



A series of horizontal lines forming a template for a table or list, with varying lengths and gaps.

Rondetafelgesprek

MKB- problematiek

25 november 2015

VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN

DEZE READER IS UITSLUITEND BESTEMD VOOR INTERN GEBRUIK EN VOOR DEELNEMERS AAN HET GESPREK

Den Haag, maandag 23 november 2015

Geachte leden,

Hierbij treft u, op volgorde van de in de convocatie genoemde genodigden, hun bijdragen aan ten behoeve van het rondetafelgesprek over de MKB-problematiek

op woensdag 25 november 2015 van 13.30 tot 16.30 uur.

De bijdragen vindt u ook onder het tabblad “gerelateerde zaken” in Parlis.

Van niet alle genodigden hebben wij tot op heden een bijdrage ontvangen. Indien wij deze alsnog ontvangen, zullen deze alleen digitaal worden verspreid.

Met vriendelijke groet,

de griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,

M.C.T.M. Franke



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Den Haag, 23 november 2015

Voortouwcommissie: **vaste commissie voor Economische Zaken**
Volgcommissie(s):

Activiteit: **Rondetafelgesprek**
Datum: woensdag 25 november 2015
Tijd: 13.30 - 16.30 uur
Openbaar/besloten: openbaar
Onderwerp: MKB-problematiek

Agendapunt: **Rondetafelgesprek over de MKB-problematiek**

Blok 1: aanbesteding (13.30 - 15.30 uur)

1. Dhr. W.L. van der Maas, directeur Aannemersfederatie Bouw&Infra Nederland
2. Dhr. D. Stuit, voorzitter MKB-infra
3. Dhr. L. Visser, directeur MKB-Nederland
4. Dhr. H. Biesheuvel, initiatiefnemer van Ondernemend Nederland (ONL)
5. Dhr. K. Hussem, president/chief Executive Officer X-CAGO bv te Roermond
6. Dhr. A. de Weert, initiator/moderator Kenniskring Aanbestedingen
7. Mevr. E. Manunza, hoogleraar Internationaal en Europees aanbestedingsrecht Universiteit Utrecht
8. Dhr. S. Depla, wethouder economie Gemeente Eindhoven

Blok 2: loonbeslag en loonbetaling bij ziekte (15.30 -16.30 uur)

1. Mevr. M. Derks, algemeen directeur Acture
2. Dhr. A. Bergwerff, voorzitter Koninklijke Nederlandse Slagersorganisatie
3. Dhr. P. Passchier, Nederlandse Brood- en Banketbakkers Ondernemersvereniging
4. Dhr. L. Visser, directeur MKB-Nederland

Overige commentaren

Griffier: M.C.T.M. Franke

Activiteitnummer: 2015A04420



Rondetafelgesprek MKB-problematiek

(inbreng genodigden)

*woensdag 25 november 2015
13.30 – 16.30 uur
Groen van Prinstererzaal*



Rondetafelgesprek MKB-problematiek
(inbreng genodigden)

Blok 1 Aanbesteding

*woensdag 25 november 2015
13.30 – 15.30 uur
Groen van Prinstererzaal*



Bijdrage Wim van der Maas, directeur Aannemersfederatie Nederland Bouw en Infra, aan Rondetafelgesprek MKB rond aanbestedingen en ziektekosten van de Vaste Commissie Economische Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal op woensdag 25 november 2015

Aannemersfederatie Nederland Bouw en INFRA en MKB INFRA zijn nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van de nieuwe Aanbestedingswet. Als 100% mkb-organisaties was en is onze motivatie ons maximaal in te zetten voor een gelijk speelveld, gelijke kansen, voor alle soorten en typen bedrijven. In ons geval bedrijven in de grond-, weg- en waterbouw. Een voorkeursbehandeling voor mkb-bedrijven via contingentering zoals in Duitsland wijzen wij af, omdat wij vrije en eerlijke concurrentie essentieel achten voor het bereiken van de beste prijs-kwaliteitsverhouding. Maar dan moet wel aan alle voorwaarden zijn voldaan die een eerlijke concurrentie garanderen.

Tot de nieuwe Aanbestedingswet in werking trad, was van de zijde van de opdrachtgevers, voornamelijk overheden en semi-overheden, een lappendeken gegroeid van criteria en uitvragen waarin begrippen als objectiviteit, transparantie en uniformiteit langzaam maar zeker uit beeld waren geraakt. Meer en meer stond de vigerende aanbestedingspraktijk eerlijke concurrentie bij het verwerven van opdrachten in de weg en gold het recht van de sterkste.

Na enig politiek touwtrekken passeerde de wet de beide Kamers en Minister Kamp zegde toe de wet na twee jaar te evalueren. Het siert hem dat hij woord heeft gehouden. Voor de zekerheid houden we als AFNL en MKB INFRA zelf een halfjaarlijkse schaduw-evaluatie bij via USP die we met enig hangen en wurgen bij de EZ-evaluatie hebben kunnen inbrengen. Ook die periodieke monitoring heeft de Vaste Kamercommissie met enige regelmaat ontvangen, recent nog.

Wij zijn het met Minister Kamp eens dat we op dit moment niet moeten gaan sleutelen aan de wet zelf. Met het oog op de implementatie vanuit Europa zou dat ook dubbel ongewenst zijn. De wet biedt voldoende aanknopingspunten en ruimte om het bovenbeschreven doel te realiseren.

Wel blijken er nog de nodige problemen met de toepassing in de praktijk. Daartoe hebben we een viertal, wat wij noemen, kernwaarden gedefinieerd die we in het boekje "Contract op maat" hebben beschreven. Ook dit boekje hebt u onlangs ontvangen.

Ter voorkoming van doublures beperk ik mij tot de kernwaarden Clustering en Betalingsproblematiek. De heer Stuit neemt Contractvormen en -voorwaarden, waaronder EMVI, en Prestatiemeten voor z'n rekening.

Niet onnodig clusteren

De wetgeving bevat een regeling om onnodige clustering tegen te gaan. Onder meer onderzoek van USP toont aan dat nodeloos clusteren weer toeneemt. Wij achten een kritischer beschouwing van nut en noodzaak dringend gewenst. De huidige wet biedt daar op zichzelf voldoende mogelijkheden voor, met als basis de uitwerking in de Gids Proportionaliteit. Maar de praktijk behoeft een nauwkeuriger afweging. Wanneer we bijvoorbeeld kijken naar de implementatie van de aanbestedingsrichtlijn in onze Aanbestedingswet, zien we een uitbreiding op het thema "Centrale inkoop". Daar schuilt een groot gevaar; dat van inkoop samenwerking op grote schaal. Nu al smeden gemeenten samenwerkingsverbanden om deze inkoopfunctie te realiseren. Voor de goede orde: kennisdeling tussen aanbestedende diensten, mede in het kader van verdere professionalisering, ondersteunen wij van harte. Maar van kennisdelen naar clusteren is een kleine stap. Wij vrezen dat gemeenten zullen zwichten voor het kostengewin op de korte

termijn. Allerhande sociale en maatschappelijke taken strijden op dit moment bij de gemeenten om voorrang en te hopen valt dat dit niet leidt tot een braindrain van kennis over bestekken en andere zaken die met infrastructurele zaken van doen hebben. Wanneer de trend die zich nu lijkt in te zetten van gemeenten die meer clusteren voortzet, zou dat de doodsteek voor het mkb zijn. Dat dit geen loze kreten zijn bewijst het groeiend aantal Inkoopbureaus dat optreedt namens een hele rits gemeenten en daarbij werkzaamheden aanbestedingstechnisch op één hoop veegt onder de noemer van inkoop samenwerking. En dat, zonder dat nut en noodzaak van deze clusterpraktijk inzichtelijk wordt gemaakt. Waakzaamheid met de wet en de gids in de hand is hier geboden.

Dit geldt te meer omdat in die aanbestedingsrichtlijn al wordt gesproken over “Aankoopcentrale”. Die dreigt een verkeerde uitwerking te krijgen. Aankoopcentrale is een Europees fenomeen dat dreigt over te waaien naar Nederland. Niet alles wat uit Europa komt is ons welgevallig. EZ verklaart weliswaar dat het zo’n vaart hier niet lijkt te lopen, maar wat ons betreft kunnen we niet vroeg genoeg op onze hoede zijn. Dat overheden aanstalten maken of reeds doende zijn het aanbestedingsproces verder te professionaliseren, juichen wij van harte toe. Maar professionaliseren en clusteren zijn begrippen die een volstrekt andere lading dekken en zeker niet mogen worden verward.

Geen voorfinanciering bedrijven

Over het betalingsgedrag binnen de keten hebben we tijdens een vorige hoorzitting al het nodige opgemerkt. Wij konden ons toen vinden in het voorstel van het CDA, om bij aanzienlijke overschrijding van betalingstermijnen tot een boeterente te besluiten. Daar staan wij nog steeds volmondig achter; niet omdat wij een zwak hebben voor boetes, maar omdat het voor het mkb, zo weten wij uit langdurige ervaring, altijd handig is een stok achter de deur te hebben. Het is mijn rotsvaste overtuiging dat het mkb meer dan het grootbedrijf behoefte heeft aan corrigerende wetgeving die de scherpe kantjes van de vrije markteconomie afzaagt. Hier is zo’n typisch voorbeeld.

Maar mijn bijdrage vandaag gaat over het fenomeen Voorfinanciering door onze GWW-bedrijven. De regels die gelden voor onze sector achten wij niet meer van deze tijd. Als het een beetje tegen zit, beschikt de ondernemer in kwestie na een periode van tien weken na aanvang van de eerste werkzaamheden over de eerste aanbetaling. Zoals bekend kost voorfinanciering ondernemers veel geld, vreemd vermogen, na een periode waarin de eigen vermogenspositie van deze bedrijven vaak tot het nulpunt is geslonken. En vreemd vermogen is duur, zeker voor een sector die op weinig consideratie van vreemd vermogens verstrekkers hoeft te rekenen.

De overheid leent veel goedkoper, waardoor het netto resultaat van financiering en voorfinanciering voor alle partijen veel gunstiger uitpakt dan op dit moment. In het al eerder beschreven boekje “Contract op maat” gaan wij hier dieper op in.

Een laatste opmerking betreft de reductie van de administratieve lasten die samenhangen met het gebruik van de Eigen verklaring. Ook hier dreigt Europa roet in het eten te gooien. Met de implementatie van de Europese variant die meer bewijsvoering van de bedrijven vraagt dan voor onze nationale verklaring, zou met het kind wel eens het badwater kunnen worden weggegooid. Dus strijden wij tegen een Europese plus. Overigens lijkt die Europese Eigen verklaring alleen te worden verplicht voor werken boven de drempel. EZ heeft nog geen besluit genomen wat te doen onder de Europese drempel. Omdat daar het gros van de werken voor het mkb zit, onder de drempel gewoon onze Eigen verklaring in stand te houden.

Bijdrage Daan Stuit, voorzitter MKB INFRA, aan Rondetafelgesprek Vaste Commissie Economische Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal op woensdag 25 november 2015

Op basis van de eerste evaluatie van de Aanbestedingswet door het ministerie van Economische Zaken en de diverse onderzoeken van USP in opdracht van MKB INFRA naar de aanbestedingspraktijk, ziet MKB INFRA geen reden acuut de Aanbestedingswet te wijzigen. Zeker niet met het oog op de implementatie van de EU-richtlijnen. Het verontrust MKB INFRA echter wel dat de nieuwe Aanbestedingswet, die uitgaat van een gelijk speelveld, nog niet heeft geleid tot een groter aandeel aanbestedingen door het mkb. Hieraan zal zowel door opdrachtgevers als opdrachtnemers hard moeten worden gewerkt om een verdere professionaliseringslag te maken.

Sinds de inwerkingtreding van de wet hebt u van ons – MKB INFRA – een aantal onderzoeken naar de aanbestedingspraktijk ontvangen, waaruit de nodige problemen met toepassing van de wet in de praktijk blijken.

Vanuit onze leden is een aantal voorstellen aangedragen voor een betere mkb infra aanbestedingspraktijk. Hierbij wil ik - aanvullend op wat directeur Wim van der Maas van de Aannemersfederatie in dit rondetafelgesprek aangeeft - even stil staan. Het gaat dan met name om contracten, waarbij emvi-aanbestedingen, tendervergoedingen en prestatieketen de prangendste zijn.

EMVI, tenzij; het kan zoveel beter

MKB INFRA onderschrijft het wettelijk vastgelegde uitgangspunt van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving – EMVI, tenzij. Van het uitgangspunt EMVI kan slechts gemotiveerd worden afgeweken, waardoor aanbestedende diensten in staat zijn per opdracht kritisch te bezien welk gunningscriterium passend is. Dit gebeurt helaas te weinig. Daarnaast schort het nog wel eens aan de correcte inzet van EMVI, waardoor ondernemers in de praktijk problemen ervaren met de disproportionele inzet van EMVI, de almaar hoger wordende tenderkosten, de toepassing van subjectieve criteria en het gebrek aan transparantie en kennisuitwisseling. Hierdoor komen de EMVI-doelen onder druk te staan, die ondermeer een passende prijs/kwaliteitverhouding en gezonde concurrentie moeten bewerkstelligen. MKB INFRA stelt daarom voor bij het wettelijke “EMVI, tenzij” een aantal randvoorwaarden te hanteren. Allereerst een weloverwogen keuze, voortkomend uit een deugdelijke afweging voorafgaand aan elke aanbesteding; wordt het EMVI of gunning tegen de laagste prijs. Daarnaast relevante, objectieve, eenduidig criteria, een transparant EMVI-proces, een correcte verhouding kwaliteit/prijs, algemene eisen aan gestandaardiseerde rekenmethodiek en een open dialoog tussen aanbestedende diensten en ondernemers. EMVI mag volgens MKB INFRA nooit spelbreker worden bij het realiseren van de doelstellingen van de Aanbestedingswet.

Overigens is het opvallend dat de minister in zijn evaluatiebrief spreekt over de verplichte toepassing van EMVI. MKB INFRA benadrukt in dit verband dat de Wet spreekt over “EMVI, tenzij”. Ook voor wat betreft de ruimte die de minister aangeeft t.a.v. de vormgeving van EMVI is MKB INFRA het niet met de minister eens. EMVI-criteria moeten juist helder en eenduidig zijn om grote verschillen tussen opdrachtgevers te beperken.

Tendervergoeding, een must

De afgelopen jaren zijn bedrijven in toenemende mate geconfronteerd met andere aanbestedingsprocedures en contractvormen. Dit heeft in ieder geval geleid tot veel meer kosten van de voorbereiding van een aanbesteding; uren voor ontwerp, hoeveelheidbepaling, omgevingsmanagement, en inhuren van specialistische kennis voor

bijv. onderdelen van het plan van aanpak. Maar liefst 80% van de opdrachtnemers ziet de offertekosten nog steeds stijgen, waarbij de gemiddelde stijging inmiddels 63% bedraagt. Gelet op deze stijging van tenderkosten vindt MKB INFRA dat het verstrekken van tendervergoedingen nadrukkelijk op de agenda van iedere aanbesteding moet staan. Daarnaast moet uit proportionaliteitsoogpunt bij elke aanbesteding een zorgvuldige afweging over de vergoeding van hoge aanbiedingskosten worden gemaakt, waarbij uniformiteit zeer gewenst is. Die uniformiteit kan worden bevorderd door het hanteren van een vaste tabel voor vergoeding en vaste voorwaarden voor uitkering. MKB INFRA heeft hiertoe een tabel met voorwaarden opgesteld, die we van harte aanbevelen.

Prestatiemeten op mkb-maat

Overheids- en semi-overheidsopdrachtgevers meten prestaties van opdrachtnemers en de resultaten betrekken zij in de afweging welke bedrijven zij bij een volgende aanbesteding uitnodigen. Past performance noemen zij dat, maar wij spreken liever van prestatiemeten, waarmee wordt bedoeld de wederzijdse prestatiebeoordeling door opdrachtgever en opdrachtnemer op gezette tijden gedurende de gehele contractfase. Die tweezijdige en open dialoog over elkaars prestaties leidt tot verbetering van de onderlinge samenwerking en dat komt de technische en procesmatige kwaliteit ten goede. MKB INFRA staat niet afwijzend tegenover prestatiemeting, maar wil daarbij wel een paar randvoorwaarden hanteren. Uitgangspunt bij prestatiemeten is partnerschap op basis van dialoog, transparantie en vertrouwen. Daarnaast moet worden uitgegaan van een uniform systeem, dat consistent wordt toegepast en SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden) is. In de précontractuele fase moet bekend zijn waarop partijen elkaar beoordelen en wie dat doet. Continuïteit van bemensing, deskundigheid, zorgvuldigheid, objectiviteit, verantwoordelijkheid en adequaat vastleggen van afspraken zijn hierbij essentieel. Tenslotte gebruiken opdrachtgevers gegeven over prestatiemeten slechts intern en na akkoord van de opdrachtnemer. Door op bovenstaande wijze te handelen kan prestatiemeten worden geoptimaliseerd, met als doel betere en professionelere samenwerking en meer reductie van faalkosten in de totale keten.

Ladders, sociale voorwaarden en marktconsultaties

Tenslotte nog een paar opmerkingen over ladders, sociale voorwaarden en marktconsultaties met betrekking tot de Aanbestedingswet. Ladders en certificaten rijzen de pan uit momenteel; het hebben van een ladder of certificaat kan de opdrachtnemer weliswaar tot voordeel strekken, maar mag nooit als voorwaarde in de criteria staan. MKB INFRA blijft van mening dat SROI (social return on investment) in het kader van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt betrekken bij opdrachten, hier niet past. Dit is arbeidsmarktproblematiek en geen inkoopbeleid. Echter, MKB INFRA heeft inmiddels - doordat SROI vaak als voorwaarde wordt gesteld bij aanbestedingen- hier veel ervaring mee opgedaan. Om draaideurproblematiek - kort dienstverband en na gereed komen opdracht weer terug in de 'kaartenbak' - te voorkomen, moeten deze mensen via de opleidingsinstituten in dienst worden genomen, zodat de ondernemers vrijgesteld zijn van administratieve lasten en de betreffende medewerkers op een structurele manier in het arbeids/opleidingstraject worden betrokken. Ten aanzien van de percentages SROI die worden gehanteerd bij de diverse contracten, dient het om een percentage van de loonsom – en niet van de aanneemsom – te gaan; slechts dan wordt dit gekoppeld aan de hoeveelheid arbeid die nodig is voor de opdracht.

Last but not least is MKB INFRA verheugd dat ook het kabinet in de evaluatie inzet op marktconsultaties. Ook de leden van MKB INFRA zetten hier volop op in met zowel provincies als gemeenten; de ervaringen zijn goed en in de praktijk blijkt e.e.a. daardoor beter te gaan werken.

Rondetafelgesprek MKB-problematiek 25 november 2015

Inbreng MKB-Nederland en VNO-NCW

Blok 1: Aanbesteding

Het kabinet heeft de Aanbestedingswet 2012 grondig geëvalueerd, in nauwe samenspraak met het bedrijfsleven. Hieruit komt duidelijk naar voren dat er een gebrek is aan professionaliteit bij veel aanbestedende diensten (overheden), dat het aandeel mkb-ondernemers dat opdrachten krijgt (ondanks de aanpassingen in de wet) nauwelijks is gestegen en dat opdrachten worden niet gegund op basis van de economisch meest verantwoorde investering (EMVI) maar op basis van de laagste prijs. Daarnaast zien we dat overheden steeds meer gaan inbesteden in plaats van aanbesteden. Onze inbreng richt zich op vier hoofdboodschappen, met hieronder een nadere toelichting:

1. Aanbestedende diensten moeten hun inkoop professionaliseren en marktconsultaties intensiveren, dat voorkomt inkoop op alleen laagste prijs en onnodige bureaucratie. Hiertoe dient PIANOo een duidelijk profiel en financiële ondersteuning te krijgen van het Ministerie van EZ.
2. Toegang van het MKB en ZZP-ers moet beter, door verbeterde invulling van social return, gedeeltelijke vergoeding van tenderkosten en het tegengaan van clustering en inkoopcentrales.
3. Inbesteden in plaats van aanbesteden kan voorkomen worden, door in de wet duidelijk te maken dat wanneer overheden elkaar opdrachten geven (ook tussen ministeries) er een aanbestedingsplicht geldt.
4. Via marktplaatsen worden zzp-ers in de praktijk alleen geselecteerd op basis van prijs; een zzp-er is echter geen standaard product.

1. Inkoop professionaliseren: betere toepassing EMVI en marktconsultaties

De grote gemene deler van de uitkomst van evaluatie is het ontbreken van professionaliteit bij aanbestedende diensten. Het minimale wat een ondernemer mag verwachten is op het moment dat belastinggeld in het geding is de overheid professioneel inkoop. In de praktijk wordt het principe van de “economisch meest verantwoorde investering” (EMVI) en marktconsultaties niet goed toegepast. Dit neemt niet weg dat ook ondernemers zich dienen te verbeteren.

Binnen de overheid is PIANOo het aangewezen onderdeel om aanbestedingen in Nederland te professionaliseren. Hiertoe dient PIANOo een duidelijk profiel en financiële ondersteuning te krijgen van het Ministerie van EZ.

