

Vergaderjaar 2017–2018

29 453

Woningcorporaties

Nr. 477

NADER VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 23 mei 2018

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de brief van 20 februari 2018 over het verslag van een schriftelijk overleg inzake informatie over het besluit van de Europese Commissie om een inbreukprocedure tegen Nederland te starten (Kamerstuk 29 453, nr. 468).

De vragen en opmerkingen zijn op 23 maart 2018 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgelegd. Bij brief van 22 mei 2018 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Ziengs

De adjunct-griffier van de commissie,
De Vos

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de antwoorden van de Minister op de vragen die zijn gesteld in het schriftelijk overleg over het besluit van de Europese Commissie om een inbreukprocedure tegen Nederland te starten. Deze leden bedanken de Minister, maar hebben nog een paar aanvullende en verhelderende vragen. Het valt de leden van de VVD-fractie op dat er veel informatie ontbreekt. Het is voor de Kamer van belang dat er meer informatie bekend is, voordat zij een goed oordeel kan vellen. Daarnaast is het voor de Minister van belang voldoende informatie te hebben om het Nederlandse standpunt goed te kunnen verdedigen in de inbreukprocedure. Daarom ontvangen voorgenoemde leden op een aantal onderdelen graag aanvullende, concrete informatie.

Ten eerste lijkt er niet voldoende informatie beschikbaar te zijn over de eenmalige kosten van een mogelijke overstap naar verplichte aanbesteding. Dat komt met name omdat er weinig informatie is over de huidige aanbestedingspraktijk bij woningcorporaties. Is de Minister bereid om voldoende informatie op tafel te krijgen, zodat zij zelf en de Kamer een goede afweging kunnen maken? De leden van de VVD-fractie ontvangen hier graag concrete informatie over.

Ten tweede lijkt er niet voldoende informatie te zijn over de kostenbesparingen op bijvoorbeeld onderhoudskosten, huisvesting en informatietechnologie (IT) door aanbesteden. Dat komt met name omdat deze besparingen mede afhangen van de huidige concurrentiedruk in de markt. Waar hangen deze besparingen nog meer van af? Hoeveel geven corporaties nu gezamenlijk uit aan onderhoudskosten, huisvesting en IT? Hoeveel kosten kunnen met de huidige concurrentiedruk worden bespaard?

Tot slot vragen deze leden waarom de Minister in haar antwoorden meerdere malen verwijst naar de nationale Aanbestedingswet. Corporaties vallen daar nu nog niet onder. Als uit de gevraagde informatie blijkt dat toch veel kostenbesparingen mogelijk zijn, is de Minister dan bereid te onderzoeken of corporaties onder de Aanbestedingswet kunnen vallen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de antwoorden van de Minister op vragen over informatie over het besluit van de Europese Commissie om een inbreukprocedure tegen Nederland te starten (Kamerstuk 29 453, nr. 468). Zij hebben evenwel nog enige vragen hierover.

De leden van de CDA-fractie lezen in de beantwoording dat de Minister niet over een rechtsvergelijkend onderzoek naar de praktijk van aanbesteden door woningcorporaties in Europa beschikt. Deze leden wijzen erop dat er wel veel andere aanpalende studies en onderzoeken zijn over de algemene verschillen tussen de stelsels, zoals de literatuurstudie ten behoeve van de parlementaire enquête Woningcorporaties (Kamerstuk 33 606, nr. 8). Zij wijzen erop dat die studie stelt dat in Nederland de sociale huursector omvangrijk en uniek is in haar zelfstandigheid en afwezigheid van directe subsidies. Voorgenoemde leden verzoeken de Minister hierop te reflecteren.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Minister stellig van mening is dat het zijn van aanbestedende dienst geen invloed heeft op de beoordeling of corporaties gezien moeten worden als publieke organisaties. Deze leden vragen daarom of de Minister wil ingaan op een recent artikel in het Tijdschrift Aanbestedingsrecht («Oooh, oooh, de woco!», 2018/1) van Ann-Marie Kühler. De auteur geeft verschillende onvoorziene juridische gevolgen aan op het moment dat de corporaties als publiek-rechtelijke instellingen moeten acteren. Voorgenoemde leden zijn daarom benieuwd of de Minister de mening van de auteur deelt en of aangeven kan worden wat deze mededingingsrechtelijke of staatssteunrechtelijke gevolgen zouden inhouden in het geval woningcorporaties zouden handelen als aanbestedende dienst.

