

Voorstel Aanbestedingswet naar Tweede Kamer

Vorige maand heeft minister Brinkhorst van Economische Zaken het voorstel voor de nieuwe Aanbestedingswet, die de huidige Raamwet EEG-voorschriften moet vervangen, naar de Tweede Kamer gestuurd. De nieuwe wet, die naar verwachting in 2007 in werking zal treden, biedt de mogelijkheid om in aanvulling op Europese regelgeving, ook nationaal beleid te ontwikkelen.

Onduidelijkheid. Dat is zo'n beetje de overkoepelende term die als predikaat op de huidige Europese aanbestedingsregelgeving kan worden geplakt. Het Ministerie van Economische Zaken, eindverantwoordelijk voor Europese aanbestedingen, noemt dat in mooi ambtelijk jargon 'de ontoegankelijkheid van de regelgeving'. Of in goed Nederlands: (semi)overheden tasten soms in het duister wanneer welke regels gelden.

De nieuwe Aanbestedingswet tackelt dit probleem en nog een handjevol andere knelpunten die naar voren kwamen uit de parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid. Daaruit bleek bijvoorbeeld dat de naleving van aanbestedingsrichtlijnen te wensen overlaat, de professionaliteit van de aanbestedende dienst vaak ondermaats en er vraagtekens kunnen worden gezet bij de integriteit van ondernemers.

Om die groep uit te sluiten, verplicht de nieuwe wet na invoering tot een integriteitstoets. Het wetsvoorstel regelt ook dat opdrachtgevers geen disproportioneel zware selectiecriteria aan bedrijven kunnen stellen. Verder zorgt vereenvoudiging van procedures er voor dat de administratieve lasten worden verlaagd, zowel voor ondernemers als voor de uitbestedende (semi-)overheid.

Daar kan flink het mes in, leert een onderzoek dat Significant in opdracht van EZ in aanloop naar de nieuwe wet uitvoerde. Alleen al door harmonisering van de selectie-eisen en het digitaliseren van het aanbestedingsproces, zou in de selectiefase de helft op aanbestedingskosten kunnen worden bespaard. De administratieve lasten vallen daardoor naar verwachting jaarlijks miljoenen euro's lager uit.

Dat aanbestedende bedrijven en de overheden onnodig met administratieve lasten worden opgezaagd, komt onder meer door de diversiteit aan

aanbestede opdrachten, wijst het onderzoek uit. 'Overheden hanteren veel verschillende definities voor selectiecriteria en vragen op tal van manieren om bewijsstukken en achtergrondinformatie over vergelijkbare aanbestedingen', zegt Patrick Tazelaar van Significant. Als reden voor die verschillen noemt hij onder meer het uiteenlopende kennis- en ervaringsniveau van aanbesteders. 'Ook onvoldoende inzicht in de leveranciersmarkt is daar debet aan'.

Een vertaalslag van Europese regelgeving naar een nationaal juridisch kader. Dat is volgens Angelique van Sluijs de essentie van de nieuwe wet. Van Sluijs, werkzaam voor adviesbureau Emeritor en lid van een werkgroep van NEVI Publiek (het netwerk voor inkopers en aanbesteders uit de publieke sector) die aanbevelingen voor de nieuwe wet deed mist 'inhoud'.

'Aan de praktische uitvoerbaarheid van de aanbestedingsregels wordt te weinig aandacht besteed. Inkopers verwachten meer en zijn teleurgesteld dat vooral die inhoudelijke invulling niet uit de verf is gekomen. We hopen dat bij toekomstig juridisch kader NEVI Publiek meer praktische aspecten in kan brengen. 'Daarin willen we het geluid van de publieke inkopers door laten klinken', aldus Van Sluijs.

Beleidsmedewerker Ann-Marie Kühler van de VNG ziet wel een winstpunt: het streven van het kabinet om met de wet een 'coherent wettelijk kader' te scheppen. 'De regelgeving was teveel versnipperd, eenduidigheid was daardoor ver te zoeken. Mede daarom moet de nieuwe wet een wettelijk kader gaan vormen, zowel voor bestaande nationale en Europese regelgeving als voor bepalingen die Brussel in de toekomst nog gaat opleggen.

Zo maakt de nieuwe wet het mogelijk om het Bao (Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten) en het

Bass (Besluit aanbestedingsregels speciale sectoren) in te passen die eind vorig jaar van kracht werden (*zie kader, red.*). Behalve eenduidigheid door stroomlijning van de versnipperde regelgeving is die nationale 'component, zoals Kühler het noemt, een belangrijke meerwaarde van de nieuwe wet. 'Het biedt de mogelijkheid om Europese wet- en regelgeving af te stemmen op de nationale – Nederlandse – situatie.'