Uit de evaluatie blijkt dat veelal de aanbestedende diensten een aanbestedingsprocedure start op basis van EMVI, terwijl de feitelijke uitkomst is dat er op prijs wordt gegund. EMVI biedt ruimte voor innovatie en duurzame oplossingen. Deze krijgen door het gunnen op prijs geen ruimte. De oorzaak hiervan is onder andere dat het gewicht voor de prijs vaak hoger is en de

kwaliteitscriteria niet onderscheidend genoeg zijn bij het beoordelen van de offertes. Uit een onderzoek van EIB blijkt dat de kosten bij EMVI-aanbestedingen 58% hoger ligt dan aanbestedingen op laagste prijs¹. De hogere kosten worden dus voor niks gemaakt, terwijl duurzaamheid geen ruimte krijgt bij de overheid. Wanneer EMVI wordt toegepast dient de kwaliteitsbeoordeling daadwerkelijk onderscheidend te zijn zodat voorkomen wordt dat het feitelijk een gunning op laagste prijs is. Voor projecten waar laagste prijs het meest geschikt is dient de aanbestedende dienst zorgvuldig de overweging te maken om te gunnen op laagste prijs en dit voldoende te motiveren.

Oplossingen:

- *Ministerie van EZ start een landelijke voorlichtingscampagne waarbij een belangrijk element is, dat aanbestedende en ondernemers elkaars ervaringen uitwisselen, hiervoor moet PIANOo worden ingezet en financieel adequaat wordt ondersteund. MKB-Nederland en VNO-NCW denken graag mee over de invulling van de voorlichtingscampagne.*
- *Om het niveau van de aanbestedende diensten op een hoger niveau te krijgen zou een wederzijdse aanbestedingsprestatie meting moeten worden gedaan. Een meting over hoe aanbestedende diensten ondernemers hebben ervaren en andersom. Het effect hiervan is dat beide partijen inzicht krijgen in de kwaliteit en daardoor geprikkeld worden tot professionalisering. Een dergelijke meting zou in overleg tussen regionale aanbestedende diensten en het bedrijfsleven moeten worden samengesteld, zodat er een benchmark mogelijk is.*
- *In de wetgeving opnemen van een aansporing tot het doen van marktanalyses en markconsultaties door aanbestedende diensten. Hierdoor kunnen aanbestedende diensten kennis op doen van de voor hen relevante sector.*

2. Toegang van het MKB en ZZP-er moet beter

De toegang van het MKB is door de jaren heen nagenoeg niet verbeterd, terwijl dit een van de hoofddoelstellingen van de Aanbestedingswet 2012 is. Het aandeel is slechts 61%, terwijl het MKB 90% van de ondernemers vertegenwoordigt. Helaas zien we nog veel belemmeringen in de praktijk. We noemen hier *social return*, hoge tenderkosten, samenvoegen van opdrachten en inkoopcentrales.

Social return on investment (SROI) vormt al jaren een obstakel voor ondernemers bij aanbestedingen. Begin dit jaar zijn er afspraken gemaakt tussen de VNG, vakbonden, VNO-NCW en MKB-Nederland om SROI beter af te stemmen op de markt en gevraagde kennis, ervaring en talenten. De afspraak is dat overheden in afstemming met werkgevers op regionaal niveau nadere accenten leggen voor de precieze doelgroepen, zodat kan worden ingespeeld op de specifieke arbeidsmarkt mogelijkheden. Veel gemeenten moeten dit nog in de praktijk brengen.

¹ Transactiekosten aanbesteden, Effecten van Aanbestedingswet en marktdynamiek, EIB, oktober 2014.

Tenderkosten. Met de invoering van de aanbestedingswet zijn aanbestedingen met gunning op EMVI uitgangspunt geworden. Hierdoor dienen inschrijvers niet alleen een calculatie in, maar dienen zij ook een kwaliteitsdeel uit te werken (plan van aanpak, visie, risicoanalyses of soms zelfs maquettes / presentaties of een deel ontwerpen etc.). De kosten voor het maken van offertes zijn hierdoor voor ondernemingen substantieel gestegen.

De kosten die hierbij worden gemaakt moeten - in het geval van het niet binnenhalen van de opdracht - met een volgende opdracht worden goed gemaakt. Uit een onderzoek van EIB² blijkt dat de tenderkosten de laatste jaren is gestegen naar 12% bij een opdracht tot 10.000,- en bij projecten tussen de 1 mln. en 10 mln. stegen de kosten naar 0,57%. Zeker bij het doen van een EMVI aanbieding lopen de kosten op. Minister Kamp heeft onlangs in antwoord op Kamervragen aangegeven voorstander te zijn van het vergoeden van tenderkosten³. Het is zaak dat de Minister dat hard gaat maken richting de aanbestedende partijen door een meer dwingend regime hierop los te laten.

Voorbeeld

Door de Raad van de Rechtspraak is een pitch gedaan voor een nieuw logo, terwijl een pitch normaal gesproken onderdeel is van een opdracht dat langer doorloopt. Hierdoor is in dit geval eigenlijk al de opdracht afgerond zonder dat je weet of je ervoor wordt betaald.

Voor een ontwerpbureau geldt een gemiddeld uurtarief van €75,-. Dit betekent dat deelname aan een tender met een tijdsbeslag van 120 uur €9.000,- kost. Vaak is er sprake van een eerste inschrijfronde, die kost vaak al 24 uur; het komt voor dat er meer dan 50 bureaus deelnemen aan een eerste ronde: 24 uur x €75,- = €1.800,-. (x 50 = €90.000,-) cadeau aan de overheid.

- *MKB-Nederland en VNO-NCW vragen om een standaard vergoeding. Verzoek aan de minister is om een onderzoek in te stellen naar de maatstaaf voor de vergoeding. Hierbij spelen de aard van de opdracht (EMVI of Best Value Procurement)) en de gemiddelde omvang in euro's van de opdracht een rol. Tevens kunnen enkel de laatste 5 overgebleven partijen aanspraak maken op een tegemoetkoming.*

Clustering van opdrachten en inkoopcentrales. Grote angst bij ondernemers is de toepassing van inkoopcentrales. Deze angst wordt gevoed door het feit dat ministerie van EZ neigt naar het aanbevelen van het toepassen van inkoopcentrales. Een inkoopcentrale doet de aanbestedingen namens een x aantal gemeenten. Een inkoopcentrale vertegenwoordigt massa waardoor zij een relatief grote inkoopmacht heeft, zodat bedrijven maar moeten slikken wat zo'n inkoopcentrale wil. Als je niet slikt dan mis je omzet voor een x aantal jaar met de gemeenten waarvoor de inkoopcentrale werkt. Voor een regionaal georiënteerde mkb-ondernemer kan dit grote gevolgen hebben. Indien de betreffende mkb-ondernemer niet kan voldoen aan de eisen van een inkoopcentrale is een groot deel van de markt voor hem afgesloten. Daarbij komt dat mkb-ondernemer niet snel geneigd zijn om een klacht in te

² Transactiekosten aanbesteden, EIB, oktober 2014

³ Antwoord op Kamervragen, lid Smaling over de enquête onder architecten en de toepassing van de Europese regels bij aanbestedingen (2015Z14342), vergaderjaar 2014-2015, DGETM-MC / 15106101.

dienen of een rechtszaak aan te spannen tegen een aanbestedende dienst. Dit ook weer gegeven de afhankelijke relatie binnen de eigen regio. Kortom de scheve verhouding tussen aanbestedende partijen en het bedrijfsleven wordt nog groter. Hier bovenop is er al jaren sprake van een slechte markt waardoor **bedrijven onder de kostprijs gaan zitten om maar de werknemers aan het werk te houden**. Doordat inkoopcentrales meekrijgen om bij het plaatsen van opdrachten vooral op de prijs te letten krijgen innovatie en duurzaamheid nauwelijks ruimte heeft vooral het MKB het nakijken.

In art 1.5 van de Aanbestedingswet is opgenomen dat opdrachten niet **onnodig mogen worden samengevoegd**. Helaas laat – naast de inkoopcentrales - de praktijk zien dat aanbestedende diensten wat te lichtzinnig met deze bepaling omgaan (zie het voorbeeld in de bijlage I).

- *MKB-Nederland en VNO-NCW verzoeken om een verbod op samenvoegen (clusterverbod), waarbij samenvoegen enkel mogelijk is als de aanbestedende dienst aantoonbaar dat dit daadwerkelijk leidt tot meer efficiëntie voor de betrokken marktpartijen. In dat geval zal de opdracht in percelen worden verdeeld.*

3. Voorkom inbesteden door verduidelijking van de aanbestedingsplicht

Er zijn steeds meer overheden die stoppen met aanbesteden om hun activiteiten in eigen beheer uit te voeren: inbesteden. Er loopt een discussie in het kader van de aanscherping van de Wet markt en overheid, waarbij MKB-Nederland en VNO-NCW oproepen om een wettelijk besliskader op te nemen in de wet, dat overheden gebruiken als zij inbesteden overwegen. Voordat een overheid gaat inbesteden, moet er sprake zijn van marktconsultaties, en moeten opties als aanbesteden en subsidie weloverwogen worden. Ook hier moet de ACM een toetsende rol krijgen, naast een mogelijke gang naar de rechter voor de ondernemer.

Naast de Wet markt en overheid, kan verduidelijking van de aanbestedingsplicht helpen om onnodige inbestedingen tegen te gaan. De uitspraak van de onafhankelijke Commissie van Aanbestedingsexperts in de zaak van de scanbedrijven laat zien dat overheden een aanbestedingsplicht hebben wanneer zij elkaar opdrachten geven. De voorgenomen vorm van inbesteden (tussen verschillende onderdelen van de overheid) is dan in ieder geval niet meer mogelijk. Het kabinet verzet zich hier echter tegen, omdat zij van mening is dat er sprake is van één Staat, en dus geen aanbestedingsplicht. Een verduidelijking in de aanbestedingswet, die aangeeft dat in dergelijke zaken wel degelijk een aanbestedingsplicht geldt zou kunnen bijdragen aan het voorkomen van deze praktijken.

- *MKB-Nederland en VNO-NCW verzoeken om een verduidelijking van de aanbestedingsplicht die inbesteding tussen overheden onderling tegengaat.*

4. Verbeter functioneren van marktplaatsen voor zzp-ers en uitzenders

In toenemende mate maken overheden voor het inhuren van flexibel personeel (o.a. uitzendkrachten en ZZP'ers) gebruik van marktplaatsen. Daarbij worden individuele functies

aanbesteed op een open platform, waardoor iedereen zich kan inschrijven voor de aanbesteding. Een marktplaats zoals deze nu wordt toegepast is in strijd met de transparantierichtlijn. De wet schrijft voor dat aanbestedende diensten duidelijke kwaliteitscriteria moet formuleren en daarna richting de ingeschreven moet terugkoppelen waarom daar aan wel of niet is voldaan. De terugkoppeling wordt in het overgrote deel van de gevallen nagelaten.

Marktplaatsen zijn als aanbestedingsmiddel ontwikkeld voor de aanschaf van gestandaardiseerde middelen en diensten die door meerdere marktpartijen geleverd kunnen worden. Daar is het een goed instrument voor. Voor het inhuren van flexibele arbeid is een marktplaats minder geschikt. Een mens is immers geen standaardproduct.

De inhuren van flexibele arbeid via marktplaatsen verloopt volgens een vast stramien. In eerste instantie dient het aanbod van flexibele arbeid aan bepaalde eisen te voldoen. Dit zijn makkelijk toetsbare eisen, zoals de opleiding die gevolgd is of het aantal jaren ervaring in bepaalde werkzaamheden (bv. bouwen van websites). Dit gebeurt op basis van zelfverklaring, waarbij de kandidaat moet aangeven of hij/zij voldoet aan het vereiste. Daarbij dient alvast een cv en het gewenste tarief te worden opgegeven en meestal meer informatie (motivatie, referenten, etc.). **Nu komt het belangrijkste pijnpunt: de kandidaten die aan de criteria voldoen, worden geautomatiseerd in de volgorde van laagste prijs gepresenteerd.** Een vast aantal (bv. vijf) wordt geselecteerd en uitgenodigd voor een gesprek waarna selectie volgt. In de praktijk is daarmee de prijs het belangrijkste criterium. Andere criteria worden meegenomen in de beoordeling, maar aangezien de beoordeling plaatsvindt in volgorde van de laagste prijs en de beoordeling stopt na het selecteren van het vaste aantal, is de prijs leidend.

Voorbeeld:

Een voorbeeld is een uitvraag voor een inkoper die rollend materieel had ingekocht. Dezelfde ondernemer die in het verleden de functie enkele jaren zeer succesvol had vervuld, heeft zich hiervoor ingeschreven. De ondernemer werd op prijs op nr. 34 gerankt met als terugkoppeling dat de persoon niet over de juiste ervaring zou beschikken (terwijl dit een knock-out criterium was, dus meenemen in de beoordeling zou dan al niet eens moeten geschieden).

Wat dit voorbeeld ook aantoont, is dat de “black box” achter de uitvragen, ofwel hoe tot een ranking wordt gekomen van aangeboden personen, op zijn minst zeer dubieus is te noemen en zeer veel ruimte geeft voor manipulatie. Er is in de regel geen enkele transparantie in het proces en de personen “achter de knoppen” van de marktplaats lijken vaak niet capabel om een selectie te maken van goede kandidaten. Ook daardoor wordt prijs de doorslaggevende factor. Dit gaat in tegen het transparantie beginsel van de Aanbestedingswet.

Aanbestedende diensten die marktplaatsen hanteren, zouden gebruiken moeten maken van een reviewknop om de voorwaarden en procedures te toetsen aan de markt. Dit maakt de marktplaats kwalitatief beter en zorgt voor voorwaarden en aanpak die past bij de doelgroep ondernemers.

- *MKB-Nederland en VNO-NCW pleiten voor het opnemen van een feedback/review knop, zodat ondernemers de toepassing van de uit de wet volgende procedures van commentaar kunnen voorzien. Doel hierbij is dat er een leereffect ontstaat bij de aanbestedende diensten die een marktplaats gebruikt.*
- *Aanbestedende diensten worden expliciet door PIANOo geïnformeerd, over het op een conform de wet toepassen van marktplaatsen.*

Bijlage I: Voorbeeld van het onnodig samenvoegen van opdrachten

Een voorbeeld is een zaak die een branchevereniging heeft aangespannen tegen een samenwerking tussen gemeenten en provincie. De aanbestedende partijen kozen ervoor om de opdracht voor openbare verlichting te clusteren en aan te besteden op basis van 1 perceel. Gemeenten en Provincie wilden 1 opdrachtnemer die het onderhoud aan de openbare verlichting voor de gehele regio zou uitvoeren. Overigens was het daarbij wel zo dat ieder van de betrokken gemeenten en de Provincie apart een contract zouden aangaan. De aanbestedende dienst achtte samenvoeging van de opdracht doelmatig en efficiënt enerzijds vanwege het genoemde samenwerkingsaspect, waardoor uitvoering van de werkzaamheden in elkaar grijpen en met elkaar verbonden zijn, anderzijds vanwege het terugdringen van transactiekosten, zowel voor de aanbestedende dienst als inschrijvers. Opdelen in percelen acht de aanbestedende dienst niet passend, omdat daarmee de voordelen van het integrale samenwerken in het gebied teniet gedaan zouden worden en schaalvoordelen niet bereikt kunnen worden.

De Commissie van Aanbestedingsexperts oordeelt dat de motivering van de aanbestedende dienst onvoldoende is. De motivering dat het samenwerkingsverband inkoopvoordelen, schaalvoordelen, organisatorische voordelen met zich mee brengt is onvoldoende. Er dient ook te worden ingegaan op de doelmatigheid van de clustering in de uitvoering. In deze zaak was er geen sprake van werken die “in elkaar grijpen” of “verbonden zijn met elkaar” waardoor het verdelen in percelen niet mogelijk zou zijn. De motivering van de aanbestedende dienst was onvoldoende waardoor sprake was van een onnodige samenvoeging van opdrachten.

De term onnodig samenvoeging wekt de illusie op de nodig samenvoegen is toegestaan. Echter van nodig samenvoegen kan alleen sprake zijn, wanneer de redenen voor het samenvoegen voldoende verband houden met de opdracht (en de uitvoering van de opdracht) en deze redenen mogen niet alleen zijn om de organisatorische voordelen voor de aanbestedende dienst.

Blok 1 - Algemeen:

11 GROEIBARRIÈRES

Torenhoge Werkgeverslasten

2 Jaar Loondoorbetalen bij Ziekte

Belastingstelsel

Huidige Polder

Financiering MKB

Bizarre Regeldruk

Mismatch Onderwijs & Arbeidsmarkt

Gebrek aan politiek leiderschap / geen strategie voor lange termijn

Werken en Ondernemen loont niet

Onproductief gebruik van beschikbaar kapitaal

Huidig politiek bestel

Blok 2 – Loondoorbetaling bij Ziekte:

De plicht om het loon van een zieke werknemer twee jaar lang door te betalen is niet meer van deze tijd. De economie is veranderd, daar horen andere arbeidsverhoudingen bij. Momenteel is de loondoorbetalingsplicht, gecombineerd met de Wet Verbetering Poortwachter, dé rem op de groei van werkgelegenheid in Nederland. De risico's die de loondoorbetalingsplicht met zich meebrengt liggen veel te eenzijdig op het bord van de werkgever. Daarmee is er geen prikkel om een snelle re-integratie te bewerkstelligen.

Bovendien maakt de wet geen onderscheid tussen arbeid gerelateerde ziektegevallen of gebeurtenissen in de privésfeer. Hierdoor hebben ondernemers het idee dat zij de verantwoordelijkheid moeten nemen voor onderdelen die beter thuishoren in de algemene collectieve sociale zekerheid.

Ondernemers nemen nu vanwege de kosten en risico's minder medewerkers aan. Voor deze ondernemers zijn vooral de dubbele lasten van een vervanger niet te dragen. Wanneer een werknemer ziek uitvalt komt er geen vervanger, maar neemt de werkdruk toe voor de collega's

In Duitsland betaalt de ondernemer zes weken loon aan een personeelslid dat thuis zit, daarna neemt de overheid het over. Toch is het ziekteverzuim daar niet hoger en ook de instroom in arbeidsongeschiktheidsverzekeringen als de WAO en WIA niet.

Verdere Achtergrondinformatie:

Rem op banengroei:

Ondernemers nemen nu vanwege de kosten en risico's minder medewerkers aan. Bij ondernemers heerst een schrikbeeld rondom de Wet Uitbreiding Loondoorbetaling bij Ziekte (WULBZ). Uit een kort onderzoek van ONL voor Ondernemers onder 125 aangesloten ondernemers blijkt dat zestig procent van

de kleine bedrijven door deze wet sneller afziet van het in dienst nemen van personeel. Voor deze ondernemers zijn vooral de dubbele lasten van een vervanger niet te dragen. Wanneer een werknemer ziek uitvalt nemen andere medewerkers het werk over.

Mogelijke oplossingen:

De loondoorbetalingsplicht zal moeten worden ingekort. De balans tussen werkgever en werknemer moet worden hersteld. Er moet een actievere prikkel komen voor werknemers om snel terug te keren op de werkvloer. Daarnaast zullen werknemers zich bijvoorbeeld zelf moeten gaan verzekeren voor ongevallen in de privésfeer. In geval van ziekte moeten zij kunnen terugvallen op collectieve verzekeringen.

Het zonder meer inkorten van de loondoorbetalingsplicht leidt volgens onderzoek van het CPB tot hogere kosten op de langere termijn vanwege een grotere instroom in de WIA. Echter, **nietsdoen is geen optie**. ONL benadrukt dat het CPB hierbij niet heeft gekeken naar manieren om de instroom naar de WIA te voorkomen en alleen de loondoorbetalingsverplichting, gecombineerd met de ontslagaanzegging, heeft ingekort naar 1 jaar. Er zijn ook andere manieren om de instroom naar de WIA te voorkomen.

In Duitsland betaalt de ondernemer zes weken loon aan een personeelslid dat thuis zit, daarna neemt de overheid het over. Toch is het ziekteverzuim daar niet hoger en ook de instroom in arbeidsongeschiktheidsverzekeringen als de WAO en WIA niet.

Administratieve lasten en de Wet Verbetering Poortwachter:

Ook de Wet Verbetering Poortwachter heeft een negatief effect op de werkgelegenheid in Nederland. Uit onderzoek blijkt dat 81 % van de bij ONL voor Ondernemers aangesloten ondernemers als gevolg van deze wet minder personeel aanneemt. Daarbij geeft 87 % aan dat de WVP de verantwoordelijkheid voor re-integratie van de werknemer teveel bij

ondernemers legt. Eveneens 87% geeft aan dat de Wet Verbetering Poortwachter een disproportionele administratieve last als gevolg heeft.

