Algemene Rekenkamer

Europees aanbesteden

2012

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2012–2013

33 479 Europees aanbesteden

Nr. 1 **BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 27 november 2012

Hierbij bieden wij u het op 20 november 2012 door ons vastgestelde rapport «Europees aanbesteden» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

kst-33479-1
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2012

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2012–2013

33 479 Europees aanbesteden

Nr. 2 **RAPPORT**

Inhoud

	Samenvatting	**3**
1	**Over dit onderzoek**	**6**
1.1	Inleiding	6
1.2	Europese aanbestedingsregels	7
1.2.1	Ontwikkelingen in Nederland	7
1.2.2	Ontwikkelingen in de EU	10
1.3	Financieel belang overheidsmarkt	11
1.4	Doel en probleemstelling onderzoek	13
1.5	Leeswijzer	14
2	**De Europese aanbestedingsdrempel**	**15**
2.1	Beginselen en uitgangspunten bij opdrachten onder drempelwaarde	15
2.2	Drempelwaarden in de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijn	16
2.3	Verhoging drempelwaarden mogelijk niet altijd in belang Nederlands bedrijfsleven	18
3	**Opdelen overheidsopdrachten in percelen**	**20**
3.1	Schaalverkleining met het oog op MKB	20
3.2	Praktijkervaringen	21
3.3	Mogelijke knelpunten	23
4	**Toezicht op naleving aanbestedingsregels**	**24**
4.1	Huidige inrichting van het toezicht in de EU	24
4.2	Huidige inrichting van het toezicht in Nederland	25
4.3	Voorstellen voor herinrichting van het toezicht	26
5	**Nabeschouwing en aanbevelingen**	**30**
5.1	Nabeschouwing	30
5.1.1	De Europese aanbestedingsdrempel	30

kst-33479-2
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2012

5.1.2	Opdelen van overheidsopdrachten in percelen	31
5.1.3	Toezicht op naleving van aanbestedingsregels	31
5.2	Aanbevelingen	32
6	**Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer**	**34**
6.1	Reactie minister van EZ	34
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	35
Bijlage 1	**Overzicht van belangrijkste bevindingen en aanbevelingen**	**37**
Bijlage 2	**Onderzoeksmethoden**	**39**
Bijlage 3	**Gebruikte afkortingen**	**40**
Bijlage 4	**Overzicht maatregelen wetsvoorstel en voorstel EU-richtlijn**	**41**
Bijlage 5	**Model van toezicht in Italië (in opzet)**	**44**
	Literatuur	**45**

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft van januari tot en met juni 2012 onderzoek gedaan naar voorstellen die zijn gedaan om veranderingen door te voeren in de zogenoemde Europese aanbestedingsregels. Dit zijn regels waaraan overheidsinstanties en andere instanties in de publieke sector[1] zich moeten houden als zij goederen en/of diensten inkopen of werken uitbesteden waarvan de waarde uitstijgt boven een bepaald drempelbedrag. De aanbestedingsregels, die gelden voor alle lidstaten van de Europese Unie (EU), schrijven onder meer voor welke criteria en procedures overheden en publieke instellingen moeten hanteren bij de selectie van bedrijven die op de opdracht hebben ingeschreven.
Deze regels worden in de praktijk door veel overheden en publieke instellingen als complex en tijdrovend ervaren. Mede als gevolg daarvan worden de regels gebrekkig nageleefd, niet alleen in Nederland maar ook in andere EU-lidstaten. Dat is de voornaamste reden geweest voor zowel het Nederlandse kabinet als de Europese Commissie om de Nederlandse respectievelijk de Europese wettelijke regels op het gebied van aanbesteding te herzien.
Beide wetsaanpassingen vinden parallel aan elkaar plaats en de wetsvoorstellen bevatten op een aantal punten dezelfde elementen. In ons onderzoek hebben we ons gericht op enkele van deze elementen. We zijn nagegaan wat de gevolgen kunnen zijn van:

- een eventuele aanpassing van de drempelwaarden van Europese aanbestedingen;
- het (Europese én Nederlandse) voorstel om (grotere) overheidsopdrachten verplicht te laten opdelen in «percelen» om ze toegankelijker te maken voor ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf (MKB);
- het Europese voorstel om het toezicht op de werking en naleving van de aanbestedingsregels steviger in te vullen.

Bevindingen

Gevolgen van eventuele wijziging drempelwaarden
Een wijziging van de drempelwaarden is weliswaar niet opgenomen als concrete maatregel in het voorstel van de Europese Commissie, maar is wel onderwerp van discussie. Het Nederlandse kabinet zou graag zien dat de aanbestedingsdrempel voor diensten en leveringen substantieel wordt verhoogd, omdat de potentiële baten van het Europees aanbesteden met de huidige drempelwaarden niet zouden opwegen tegen de kosten van tijdrovende procedures en administratieve handelingen.
Het ziet er niet naar uit dat er binnen de EU een meerderheid is te vinden voor een drempelverhoging. Wij signaleren in dit onderzoek dat het ook maar de vraag is of zo'n drempelverhoging werkelijk profijt voor Nederland zou opleveren. De Europese Commissie voorziet namelijk dat een verhoging van de aanbestedingsdrempel de transparantie en uniformiteit op de Europese overheidsmarkt zou verminderen. Doordat meer overheidsopdrachten bij een verhoging ónder de drempel zouden blijven, zouden de uniforme aanbestedingsregels veel minder vaak worden gevolgd.[2] Bij een veel groter aantal aanbestedingen dan nu zouden dan uiteenlopende procedures worden gehanteerd. De verschillen tussen de procedures in de ene lidstaat en die in een andere lidstaat zouden toenemen. In dat scenario zou het aantal grensoverschrijdende aanbestedingen wel eens flink kunnen afnemen. Dit laatste is lang niet altijd in het belang van Nederlandse ondernemingen, die relatief succesvol zijn in het verkrijgen van overheidsopdrachten in andere EU-landen.

[1] Tezamen worden deze instanties aangeduid als «publieke entiteiten». Voorbeelden van publieke entiteiten zijn ministeries, gemeenten, provincies, waterschappen, de politie, de rechterlijke macht, onderwijsinstellingen, onderzoeksinstellingen en zorginstellingen.
[2] Het merendeel van de Europese aanbestedingen in de periode 2006–2010 had een relatief lage contractwaarde van minder dan € 3 miljoen. Veel van deze opdrachten zouden bij een drempelverhoging mogelijk niet langer onder de Europese aanbestedingsregels vallen.

Gevolgen van opdelen overheidsopdrachten in percelen
De voorgenomen maatregel om overheidsopdrachten voortaan te laten opdelen in «percelen» (opdat ze toegankelijker worden voor het MKB), staat op gespannen voet met de kabinetsambitie om de bedrijfsvoering van het Rijk, en dus ook de inkoopfunctie, te centraliseren. Concreet houdt dit streven namelijk in dat het kabinet kosten wil besparen door juist grote opdrachten via één aanbestedingsprocedure in de markt te zetten. Volgens ons is het risico groot dat de spanning tussen beide doelstellingen (enerzijds schaalverkleining, anderzijds schaalvergroting) zal leiden tot knelpunten in de uitvoering.

Uit een beknopte inventarisatie van praktijkervaringen die wij hebben gehouden blijkt bovendien dat het twijfelachtig is of de maatregel echt zal bijdragen aan een betere toegankelijkheid van de markt voor het MKB. In de door ons onderzochte gevallen leidde het opdelen van overheidsopdrachten niet tot een toename van het aandeel inschrijvingen uit het MKB. De betrokken midden- en kleinbedrijven lieten het vooral afweten vanwege de eisen die in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) aan hen waren gesteld. Kleinere bedrijven konden niet altijd aantonen dat ze aan deze eisen voldeden. Ook kwam het voor dat een perceel binnen een aanbesteding nog steeds te groot bleek voor een middelgroot of klein bedrijf.

Gevolgen van aanpassing toezicht op naleving aanbestedingsregels
Omdat de Europese aanbestedingsregels EU-breed gebrekkig worden nageleefd, stelt de Europese Commissie voor om alle EU-lidstaten een onafhankelijke nationale toezichtinstantie te laten aanwijzen met vergaande taken en bevoegdheden en een uitgebreide informatieplicht aan de Commissie.
Binnen de Raad van Ministers is er weinig steun voor dit voorstel. In het alternatieve model dat door de Raad is voorgesteld kunnen de lidstaten zelf bepalen hoe zij het toezicht op aanbestedingen inrichten. Maar ook in dat model worden de lidstaten verplicht om overheidsaanbestedingen te monitoren en daarover uitgebreid te rapporteren aan de Europese Commissie. Wij signaleren hierbij twee knelpunten:

1. De informatie die volgens beide voorgestelde toezichtmodellen aan de Europese Commissie wordt gerapporteerd is te beperkt om adequaat te kunnen toezien op de naleving van de regels door aanbestedende diensten in de lidstaten. Alle overheidsinkopen die ten onrechte níet zijn aanbesteed blijven namelijk buiten beeld.
2. Nederland zal niet zonder meer kunnen voldoen aan de monitoring- en rapportageverplichtingen. De rijksoverheid beschikt ook niet over alle gegevens die moeten worden gerapporteerd. Met name over de omvang van het aandeel MKB dat deelneemt aan overheidsaanbestedingen is geen systematische informatie beschikbaar.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van Economische Zaken (EZ) aan om, nu de lasten die het bedrijfsleven ondervindt bij de huidige Europese aanbestedingsdrempels in kaart zijn gebracht, op korte termijn ook onderzoek te doen naar de mogelijke baten die verbonden zouden kunnen zijn aan een verhoging of verlaging van de drempels. Onderzoek hiernaar is nodig om goed inzicht te krijgen in het financieel-economisch belang van de diverse Nederlandse bedrijfssectoren bij grensoverschrijdende aanbestedingen.
Wij bevelen de minister van EZ verder aan om ervoor te zorgen dat, wanneer de Nederlandse aanbestedingswet in werking treedt, er een

adequaat monitoring- en informatiesysteem is waarmee kan worden vastgesteld in hoeverre de aanbestedingsregels worden nageleefd en doelmatig en doeltreffend zijn. De minister zou het elektronische systeem voor aanbesteden (TenderNed) moeten gebruiken om meer gegevens over de inschrijvende en winnende ondernemingen (omvang, aantal werknemers) te registreren. Op die manier kan eenvoudig worden nagegaan wat het aandeel MKB is op de publieke markt voor Europese aanbestedingen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) bevelen wij aan om op korte termijn helder aan te geven waar de strategische prioriteit van het Rijk ligt bij het uitzetten van overheidsopdrachten. Duidelijk moet zijn welke doelstelling in de uitvoering leidend is: kostenbesparing door schaalvergroting of verbetering van de toegankelijkheid voor het MKB door opdeling in percelen (schaalverkleining).

De ministers van EZ, van Infrastructuur en Milieu (IenM) en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) bevelen wij aan om een aanpak te ontwerpen waarmee kleine en middelgrote bedrijven op kostenefficiënte wijze kunnen aantonen dat ze aan alle MVO-eisen voldoen, zodat deze eisen voor het MKB geen obstakel vormen bij het meedingen naar overheidsopdrachten.

Reactie minister van EZ en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van EZ zegt in zijn reactie op ons onderzoek toe dat hij onze aanbeveling om inzicht te verkrijgen in de financieel-economische belangen van bedrijven bij grensoverschrijdende aanbestedingen, expliciet zal meenemen bij een eventuele evaluatie van de hoogte van de drempelbedragen.
In reactie op onze aanbeveling om aan te geven waar de strategische prioriteit van het Rijk ligt bij het uitzetten van overheidsopdrachten, stelt de minister dat deze prioriteit per opdracht wordt bepaald door de gegeven marktomstandigheden, de interne afnemer en de maatschappelijke doelen.
Over het toezicht op de naleving van de aanbestedingsregels merkt de minister op dat dit in de kern een privaatrechtelijke aangelegenheid is. Verder zegt de minister dat Nederland na vaststelling van de nieuwe richtlijnen de maatregelen zal nemen die nodig zijn om aan de Europese monitoring- en rapportageverplichtingen te voldoen.

In ons nawoord benadrukken wij dat wij vinden dat de strategische prioritering bij overheidsopdrachten op bestuurlijk niveau thuishoort. De minister zou deze keuze dus niet per overheidsopdracht bij de uitvoerende diensten neer moeten leggen.
Verder toont volgens ons het feit dat de Europese aanbestedingsregels in veel publieke sectoren nog onvoldoende worden nageleefd, het belang aan van stevig bestuurlijk toezicht. Het kabinet is immers politiek verantwoordelijk voor de naleving van de Europese regelgeving in Nederland. Bovendien heeft Nederland er belang bij dat er ook in de overige EU-lidstaten goed toezicht plaatsvindt op de naleving van aanbestedingsregels.

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 Inleiding

Overheden en andere publieke instellingen kopen regelmatig goederen en diensten in. Denk aan de aankoop van kopieermachines of papier, de inhuur van adviseurs. Ook worden grote werken, zoals de constructie van een brug of gebouw, veelal uitbesteed. Wanneer de totale prijs van de goederen, diensten of werkzaamheden een bepaalde grens te boven gaat, moet de overheid of publieke instelling als «aanbestedende dienst» voldoen aan specifieke voorschriften. Deze voorschriften zijn in Europees verband afgesproken en gelden voor alle overheden binnen de Europese Unie (EU).

De Europese regels voor aanbesteding zijn bedoeld om de concurrentie op de interne markt te bevorderen, zodat overheden voor hun aankopen in de hele EU gunstige prijs/kwaliteitverhoudingen kunnen bedingen. De achterliggende gedachte daarbij is dat publieke middelen zo efficiënt mogelijk moeten worden besteed en dat vriendjespolitiek en belangenverstrengeling moeten worden voorkomen.

De huidige Europese drempelbedragen voor overheidsaankopen waarboven er uniforme regels en procedures gelden, zijn bij de centrale overheid vastgesteld op € 5 miljoen voor grote werken en € 130 000 voor diensten en leveringen. Bij decentrale overheden zijn de drempelbedragen € 5 miljoen voor grote werken en € 200 000 voor diensten en leveringen.

Overheden en andere publieke instellingen kunnen bij het uitzetten van een aanbestedingsopdracht kiezen uit een beperkt aantal procedures. Per procedure is bepaald hoe de opdracht moet worden aangekondigd, welke geschiktheidscriteria er mogen worden gehanteerd (de kwalitatieve eisen waaraan een partij moet voldoen om te mogen meedingen), welke gunningscriteria van toepassing zijn (de inhoudelijke eisen waaraan de inschrijving moet voldoen) en welke uitsluitingsgronden er gelden (omstandigheden waarin een ondernemer dient te worden uitgesloten van verdere deelname aan de procedure).[3]
Voor overheidsaankopen onder het Europese drempelbedrag zijn lidstaten vrij om eventueel zelf regels op te stellen waarmee hun overheden moeten werken.

De Europese regels die aanbestedende diensten in acht moeten nemen bij hun aankopen (ook wel de Europese aanbestedingsregels genoemd) zijn vastgelegd in de EU-richtlijnen 2004/18[4] en 2004/17.[5] De Europese lidstaten hebben deze richtlijnen moeten omzetten in eigen nationale regelgeving. In Nederland is dit gebeurd in respectievelijk het Besluit aanbestedingen voor overheidsopdrachten (Bao) en het Besluit aanbestedingen speciale sectoren (Bass).

De EU-richtlijnen 2004/18 en 2004/17 worden op dit moment herzien en de beide Nederlandse besluiten zijn recent gewijzigd. Deze ontwikkelingen en de aanleiding hiertoe beschrijven we in de volgende paragraaf.

[3] Er zijn verplichte uitsluitingsgronden, zoals deelname aan een criminele organisatie, omkoping van een ambtenaar of fraude met een EU-subsidie. Daarnaast zijn er facultatieve uitsluitingsgronden, zoals faillissement of een ernstige beroepsfout.
[4] Richtlijn 2004/18 van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten.
[5] Richtlijn 2004/17 van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten.

1.2 Europese aanbestedingsregels

1.2.1 Ontwikkelingen in Nederland

Gebrekkige naleving van aanbestedingsregels
De complexe Europese regels en procedures voor aanbesteding vormen in de praktijk voor veel aanbestedende diensten een belasting. Er zijn niet alleen erg *veel* regels, maar ze zijn vaak ook voor meer dan één uitleg vatbaar. Het opvolgen van alle voorschriften is dus ingewikkeld en tijdrovend. In de praktijk worden de aanbestedingsregels mede hierdoor vaak gebrekkig of niet correct nageleefd.
Blijkens de meest recente meting die het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I, thans: EZ) hiernaar heeft laten uitvoeren was het nalevingspercentage in 2010 met name bij kleine en middelgrote gemeenten en regionale opleidingscentra (ROC's) relatief laag. Uit een eerdere meting kwam naar voren dat de aanbestedingsregels het slechtst werden nageleefd bij (kleinere) gemeenten, gevolgd door ziekenhuizen, universiteiten/hogescholen en waterschappen (Significant, 2010).

Naleving in de praktijk: wat gaat er mis?

Overheden en publieke instellingen die een opdracht aanbesteden nemen niet altijd de zogenoemde bindende (minimum)termijn in acht tussen het bekendmaken van de opdracht en de sluiting van de inschrijving. Om tijd te winnen bekorten zij nogal eens de inschrijvingstermijn, waardoor leveranciers onvoldoende tijd krijgen om een goede offerte in te dienen.
Ook komt het regelmatig voor dat een overheid of een publieke instelling in een aanbestedingsprocedure discriminatoire eisen stelt aan een ondernemer. De (overheids)instelling vraagt bijvoorbeeld dat de inschrijvende ondernemer, inclusief het personeel, is gevestigd in dezelfde regio als de aanbestedende dienst, of ze stelt als voorwaarde dat de ondernemer gebruikmaakt van een bepaald merk software. Dit is officieel niet toegestaan.
Een andere fout die nogal eens wordt gemaakt is dat bij het beoordelen van een aanbieding geschiktheidseisen en gunningscriteria door elkaar worden gebruikt. Een inschrijving wordt bijvoorbeeld al bij de selectie (wanneer de kwaliteit van de aanbieder wordt beoordeeld) terzijde gelegd op grond van een inhoudelijke toetsing van de aanbieding. Dat mag niet volgens de Europese regels, maar het blijkt in de praktijk verleidelijk om het toch te doen.

