

Vergaderjaar 2022–2023

34 252

Evaluatie Aanbestedingswet 2012

Nr. 24

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juni 2023

Goed aanbesteden is belangrijk voor overheden én marktpartijen. Overheden kopen jaarlijks voor meer dan 80 miljard euro in. Zij willen een product van goede kwaliteit voor een eerlijke prijs en ze willen belastinggeld verstandig besteden. Voor marktpartijen betekenen aanbestedingen kansen om innovaties aan te bieden en hun bedrijf te laten groeien.

Er gebeurt veel op het terrein van aanbestedingen, op nationaal en Europees niveau. Dat raakt overheden en marktpartijen. Een voorbeeld op nationaal niveau is de uitwerking van de maatregelen die zorgen voor betere rechtsbescherming van ondernemers bij aanbesteden.¹ Of denk aan het creëren van meer bewustheid voor de risico's voor de nationale veiligheid en het toepassen van bestaande mogelijkheden in de Aanbestedingswet op Defensie- en veiligheidsgebied (Adv).² In 2022 introduceerde de Europese Commissie twee verordeningen die bijdragen aan een betere bescherming van de Europese aanbestedingsmarkt: de verordening Buitenlandse Subsidies en het Instrument voor Internationale Overheidsopdrachten.^{3, 4} In 2023 staan de introductie van nieuwe standaardformulieren voor de (elektronische) bekendmaking van (Europese) aanbestedingen en maatschappelijk verantwoord inkopen hoog op de agenda.^{5, 6}

Bovengenoemde ontwikkelingen laten zien dat aanbesteden steeds meer wordt gebruikt om beleid kracht bij te zetten, bijvoorbeeld door in een aanbesteding eisen te stellen over maatschappelijk verantwoord inkopen. Maar aanbesteden wordt ook gebruikt voor doelen als economisch herstel of handelspolitiek. Een zeker spanningsveld tussen opdrachtgever en

¹ Kamerstuk 34 252, nr. 21.

² <https://www.pianoo.nl/nl/regelgeving/crisis-en-inkoop/nationale-veiligheid-bij-inkoop-en-aanbesteden>.

³ Verordening (EU) 2022/2560 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende buitenlandse subsidies die de interne markt verstoren.

opdrachtnemer hoort bij aanbesteden. Het is dus essentieel dat overheden en marktpartijen de regels professioneel toepassen, met onderling vertrouwen en met begrip het gesprek aangaan en de noodzakelijke kennis en kunde in huis hebben.

In 2018 werd geconcludeerd dat in de onderlinge dialoog over aanbesteden nog veel te verbeteren viel en dat dit niet vanzelf van de grond kwam. Tijdens de begrotingsbehandeling in november 2020 hebben de leden Palland en Amhaouch een amendement ingediend.⁷ Hiermee is voor 2021 1,5 miljoen euro vrijgemaakt, en eenzelfde jaarlijks bedrag voor de periode tot en met 2024. Daarop is in 2021 het programma Beter Aanbesteden gestart (hierna: het programma). Dit was een vervolg op de Actieagenda Beter Aanbesteden, die in 2018–2019 was opgesteld.⁸

De uitvoering van het programma is een intensieve samenwerking tussen de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), VNO-NCW/MKB-Nederland, PIANOo (het Expertisecentrum Aanbesteden) en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK). Het doel is om de aanbestedingspraktijk verder te professionaliseren. Dat wordt bereikt door het verbeteren van de dialoog tussen markt en overheid, het vergroten bewustzijn en kennis en betere toepassing daarvan in de praktijk.

Hieronder ga ik in op de focus van het programma richting de toekomst. Daarna bespreek ik de resultaten van de Monitor Beter Aanbesteden en de behaalde resultaten het programma. Vervolgens ga ik in op het onderzoek naar het gebruik van tenderkostenvergoedingen. Ik sluit af met een conclusie.

1. Focus 2023-2024 en daarna

2023–2024: van het ontwikkelen van kennis naar toepassing in de praktijk

In de periode 2021–2022 hield het programma zich met name bezig met het verspreiden en kennis en kunde over het inkoopproces en het belang van dialoog en samenwerking bij overheden en marktpartijen. Daarnaast zette het programma in op het vergroten van onderlinge contacten op regionaal niveau.