De VNG is betrokken geweest bij de voorbereidingen van de verschillende concepten van de Aanbestedingswet, onder andere via het Interdepartementaal Overlegorgaan Europese Aanbestedingsvoorschriften (IOEA). In een algemene reactie benadrukt de gemeentelijke koepel het belang van de actieve betrokkenheid van de VNG en gemeenten, zowel bij de uitwerking van nationaal beleid in de ministeriële regelingen als bij de AMVB's die in het in het wetsvoorstel worden aangekondigd.

De VNG vindt het bij een verdere uitwerking van het wetsvoorstel belangrijk dat autonome bevoegdheden van gemeenten overeind blijven, dat de lasten voor overheden worden beperkt en dat er naar deregulering wordt gestreefd.

De VNG pleit er ook voor dat departementen onderling voorstellen met aanbestedingsaspecten afstemmen, niet alleen met elkaar maar ook met het voor aanbesteden eindverantwoordelijke Ministerie van EZ. Zo zouden de

Ministeries van VWS en EZ de aanbestedingsaspecten binnen de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) moeten afstemmen op de toekomstige Aanbestedingswet en de bijbehorende regelgeving.

De nieuwe Aanbestedingswet moet innovatie in de bouw stimuleren. Dat stelt lid van de Regieraad Bouw, prof. Michiel Scheltema. 'Bij de traditionele aanbestedingsprocessen wordt innovatie onvoldoende belicht', vindt hij. 'De vraag is ook hoe innovatie kan worden bevorderd, bijvoorbeeld door aanbestedingen op een andere manier te organiseren.'

Aanbestedingsregelgeving zou wat hem betreft daarom niet alleen transparant moeten zijn, maar ook innovatie moeten faciliteren en stimuleren. Als het aan de Regieraad ligt moet minister Brinkhorst van EZ er in Brussel voor pleiten dat de Europese richtlijnen voor overheidsaanbestedingen sterker worden gericht op het stimuleren van innovatie.

De Regieraad heeft dit en andere aanbevelingen in een tussentijds advies aangeboden aan de ministers Brinkhorst, Dekker en Peijs. Later dit jaar wordt dit nog uitgewerkt in een zogeheten sleutelpublicatie. De Regieraad stelt in haar tussentijdse advies ook dat de ruimte die Europese wetgeving biedt om innovaties te bevorderen meer zou moeten worden gebruikt. 'Er mag van Brussel vaak meer

dan algemeen wordt veronderstelt'.

'De nieuwe aanbestedingswet en -regelgeving moet kunnen rekenen op draagvlak in brede kring', stelt de Regieraad die verwacht dat daardoor het aantal geschillen en procedures op termijn kan worden teruggedrongen. Het tussentijdse advies noemt ook een aantal praktische punten om de uitvoering van de aanbesteding te verbeteren, waaronder één uniform reglement dat zich in de praktijk tot bouwstandaard kan ontwikkelen, het op basis van functionele eisen specificeren en de mogelijkheid om varianten aan te bieden. Dit laatste zou aanbidders uitdagen innovatieve alternatieven aan te dragen.

Minister Brinkhorst heeft ook van de FME aanbevelingen ontvangen. De werkgeverskoepel in de technologische industrie baseert zich daarvoor op een ledenenquête. Ondervraagde ondernemers noemen als knelpunten onder meer de aanbestedingsadministratie en de daarbij behorende administratieve rompslomp en kosten.

De klachten die uit het onderzoek naar voren komen, hebben vooral betrekking op onduidelijke, onredelijke en disproportionele criteria en onduidelijke wegingsargumenten.

De meest gehoorde klacht is volgens onderzoeker Marlies Eshuis de verschillen in aanbestedingsprocedures. 'Dat is ook het geval als aanbesteding

Begin 2004 stemden het Europees Parlement en de Raad in met het nieuwe wetgevend pakket aanbestedingen. Het pakket uniformeert, moderniseert en vereenvoudigt de bestaande situatie en vervangt de vier bestaande aanbestedingsrichtlijnen door één richtlijn voor leveringen, diensten en werken (Richtlijn 2004/18/EG) en één richtlijn voor de nutssectoren water, energie, transport en postdiensten (Richtlijn 2004/17/EG). Nederland heeft de nieuwe regelgeving het Bao (Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten) en het Bass (Besluit aanbestedingsregels speciale sectoren) per 1 december vorig jaar ingevoerd.