Het niet-naleven van de Europese aanbestedingsregels gebeurt niet altijd per ongeluk. Soms wijken departementen bewust af van de regels, omdat reguliere werkzaamheden in het gedrang zouden komen wanneer de vele tijdrovende procedures stuk voor stuk zouden worden gevolgd. De continuïteit van de bedrijfsvoering zou daarmee in gevaar komen.[6]

Net als in voorgaande jaren hebben wij in ons verantwoordingsonderzoek over 2011 onvolkomenheden geconstateerd in de naleving van de Europese aanbestedingsregels en het inkoopbeheer bij de ministeries.[7]
In andere EU-lidstaten vormen aanbestedingen eveneens een belangrijke bron van fouten bij de nationale overheden, zo blijkt uit onderzoek van de Europese Rekenkamer.[8]

[6] Wij hebben dit eerder geconstateerd; zie Algemene Rekenkamer 2009, p. 25.
[7] Algemene Rekenkamer, 2012, p. 50.
[8] Europese Rekenkamer, 2011, p. 23.

Oorzaken van gebrekkige naleving onderzocht
In 2003 concludeerde de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid dat de ingewikkelde en onduidelijke wettelijke regels voor aanbesteden onregelmatigheden in de hand werkten. Vooral decentrale overheden bleken veelal eigen, verschillende beleidsregels te hanteren, met name onder de Europese aanbestedingsdrempel. De enquêtecommissie sprak in dit verband van «een lappendeken aan reglementen».[9]
In reactie op het rapport van de enquêtecommissie zegde het kabinet destijds toe dat er dwingende, uniforme procedures voor alle aanbestedingen zouden komen (VROM, 2003).
Het duurde vervolgens tot 2006 voordat de minister van EZ een wetsvoorstel indiende om het Bao en het Bass aan te passen.
Dit wetsvoorstel strandde evenwel in de Eerste Kamer, met als voornaamste punt van kritiek de juridische vormgeving.[10]

De problemen rond de naleving van de Europese aanbestedingsregels duren sindsdien voort; in onze jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoeken constateren wij steevast dat er op dit punt veel fouten worden gemaakt. Naar aanleiding van de bevindingen in ons rechtmatigheidsonderzoek over 2007 hebben we de ministers in mei 2008 aanbevolen een grondige analyse uit te voeren van de achtergronden en de oorzaken van de hardnekkige fouten bij Europese aanbestedingen.[11]

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) volgde onze aanbeveling op door in 2009/2010 onderzoek te laten doen naar de oorzaken en achtergronden van het niet-naleven van aanbestedingsregels door de departementen (BZK, 2010). Uit dat onderzoek kwam naar voren dat het niet-naleven van de regels te wijten is aan een gebrekkige centrale inkoopcoördinatie, een gebrekkige planning, een gebrekkige kennis van de inkoopbehoefte, onvoldoende zicht op aflopende contracten, onvoldoende kennisniveau van de inkopers en het ontbreken van eenheid in de interpretatie van de regels.

Volgens de minister van EL&I (thans EZ) zijn andere oorzaken van gebrekkige naleving dat er zowel bij overheden als ondernemers onduidelijkheid bestaat over de precieze betekenis van sommige begrippen die een rol spelen in de aanbestedingsprocedure, en over wat de Europese richtlijnen nu precies voorschrijven. Voor overheden geldt volgens de minister voorts (zoals wij hierboven ook al signaleerden) dat ze een aanbestedingsprocedure vaak als relatief lastig en tijdrovend ervaren.[12]
Uit consultaties die zowel het Ministerie van EL&I als de Europese Commissie[13] hebben gehouden, blijkt dat behalve overheden ook ondernemers(organisaties) de aanbestedingsregels gecompliceerd vinden. De grote hoeveelheid documenten die inschrijvende partijen binnen een bepaalde termijn in veelvoud moeten aanleveren (zoals een bewijs van inschrijving bij de Kamer van Koophandel, actuele omzetcijfers, een motivatie, cv's van medewerkers, certificeringen enzovoort) brengt een tijdrovende administratieve rompslomp met zich mee. Vooral middelgrote en kleine ondernemingen met relatief weinig personeel ervaren dit als belastend.

Aanpassing van Nederlandse aanbestedingsregels
In 2010 kwam de toenmalige minister van EL&I alsnog met een nieuw wetsvoorstel om het Bao en het Bass aan te passen. Het probleem met de bestaande versies van het Bao en het Bass was, zo gaf de minister in zijn memorie van toelichting aan, dat hierin de tekst en structuur van de

[9] Tweede Kamer, 2003, p. 298.
[10] Het zou gaan om een raamwet (waarin weinig inhoudelijk werd geregeld), waarvan de uitvoeringsregels nader uitgewerkt zouden worden in Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's). Op deze uitwerking is de invloed van het parlement beperkt, omdat er voor een AMvB geen goedkeuring van het parlement nodig is.
[11] Algemene Rekenkamer, 2008, p. 7.
[12] EL&I, 2010, p.12.
[13] Bedoeld zijn hier de reacties op het Groenboek «Modernisering van het EU-aanbestedingsbeleid» dat de Europese Commissie begin 2011 ter consultatie aan het publiek heeft voorgelegd (zie § 1.2.2) en de reacties van betrokkenen uit het maatschappelijk veld op het wetsvoorstel Aanbestedingswet uit 2009 (te raadplegen op www.rijksoverheid.nl).

EU-aanbestedingsrichtlijnen letterlijk waren overgenomen. «Hierdoor [..] is een vertaalslag naar de praktische bruikbaarheid uitgebleven» (EL&I, 2010, p. 12).
Op verzoek van de Tweede Kamer volgde in maart 2011 een nota van wijzigingen met enkele verscherpte aanvullende bepalingen om ondernemers verder tegemoet te komen. Het aanbestedingswetsvoorstel is in februari 2012 inclusief amendementen door de Tweede Kamer aangenomen. Op 30 oktober jl. is het wetsvoorstel ook door de Eerste Kamer aangenomen.

Nieuwe elementen in de aangepaste Nederlandse aanbestedingsregels
De voorgestelde wijzigingen in het Bao en het Bass hebben tot doel de aanbestedingsregels eenvoudiger en duidelijker te maken, de administratieve lasten te verminderen, de toegang voor ondernemers tot overheidsopdrachten te vergroten en de aanbestedingspraktijk te uniformeren.
We vermelden hieronder enkele van de voorstellen, gerelateerd aan het probleem waarvoor ze een oplossing moeten bieden.[14]

- *Ingewikkelde en onduidelijke procedures*
  > Procedures voor diensten en leveringen worden stapsgewijs uitgeschreven om een uniforme handelswijze te bevorderen. Dit gebeurt in de vorm van (niet-verplichtende) richtsnoeren. Deze kunnen worden gebruikt bij aanbestedingen boven én onder de Europese aanbestedingsdrempel. Het Algemeen Reglement Werken, dat al verplicht is voor opdrachten onder de Europese aanbestedingsdrempel bij de rijksoverheid, wordt nu ook een richtsnoer bij decentrale overheden.
- *Ontbreken van eenvormige regels voor inkopen onder drempel*
  > Er komt een duidelijke toelichting over de (verplichte) toepassing van non-discriminatie, gelijkheid en transparantie bij opdrachten boven en onder de aanbestedingsdrempel.
- *Administratieve rompslomp voor zowel ondernemers als overheden*
  > Alle marktpartijen die zich inschrijven dienen een (uniforme) verklaring te ondertekenen waarmee ze aangeven dat ze voldoen aan de gestelde eisen. Maar alleen de winnende ondernemer hoeft de bewijslast aan te leveren.
  > Aanbestedingsprocedures moeten via een elektronisch systeem worden aangekondigd.
  > Alle eisen die de aanbestedende diensten stellen aan inschrijvende partijen moeten in redelijke verhouding staan tot de opdracht. Zo mag de (minimale) omvang van de jaaromzet, die de aanbestedende dienst eist van de inschrijvende ondernemer, maximaal drie keer de omvang van de geraamde opdracht bedragen.
- *Ontoegankelijkheid van overheidsopdrachten voor MKB*
  > Overheidsopdrachten moeten worden opgedeeld in deelopdrachten («percelen»), om de aanbesteding toegankelijker te maken voor ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf (MKB). Gebeurt dit niet, dan moet hierbij een uitleg worden verschaft. Het samenvoegen van opdrachten wordt op vergelijkbare wijze ontmoedigd. Deze bepaling geldt voor opdrachten boven én onder de Europese aanbestedingsdrempel.
- *Gebrekkige naleving aanbestedingsregels*
  > De professionalisering van aanbestedende diensten zal worden gestimuleerd door het expertisecentrum PIANOo van het Ministerie van EL&I, dat adviezen verstrekt en kennis overdraagt aan overheden.

[14] Er is tot nu toe beperkt onderzoek gedaan naar de economische voordelen die de wetswijzigingen Nederland kunnen brengen. Wel heeft het Ministerie van EL&I bijvoorbeeld in kaart gebracht welke lastenverminderingen waarschijnlijk voor overheden en ondernemingen zullen optreden wanneer maatregelen, zoals een uniforme eigen verklaring, worden ingevoerd.

1.2.2 Ontwikkelingen in de EU

Zoals we hiervoor al aangaven is parallel aan de ontwikkelingen in Nederland ook in Brussel vastgesteld dat de huidige EU-aanbestedingsrichtlijnen niet naar behoren werken. Dit bleek om te beginnen uit een evaluatie die de Europese Commissie in het voorjaar van 2011 had uitgevoerd naar de (kosten)effectiviteit van de EU-aanbestedingsrichtlijnen 2004/17 en 2004/18 (Europese Commissie, 2011a). Daarnaast kwamen verscheidene problemen naar boven in de reacties op het Groenboek «Modernisering van het EU-aanbestedingsbeleid» (Europese Commissie, 2011b) dat de Commissie begin 2011 ter consultatie aan het publiek had voorgelegd.[15]

Door Europese Commissie gesignaleerde problemen rond aanbesteding
De belangrijkste problemen die uit de evaluatie en de consultatie naar voren kwamen waren:

- Het aanbestedingsproces verloopt niet in alle lidstaten even efficiënt.
- Overheidsopdrachten worden zelden vergeven aan marktpartijen uit andere landen in de Europese Economische Ruimte (EER):[16] in de periode 2007–2009 was hiervan slechts bij 1,6% van de contracten (circa 3,5% van de totale contractwaarde van ruim € 542 miljard)[17] sprake.
- Slechts 34% van de totale contractwaarde in de periode 2006–2008 betrof contracten die direct werden gegund aan middelgrote en kleine bedrijven (voor Nederland lag dat percentage op 43%).[18]
- Lidstaten gebruiken openbaar aanbesteden soms ook voor duurzame, sociale en innovatiedoelen, maar er wordt weinig structureel gemonitord of de gekozen leveranciers werkelijk voldoen aan de gestelde sociale, milieu- en innovatiecriteria.

Aanpassing van Europese aanbestedingsrichtlijnen
Op basis van de uitkomsten van de evaluatie en de publieke consultatie concludeerde de Europese Commissie dat er Europabreed behoefte bestaat aan vereenvoudigde, efficiëntere en effectievere regels.
De Commissie heeft daarop eind 2011 voorstellen gepubliceerd voor nieuwe EU-richtlijnen. Deze liggen sindsdien ter behandeling in de Raad van Ministers (van Concurrentievermogen) en in het Europees Parlement (Commissie Interne Markt en Consumentenbescherming).

Nieuwe elementen in de aangepaste Europese richtlijnen
De wijzigingen die de Europese Commissie wil doorvoeren in de Europese aanbestedingsregels benaderen op veel punten de hiervoor besproken Nederlandse wijzigingsvoorstellen. Zo komen de *uniforme eigen verklaring* (waarmee marktpartijen aangeven dat ze voldoen aan de gestelde eisen) en het *proportionaliteitsbeginsel* (dat bepaalt dat eisen aan inschrijvende partijen in redelijke verhouding moeten staan tot de opdracht) ook in de Europese voorstellen voor.
Dat is niet toevallig; de Nederlandse voorstellen zijn bewust afgestemd op de plannen van de Europese Commissie, zodat de Nederlandse aanbestedingswet in een later stadium (wanneer de nieuwe EU-richtlijn zal moeten worden geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving) minder aanpassing behoeft. Op een aantal punten gaat het Nederlandse wetsvoorstel overigens verder dan het Europese voorstel voor een nieuwe richtlijn.

We sommen hieronder enkele voorgenomen Europese wijzigingen op die ontbreken in of afwijken van het Nederlandse wetsvoorstel.[19]

[15] Een Groenboek is een discussiedocument van de Europese Commissie, dat wordt opgesteld voordat nieuwe wetgeving en beleid tot stand komt.
[16] Tot de EER behoren Liechtenstein, Noorwegen, IJsland en de 27 EU-lidstaten. Deze dertig landen hebben in 1992 een akkoord gesloten over vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal.
[17] Zie voor een nadere toelichting op dit bedrag onze opmerkingen bij tabel 2 in § 1.3.
[18] Ter vergelijking: de contractwaarde van de opdrachten die door Europese MKB-ondernemingen in 2008 werden uitgevoerd binnen de *commerciële* sector, bedroeg bijna 60% van de totale contractwaarde in die sector (Eurostat, 2011).
[19] Inclusief de door de Tweede Kamer aangenomen amendementen.

In bijlage 2 geven we een totaaloverzicht van de Nederlandse en Europese wijzigingsvoorstellen.[20]

- *Discussie over hoogte van de aanbestedingsdrempels*
  > De hoogte van de Europese aanbestedingsdrempels blijft gelijk. Uiterlijk in 2017 evalueert de Commissie de economische effecten van de drempels op de interne markt.
- *Slechte aansluiting van biedingen op inkoopbehoefte*
  > Er komen meer mogelijkheden om gebruik te maken van de onderhandelingsprocedure en de concurrentiegerichte dialoog, zodat overheid en marktpartijen meer met elkaar in gesprek kunnen treden over vraag en aanbod.
- *Administratieve rompslomp voor zowel ondernemers als overheden*
  > Verplicht gebruik van het Europees aanbestedingspaspoort: een gestandaardiseerd document dat geldt als bewijsmateriaal. Ondernemers hoeven daarmee maar eenmaal per jaar documenten over te leggen in plaats van bij iedere inschrijving.
  > Lokale en regionale overheden hoeven alleen een vooraankondiging te doen, waardoor hun uitvoeringslasten (tijdsbesteding) verminderen. Tevens mogen ze in overleg met marktpartijen zelf bepalen welke termijnen er in de procedure zullen worden gehanteerd.
- *Te weinig aandacht voor MVO en innovatie bij aanbestedingen*
  > Criteria voor maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) kunnen worden meegewogen in een aanbesteding. Bij gunningsbeslissingen kunnen aanbestedende diensten bijvoorbeeld meer rekening houden met de levenscycluskosten, een (duurzaam) productieproces, certificatie en keurmerken. Ook kunnen ondernemers die het EU sociaal, milieu-, of arbeidsrecht schenden worden uitgesloten.
  > Er komt een nieuwe procedure: het innovatiepartnerschap.
- *Gebrekkige naleving aanbestedingsregels*
  > Lidstaten worden verplicht een onafhankelijke nationale toezichtsinstantie in te stellen.
  > Lidstaten moeten gaan zorgen voor bijstand en advies aan overheden en ondernemingen.

De Europese Commissie streeft ernaar dat de nieuwe aanbestedingsrichtlijnen in de eerste helft van 2013 door de Raad van Ministers en het Europees Parlement kunnen worden vastgesteld. Daarna moeten de lidstaten deze omzetten in nationale wetgeving. Dit implementatieproces kan enige tijd in beslag nemen. Volgens het Commissievoorstel dient dit te gebeuren voor eind juni 2014.
Het Nederlandse parlement wilde dit proces niet afwachten. Om die reden heeft de besluitvorming over de aanpassing van het Bao en het Bass deels parallel aan de besluitvorming over de nieuwe EU-aanbestedingsrichtlijnen plaatsgevonden.

1.3 Financieel belang overheidsmarkt

Bij de berekeningen van het totale inkoopvolume van de publieke sector op jaarbasis in Nederland gaat het Ministerie van EL&I (thans EZ) in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel van de nieuwe aanbestedingswet[21] uit van ongeveer € 57,5 miljard.[22] Deze inschatting is gebaseerd op gegevens uit 2007. Actuele cijfers voor de publieke sector als geheel zijn niet bekend. Hieronder geven we aan hoe de € 57,5 miljard is verdeeld over centrale en decentrale overheden en onderverdeeld naar type aankoop (werken, leveringen, diensten).

[20] Het totaaloverzicht van bijlage 2 omvat ook alle voorstellen die zowel door Nederland als door de Europese Commissie zijn gedaan, bijvoorbeeld ter verbetering van de toegang van het MKB tot aanbestedingsopdrachten.
[21] EL&I, 2010.
[22] Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, 2009.