In 2023 en 2024 verschuift de blik naar het toepassen van beschikbare kennis in de praktijk. Met andere woorden: Beter Aanbesteden gaat nog meer «het land in», met onze regiomanagers en met interactieve marktdagen en thematische verdiepingssessies voor ondernemers en overheden. Tot nu toe heeft het programma de helft van alle gemeenten in Nederland actief bereikt, dit betreft voornamelijk de grotere gemeenten. In 2023 en 2024 is daarom het doel om de overige gemeenten ook te bereiken met het programma. Daarnaast loopt een nieuwe ronde van de subsidieregeling, die partijen ondersteunt bij eigen initiatieven om kennis

⁴ Verordening (EU) 2022/1031 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juni 2022 over toegang van ondernemers, goederen en diensten uit derde landen tot de aanbestedings- en concessiemarkten van de Unie en procedures ter ondersteuning van onderhandelingen over toegang van ondernemers, goederen en diensten uit de Unie tot de aanbestedings- en concessiemarkten van derde landen (Instrument voor internationale overheidsopdrachten – IIO).

⁵ Uitvoeringsverordening (EU) 2019/1780 van de Commissie van 23 september 2019 tot vaststelling van standaardformulieren voor de bekendmaking van aankondigingen op het gebied van overheidsopdrachten en tot intrekking van Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1986 («e-formulieren»).

⁶ Zie onder meer «Buying Social – a guide to taking account of social considerations in public procurement (2nd edition)», te vinden op: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45767>.

⁷ Kamerstuk 35 570 XIII, nr. 11.

⁸ Bijlage bij Kamerstuk 34 252, nr. 4.

te vergroten en samenwerking te verbeteren. We richten ons daarbij op de onderdelen van het programma die succesvol zijn gebleken op grond van de ervaringen uit de eerste twee jaar en de bevindingen uit de Monitor Beter Aanbesteden, zoals de rol die de regiomanagers hebben in het bij elkaar (blijven) brengen van partijen.

2024 en verder: borging succesfactoren

Het doel van Beter Aanbesteden, bevorderen van professionaliteit en dialoog tussen overheid en markt, blijft ook na 2024 relevant. Ik bespreek daarom met de samenwerkingspartners hoe we de betrokkenheid van de partners en de bewezen succesfactoren uit het programma, zoals de verbindende rol van de regiomanagers, na 2024 kunnen vasthouden. Daarnaast blijft het belangrijk dat marktpartijen, overheden en hun respectievelijke koepels goed georganiseerd zijn. Door het versterken en uitbreiden van (regionale) netwerken kan samenwerking en kennisdeling worden voortgezet en geïntensiveerd. Dit leidt tot een professionelere aanbestedingspraktijk, die ervoor zorgt dat overheden een product van goede kwaliteit voor een eerlijke prijs krijgen. Marktpartijen krijgen meer kans om innovaties aan te bieden en hun bedrijf te laten groeien. PIANOo speelt nu ook al een centrale rol in het stimuleren en aanjagen van deze samenwerking en zet deze taak ook na het programma voort.

2. Monitor Beter Aanbesteden

Doel van de monitor

De Monitor Beter Aanbesteden (hierna: de monitor) heeft het effect van het programma Beter Aanbesteden onderzocht. Overheden en marktpartijen konden via een online vragenlijst met zogenoemde spiegelvragen⁹ ervaringen delen over hun onderlinge interactie.

Resultaten

Met 88 respondenten is de grootte van de steekproef beperkt. Toch levert de monitor interessante inzichten op. Partijen spreken vaker dezelfde taal en krijgen meer inzicht in elkaars belangen. Het onderling vertrouwen neemt toe, maar nog altijd sprake van een mate van wij/zij-denken. De monitor laat zien dat overheden en marktpartijen in een aantal gevallen een verschil van beleving ervaren. Overheden geven bijvoorbeeld aan dat zij gemiddeld gezien voldoende ruimte bieden voor dialoog met de markt, terwijl marktpartijen nog ruimte voor verbetering zien. En waar marktpartijen het beeld hebben dat zij goed op de hoogte zijn van de aanbestedingsregels, vinden overheden dat dit nog beter kan.¹⁰

Wij/zij-denken bij aanbesteden is nooit volledig te voorkomen, maar er valt ook nog veel te winnen door dit terug te dringen. Zo kwam in mijn werkbezoek Beter Aanbesteden van 31 mei 2023 naar voren dat er al in toenemende mate op kwaliteit gegund wordt of met bouwteams¹¹ wordt gewerkt, maar dat de laagste prijs ook nog vaak een doorslaggevende factor is. Dit geeft voor ondernemers vaak weinig ruimte om hun innovatieve aanbod te presenteren. Het is essentieel dat partijen weten

⁹ Aanbestedende diensten en marktpartijen krijgen stellingen over zichzelf, dezelfde stelling wordt ook voorgelegd aan de andere partij over hen.

¹⁰ Zie het rapport in de bijlage voor een uitgebreide toelichting op de monitor en de volledige resultaten.