De regels (Bao en Bass dienen om de EU Richtlijnen in nationale wetgeving te implementeren) zijn bedoeld om een aantal verbeteringen door te voeren, bijvoorbeeld:

- Flexibilisering, door het opnemen van nieuwe procedures, zoals raamovereenkomsten en de concurrentiegerichte dialoog die het onder voorwaarden mogelijk maakt dat de uitbestedende partij al in een vroeg stadium met bedrijven om de tafel gaat zitten.
- Modernisering, door de gecreëerde mogelijkheden voor elektronisch aanbesteden en daarmee de mogelijkheid tot verkorting van de termijnen.
- Vereenvoudiging, door samenvoeging van richtlijnen en versimpeling van het systeem van drempelwaarden.
- Verduidelijking, bijvoorbeeld door helderheid over het opnemen van milieu- en sociale criteria in aanbestedingsprocedures.

Bron: Europa Decentraal: <http://www.europadecentraal.nl/emc.asp?pageld=1170>

dingen door één bepaalde overheid worden uitgevoerd', verduidelijkt ze. 'Blijkens het onderzoek lijken overheden weinig inzicht te hebben in de wijze waarop ondernemers tot een goede offerte komen.' Eshuis: 'De overheid staat nauwelijks stil bij de hoge kosten die ondernemers voor offertes moeten maken.'

De FME heeft minister Brinkhorst gevraagd om gezamenlijk tot oplossingen te komen. De geënquêteerde bedrijven hebben daarvoor al een voorzetje gedaan. Zo vinden ze onder meer dat de aanbesteding – in het bijzonder van lagere – overheden professioneler kan, dat de verschillende manieren van aanbesteden moeten worden geharmoniseerd en dat er bij de opstelling van bestekken beter moet worden nagedacht over de praktische kant van selectiecriteria.

Als het aan de FME ligt kan daar wel wat aan worden gedaan. 'De eisen zijn soms buitensporig', weet Eshuis. 'Denk na over het effect daarvan – in termen van tijd en kosten', is het advies van de onderzoeker. De mening van aanbestedende bedrijven speelt daarin wat haar betreft een cruciale rol. 'Een bestek kan vrij ver gaan. Vragen van aanbieders die positief op een bestek kunnen uitwerken, kunnen pas tijdens de pre-bidmeeting worden gesteld. Dat is doorgaans relatief kort voor het sluiten van de offerteronde. En dan is het vaak te laat.'

Dat er nu een nieuwe Aanbestedingswet komt is het logisch vervolg op een jarenlang beleid dat professioneel inkopen sinds 1999 hoog op de politieke agenda plaatste. In dat jaar startte het Actieplan Professioneel Inkopen & Aanbesteden (PIA). Voor de beoogde professionaliseringsslag werden toentertijd transparantie, integriteit, verantwoording en doelmatigheid als vereisten gesteld.

De winstpunten van het actieprogramma, dat tot medio dit jaar loopt, zijn onder meer gezamenlijk inkopen en elektronisch bestellen en factureren. Ook het leereffect dat van PIA uit is gegaan, wordt als positief gezien. Nieuwe (voorgenomen) aanbestedingsprojecten werden in een interdepartementaal contractoverzicht geplaatst, waardoor ervaringen onderling konden worden gedeeld.

Na afronding van PIA wordt een deel van de uitgezette acties overgenomen door het inmiddels in het leven geroepen kennisnetwerk PIANOo.

De PIA richt zich vooral op de na-

De nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijnen voorzien in een aantal nieuwe aanbestedingsmogelijkheden, waaronder het kunnen afsluiten van raamovereenkomsten, maar ook:

1 Elektronisch veilen

Als mechanisme is de veiling een goede optie in de gunningprocedure: op objectieve wijze kan bijstelling van de inschrijvingen plaatsvinden waardoor de concurrentiefactor beter tot z'n recht komt en onderlinge prijsafspraken moeilijker te maken zijn. Wel moet goed worden nagedacht over de mogelijk uithollende werking in de verschillende markten. Als de prijs onder een bepaald niveau daalt, bestaat de kans dat kwaliteitsgaranties onder druk komen te staan (hoe goed op papier bedongen ook). Overheden hebben hier inmiddels de eerste ervaringen mee en nu geven de richtlijnen hiervoor ook de formele basis.

2 Concurrentiegerichte dialoog

Voor bijzonder complexe opdrachten is het nu mogelijk met marktpartijen in dialoog te gaan over mogelijke oplossingen. Dit doet recht aan het geluid van marktpartijen dat zij graag in een eerder stadium gehoord willen worden en aan de complexiteit waarmee aanbesteders geconfronteerd worden. Lastig punt in de praktijk is wel de vertrouwelijkheid waarmee de verschillende oplossingen behandeld dienen te worden.