De verplichting om passend alternatief werk te zoeken voor een langdurig werknemer blijkt zeer problematisch. Een totaal van 91 % is van mening aan dat deze verplichting beter uit de wet geschrapt kan worden. Ondernemers geven hierbij aan dat het niet mogelijk is om binnen een kleine onderneming ander, passend werk te vinden. De verplichting om werknemers zo nodig te begeleiden naar passend werk bij een andere werkgever is in de praktijk vaak niet te realiseren. Ondernemers geven hierbij aan dat zij zeker bereid zijn om te zoeken naar ander werk voor een langdurig zieke werknemer maar dat de verantwoordelijkheid op dit moment te veel op de schouders van ondernemers rust.

WGA-boete:

De premies voor de zorgverzekeringswet voor tijdelijke medewerkers zijn gebaseerd op de medewerkers die in de voorafgaande jaren ziek uit dienst zijn getreden. Wanneer een medewerker ziek is geworden buiten de aard van de werkzaamheden om dan voelt dit voor een ondernemer als een forse boete op het aannemen van personeel.

Nederland maakt deel uit van de Europese gemeenschap. Ons bedrijf (X-CAGO B.V.) is gevestigd te Roermond, dat is 7,1 km van de Duitse grens en 17,8 km van de Belgische grens. Slechts 27% van onze omzet komt uit Nederland.

Ons bedrijf werkt 24*7*365 voor de internationale media industrie, (kranten, tijdschriften en boeken). In Nederland mogen wij onze werknemers niet alleen 's nachts laten werken¹ (wat bijv. België en Duitsland wel mag) en zijn derhalve gaan scannen in onze daluren. Wij zijn gespecialiseerd in het digitaliseren van cultureel erfgoed. Inmiddels beschikt X-CAGO over jarenlange ervaring, uitstekende referenties en dure scanapparatuur om aan de steeds zwaarder wordende eisen voor scanprojecten te voldoen.

Het Nationaal Archief positioneert zich opeens -in samenwerking met de Belastingdienst- als concurrent van X-CAGO en collega scanbedrijven, doordat het Nationaal Archief scanners aanschafft die door de belastingdienst te Heerlen ingezet worden voor het digitaliseren van rijkscollecties middels een payroll constructie. X-CAGO en collega bedrijven hebben zich verenigd en stellen dat het Nationaal Archief c.s. zich niet aan de aanbestedingswetgeving houdt.

Scanbedrijven zijn door de Commissie van Aanbestedingsexperts (CvAE) in het gelijk gesteld op 20 maart 2015. De CvAE geeft aan dat het Nationaal Archief en de Belastingdienst als twee afzonderlijke entiteiten gezien moeten worden en de digitaliseringsopdracht aldus had moeten worden aanbesteed. De minister (Bussemaker) legt het advies van de CvAE naast zich neer.

Motie van VVD kamerlid Ziengs d.d. 16 april 2015 om e.e.a. in lijn met het advies van de CvAE te brengen wordt aangenomen in de 2^e kamer. Minister legt echter ook deze motie naast zich neer.

Universiteit van Utrecht Prof. Manunza publiceert rapport in opdracht van scanbedrijven waarin zij nogmaals uiteenzet dat de Minister er juridisch naast zit. Minister legt ook dit rapport naast zich neer. Onze branche heeft niet alleen willen aantonen dat wij het recht aan onze zijde hebben maar ook een praktische oplossing voor de toekomst.

Op 9 september 2015 vindt er een debat over deze kwestie plaats. De in vervolg hierop door kamerlid Ziengs ingediende motie (eveneens van 9 september 2015) – het verzoek aan de regering om, volgend op het aflopen van de raamcontracten volgend jaar, de scanwerkzaamheden van het Nationaal Archief openbaar aan te besteden- wordt aangenomen. Het is afwachten wat de minister hiermee gaat doen. Wij hebben tot op heden nog geen nieuwe aanbesteding gepubliceerd zien worden.

Saignant detail is dat ons bedrijf in hetzelfde Heerlen waar nu de belastingdienst cultureel erfgoed digitaliseert, voorafgaande aan de actie van het Nationaal Archief/Belastingdienst gesprekken voerde met de gemeente

¹ De hoofdmoot van onze werkzaamheden: het online brengen van gerenomeerde dagbladen dient i.v.m. publicatietijden 's nachts te gebeuren.

Heerlen, (destijds Burgemeester Paul Depla), om daar in het kader van de participatie wet een scanfabriek op te tuigen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Uiteraard heeft dit initiatief geen doorgang kunnen vinden, sterker nog ons bedrijf heeft 30 werknemers moeten ontslaan als gevolg van de scanactiviteiten van de belastingdienst.

Stellingen:

1. Nederland heeft behoefte aan een ondernemende overheid, niet aan een overheid die zelf onderneemt en marktpartijen oneigenlijk beconcurrereerd en aanbestedingswetgeving aan haar laars lapt. Ondernemers kunnen niet anders dan trachten hun recht te halen door te gaan procederen. M.a.w. de Nederlandse regering houdt zich niet aan de regelgeving in deze maar verlangt dat wel van ondernemingen.
2. De Nederlandse regering, in dit geval Minister Bussemaker, trekt zich niets aan van de door de regering zelf aangestelde Commissie van Aanbestedings Experts, wat een commissie met tanden zou moeten zijn. Schaf die commissie af of neem haar serieus. Beter nog: stel een toezichthouder in die ook de regering op de vingers kan tikken!

X-CAGO b.v.

Koos Hussem, algemeen directeur

Olympialaan 1

6042 JZ Roermond

0475-354060

06-15-002-049

khussem@x-cago.com

www.x-cago.com

POSITION PAPER

RONDETAFELGESPREK COMMISSIE EZ

25 november 2015

KENNISKRING AANBESTEDINGEN

INLEIDING

De visievorming en uitleg rondom wet- en regelgeving van aanbestedingen wordt gedomineerd door juristen. Begrijpelijk, maar het zorgt ook voor een dermate sterke nadruk op rechtmatigheid, dat de praktische toepasbaarheid of zelfs de (economische) doelmatigheid van al die regels soms uitdagend wordt. Want hoe beleven al die andere niet-juridische gebruikers de aanbestedingswetgeving?

Het Rondetafelgesprek met de commissie EZ van de Tweede Kamer, gericht op de mkb-problematiek, is een goed moment om terug te kijken op de resultaten van de huidige regelgeving, en input te geven voor de volgende. Vanuit die optiek heeft de Kenniskring Aanbestedingen dit *position paper* geschreven; praktische adviezen voor nieuwe regelgeving, voortkomend uit de jarenlange ervaringen met de huidige procedures.

PRAKTISCHE ADVIEZEN UIT 'HET VELD'

De Kenniskring Aanbestedingen bestaat uit een groep van ca. 25 aanbestedingsspecialisten, werkzaam bij diverse leveranciers (ook mkb) in relevante productcategorieën, die gezamenlijk ca. € 5,5 miljard per jaar aan overheidsomzet doen. Per jaar bestuderen en beantwoorden ze vele honderden grote en kleine inkoopprocedures van alle verschillende aanbestedingsplichtige organisaties. Hun deelname aan de Kenniskring Aanbestedingen is op persoonlijke titel, en dit *position paper* is dan ook nadrukkelijk geen product van hun werkgevers.

Doel van de Kenniskring Aanbestedingen is niet alleen het delen van best practices en het verwerven van nieuwe inzichten binnen een ervaren 'peer group', maar ook het stimuleren van een efficiënter en marktvriendelijker aanbestedingsbeleid. Juist in dat kader is dit *position paper* opgesteld, en ingebracht als discussiestuk bij de commissie EZ. De Kenniskring heeft, gezien de spreektijd, gekozen om twee onderwerpen te agenderen die grote impact hebben op de dagelijkse aanbestedingspraktijk van iedere inschrijver, maar toch geen plaats hebben gekregen in het juridisch raamwerk rondom aanbesteden; A. eerlijker gunningsmethodieken en B. financiële compensatie bij laattijdige intrekking van een aanbesteding.

BRANCHES

De leden van de Kenniskring Aanbestedingen zijn werkzaam in de volgende branches:

- Verzekeringen
- Externe inhuur
- Accountancy
- Leasing
- Schoonmaak
- Kantoorinrichting
- Bouw
- Telecom
- ICT
- Online communicatie
- Kantoorartikelen
- Ongediertebestrijding
- Hygiëne-artikelen
- Ingenieursdiensten
- Catering
- Beveiliging
- Koffie & beverages
- Imaging & printing

CONTACTPERSOON KENNISKRING AANBESTEDINGEN

Alfred de Weert

Tel: 06 – 53 40 26 98

Mail: alfreddeweert@hotmail.com of alfred@connectholland.nl

ADVIES 1: EERLIJKER GUNNINGSMETHODIEKEN

CONSTATERING

Het overgrote deel van de gebruikte gunningsmethodieken bevoordeelt de laagste prijs-aanbieder (vaak onbedoeld) ten opzichte van andere inschrijvers, en leidt daarmee niet tot de 'Economisch Meest Voordelige Inschrijving met de beste prijs-kwaliteitverhouding' uit Artikel 2.114.

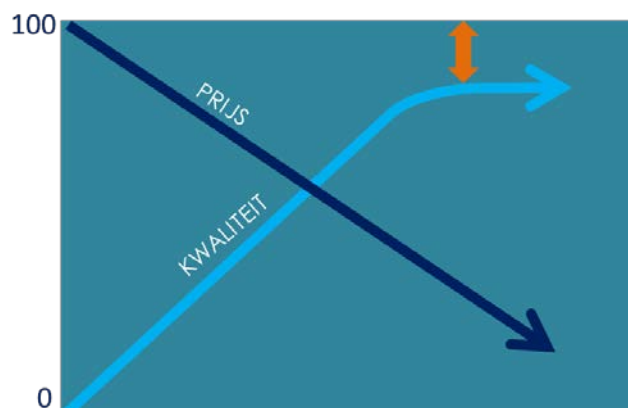
ADVIES

De Kenniskring Aanbestedingen adviseert de Commissie EZ om aan de nieuwe wetgeving een artikel of lid toe te voegen, dat stelt dat ook de aanbieder met de kwalitatief beste aanbieding het aangegeven maximale aantal kwaliteitspunten moet krijgen, net zoals dat nu bij de prijsaanbieder gebeurt.

TOELICHTING

Nagenoeg alle gebruikte gunningsmethodieken kennen een gunningsformule die als basis kent: Score Inschrijver = Punten Prijs + Punten Kwaliteit, ofwel $S_i = P_i + Q_i$. Maar in de berekening van die twee variabelen P en Q gebeurt er iets opmerkelijks...

De meest gekozen methodieken geven aan de inschrijver met de laagste prijs 100% van de te behalen prijspunten, en andere inschrijvers krijgen maluspunten voor hun hogere prijsstelling. Maar bij de gebruikelijke toekenning van punten voor kwaliteit beginnen alle inschrijvers op nul, en zijn er per kwaliteitsvraag bonuspunten te verdienen. In de praktijk betekent dit echter dat zeer zelden 100% van de te behalen kwaliteitspunten gegeven wordt aan een inschrijver. Ofwel, in een aanbesteding die stelt 500 punten toe te kennen aan Prijs en 500 punten aan Kwaliteit, zal de inschrijver met de laagste prijs altijd die 500 punten winnen, maar de beste inschrijver op kwaliteitscriteria zeer zelden zijn/haar 500. In de formule $S_i = P_i + Q_i$ worden de scores voor P en Q dus geheel verschillend berekend, in het nadeel van de kwalitatief beste aanbieder. In een model is dit als volgt te duiden:



In de ervaring van de Kenniskring wint een aanbieder met de hoogste kwaliteit ca. 75 tot 95 procent van de te behalen kwaliteitspunten (de oranje pijl in bovenstaand model is het verschil met 100% van de punten). Dit heeft tot gevolg, kortweg gesteld, dat een prijsaanbieder al een voorsprong heeft op

een kwaliteitsgerichte aanbieder, zelfs voordat er een offerte is ingeleverd. Bij een 50%/50% prijs-kwaliteitsverhouding in toegekende punten scheelt dat al snel een procent of 5 in het nadeel van de kwalitatief beste inschrijver. Vooral bij relatieve formules wordt het 'gat' tussen de laagste prijs-inschrijver en nummer 2 en verder wiskundig-kunstmatig opgevoerd. Er is dus sprake van bevoordeling van één aanbieder ten opzichte van alle andere aanbieders, en in die zin lijkt dat tegen de geest van de aanbestedingswet in te gaan, die stelt dat alle aanbieders gelijk behandeld dienen te worden. Daarnaast lijkt de nieuwe toevoeging 'op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding' hier ook te wringen, omdat vooral de beste prijs voorrang krijgt op de beste kwaliteit.

Leden van de Kenniskring hebben in vele ontmoetingen met overheidsinkopers en andere beïnvloeders en uitvoerders gesproken over dit bijzondere 'verschijnsel' in gunningsmethodieken. Ook is het nadrukkelijk gepresenteerd in de workshop 'Suggesties voor een betere dialoog met de markt' op het laatste NEVI-PIANOO congres. En iedere keer weer is de reactie van de overheidsinkopers: "Daar ben ik me nooit bewust van geweest. Wat stom..."

GEVOLG

Bovenstaande problematiek treft alle inschrijvers, maar het mkb nog iets harder dan grotere ondernemingen. Waar juist het mkb door haar gerichte specialisatie vaak een kwalitatief betere oplossing kan aanbieden dan de meer generieke grootbedrijven, hebben die laatste echter meer mogelijkheden om gewenst marktaandeel bij de overheid te kopen met een laagste prijs-aanbod, b.v. door compensatie met andere klantinkomsten. Omdat andere aanbieders ook willen blijven leveren aan de overheid, zien zij zich genoodzaakt om bij een volgende aanbesteding tegen een nog lagere prijs aan te bieden. Daarop moet de prijsvechter, die de concurrentie ziet naderen op zijn Unique Selling Point, weer antwoorden met nóg lagere tarieven. En zo volgt de neerwaartse spiraal naar de prijsbodem, met alle hierboven genoemde gevolgen van dien. En de mkb-er zal doorgaans als één van de eersten af moeten haken in die 'race tot the bottom'.

AANVULLENDE INFORMATIE

1. 'Hoe pas je EMVI toe?', door mr. Tsong ho Chen i.o.v. Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden, Den Haag, mei 2014.
2. 'Hoe wordt uitzendwerk gegund?', door drs. W. Lohmann, prof. E. Manunza en prof. J. Telgen i.o.v. het Public Procurement Research Center, Utrecht/Twente, september 2013

ADVIES 2: FINANCIËLE COMPENSATIE BIJ LAATTIJDIG INGETROKKEN AANBESTEDINGEN

CONSTATERING

De professionaliteit van overheidsinkopers en de kwaliteit van aanbestedingsbestekken worden verbeterd, indien er een stok achter de deur is om die doelstellingen te stimuleren.

ADVIES

De Kenniskring Aanbestedingen adviseert om geldige inschrijvingen van een laattijdig (b.v. na inleverdatum offertes) ingetrokken aanbestedingsprocedure in aanmerking te laten komen voor financiële compensatie. Die hoeft niet hoog te zijn, maar wel genoeg om twee doelen te dienen: de eerste is een verbeterde kwaliteit van aanbestedingsbestekken, o.a. door stimulering van professionaliteit bij overheidsinkopers. Minister Kamp heeft al eerder de wens te kennen gegeven dat die gemiddeld gezien omhoog moet in de komende jaren, en een stok achter de deur zou daarbij helpen. Het tweede doel is het in redelijke mate schadeloosstellen van inschrijvers voor gemaakte kosten, als stimulans voor hun verdere deelname aan inkoopprocedures van de overheid.

Overigens wordt dit advies ook onderschreven door veel overheidsinkopers zelf, zo bleek uit een enquête tijdens het NEVI-PIANOO congres. Veel inkopers worden blijkbaar bij het opstellen van een bestek door collega's en meerderen geforceerd om discutabele c.q. onredelijke elementen op te nemen. Een financiële compensatie voor gedupeerde inschrijvers als schrikmiddel geeft hen dan een sterk argument om zich tegen deze druk te verweren.

TOELICHTING

Het beantwoorden van een aanbestedingsbestek is een kostbare zaak voor iedere inschrijver, en zeker voor het mkb. De ramingen van inschrijfkosten beginnen bij € 3.000,- voor een eenvoudige procedure, tot soms zelfs enkele tonnen (of meer) voor grote bouw- of ICT-projecten. Binnen die laatste twee branches is het niet ongebruikelijk om een zekere compensatie voor gemaakte kosten te krijgen van de aanbestedende dienst, maar andere sectoren kennen deze compensatie doorgaans niet. Dus als een aanbesteding, waaraan de inschrijver vele weken heeft gewerkt, wordt ingetrokken omdat er door de aanbestedende dienst fouten zijn gemaakt, of omdat nieuwe politieke en/of financiële doelen worden gesteld, dan leidt dat tot hoge extra kosten en aanmerkelijke frustratie bij de inschrijvers.

Het betrekken van de markt bij het afwegen van wensen en eisen, het meedenken over de meest efficiënte procedure of gunningsmethodiek of het aftasten van de juridische en financiële kaders van een marktsegment is nog steeds geen gebruikelijke stap voor veel overheidsinkopers. En dat ondanks de oproep daartoe van vele grootheden op aanbestedingsgebied. Dat leidt soms tot bestekken die elementen bevatten waar aanbieders grote bezwaren tegen hebben. In een enkel geval leiden die bezwaren, meestal geuit in de Nota van Inlichtingen, tot aanpassing van het bestek. Maar in veel gevallen constateert de Kenniskring dat de aanbestedende dienst de procedure toch doorzet en geen acht slaat op adviezen of waarschuwingen vanuit de markt. Inschrijvers maken daarop behoorlijke kosten voor aanbestedingen die, ondanks de adviezen, tóch vastlopen, waarna de aanbestedende dienst besluit om de procedure in te trekken. Enkele maanden later volgt een nieuwe procedure, vaak met licht gewijzigde focus, en moeten er opnieuw inschrijfkosten gemaakt worden.

GEVOLG

Een aanbestedende dienst die, ondanks adviezen of zelfs waarschuwingen uit de markt, toch vasthoudt aan de discutabele vorm en/of inhoud van een eenmaal gekozen procedure, zal vaker dan gemiddeld moeten besluiten om de aanbesteding in een laat stadium toch stil te leggen. Of soms is het niet de inkoper, maar gewijzigde (politieke) inzichten of bedrijfsmatige doelstellingen die nopen tot intrekking. Het gevolg daarvan is tweeledig: het arbeids- en kennisintensieve en kostbare proces voor het schrijven van een uiteindelijk loze offerte verhoogt de administratieve lasten voor het bedrijfsleven in het algemeen en het mkb in het bijzonder. En het schaadt het kwalitatieve imago en de marktrelaties van de aanbestedende dienst.

Tien aanbevelingen ter verbetering van de aanbestedingswet, in het bijzonder t.b.v. het MKB

Prof. Mr. E.R. Manunza, hoogleraar Europees en internationaal aanbestedingsrecht, Universiteit Utrecht

1e Aanbeveling: Betreft de resultaten van de evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 bij de wetwijziging. Volgens de Memorie van Toelichting is dit wetsvoorstel bedoeld ter implementatie van de nieuwe EU richtlijnen overheidsopdrachten en concessies uit 2014 en niet om wijzigingen aan te brengen naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 (hierna: Aw) die afgelopen zomer bekend zijn gemaakt. Naar aanleiding van de evaluatie was volgens de MvT enkel een wetwijziging nodig voor het verlengen van de termijn tussen de laatste nota van inlichtingen en de uiterste datum voor het indienen van inschrijvingen die van 6 naar 10 dagen is gebracht.

Dit is opmerkelijk want uit de evaluatie van de wet blijkt dat een van de voornaamste doelstellingen van de Aw - het MKB een grotere rol bij de gunning van overheidsopdrachten te laten spelen - slechts gedeeltelijk is gehaald. De deelname van het MKB is niet of nauwelijks gestegen na inwerkingtreding van de Aw 2012 (er is zelfs sprake van een kleine daling bij nationale werken) en het MKB is van mening dat dit een gevolg is van zowel inhoud als van slechte toepassing van de wet.

2^e Aanbeveling: Perk de (te) ruime *discretionaire* bevoegdheden van aanbestedende diensten in.

Volgens de Europese wetgever was een herziening van het EU aanbestedingsjuridisch kader noodzakelijk om de - thans nog geldende - regelgeving efficiënter, duidelijker en eenvoudiger te maken en rechtszekerheid te creëren. Maar in tegenstelling met deze doelstelling, heeft de Europese wetgever vele nieuwe regels ingevoerd die nieuwe onduidelijkheden en onzekerheden hebben gecreëerd. De *discretionaire* ruimte voor aanbestedende overheden om keuzes te maken en beslissingen te nemen is met de nieuwe regels aanzienlijk verruimd. De positie van inschrijvende partijen wordt daardoor verzwakt, want hoe groter de beslissingsruimte van overheden bij aanbestedingen, hoe groter de kansen op willekeur en favoritisme.