II. Reactie van de Minister

In mijn schrijven van 20 februari jl. (Kamerstuk 29 453, nr. 468) heb ik schriftelijke vragen beantwoord naar aanleiding van het besluit van de Europese Commissie van 7 december 2017 om een inbreukprocedure tegen Nederland te starten.

Op 23 maart jl. hebben de leden van de VVD-fractie en CDA-fractie vragen gesteld en opmerkingen gemaakt op bovengenoemde brief.

De leden van de VVD-fractie stellen dat er niet voldoende informatie beschikbaar lijkt te zijn over de eenmalige kosten van een mogelijke overstap naar verplichte aanbesteding. De leden stellen dat dat met name komt omdat er weinig informatie is over de huidige aanbestedingspraktijk bij woningcorporaties. De leden vragen of ik bereid ben om voldoende informatie op tafel te krijgen, zodat zij zelf en de Kamer een goede afweging kunnen maken.

De eenmalige kosten van het implementeren van Europees aanbesteden zullen doorgaans bestaan uit het eigen maken van de betreffende regels (Aanbestedingswet 2012) en ervaring op doen met het Europees aankondigen van de aanbesteding via TenderNed (systeem voor digitaal aanbesteden). Per aanbestedende dienst zullen die kosten echter sterk verschillen. Wanneer al eerder Europees of openbaar is aanbesteed zullen die kosten lager zijn. Zoals in mijn eerdere antwoorden genoemd, geeft een themaonderzoek van de Autoriteit woningcorporaties (Aw) enig inzicht in de aanbestedingspraktijk van corporaties (zie publicatie ILT d.d. 12 februari 2018). De corporaties geven aan dat in 23% van de gevallen de opdracht openbaar wordt aangekondigd (21% procedure met voorselectie en 2% openbare procedure). Voor het overige hangen de kosten sterk af van de leercapaciteit van de individuele aanbestedende diensten. Dit hangt weer mede af van de omvang van de aanbestedende dienst en het aantal aanbestedingen dat een individuele aanbestedende dienst per jaar doet. Tegelijk zullen bij grotere aanbestedende diensten meer medewerkers in de nieuwe regels getraind moeten worden. Voor een kleine dienst, die alleen af en toe een opdracht heeft die Europees moet worden aanbesteed, zal bovendien gelden dat het niet zinvol is de kennis steeds up-to-date te houden. Zij zullen waarschijnlijk kiezen tussen elke keer opnieuw de regels leren of een externe onderneming de aanbesteding laten verzorgen. Het zijn in deze gevallen geen eenmalige kosten, maar ze zijn dan onderdeel van de structurele lasten.

Het is om deze reden dat de eenmalige kosten niet goed zijn in te schatten en met de nodige nuances zijn beschreven. In eerdere onderzoeken naar lasten van de Aanbestedingswet 2012 zijn de eenmalige lasten ook niet in kaart gebracht, deze onderzoeken gingen uit van een overstap van het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten naar de Aanbeste-

dingswet 2012 en niet van een situatie waarin geen regelgevend kader van toepassing is naar de Aanbestedingswet 2012. Het is echter aanneemelijk dat de eenmalige kosten in vergelijking met de structurele kosten beperkt zullen zijn. De kosten van en tijdsbestedingen voor trainingen die worden aangeboden op het gebied van Europees aanbesteden en het aanbesteden via TenderNed geven een indicatie. De kosten van een training in de regels van de Aanbestedingswet 2012 en het leren aanbesteden via TenderNed bedragen tussen de 2000 en 4.000 euro (kosten training en tijdsinzet van een medewerker). Zoals in mijn vorige antwoorden aangegeven bleek uit de evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 dat een aanbesteding naar werken boven de Europese aanbestedingsdrempel, gemiddeld zo'n € 20.000 lasten per aanbesteding voor de aanbestedende dienst met zich meebrengt. Voor leveringen en diensten boven de Europese drempel is dit ongeveer € 17.000 per aanbesteding. Tegen deze achtergrond acht ik een nader onderzoek ten aanzien van de eenmalige kosten voor de sector niet zinvol.

In de tweede plaats stellen de leden van de VVD-fractie dat er niet voldoende informatie lijkt te zijn over de kostenbesparingen op bijvoorbeeld onderhoudskosten, huisvesting en informatietechnologie (IT) door aanbesteden.