¹¹ Bij een opdracht met bouwteams gaat bijvoorbeeld over de bouw van een woonwijk, hier wordt dan aan meerdere aannemers de opdracht gegund. Bij de uitvoering van de bouw wordt samen met de kopers van het huis gekeken welke aannemer het beste bij de bouw van hun huis past.

wat zij van elkaar verlangen en wat de achterliggende behoeften en verwachtingen zijn. Tijdens het werkbezoek werd bijvoorbeeld het belang van goede nazorg uitgelicht, wanneer een aanbestedende dienst haar keuze voor een ondernemer goed motiveert, zal er ook begrip zijn bij de verliezende partijen voor de keuze. Investeren in de dialoog blijft dus nuttig en nodig.

3. Acties en resultaten

Het programma heeft in de eerste twee jaar veel concrete resultaten opgeleverd. Het programma heeft ingezet op regionale ondersteuning, het organiseren van bijeenkomsten, het uitvoeren van projecten en een subsidieregeling. In de bijlage «Beter Aanbesteden – Activiteiten en resultaten 2022» vindt u concrete voorbeelden van de activiteiten van 2022. Dit is de verdienste van de goede samenwerking tussen de partners van het programma (VNG, VNO-NCW/MKB-NL, PIANOo en het Ministerie van EZK). Het gezamenlijke beeld over de behaalde resultaten is positief. Hieronder ga ik in op deze resultaten. Tegelijk is de conclusie dat behoefte blijft aan verdere verbetering, zoals op het gebied van intern opdrachtgeverschap, het verkennen van de ontwikkelingen in de markt en het over en weer uitspreken van verwachtingen.

Regionale ondersteuning

De verbindende rol van de vier regiomanagers wordt door overheden en marktpartijen als zeer positief ervaren. De regiomanagers signaleren kansen, gedeelde uitdagingen en informatiebehoeften bij overheden en marktpartijen door met ze in gesprek te gaan. Waar nodig brengen zij partijen bij elkaar in landelijke en regionale bijeenkomsten. Ook verwijzen zij naar beschikbare instrumenten, informatie en initiatieven. Zij dragen daarmee voor een groot deel bij aan de doelstelling van het programma. Deze rol blijft ook na afloop van het programma van groot belang. Daarom bekijk ik met de samenwerkingspartners hoe de rol en inzet van de regiomanagers ook na 2024 kan worden voortgezet.

Bijeenkomsten

Het programma organiseert regionale, sectorale en landelijke bijeenkomsten, zoals marktdagen en verdiepingssessies. Het doel hiervan is om partijen in staat te stellen elkaar beter te leren kennen en kennis te delen. Deze bijeenkomsten zijn gericht op het vergroten van het bewustzijn over het belang en de kracht van aanbesteden, het bevorderen van de dialoog en samenwerking, kennisoverdracht over het proces van aanbesteden en het zelf toepassen van kennis en inzichten. In 2021 en 2022 zijn 31 goed ontvangen bijeenkomsten en webinars georganiseerd, met ruim 1700 deelnemers uit beide doelgroepen.¹²

De Week van Beter Aanbesteden verdient een bijzondere vermelding. In de week van 28 maart 2022 is een week vol inspirerende gesprekken, verdiepingssessies, tips en nieuwe tools georganiseerd. De Week van Beter Aanbesteden werd positief gewaardeerd en gemiddeld beoordeeld met een 7,4. Met name de verdiepingssessie (MKB-)vriendelijk inkopen werd zeer goed ontvangen. De Week van Beter Aanbesteden keerde dan ook terug in de week van 27 maart 2023.

¹² Zie ook de bijlage «Beter Aanbesteden – Activiteiten en resultaten uit 2022».

Projecten

Met gerichte projecten werkt het programma aan het vergroten van kennis en het bieden van praktische handvatten voor zowel overheden als marktpartijen. Deze projecten gaan over vier thema's: het bevorderen van samenwerking en dialoog, een professioneel inkoopproces, het inzetten van aanbesteden als strategisch instrument om maatschappelijke doelen te bereiken, en voorlichting.¹³ De resultaten zijn voor de doelgroep toegankelijk gemaakt via de website van PIANOo.¹⁴ Voorbeelden zijn «Aanbesteden op 3 A4», concrete handvatten voor samenwerking en informatieve filmpjes. In 2023 en daarna wordt ingezet op verdere verspreiding en toepassing van de kennis die in de projecten is verzameld.