De Nederlandse wetgever dient bij deze implementatie alert te zijn en er voor te zorgen dat de ruime *discretionaire* beslissingsruimte van de aanbestedende overheid bij de gunning van opdrachten wordt ingeperkt en niet wordt verruimd. Zorg er voor dat procedures meer op basis van objectieve, transparante, non discriminerende en proportionele gronden plaatsvinden (zie verder hierna).

3^e Aanbeveling: Voer een objectieve toets in die verplicht dient te worden uitgevoerd alvorens tot inbesteden of tot publieke samenwerking over te gaan.

De overheid doet in steeds toenemende mate een beroep op de uitzonderingsmogelijkheden op de aanbestedingsplicht om opdrachten in eigen beheer uit te voeren, zonder dat daaraan een gefundeerde economische analyse ten grondslag ligt. Dat leidt in de regel tot hogere kosten en slechtere kwaliteit (geen innovatie en maatschappelijke participatie). Het gaat in de grootste meerderheid om taken van commerciële aard – en niet van algemeen belang - die normaliter door marktpartijen worden uitgevoerd. Deze inbestedingsuitzonderingen worden nu in de Aw gereguleerd.

De toepassing van inbestedingen en publieke samenwerking dient te worden beperkt door de invoering van een verplichte objectieve en transparante toets aan de hand waarvan overheden de keuze dienen te maken tussen in- dan wel uitbesteden; laat de gemaakte keuze motiveren en bekendmaken; geef gelaedeerde partijen de kans om *tegen de keuze* om in te besteden dan wel publiek samen te werken te kunnen klagen of in beroep te gaan. Uitsluitend kerntaken van de overheid (justitiële, politieke apparaat en enkele andere kerntaken) kunnen op voorhand van de toepassing van deze toets worden vrijgesteld.

In onze samenleving is het zinloos om te streven naar een vaste lijst van wat een taak van algemeen belang is en wat niet. Het begrip is dynamisch van aard, aan continue ontwikkeling onderhevig, cultureel bepaald. Bovendien kunnen ook private partijen net als de overheid (vaak beter) voor de uitvoering van taken van algemeen belang zorgen. Zorg ten slotte ook voor samenhang tussen de Wet Markt en Overheid en de Aanbestedingswet 2012 op dit punt.ⁱ

4^e Aanbeveling: Zorg voor meer transparantie bij de gunning en verbeter de rechtsbescherming bij opdrachten onder de drempels. Uit cijfers blijkt dat in Nederland het meest onder de Europese drempels wordt gegund en dat aantal is in na invoering van de Aw gestegen (meervoudig onderhandse aanbestedingen tussen 2009 en 2014 zijn ca. met 20% gestegen). Daartegenover staat een daling van Europese procedures. Sinds de inwerkingtreding van de Gids Proportionaliteit hebben aanbestedende diensten, en dan met name decentrale overheden, hun interne grensbedragen waaronder ze onderhands aanbesteden verhoogd. Het aandeel van het MKB in de totale opdrachtwaarde is het laagst bij Europese procedures (39%, versus 63% bij gunningen) en het hoogst bij nationale procedures (54%, versus 67% bij gunningen). Bij meervoudig onderhandse procedures is het aandeel van het MKB in de totale opdrachtwaarde 46% (versus 67% bij gunningen). Niet alleen gaat minder concurrentie ten koste van de prijs-kwaliteitverhouding en van innovatie maar vooral worden door het gesloten karakter van onderhandse procedures potentieel geschikte gegadigden bij voorbaat uitgesloten. Dit beeld laat zien dat meer transparantie en concurrentie onder de drempels net zo belangrijk is als voor Europese opdrachten; zorg voor meer transparantie: procedures worden lang niet altijd publiekelijk aangekondigd of geregistreerd. Er is daardoor minder inzicht in wat wordt aanbesteed, wie de aanbestedingen wint, hoeveel hieraan wordt besteed en of aanbestedingsregels worden nageleefd. Verbeter de rechtsbescherming door de Afdelingen 2.3.8.8., 2.3.8.9 en Hfst. 4.3 van toepassing te verklaren op opdrachten waarop slechts deel 1 Aw van toepassing is.

5^e Aanbeveling: Voer eenvoudige, doch heldere en uniforme aanbestedingsprocedures voor opdrachten voor sociale en andere specifieke diensten in, met inachtneming van de aanbestedingsbeginselen. De wetgever heeft voorgesteld om voor deze diensten uitsluitend regels voor de aankondiging vooraf en achteraf (van de gunning) in te voeren. Ook hier geldt dat er minder inzicht zal zijn in wat wordt aanbesteed, wie de aanbestedingen wint, hoeveel hieraan wordt besteed en of de uitgangspunten van proportionaliteit, non discriminatie en gelijke behandeling worden nageleefd. Ook hier zal het ten koste gaan van de prijs-kwaliteitsverhouding van de geleverde diensten.

6^e Aanbeveling: Neem in de wet de eis op dat de gunningsmethodiek objectief dient te zijn en verbiedt bijvoorbeeld relatieve gunningsmethoden. Cruciaal tijdens een aanbestedingsprocedure is het moment waarop de aanbesteder de inschrijvingen beoordeelt. De wetwijziging introduceert drie nieuwe gunningscriteria die allerlei vragen oproepen over hun toepassing. Er is ook nauwelijks tot niets gereguleerd over de methode(n) die de aanbesteder hanteert om te bepalen of de ene inschrijving beter is dan een andere. Uit onderzoek van het Public Procurement Reserch Centre (UU en Utwente)ⁱⁱ blijkt dat bij EMVI (in het wetsvoorstel BestePrijsKwaliteitsVerhouding) afhankelijk van de gekozen gunningsmethodieken de prijs *de facto* een grotere rol bij de beoordeling van de offertes krijgt dan de kwaliteit, anders dan in de aanbestedingsstukken vermeld. Soms gebeurt dit zonder dat de aanbesteder zich er bewust van is. Er wordt voorbijgegaan aan wat in de economische en inkoop-technische wetenschappen bekend is over welke methoden objectief zijn en welke tot willekeurige en zelfs tot absurde resultaten leiden.

7^e Aanbeveling: Beperk de toepassing van de nieuwe uitsluitingsgrond o.g.v. past performance tot de gevallen waarin sprake is van ernstige wanprestatie. In de MvT verdedigt de wetgever de stelling dat zelfs beperking tot wanprestatie niet mogelijk zou zijn omdat “de aanbestedingsrichtlijnen en de concessierichtlijn echter grenzen stellen aan de mogelijkheden tot verdere beperking van de toepassing van deze uitsluitingsgrond.” Deze stelling is niet correct. De nieuwe richtlijn 2014/24/EU spreekt echter van tekortkomingen en naar Nederlands recht is een toerekenbare tekortkoming hetzelfde als wanprestatie. De considerans (ov. 100) licht toe vervolgens uitdrukkelijk dat met tekortkoming bedoeld wordt: “grove wanprestatie, bijvoorbeeld niet levering of niet uitvoering, of uitvoering met grote gebreken die het product of dienst onbruikbaar maken (..)”. Gezien de grote onduidelijkheid die op dit punt heerst dient de wetgever ieder mogelijk twijfel weg te brengen.

8^e Aanbeveling: de Gids Proportionaliteit dient ook door speciale sectoren te worden toegepast. Naar aanleiding van een Motie Ziengs-Schoutenⁱⁱⁱ heeft de Minister toegezegd dat de Gids verplicht wordt voor speciale sectoren wanneer uit de evaluatie zou blijken dat die onvoldoende is toegepast: uit het onderzoek van Kwink blijkt dat slechts 44% van de aanbesteders in de sector de Gids toepast tegen ruim 82 tot 95% bij de overige aanbesteders, en ProRail distantieert zich zelfs publiekelijk van de Gids. De conclusie van de Minister in de aanbestedingsbrief dat er geen reden is voor een verplichting is in strijd met de gedane toezegging.

9^e Aanbeveling: Voer in of wijs aan een overkoepelende landelijke onafhankelijke toezichthouder met eigen onderzoeksmogelijkheden en bevoegdheden naar voorbeeld van de ACM. De wetgever heeft besloten om art. 83 lid 1 richtlijn 2014/24/EU, dat over toezichthoudende autoriteiten spreekt, niet te implementeren. Volgens de wetgever is dit niet nodig omdat rechtsbescherming reeds effectief is. Echter: niet alle aanbesteders hebben een klachtmeldpunt ingesteld; de adviezen van de Commissie van Aanbestedingsexperts (CvAE) zijn niet bindend en zelfs de minister van OCW heeft onlangs in de zaak over de inbesteding van de scandiensten het advies van de CvAE naast zich neer gelegd; klachten bij de nationale of plaatselijke ombudsman kunnen enkel worden ingediend na dat andere klachtmogelijkheden zijn uitgeput en deze kunnen enkel een behoorlijkheidoordeel en geen juridisch oordeel tot gevolg hebben; net als die van de CvAE kan men deze oordelen naast zich neerleggen.

10^e Aanbeveling: Stel een grijze lijst op van onredelijke contractvoorwaarden. Uit de evaluatie blijkt dat niet of nauwelijks paritair vastgestelde algemene voorwaarden worden toegepast en dat ondernemers onverminderd klagen over onredelijke contractvoorwaarden. Ook in pers en literatuur wordt deze ontwikkeling als een ernstig probleem beschouwd, dat leidt tot grote schade bij ondernemingen en ook tot minder inschrijvingen nu de economie aantrekt. In de Eerste Kamer is bij de behandeling van de Aw 2012 voorgesteld een grijze lijst van onredelijke contractvoorwaarden op te stellen.

ⁱ Manunza, Janssen, *De inbesteding van scandiensten*, (in het bijzonder Deel II: “Nut en noodzaak om de keuze voor in- of uitbesteden te reguleren: knelpunten en aanbevelingen”), PPRC 2015, te vinden op <http://www.pprc.eu/wp-content/uploads/PPRC-De-Inbesteding-van-Scanwerkzaamheden-definitief.pdf>

ⁱⁱ Lohmann, Manunza, Telgen, *Hoe wordt uitzendwerk gegund? Onderzoek naar gunningsmethodieken voor uitzendwerk: een economische en juridische analyse*, PPRC 2013, te vinden op <http://www.pprc.eu/wp-content/uploads/Onderzoek-PPRC-Hoe-wordt-uitzendwerk-gegund-sep-2013.pdf>

ⁱⁱⁱ Motie van de leden Schouten en Ziengs, 11 oktober 2012, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 32 440, nr. 76.



Gemeente Eindhoven Position Paper Aanbestedingswet
Ter bespreking in de vaste Kamercommissie Economische Zaken
25 november 2015

Aan : Commissie Economische Zaken
Van : Staf Depla, wethouder economische zaken
Datum : 19 november 2015

Geachte leden van de vaste Kamercommissie Economische Zaken,

Wij danken u voor uw uitnodiging voor dit rondetafelgesprek over de aanbestedingswet.

Pas aanbestedingswet aan of stop met het knuffelen van startups

De Tweede Kamer staat op het punt een nieuwe aanbestedingswet aan te nemen. Deze wet pretendeert innovaties mogelijk te maken maar zal juist het tegenovergestelde bewerkstelligen. Want: innovaties koop je niet in, die ontwikkel je samen.

Waar gaat het om?

Ik heb onze inkooppraktijk in Eindhoven eens naast de nieuwe aanbestedingswet gehouden en maak me flinke zorgen. De nieuwe wet, gebaseerd op de Europese aanbestedingsrichtlijnen, maakt het voor overheden onmogelijk, of in elk geval complex of risicovol, om innovaties in te kopen.

Ten eerste dwingt de nieuwe wet ons vooraf precies vast te leggen hoe het innovatieve product dat we willen inkopen er precies uit moet gaan zien. Tijdens de aanbesteding bewaken de juristen uiteraard dat we daar geen millimeter van afwijken. Dit biedt geen enkele ruimte om tijdens het ontwerpen samen met bedrijven nieuwe inzichten en slimme ideeën te verwerken. Innovatieve bedrijfjes - vaak startups die nu bij ons aankloppen met hun producten of diensten voor vraagstukken in onze stad - krijgen zo geen poot aan de grond.

Ten tweede moeten we 'in concurrentie stellen' conform het Europees verdrag, zelfs als een product of dienst nog geen directe concurrent kent. Innovatie betekent echter gaan waar nog geen ander is geweest. Natuurlijk moeten we aantonen dat het innovatiepotentieel een significante bijdrage levert aan bijvoorbeeld de Europese doelstellingen. En mogen we geen ongeoorloofde staatssteun leveren. Maar het is onnodig rigide om het optreden als *launching customer* door een overheidspartij per definitie te verbieden op grond van het gelijkheids- en transparantiebeginsel. Goede ideeën 'in concurrentie stellen', soms nog voor de ontwikkeling markt-klaar is, is de dood in de pot. Bovendien: welke startups willen hun geheimen tevoren openbaar maken? Het risico is dan groot dat een ander bedrijf met hún vinding de aanbesteding wint. We frustreren zo de broodnodige innovatie van diensten en producten in onze steden.

Innovaties koop je niet in; die ontwikkel je!

De nieuwe tijd brengt nieuwe uitdagingen met zich mee op het gebied van mobiliteit, veiligheid, energie, duurzaamheid en onderwijs. Er is ruimte nodig om samen te experimenteren. Innovaties zijn per definitie nieuw en hierdoor tot een bepaalde hoogte onvoorspelbaar. Het gaat om het samen ontwikkelen van toekomstige oplossingen voor toekomstige problemen, met mogelijk daarbij ook partners die 'onderweg' bijdragen leveren aan tussentijdse resultaten. En dat alles moet zich afspelen in een vertrouwde en beschermde omgeving. In Eindhoven gaan we deze uitdaging aan door ruimte te geven aan bedrijven die ons willen helpen met innoveren. Door onze stad aan te bieden als proeftuin voor tal van uitvindingen, zodat de inwoners als eerste van de nieuwste ontwikkelingen kunnen profiteren. Een goed voorbeeld is ons initiatief voor r slimme openbare verlichting, waarbij we in de aanbesteding niet vragen om nieuwe armaturen maar om een slim lichtgrid dat zich verder kan ontwikkelen.

We moeten durven!

Wil Nederland nieuwe bedrijven met nieuwe werkgelegenheid niet alleen op papier maar ook in de praktijk kansen geven, dan moeten we innovatie écht mogelijk maken. Dan moeten we startups niet alleen knuffelen maar ze écht mogelijkheden bieden om mee te doen met experimenten die ons vooruit helpen. En wel zo, dat ze niet al hun geheimen vooraf op tafel moeten leggen of worden opgeslokt door grote bedrijven.

En laten we ons vooral niet verschuilen achter Europa. Het lijkt eerder een kwestie van afwegen: moet het principe van gelijke kansen voor inschrijvers altijd prevaleren boven het belang van een innovatieve aanbieder? En over de wens van een overheidspartij om innovatie te stimuleren door innovatieve producten af te nemen? De oplossing ligt niet in meer en strengere regels. Ik zie meer in een onafhankelijk instituut dat beoordeelt of er eerlijk spel gespeeld wordt bij complexe aanbestedingen van innovaties.

Nederlanders staan bekend om hun recalcitrante gedrag. Laten we onze 'goede naam' waarmaken en echt de lead nemen. Iedereen, ook politiek Den Haag, wil Nederland innovatiever maken. Durven we de volgende stap te zetten door de wet aan te passen en duidelijker te maken? En door de Europese Commissie – zoals we als gemeente Eindhoven al gedaan hebben - te vragen de richtlijn aan te passen. Óf gooien we de deur naar innovatie dicht?

Staf Depla, wethouder Economie, Werk en Inkoop

gemeente Eindhoven

Bijlage 1

Resumé Belemmeringen aanbestedingswet

- 1) Innovatie betekent tussentijds wijzigen en bijstellen op basis van nieuwe inzichten. Onder de nieuwe richtlijn belemmert het vraagstuk van de 'wezenlijke wijziging' innovatieve aanbestedingen, vooral in flexibele PPS-constructies voor de lange termijn.
- 2) In het verlengde van het probleem van de wezenlijke wijziging in de scope van de aanbesteding is er het probleem van de niet-flexibele contractering, waardoor flexibele partnerships in verschillende stadia van de ontwikkeling niet mogelijk zijn.
- 3) De regelgeving biedt geen vrijheid om zonder concurrentiestelling 'launching customer' te zijn voor innovaties die niet (mede) in eigen opdracht zijn ontwikkeld.
- 4) De huidige regels zijn vertragend en vereisen een transparantie die ondernemers met een nieuw idee kan afschrikken om met de overheid in zee te gaan.
- 5) Een innovatieve overheid gedijt bij helderheid over wat er mag en niet mag. De nieuwe regels zijn soms zo vaag geformuleerd, dat de onduidelijkheid dwingt tot overmatige voorzichtigheid.

Resume Oplossingsrichtingen

- 1) Analoot aan de Gids Proportionaliteit een vergelijkbaar gezaghebbend instrument te ontwikkelen specifiek gericht op het faciliteren en maximaliseren van de ruimte om innovaties in te kopen,
- 2) Een centraal gezaghebbend expertisepunt/innovatieloket voor het onderzoeken van mogelijkheden, het toetsen op haalbaarheid van nieuwe oplossingsrichtingen en het zo nodig politiek lobbyen/adviseren over interpretaties van de regelgeving of aanvulling daarop.
- 3) meer geëigende richtlijnen ontwikkelen waarin onderkend wordt dat de strategische doelstellingen op innovatiegebied zich niet gedragen als een reeks van losse inkopen en innovatieagenda's en hiermee innovatie-ontwikkeling als uitzondering te beschrijven op de aanbestedingsrichtlijn.

1. Management samenvatting

Wij constateren dat één van de belangrijkste doelstellingen van Nederland en Europa de versterking van de economische slagkracht is;

Wij zien dat overheden gezien hun inkoopvolume de motor tot innovatie kunnen zijn zoals ook onderkend in de richtlijn 2014/24/EU van de Europese Unie (considerans 2 Richtlijn 2014/24/EU);

Wij zien dat de ruimte die de aanbestedingswet biedt om innovaties in te kopen onvoldoende wordt benut, zoals blijkt uit de evaluatie aanbestedingswet 2012;

Wij zien dat de grote steden bij de inkoop van innovatieve oplossingen tegen de volgende belemmeringen in de aanbestedingsregels aanlopen:

- 1) *Innovatie betekent tussentijds wijzigen en bijstellen op basis van nieuwe inzichten.* Onder de nieuwe richtlijn belemmert het vraagstuk van de 'wezenlijke wijziging' innovatieve aanbestedingen, vooral in flexibele PPS-constructies voor de lange termijn.
- 2) *In het verlengde van het probleem van de wezenlijke wijziging in de scope van de aanbesteding is er het probleem van de niet-flexibele contractering, waardoor flexibele partnerships in verschillende stadia van de ontwikkeling niet mogelijk zijn.*
- 3) *De regelgeving biedt geen vrijheid om zonder concurrentiestelling 'launching customer' te zijn voor innovaties die niet (mede) in eigen opdracht zijn ontwikkeld.*
- 4) *De huidige regels zijn vertragend en vereisen een transparantie die ondernemers met een nieuw idee kan afschrikken om met de overheid in zee te gaan.*
- 5) *Een innovatieve overheid gedijt bij helderheid over wat er mag en niet mag.* De nieuwe regels zijn soms zo vaag geformuleerd, dat de onduidelijkheid dwingt tot overmatige voorzichtigheid.

Wij constateren dat het nieuwe wetsvoorstel op basis van de nieuwe richtlijn 2014/24/EU onvoldoende aan bovenstaande belemmeringen tegemoet komt,

Wij willen daarom bij de Nederlandse regering het verzoek neerleggen om in nauw overleg met de grote steden de mogelijkheden te onderzoeken om:

- bij de nieuwe aanbestedingswet een gezaghebbend instrument te ontwikkelen gericht op het faciliteren en maximaliseren van de ruimte om innovaties in te kopen (vergelijkbaar met de gids proportionaliteit),
- om een centraal gezaghebbend onafhankelijk expertisepunt/innovatieloket in te richten die objectiveert wanneer de inkoop van innovaties zonder concurrentiestelling (de overheden als launching customer) geoorloofd is en
- Aan de Europese Commissie aan te geven meer geëigende Europese richtlijnen te ontwikkelen ten behoeve van het met partners ontwikkelen van innovatieagenda's van steden.

2. Voorbeelden en motivering

2.1. Ook onder de nieuwe richtlijn belemmert het vraagstuk van de 'wezenlijke wijziging' innovatieve aanbestedingen, vooral in flexibele PPS-constructies voor de lange termijn.

Praktijkvoorbeeld:

Innovaties zijn per definitie nieuw en hierdoor tot een bepaalde hoogte onvoorspelbaar. Eindhoven loopt er tegenaan dat binnen een drietal aanbestede en aan te besteden projecten ontwikkelingsdoelstellingen zijn gedefinieerd voor de lange termijn. Zowel de huidige als de komende aanbestedingswetgeving dwingen tot een grote mate van concretisering van de 'innovatieagenda' in deze projecten om te voorkomen dat het voorwerp van de opdracht onbepaald is en er gaandeweg het aanbestedingstraject of tijdens de latere realisatie sprake zal zijn van (niet toegestane) 'wezenlijke wijzigingen' in de scope van de opdracht. Want nieuwe bijdragen kunnen nieuwe inzichten en behoeften opleveren, waardoor we al met al innovatie-inkoop als een 'wicked problem' ervaren.