Waar hangen deze besparingen nog meer van af? Hoeveel geven corporaties nu gezamenlijk uit aan onderhoudskosten, huisvesting en IT? Hoeveel kosten kunnen met de huidige concurrentiedruk worden bespaard?

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de totale uitgaven van de sector aan onderhoudskosten, huisvesting en IT.

Kostencategorie	Kosten per verhuurbare eenheid (€)	Kosten voor gehele sector per jaar (x€ 1 mln.)
Instandhoudingskosten	2.029	4.862
Waarvan mutatieonderhoudskosten	229	532
Waarvan planmatig onderhoudskosten	970	2.256
Waarvan reparatieonderhoudskosten	355	825
Waarvan investeringen in woningverbeteringen	537	1.248
ICT-kosten	77	179
telecommunicatiekosten	7	17
Huisvestingskosten	41	95

Bron: Aedes

Aedes heeft sinds 2013 ingezet op een verdere professionalisering van het opdrachtgeverschap. Dit gebeurt onder andere door het uitvoeren van de Aedes benchmark waarbij de prestaties van corporaties worden vergeleken. Aan deze benchmark zijn ook leertrajecten verbonden waar corporaties van elkaar kunnen leren. Daarnaast wordt er gewerkt aan het professionaliseren van het opdrachtgeverschap. Dit dient twee doelen: efficiënter en effectiever werken. Efficiënter in de zin dat de kosten verlaagd worden en effectiever doordat de verhouding tussen prijs en kwaliteit verbetert.

Aanbesteden in plaats van het onderhands verlenen van opdrachten kan leiden tot een lagere prijs en/of betere kwaliteit, doordat meerdere aanbieders concurreren voor de opdracht. Of er inderdaad voordeel kan worden behaald en hoe groot dat voordeel is, hangt af van meerdere factoren. Als het om een standaardopdracht gaat die vaker wordt uitgevoerd en waarvan de prijzen bekend zijn, is de kans op voordeel kleiner. Ook is in een markt waarin veel aanbieders al stevig met elkaar concurreren de kans kleiner dat aanbesteden voordeel oplevert dan wanneer er sprake is van weinig concurrentie. Dit geldt ook voor het geval dat niet de stap wordt gemaakt van onderhands verlenen van opdrachten naar Europees aanbesteden, maar van bijvoorbeeld drie aanbieders uitnodigingen bij een aanbesteding naar Europees aanbesteden. In het laatste geval is de kans op voordeel kleiner, omdat al geconcentreerd wordt om de opdracht. Als meerdere partijen gaan aanbesteden op een markt, kan daarmee de markt als geheel ook concurrerender worden. Ook een partij die niet aanbesteedt zou daarvan kunnen profiteren. Over de mogelijke besparing door Europees aanbesteden bij de corporatiesector is daarom geen inschatting te geven. Corporaties zetten verschillende opdrachten op verschillende markten uit en het is niet mogelijk te voorspellen hoe deze markten zich zullen ontwikkelen als corporaties daarop Europees gaan aanbesteden.

De mogelijke besparingen hangen verder af van de kosten die een aanbesteding met zich meebrengt. Hoe efficiënter dit intern wordt georganiseerd hoe lager de kosten zullen zijn. Echter is het voor corporaties die niet zo vaak een aanbesteding doen lastig om de kennis op peil te houden waardoor er bij een aanbestedingstraject extra kosten gemaakt moeten worden. In mijn eerdere beantwoording heb ik de resultaten uit de evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 aangehaald.

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie waarom de Minister in haar antwoorden meerdere malen verwijst naar de nationale Aanbestedingswet. Corporaties vallen daar nu nog niet onder. Als uit de gevraagde informatie blijkt dat toch veel kostenbesparingen mogelijk zijn, is de Minister dan bereid te onderzoeken of corporaties onder de Aanbestedingswet kunnen vallen?

In de nationale Aanbestedingswet 2012, waarin de implementatie van de Europese aanbestedingsrichtlijn heeft plaatsgevonden, is het opgenomen begrip «publiekrechtelijke instelling» -dat bepalend is voor de aanbestedingsverplichting- ongewijzigd overgenomen. Indien een woningbouwcorporatie als zodanig zou worden aangemerkt, heeft dit automatisch tot gevolg dat de corporatie gehouden is de in de nationale Aanbestedingswet 2012 opgenomen eisen na te leven. Dit betreft ook de verplichting om bij opdrachten onder de Europese drempelwaarden transparant te handelen en proportionele selectie- en gunningcriteria te hanteren die in aanvulling op de richtlijn is opgenomen in de Aanbestedingswet 2012.