Tabel 1 Inkoopvolume publieke sector in 2007 boven en onder de Europese aanbestedingsdrempel (in miljarden euro's, onderverdeeld naar werken, diensten en leveringen)

		Totaal	Centraal	Decentraal
Totaal inkoopvolume	**Totaal**	**57,5**	**14,8**	**42,8**
	Werken	19,5	3,3	16,2
	Diensten en leveringen	38	11,4	26,6
Boven drempel	**Totaal**	**18**	**5,4**	**12,7**
	Werken	2,4	0,7	1,7
	Diensten	10,3	2,9	7,4
	Leveringen	5,4	1,8	3,6
Onder drempel	**Totaal**	**39,5**	**9,4**	**30,1**
	Werken	17,1	2,6	14,5
	Diensten en leveringen	22,3	6,7	15,6

Bron: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, 2009

We zien dat in 2007 het merendeel van de inkopen in de publieke sector werd gedaan door decentrale overheden, namelijk € 42,8 miljard (75%); € 14,8 miljard (25%) van de inkopen werd gedaan door de centrale overheid.[23]
De bedragen waarvoor overheden in 2007 hebben ingekocht lagen veelal onder de Europese aanbestedingsdrempel.[24] Bij de centrale overheid gold dat voor 64% (€ 9,4 miljard) van al haar inkopen en bij de decentrale overheden gold dat voor 70% (€ 30,1 miljard).
Het percentage aan inkopen door de centrale overheid boven de drempel (36%) lijkt inmiddels te zijn gestegen. Vorig jaar constateerden we namelijk dat van de circa € 14,9 miljard aan inkopen in 2009 door de departementen ten minste 50% (€ 7,45 miljard) – voor zover bekend – Europees was aanbesteed.[25]
Meer recente gegevens daarover zijn niet bekend. Wel heeft het Ministerie van BZK het inkoopvolume van het Rijk van de afgelopen jaren berekend. Aan de hand van een «spend»-analyse[26] die het ministerie heeft uitgevoerd van alle facturen in de crediteurenadministratie van het Rijk, komt het ministerie uit op een inkoopvolume in 2009, 2010 en 2011 van respectievelijk ongeveer € 11,6 miljard, € 11 miljard en € 10,2 miljard. Recentere gegevens over inkoopuitgaven van decentrale overheden zijn bij het Rijk niet beschikbaar. Het verschil van ongeveer € 3,3 miljard tussen de berekeningen van het Ministerie van BZK voor 2009 en de cijfers voor 2009 waarover de Algemene Rekenkamer eerder heeft gerapporteerd, is grotendeels te verklaren door het feit dat er verschillende afbakeningen van de rijksoverheid zijn gehanteerd. De verschillen zitten vooral bij bepaalde inkoopuitgaven van het Ministerie van Defensie en van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Een nauwkeuriger verklaring voor de verschillen kon het Ministerie van BZK tot op heden niet geven.

De Europese Commissie heeft ook inschattingen gemaakt van het inkoopvolume van de publieke sector in de EU-lidstaten. Daarbij hanteert de Commissie een ruimere definitie dan in de bovenstaande berekeningen is gedaan. Naast de «klassieke» publieke sector wordt namelijk ook de nuts- en zorgsector meegenomen in het totaal (Europese Commissie, 2011c). In tabel 2 tonen we het resultaat.

[23] Publiekrechtelijke instellingen als zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak vallen hier niet onder de definitie centrale overheid.
[24] Welk deel daarvan ten onrechte niet Europees is aanbesteed, is onbekend.
[25] Algemene Rekenkamer, 2011. Wij gaven toen al aan dat het niet goed mogelijk was een volledig en betrouwbaar beeld te geven van de omvang van de inkopen van de ministeries en het aandeel van de Europese aanbestedingen hierin. Dit kwam doordat ministeries verschillende definities voor inkopen hadden gehanteerd en onvolledige bedragen hadden aangeleverd. Bovendien konden de financiële administraties van ministeries de gegevens over het aandeel Europees aanbesteden niet genereren.
[26] Een «spend»-analyse is een analyse van alle inkoopuitgaven met als doel kostenbesparingen te realiseren.

Tabel 2 Inkoopvolume publieke sector EU en Nederland in 2009 en 2010 boven en onder de Europese aanbestedingsdrempel (op basis van aankondigingen in de Tender Electronic Daily)

Jaar	Inkoopvolume					
2009	**EU**			**Nederland**		
	Absoluut		In % van bbp	Absoluut		In % van bbp
	€ 2 332 miljard		19,4%	€ 174 miljard		30,9%
Boven drempel	€ 420 miljard	18%	3,6%	€ 11,6 miljard	6,7%	2%
Onder drempel	€ 1 912 miljard	81%	15,8%	€ 162,4 miljard	93,3%	28,9%
2010	**EU**			**Nederland**		
	Absoluut		In % van bbp	Absoluut		In % van bbp
	€ 2 407 miljard		19,7%	€ 180 miljard		30,6%
Boven drempel	€ 447 miljard	18,6%	3,7%	€ 10,9 miljard	6,1%	1,9%
Onder drempel	€ 1 960 miljard	81,4%	16%	€ 169,4 miljard	93,9%	28,7%

Volgens de Europese Commissie hebben in 2010 alle overheden samen in de EU ongeveer 19,7% (€ 2 407 miljard) van het bruto binnenlands product (bbp) besteed aan werken, leveringen en diensten en in 2009 18% (€ 2 332 miljard). In Nederland was dat respectievelijk 30,6% (ruim € 180 miljard) en 30,9% (ruim € 174 miljard) van het bbp. De waarde van de opdrachten boven de Europese aanbestedingsdrempel komt voor 2010 neer op ongeveer 18,6% (ruim € 447 miljard) van deze bestedingen in de EU en ongeveer 6,1% (€ 10,9 miljard) in Nederland.[27]
Bij deze berekeningen is de Commissie uitgegaan van de waarde van de aankondigingen zoals gepubliceerd in de Tender Electronic Daily (de online database van de Europese Commissie met alle gepubliceerde Europese aanbestedingen in de lidstaten). In opdracht van de Europese Commissie hebben PwC, London Economics en Ecorys een herberekening gemaakt op basis van de daadwerkelijke gunningen.
Zij komen daarbij lager uit en schatten in dat het totale publieke inkoopvolume in de EU boven de Europese aanbestedingsdrempel in 2009 ongeveer € 372 miljard omvatte en in 2010 ongeveer € 429 miljard (PwC et al., 2011).

1.4 Doel en probleemstelling onderzoek

Met dit rapport willen we de Staten-Generaal attent maken op knelpunten die zich kunnen voordoen bij enkele wijzigingen in de aanbestedingsregels die door het kabinet en de Europese Commissie zijn voorgesteld.[28]

De onderhandelingen tussen de Raad van Ministers en het Europees Parlement over het Europese wetsvoorstel beginnen naar verwachting begin 2013. De minister van EZ vertegenwoordigt Nederland bij deze onderhandelingen in de Raad van Ministers (van Concurrentievermogen) en overlegt regelmatig met de Tweede Kamer over de Nederlandse inzet en de ontwikkelingen rond het Europese aanbestedingsdossier. Het is onze bedoeling dat dit rapport bij deze overleggen van nut kan zijn.

Aan ons onderzoek heeft de volgende probleemstelling ten grondslag gelegen: in hoeverre kan van enkele belangrijke voorgestelde wijzigingen in de aanbestedingsregels worden verwacht dat zij het beoogde resultaat zullen hebben?

[27] Het verschil tussen het in tabel 1 vermelde inkoopvolume boven de Europese aanbestedingsdrempel (€ 18 miljard in 2007) en de corresponderende bedragen uit tabel 2 (€ 11,6 miljard in 2009 en € 10,9 miljard in 2010) is deels te verklaren uit het gegeven dat de door Nederland aangeleverde informatie in de Tender Electronic Daily niet volledig is. Niet alle overheden en andere publieke entiteiten leveren namelijk gegevens over de omvang van de gegunde opdrachten aan. Eerder hebben we geconstateerd (Algemene Rekenkamer, 2011) dat de financieel-administratieve systemen van de Nederlandse ministeries er niet op gericht zijn om gegevens over Europese aanbestedingen (zoals het aantal en de waarde van de opdrachten boven de drempel) te genereren. Hierdoor kan Nederland niet goed voldoen aan de statistiekverplichtingen van de EU (Europees Parlement & Raad van Ministers, 2004, artikel 75).

[28] In dit onderzoek beperken we ons tot het toepassingsgebied van de huidige richtlijn 2004/18 en het nieuwe voorstel COM (2011) 896 def. We laten daarmee de aanbestedingsregels voor de speciale sectoren water, energie, vervoer en postdiensten buiten beschouwing.

Voor de beantwoording van de probleemstelling hebben we ons gericht op de volgende drie onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de gevolgen van een eventuele aanpassing van de drempelwaarden van Europese aanbestedingen?
2. Wat zijn de gevolgen van het (Europese én Nederlandse) voorstel om (grotere) overheidsopdrachten verplicht te laten op delen in «percelen» voor de toegankelijkheid van overheidsopdrachten voor ondernemers uit het MKB?
3. Wat zijn de gevolgen van het Europese voorstel om het toezicht op de werking en naleving van de aanbestedingsregels steviger in te vullen?

Bij onderzoeksvraag 1 merken we op dat een wijziging van de drempelwaarden weliswaar niet is opgenomen als concrete maatregel in de concepttekst van de Europese Commissie, maar wel onderwerp is van discussie.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 bespreken wij drie kwesties rond de Europese aanbestedingsdrempel: (a) de wijze waarop in het Nederlandse wetsvoorstel de beginselen en uitgangspunten bij opdrachten onder de Europese drempelwaarde zijn vastgelegd; (b) de drempelwaarden zoals deze zijn vastgesteld in de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijn; (c) de betekenis die een eventuele verhoging van de Europese drempelwaarden zou kunnen hebben voor het Nederlandse bedrijfsleven.

In hoofdstuk 3 belichten we het voorstel van zowel het Nederlandse kabinet als de Europese Commissie om overheidsopdrachten op te delen in percelen, om ze toegankelijker te maken voor ondernemers uit het MKB. We bekijken enkele praktijkervaringen met deze maatregel.

In hoofdstuk 4 staat het Europese voorstel centraal om het toezicht op de werking en naleving van de aanbestedingsregels anders in te vullen. We kijken onder meer wat de consequenties van het door de Raad van Ministers voorgestelde toezichtmodel zijn voor Nederland: kan ons land zonder meer aan de nieuwe verplichtingen voldoen?

Hoofdstuk 5 bevat een nabeschouwing; tevens formuleren wij hier onze aanbevelingen aan de betrokken bewindspersonen.

In hoofdstuk 6 ten slotte, vatten wij de reactie samen die wij op ons onderzoek hebben gekregen van de minister van EZ, mede namens de minister van BZK en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. De integrale bestuurlijke reactie is te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

2 DE EUROPESE AANBESTEDINGSDREMPEL

In de wijzigingsvoorstellen voor de aanbestedingsregels van zowel het kabinet als de Europese Commissie speelt de aanbestedingsdrempel een grote rol.
Zo wordt in het Nederlandse wetsvoorstel duidelijker vastgelegd welke beginselen en uitgangspunten er gelden bij overheidsopdrachten *onder* de aanbestedingsdrempel. Het gaat daarbij om kwesties als gelijke behandeling, transparantie en de proportionaliteit van geschiktheidseisen. Tot op heden geven decentrale overheden hieraan, in eigen procedures en regels, veelal op verschillende wijze invulling (zie § 2.1).
In het voorstel van de Europese Commissie wordt de aanbestedingsdrempel zelf opnieuw vastgelegd, zoals dit elke twee jaar gebeurt.
De Commissie wil de drempelwaarde deze keer noch verhogen, noch verlagen (zie § 2.2).
De Commissie heeft de voor- en nadelen van een eventuele verhoging van de drempelwaarden beschreven in een impact assessment. Daaruit blijkt dat de effecten van een eventuele verhoging van de Europese aanbestedingsdrempel nadelig uit kunnen pakken voor zowel overheden als bedrijven in de lidstaten. Desondanks stuurt het Nederlandse kabinet juist aan op verhoging van de drempel (zie § 2.3).

2.1 Beginselen en uitgangspunten bij opdrachten onder drempelwaarde

In Nederland bestaan er geen centraal voorgeschreven regels en procedures die moeten worden gevolgd bij overheidsopdrachten met een waarde *onder* de Europese aanbestedingsdrempel.[29] Het zijn vooral regionale en lokale overheden die inkopen onder de aanbestedingsdrempel.[30] Zij prefereren flexibiliteit boven regulering en hanteren veelal verschillende, eigen procedures. Veel ondernemers daarentegen hebben juist behoefte aan eenduidigheid en uniformiteit bij opdrachten onder de Europese drempelwaarden, zo is onder meer gebleken uit de consultatie die het Ministerie van EL&I over het Nederlandse aanbestedingswetsvoorstel hield in 2009.[31]
In het nieuwe Nederlandse aanbestedingswetsvoorstel kiest het kabinet voor een tussenweg. Er is expliciet in het voorstel opgenomen in welke situaties de Europese beginselen van toepassing zijn en wanneer de nationale uitgangspunten gelden.
Zo staat vermeld dat de Europese beginselen van non-discriminatie, transparantie en gelijkheid van toepassing zijn bij overheidsopdrachten boven de aanbestedingsdrempel en bij overheidsopdrachten onder de drempel waarbij sprake is van een «duidelijk grensoverschrijdend belang». Van zo'n grensoverschrijdend belang is sprake als een ondernemer uit een andere lidstaat geïnteresseerd is in de te vergeven overheidsopdracht en deze de opdracht ook daadwerkelijk zou kunnen krijgen, omdat hij voldoet aan de geschiktheidscriteria.[32]
Voor overheidsopdrachten onder de drempel zonder duidelijk grensoverschrijdend belang gelden volgens het nieuwe Nederlandse aanbestedingswetsvoorstel de nationale uitgangspunten van transparantie en gelijkheid, die in de praktijk minder vergaand zijn dan de zojuist genoemde Europese beginselen.
Hoe de uitgangspunten van transparantie en gelijkheid vervolgens precies moeten worden gehanteerd, hangt af van de gekozen procedure. Overheden kunnen namelijk kiezen voor de nationale openbare aanbestedingsprocedure of voor de meervoudig onderhandse procedure.

[29] Nederland behoort samen met het Verenigd Koninkrijk en Ierland tot een minderheid in de EU, die geen uniforme nationale aanbestedingsregels voor opdrachten onder de drempel heeft vastgesteld.
[30] Van het totale inkoopvolume in de publieke sector van € 57,5 miljard werd in 2007 ruim € 30 miljard (52%) besteed door decentrale overheden aan inkopen onder de aanbestedingsdrempel. Zie tabel 1 in § 1.3.
[31] Bedoeld zijn hier de reacties op het Groenboek «Modernisering van het EU-aanbestedingsbeleid» dat de Europese Commissie begin 2011 ter consultatie aan het publiek heeft voorgelegd (zie hoofdstuk 1, § 1.2.2) en de reacties van betrokkenen uit het maatschappelijk veld op het wetsvoorstel Aanbestedingswet uit 2009 (te raadplegen op www.rijksoverheid.nl).
[32] Volgens jurisprudentie van het Hof van Justitie dienen overheden bij opdrachten onder de aanbestedingsdrempel de afweging te maken welke mate van bekendheid (regionale/nationale website of krant) er aan de opdracht dient te worden gegeven. Dit is mede afhankelijk van het financieel belang (economische betekenis) en de plaats van uitvoering (bijvoorbeeld grensstreek).

Bij een nationale openbare procedure kondigt de overheid haar opdracht landelijk aan op de aanbestedingskalender, zodat alle geïnteresseerde partijen zich kunnen inschrijven. Zij dienen op een gelijke wijze te worden behandeld (gelijkheidsbeginsel).
Bij een meervoudig onderhandse procedure moet de overheid bij ten minste twee ondernemers offertes opvragen. In dit geval heeft het gelijkheidsbeginsel alleen betrekking op de uitgenodigde ondernemers.

In de memorie van toelichting bij het aanbestedingswetsvoorstel geeft de minister van EL&I (thans EZ) een indicatie van de hoeveelheid overheidsopdrachten onder de Europese aanbestedingsdrempel en de daarbij gevolgde procedures, voor zover bekend. We kunnen hieruit afleiden dat vooral de meervoudig onderhandse procedure veel wordt toegepast.

Tabel 3 Verdeling inkoopvolume over verschillende procedures

	Aantallen*	Volume
Boven de Europese aanbestedingsdrempel	4 260	**€ 18 miljard**
Onder de Europese aanbestedingsdrempel		**€ 39,5 miljard**
Nationaal aanbesteed	7 783	Niet bekend
Meervoudig onderhands	66 791	Niet bekend
Overig	Niet bekend	Niet bekend
Totaal	**Niet bekend**	**€ 57,5 miljard**

** Cijfers uit het rapport Sira consulting/Significant (2009)*

Om een uniforme toepassing van procedures onder de Europese aanbestedingsdrempel verder te bevorderen en interpretatieverschillen te voorkomen, bevat het Nederlandse wetsvoorstel nog een extra bepaling. Hierin staat dat er een richtsnoer komt (het Algemeen Reglement Werken; ARW) dat decentrale overheden kunnen gebruiken bij de aanbesteding van werken onder de drempel.[33] In dit ARW zijn de procedures bij opdrachten voor werken stapsgewijs uitgeschreven. Het kabinet heeft met de VNG een convenant gesloten om het gebruik van het ARW door gemeenten aan te moedigen.

Ten slotte is in het Nederlandse wetsvoorstel nog opgenomen dat het proportionaliteitsbeginsel (dat bepaalt dat eisen aan de inschrijvende partij in redelijke verhouding moeten staan tot de opdracht) van toepassing is op alle overheidsopdrachten, zowel boven als onder de Europese aanbestedingsdrempel.

De maatregelen in het Nederlandse aanbestedingswetsvoorstel hebben zoals gezegd tot doel om te komen tot meer eenduidigheid in de procedures die worden gevolgd bij overheidsdopdrachten onder de aanbestedingsdrempel en zo de aanbestedingspraktijk te uniformeren. Het is op dit ogenblik nog te vroeg om in te schatten in hoeverre de maatregelen effectief zullen zijn. Een evaluatie van de aanbestedingswet is voorzien binnen twee jaar na de inwerkingtreding.

2.2 Drempelwaarden in de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijn

In haar voorstel voor een nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijn handhaaft de Europese Commissie de huidige hoogte van de drempelwaarden voor het Europees aanbesteden van leveringen, diensten en werken. De Commissie wil de economische effecten van deze drempelbedragen op de interne markt uiterlijk in 2017 evalueren.

[33] Het gebruik van het ARW is momenteel alleen verplicht voor de rijksoverheid.

In tabel 4 is te zien dat in de periode 2004 tot en met 2011 de drempelwaarden voor werkzaamheden, leveringen en diensten stelselmatig zijn verlaagd. Alleen in de huidige periode (2012–2013) zijn de drempelwaarden licht gestegen ten opzichte van de voorgaande jaren.