De betreffende drie aanbestedingen, te weten Slim licht voor Strijp-S, Slim licht voor de hele stad en Slim verduurzamen van gemeentegebouwen, zouden – zo is de verwachting – ook met het nieuwe innovatiepartnerschap-instrument even moeilijk aan te besteden zijn, hoewel het bij alle drie gaat over een partnerschap waarin innovatie zoals gesteld een belangrijke rol speelt.

Onze conclusie is dan ook dat dit nieuwe instrument onvoldoende is toegesneden op de implementatie van (op te stellen) innovatieagenda's. Wij denken dat dit komt omdat innovatie te eenzijdig wordt benaderd als het inspelen op één concrete behoefte met één productinnovatie. Deze innovatiebehoeften zijn bij overheden echter relatief gering in aantal in vergelijking tot de behoefte om ontwikkelingsdoelstellingen ofwel innovatieagenda's aan te besteden in het verlengde van bestuurlijke ambities. De in Eindhoven in ontwikkeling zijnde roadmaps getuigen hiervan.

Aanbestedingsvoorbeeld:

Artikel 5.6 van de richtlijn 2014/24/EU geeft aan dat de waarde van het innovatiepartnerschap berekend moet worden aan de hand van de geraamde maximale waarde van de onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten die zullen plaatsvinden gedurende het gehele traject alsmede van de geraamde maximale waarde van de leveringen, diensten of werken die zullen worden ontwikkeld en verworven. (onderstreping auteur). De drempelwaarde zal al vrij snel overschreden zijn. Het artikel veronderstelt wellicht ten onrechte dat al in een vroeg stadium deze drempelwaarde zal zijn te ramen, terwijl nu juist weliswaar wellicht al wel een behoefte maar de wijze waarop daarin zal worden voorzien geheel onduidelijk is. Juist daarom wordt gevraagd om innovatie.

Deze stelligheid van vereiste concrete behoeften past niet bij een lange termijn partnerschap en het met een netwerk van partners streven naar de beste invulling van de doelstelling.

Daarnaast is de uitwerking van het innovatiepartnerschap zodanig dat randvoorwaarden voor mislukking zijn gegeven. Immers, hoewel enerzijds tijdens het innovatiepartnerschap over de inschrijving mag worden onderhandeld, moet tegelijkertijd het transparantie- en gelijkheidsbeginsel onverminderd worden gerespecteerd. Dat lijkt haast onwerkbaar, in zoverre dat tijdens de onderhandelingen ongetwijfeld informatie op tafel komt die vanuit een oogpunt van gelijkheid en transparantie wellicht moet worden gedeeld, maar die vanuit inschrijvers onmiddellijk een rem zal zetten op het daadwerkelijk vroegtijdig geven van inzicht in de innovatieve ideeën. Er bestaat immers geen zekerheid dat die ideeën leiden tot de noodzaak de randvoorwaarden bij te stellen, waardoor het gevaar dreigt dat concurrentie op dezelfde gedachten zal komen.

Voorts lijkt lastig dat tijdens de onderhandelingen de gunningscriteria niet meer mogen worden aangepast. Maar hoe is dat werkbaar als criteria worden opgesteld in een fase voorafgaand aan innovatie en voortschrijdend inzicht zal leiden tot de wens criteria op die innovatie toe te spitsen? Anders gezegd: de huidige procedure voor het innovatiepartnerschap lijkt juridisch waterdicht maar in de praktijk onwerkbaar.

2.2. In het verlengde van het probleem van de wezenlijke wijziging in de scope van de aanbesteding is er het probleem van de niet-flexibele contractering.

Praktijkvoorbeeld:

In navolging op het vorige punt belemmert de richtlijn 'agile contracting'.

Gemeente Eindhoven wil ten behoeve van innovatieprojecten een of meerdere partners contracteren die een netwerkorganisatie in stand houden en faciliteren waarbij inwoners en bedrijven integraal onderdeel worden van het innovatieproces. Bedrijven bieden geen producten of diensten meer aan, maar zullen zich vooral meer en meer gaan richten op effecten van hun dienstverlening op behoeften van inwoners en bedrijven. Een wijziging in de oplossing na gunning/contractering betekent ook dat de resources mee moeten kunnen wijzigen. Partners of toeleveranciers moeten op basis van continue ontwikkelingen kunnen worden ingezet, zonder dat willekeur op de loer ligt. Als er aan het ene in te kopen radertje wordt gedraaid wijzigt er namelijk ergens anders ook iets. Zeker als een radertje door innovatie kleiner wordt, sterker wordt of zelfs wegvalt. Dit heeft direct gevolgen voor de andere in te kopen radertjes die wijzigen even hard mee en moeten dus ook hun eigen flexibiliteit hebben. Wij willen partners toekomstige oplossingen bieden voor toekomstige problemen. Dat is geen willekeur, maar flexibiliteit als noodzaak (ook voor marktpartijen) om adaptief te zijn aan de continu wisselende vraag onder invloed van innovatieprocessen.

Aanbestedingsvoorbeeld:

Artikel 29.1 richtlijn 2014/24/EU geeft de verplichting aan bij de onderhandelingsprocedure om voldoende nauwkeurig ondernemers in staat te stellen van de aard en omvang van de opdracht kennis te nemen. Een terecht punt voor opdrachten waar innovatie slechts een productverbetering is, maar niet mogelijk bij een radicale vernieuwing of het eerder genoemde netwerk van innovatieve bedrijven en kennisinstituten waarbij die vernieuwing gevolgen heeft voor de keuze van partners of de aard en omvang van de opdracht.

2.3. De regelgeving biedt nog steeds geen vrijheid om zonder concurrentiestelling 'launching customer' te zijn voor innovaties die niet (mede) in eigen opdracht zijn ontwikkeld.

Praktijkvoorbeeld:

Eindhoven wil als broedplaats voor innovatieve ideeën ook slimme bedrijven trekken en staat dan ook open voor oplossingen passend bij problemen 'waarvan we niet wisten dat we die hadden', oplossingen die mogelijkheden scheppen die we zelf niet hebben onderkend of die gewoon van betekenis zijn voor de (regionale) ontwikkeling. We willen zodoende makkelijker op zogenaamde 'unsolicited proposals' kunnen ingaan. Zowel aanbestedingswetgeving als staatssteunwetgeving verplichten echter tot concurrentiestelling, zelfs als een product of dienst geen directe concurrent kent. Het laatste is bij uitstek het geval bij innovaties; en de genoemde verplichting in combinatie met het ontbreken van concurrentie, heeft al menig innovatie 'in de dop gesmoord'.

In Eindhoven is recentelijk door Soliance een innovatieve pv-folie ontwikkeld. Die wil je eerst binnen de gemeente toepassen als launching customer. Aanbesteden is voor dit soort initiatieven de slechts denkbare objectivering, want door goede ideeën in concurrentie te stellen, soms nog voor de ontwikkeling markt-klaar is, is de 'dood in de pot van innovatie'.

Aanbestedingsvoorbeeld:

Het niet in concurrentiestellen staat haaks op het Europees Verdrag. Innovatie betekent echter gaan waar nog geen ander is geweest. Natuurlijk moet aangetoond kunnen worden dat het innovatiepotentieel een significante bijdrage levert aan onder andere de H2020-doelstellingen en dat geen ongeoorloofde staatssteun wordt geleverd, maar het lijkt onnodig rigide om het optreden als launching customer per definitie te verbieden op grond van het gelijkheids- en transparantiebeginsel. Het lijkt eerder een kwestie van afwegen te zijn: moeten gelijke kansen voor inschrijvers altijd prevaleren boven het belang van een innovatieve partij en de wens van een overheidspartij om die innovatie te stimuleren door producten, die het resultaat zijn van een innovatie, af te nemen?

2.4. De regelgeving is te stroperig en te procesgericht voor een steeds snellere innovatiemarkt. Transactiekosten zijn daardoor hoog en staan niet in verhouding.

Praktijkvoorbeeld:

Het moeten creëren van een level-playing-field door concurrentiestelling zorgt voor argwaan bij startups en risicomijdend gedrag bij overheden, waardoor de eersten aarzelen om de overheid als geschikte mede-ontwikkelaar of facilitator te gebruiken. De aarzeling wordt versterkt door de duur van de aanbestedingsprocedures, die doorgaans niet synchroon loopt met de time-to-market van innovatie. Innovaties en zeker jonge startups ontwikkelen snel en zijn ook een bron voor radicale innovatie.

Aanbestedingsvoorbeeld:

Alleen de onderhandelingsprocedure kent korte termijnen om snel adequaat in te kunnen spelen op ontwikkelingen waar de overheid als launching customer wil optreden. De toepassingsmogelijkheden onder de nieuwe aanbestedingswetgeving worden verruimd, echter de rigide verplichting tot concurrentiestelling blijft.

2.5. (Gepercipieerde) Complexiteit van de nieuwe aanbestedingsregels bij overheid en markt, waardoor partijen risicomijdend gedrag vertonen en innovatie te weinig kans geven.

Praktijkvoorbeeld:

De Europese Commissie wil wel dat de overheid openstaat voor alternatieven maar de risico's zijn groot door gebrek aan kennis bij overheid en markt waardoor het zekere voor het onzekere wordt genomen. Zonde, want hierdoor blijven we 'proven technology' gebruiken.

Aanbestedingsvoorbeeld:

Hier is geen direct voorbeeld naar aanbestedingsrecht al geeft de Europese Unie opdrachten om de (veronderstelde) complexiteit op te lossen. (ERAC European Research Area and Innovation Committee, ERAC 1209/15, Brussel 23 juni 2015) geeft de opdracht aan lidstaten een strategisch kader te schrijven, een actieplan te ontwikkelen voor innovatie-inkoop en een nationaal coördinatiebureau op te richten als ook subsidies te geven voor overheden die innovatie-inkoop stimuleren. De Europese Commissie krijgt de opdracht een EU-kennisdelingsdienst op te richten voor door en van elkaar te leren.

De EU en EC geven hiermee aan dat innovatie-inkoop mogelijk te complex is om zondermeer volgens een vooraf vastgestelde procedure aan te besteden.

3. Oplossingsrichtingen:

Oplossingen zijn divers en richten zich op [1] het aanpassen van nationale wet- en of regelgeving, [2] het ontwikkelen van specifieke Europese richtlijnen voor innovatie-inkoop, [3] het inrichten van een innovatieloket, [4] het ontwikkelen van een gids innovatie-inkoop en [5] het geven van voorlichting.

Onze punten 1 en 2 zijn in feite er op gebaseerd dat een innovatie-inkoop niet als een concrete behoefte op de markt gezet kan worden, maar een volatiel proces is. De bandbreedte is wel enigszins aan te geven (doelstellingen) maar de opdrachten daarbinnen hebben verschillende, vaak ruim gedefinieerde behoeften, waarop meerdere innovatierichtingen passen.

Dit betekent dat of de definities van innovatie in de aanbestedingswet zouden moeten aangepast, of er moet geconstateerd worden dat de richtlijnen geen oplossing bieden bij het stimuleren van meer radicale innovaties of het ontwikkelen en implementeren van innovatie-agenda's over een langere termijn. Een innovatieproces koop je immers niet, maar ontwikkel je samen met bedrijven, burgers, kennisinstellingen en cetera.

Analoog aan de beslissing om concessieovereenkomsten uit de oude aanbestedingsrichtlijnen te halen en hiervoor meer passende richtlijn te ontwikkelen zou dit voor innovatie-inkoop ook beter zijn. Concessieovereenkomsten zijn tenslotte geen inkopen en dat is innovatie-oplossingen implementeren ook niet.

Punt 3 is gebaseerd op de wens om goed innovatiegedrag te belonen door dit – onder voorwaarden – te vrijwaren van concurrentiestelling. Dit houdt in dat – bij voorkeur achteraf – aangetoond moet worden dat de betreffende innovatie inderdaad nieuw is. Het gaat daarbij niet om ongelijk behandelen van partijen, maar om aantoonbaar maken dat willekeur of het ongeoorloofd voortrekken van één partij niet aan de orde is. Hiervoor zou een centraal gezaghebbend onafhankelijk expertisepunt / innovatieloket ingericht kunnen worden die objectiveert wanneer de inkoop van innovaties zonder concurrentiestelling (de overheden als launching customer) geoorloofd is.

De Punten 4 en 5 hebben te maken met onduidelijkheden en gebrek aan vertrouwen tussen markt en overheid. Bij de nieuwe aanbestedingswet zou een gezaghebbend instrument te ontwikkeld kunnen worden gericht op het faciliteren en maximaliseren van de ruimte om innovaties in te kopen (vergelijkbaar met de gids proportionaliteit). Die geeft dan ook duidelijkheid over achtergrond, doelen en definities.

4. Visie van Steden op innovatie haar belang en relatie tot de gesignaleerde problemen en oplossingsrichting

4.1. Inleiding

Innovatie is voor een bezuinigende overheid het belangrijkste middel om hoge standaarden te behouden, op andere manieren, voor minder geld.

Eindhoven is een echte pioniersstad met een lange geschiedenis en veel ervaring met betrekking tot innovatietrajecten. Zowel technisch, ruimtelijk als sociaal-maatschappelijk.

Innovatie anno 2015 kan alleen bestaan op basis van samenwerking en flexibiliteit. Twee zaken waar de aanbestedingsregels in Nederland en Europa momenteel nog niet op zijn berekend.

Een innovatieve overheid gedijt bij helderheid over wat er mag en niet mag. De nieuwe regels zijn soms zo vaag geformuleerd, dat de onduidelijkheid dwingt tot overmatige voorzichtigheid. (Gepercipieerde) Complexiteit van de nieuwe aanbestedingsregels kan er bij overheid en markt toe leiden dat partijen risicomijdend gedrag vertonen en innovatie te weinig kans geven.

4.2. Belang van innovatie voor steden

Steden brengen mensen samen om te wonen, werken, spelen en leven. De toenemende schaal en dichtheid van steden brengen echter ook nieuwe uitdagingen mee, onder andere op het gebied van mobiliteit, veiligheid, energie, duurzaamheid en onderwijs. Veel Europese steden, zo ook Eindhoven, willen met het stimuleren en faciliteren van innovaties zich als smart city profileren; een stad die optimaal gebruik maakt van de kracht van inwoners, technologie, ICT (zoals snelle verbindingen, dataplatforms), open data en design(denken) om deze uitdagingen aan te pakken ten bate van verbetering van de kwaliteit van leven van inwoners en ondernemers. Een stad die zichzelf openstelt als proeftuin voor bedrijven en kennisinstellingen, met het versterken van welzijn, banen en duurzaamheid als doel.

Hierbij wil de stad niet alleen zorgen voor een klimaat waarin ondernemers kunnen en willen innoveren, maar juist ook de proeftuin voor uitvindingen. Zo is er de 'Visie en Roadmap Stedelijke verlichting Eindhoven 2030' waarin bedrijven, kennisinstellingen en inwoners samen met de gemeente werkt aan een openbare ruimte die zich aanpast aan wensen en behoeftes van gebruikers én inspeelt op nieuwe mogelijkheden van licht. Een stevige ambitie waarmee Eindhoven de stad toekomst-proof wil maken.

In zo'n traject is ruimte nodig om samen te experimenteren. Je moet niet alleen over de gebaande paden gaan, maar door heldere doelstellingen met partijen komen tot het gewenste resultaat. In zo'n traject wordt gaandeweg duidelijk dat opdrachtgevers en opdrachtnemers de handen ineen moeten slaan om tot succes te komen. Succes dat vertaald wordt naar doelstellingen. Partijen hebben aan het begin van de contractrelatie wel overeenstemming over die doelstellingen, maar niet klip en klaar WAT nodig is en/of HOE tot een oplossing te komen die aan beider verwachtingen voldoet. Sterker nog, partijen hebben elkaar nodig in het beschrijven van de behoefte die leidt tot een oplossing. Een toekomstige oplossing voor toekomstige problemen is de praktijk in een innovatietraject.

Door doelstellingen en ambities als uitgangspunt te hanteren, in plaats van sec functionele behoefte, is gebleken dat tussentijds vastgelegde functionele resultaten kunnen gaan afwijken. Een bepaalde mate van onzekerheid en aanpassingsvermogen hoort dan ook bij de aanbestedingspraktijk van innovatief Eindhoven.

Het gaat dus om het samen ontwikkelen van toekomstige oplossingen van toekomstige problemen met mogelijk daarbij ook specifieke partners die onderdeel uitmaken van een tussentijds resultaat. Echter: dat past niet goed bij de bestaande aanbestedingsprocedures, noch bij de voorgestelde procedures zoals die in de richtlijnen 2014/24/EU beschreven staan. Aanbestedingstrajecten gaan namelijk uit van een vooraf bekende bepaalbare behoefte of functioneel beschreven resultaat.

Naast de belemmering in de innovatieprogramma's ziet Eindhoven ook te beperkende maatregelen op het gebied van sociaal ondernemen en innovatie. De Europese richtlijn geeft door middel van artikel 77 (2014/24/EU) mogelijkheden aanbestedingen voor te behouden aan organisaties op het gebied van gezondheid, sociale en culturele diensten. Het lijkt er op dat dit artikel niet zal worden overgenomen in de aanbestedingswet, waarmee innovaties op het gebied van sociaal ondernemen niet worden gestimuleerd. Juist op een gebied waar door de bezuinigingen de noodzaak om te komen tot nieuwe concepten en eigen initiatieven (wel of niet in samenwerking met de gemeente) nodig zijn.

Eindhoven ziet zich niet gesterkt om innovaties te stimuleren met de nieuwe richtlijn 2014/24/EU en de aanbestedingswet. De gemeente heeft dan ook aan de Europese Commissie aangegeven met verbetervoorstellen te willen komen met betrekking tot de Europese aanbestedingsrichtlijnen. De vigerende richtlijnen zijn in april 2014 aangenomen en moeten voor april 2016 zijn geïmplementeerd in Nederlandse wetgeving wat zal resulteren in een aangepaste Aanbestedingswet 2012.

Gemeente Eindhoven heeft vanuit een inkooperspectief naar de ontwikkelingen in de Europese aanbestedingsrichtlijnen gekeken en de omzetting hiervan naar de aanbestedingswet 2012 (versie 2016). De vraag is of de nieuwe wet- en regelgeving een optimale bijdrage levert aan de H2020 doelstellingen van de Europese Commissie zelf, maar ook en vooral of lagere overheden - zoals Eindhoven - ermee kunnen werken om het eigen (innovatie)beleid vorm te geven en zo de verlangde bijdrage aan deze doelstellingen kunnen leveren. Zowel juridische zaken als inkoop zijn de mening toegedaan dat de nieuwe richtlijnen en hiermee de nieuwe aanbestedingswet slechts een marginale verbetering is op deze twee beleidsgebieden.

4.3. Oplossingsbijdrage

Ook Eindhoven heeft bijgedragen aan de consultatie door het ministerie van Economische Zaken (EZ) over de nieuwe richtlijn. In 2014 is in een expertoverleg de hiervoor genoemde kritiek ingebracht. Bij die gelegenheid is door EZ gemeld dat men op zoek was naar 'flankerende beleidsmaatregelen' om de invoering te versoepelen en het op maat toesnijden van te verwachten problemen. Flankerend beleid is bij de vorige aanbestedingswet 2012 beperkt gebleven tot invoering van gidsen waar verdere uitleg van bestaande processen in vermeld zijn en verspreiding van best-practices. Dit heeft in de praktijk niet tot een ruimere uitleg geleid. Nu hebben wij een meer pragmatische oplossing voor ogen, om de regels en interpretatie eenvoudiger, maar zeker ook doeltreffender te maken.

Eindhoven ziet mogelijkheden om aan de hand van de richtlijnen met een reactie op de aanbestedingsrichtlijnen en de aanbestedingswet te komen. We hebben hier zeker niet de insteek de nieuwe aanbestedingswet via de politiek te blokkeren. Dit is niet noodzakelijk; de concepttekst van de nieuwe aanbestedingswet 2012 (versie 2016) is voor de innovatieagenda suboptimaal, maar beter dan de huidige wet.

Wij stellen samenvattend voor om in eerste instantie [1] Analooq aan de Nederlandse Gids Proportionaliteit een vergelijkbaar gezaghebbend instrument te ontwikkelen specifiek gericht op het faciliteren en maximaliseren van de ruimte om innovaties in te kopen, [2] een centraal gezaghebbend expertisepunt/innovatieloket voor het onderzoeken van mogelijkheden, het toetsen op haalbaarheid van nieuwe oplossingsrichtingen en het zo nodig politiek lobbyen/adviseren over interpretaties van de regelgeving of aanvulling daarop. Het is noodzakelijk dat een innovatieloket en een innovatie-inkoopprocedure ontwikkeld wordt, waar innovatieve producten en diensten met bij elkaar gebracht kunnen worden. Hier kunnen bijvoorbeeld bedrijven en kennisinstututen met de overheid in contact treden en kunnen innovatieve oplossingen verder ontwikkeld worden.