3 Het dynamische aankoopstelsel

Een dynamisch aankoopstelsel is gericht op het aankopen van leveringen of diensten voor courant gebruik en biedt aanbestedende diensten de mogelijkheid om een lijst met geselecteerde inschrijvers op te stellen. Zo komt een groot aantal marktpartijen beschikbaar, afgestemd op ontwikkelingen in een leveranciersmarkt. Voor het inrichten en in de lucht houden van een dynamisch aankoopstelsel moet wel een aantal administratieve randvoorwaarden ingevuld worden. Een aanbestedende dienst zal dan ook van geval tot geval moeten afwegen of het instellen van een dergelijk systeem de moeite waard is.

Bron: NEVI Publiek: www.nevi.nl/nppp

tionale overheid, maar heeft in samenwerking met onder meer het IPO, de VNG en het Unie van Waterschappen, ook projecten opgezet waar andere (semi)overheden baat bij hebben. Een voorbeeld daarvan is de VNG-handreiking 'Verdien aan besteden' waarmee overheden zelf het inkoop- en aanbestedingsbeleid kunnen opstellen. Ook heeft PIA het initiatief van een aantal gemeenten gesteund voor een Gemeentelijke Inkooptoolkit (GIT). De GIT reikt voor elke stap in het inkoopproces hulpmiddelen aan. Zo zijn er stappenplannen, achtergrondinformatie, en standaardvoorbeelden voor handen.

Het door PIANOo geïnitieerde TenderNet, systeem voor elektronisch

aanbesteden van werken, wordt nu ook geschikt gemaakt voor leveringen en diensten. EZ-minister Brinkhorst heeft in de toelichting bij het wetsvoorstel Aanbestedingswet aangekondigd dat voor de verplichte aankondiging in Luxemburg het gebruik van een module van TenderNed verplicht gesteld wordt.

Hiermee wordt het voor aanbestedende diensten gemakkelijker om de aankondiging op te stellen en zich beter aan de geldende regelgeving te houden. Dit zal de concurrentie tussen ondernemers en de transparantie van het aanbesteden vergroten, voorspelt Brinkhorst.

De minister hoopt mede hierdoor dat snel meer (semi-)overheden de aan-

bestedingsrichtlijnen gaan hanteren. De naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen is verbeterd, maar het tempo moet omhoog om binnen een redelijke termijn van een goede naleving te kunnen spreken, laat de bewindsman in een begeleidend schrijven weten dat hij samen met uitkomsten van de Nalevingsmeting Europese aanbestedingsregels 2004 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd.

Dit rapport bevat de laatste stand van zaken met betrekking tot het naleven van de Europese aanbestedingsregels. Bij gemeenten ligt dat ten opzichte van de vorige meting 10 tot 20 procent hoger en is daarmee verdubbeld. Toch scoren ze nog onder de maat. De uitkomst van de meting onderstreept volgens minister Brinkhorst de noodzaak tot de invoering van nieuwe aanbestedingswetgeving. Dat zou tot een betere naleving van de regels leiden, verwacht hij.

Belangrijkste resultaten PIA (Professioneel Inkopen & Aanbesteden)

Door interdepartementaal gecoördineerde inkoop per productgroep realiseren de ministeries grotere professionaliteit, meer efficiëntie én besparingen.

Het programma Purchasing Excellence Publiek (PEP) biedt overheidsorganisaties de mogelijkheid hun inkooporganisatie te meten, te benchmarken en te verbeteren.

Op het gebied van elektronisch inkopen en aanbesteden zijn stapsgewijs ICT-instrumenten ontwikkeld om het inkoop- en aanbestedingsproces te ondersteunen:

De Aanbestedingskalender (www.aanbestedingskalender.nl) voor publicatie van aankondigingen

TenderNed voor elektronisch aanbesteden (inclusief elektronisch veilen)

Het rijksinkoopportaal voor elektronisch bestellen en factureren. Het besparingspotentieel van deze ICT-instrumenten voor de rijksoverheid wordt geschat op tientallen miljoenen euro.

Elektronisch kennisdelen en samenwerken gebeurt via de internetportal ovia.nl, waarop naast documenten en nieuws ook de Gemeentelijke Inkooptoolkit (GIT), de Toolkit Inkoopcompetenties Publieke Sector (TIPS) en het interdepartementaal contractenregister zijn ondergebracht.

De aan ovia.nl gekoppelde PIANOo desk (www.pianodesk.info), een besloten discussie- en samenwerkingsplatform op internet voor alle inkoopers en aanbesteders in de publieke sector.