Tabel 4 Ontwikkeling Europese drempelwaarden overheidsopdrachten 2004–2013

		2004–2005	2006–2007	2008–2009	2010–2011	2012–2013
Centrale overheid	Werkzaamheden	€ 5,923 miljoen	€ 5,278 miljoen	€ 5,150 miljoen	€ 4,845 miljoen	€ 5 miljoen
	Leveringen	€ 154 000	€ 137 000	€ 133 000	€ 125 000	€ 130 000
	Diensten	€ 154 000	€ 137 000	€ 133 000	€ 125 000	€ 130 000
Decentrale overheid	Werkzaamheden	€ 5,923 miljoen	€ 5,278 miljoen	€ 5,150 miljoen	€ 4,845 miljoen	€ 5 miljoen
	Leveringen	€ 236 000	€ 211 000	€ 206 000	€ 193 000	€ 200 000
	Diensten	€ 236 000	€ 211 000	€ 206 000	€ 193 000	€ 200 000

Bron: Europese Commissie, 2005; 2007; 2009; 2011

Niet iedereen is over de neerwaartse trendontwikkeling te spreken. Zo zou het Nederlandse kabinet graag zien dat de aanbestedingsdrempel voor diensten en leveringen juist substantieel wordt *verhoogd*, omdat de potentiële baten van het Europees aanbesteden (een gunstige prijs-/kwaliteitverhouding) met de huidige drempelwaarden niet zouden opwegen tegen de lasten (kosten van tijdrovende procedures en administratieve handelingen).

Het Ministerie van EL&I (thans EZ) heeft laten berekenen wat de gemiddelde kosten zijn van verschillende typen aanbestedingsprocedures, boven en onder de Europese aanbestedingsdrempel; zie tabel 5.

Tabel 5 Kosten per procedure

	Diensten	Leveringen	Werken
Boven Europese aanbestedingsdrempel			
Openbaar	€ 43 908	€ 43 911	€ 34 712
Niet-openbaar	€ 47 628	€ 56 197	€ 46 319
Onder Europese aanbestedingsdrempel			
Openbaar	€ 49 451	€ 37 746	€ 41 839
Niet-openbaar	onbekend	onbekend	€ 46 748
Meervoudig onderhands	€ 5 228	€ 5 403	€ 7 582

Bron: Sira consulting/Significant, 2009

De kosten van de nationale en Europese niet-openbare en openbare procedures blijken niet ver uiteen te lopen. De kosten van een meervoudig onderhandse procedure liggen echter aanmerkelijk lager.
In de tabel ontbreken nog de kosten die bedrijven maken voor handelingen, zoals het zoeken naar gepubliceerde aanbestedingen.[34]
Na een herberekening, waarbij dergelijke kosten wel zijn meegenomen, is het Ministerie van EL&I uitgekomen op een totaal van gemiddeld € 82 500 voor een openbare aanbesteding en € 94 500 voor een niet-openbare aanbesteding. Bijna 20% van deze kosten wordt gemaakt door de aanbestedende dienst en ruim 80% door de geïnteresseerde bedrijven samen.

Ook de Europese Commissie heeft een inschatting gemaakt van de kosten van aanbestedingsprocedures (Europese Commissie, 2011a). Zij stelt dat bij aanbestedingen van leveringen en diensten rond de drempel van

[34] Deze kosten waren volgens Sira Consulting niet toe te wijzen per procedure.

€ 125 000 de kosten 18% tot 29% van de contractwaarde in beslag kunnen nemen. De Europese Commissie schat de kosten daarmee aanzienlijk lager in dan het Ministerie van EL&I.[35]

2.3 Verhoging drempelwaarden mogelijk niet altijd in belang Nederlands bedrijfsleven

Hoewel Nederland een aantal medestanders (Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk) heeft, ziet het er niet naar uit dat er binnen de Raad van Ministers een meerderheid voor een drempelverhoging te vinden is. Het valt echter ook nog te bezien of zo'n drempelverhoging daadwerkelijk profijt voor Nederland zou opleveren.

Interessant in dit verband zijn de uitkomsten van een «impact assessment» die de Europese Commissie bij haar voorstel voor een nieuwe EU-aanbestedingsrichtlijn heeft gevoegd. Daarin heeft de Commissie aangegeven wat haar verwachtingen zijn wanneer de Europese aanbestedingsdrempels zouden worden verhoogd.
Een onderzoek naar de kosten en effectiviteit van openbaar aanbesteden, dat de Europese Commissie heeft laten uitvoeren, wijst uit dat het merendeel van de Europese aanbestedingen uit de periode 2006 – 2010 een relatief lage contractwaarde heeft, oplopend tot maximaal € 3 miljoen. Daarbij zit (onder meer) een concentratie van contractwaarden tussen € 125 000 – € 200 000.[36] Deze bedragen komen in de buurt van de Europese aanbestedingsdrempels voor diensten en leveringen.
De Commissie voorziet dat een aanzienlijke verhoging van de drempel de transparantie en uniformiteit op de Europese overheidsmarkt als geheel zal verminderen. Een groter aantal aanbestedingen dan nu zal na een verhoging van de drempel namelijk niet meer aan de Europese regels hoeven te voldoen. Bij deze aanbestedingen zullen dan waarschijnlijk uiteenlopende (nationale) procedures en publicatiemethoden worden gehanteerd. De verschillen tussen de procedures in de ene lidstaat en die in een andere lidstaat zullen toenemen. De Commissie verwacht dat daardoor het aantal grensoverschrijdende inschrijvingen en gunningen zal afnemen en dat de overheidsmarkt nog meer een nationaal karakter zal krijgen. Dat nu, lijkt niet in het belang te zijn van het Nederlandse bedrijfsleven, dat relatief succesvol is in het verkrijgen van overheids-opdrachten in andere EU-landen.

Weinig grensoverschrijdende aanbestedingen in de EU

Uit een onderzoek van de Europese Commissie over grensoverschrijdend inkopen boven de Europese aanbestedingsdrempel (Europese Commissie, 2011d) komt naar voren dat overheden in de EU maar een betrekkelijk klein deel van hun opdrachten gunnen aan buitenlandse partijen, zeker wanneer het gaat om buitenlandse partijen die geen vestiging hebben in het land waar de opdracht wordt verleend. In de periode 2006-2009 was van alle gunningen slechts 1,6% (3,5% van de contractwaarde) in die zin grens-overschrijdend.[37]

In afwijking van het algemene beeld in de EU worden er door buitenlandse overheden relatief veel contracten afgesloten met Nederlandse bedrijven. Van alle contracten die Nederlandse bedrijven in de periode 2007–2009 verwierven, kwam maar liefst 9,4% uit een ander EU-land. Naast Nederland was ook Oostenrijk succesvol in het buitenland, evenals

[35] Dit verschil is deels te verklaren door het feit dat de inschatting van de Europese Commissie een EU-gemiddelde betreft, berekend aan de hand van de gemiddelde loonkosten en het gemiddeld aantal aanbieders in de EU. Uit de gegevens van de Commissie blijkt dat de kosten in Nederland ruim boven dat gemiddelde uitkomen.
[36] PwC, London Economics & Ecorys (2011), p. 19.
[37] Zie ook § 1.2.2.

België, Duitsland en Ierland; zie tabel 6. De Europese Commissie vermeldt daarbij echter niet de financiële omvang van de verkregen opdrachten.

Tabel 6 Door bedrijven gewonnen opdrachten in andere EU landen, periode 2007–2009

Land verkopende bedrijven	Totaal aantal opdrachten gewonnen door bedrijven	Opdrachten gewonnen in het buitenland	
Oostenrijk	9 341	1 140	12,2%
Nederland	13 652	1 277	9,4%
België	12 843	892	6,9%
Duitsland	63 480	3 337	5,3%
Ierland	5 673	257	4,5%

Bron: Europese Commissie, 2011d, p. 53

De landen waar Nederlandse bedrijven (vanuit eigen land) de meeste overheidsopdrachten verwierven waren Portugal, Tsjechië, Spanje, België en Hongarije. Nederlandse bedrijven met filialen in het buitenland wonnen de meeste overheidscontracten in Roemenië, Bulgarije, België, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk.

De Europese Commissie legt een verband tussen de gegunde opdrachten en de geografische afstand tussen opdrachtgever en leverancier. Bij bijna 40% van de gunningen bevindt de leverancier zich binnen een afstand van maximaal 50 kilometer tot de opdrachtgever. Hoe kleiner het land en de omvang van de nationale markt, des te korter de afstand.
De voornaamste redenen voor ondernemingen om niet in te schrijven bij aanbestedingen in andere Europese landen zijn volgens de Commissie problemen met de taal en onbekendheid met de (complexe) formele vereisten.[38]

Er is nog maar weinig onderzoek gedaan naar de financieel-economische effecten die de aanbestedingsdrempels hebben voor het Nederlandse bedrijfsleven. Uiterlijk in 2017 wil de Europese Commissie hiernaar een evaluatie laten uitvoeren. Deze evaluatie zal waarschijnlijk EU-breed georiënteerd zijn en geen gegevens opleveren over individuele lidstaten. Wij denken dat een separaat uitgevoerd onderzoek specifiek gericht op Nederland nuttig kan zijn, om een goede afweging te kunnen maken van de voor- en de nadelen van een eventuele verhoging van de Europese aanbestedingsdrempels (zie ook hoofdstuk 5, § 5.3).

[38] Europese Commissie, 2011a.

3 OPDELEN OVERHEIDSOPDRACHTEN IN PERCELEN

Een aanpassing van de aanbestedingsregels die zowel door het Nederlandse kabinet als door de Europese Commissie wordt voorgesteld, betreft het opdelen van overheidsopdrachten in «percelen». De bedoeling van die maatregel is om aanbestedingen van de overheid toegankelijker te maken voor ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf (MKB) en zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers).
Het Nederlandse aanbestedingswetsvoorstel gaat op dit punt wat verder dan de concept-EU-aanbestedingsrichtlijn, omdat hierin ook het samenvoegen van opdrachten wordt ontmoedigd (zie § 3.1).
Praktijkervaringen met deze maatregel wijzen vooralsnog uit dat het opdelen van overheidsopdrachten niet leidt tot een toename van het aandeel inschrijvingen uit het MKB (zie § 3.2).
Wij signaleren in dit hoofdstuk ook een tegenstrijdigheid in het beleid: het voornemen om aanbestedingen waar mogelijk op te delen staat in beginsel op gespannen voet met de kabinetsambitie om de bedrijfsvoering van het Rijk (waaronder inkoop) te centraliseren (zie § 3.3).

3.1 Schaalverkleining met het oog op MKB

In het regeerakkoord uit 2010 heeft het inmiddels afgetreden kabinet aangegeven dat het midden- en kleinbedrijf (MKB) en zzp'ers meer kansen moeten krijgen bij overheidsaanbestedingen en dat cluster- en raamcontracten daarom moeten worden teruggedrongen.[39]
Deze doelstelling heeft de minister van EL&I nader uitgewerkt in de nota van wijzigingen bij het Nederlandse aanbestedingswetsvoorstel. Hij schaart hier het streven om opdrachten niet onnodig te clusteren en overheidsopdrachten zoveel mogelijk op te delen in percelen onder het proportionaliteitsbeginsel. Volgens dit beginsel moeten de gekozen procedure en de eisen en voorwaarden die gesteld worden bij een aanbesteding in redelijke verhouding staan tot de aard en omvang van de aan te besteden opdracht.

Weinig gunningen van overheidsopdrachten aan MKB

De afgelopen jaren is het aandeel bedrijven uit het MKB dat overheidsaanbestedingen gegund heeft gekregen, relatief gering geweest. Volgens berekeningen die zijn uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van EL&I hebben bedrijven uit het MKB in 2006 slechts 15% van de waarde van alle gegunde overheidsopdrachten boven de Europese aanbestedingsdrempel gewonnen (EIM, 2008).[40] Volgens een latere studie van de Europese Commissie lag dat percentage in 2008 hoger, maar de deelname van het MKB aan overheidsopdrachten bleef ook in dat jaar duidelijk achter bij de deelname van grote bedrijven.[41]
Mogelijk speelt bij dit fenomeen ook mee dat zich relatief weinig middelgrote en kleine bedrijven inschrijven voor overheidsopdrachten. Hierover zijn echter weinig gegevens bekend.

De niet-clusterbepaling en de percelenbepaling in de aanbestedingsregels moeten leiden tot schaalverkleining in de overheidsaanbestedingen, opdat ook middelgrote en kleine bedrijven in staat worden gesteld om overheidsopdrachten te verwerven. Grote samengevoegde opdrachten zijn ontoegankelijk voor deze ondernemingen. Kleinere opdrachten en percelen liggen meer binnen hun bereik.

[39] Informateur, 2010, p. 12.
[40] Het EIM heeft bij deze berekening de Nederlandse definitie van het MKB gehanteerd. Volgens deze definitie gaat het om bedrijven met maximaal 100 werknemers.
[41] De uitkomsten van het onderzoek van de Europese Commissie zijn niet goed te vergelijken met de Nederlandse cijfers over 2006, omdat de Europese Commissie werkt met een andere definitie van het MKB. De Commissie rekent bedrijven met maximaal 250 werknemers tot het MKB. Dergelijke bedrijven waren in 2008 voor 43% vertegenwoordigd in de aanbesteding van Nederlandse overheidsopdrachten, terwijl het Europees gemiddelde uitkwam op 34% (GHK, 2010).

Conform de wens van de Tweede Kamer zijn deze bepalingen door middel van een amendement in het Nederlandse aanbestedingswetsvoorstel opgenomen, voorzien van een «pas toe of leg uit»-clausule. Dat wil zeggen: als een overheid besluit om tóch een aantal opdrachten samen te voegen, moet dit in de aanbestedingsstukken worden gemotiveerd. En ook als een grote opdracht niet wordt opgedeeld in percelen, moet dit worden gemotiveerd.
Deze bepalingen zullen gaan gelden voor overheidsopdrachten zowel boven als onder de Europese aanbestedingsdrempel. Hiermee gaat het Nederlandse aanbestedingswetsvoorstel verder dan het voorstel van de Europese Commissie.

Ook de Europese Commissie wil overheidsopdrachten toegankelijker maken voor het MKB, maar stelt daarbij een ondergrens voor. Alleen overheidsopdrachten met een waarde van € 500 000 en hoger moeten worden opgedeeld in percelen. Ook hierbij geldt het principe «pas toe of leg uit». Het samenvoegen van opdrachten blijft volgens de Commissie echter toegestaan.

3.2 Praktijkervaringen

Wij hebben drie praktijkgevallen bestudeerd om een eerste indicatie te krijgen van de mogelijke werking van de voorgestelde maatregel.
De gevallen die wij hebben bekeken betreffen opdrachten van de rijksoverheid binnen drie inkoopcategorieën, te weten technische-dienstwerkzaamheden, schoonmaakwerkzaamheden en de inhuur van tijdelijk personeel.
Wij zijn steeds nagegaan of er opdrachten waren opgedeeld c.q. bewust niet waren samengevoegd en waar van deze gedragslijn was afgeweken, wat hiervan de reden was. Ook hebben we waar mogelijk gekeken naar de eventuele effecten: was er een toename van inschrijvingen vanuit (c.q. gunningen aan) het MKB en/of zzp'ers?

Casus 1: aanbesteding technische-dienstwerkzaamheden (2011)
In 2011 heeft een departement een Europese aanbesteding voor technische-dienstwerkzaamheden in dertig micropercelen (van € 5 000- € 50 000 per perceel) in de markt gezet. De bedoeling was om op die manier kleine, lokale ondernemingen aan te trekken.
In tegenstelling tot hetgeen werd beoogd bleken er hoofdzakelijk grote, landelijk opererende ondernemingen te reageren en slechts enkele ondernemers uit het MKB. Ondanks alle pogingen om kleinere en middelgrote bedrijven te interesseren, zijn uiteindelijk alle percelen gegund aan de grote ondernemingen, die zich op verscheidene (maximaal vijf) percelen hadden ingeschreven.
De redenen dat midden- en kleinbedrijven het lieten afweten, waren volgens de aanbestedende dienst met name gelegen in de eisen die aan inschrijvende ondernemingen waren gesteld op het terrein van duurzaamheid en «social return».

Duurzaamheid en «social return»: eisen van de rijksoverheid

Bij duurzaamheidseisen in aanbestedingsprocedures gaat het om de productiemethode en de producten waarmee de ondernemer werkt of die de ondernemer levert. De departementen en rijksorganisaties hebben hierover onderlinge afspraken gemaakt en criteria opgesteld. Het streven is om vanaf 2010 100% duurzaam in te kopen. Andere

overheidssectoren (waaronder gemeenten, provincies en waterschappen) willen dat hebben bereikt in 2015. Dit streven is vastgelegd in convenanten.
Bij «social return»-eisen gaat het om de uitvoering van de opdracht; deze moet zodanig zijn ingericht dat er opbrengsten zijn op het sociale vlak. Er kan bijvoorbeeld worden geëist dat de ondernemer een bepaald percentage langdurig werklozen inzet. Het kabinet heeft in april 2011 besloten om de social return-eis vanaf 1 juli 2011 rijksbreed toe te passen bij alle aanbestedingen van werkzaamheden en diensten boven de € 250.000.

Kleine lokale bedrijven konden in onze casus moeilijk aantonen in hoeverre ze aan de eisen op het terrein van duurzaamheid en «social return» voldeden en konden het gevraagde bewijsmateriaal (certificaten, rapportages, plannen van aanpak enzovoort) niet overleggen.
Het opdelen van de opdracht in kleinere percelen heeft in dit praktijkgeval dus niet het beoogde effect gehad. Wel trad er een ander, nadelig effect op: de aanbestedende dienst constateerde dat de uitvoeringskosten bij deze aanbesteding hoger waren dan gebruikelijk.