Het vallen van een corporatie onder de nationale Aanbestedingswet 2012 is derhalve een automatisch rechtsgevolg als woningcorporaties worden gekwalificeerd als «publiekrechtelijke instelling» op basis van de criteria uit de Aanbestedingswet 2012. Zoals in mijn eerdere antwoorden aangegeven, ben ik van mening dat woningcorporaties niet aanbestedingsplichtig zijn op grond van het Europees recht, omdat de overheid op grond van het bestaande toezicht opdrachtverlening van woningcorporaties niet kan beïnvloeden.

De leden van de CDA-fractie hebben aangegeven dat zij in de beantwoording van de eerdere vragen hebben gelezen dat de Minister niet over een rechtsvergelijkend onderzoek naar de praktijk van aanbesteden door woningcorporaties in Europa beschikt. Zij wijzen erop dat er wel veel andere aanpalende studies en onderzoeken zijn over de algemene verschillen tussen de stelsels, zoals de literatuurstudie ten behoeve van de parlementaire enquête Woningcorporaties (Kamerstuk 33 606, nr. 8). Zij wijzen er daarnaast op dat die studie stelt dat in Nederland de sociale huursector omvangrijk en uniek is in haar zelfstandigheid en afwezigheid van directe subsidies en vragen de Minister hierop te reflecteren.

Uit de literatuurstudie in het kader van de parlementaire enquête woningcorporaties komt naar voren dat er in de sociale huursector veel verschillen zijn in Europa. Hierbij wordt met name het accent gelegd op de eigendom van sociale huurwoningen en financiering ervan (met name afhankelijkheid van overheidsmiddelen). In Nederland is sprake van private ondernemingen (in tegenstelling tot andere landen) die enkel gebruik maken van garanties van de overheid (in tegenstelling tot andere landen die ook subsidies en overheidsleningen verstrekken aan de sociale huursector). Samenvattende conclusie van de literatuurstudie is dat de Nederlandse sociale huursector omvangrijk is en uniek in haar zelfstandigheid ten opzichte van de overheid en afwezigheid van directe subsidies.

De private rechtsvorm van corporaties en de afwezigheid van directe subsidies spelen geen rol in de overweging van de Europese Commissie om de inbreukprocedure te starten. Zoals in mijn eerdere antwoorden aangegeven, gaat het daarbij met name om de kwalificatie van het toezicht vanuit de overheid. De Commissie is van mening dat op basis van het toezicht vanuit zowel de oude als de nieuwe Woningwet de corporatiesector onder de criteria voor Europees aanbesteden valt. In de genoemde studie wordt geen aandacht besteed aan het toezicht van de overheid op corporaties.

Ten slotte constateren de leden van de CDA-fractie dat de Minister stellig van mening is dat het zijn van aanbestedende dienst geen invloed heeft op de beoordeling of corporaties gezien moeten worden als publieke organisaties. Deze leden vragen daarom of de Minister wil ingaan op een recent artikel in het Tijdschrift Aanbestedingsrecht («Oooh, oooh, de woco!», 2018/1) van Ann-Marie Kühler. De auteur geeft verschillende onvoorziene juridische gevolgen aan op het moment dat de corporaties als publiekrechtelijke instellingen moeten acteren. De leden zijn daarom benieuwd of ik de mening van de auteur deel en of aangeven kan worden wat deze mededingingsrechtelijke of staatssteunrechtelijke gevolgen zouden inhouden in het geval woningcorporaties zouden handelen als aanbestedende dienst.

Het is niet zo dat de kwalificatie «aangebestedende dienst» woningcorporaties zal doen transformeren van (commerciële) ondernemingen tot publieke organisaties, zoals de auteur kennelijk veronderstelt. Volgens de Europese aanbestedingsrichtlijn is de aanbestedingsplicht niet exclusief gereserveerd voor publieke organisaties. Ook ondernemingen met een eigen private rechtsvorm, die in het algemeen belang werkzaam zijn en waarop de overheid toezicht uitoefent, komen in beeld, zoals de discussie over de woningcorporaties bewijst. Die discussie laat onverlet dat woningcorporaties in mededingingsrechtelijke zin onderneming zijn en blijven en met goedkeuring van de Europese Commissie sociale woningbouw en maatschappelijk vastgoed mogen realiseren op basis van een aantal steuninstrumenten.