Op voorhand wordt aangenomen dat beide oplossingen zowel op nationaal niveau als centraal op Europees niveau geregeld kunnen worden.

In tweede instantie kan [3] eveneens gepleit worden voor het onderkennen dat strategische doelstellingen op innovatiegebied zich niet gedragen als een reeks van losse inkopen en innovatieagenda's als uitzondering te beschrijven op de aanbestedingsrichtlijn. Hiervoor zouden dan meer geëigende Europese richtlijnen ontwikkeld kunnen worden.



Voor de praktische uitwerking en draagvlak zullen we ook medestanders/partners moeten zoeken als politieke partijen, de Europese Commissie, Inkoop Innovatie Urgent (van het ministerie EZ) en vanzelfsprekend andere (Europese) overheden die innovatie op het programma hebben staan.

De Europese commissie geeft in een nota een soortgelijke opdracht aan de lidstaten om met een vergelijkbare oplossing te komen (zie ERAC 1209/15). Hier is het ministerie van EZ bij betrokken. Eindhoven zou hier een rol in kunnen spelen.



Rondetafelgesprek MKB-problematiek

(inbreng genodigden)

Blok 2 Loonbeslag en loonbetaling bij ziekte

woensdag 25 november 2015

15.30 - 16.30 uur

Groen van Prinstererzaal

Een robuust stelsel voor zieke werknemers: noodzaak, kansen en perspectieven

Nijmegen, 20 november 2015

Beknopte situatieschets

Twee jaar na de invoering van de Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters (Bezava) is er toenemende kritiek op het Nederlandse sociale stelsel voor ziekte en arbeidsongeschiktheid. Veel werkgevers ervaren twee jaar loondoorbetaling en re-integratie als een [zware verantwoordelijkheid](#). Vooral kleinere organisaties hebben bovendien moeite om de financiële risico's [afdoende te beheersen](#). Tegelijkertijd plaatsen onderzoekers vraagtekens bij de [toegevoegde waarde](#) en [kostenefficiëntie](#) van de huidige verdeling van verantwoordelijkheden en lasten.

Het is tijd voor een heroverweging

Wie deze fundamentele kritiek- en knelpunten overziet, moet constateren dat we op een punt zijn gekomen waar het noodzakelijk is om het stelsel te heroverwegen. Het uitstel waarvoor de regering bij de nog geplande wijzigingen heeft gekozen, schept bovendien een reële kans om op korte termijn een nieuwe, goed werkende oplossing te introduceren. In dit *paper* deelt Acture graag haar inzichten en ideeën op dit terrein met u. Als private uitvoerder op het gebied van de sociale zekerheid voelen wij een directe betrokkenheid bij de wijze waarop het stelsel voor ziekte en arbeidsongeschiktheid functioneert. En we zijn er van overtuigd dat we hier ook in de toekomst een nuttige rol in kunnen vervullen. Hoe die toekomst er ook uit mag komen te zien.

1. De feiten: politiek krachtenveld en wettelijke aanknopingspunten

De wijze waarop de sociale zekerheid zich ontwikkelt, hangt voornamelijk af van het actuele politieke krachtenveld. De huidige wet- en regelgeving biedt hierbij enkele interessante aanknopingspunten voor verfijning en verbetering.

Politiek krachtenveld

- De regering streeft naar een arbeidsmarkt waarop vast en flexibel personeel zoveel mogelijk gelijk worden behandeld.
- De politieke tendens is om publieke en private uitvoering naast elkaar te laten bestaan en zo één van de doelstellingen van het regeerakkoord te behalen.
- Werkgevers geven bij monde van VNO-NCW en MKB-Nederland aan af te willen van twee jaar loondoorbetaling bij ziekte.
- Er bestaat een breed politiek draagvlak voor maatregelen om de effectiviteit van re-integratie 2^e spoor te verbeteren.



- De grootste instroom in de WGA wordt nog steeds veroorzaakt door flexmedwerkers, niet door medewerkers met een oorspronkelijk vast dienstverband

Wettelijke aanknopingspunten

- De Ziektewet bevat na één jaar een keuring op geschiktheid voor gangbare arbeid. Dit leidt bij 40% van de betrokken werknemers tot een directe herstelmelding.

Onderzoek CPB

Afgelopen voorjaar heeft het CPB een rapport gepubliceerd over de gevolgen van een inkorting van de loondoorbetaling naar één jaar. Zij concludeert dat dit BV Nederland structureel € 800 miljoen per jaar gaat kosten. Daarbij heeft het CPB als uitgangspunt gekozen dat maatregelen die in de loop van de tijd genomen zijn om het ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid terug te dringen **volledig worden teruggedraaid**. In dit rapport is afgezien van de effecten van de wet verbetering Poortwachter, de wet WIA, de schadelast beheersende maatregelen van de werkgevers en het “nieuwe schattingsbesluit van 2004”, die een belangrijk effect hebben gehad op de vermindering van verzuim en arbeidsongeschiktheid.

Dit rapport heeft een uitgebreide politieke discussie over één of twee jaar loondoorbetaling min of meer doodgeslagen.

2. Oplossing: een vervolmaakt stelsel voor loondoorbetaling en Ziektewet




Ieder effectief en houdbaar stelsel voor ziekte en arbeidsongeschiktheid plaatst de werkgever in het middelpunt. Hij is immers de enige die daadwerkelijk loonwaarde kan creëren. Verder moet zo'n stelsel er in zijn geheel op zijn gericht om zoveel mogelijk van zulke loonwaarde te creëren. Hiertoe moet het beperken van de schade door succesvolle re-integratie daadwerkelijk voorop worden gesteld; hoe de werkgever de financiële risico's afdekt, is een tweede. Waar voor een individuele werkgever het risico te groot is, zullen verzekeringsoplossingen uitkomst moeten bieden.

Hoofdpijnen nieuw stelsel voor alle werkgevers (geen onderscheid tussen groot en klein)

- Na één jaar entreekeuring WIA, conform huidige jaarkeuring Ziektewet. Het blijkt dat ca. 40% van de verzuimgevallen de mogelijkheid hebben om weer werkzaamheden uit te voeren.
- Alle werkgevers worden per 1 januari 2017 verplicht eigenrisicodragers voor de **Ziektewet De loondoorbetaling bij ziekte** gaat voor zowel vast als flexibel personeel één jaar duren en komt volledig ten laste van de werkgever. Hij heeft zelf de keus zich hiervoor wel of niet te verzekeren.



- De **WIA** gaat een wettelijk verankerde herbeoordeling na twee jaar bevatten. Dit betekent dat de huidige **Poortwachterwetgeving** voor het tweede ziektejaar zoveel mogelijk wordt overgenomen in het eerste WGA-jaar nieuwe stijl. De **IVA** blijft een aparte regeling.
- De keuring na een jaar zorgt voor duidelijkheid ten aanzien van terugkeer naar zijn eigen werk of dat ingezet moet worden op re-integratie 2^e spoor waardoor werknemers veel eerder dan nu het geval is worden begeleid naar ander werk.

Stroomschema nieuw stelsel ziekte en arbeidsongeschiktheid	
Eerste ziektejaar 	Loondoorbetaling door werkgever, bij zowel vast als flexibel personeel.
Na één jaar verzuim 	Entreekeuring WIA, conform huidige jaarkeuring Ziektewet.
In tweede jaar verzuim 	Re-integratie 2 ^e spoor
Na twee jaar verzuim (dus na één jaar WGA)	Keuring door UWV: beoordeling uitvoering Poortwachterplichten ten behoeve van re-integratie en herstel in het eerste WGA-jaar

Stevige sancties bij onvoldoende inspanningen

Werkgever en verzekeraar krijgen allebei meer mogelijkheden op het gebied van de re-integratie; de werkgever krijgt bovendien een geringere individuele schadelast. Dit rechtvaardigt een stevig sanctiebeleid. Bij de eerste herbeoordeling (na twee jaar verzuim/AO) beoordeelt UWV niet alleen de situatie van de werknemer, maar ook de kwaliteit van de re-integratie-inspanningen. Zijn die onvoldoende, dan kan de duur van de WGA-uitkering worden verlengd.

Te verwachten effecten en voordelen

- Het stelsel behandelt vast en flexibel personeel op uniforme wijze.
- De loondoorbetaling gaat conform de wens van de werkgevers van twee naar één jaar zonder extra kosten.
- De herstelkans en inzet naar passend werk wordt sterk verbeterd door eerdere inzet Spoor 2



Bijlage: relevante data, grafieken en bedragen

I. Keuringen

Uit de kwantitatieve informatie van UWV (jaarverslag 2014) is te halen:

- Circa 60.000 aanvragen voor de WIA-keuring

Resultaat keuring 2014	Aantallen	verhouding
IVA	7,464	13,4%
Afwijzing	23,847	42,9%
WGA 35-80	8,578	15,4%
WGA 80-100	15,742	28,3%
Totaal	55,631	100,0%

- Tabel 1: Uitkomsten landelijke keuring 2014

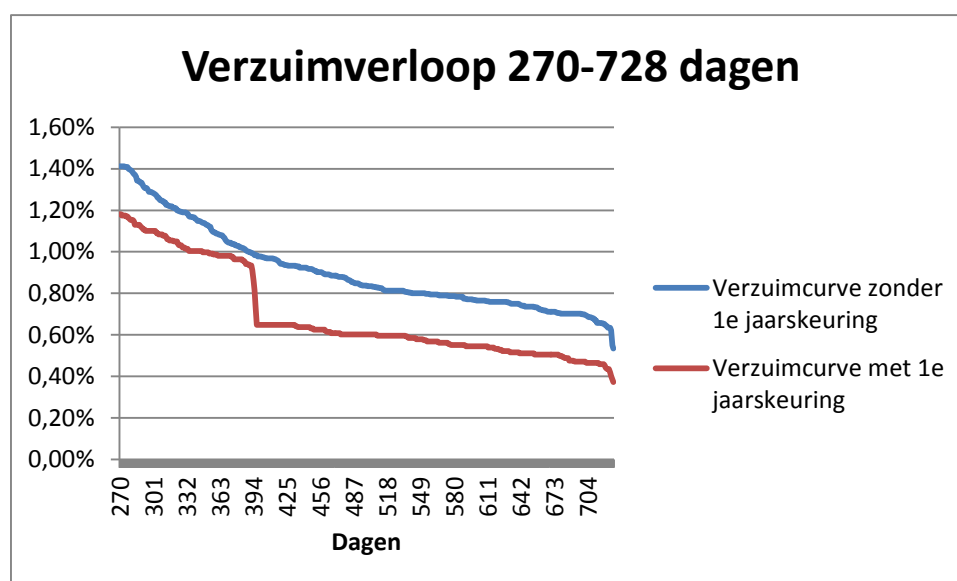
II. Verhouding instroom WIA vangnetters/ geen vangnetter

- In 2014 is de instroom in de WIA als volgt verdeeld over de categorie vangnetter

Instroom WIA 2014				
	WGA	IVA	Totaal	
Vangnetter	16,843	2,984	19,827	53,8%
Geen vangnetter	11,838	5,211	17,049	46,2%
Totaal	28,681	8,195	36,876	100,0%

- Tabel 2: Instroom WIA van vangnetters en geen vangnetters

III. Effect 1e jaarskeuring ziektewet



- Grafiek 1: Effect van de 1^e jaarskeuring in de ziektewet



VI. Aantallen keuringen en uitkeringen

- Het verloop van de verzuimcurve is af te leiden uit het [Astri-rapport](#) dat UWV en Acture gezamenlijk hebben laten opstellen.
- Op basis van deze gegevens is het aantal keuringen na één jaar op basis van het UWV-bestand (2,5/1,5) 1,7 maal zo groot. Op basis van de Acture cijfers (2010-II: 0,5/0,2 = 2,5 maal), (2011-1: 0,7/0,4 = 1,75 maal) zo hoog. Op grond van deze cijfers gaan we afgerond naar boven uit van een factor 1,8.

		Aantal keuringen	Minder instroom 2e jaar	Minder uitkering	0,5 jaar Eerder herstel	Minder uitkering
1e jaarskeuring		108.000	25.200	€ 791 miljoen	19.200	€ 301 miljoen
2e jaarskeuring		34.800				
Totaal		142.800				

- In 2014 bedroeg het aantal keuringen 60.000.
- Het gemiddeld loon van een werknemer bedraagt € 31.400.
- In het tweede ziektejaar vullen de meeste werkgevers het loon aan tot 100%.



Dhr. A. Bergwerff, voorzitter Koninklijke Nederlandse Slagersorganisatie

Bijdrage (nog) niet ontvangen.

Dhr. P. Passchier, Nederlandse Brood- en Banketbakkers Ondernemersvereniging

Bijdrage (nog) niet ontvangen.

Blok 2: loonbeslag en loonbetaling bij ziekte

Loonbeslag

Uit onderzoek van EenVandaag (periode eind 2013/ begin 2014) in samenwerking met de Nederlandse Vereniging van Personeelsmanagement (NVP) blijkt dat het aantal loonbeslagen toeneemt tot inmiddels ongeveer 500.000 loonbeslagen per jaar. Aan het onderzoek, gehouden van 12 december 2013 tot 6 januari 2014, deden ruim 300 HR-professionals en salarisadministrateurs mee. 16 procent van hen is werkzaam in een organisatie met minder dan 50 werknemers, 43 procent in een organisatie met 50 tot 500 werknemers, en 41 procent in een organisatie met meer dan 500 werknemers. Uit eerder onderzoek van Payrollorganisatie Please in 2011 bleek dat er toen tussen de 300.000 en 400.000 keer door gerechtsdeurwaarders beslag op inkomen werd gelegd.

Het loonbeslag wordt door een gerechtsdeurwaarder, in opdracht van de schuldeiser, uitgevoerd. Het aantal organisaties dat zonder rechterlijke tussenkomst direct een dergelijk beslag mogen leggen bij de werkgever groeit (Belastingdienst, gemeente, CJIB, IB-Groep, SVB en het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO)).

Loonbeslag vindt nooit plaats over heel het loon. Er is altijd sprake van een beslagvrije voet zodat de schuldenaar in zijn levensonderhoud kan blijven voorzien. Naast het reguliere maandsalaris vallen ook het vakantiegeld, bonussen en een dertiende maand onder het loonbeslag, evenals niet-opgenomen vakantiedagen of een ontslagvergoeding bij beëindiging van de dienstbetrekking. Eventuele onkostenvergoedingen vallen er weer niet onder. De werkgever kan zijn eigen eventuele vorderingen op de werknemer die reeds bestonden ten tijde van de beslaglegging gewoon verrekenen.

Een werkgever heeft de plicht het loonbeslag uit te voeren. De administratieve afhandeling daarvan kost werkgevers veel tijd en energie. Zeker bij veelvuldig loonbeslag. De werkgever ontvangt van de deurwaarder een uitgebreide vragenlijst betreffende het inkomen van de schuldenaar die hij binnen de gestelde termijn (doorgaans vier weken) moet retourneren. Indien hij zich niet aan deze termijn houdt, dan wel een onjuiste verklaring aflegt, loopt hij zelf kans gedagvaard te worden en aansprakelijk te worden gesteld voor de vordering. Indien de werkgever het loonbeslag niet uitvoert en het loon toch elke maand aan de werknemer uitbetaalt dan pleegt de werkgever een onrechtmatige daad. In principe zijn de kosten voor rekening van de werkgever. Bepaalde kosten voor de werkgever worden in mindering gebracht op het aan de deurwaarder te betalen bedrag. Als een werknemer op wiens loon beslag is gelegd uit dienst treedt, is de werkgever verplicht de deurwaarder of invorderingsambtenaar hierover in te lichten.

Loonbeslag moet een laatste redmiddel zijn bij het betaald krijgen van een vordering. Om de negatieve gevolgen voor de werkgever te verminderen moet de werkgeversaansprakelijkheid- en verantwoordelijkheid bij het loonbeslag worden teruggebracht en dient meer verantwoordelijkheid en risico bij de werknemer dan wel de schuldeiser worden gelegd.

Loonbeslag leidt niet alleen tot een administratieve last. Het is een effectief inningsmiddel, zeker in het kader van goed debiteurenbeheer. Voor MKB-ondernemers is het van belang dat zij een middel ter beschikking hebben om onbetaalde rekeningen te kunnen vorderen.

Loonbetaling bij ziekte

- De werkgeversverplichtingen rond ziekte en arbeidsongeschiktheid moeten worden gezien als onderdeel van een totale last op arbeid: de primaire loonkosten maar ook de risico's en regeldruk die ondernemers hebben rond personeel vormen bij elkaar genomen een belemmering voor het ondernemen, voor groei, en voor het in dienst nemen van personeel. In die totale last behoren de risico's rond ziekte en arbeidsongeschiktheid tot de belangrijkste factoren. Het gaat daarbij vooral om:
 - a. de 2 jaar loondoorbetaling bij ziekte,
 - b. het feit dat daarin ook ziekte valt waar de werkgever geen enkele invloed op heeft (privé risico's)
 - c. de verplichtingen rond reïntegratie die de werkgever 2 jaar lang heeft, en
 - d. de kosten voor werknemers die niet meer in dienst zijn (Wet Beperking Arbeidsongeschiktheid en Ziekteverzuim, BezaVa) en de transitievergoeding die nog eens verschuldigd is bij ontslag na 2 jaar ziekte.
- Werkgevers ervaren onevenwichtigheid in de verdeling van lasten rond ziekte. 2 jaar loon doorbetalen is zeer lang, ook internationaal gezien. Voor kleine ondernemers weegt dit risico extra zwaar: zij hebben niet de schaal waarin ziektegevallen makkelijk kunnen worden opgevangen. Uiteraard wegen verzuimkosten ook voor grote ondernemingen zwaar. Maar voor de ondernemer met 5 mensen in dienst waarvan er een langdurig ziek wordt, kan dit 1/5 van zijn loonsom kosten nog afgezien van vervangingskosten of omzetverlies. Dat is anders voor een onderneming met 1000 mensen en een gemiddeld verzuim van 3%.
- De onevenwichtigheid zit ook in de lastenverdeling van de ziekte tussen werkgever en weknemer: de werkgever ervaart een nogal eenzijdig de (ook bureaucratische)lasten van doorbetaling van loon en reïntegratie verplichtingen: zelfs als de werknemer te weinig doet aan zijn eigen re-integratie kan de werkgever een loonsanctie krijgen omdat hij de werknemer onvoldoende heeft geprikkeld om te reïntegreren.
- Ook het fenomeen dat de werkgever loonsancties kan krijgen na onvoldoende presteren van de externe adviseurs die hij heeft ingehuurd wordt als onredelijk risico ervaren.
- Bijzondere vermelding verdient het feit dat ook wanneer vast staat dat een zieke werknemer niet meer bij de eigen werkgever terug kan keren, de volledige loondoorbetaling maar ook de volle reïntegratieplicht op de huidige werkgever blijven rusten.
- De lasten van de Wet BezaVa worden hier verder niet uitgediept maar brengen ook risico's met zich mee voor ziekte en arbeidsongeschiktheid, met name ten aanzien van mensen die niet meer in dienst zijn van de werkgever (binnen twee jaar ziek uit dienst gegaan), en voor uitzendkrachten.
- Ten slotte is bij al deze lasten het feit dat na 2 jaar doorbetaling van loon waar geen arbeid tegenover staat het feit dat bij ontslag na die twee jaar toch ook nog een transitievergoeding verschuldigd is een voor werkgevers onbegrijpelijk element in de nieuwe ontslagwetgeving. Temeer omdat naast de kosten van loon doorbetaling de werkgever dan al 2 jaar lang de volle last van de re-integratie-inspanningen heeft

gedragen.

- Dit alles leidt tot de wens om meer evenwicht te brengen in de lasten van werkgevers voor ziekte en reïntegratie van werknemers. MKB-Nederland en VNO-NCW bepleiten daarom een verstandige bekorting van de loondoorbetaling, waarbij een vorm moet worden gekozen die niet leidt tot macro lastenverhoging voor het bedrijfsleven. Ook een simpele ingreep in de verzekeringsvarianten voor dit risico (van private naar collectief publieke verzekering) biedt onvoldoende soelaas: het zal echt moeten gaan om een vermindering van de primaire last.
- De inrichting van het integratieproces verdient even veel aandacht. Een betere balans tussen datgene wat van de werkgever wordt gevraagd en wat van de werknemer wordt gevraagd is hier nodig.
- Wat betreft beide punten 9 en 10 bepleiten de werkgevers dat wordt gekeken naar een “knip” in de lasten en verplichtingen op het moment dat objectief vast staat dat een werknemer niet meer terug kan keren bij de eigen werkgever. Het is wenselijk dat in ieder geval op dat moment de lasten worden weggenomen van de huidige werkgever. Als na een jaar die kans op re-integratie bij de eigen werkgever nog steeds aanwezig is zou de last van de werkgever van loondoorbetaling en reïntegratieverplichtingen in ieder geval moeten worden weggenomen of verminderd.
- De transitievergoeding na twee jaar ziekte dient te worden geschrapt.



Rondetafelgesprek MKB-problematiek

(inbreng niet-genodigden)

* **VNG**

* **Aannemersfederatie en NOA**

*woensdag 25 november 2015
13.30 – 15.30 uur
Groen van Prinstererzaal*



Tweede Kamer der Staten-Generaal
Vaste commissie voor Economische Zaken
Postbus 20018
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer	uw kenmerk	bijlage(n)
(070) 373 8230		1
betreft	ons kenmerk	datum
Voorstel tot wijziging Aanbestedingswet 2012	ECLBR/U201501956	23 november 2015

Geachte leden van de Tweede Kamercommissie Economische Zaken,

Op 29 oktober jl. heeft de minister van Economische Zaken het voorstel tot wijziging Aanbestedingswet 2012 aangeboden aan de Tweede Kamer. Binnenkort bespreekt u het wetsvoorstel met de minister.

Elke gemeente heeft te maken met de nationale en Europese aanbestedingsregels. We maken dan ook graag van de gelegenheid gebruik om u te informeren over onze opvatting op voorstel. Onze reactie bestaat uit twee onderdelen. Een reactie op de implementatie van de Europese aanbestedingsrichtlijnen en een reactie naar aanleiding van de evaluatie Aanbestedingswet 2012.

Tevens vindt u in deze brief onze inbreng vanwege het rondetafelgesprek MKB en aanbesteden op 25 november a.s.

Implementatie aanbestedingsrichtlijnen: praktische toepasbaarheid en inkoopprofessionaliteit

De afgelopen jaren is het Europese aanbestedingsrecht steeds ingewikkelder en uitgebreider geworden, wat de praktische toepasbaarheid er niet beter op heeft gemaakt. Gemeenten en provincies en waterschappen noemen aanbestedingsregels dan ook vaak als een voorbeeld van Europese regeldruk.¹

Gelukkig bieden de nieuwe aanbestedingsrichtlijnen meer ruimte en flexibiliteit. De VNG stelt dan ook met tevredenheid vast dat het voorstel de nieuwe mogelijkheden die Europa biedt op het terrein van onder andere innovatie en duurzaamheid omarmt. Sommige elementen zijn al in de Aanbestedingswet 2012 vastgelegd en nieuwe mogelijkheden worden toegevoegd via dit implementatievoorstel. We hopen dat met de implementatie in de Aanbestedingswet 2012 er geen aanvullende regels worden opgelegd en daarmee de ruimte en flexibiliteit inperkt. Om de nieuwe mogelijkheden optimaal te kunnen benutten is het juist van belang om de praktische toepasbaarheid te waarborgen voor de Nederlandse decentrale aanbestedingspraktijk. Dit is niet alleen in het

¹ Universiteit Twente: Europa als kans: Better regulation voor Nederlandse medeoverheden, 15 mei 2015.

belang van aanbestedende diensten, maar ook van ondernemers. De implementatie van de nieuwe regels in het voorstel moet daarnaast gepaard gaan met een professionalisering van het inkoopproces. Hiervoor blijft goede ondersteuning en voorlichting noodzakelijk.

In de bijlage gaan we gedetailleerder in op enkele specifieke onderwerpen in het implementatievoorstel, zoals o.a. de bepalingen die zien op elektronisch aanbesteden en het vergroten van de participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Een goede toepassing van de Aanbestedingswet 2012: balans, zorgvuldigheid en ondersteuning

Uit de evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 komt het beeld naar voren dat de eerste positieve effecten van de wet zichtbaar zijn. De minister kwalificeert dit beeld als gematigd positief mede gelet op de korte periode sinds de inwerkingtreding van de wet. De VNG constateert dat onze leden hard bezig zijn om een goede uitvoering van de wet binnen hun aanbestedingspraktijk verder gestalte te geven en daarmee de doelstellingen van de Aanbestedingswet 2012 te halen.

Tegelijkertijd identificeren onze leden hierbij drie zorgpunten.

1. Een goede balans tussen inkoop én aanbesteding

Het eerste zorgpunt is de huidige balans tussen middel en doel. De wet is erop gericht om overheden op een transparante en effectieve manier in te laten kopen tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding, waarbij ondernemers een goede en eerlijke kans maken op een opdracht. De inleiding van de Memorie van Toelichting bij de wet geeft het doel duidelijk weer: in essentie gaat hier om inkoop. Het middel een aanbestedingsprocedure.

De VNG constateert dat met de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet 2012 de regels steeds meer een doel op zichzelf worden. De inkoop- en aanbestedingspraktijk wordt steeds minder een economische discipline binnen een wetgevend kader, maar verwordt meer en meer tot een juridische discipline die het economische kader steeds verder overschaduwet. Gemeenten willen de kans op fouten zoveel mogelijk verkleinen, want het moeten stopzetten van een aanbesteding en opnieuw moeten beginnen heeft immers financiële, organisatorische en maatschappelijke consequenties voor gemeente en burgers.

Datgene wat we juist willen voorkomen, het dichttimmeren van bestekken, werken we juist in de hand door de focus en de oplossing teveel in regels te zoeken. Ook de Nederlandse Vereniging van Inkoopmanagement (NEVI) stelt in haar Whitepaper vast dat dat met de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet een ongewenste juridisering van het aanbesteden plaatsvindt. Hieronder een voorbeeld naar voren gebracht door de minister in zijn brief van 8 juli 2015: de toepassing van EMVI. Het onderstaande voorbeeld raakt ook nauw aan de MKB-problematiek.

Toepassen EMVI, tenzij..

Volgens de evaluatie zijn aanbestedende diensten zich veel risicomijdender gaan opstellen. Zij durven het veelal, nu de keuze voor het gunningscriterium laagste prijs toetsbaar is door de rechter, niet meer aan om op laagste prijs te gunnen. Terwijl ze daarvoor wel een goede reden kunnen hebben.

Het effect van deze wettelijke maatregel toont aan dat de regels de inkoopafwegingen kunnen ondermijnen en zelfs averechts kan uitpakken. Het gunnen op EMVI leidt namelijk tot onvrede bij het MKB, zoals af te leiden is uit de monitor van MKB Infra, waarin staat dat opdrachtnemers in toenemende mate negatiever over EMVI zijn. Ook gemeenten horen van aannemers uit het MKB dat zij niet gelukkig worden van deze maatregel. Voor zowel

gemeenten als het bedrijfsleven zijn de administratieve lasten flink gestegen door deze juridische maatregel. Dit leidt vervolgens weer tot een pleidooi van het MKB tot een vergoeding door aanbestedende diensten van hun inschrijfkosten.

Hier is duidelijk sprake van een negatieve keten van oorzaak en gevolg. Want met het voorstel van MKB Infra voor een vergoeding van hun inschrijfkosten creëren we het ongewenste effect van maatregel op maatregel, waarbij het onderliggende knelpunt onopgelost blijft. Net zoals ondernemers zitten ook gemeenten niet te wachten op een lappendeken aan maatregelen. En we raken juist meer verwijderd van de doelstellingen van de wet, in dit geval juist de wens om de toegang van het MKB te vergroten en de administratieve lasten omlaag te brengen.

De oplossing is dus niet het stapelen van maatregel op maatregel en daarmee het creëren van regeldruk, maar een goede *toepassing* van bestaande wettelijke maatregelen. De behoefte bij de gemeenten ligt in ondersteuning in het kunnen maken van een goede inkoopafweging, zodat niet alleen de juridische risico's doorslaggevend zijn zoals nu het geval is. Ook de minister constateert dat de ruimte voor verbetering vooral zit in de toepassing van enkele bepalingen. Dit geldt zeker niet alleen ten aanzien van het hanteren van EMVI, maar ook ten aanzien van enkele andere juridische maatregelen zoals de bepalingen met betrekking tot proportionaliteit en contractvoorwaarden. Deze onderwerpen hebben wij nader uitgewerkt in de bijlage bij deze brief.

2. Zorgvuldige implementatie vraagt tijd

Het tweede zorgpunt is de factor tijd. Met de invoering van de nieuwe aanbestedingswet twee jaar geleden zijn er veel nieuwe wettelijke maatregelen geïntroduceerd. De implementatie van de nieuwe regels vraagt om aanpassingen op verschillende niveaus. Op bestuurlijk niveau voor wat betreft het inkoop- en aanbestedingsbeleid, op bedrijfsorganisatorisch niveau door o.a. het informeren en opleiden van medewerkers tot op het niveau van de feitelijke aanbestedingen waar de concrete toepassing van de wet plaatsvindt. Daarnaast hebben ook gemeenteraden hierin een belangrijke rol. Al met al geen eenvoudige klus gezien het wetgevingspakket. Dit geldt overigens ook voor ondernemers. De minister signaleert in zijn brief dat ook zij moeten wennen aan de nieuwe regelgeving.

En nu de gemeenten nog druk doende zijn om dit wetgevingspakket zorgvuldig te implementeren, dient de implementatie van de Europese aanbestedingsrichtlijnen zich al aan. De gemeenten vragen daarom de tijd en rust om het voorstel, met daarin de implementatie van de Europese richtlijnen op een goede wijze te laten landen in hun aanbestedingspraktijk. Het aanvullen van het huidige voorstel met weer nieuwe regels staat een zorgvuldige implementatie in de weg.

3. Goede toepassing? Goede ondersteuning!

Het antwoord op de knelpunten die de gemeenten, het bedrijfsleven en de minister benoemen is te vinden in een goede ondersteuning en voorlichting. Met een goede structurele ondersteuning van overheden in de toepassing van de wet zijn er veel stappen vooruit te zetten, want het moge duidelijk zijn dat een wetgevend pakket alleen niet de eindoplossing is.

Ook de minister stelt vast dat veel van de ervaren problemen niet voortkomen uit de regelgeving, maar uit de juiste toepassing ervan. Hij wil daarom inzetten op beter aanbesteden. We juichen dit initiatief van harte toe en we zijn dan ook zeker bereid om hierover nader van gedachten te wisselen met de minister. We hebben wel kritische vragen bij het gegeven dat de minister enerzijds aangeeft in te willen zetten op beter aanbesteden,

maar dat tegelijkertijd de structurele ondersteuning en dienstverlening door het kenniscentrum PIANOo wordt teruggebracht.

Wat de decentrale overheden missen in het pleidooi van de minister, en ook in de discussie onderbelicht blijft, is een integrale benadering waarbij we erkennen dat beter aanbesteden óók vraagt om investeren in inkoopprofessionaliteit. Kwalitatief goede aanbestedingen zijn het resultaat van kwalitatief goede inkoopafwegingen. Zonder een erkenning van deze integrale benadering blijven we bovendien nog jarenlang gevangen in dezelfde discussie met betrekking tot de positie van het MKB bij aanbestedingen en versterken we de focus op rechtmatigheid in plaats van een doelmatige besteding van publieke middelen. Hiermee helpen we zowel het MKB als gemeenten niet verder.

We vragen u dan ook om deze integrale benadering te erkennen zodat gemeenten verder worden ondersteund om hun rol als goed opdrachtgever op een goede wijze in te vullen. De VNG wil graag meedenken over de verdere invulling.

Conclusie

De eerste positieve effecten van de Aanbestedingswet 2012 zijn zichtbaar. We werken er hard aan om de ambities van de wet te realiseren. Het hebben van een wetgevend pakket alleen is echter niet de eindoplossing. Het vereist ook balans, zorgvuldigheid en ondersteuning.

Het bewaken van een goede balans tussen inkoop én aanbesteding waarborgt dat we ons oog op het doel houden en de regels niet zelf het doel gaan worden. Het realiseren van deze ambities vereist ook een zorgvuldige implementatie. Als VNG vragen we daarom om het voorstel nu niet aan te vullen met nieuwe regels, maar om de tijd en rust om het gehele wetgevende pakket aan maatregelen, waaronder de implementatie van de Europese richtlijnen op een goede wijze te laten landen in de decentrale aanbestedingspraktijk.

Ten slotte onderstrepen we het belang van goede ondersteuning en het waarborgen van de praktische toepasbaarheid van de regels om zo tot een goede toepassing van de aanbestedingsregels te komen. Een structurele borging van kennis en kunde is hierbij een duidelijk zorgpunt. Willen we in de toekomst de eerste positieve effecten van de Aanbestedingswet verzilveren, dan mag nu een integrale benadering waarbij aandacht is voor goed opdrachtgeverschap, niet ontbreken.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

drs. C.J.G.M. de Vet
Lid directieraad

BIJLAGE

REACTIE MET BETREKKING TOT EVALUATIE AANBESTEDINGSWET 2012

1. Deelname MKB

Met de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet 2012 zijn meerdere maatregelen geïntroduceerd om de toegang van het MKB tot aanbestedingen te verbeteren. Ook in de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijn zijn meerdere regels opgenomen met dit doel. Het wetgevend kader bevat nu en straks met de implementatie veel verschillende maatregelen ten behoeve van het MKB.

De wet zou twee jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd. Over de deelname van het MKB wordt in het evaluatierapport gesteld dat “de gunning van overheidsopdrachten aan het MKB nagenoeg gelijk is gebleven in vergelijking met 2012 vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet.” VNO-NCW trekt hieruit de conclusie dat de positie van het MKB niet is verbeterd. Wij zijn echter van mening dat een dergelijke conclusie genuanceerd dient te worden en prematuur is. De feitelijke evaluatieperiode ziet immers niet op twee maar slechts één jaar ervaring met de Aanbestedingswet 2012, namelijk enkel en alleen op het jaar 2014. Cijfers over dit jaar (2015) zitten niet in deze meting.

Daarnaast ontbreekt in het evaluatierapport een goede volledige weergave van de deelname van het MKB. Het onderzoek geeft aan dat deelname van het MKB is uitgewerkt als aandeel van het MKB bij inschrijvingen, gunningen en het aandeel van het MKB wat betrokken is als onderaannemer.² Een juiste uitgangspositie, omdat behalve gunning aan het MKB ook een stijging van het aantal inschrijvingen van het MKB (oa door lagere omzeteis) en cijfers over het MKB als onderaannemer aantonen dat de positie en toegang van het MKB is verbeterd. Omdat er echter onvoldoende gegevens beschikbaar zijn over het aantal inschrijvingen van het MKB in 2012 en over de betrokkenheid van het MKB als onderaannemers, vernauwt het onderzoek zich uiteindelijk tot een vergelijking van de gunning aan het MKB in 2012 en 2014. Hiermee vallen alsnog belangrijke elementen naar de deelname van het MKB weg uit dit onderzoek, die overigens door het onderzoek zelf wel worden erkend als zijnde relevant. Hierdoor biedt dit evaluatierapport geen volledige weergave van de deelname van het MKB. Willen we in de toekomst wel tot een goede weergave komen, zullen deze elementen alsnog mee moeten worden genomen.

Conclusie:

- *Willen we in de toekomst tot een goede en volledige weergave komen van de deelname van het MKB, dan dient bij toekomstige onderzoeken niet alleen gekeken te worden naar gunningen, maar ook naar het aandeel inschrijvingen door het MKB en naar het aandeel onderaannemers bij overheidsopdrachten uit het MKB.*

2. Contractvoorwaarden en aansprakelijkheid

De evaluatie Aanbestedingswet 2012 stelt dat aanbestedende diensten minder vaak 'ongelimitereerde (schade)aansprakelijkheid' verlangen. Volgens ondernemers is nog geregeld sprake van ongelimitereerde aansprakelijkheid. Beiden gaan echter uit van een verkeerde veronderstelling.

Daardoor wordt vaak ten onrechte gesproken over 'ongelimitereerde/onbepaalde' aansprakelijkheid. Dit staat een

² Zie blz. 10 van het betreffende evaluatierapport.

eerlijke discussie over de aansprakelijkheid en contractvoorwaarden in de weg.

De aansprakelijkheid zoals geregeld in ons Burgerlijk Wetboek (BW) kent geen 'onbeperkte/ongelimiteerde' schadeplichtigheid: deze wordt juist al beperkt door de verschillende regels in het BW. Als er bijv. ook sprake is van fouten aan de kant van de gemeente, dan beperkt dit de aansprakelijkheid van de opdrachtnemer. De VNG heeft er daarom voor gekozen in haar Model Algemene Inkoopvoorwaarden de aansprakelijkheidsregeling van het BW als uitgangspunt te nemen en veel gemeenten hanteren dit Model. Een rechterlijke uitspraak (Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 6 november 2014) heeft bevestigd dat er geen ongelimiteerde aansprakelijkheid van de inschrijver werd verlangd door de betreffende gemeenten door aan te sluiten bij het BW. In deze zaak werd ook voldaan aan de eisen van proportionaliteit.

Niet alleen vanuit juridisch perspectief, maar ook uit maatschappelijk oogpunt pleiten we voor een juist begrip van de Nederlandse aansprakelijkheidsregeling in de discussie over aanbestedende diensten en aansprakelijkheid. Het sluit aan bij het maatschappelijke belang dat gemeenschapsgeld op een goede wijze wordt besteed en de rekening voor schade veroorzaakt door fouten van ondernemers niet bij de belastingbetaler wordt neergelegd.

Daarnaast wordt er te gemakkelijk aan voorbij gegaan dat het helemaal niet in het belang is van gemeenten om een te hoge aansprakelijkheid te vragen. Hiermee sluit je immers partijen uit van de aanbesteding en verklein je immers de kans op de beste/prijs kwaliteit verhouding van het aanbestedingsresultaat. Het is op instigatie van de leden dat de VNG in haar Model inkoopvoorwaarden ook de optie heeft opgenomen om de aansprakelijkheid te beperken met daarbij voorbeeldbepalingen. Zoals bij die voorbeelden wordt aangegeven dient met de aansprakelijkheid te worden aangesloten op de risico's en de verzekerbaarheid.

Bovendien kan in markten waar relatief grote spelers actief zijn juist het omgekeerde plaatsvinden. Niet ondernemers maar gemeenten worden dan geconfronteerd met disproportionele eisen en voorwaarden. Een voorbeeld is de ict-markt, waar gemeenten juist niet anders dan de keus hebben de voorwaarden van de grote spelers te accepteren. In deze tijd van digitalisering kunnen gemeente immers niet meer zonder een goede ict-infrastructuur. Daarom ook dat gemeenten Eindhoven, Woerden en Boxtel het initiatief nemen om de ict in eigen hand te nemen.

Conclusie:

- *Er wordt nog vaak ten onrechte gesproken over 'ongelimiteerde/onbeperkte' aansprakelijkheid, wat een zuivere discussie over contractvoorwaarden bij aanbestedingen in de weg staat;*
- *Ondernemers en gemeenten dienen goed te worden geïnformeerd over ons wettelijk nationale aansprakelijkheidsstelsel zoals vastgelegd in ons BW.*
- *In vervolgonderzoeken door de minister over contractvoorwaarden bij aanbestedingen dient niet langer het onjuiste uitgangspunt van ongelimiteerde aansprakelijkheid te worden gehanteerd, maar de aansprakelijkheid zoals vastgelegd in ons BW. In tegenstelling tot het onjuiste en open begrip 'ongelimiteerde' aansprakelijkheid is dit bovendien wél een concreet en daarmee meetbaar uitgangspunt.*

3. Social return is maatwerk

Gemeenten hebben behoefte om meer ruimte te creëren in het inkooptraject voor social return (SROI). De huidige wetgeving en de letterlijke interpretatie van deze wetgeving hiervan door de Commissie van Aanbestedingsexperts (adviezen 98 en 116) werken onnodig beperkend voor de toepassing van SROI. Als

gevolg hiervan wordt de sociale waarde ingeperkt, doordat een aanzienlijk potentieel tot het creëren van maximale maatschappelijke waarde bij overheidsopdrachten onbenut blijft.

Een dergelijke innovatie op SROI biedt direct meervoudige maatschappelijke waarde. Opdrachtnemers hebben meer keuze in de manier waarop ze SROI kunnen invullen en de brede inzet biedt bovendien kansen voor sociaal ondernemers. Dit leidt uiteindelijk tot een impuls voor de concurrentiekracht (innovatie, business modellen, etc.), inclusiviteit en leefbaarheid. Bouwend Nederland, VNO-NCW en de ondernemers die SROI breed hebben mogen invullen, zijn content met deze invulling. De VNG pleit daarom voor een bredere toepassing van SROI dan de wetgeving nu toestaat.

Er zijn ook ondernemers die zijn kritisch over de toepassing van SROI. Zij vinden de eisen vaak niet in verhouding staan tot de opdracht, en vinden dat het beter is SROI te vragen als percentage van de loonsom en niet van de opdrachtsom. Overigens valt uit het onderliggende rapport³ op te maken dat een belangrijk deel van de ondernemers hierover niet negatief oordeelt. Dat stemt overeen met de ervaring van gemeenten dat zij veel bezwaren van opdrachtnemers ten aanzien van SROI verplichtingen kunnen wegnemen. Maatwerk is in de praktijk het leidende principe bij toepassing van SROI door gemeenten.

Gemeenten kijken per aanbesteding naar de eisen en voorwaarden die zij kunnen stellen i.r.t. SROI. Zij vinden het belangrijk om er met de opdrachtnemer uit te komen. Daartoe worden ook marktconsultaties aan de voorkant ingezet om SROI met de markt te toetsen.