Casus 2: aanbesteding schoonmaakwerkzaamheden (2012)
Binnen de categorie *schoonmaakwerkzaamheden* heeft de rijksoverheid recent zes grote aanbestedingen gedaan, waarmee ongeveer 50% van het Rijk en de rijksorganisaties werd afgedekt.
Eén van deze aanbestedingen is uitgevoerd door Rijkswaterstaat, die omwille van kostenefficiëntie ervoor heeft gekozen om verscheidene onderdelen (beveiliging, catering en schoonmaakwerkzaamheden) in één keer aan te besteden.
Bij de andere vijf aanbestedingen zijn geen inkoopcategorieën samengevoegd en is met een perceelomvang van maximaal € 2,5 miljoen op jaarbasis bewust meer rekening gehouden met het MKB. Er hebben evenveel grote bedrijven als MKB-bedrijven op één of meer van deze vijf aanbestedingen ingeschreven. Hoewel de opdrachten nog niet allemaal zijn gegund, is de verwachting dat het marktaandeel MKB ondanks de opdeling in percelen met 20% gelijk zal blijven. Dit houdt ook in deze casus verband met het feit dat de rijksoverheid voor het MKB een relatief grote opdrachtgever is en hoge eisen stelt op het terrein van «social return» en duurzaamheid.

Casus 3: inhuur van tijdelijk personeel (2011/2012)
Voor de *inhuur van personeel* maakt de rijksoverheid sinds 2011 regelmatig gebruik van zogeheten marktplaatsen, waar ook kleine ondernemers en zzp'ers hun diensten kunnen aanbieden. Opdeling in percelen om de toegankelijkheid te vergroten is in dat geval niet nodig.
Bij de inhuur van tijdelijk personeel voor de Belastingdienst is in 2012 geen gebruikgemaakt van dergelijke marktplaatsen. Er is een grote opdracht uitgezet, met een geschatte omvang van € 81 miljoen, waarop arbeidsbemiddelaars konden inschrijven. De aanbesteding bestond uit drie grote percelen. Het grootste perceel betrof de bezetting van de belastingtelefoon (een opdracht ter waarde van circa € 46 miljoen op jaarbasis). Omwille van kostenefficiëntie zijn de percelen niet nader opgedeeld in kleinere delen.
In deze casus is dus afgeweken van de gedragslijn om opdrachten zo veel mogelijk op te delen in percelen van geringe omvang. Zoals hiervoor uiteengezet blijft dit onder de nieuwe Nederlandse aanbestedingswet en de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijn toegestaan. De aanbestedende dienst is onder de nieuwe regels wel verplicht om in de aanbestedings-

stukken te motiveren waarom ervoor is gekozen om de opdracht niet op te delen in percelen. Een dergelijke motivatieplicht is nu nog niet van kracht.

3.3 Mogelijke knelpunten

In de voorgaande paragraaf zagen we dat er in de praktijk factoren kunnen zijn die de effectiviteit van de maatregel in de weg staan. Een voorbeeld daarvan zijn de eisen die de rijksoverheid stelt op het gebied van duurzaamheid en «social return».

Daarnaast kan het voorkomen dat een perceel binnen een aanbesteding nog steeds te groot is voor één middelgroot of klein bedrijf. Indien de aanbestedende dienst in zo'n geval toch inschrijvingen vanuit het MKB wil ontvangen, zal het perceel wellicht verder moeten worden verkleind. Zo niet, dan rest voor MKB-bedrijven de optie zich gezamenlijk in te schrijven om toch een kans te maken.

Een andere factor die de effectiviteit van de maatregel teniet kan doen is het streven naar kostenefficiëntie en schaalvergroting. Soms krijgt dit streven prioriteit boven het opdelen in (kleinere) percelen, zoals in de casus rond de Belastingdienst en bij Rijkswaterstaat.
Er is hier een tegenstrijdigheid waarneembaar tussen het kabinetsstreven naar het opdelen van overheidsopdrachten en het kabinetsstreven naar een kleinere, compacte rijksdienst.
In het regeerakkoord van het inmiddels afgetreden kabinet-Rutte/Verhagen staat dat de rijksoverheid streeft naar een kleinere overheid en werkt aan de centralisatie van de bedrijfsvoering, waaronder inkoop. In het kader van het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst worden inkoopactiviteiten samengevoegd om enerzijds het proces te professionaliseren en anderzijds kostenbesparingen te kunnen realiseren.
Het Ministerie van BZK verwacht dat er met de herinrichting van de rijksinkoop € 180 miljoen aan kostenbesparingen mogelijk zijn. Dit zijn kostenbesparingen die kunnen worden gerealiseerd door grotere (interdepartementale) opdrachten met minder Europese aanbestedingen in de markt te zetten, door het afsluiten van rijksbrede raamcontracten (minder versnippering van contracten en leveranciers) en het bedingen van kortingen bij leveranciers.
De voorgestelde wettelijke bepaling om aanbestedingen zo min mogelijk samen te voegen en waar mogelijk op te delen in percelen (schaalverkleining) staat op gespannen voet met de kabinetsambitie rond de taakstelling op inkoop en de samenwerking binnen het Rijk om (juist door schaalvergroting) efficiencyvoordelen te behalen. Het Ministerie van BZK heeft dit probleem herhaaldelijk aangekaart bij het ministerie van EL&I (BZK, 2011). Het risico is groot dat de spanning tussen beide doelstellingen zal leiden tot knelpunten bij de uitvoering en de effectiviteit van de maatregel zal aantasten. De ene benadering hoeft de andere niet uit te sluiten, maar het maken van heldere keuzes op strategisch niveau over welk beleidsdoel om welke redenen de voorkeur heeft, is hier wel noodzakelijk.

4 TOEZICHT OP NALEVING AAN-BESTEDINGSREGELS

Het is belangrijk dat er goed toezicht wordt gehouden op de naleving van de Europese regels voor aanbesteding van overheidsopdrachten. Door een goede naleving te waarborgen kan worden voorkomen dat er bij de inkoop van goederen, diensten en werken oneerlijke concurrentie ontstaat, vriendjespolitiek wordt bedreven, te hoge prijzen worden bedongen, belangenverstrengeling optreedt enzovoort.
Uit de evaluatie van de EU-aanbestedingsrichtlijn die de Europese Commissie in 2011 heeft verricht, komt naar voren dat niet alle EU-lidstaten consequent en systematisch toezicht houden op de naleving van de aanbestedingsregels door overheden. De meeste lidstaten hebben hiervoor geen onafhankelijke nationale toezichtsinstantie (zie § 4.1).[42]
Ook Nederland heeft zo'n toezichtsinstantie niet. Sinds juni 2012 is er wel een speciale wet van kracht waarmee een vorm van passief toezicht door ministers op de naleving van Europese regels in het leven is geroepen. Deze wet regelt echter niet hoe ministers aan de benodigde informatie komen om te kunnen beoordelen of de aanbestedingsregels worden overtreden. De Algemene Rekenkamer is daarom kritisch over deze wet (zie § 4.2).
De Europese Commissie heeft in het concept van de nieuwe aanbestedingsrichtlijn een voorstel opgenomen voor de herinrichting van het toezicht. Tal van EU-lidstaten hebben bezwaren tegen dit voorstel.
De voorzitter van de Raad van Ministers heeft een alternatief, afgeslankt toezichtmodel voorgesteld, dat vooralsnog kansrijker lijkt (zie § 4.3).

4.1 Huidige inrichting van het toezicht in de EU

Toezichtsinstrumenten van de Europese Commissie
De Europese Commissie beschikt, als hoeder van het Europees recht, over een beperkt instrumentarium om toe te zien op de naleving en werking van de aanbestedingsregels in de lidstaten. Zo ontvangt de Commissie jaarlijks van de lidstaten een overzicht met door de aanbestedende diensten geplaatste overheidsopdrachten, uitgesplitst naar opdrachten voor leveringen, voor diensten en voor werkzaamheden.[43] Ook via de Tender Electronic Daily (een online database met alle Europese openbare aanbestedingen) kan de Europese Commissie zich een beeld vormen van het aantal en de waarde van de aangekondigde opdrachten en gunningen in de EU.
Door klachten van bijvoorbeeld ondernemers of burgers en lopende geschillen (zoals kort gedingen) krijgt de Commissie incidenteel informatie over gevallen waarin de regels niet zijn nageleefd. Informatie over de naleving verkrijgt zij verder door middel van controles die ze zelf uitvoert bij projecten in de lidstaten die zijn medegefinancierd door de EU, en uit onderzoeksrapporten van de Europese en sommige nationale rekenkamers.

Toezicht binnen de EU-lidstaten
In de huidige Europese aanbestedingsrichtlijn 2004/18 (artikel 81) staat dat de lidstaten door middel van «doeltreffende, toegankelijke en transparante mechanismen» moeten waarborgen dat deze richtlijn wordt toegepast. Zij kunnen daartoe «een onafhankelijke instantie» aanwijzen of oprichten.

In de praktijk hebben de EU-lidstaten tot op heden op uiteenlopende manieren invulling gegeven aan het toezicht op de naleving van de aanbestedingsregels. De Europese Commissie signaleert in haar evaluatie

[42] Europese Commissie, 2011a, p. 13.
[43] Europees Parlement & Raad van Ministers, 2004; artikel 75.

van de EU-aanbestedingsrichtlijn dat niet alle lidstaten structuren van toezicht en/of controle hebben opgezet. Met name in de relatief nieuwe lidstaten worden deze functies veelal uitgeoefend door gespecialiseerde instanties, die hiërarchisch gezien binnen de structuur van de overheid vallen en dus niet onafhankelijk opereren.

Slechts één lidstaat heeft, zo blijkt uit de evaluatie van de Europese Commissie, een onafhankelijke nationale instantie in het leven geroepen conform de aanbeveling in artikel 81 van EU-richtlijn 2004/18, en dat is Italië. Deze autoriteit ziet toe op de naleving van aanbestedingsregels, procedures, het beginsel van transparantie en de (effectieve) uitvoering van contracten door overheden op regionaal en centraal niveau. Het bestuur bestaat uit zeven leden die worden benoemd door de voorzitters van het Italiaanse parlement.[44] Over de werking en effectiviteit van het systeem in Italië hebben we geen concrete gegevens.

4.2 Huidige inrichting van het toezicht in Nederland

Bestuurlijk toezicht op de naleving
Nederland heeft geen centrale bestuurlijke instantie die toezicht houdt op de naleving van de aanbestedingsregels. Er bestaat in ons land ook geen ander centraal systeem van actief bestuurlijk toezicht op dat terrein.
De regering heeft hiervoor bewust gekozen.[45] In de memorie van toelichting bij het aanbestedingswetsvoorstel dat werd ingediend in 2006 (zie hoofdstuk 1, § 1.2.1) staat dat het instellen van een toezichthouder op het gebied van aanbestedingen niet nodig is, om drie redenen:

1. De wet voorziet in preventieve maatregelen om de deskundigheid van aanbestedende diensten te vergroten en de naleving van de aanbestedingsregels te verbeteren.
2. Met ingang van 2004 is de interne controle bij gemeenten en provincies versterkt door middel van een verplichte accountantscontrole op de naleving van de aanbestedingsregels.
3. Er zijn voorstellen ontwikkeld om de toezichtinstrumenten waarmee de naleving van Europese regels door de decentrale overheden kan worden afgedwongen, te versterken.

De onder (3) bedoelde voorstellen hebben inmiddels geleid tot de wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (wet NErpe),[46] die sinds juni 2012 van kracht is.
Met de wet NErpe is een vorm van «passief toezicht» gecreëerd op de naleving van Europese regels door decentrale overheden, waterschappen en andere publieke entiteiten.[47] De wet geeft ministers de bevoegdheid om aanwijzingen te geven bij (dreigende) niet-naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen, waartoe ook de bepalingen in de Europese aanbestedingsrichtlijn behoren.
Indien een gegeven aanwijzing niet wordt opgevolgd, kan de minister op grond van de wet NErpe maatregelen nemen om zelf te voorzien in datgene waarop de aanwijzing gericht was. Ook kan de minister, als de Europese Commissie aan Nederland een boete heeft opgelegd wegens niet-naleving van Europese regels (bijvoorbeeld de aanbestedingsregels), deze boete verhalen op de decentrale overheid die de regels heeft overtreden.

In mei 2009 hebben wij per brief aan de minister van BZK onze zorgen geuit over de beperkingen van het wetsvoorstel NErpe (Algemene Rekenkamer, 2009). We vinden dat een belangrijke voorwaarde voor goed

[44] In bijlage 5 is een overzicht opgenomen van het mandaat en takenpakket van de Italiaanse toezichtautoriteit.
[45] Begin 2011 heeft de minister van EL&I dit nogmaals bevestigd. Enkele Tweede Kamerleden stelden de minister tijdens de behandeling van de nieuwe aanbestedingswet de vraag in hoeverre de instelling van een toezichthouder is overwogen. De minister heeft toen geantwoord dat het kabinet bewust heeft gekozen voor preventieve maatregelen om de naleving te verbeteren en niet voor extra controle en vormen van toezicht (EL&I, 2011).
[46] Onder «publieke entiteiten» verstaat de wet NErpe: bestuursorganen, zelfstandige bestuursorganen, publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties en privaatrechtelijk vormgegeven organisaties die voorzien in behoeften van algemeen belang en waarin sprake is van overwegende overheidsinvloed.
[47] Op de naleving van de aanbestedingsregels door *centrale* overheden bestaat geen bestuurlijk toezicht; iedere minister is zelf verantwoordelijk voor de rechtmatige uitgaven van zijn/haar departement. Wel wordt de naleving door de departementen jaarlijks gecontroleerd door de Auditdienst Rijk. Daarnaast onderzoekt de Algemene Rekenkamer regelmatig de toepassing van de regels op systeemniveau. Zie ook § 4.3.

toezicht in deze wet ontbreekt. Om adequaat toezicht te kunnen houden moet een toezichthouder in staat worden gesteld om:
- informatie te verzamelen;
- zich een onafhankelijk en deskundig oordeel te vormen aan de hand van normen;
- waar nodig te interveniëren.

De wet NErpe geeft ministers de bevoegdheid om op te treden bij (dreigende) niet-naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen, maar regelt niet hoe ministers aan de informatie komen die zij nodig hebben om te kunnen beoordelen óf regelgeving wordt (c.q. dreigt te worden) overtreden.
De informatievoorziening van decentrale overheden aan de minister is geregeld de Gemeentewet, de Provinciewet respectievelijk de Waterschapswet. Voor verschillende publieke entiteiten is echter niet algemeen wettelijk geregeld hoe zij de verantwoordelijke minister dienen te informeren over hun taakuitvoering – en daarmee over de wijze waarop zij bepaalde regels toepassen. Dit geldt bijvoorbeeld voor diverse organisaties in de sectoren energievoorziening en openbaar vervoer. Algemene wettelijke kaders, zoals de Kaderwet Zbo's waarin een informatieplicht is geregeld, zijn op deze organisaties vaak niet van toepassing. Het ontbreken van een toereikend algemeen kader voor informatievoorziening door organisaties als deze maakt het voor een minister moeilijk om effectief te interveniëren.

Civielrechtelijke handhaving van de aanbestedingsregels
In plaats van bestuurlijk toezicht en handhaving hanteren we in Nederland een civielrechtelijke handhaving. Dit houdt in dat ondernemers een geschil met een aanbestedende dienst over een aanbesteding kunnen voorleggen aan de burgerlijke rechter. Vaak wordt hierbij een kortgedingprocedure gebruikt. Uit hoofde van de Wet implementatie rechtsbeschermingsrichtlijn aanbesteden (Wira)[48] kan de rechter vervolgens onwettig gegunde opdrachten vernietigen.
De Nederlandse Mededingingsautoriteit heeft in de Wira handhavingsbevoegdheden gekregen om aanbestedende diensten een boete op te leggen wanneer deze vernietigingsbeslissingen van de rechter naast zich neerleggen.

Er bestaat in Nederland geen meldpunt voor ondernemers en burgers die vermoedens van niet-naleving willen melden. Dat kunnen zij alleen doen bij de Europese Commissie. Ministers in Nederland ontvangen dus, afgezien van de gevallen waarin er een rechterlijke uitspraak is gedaan en waarover wordt gerapporteerd door auditinstanties, geen signalen over situaties waarin de aanbestedingsregels mogelijk niet zijn nageleefd.
Om meer inzicht te krijgen in de mate waarin de Europese aanbestedingsregels in Nederland worden nageleefd, laat het Ministerie van EL&I sinds 2002 tweejaarlijks een nalevingsmeting uitvoeren. De meest recente rapportage, *Nalevingsmeting Europees aanbesteden 2010*, dateert uit 2012 (Significant, 2010a).[49]

4.3 Voorstellen voor herinrichting van het toezicht

In veel lidstaten worden de Europese aanbestedingsregels gebrekkig nageleefd, zo heeft de Europese Commissie bij haar evaluatie van de huidige aanbestedingsrichtlijn vastgesteld. Tijdens controles van de Europese Rekenkamer en de Europese Commissie worden relatief veel fouten gevonden bij aanbestedingen die plaatsvinden in het kader van

[48] Deze wet is op 19 februari 2010 in werking getreden. Met de nieuwe Nederlandse aanbestedingswet zal de Wira worden ingetrokken en vervangen.
[49] Zie ook hoofdstuk 1, § 1.2.1.

(mede) door de EU gefinancierde projecten. Het ontbreekt de betrokken overheden veelal aan goed inzicht in de werking van de regels.
De Europese Commissie heeft voorts vastgesteld dat niet alle lidstaten consequent en systematisch toezicht houden op de naleving van de aanbestedingsregels. De Commissie wil toe naar een meer uniform, gestructureerd toezichtsysteem in de lidstaten (Europese Commissie, 2011a).

In het concept van de herziene aanbestedingsrichtlijn doet de Commissie onder meer een voorstel voor de inrichting van het toezicht (artikel 84). In het voorstel staat dat de lidstaten een onafhankelijke nationale toezichtinstantie moeten aanwijzen met vergaande taken en bevoegdheden, inclusief een verplichting om de naleving te monitoren en hierover uitgebreid te rapporteren aan de Europese Commissie.

Gebleken is dat het Commissievoorstel veel weerstand oproept bij de lidstaten. De Deense voorzitter van de Raad van Ministers[50] heeft dit voorjaar daarom een alternatief voorstel voorgelegd aan de lidstaten, waarin de verplichtingen worden beperkt. De lidstaten willen zelf bepalen hoe zij het toezicht op aanbestedingen inrichten en bij welke (bestaande) instanties de bijbehorende taken worden ondergebracht. De informatieverplichting aan de Commissie blijft, hoewel in een afgezwakte vorm, in dit Raadsvoorstel overeind.