Subsidieregeling

Gemeenten, MKB-ondernemers, brancheorganisaties en ondernemersverenigingen die de aanbestedingspraktijk in hun regio of branche willen verbeteren, konden hiervoor in 2022 een projectsubsidie aanvragen. In totaal was 400.000 euro beschikbaar, met een maximum van 25.000 euro per aanvraag. De animo was groot. Ruim voor de einddatum was het subsidiebudget uitgeput en verdeeld over achttien projecten. Daarvan gaat het overgrote deel over de verbetering van de aanbestedingspraktijk, waar zowel overheden als marktpartijen van profiteren.¹⁵ Zo verbetert de gemeente Eindhoven de communicatie met de (regionale) ondernemers door een communicatieplatform inkoop en aanbesteding, werkt de Organisatie voor Erkende Verhuizers aan de ontwikkeling van circulaire verhuisdiensten en introduceert Cedris, de Nederlandse brancheorganisatie voor sociale werkgelegenheid en arbeidsintegratie, een «Community of Practice», die Cedris en haar leden helpt om op een eenvoudige manier gericht documenten, methodieken, instrumenten, informatie en vraagstukken te delen met collega-professionals.

Vanwege het succes is de subsidieregeling op 13 maart 2023 opnieuw opengesteld, dit keer voor een bedrag van 200.000 euro. Dit budget is ook volledig uitgeput.¹⁶

4. Onderzoek tenderkostenvergoeding

Als actiepunt van de Actieagenda Beter Aanbesteden 2018–2019 is een handreiking tenderkostenvergoeding opgesteld (hierna: de handreiking).¹⁷ Tegelijkertijd heeft mijn voorganger, ter uitvoering van de motie van het lid Bruins c.s., toegezegd te onderzoeken hoe vaak tenderkostenvergoedingen in de praktijk worden verstrekt.¹⁸

Eind 2022, begin 2023 heeft Significant hiernaar onderzoek uitgevoerd. Bij deze brief bied ik het onderzoek aan uw Kamer aan.¹⁹ Het onderzoek laat zien dat het gebruik van de tenderkostenvergoeding laag is en niet significant is toegenomen sinds de laatste meting. Een groot deel van de respondenten is bekend met de handreiking. Maar dit lijkt niet gezorgd te

¹³ Zie ook de bijlage «Beter Aanbesteden – Activiteiten en resultaten uit 2022»

¹⁴ <https://www.piano.nl/nl/themas/beter-aanbesteden/themas-projecten>.

¹⁵ <https://www.piano.nl/nl/themas/beter-aanbesteden/subsidieregeling/subsidie-beter-aanbesteden-2022>.

¹⁶ <https://www.piano.nl/nl/themas/beter-aanbesteden/subsidieregeling-beter-aanbesteden>.

¹⁷ <https://www.piano.nl/nl/document/16140/handreiking-tenderkostenvergoeding>. De handreiking gaat in op de wettelijke grondslagen voor tenderkostenvergoeding zoals die in de Aanbestedingswet 2012 en de Gids Proportionaliteit te vinden zijn.

¹⁸ Kamerstuk 34 775 XIII, nr. 101 (motie), Kamerstuk 34 252, nr. 9 (toezegging en handreiking).

¹⁹ Het onderzoek is te vinden in de bijlage bij deze brief.

hebben voor meer tenderkostenvergoedingen door aanbestedende diensten.

Ik vind het belangrijk dat aanbestedende diensten voldoende oog hebben voor de soms hoge kosten die ondernemers moeten maken om in te schrijven op een aanbesteding, of de gevolgen van een late intrekking. De handreiking biedt handvatten om tot een goede afweging te komen. Ik ga in gesprek met de partners van het programma over waarom het gebruik van tenderkostenvergoeding achterblijft en hoe we het gebruik van de handreiking nog meer kunnen stimuleren.

5. Conclusie

Aanbesteden gaat over de besteding van publiek geld. Goede aanbestedingsregels bevorderen transparante, proportionele besluiten van overheden en dragen bij aan gezonde concurrentie tussen marktpartijen. Bovenstaande laat zien dat het belangrijk is en blijft dat overheden en marktpartijen elkaar begrijpen, waarderen en vertrouwen. Het programma Beter Aanbesteden heeft hier de afgelopen twee jaar zichtbaar aan bijgedragen en blijft dit doen, in samenwerking tussen VNO-NCW/MKB-Nederland, VNG, PIANOo en EZK.

Het zorgvuldig opgebouwde wederzijdse vertrouwen mag na 2024 niet weer verdwijnen. Ik ga er daarom met de samenwerkingspartners voor zorgen dat we de intensieve samenwerking en onderlinge betrokkenheid bij dit onderwerp behouden, zodat de effecten van het programma ook na 2024 merkbaar blijven. Vanzelfsprekend houd ik uw Kamer hiervan op de hoogte.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens