op zich nemen. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat biedt ondersteuning bij het uitvoeren van de acties en pakt een regierol als het gaat om de verspreiding van de aanbevelingen en acties van Beter Aanbesteden, samen met PIANOo en brancheorganisaties. Hoewel de focus van Beter Aanbesteden op kleine en middelgrote gemeentes en hun opdrachtnemers ligt, kan de inhoud relevant zijn voor alle aanbestedende diensten en opdrachtnemers.

Mijn ministerie start in de eerste helft van 2018 een communicatiecampagne over Beter Aanbesteden. Die zal gericht zijn op het verspreiden van de uitkomsten van Beter Aanbesteden en aandacht vragen voor voorbeelden van wat goed gaat. Daar zijn er namelijk voldoende van. Het is nu zaak ervoor te zorgen dat er kruisbestuiving ontstaat. Goed voorbeeld doet immers goed volgen. Hierbij is PIANOo, het expertisecentrum aanbesteden, betrokken. Als onderdeel van de campagne ga ik samen met hen in gesprek met gemeentebestuurders over de actieagenda en de kansen die Beter Aanbesteden biedt voor hun organisatie. Verder komt het landelijk overleg Beter Aanbesteden in 2018 nog bij elkaar om de voortgang van de acties te monitoren.

Doel van dit alles is uiteindelijk om een cultuuromslag te realiseren. Beter Aanbesteden is vooral bewuster aanbesteden. Die omslag vraagt om een lange adem en voortdurende aandacht voor het onderwerp vanuit overheden, (lokale) politiek, marktpartijen en brancheverenigingen. Ik zal die aandacht van mijn kant blijven vragen.

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