Verschillen tussen de twee voorstellen
In onderstaand overzicht zetten we enkele opvallende verschillen tussen de voorstellen van de Europese Commissie en de Raad van Ministers tegen over elkaar.

Voorstel Europese Commissie	**Voorstel Raad (Deense voorzitter)**
Inrichting van het governancesysteem	
De lidstaten wijzen één onafhankelijke toezichtsinstantie aan, die zal worden belast met de volgende taken: • toezicht houden op de toepassing van de aanbestedingsregels; • juridische adviezen geven en richtsnoeren verstrekken; • instellen en gebruiken van indicatorsystemen om ernstige onregelmatigheden te voorkomen en te signaleren; • klachten van burgers en ondernemingen onderzoeken en onderzoeksresultaten doorzenden aan de aanbestedende diensten; • systeemproblemen en dergelijke doorzenden aan bevoegde nationale instanties; • toezien op beslissingen van nationale gerechtelijke instanties en melden van inbreuken op de aanbestedingsregels aan OLAF[1] wanneer het de EU-begroting betreft.	De lidstaten dienen te beschikken over één of meer instanties of structuren die zorgdragen voor de handhaving en voor kerntaken als: • toepassing van de regels monitoren om ernstige onregelmatigheden te voorkomen, op te sporen en te melden en om informatie over inbreuken of systematische problemen door te geven aan de desbetreffende nationale instanties; • bijstand («guidance») verlenen aan overheden en ondernemers; • gegevens rapporteren en publiceren.

[50] Denemarken is de eerste helft van 2012 voorzitter van de Raad van Ministers geweest; de tweede helft van dit jaar is dat Cyprus.

Voorstel Europese Commissie	Voorstel Raad (Deense voorzitter)
Informatieverzameling en rapportage	
De toezichtsinstantie publiceert een jaarverslag met informatie over: • het nationale beleid voor duurzaam aanbesteden; • het slaagpercentage (marktaandeel) van het MKB, inclusief een toelichting wanneer het marktaandeel onder de 50% uitkomt. De toezichtsinstantie stuurt de Commissie jaarlijks, uiterlijk 31 oktober, een uitvoerings- en statistisch verslag met informatie over zaken als: • het aantal en de waarde van de opdrachten met details over type aanbestedende dienst, procedure, en aard van de opdracht. Het gaat om aanbestedingen boven de aanbestedingsdrempel en aanbestedingen onder de drempel met een duidelijk grensoverschrijdend belang; • toezicht op en voortgang rond inbreuken op de regels die de EU-begroting raken, en ernstige onregelmatigheden.	De lidstaten publiceren ten minste tweejaarlijks de resultaten van monitoring, waaronder de meest voorkomende gevallen van verkeerde toepassing of van rechtsonzekerheid, met inbegrip van eventuele structurele of terugkerende problemen bij de toepassing van de regels, waaronder mogelijke gevallen van fraude en onwettig gedrag. De lidstaten sturen de Commissie jaarlijks: • een statistisch rapport (uiterlijk 31 oktober) met onder meer schattingen over het aantal en de waarde van de gunningen van alle opdrachten boven de aanbestedingsdrempel en aanbestedingen onder de drempel met een duidelijk grensoverschrijdend belang; en tweejaarlijks een overzicht van: • het nationaal duurzaam aanbestedingsbeleid; • de slaagpercentages (marktaandeel) van het MKB. Bij een aandeel onder de 50% geven lidstaten vervolgens aan in hoeverre er maatregelen zijn genomen om dit percentage te verhogen.

[1] OLAF is het antifraudebureau van de Europese Commissie.

Het Europees Parlement heeft inmiddels een aantal amendementen ingediend die de richting van het voorstel van de Raad volgen. Het lijkt er dus op dat het toezicht op de naleving van de nieuwe EU-aanbestedingsrichtlijn zal worden ingericht volgens het minimale toezichtmodel dat de Raad van Ministers voor ogen heeft. Hierin worden vooral taken als monitoring, informatievoorziening en rapportage gereguleerd. In de praktijk zal dit betekenen dat alle publieke entiteiten (regionaal en centraal) op een systematische wijze relevante gegevens zullen moeten registreren en verzamelen. Deze informatie moet bovendien volledig, juist en toegankelijk zijn en zij moet tijdig door de lidstaat aan de Europese Commissie worden gerapporteerd.

Consequenties van het door de Raad voorgestelde toezichtmodel voor de Europese Commissie

Met de door de lidstaten aan te leveren informatie (mits volledig) kan de Europese Commissie inzicht krijgen in de werking van de regels en in de omvang van de Europese aanbestedingsmarkt. Ook kan ze initiatieven ontplooien om, indien nodig, bij te sturen. In het voorstel is echter niet opgenomen hoe (door middel van welke controles of audits) de Commissie kan vaststellen of de informatie volledig en betrouwbaar is. De aard van de informatie die volgens het door de Raad voorgestelde toezichtmodel[51] aan de Commissie wordt gerapporteerd is echter te beperkt om op Europees en nationaal niveau adequaat te kunnen toezien op de *naleving* van de regels door aanbestedende diensten in de lidstaten. Het betreft namelijk informatie over overheidsopdrachten die volgens de geldende Europese regels en beginselen zijn aanbesteed. Alle overheidsinkopen die ten onrechte níet zijn aanbesteed (i.e. bepaalde gevallen van niet-naleving) blijven hiermee nog buiten beeld.
Het toezichtmodel dat de Europese Commissie voorstelt heeft overigens ditzelfde manco.

Consequenties van het door de Raad voorgestelde toezichtmodel voor Nederland

In Nederland zal het naar verwachting de minister van EL&I zijn die de (jaarlijkse en tweejaarlijkse) rapportages aan de Europese Commissie zal

[51] De Deense voorzitter van de Raad spreekt in het voorstel niet van «toezicht» maar van «handhaving».

verzorgen om aan de rapportageverplichting over de naleving van de aanbestedingsregels te voldoen.

Een deel van de te rapporteren gegevens kan worden ontleend aan TenderNed (een elektronisch systeem van het Ministerie van EZ), waarin sinds 2012 gegevens over overheidsaanbestedingen worden opgeslagen),[52] maar dat geldt niet voor álle gevraagde informatie. Gegevens over het aandeel van het MKB in het totaal aan gegunde overheidsopdrachten bijvoorbeeld, bevinden zich niet in TenderNed. Deze informatie is ook nog niet te verkrijgen langs een andere weg. Wij hebben namelijk geconstateerd dat het Ministerie van BZK, dat de rijksinkoopfunctie coördineert en in die hoedanigheid regelmatig alle inkoopuitgaven analyseert,[53] desgevraagd niet kon melden welke leveranciers van het Rijk afkomstig zijn uit het MKB.

Er zijn dus geen gegevens bekend over hoeveel van het totale inkoopvolume van het Rijk terecht is gekomen bij het MKB en ook niet over hoeveel opdrachten er door het MKB zijn verworven van het totaal aan rijksaanbestedingen. Over dergelijke gegevens beschikken de Ministeries van BZK en EL&I al helemaal niet als het gaat om de aanbestedingen die zijn uitgeschreven door decentrale overheden en andere publieke entiteiten.
Als de minister van EL&I aan de statistiekverplichting van de lidstaat wil kunnen voldoen, zullen alle publieke entiteiten de benodigde informatie tijdig, volledig en correct moeten aanleveren. De aangeleverde informatie zal tevens met regelmaat moeten worden gecontroleerd om vast te kunnen stellen of deze volledig en betrouwbaar is.

Ook aan de verplichtingen op het gebied van monitoring zal Nederland niet zonder meer kunnen voldoen. Op dit moment wordt de naleving van de regels door decentrale overheden periodiek onderzocht door (interne) accountants.[54] De departementen worden jaarlijks op de naleving en bijhorende risicobeheersing gecontroleerd door de Auditdienst Rijk. Vervolgens onderzoekt de Algemene Rekenkamer met zekere regelmaat op systeemniveau de uitvoering van de regels. Desondanks wordt de werking van de aanbestedingspraktijk niet systematisch in beeld gebracht en is de onderliggende informatie versnipperd.

De minister van EL&I (thans EZ) monitort de ontwikkelingen in Nederland aan de hand van:
- de tweejaarlijkse nalevingsmeting die wordt uitgevoerd in zijn opdracht;
- uitspraken van de burgerlijke rechter en het Europese Hof van Justitie;
- inbreukprocedures die de Europese Commissie inleidt;
- systematische en/of incidentele fouten die (regionale, nationale en Europese) auditinstanties signaleren.

Op basis van hetgeen wordt voorgesteld in de nieuwe EU-richtlijn (uitgaande van het Deense Raadsvoorstel) zal er in Nederland een meer systematisch, steviger verankerde monitoringfunctie en informatiesysteem moeten worden opgezet dan we nu kennen. In dit systeem zullen onder meer gegevens moeten worden vastgelegd over het aantal inschrijvingen van middelgrote en kleine bedrijven en het aantal aan het MKB gegunde opdrachten (inclusief contractwaarde).

[52] Aanbestedende diensten maken hun aankondigingen en gunningen veelal via TenderNed openbaar. Dit wordt overigens verplicht gesteld in het Nederlandse aanbestedingswetsvoorstel.
[53] Volgens de meest recente «spend»-analyse van het Ministerie van BZK bedroeg het inkoopvolume € 10,5 miljard in 2011.
[54] Sinds 2004 zijn decentrale overheden bovendien verplicht om hun jaarrekening te voorzien van een accountantsverklaring omtrent de naleving van de aanbestedingsregels.

5 NABESCHOUWING EN AANBEVELINGEN

5.1 Nabeschouwing

Het kabinet wil de efficiëntie van het aanbestedingsproces bevorderen door waar mogelijk de administratieve en uitvoeringslasten te beperken. Om die reden streeft het kabinet naar verhoging van de Europese drempelwaarde waarboven aan tal van complexe vereisten moet worden voldaan. Wij hebben in dit onderzoek gesignaleerd dat dit laatste mogelijk lang niet altijd in het belang is van de Nederlandse ondernemingen, die relatief succesvol zijn in het verkrijgen van overheidsopdrachten in andere EU-landen.

Wij hebben in dit onderzoek voorts mogelijke knelpunten gesignaleerd rond twee wijzigingen in de aanbestedingsregels die door het Nederlandse kabinet en door de Europese Commissie zijn voorgesteld:
- de nieuwe gedragsregel om grote overheidsopdrachten op te delen in percelen;
- de nieuwe invulling van het toezicht op de naleving van de aanbestedingsregels in de EU-lidstaten.

Er blijken in de praktijk factoren te zijn die de effectiviteit van beide wetsaanpassingen teniet dreigen te doen. Wij betwijfelen daarom of deze maatregelen zullen bijdragen aan het doel dat zij dienen, te weten: het toegankelijker maken van overheidsopdrachten voor ondernemers uit het MKB en het verbeteren van de naleving en werking van de aanbestedingsregels.

Wij lichten een en ander hieronder nader toe.

5.1.1 De Europese aanbestedingsdrempel

In haar voorstel voor een nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijn handhaaft de Europese Commissie de bestaande drempelwaarden voor het Europees aanbesteden van leveringen, diensten en werken. Het Nederlandse kabinet zou graag zien dat de aanbestedingsdrempel voor diensten en leveringen juist substantieel wordt verhoogd, omdat de potentiële baten van het Europees aanbesteden met de huidige drempelwaarden niet zouden opwegen tegen de kosten van tijdrovende procedures en administratieve handelingen.
Het ziet er niet naar uit dat er binnen de EU een meerderheid voor een drempelverhoging te vinden is. Het valt ook nog te bezien of zo'n drempelverhoging daadwerkelijk profijt voor Nederland zou opleveren. De Europese Commissie voorziet namelijk dat een verhoging van de aanbestedingsdrempel de transparantie en uniformiteit op de Europese overheidsmarkt zou verminderen. Doordat meer overheidsopdrachten bij een verhoging ónder de drempel zouden blijven (het merendeel van de Europese aanbestedingen had in de periode 2006–2010 blijkens onderzoek van de Europese Commissie een relatief lage contractwaarde van minder dan € 3 miljoen),[55] zouden de uniforme aanbestedingsregels veel minder vaak worden gevolgd. Bij een veel groter aantal aanbestedingen dan nu zouden dan waarschijnlijk uiteenlopende (nationale) procedures en publicatiemethoden worden gehanteerd. De verschillen tussen de procedures in de ene lidstaat en die in een andere lidstaat zouden toenemen. De Commissie verwacht dat in dat scenario het aantal grensoverschrijdende aanbestedingen zal afnemen en dat de overheidsmarkt nog meer dan nu een nationaal karakter zal krijgen.

[55] Dit onderzoek heeft betrekking op de periode 2006–2010 (PwC, London Economics & Ecorys, 2011).

Wij signaleren dat dit laatste mogelijk lang niet altijd in het belang is van Nederlandse ondernemingen, die relatief succesvol zijn in het verkrijgen van overheidsopdrachten in andere EU-landen.

5.1.2 Opdelen van overheidsopdrachten in percelen

De voorgenomen maatregel om overheidsopdrachten voortaan verplicht te laten opdelen in «percelen» en het samenvoegen van opdrachten te ontmoedigen (schaalverkleining opdat aanbestedingen toegankelijker worden voor het MKB), staat op gespannen voet met de kabinetsambitie om de bedrijfsvoering van het Rijk (waaronder de inkoopfunctie) te centraliseren. Concreet houdt dit streven namelijk in dat het kabinet kostenbesparingen wil realiseren door onder meer juist grotere (interdepartementale) opdrachten met minder Europese aanbestedingen in de markt te zetten (schaalvergroting), door rijksbrede raamcontracten af te sluiten en kortingen te bedingen bij leveranciers.
Volgens ons is het risico groot dat de spanning tussen beide doelstellingen zal leiden tot knelpunten bij de uitvoering en de effectiviteit van de maatregel zal verminderen. Aanbestedende diensten zullen per aanbesteding de keuze moeten maken tussen schaalvergroting (waarbij het doel om de inkoopkosten te minimaliseren leidend is) of schaalverkleining (waarbij het doel om opdrachten op te delen in kleine, toegankelijke percelen leidend is).

Onze beknopte inventarisatie van praktijkervaringen wijst bovendien uit dat het nog maar de vraag is of de maatregel werkelijk zal bijdragen aan een betere toegankelijkheid van de markt voor het MKB. In de door ons onderzochte gevallen leidde het opdelen van overheidsopdrachten niet tot een toename van het aandeel inschrijvingen uit het MKB.
De betrokken midden- en kleinbedrijven lieten het vooral afweten vanwege de eisen die in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) aan hen waren gesteld op het terrein van duurzaamheid en «social return». Kleinere bedrijven konden niet altijd aantonen dat ze aan deze eisen voldeden. MVO-eisen zijn niet vastgelegd in nationale wet- en regelgeving, maar vormen wel dwingende beleidsafspraken waar de rijksoverheid en decentrale overheden zich aan hebben verbonden.
Ook kwam het voor dat een perceel binnen een aanbesteding nog steeds te groot bleek voor een middelgroot of klein bedrijf.

5.1.3 Toezicht op naleving van aanbestedingsregels

Nederland heeft geen centrale instantie die toezicht houdt op de naleving van de aanbestedingsregels. Wel hebben ministers op grond van de wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (NErpe) de bevoegdheid om op te treden bij (dreigende) niet-naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen. Een tekortkoming van deze wet is echter dat hij niet regelt hoe ministers de informatie verkrijgen die zij nodig hebben om te kunnen beoordelen óf regelgeving wordt (c.q. dreigt te worden) overtreden. Voor rechtspersonen met een wettelijke taak en zelfstandige bestuursorganen die buiten de Kaderwet Zbo vallen is dit zelfs in geen enkele andere wet geregeld. Hierdoor kan een minister bij zulke organisaties niet effectief interveniëren.

Omdat de Europese aanbestedingsregels EU-breed gebrekkig worden nageleefd, heeft de Europese Commissie voorgesteld dat de lidstaten een

onafhankelijke nationale toezichtinstantie aanwijzen met vergaande taken en bevoegdheden en een uitgebreide informatieplicht aan de Commissie. Binnen de Raad is er weinig steun voor dit voorstel. In het alternatieve model dat door de Raad van Ministers is voorgesteld kunnen de lidstaten zelf bepalen hoe zij het toezicht op aanbestedingen inrichten, maar ook in dat model zijn er uitgebreide taken voor de lidstaten op het gebied van onder meer monitoring en rapportage over aanbestedingen aan de Europese Commissie.
Wij signaleren hierbij twee knelpunten:

1. De informatie die volgens beide voorgestelde toezichtmodellen aan de Commissie wordt gerapporteerd is te beperkt om op Europees en nationaal niveau adequaat te kunnen toezien op de naleving van de regels door aanbestedende diensten in de lidstaten. Alle overheidsinkopen die ten onrechte níet zijn aanbesteed blijven namelijk buiten beeld.
2. Nederland zal niet zonder meer kunnen voldoen aan de rapportageverplichtingen. De Ministeries van BZK en EZ beschikken niet over alle gegevens die moeten worden gerapporteerd. Met name inzicht in het MKB-aandeel in rijks- en decentrale aanbestedingen ontbreekt. Ook aan de monitoringverplichtingen zal Nederland niet zonder meer kunnen voldoen. Op dit moment wordt de naleving van de regels door overheden periodiek gecontroleerd door (interne) accountants. De werking van de aanbestedingspraktijk wordt daarmee niet systematisch in beeld gebracht en de onderliggende informatie is versnipperd.

5.2 Aanbevelingen

Minister van EZ:

- De lasten van het aanbesteden bij de huidige Europese aanbestedingsdrempels heeft de minister in kaart gebracht. Voor een goed inzicht in het financieel-economisch belang van de diverse Nederlandse bedrijfssectoren bij grensoverschrijdende aanbestedingen is het zaak dat ook de mogelijke baten voor het bedrijfsleven bij een eventuele verhoging of verlaging van de drempels worden onderzocht. Stel de resultaten daarvan beschikbaar nog voordat de Europese Commissie met de resultaten van haar evaluatie komt.
- Zorg ervoor dat, wanneer de nieuwe Nederlandse aanbestedingswet in werking treedt, er een adequaat monitoring- en informatiesysteem is aan de hand waarvan kan worden vastgesteld in hoeverre de aanbestedingsregels worden nageleefd en doelmatig en doeltreffend zijn.
- Gebruik het elektronische systeem voor aanbesteden (TenderNed) om meer gegevens over de inschrijvende en winnende ondernemingen (omvang, aantal werknemers) op te nemen. Op die manier kan eenvoudig worden nagegaan en gerapporteerd wat het aandeel MKB is op de publieke markt voor Europese aanbestedingen.

Minister van BZK:

- Geef, voordat de nieuwe Nederlandse aanbestedingswet in werking treedt, helder aan waar de strategische prioriteit bij het Rijk ligt. Duidelijk moet zijn welke doelstelling in de uitvoering leidend is: kostenbesparing door schaalvergroting of verbetering van de toegankelijkheid voor het MKB door opdeling in percelen (schaalverkleining).

Ministers van EZ, van Infrastructuur en Milieu (IenM) en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW):

- Ontwerp een aanpak waarmee kleine en middelgrote bedrijven op kostenefficiënte wijze kunnen aantonen dat ze aan alle MVO-eisen voldoen (dit naar analogie van de uniforme eigen verklaring), zodat deze eisen voor het MKB geen obstakel vormen bij het meedingen naar overheidsopdrachten.

6 REACTIE MINISTERS EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

Op 14 november 2013 heeft de minister van EZ, mede namens de minister van BZK en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, een reactie gestuurd op de conceptversie van dit rapport. In § 6.1 vatten we de reactie samen, waarbij we de opmerkingen van de minister per deelonderwerp bespreken.[56]
We hebben de reactie van de minister voorzien van een kort nawoord, dat is opgenomen in § 6.2.

6.1 Reactie minister van EZ

Europese aanbestedingsdrempel
De minister van EZ bevestigt dat zowel de Europese Commissie als hijzelf onderzoek hebben gedaan naar de kosten van aanbesteden voor ondernemers en aanbestedende diensten en dat de Commissie daarnaast heeft onderzocht in welke mate ondernemers direct en indirect overheidsopdrachten uit andere lidstaten verwerven. De minister zegt toe dat hij onze aanbeveling om tevens inzicht te verkrijgen in de financieel-economische belangen van Nederlandse bedrijven bij grensoverschrijdende aanbestedingen, expliciet mee zal (laten) nemen bij een eventuele evaluatie van de hoogte van de drempelbedragen.
De minister meldt verder dat hij en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van plan zijn om (in het kader van het topsectorenbeleid) te onderzoeken welke kansen Nederlandse bedrijven al dan niet (of niet volledig) benutten bij Europese aanbestedingen in het buitenland. In dat onderzoek zal ook de invloed van de hoogte van de drempelwaarden worden meegenomen.

Opdelen overheidsopdrachten in percelen
De minister gaat in zijn brief in op onze aanbeveling om een aanpak te ontwerpen waarmee kleine en middelgrote bedrijven op kostenefficiënte wijze kunnen aantonen dat ze aan alle MVO-eisen voldoen (dit naar analogie van de uniforme eigen verklaring), zodat deze eisen geen obstakel vormen bij het meedingen naar overheidsopdrachten. Volgens de minister sluit deze aanbeveling aan bij de inzet van het kabinet om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te verminderen. In het wetsvoorstel Aanbestedingswet wordt het gebruik van de uniforme eigen verklaring verplicht gesteld om zo efficiënt mogelijk om te gaan met bewijsmiddelen in het aanbestedingsproces. De minister wijst erop dat in deze verklaring de uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen en selectiecriteria besloten liggen, alsook de technische specificaties of uitvoeringsvoorwaarden op het gebied van duurzaamheid.
De minister geeft in dit verband verder aan dat het rijksbeleid voor duurzaam inkopen het resultaat is van een afweging in de Tweede Kamer en dat de ambitieuze doelen door het bedrijfsleven worden ondersteund.

De minister gaat ook in op onze bevinding dat er spanning bestaat tussen enerzijds het streven van het kabinet om overheidsopdrachten voor het MKB toegankelijker te maken door ze waar mogelijk op te delen in percelen, en anderzijds de wens van het kabinet om kostenefficiency te bereiken door centralisering van de rijksinkoopfunctie en grootschalige opdrachtverlening. In reactie op onze aanbeveling om helder aan te geven waar in dit verband de strategische prioriteit van het Rijk ligt bij het uitzetten van overheidsopdrachten, schrijft de minister dat het «steeds om een afweging zal gaan op basis van een gedegen vooronderzoek naar de relevante markt, de interne afnemers (omvang en behoeftestelling), op

[56] De integrale brief van de minister is te raadplegen op onze website, www.rekenkamer.nl.

basis waarvan de aanbestedingsstrategie wordt bepaald. (...) De strategische prioriteit wordt daarmee steeds per opdracht bepaald door de gegeven marktomstandigheden, de interne afnemer en de maatschappelijke en sociale beleidsdoelen.»

Toezicht op naleving en werking aanbestedingsregels
Over het toezicht op de naleving van de aanbestedingsregels merkt de minister op dat dit in de kern een privaatrechtelijke aangelegenheid is en dat daarnaast aanbestedingen een onderdeel vormen van de accountantsverklaring van aanbestedende diensten. Ook wijst hij erop dat de juiste toepassing van de aanbestedingsregels iets is waar de Algemene Rekenkamer onderzoek naar verricht. De minister meldt verder dat de *Nalevingsmeting Europese aanbestedingen 2010*, die op 24 oktober jl. aan het parlement is gestuurd, ook de hoeveelheid en het type overheidsopdrachten dat ten onrechte niet wordt aanbesteed zichtbaar maakt. Deze nalevingsmeting is tevens de nulmeting voor de evaluatie van het wetsvoorstel Aanbestedingswet die twee jaar na inwerkingtreding zal plaatsvinden.

In antwoord op onze bevinding dat Nederland niet zonder meer kan voldoen aan de Europese monitoring- en rapportageverplichtingen wanneer het toezichtsmodel zal zijn aangepast, zegt de minister dat Nederland na vaststelling van de nieuwe richtlijnen de maatregelen zal nemen die nodig zijn om aan de verplichtingen te voldoen. Volgens de minister heeft het Ministerie van BZK inmiddels het aandeel van de door de rijksoverheid verstrekte opdrachten aan het MKB bepaald en is het ministerie voornemens dit gegeven voortaan bij te houden.
De minister geeft verder aan dat hij de Eerste Kamer heeft toegezegd een nulmeting uit te voeren naar het aandeel dat het MKB heeft in alle overheidsopdrachten. Deze nulmeting zal ook betrokken worden bij de evaluatie van het wetsvoorstel Aanbestedingswet.
Over onze aanbeveling om TenderNed te gebruiken voor het registreren van de gegevens van inschrijvende en winnende ondernemingen, schrijft de minister dat de gevolgen voor de inrichting van de rapportagemogelijkheden van TenderNed worden bezien wanneer vaststaat welke informatieverplichtingen er volgen uit de herziene aanbestedingsrichtlijnen.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij hopen dat met het voorgenomen onderzoek naar de kansen van Nederlandse bedrijven bij Europese aanbestedingen in het buitenland tijdig (dat wil zeggen: voorafgaand aan eventuele besluitvorming over aanpassing van de aanbestedingsdrempels) meer inzicht ontstaat in de financieel-economische belangen en de mogelijke baten van het Nederlandse bedrijfsleven bij grensoverschrijdende aanbestedingen.

Wij zetten vraagtekens bij de keuze van de minister van BZK om de strategische prioritering per overheidsopdracht te bepalen. Hiermee legt hij namelijk de strategische afweging feitelijk neer bij de uitvoerende diensten. Wij vinden dat een dergelijke prioritering op bestuurlijk niveau thuishoort, vooral wanneer het tegenstrijdige politieke ambities betreft. Het nastreven van ambivalente doelstellingen in de uitvoeringspraktijk maakt maatregelen minder effectief.

Uit de *Nalevingsmeting Europese aanbestedingen 2010* blijkt dat de Europese aanbestedingsregels in veel publieke sectoren nog onvoldoende worden nageleefd. Ook de naleving bij de centrale overheid schiet tekort, zoals al jaren blijkt uit ons verantwoordingsonderzoek. De gebrekkige naleving toont volgens ons het belang aan van stevig bestuurlijk toezicht, naast handhaving door de burgerlijke rechter. Het kabinet is politiek verantwoordelijk voor de naleving van de Europese regelgeving in Nederland; het is daarom niet juist om in dit verband te spreken van een «in de kern een privaatrechtelijke aangelegenheid». Bovendien is het ook in het belang van Nederland dat andere Europese landen goed toezicht houden op een correcte toepassing van de Europese aanbestedingsregels aldaar.

BIJLAGE 1 OVERZICHT VAN BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN

Plaats in rapport	Bevindingen	Aanbevelingen	Toezeggingen
Europese aanbestedingsdrempel			
§ 2.3	Verhoging drempelwaarden mogelijk lang niet altijd in belang van Nederlands bedrijfsleven, dat relatief succesvol is in verkrijgen van overheidsopdrachten in andere EU-landen. Er is nog weinig onderzoek gedaan naar financieel-economische effecten die aanbestedingsdrempels hebben voor Nederlands bedrijfsleven.	Onderzoek op korte termijn ook mogelijke baten van eventuele verhoging of verlaging van Europese aanbestedingsdrempels voor Nederlands bedrijfsleven. Dergelijk onderzoek zou inzicht moeten bieden in financieel-economisch belang van Nederlandse bedrijfssectoren bij grensoverschrijdende aanbestedingen.	Minister van EZ neemt bij eventuele evaluatie over hoogte drempelbedragen ook financieel-economische belangen van bedrijven bij grensoverschrijdende aanbestedingen mee. Ministers van EZ en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking willen (in kader van topsectorenbeleid) onderzoeken welke kansen Nederlandse bedrijven al dan niet (of niet volledig) benutten bij Europese aanbestedingen in buitenland. Daarin wordt ook invloed van hoogte drempelwaarden meegenomen.
Opdelen overheidsopdrachten in percelen			
§ 3.2	Kleine bedrijven konden in casus moeilijk aantonen in hoeverre ze voldeden aan eisen op terrein van duurzaamheid en *social return* en konden gevraagd bewijsmateriaal niet overleggen.	Ontwerp aanpak waarmee kleine en middelgrote bedrijven op kostenefficiënte wijze kunnen aantonen te voldoen aan alle MVO-eisen, zodat deze voor het MKB geen obstakel vormen bij het meedingen naar overheidsopdrachten.	Toezegging van minister van EZ is niet geheel duidelijk. Verplichte eigen verklaring omvat zijns inziens uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen, selectiecriteria en technische specificaties of uitvoeringsvoorwaarden op gebied duurzaamheid. De minister gaat in zijn reactie voorbij aan andere MVO-eisen, waaronder «social return».
§ 3.3	Streven om overheidsopdrachten op te delen in percelen staat op gespannen voet met kabinetsambitie om kosten te besparen door rijksinkoopfunctie te centraliseren en grote opdrachten via één aanbestedingsprocedure in markt te zetten. Risico is groot dat spanning tussen beide doelstellingen (enerzijds schaalverkleining, anderzijds schaalvergroting) zal leiden tot knelpunten in uitvoering.	Geef vóór inwerkingtreding nieuwe Nederlandse aanbestedingswet helder aan waar strategische prioriteit van Rijksdienst ligt bij uitzetten overheidsopdrachten. Duidelijk moet zijn welke doelstelling leidend is in uitvoering: kostenbesparing door schaalvergroting of verbetering toegankelijkheid voor MKB door opdeling in percelen (schaalverkleining).	Minister zegt geen bestuurlijke prioritering toe. Strategische prioriteit zal door uitvoerende diensten per opdracht worden bepaald door gegeven marktomstandigheden, interne afnemer en uitvoerbaarheid maatschappelijke beleidsdoelen.
Toezicht op naleving en werking aanbestedingsregels			
§ 4.3	De informatie die volgens voorgestelde toezichtmodellen aan Europese Commissie moet worden gerapporteerd is te beperkt om adequaat te kunnen toezien op naleving aanbestedingsregels in EU-lidstaten. Alle overheidsinkopen die ten onrechte níet zijn aanbesteed blijven namelijk buiten beeld.		

Plaats in rapport	Bevindingen	Aanbevelingen	Toezeggingen
§ 4.3	Nederland zal niet zonder meer kunnen voldoen aan monitoring- en rapportageverplichtingen wanneer toezichtmodel is aangepast in nieuwe EU-richtlijn. Rijksoverheid beschikt niet over alle gegevens die moeten worden gerapporteerd. Met name over omvang van aandeel MKB dat deelneemt aan overheids-aanbestedingen is geen informatie beschikbaar.	Zorg ervoor dat, zodra nieuwe Nederlandse aanbestedingswet in werking treedt, er een adequaat monitoring- en informatiesysteem is waarmee kan worden vastgesteld of aanbestedingsregels worden nageleefd en doelmatig en doeltreffend zijn. Gebruik elektronisch systeem voor aanbesteden (TenderNed) om gegevens van inschrijvende en winnende ondernemingen (omvang, aantal werknemers) te registreren. Zo kan eenvoudig worden nagegaan wat MKB-aandeel is op publieke markt voor Europese aanbestedingen.	Minister van EZ verwijst naar systematische informatieverza-meling via tweejaarlijkse nalevings-meting. Nalevingsmeting 2010 vormt nulmeting voor evaluatie van Aanbestedingswet, die twee jaar na inwerkingtreding zal plaatsvinden. Minister van EZ heeft Eerste Kamer al toegezegd nulmeting uit te voeren naar aandeel MKB bij overheidsopdrachten. De minister gaat gevolgen van herziene aanbestedingsrichtlijnen voor informatieverplichtingen en inrichting rapportagemogelijkheden TenderNed bezien.

BIJLAGE 2 ONDERZOEKSMETHODEN

Voor de verzameling van feitenmateriaal hebben we om te beginnen gebruikgemaakt van openbare bronnen. Het gaat om gepubliceerde onderzoeken en studies door de Europese Commissie, departementen en/of derden, beleidsdocumenten, evaluaties enzovoort, die we hebben geanalyseerd.

We hebben daarnaast gesprekken gevoerd met medewerkers bij de Ministeries van EL&I (thans EZ) en van BZK, de gemeente Den Haag, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, MKB-Nederland, VNO-NCW, de Europese Commissie en met de inkoopcategoriemanagers schoonmaak en inhuur van personeel bij het Rijk.

Ten slotte hebben we bij het Ministerie van EL&I (thans EZ) het digitale dossier ingezien over het wetsvoorstel Nederlandse aanbestedingswet en de Raadsonderhandelingen over het commissievoorstel voor nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijnen. In ons dossieronderzoek hebben we ons toegespitst op het Europese en Nederlandse voorstel om (grotere) overheidsopdrachten op te delen in percelen en het Europese voorstel om het toezicht op de naleving van de regels her in te richten.

We zijn tevens bij onze collega's van andere nationale rekenkamers in de EU nagegaan welke onderzoeken zij hebben verricht of nog gaan verrichten op het terrein van Europees aanbesteden. In de meeste gevallen blijkt het te gaan om onderzoeken naar de rechtmatigheid van publieke uitgaven, waarbij de naleving van de (Europese) aanbestedingsregels centraal staat. De Britse rekenkamer heeft aangegeven mogelijk een onderzoek uit te gaan voeren naar strategisch aanbesteden, waarbij aspecten als gecentraliseerd inkopen en de toegankelijkheid van opdrachten voor het MKB aan de orde komen. De Tsjechische rekenkamer voert dit jaar een onderzoek uit naar de doelmatigheid van gecentraliseerd openbaar aanbesteden.

BIJLAGE 3 GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
ARW	Algemeen Reglement Werken
Bao	Besluit aanbestedingen voor overheidsopdrachten
Bass	Besluit aanbestedingen speciale sectoren
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
EER	Europese Economische Ruimte
EIM	Economisch Instituut voor het midden- en kleinbedrijf
EL&I	(Ministerie van) Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
EMVI	Economisch meest voordelige inschrijving
EU	Europese Unie
IenM	(Ministerie van) Infrastructuur en Milieu
MKB	Midden- en kleinbedrijf
MVO	Maatschappelijk verantwoord ondernemen
OLAF	Organisation de la lutte anti-fraude
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VNG	Vereniging van Nederlandse gemeenten
VROM	(voormalig Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
Wet NErpe	Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten
Wira	Wet implementatie rechtsbeschermingsrichtlijn aanbesteden
Zzp'er	Zelfstandige zonder personeel
Zbo	Zelfstandig bestuursorgaan

BIJLAGE 4 OVERZICHT MAATREGELEN WETSVOORSTEL EN VOORSTEL EU-RICHTLIJN

Europees voorstel	Nederlands voorstel
Doelstellingen	*Doelstellingen*
Het voorstel heeft tot doel de efficiëntie en doeltreffendheid van overheidsaanbestedingen te vergroten. Daarnaast moet het voorstel aanbestedende diensten in staat stellen om overheidsopdrachten beter te gebruiken ter ondersteuning van maatschappelijke doelen (op het gebied van bijvoorbeeld milieubescherming, hulpbronnen en energie, innovatie, werkgelegenheid en maatschappelijke integratie).	Het voorstel beoogt een transparante en effectieve manier van inkopen tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding. Daarnaast is het voorstel gericht op het bieden van een goede en eerlijke kans op overheidsopdrachten aan ondernemers.
Algemeen	*Algemeen*
	Boven en onder Europese drempelwaarden gelden beginselen van non-discriminatie, gelijkheid (gelijke gevallen gelijk behandelen), transparantie (openbaarheid bij begin procedure en bij motivering van gunning), proportionaliteit (eisen, voorwaarden en criteria staan in redelijke verhouding tot voorwerp van opdracht). Deze beginselen worden in de wet opgenomen. De aanbestedende dienst moet zorgen voor het leveren van zo veel mogelijk maatschappelijke waarde bij het aangaan van een overeenkomst.
Procedures	*Procedures*
• Het toepassingsgebied wordt verduidelijkt door de definities van een aantal kernbegrippen te herzien in het licht van de rechtspraak van het Hof van Justitie. • Het onderscheid tussen A en B diensten (weinig grensoverschrijdend effect) wordt afgeschaft. • Er bestaat een eenvoudige procedure voor het aanbesteden van sociale en andere specifieke diensten (bijvoorbeeld gezondheidszorg, maatschappelijke diensten en onderwijsvoorzieningen). Voor opdrachten boven de € 500 000 hoeven alleen de beginselen van transparantie en gelijke behandeling in acht te worden genomen, daaronder gelden geen (Europese) regels. • Er komen meer mogelijkheden om de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking en de concurrentiegerichte dialoog te gebruiken. De onderhandelingsprocedure is uitgeschreven. • Het elektronisch doorsturen van aankondigingen en een elektronische beschikbaarheid van aanbestedingsdocumenten wordt verplicht. Een elektronische inschrijving wordt binnen twee jaar verplicht gesteld. • Er is een nieuw type procedure, het innovatiepartnerschap voor het ontwikkelen en de aankoop van innovatieve werken, leveringen en diensten. • Voor decentrale overheden geldt een lichtere regeling. Een (jaarlijkse) vooraankondiging volstaat en de termijn van inschrijving mag worden vastgesteld in overleg met de deelnemers.	• Aanbestedende dienst mag kiezen uit beperkt aantal procedures. Bij iedere procedure staat hoe deze moet worden aangekondigd, welke uitsluitingsgronden gelden, welke geschiktheidseisen, selectiecriteria, gunningcriteria. • Een aanbestedende dienst deelt aan alle inschrijvers de gunningsbeslissing met de relevante redenen mee. Eisen, voorwaarden en criteria aan inschrijvers en inschrijvingen moeten in redelijke verhouding staan tot de opdracht. • Het Algemeen Reglement Werken (ARW) en de gids proportionaliteit worden bij AMvB als richtsnoer aangewezen. De aanbestedende dienst past de bedoelde voorschriften toe of motiveert een afwijking in de aanbestedingsstukken. • (Voor)aankondigingen moeten plaatsvinden via het elektronisch systeem voor aanbestedingen (TenderNed). • Aanbestedende dienst neemt opschortende termijn van ten minste twintig kalenderdagen in acht voor sluiten van overeenkomst. • Aanbestedende dienst moet over de gunning een proces-verbaal opstellen. Dit proces-verbaal omvat onder meer namen van uitgekozen gegadigden met motivering, namen en motivering van afgewezen gegadigden, namen en motivering van afgewezen inschrijvingen, motivering voor keus winnaar, omstandigheden bij toepassing bijzondere procedure, reden van eventueel niet-gunnen.
Strategisch gebruik van overheidsopdrachten	
Het voorstel voorziet in de nodige instrumenten om bij te dragen aan de strategische doelstellingen van Europa 2020. Gunningsbeslissingen kunnen worden gebaseerd op de levenscycluskosten van de aan te kopen producten, diensten of werken. Aanbestedende diensten kunnen: • in de technische specificaties verwijzen naar aspecten van het productieproces, • certificatie en (equivalente) keurmerken eisen, ondernemers uitsluiten die het sociaal, arbeids- of milieurecht schenden.	

Europees voorstel	Nederlands voorstel
Toegang MKB en lastenverlichting	*Toegang MKB en lastenverlichting*
De toegang van het MKB tot overheidsopdrachten wordt verbeterd en de lasten worden beperkt door: • verplicht gebruik van de eigen verklaring en een Europees aanbestedingspaspoort; • digitalisering van het grootste deel van het aanbestedingsproces; • expliciete opname in de richtlijn van het proportionaliteitsbeginsel • verplichte splitsing in percelen bij opdrachten boven de € 500 000 (tenzij gemotiveerd); • een maximale te vragen omzeteis van 300%.	• Opdrachten mogen niet onnodig worden samengevoegd. Als opdrachten worden samengevoegd moet de aanbestedende dienst dit in de aanbestedingsstukken motiveren. • Een opdracht moet worden opgedeeld in verscheidene percelen. Als dit niet passend is, moet de aanbestedende dienst dit in de aanbestedingsstukken motiveren. • Aanbestedende diensten moeten administratieve lasten zoveel mogelijk beperken. • Een aanbestedende dienst moet het vastgestelde model eigen verklaring gebruiken. • Met een eigen verklaring kan een ondernemer aangeven: a. of uitsluitingsgronden op hem van toepassing zijn; b. of hij voldoet aan de gestelde geschiktheidseisen; c. of hij voldoet aan technische specificaties en uitvoeringsvoorwaarden die milieu en dierenwelzijn betreffen of die gebaseerd zijn op sociale overwegingen zijn; of d. of en op welke wijze hij voldoet aan de selectiecriteria. • Aanbestedingsstukken moeten worden kosteloos ter beschikking worden gesteld.
Uitsluiting	*Uitsluiting*
• Een onderneming die bij een eerdere opdracht aanzienlijk of herhaaldelijk tekort is geschoten, mag worden uitgesloten. • Een aanbestedende dienst mag een onderneming waarop een uitsluitingsgrond van toepassing is, toch toelaten als maatregelen zijn genomen, bijvoorbeeld om herhaling te voorkomen.	• Boven de drempel: een ondernemer kan met een door de minister van Justitie afgegeven gedragsverklaring aanbesteden (niet ouder dan twee jaar), aantonen dat uitsluitinggronden niet op hem van toepassing zijn. Gaat om onherroepelijke veroordelingen in voorafgaande vier jaar.
Selectie en gunning	*Selectie en gunning*
• Het gunningscriterium laagste prijs is vervangen door laagste kosten zodat de levenscycluskosten (inclusief interne kosten en externe milieukosten) kunnen worden meegewogen. • Er worden voorbeelden van EMVI-criteria gegeven. Bij gunning mag rekening worden gehouden met kwaliteit van personeel dat opdracht zal uitvoeren. Lidstaten mogen bepalen dat bepaalde opdrachten alleen volgens EMVI mogen worden gegund. • Het verband tussen te stellen eisen en het voorwerp van de opdracht blijft in tact, dit bekent dat het stellen van een algemene eis van MVO nog steeds niet is toegestaan. • Sociale- en milieucriteria mogen worden voorgeschreven. • Het vragen naar keurmerken is breder toegestaan. In de openbare procedure is de volgorde toetsing van selectie- en gunningscriteria naar keuze. • De doorlooptijd van een aanbesteding wordt beperkt door verkorting van termijnen voor selectie en gunning.	• Bij AMvB wordt een richtsnoer met voorschriften aangewezen (bedoeld wordt ARW 2012). Aanbestedende dienst past deze voorschriften toe of motiveert in aanbestedingsstukken waarom niet. • Voor diensten voor gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening wordt de procedure voor 2B-diensten toegepast, tenzij de aanbestedende dienst anders besluit. • Een aanbestedende dienst moet bij B-diensten met een duidelijk grensoverschrijdend belang voor een passende mate van openbaarheid van aankondiging van de opdracht zorgen. • Geschiktheidseisen mogen geen betrekking hebben op de omzet, tenzij een aanbestedende dienst dit met zwaarwegende argumenten motiveert in de aanbestedingsstukken. Als toch eisen gesteld worden, dan niet meer dan drie maal de opdrachtwaarde. • Verplicht gunnen op EMVI (economisch meest voordelige inschrijving). Laagste prijs alleen toepassen als aanbestedende dienst in de aanbestedingsstukken motiveert waarom.
Toezicht en bijstand	*Bijstand*
De lidstaten zijn verplicht voor coördinatie en toezicht op alle aanbestedende diensten een onafhankelijke toezichtinstantie aan te wijzen die: • toeziet op toepassing van de aanbestedingsregels en overtredingen meldt bij audit-instanties en rechter; • juridisch advies geeft aan aanbestedende diensten over toepassing van de regels;	Maatregelen als bijdrage aan bestaande praktijk van klachtenafhandeling: • ondersteuning aan ondernemers bij opzetten aanbestedingsloket met functie van algemeen adviescentrum; • bemiddeling door aanbestedingsexperts t.b.v. verbetering aanbestedingspraktijk; • afspraken met aanbestedende diensten om serieus met klachten om te gaan en deze alleen gemotiveerd naast zich neer te leggen;

Europees voorstel	Nederlands voorstel
• op eigen initiatief adviezen en richtsnoeren verstrekt over interpretatie en toepassing van de regels; • nationale instanties bewust maakt van specifieke schendingen en systeemgebonden problemen; • rechterlijke uitspraken gaat monitoren; • klachten van burgers en ondernemingen over toepassing van de regels onderzoekt; • aan de Commissie rapporteert over naleving en controleactiviteiten verricht; • alle gegunde opdrachten boven de € 1 miljoen bij leveringen en diensten en € 10 miljoen bij werken controleert. Daarnaast moet een lidstaat een structuur ter beschikking stellen om aanbestedende diensten te voorzien van juridisch en economisch advies, voorlichting en bijstand bij de voorbereiding en uitvoering van aanbestedingsprocedures. Ook voor individuele aangelegenheden. Ook zorgt de lidstaat ervoor dat ondernemers, met name MKB, passende bijstand (juridisch en economisch advies, voorlichting) kunnen verkrijgen. Voor aanbestedingen in andere lidstaten betreft dit ten minste informatie over elektronische aanbestedingen en administratieve verplichtingen.	• onafhankelijke stichting ter verbetering aanbestedingspraktijk; bij meningsverschil geeft stichting niet bindend oordeel (geschillenbemiddeling zonder juridisch bindende status).
Wijziging in contracten	
Beschreven wordt welke wijzigingen in contracten tijdens de looptijd zijn toegestaan.	
Drempelbedragen	
De aanbestedingsdrempelbedragen worden niet gewijzigd ten opzichte van de huidige. De economische effecten van de drempelbedragen worden in 2017 geëvalueerd.	

BIJLAGE 5 MODEL VAN TOEZICHT IN ITALIË (IN OPZET)

Autorità per la vigilanza sui contratti publici di lavori, servici e furniture (autoriteit voor het toezicht op contracten voor werken, diensten en leveringen)

Algemeen
De autoriteit ziet toe op de naleving van aanbestedingsregels, procedures, beginsel van transparantie en de (effectieve) uitvoering van contracten door overheden op regionaal en centraal niveau.

Bestuur
Het bestuur bestaat uit zeven leden die worden benoemd door de voorzitters van het Italiaanse parlement. De voorzitter wordt gekozen onder de zeven leden. Het bestuur neemt beslissingen bij een absolute meerderheid van stemmen.

Mandaat (volgens Italiaans wetsbesluit no. 163 van 12 April 2006)
- Monitoren van publieke contracten, landelijk en regionaal en toezien op een eerlijke en transparante wijze van handelen bij de selectie van gegadigden, zuinigheid en efficiëntie bij de uitvoering van contracten en de naleving van de beginselen van mededinging bij aanbesteden.
- Monitoren of regels worden nageleefd en verifiëren van de doelmatigheid (kosten/baten) bij de uitvoering van contracten ter bescherming van publieke middelen.
- Rapporteren aan de overheid en het parlement over tekortkomingen in de wet en de toepassingen daarvan.
- Doen van voorstellen aan de overheid om wetten en besluiten te wijzigen of te herzien;
- Verzenden van een jaarlijks rapport aan de overheid en het parlement over geconstateerde (ernstige) tekortkomingen en onrechtmatigheden op het terrein van openbare contracten.
- Toezicht houden op het systeem van bedrijvenclassificatie voor openbare werken.
- Het geven van niet bindende oordelen/adviezen bij het openbaar aanbesteden.
- Het opleggen van sancties en het uitvoeren van inspecties waarbij de autoriteit:
  - Documenten, informatie en een toelichting kan (op) vragen van de aanbestedende diensten en uitvoerders.
  - Op verzoek een inspectie kan uitvoeren, mogelijk samen met de *Guardia di Finanza* en andere staatsorganen.
  - Kennis kan overdragen, economische analyse en statistieken kan overhandigen en adviezen geven op het betreffende terrein van onderzoek.
  - Het dossier en de bevindingen kan doorgeven aan toezichthoudende instanties en rechtsinstellingen in geval van ernstige onregelmatigheden.
- Opleggen van een financiële sanctie/boete.

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2008). *Rijk verantwoord 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 444, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009). *Wetsvoorstel Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten*. Brief van de Algemene Rekenkamer aan de minister van BZK d.d. 28 mei 2009. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2011). *Staat van de rijksverantwoording 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 710, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012). *Staat van de rijksverantwoording 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 240, nr. 2. Den Haag: Sdu.

BZK (2010). *Analyse achtergronden niet-naleving Europese aanbestedingsregels binnen Rijksoverheid.* Den Haag: Ministerie van BZK.

BZK (2011). *Aanbestedingswet; amendementen wetsvoorstel*. Brief van de directeur Faciliteiten, Huisvesting en Inkoop Rijk van het Ministerie van BZK aan de directeur Marktwerking en Consumenten van het Ministerie van EL&I d.d. 11 oktober 2011. Den Haag: eigen beheer.

EIM (2008). *MKB en aanbesteden; Het aandeel van het Nederlandse MKB in gegunde Europese aanbestedingen van Nederlandse aanbestedende diensten in 2006.* 30 juni 2008, Zoetermeer: EIM.

EL&I (2010). *Nieuwe regels omtrent aanbestedingen, Memorie van Toelichting.* Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2009–2010, 32 440, nr. 3. Den Haag: Sdu.

EL&I (2011). *Nieuwe regels omtrent aanbestedingen, Nota naar aanleiding van het verslag*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2010–2011, 32 440, nr. 10. Den Haag: Sdu.

Europees Parlement & Raad van Ministers (2004*). Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten*. Brussel: Publicatieblad van de EU, nr. L134 van 30 april 2004, p. 114.

Europese Commissie (2005). *Verordening (EG) 2083/2005 van de Commissie tot wijziging van de Richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft hun toepassingsdrempels inzake de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten*. Brussel: Publicatieblad van de EU, nr. L333 van 20 december 2005, p. 28.

Europese Commissie (2007). *Verordening (EG) 1422/2007 van de Commissie tot wijziging van de Richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft hun toepassingsdrempels inzake de procedures voor het plaatsen van opdrachten.* Brussel: Publicatieblad van de EU, L317 van 5 december 2007, p. 34.

Europese Commissie (2009). *Verordening (EG) 1177/2009 van de Commissie tot wijziging van de Richtlijnen 2004/17/EG, 2004/18/EG en 2009/81/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft hun toepassingsdrempels inzake de procedures voor het plaatsen van*

opdrachten. Brussel: Publicatieblad van de EU, L 314 van 1 december 2009, p. 64.

Europese Commissie (2011a). *Evaluation Report. Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation.*Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2011b). *Groenboek betreffende de modernisering van het EU-beleid inzake overheidsopdrachten; Naar een meer efficiënte Europese aanbestedingsmarkt*, Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2011c). *Public procurement indicators 2010*, 4 November 2011. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2011d). *Final report Cross-border procurement above EU threshold.*March 2011. DG Internal Market. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2011e). Verordening (EU) 1251/2011 van de Commissie tot wijziging van de Richtlijnen 2004/17/EG, 2004/18/EG en 2009/81/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft hun toepassingsdrempels inzake de procedures voor het plaatsen van opdrachten. Brussel: Publicatieblad van de EU, L319 van 2 december 2011, p. 43.

Europese Commissie (2011f). Impact assessment, accompanying the document Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on public procurement and the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal sectors, 20 december 2011. Brussel: Europese Commissie.

Europese Rekenkamer (2011). *Jaarverslag 2010.* 10 november 2011. Publicatieblad van de EU. Luxemburg.

Eurostat (2011). *Key figures on European business, with a special feature on SMEs.* 2011, Luxemburg: Publications Office of the EU.

GHK (2010). *Evaluation of SMES» access to public procurement markets in the EU, DG Enterprise and Industry.*Final Report, September 2010. Brussel: GHK.

Informateur (2010). *Kabinetsformatie 2010*. Brief van de informateur aan de Tweede Kamer, d.d. 7 oktober 2010 ter aanbieding van zijn eindverslag alsmede het regeerakkoord van VVD en CDA, het gedoogakkoord van VVD, PVV en CDA en de bijbehorende analyse van het Centraal Planbureau. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 417, nr. 15. Den Haag: Sdu.

Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (2009). *Het totale inkoopvolume van Nederlandse overheden.* 26 februari 2009, Zoetermeer.

PwC, London Economics & Ecorys (2011). *Public Procurement in Europe; Cost and effectiveness,* March 2011. Brussels.

Significant (2010). *Nalevingsmeting Europees aanbesteden 2008,* 25 januari 2010, Barneveld.

Significant (2012). *Nalevingsmeting 2010,* 14 februari 2012, Barneveld.

Sira consulting/Significant (2009). *Lastenontwikkeling aanbestedingsbeleid; Onderzoek naar de lastenontwikkeling door de nieuwe Aanbestedingswet en het bijbehorend flankerende beleid*, 3 augustus 2009. Nieuwegein: Sira consulting/Significant.

Tweede Kamer (2003). *Eindrapport Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 244, nrs. 5–6, Den Haag: Sdu.

VROM (2003). *Enquête Bouwnijverheid.* Brief van de minister van VROM met de reactie van het kabinet op het eindrapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2002–2003, 28 244, nr. 24. Den Haag: Sdu.

Aangeboden aan de Voorzitter van
de Tweede Kamer der Staten-Generaal door
de Algemene Rekenkamer

Onderzoeksteam

Mw. drs. F.J. Melker CMA (projectleider)
Mw. drs. J.H. Donk-Antonius
Mw. drs. H. van Dijk
Mw. drs. F.T.G de Graaf
Mw. drs. M.L. Streppel-Kroezen

Voorlichting en tekstbegeleiding

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Uitgave

Sdu Uitgevers

Drukwerk

DeltaHage Grafische Dienstverlening

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: ANP / Image Source

Bestelling

Sdu Klantenservice
telefoon (070) 378 98 80
sdu@sdu.nl of www.sdu.nl
of via de boekhandel

ISBN 978 90 12 57632 1
NUR 823

9 789012 576321