SROI is overigens niet beperkt tot plaatsing van uitkeringsgerechtigden, in de praktijk gaat het er evenzeer om, om in co-creatie en dialoog te komen tot een bijdrage aan maatschappelijke doelstellingen. Een en ander wordt treffend beschreven in een recent rapport over de gemeentelijke praktijk van social return, opgesteld in opdracht van het ministerie van SZW⁴. Wij concluderen mede op grond van dat rapport dat de praktijk van SROI bij gemeenten zich de afgelopen jaren in positieve richting heeft ontwikkeld en dat men heeft geleerd van de eerste ervaringen.

Over de loonsom als basis voor social return

Gemeenten vinden het berekenen van SROI over de loonsom zoals geopperd door ondernemers, niet zonder meer een goede oplossing, omdat het begrip 'loonsom' discussie oplevert. Wat hoort er wel en niet bij, wat kan men daarvoor rekenen? Daarom kiezen gemeenten ervoor om SROI op basis van de opdrachtwaarde te hanteren, omdat deze kan worden gebaseerd op ("harde") facturen. De social return verplichting moet uiteraard reëel en proportioneel zijn. Dit kan worden bereikt door het percentage of randvoorwaarden aan te passen aan de aard van de opdracht. Zo hanteert Amsterdam bijvoorbeeld standaard 2% van de opdrachtwaarde voor SROI bij leveringen. Rotterdam doet dit ook. In sommige gevallen wordt een vast bedrag voor SROI opgenomen in plaats van een percentage. In het hiervoor genoemde rapport wordt beschreven hoe SROI-eisen in de praktijk passend worden gemaakt.

Het is goed dat het minister de kwaliteit van aanbestedingen wil stimuleren. Voor zover dit ook SROI betreft is interessant te weten dat zich in de Werkkamer met VNG/gemeenten, VNO/MKB/ branches en vakbonden recentelijk een gedeeld positief beeld aftekende over de wijze waarop gezamenlijk invulling kan worden gegeven aan beleid en uitvoering van SROI. De inzet is te komen tot het realiseren van verbeteringen en gezamenlijk toe te werken naar een 'social return 2.0'. Om dat te realiseren zal de Werkkamer op korte termijn een aantal gezamenlijke uitgangspunten vaststellen. Gedacht wordt aan het hanteren van een eenduidige

³ Evaluatie implementatie social return rijksoverheid, juli 2014.

⁴ Inventarisatie social return bij gemeenten, april 2014.

definitie en doelstelling, de inzet op duurzame samenwerking en co-creatie, de noodzaak van maatwerk en regelmatig overleg, alsmede het belang van regionale samenwerking en uniformering van beleid en uitvoering. Tevens moet er aandacht zijn voor het voorkomen van stapeling van sociale verplichtingen voor werkgevers, en ongewenste gevolgen in de vorm van verdringing van ander personeel. De VNG hoopt dat de gezamenlijke uitgangspunten binnenkort kunnen worden gepubliceerd. Het idee is om daarna met aantal pilotregio's te beginnen (gekoppeld aan Werkbedrijven en arbeidmarktregio's).

Verzoek

- *Aanpassing van de Aanbestedingswet, zodat SROI breder kan worden ingezet.*
- *Wij willen u verzoeken aan minister Kamp te vragen om samen met SZW financiën vrij te maken voor een landelijke uitrol van de uitgangspunten SROI.*
- *Wij verzoeken u om afspraken te maken met SZW om vast te leggen dat alleen ten behoeve van SROI de werkgever/opdrachtnemer het BSN ter beschikking mag stellen aan gemeenten en gemeenten deze kunnen checken in bijvoorbeeld. BLAU ter controle van de SROI verplichting. Dit beperkt de administratieve last van de opdrachtnemer.*

REACTIE OP HET IMPLEMENTATIEVOORSTEL

1. Elektronisch aanbesteden

We onderschrijven de gedachte dat elektronisch aanbesteden zal leiden tot een verlaging van administratieve lasten voor zowel aanbestedende diensten als ondernemers en staan dan ook positief tegenover deze ontwikkeling. Hiervoor is TenderNed ontwikkeld.

Uit het een recente uitvraag door de VNG onder haar leden naar hun ervaringen met elektronisch aanbesteden, waaronder TenderNed, komen twee punten duidelijk naar voren. Op deze uitvraag heeft overigens ruim 30% van de gemeenten gereageerd. Ten eerste dat er nog een grote informatie- en ondersteuningsbehoefte is bij de leden van de VNG over elektronisch aanbesteden:

- Bij veel gemeenten heerst nog onduidelijkheid over de reikwijdte van de verplichting tot elektronisch aanbesteden, nu en straks onder de nieuwe richtlijn. Een antwoord op de simpele maar toch essentiële vraag voor welke opdrachten elektronisch aanbesteden geldt, is niet eenvoudig terug te vinden via TenderNed en PIANOo. Naar aanleiding van de reacties op deze uitvraag is de VNG in samenwerking met Kenniscentrum Europa decentraal bezig om informatie met betrekking tot elektronisch aanbesteden duidelijker en overzichtelijker te maken. Ons verzoek is echter om dergelijke essentiële informatie toegankelijker te maken bij TenderNed en PIANOo. Juist bij hen ligt de taak om de overgang naar elektronisch aanbesteden zo goed mogelijk te laten verlopen, o.a. door het verschaffen van goede en toegankelijke informatie. Wij hebben dit punt al bij de consultatie van het wetsvoorstel onder de aandacht gebracht, maar we hebben helaas nog geen verbetering op dit punt waargenomen.
- Ter verduidelijking van de reikwijdte van elektronisch aanbesteden, lijkt het ons tevens wenselijk om in ieder geval het tekstgedeelte van considerans (52) uit richtlijn 2014/24/EU in de Memorie van Toelichting te verwerken, waarin wordt verduidelijkt dat "het verplichte gebruik van elektronische communicatiemiddelen [...] niet mag betekenen dat de aanbestedende dienst de inschrijvingen elektronisch moet verwerken [...]. Bovendien mag [...] voor geen enkel onderdeel van de

aanbestedingsprocedure [...], en evenmin voor de interne communicatie binnen de aanbestedende dienst, het gebruik van elektronische communicatiemiddelen verplicht worden gesteld." Het ontbreken van deze passage in het implementatievoorstel maakt dat gemeenten straks zowel de tekst van de richtlijn als de tekst van de wet moeten raadplegen om te achterhalen wat de reikwijdte van elektronisch aanbesteden is. Ook dit punt hebben we al bij de consultatie onder de aandacht gebracht en het valt niet goed te begrijpen waarom deze splitsing is gehandhaafd.

- Daarnaast staan nog veel gemeenten voor de uitdaging om elektronisch aanbesteden op een goede wijze te implementeren in de eigen organisatie. De weg naar elektronisch aanbesteden is immers nog niet bereikt met het aanmaken van een account op TenderNed. Het grootste deel van de informatie is gericht op het toepassen van TenderNed, maar de gemeenten zitten ook met afwegingsvraagstukken over de wensen binnen de eigen ambtelijke organisatie en de mogelijkheden van commerciële software ten opzichte van TenderNed. We constateren ook op dit punt een informatie- en ondersteuningsbehoefte. Deze informatie en ondersteuning is momenteel maar beperkt voorhanden. Overigens ervaren gemeenten dat ook ondernemers zoekende zijn in het toepassen van elektronisch aanbesteden. Ook zij lijken op dit punt een informatie- en ondersteuningsbehoefte te hebben.

Het tweede punt betreft het functioneren van TenderNed als basissysteem.

De VNG is van mening dat de minister er goed aan doet om de verplichting tot elektronisch aanbesteden uit te stellen. Zowel de (decentrale) overheden als ondernemers lopen aan tegen systeemproblemen. Ook de traagheid van TenderNed wordt veelvuldig genoemd. Bij de invoering van TenderNed als landelijk basissysteem zijn wij van mening dat de huidige technische problemen -waaronder de traagheid van het systeem - eerst moeten zijn opgelost. Het elektronisch aanbesteden moet niet juist de oorzaak zijn van problemen tussen gemeenten en ondernemers, waardoor partijen de gang naar Commissie van Aanbestedingsexperts of de rechter maken terwijl het eigenlijke probleem niet bij de partijen zelf ligt. Zie o.a. Advies 102 van de Commissie van Aanbestedingsexperts, rechtbank Zeeland-West-Brabant, 23 april 2015 (ECLI:NL:RBZWB:2015:2603) en rechtbank Midden-Nederland, 1 april 2015 (ECLI:NL:RBMNE:2015:2610).

Conclusie:

- *Er is een grote informatie- en ondersteuningsbehoefte met betrekking tot elektronisch aanbesteden en de VNG verzoekt daarom om meer ondersteuning en toegankelijker informatie via o.a. TenderNed en PIANOo.*
- *De VNG steunt de minister in zijn opvatting om de wettelijke verplichting tot elektronisch aanbesteden uit te stellen. Voor invoering van TenderNed als landelijk basissysteem moeten de huidige technische problemen eerst zijn opgelost.*

2. Rechtstreekse betaling van onderaannemers: de keuze om artikel 71 derde lid (2014/24/EU) en artikel 88 derde lid (2014/25/EU) niet te implementeren

De VNG schaart zich achter het oordeel van de minister dat implementatie van dit artikel niet past in het Nederlandse stelsel. Het doorkruist namelijk ons nationale contractenstelsel. Er is immers geen contractuele relatie tussen de aanbestedende dienst en de onderaannemer. Als de aanbestedende dienst aan de onderaannemer betaalt, kan dit worden aangemerkt als onverschuldigde betaling zoals bedoeld in ons Burgerlijk Wetboek. De hoofdaannemer heeft wel deze contractuele relatie met de aanbestedende dienst en

kan alsnog betaling opeisen. Artikel 71 derde lid knelt niet alleen met de Faillissementswet, maar ook met ons Burgerlijk Wetboek.

Met implementatie van dit artikel wordt ons inziens niet een probleem opgelost, maar juist weer een nieuw probleem in de aanbestedingspraktijk gecreëerd doordat juridische onduidelijkheid zal ontstaan omtrent de betalingsverplichting. Niet alleen bij de aanbestedende dienst, maar ook bij de hoofdaannemer.

Implementatie van artikel 71 derde lid ziet de VNG dan ook niet als de oplossing voor het ervaren knelpunt. Het knelpunt zit in de relatie hoofdaannemer en onderaannemer. Hoewel er mogelijkheden zijn om als aanbestedende dienst in de tijdige betaling van de onderaannemers een meer actieve rol te spelen (door hierover bijvoorbeeld contractuele afspraken te maken met de hoofdaannemer), zal een oplossing van dit knelpunt vooral gevonden moeten worden in de relatie waar het probleem zich voordoet.

Conclusie:

- *Implementatie van dit artikel zou niet alleen ons nationale contractenstelsel doorkruisen en daarmee veel juridische onduidelijkheid creëren, maar biedt naar onze mening ook niet de oplossing voor het ervaren knelpunt.*

3. Voorbehouden opdrachten: de keuze om artikel 20 (2014/24/EU) onverkort te implementeren

We staan in beginsel positief tegenover implementatie van artikel 20. Wij hebben hierbij echter twee opmerkingen. Ten eerste de gehanteerde begrippen en ten tweede de nieuwe mogelijkheid ten aanzien van sociale ondernemingen.

Begrippen

Voor sociale werkplaatsen gold het voorbehoud al en het is goed deze te behouden. In het voorstel is ervoor gekozen om de gehanteerde begrippen van “kansarmen” en “beschermd arbeid” uit artikel 20 over te nemen in het nationale wetsvoorstel. Wij zijn positief over het feit dat de minister ervoor kiest om in artikel 2.82 van het wetsvoorstel een vertaalslag te maken naar begrippen die meer gangbaar zijn binnen het Nederlandse domein van werk en inkomen. Een dergelijke vertaalslag komt een werkbare en bruikbare toepassing van dit artikel alleen maar ten goede.

Om een optimale toepassing te realiseren zou het naar onze mening zou het veel passender en werkbaarder zijn als het begrip “kansarmen” in de Memorie van Toelichting een nationale vertaalslag krijgt door dit begrip nader in te vullen als zijnde “*mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt*”. Dit is een algemeen bekend begrip en omvat een grote groep burgers die allerlei belemmeringen ondervinden om aan het werk te komen. In de lokale praktijk van SROI wordt als algemene doelstelling “het vergroten van de arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt” gehanteerd. Dit wordt ook herkend door de partijen die aldus zaken doen met gemeenten.

Sociale ondernemingen

Binnen de nieuwe richtlijn wordt de mogelijkheid gecreëerd om het voorbehoud uit te breiden naar sociale ondernemingen. Dit lijkt ons een positieve ontwikkeling, die ook goed aansluit op de veranderingen in de Nederlandse samenleving waarin het aantal sociale ondernemingen stijgt. Het biedt gemeenten de mogelijkheid om ook via sociale ondernemingen de arbeidsparticipatie te vergroten bij mensen tot een afstand tot de arbeidsmarkt.

Het meer kunnen benutten van initiatieven die sociale ondernemingen ontplooiën, past daarnaast goed binnen de doelstelling van de richtlijn en het voorliggende wetsvoorstel om meer ruimte te bieden aan innovatie. Want sociale ondernemingen zoeken nieuwe innovatieve oplossingen voor de meest ingewikkelde problemen in onze

maatschappij, zoals vastgesteld door de SER in haar recente ontwerpadvies (11 april 2015) over dit thema.

Conclusie:

- *Het is goed om het voorbehoud voor sociale werkplaatsen te behouden, maar voor een optimale toepassing is het werkbaarder als het begrip “kansarmen” in de Memorie van Toelichting wordt verduidelijkt als zijnde “mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt”.*
- *De VNG onderschrijft het uitbreiden van het voorbehoud naar sociale ondernemingen. Het biedt de mogelijkheid om ook via sociale ondernemingen de arbeidsparticipatie te vergroten bij mensen tot een afstand tot de arbeidsmarkt en stimuleert innovatie.*

4. Reikwijdte concessiebegrip

De Raad van State merkte in haar advies op dat in de Memorie van Toelichting een grijs gebied werd gecreëerd tussen concessies, vergunningen en subsidies zonder een vermelding waarop dit gebaseerd is. Ook een nadere toelichting over welke gevolgen dit zou hebben voor de uitvoeringspraktijk en hoe overheden in dit grijze gebied zouden moeten opereren ontbrak. De Raad adviseerde de minister dan ook om toelichting op dit punt aan te vullen dan wel de betreffende passage te schrappen.

De minister heeft ervoor gekozen om de MvT op dit punt aan te passen, met als motivering bewustwording te creëren over het feit dat op dit moment met name bij diensten arrangementen bestaan die na inwerkingtreding van het wetsvoorstel veeleer als concessieopdracht dienen te worden benaderd dan, zoals momenteel vaak het geval is, als vergunning of als subsidie.

Naar onze mening is echter de juridische onhelderheid die door de Raad werd geïdentificeerd ook in de huidige passage niet weggenomen. In slechts twee zinnen creëert de MvT nog steeds zonder een duidelijke juridische onderbouwing een grijs gebied voor gemeenten tussen de wettelijke regimes van concessies, subsidies en vergunningen. Ook wordt niet -zoals door de Raad terecht werd gevraagd- ingegaan op de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk en hoe overheden hiermee moeten omgaan.

Een goede toepassing door gemeenten van de nieuwe regelgeving met betrekking tot concessies vereist duidelijke wetgeving, zodat voor gemeenten duidelijk is wat er van hen wordt verwacht. Hoewel het implementatievoorstel ook volgens de Raad van State een duidelijke wettelijke definitie van het concessiebegrip bevat, wordt op dit punt echter in de MvT onduidelijkheid en onzekerheid voor gemeenten in het leven geroepen. Indien minister wenst om hierover bewustwording te creëren dan lijkt ons voorlichting via een handreiking de geëigende weg. Maatregel en doel zijn dan wél in verhouding.

Conclusie:

- *De VNG is van mening dat de betreffende passage dient te worden geschrapt uit de Memorie van Toelichting. Nu zijn maatregel en doel niet met elkaar in verhouding, aangezien in slechts twee zinnen grote juridische onduidelijkheid in het leven wordt geroepen voor gemeenten.*
- *Via een handreiking kan goede en duidelijke informatie worden verschaft ten behoeve van de gewenste bewustwording. Het gewenste doel wordt dan met een veel minder vergaande maatregel gerealiseerd.*



Aan de voorzitter en leden van de
Vaste Commissie voor Economische zaken
van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Datum	Kenmerk	Onderwerp
23 november 2015	AFNL/1683/TR	Loondoorbetaling 2 ^e ziektejaar
Behandeld door	Uw kenmerk	Dossier
Secretariaat		AFNL-NOA

Geachte dames en heren,

Aannemersfederatie Nederland Bouw en Infra (AFNL) en Nederlandse Ondernemersvereniging voor Afbouwbedrijven (NOA) vragen, met het oog op het ronde tafelgesprek van de VC van Economische Zaken op 25 november a.s. en de binnenkort door uw Kamer te behandelen voorstellen over loondoorbetaling in het 2^e ziektejaar, uw aandacht voor het volgende.

Terwijl mkb-aannemers liever een kern van vaste goed opgeleide medewerkers hebben, dwingen - ondanks de positieve CPB-voorspellingen – grote concurrentie, lage prijzen en hoge kosten van uitvoering van sociale zekerheidswetgeving, zoals de loondoorbetaling in het tweede ziektejaar en de WWZ, ondernemers gebruik te maken van flexibele arbeidskrachten in welke vorm dan ook en de risico's van vaste dienstverbanden te vermijden.

Met het oog op de behandeling van het voorstel van minister Asscher de loondoorbetaling bij arbeidsongeschiktheid voor kleine bedrijven in het tweede ziektejaar te schrappen, verzoeken wij u deze regeling uit te breiden. Onze voorstellen hoe dit vorm te geven en te financieren, treft u onderstaand aan.

Voorstel Minister Asscher

Mede op basis van verzoeken vanuit Tweede Kamerfracties heeft Minister Asscher een oplossing gevonden voor de problematiek rondom loondoorbetaling bij ziekte. Het kabinet komt nu met een voorstel voor een vrijwillige regeling voor bedrijven met maximaal 10 werknemers waarvoor een loondoorbetaling van 1 jaar geldt. Het tweede ziektejaar betaalt UWV het loon van de zieke werknemer door. Volgens het voorstel gaan werkgevers hiervoor premie betalen en zal de overheid ook jaarlijks een financiële bijdrage leveren. Uitgangspunt van de minister is, dat werknemers er in het nieuwe systeem niet op achteruit gaan. De minister heeft erkend dat de variant die hij heeft aangedragen nog verder moet worden uitgewerkt.

Minister Asscher van SZW en Minister Kamp van EZ stellen voor dat uitkeringsinstantie UWV straks de loondoorbetaling in het tweede ziektejaar overneemt van ondernemingen met maximaal tien werknemers.

Dit wordt bekostigd vanuit de collectieve werkgeverspremies en de overheid. Die laatste wil hiervoor jaarlijks €20 mln uittrekken. De zieke werknemer gaat er qua inkomsten in dit plan niet op achteruit ten opzichte van de huidige situatie.

Bedrijven hoeven zich niet per se aan te sluiten bij de regeling. Bedrijven die niet mee willen doen, moeten hun zieke personeel zelf twee jaar blijven doorbetalen.

Standpunt AFNL en NOA

AFNL en NOA zetten zich al enige jaren in om de werkgeversrisico's bij ziekte te beperken en willen daarom dat de oplossing gaat gelden voor alle bedrijven.

Om dit te bereiken zijn AFNL en NOA van mening dat de Wet Verlenging Loondoorbetalingsverplichting bij Ziekte (Wet VLZ), die in vervolg op de WULBZ op 1 januari 2004 in werking is getreden, moet worden afgeschaft.

AFNL en NOA zijn zich ervan bewust dat afschaffing van de loondoorbetaling tweede ziektejaar met name bij grote bedrijven op weerstand zal stuiten, aangezien er nauwelijks bereidheid is om mee te betalen aan collectieve werkgeverspremies.

Het is daarom van groot belang dat in een nieuw stelsel de mogelijkheid om het eigen risico te dragen aanwezig is en de regels niet te complex zijn.

Financieringsvoorstel

AFNL en NOA stellen voor om de kosten onder te brengen in een nieuwe gedifferentieerde premie Werkhervattingskas (Whk), t.w. een premie voor de verzekering van ZW-vast.

De gedifferentieerde premie Whk bestaat sinds 2014 uit drie premiecomponenten: een gedifferentieerde premie WGA-vast, een gedifferentieerde premie WGA-flex en een gedifferentieerde premie ZW-flex. Voor kleine werkgevers gelden sectorale premies voor elk van deze drie componenten. De premies per component zijn gelijk voor alle kleine werkgevers die behoren tot dezelfde sector. Grote werkgevers betalen drie op werkgeversniveau gedifferentieerde premies. Middelgrote werkgevers betalen drie premies die deels opgebouwd zijn uit een sectorale premie en deels uit een op werkgeversniveau gedifferentieerde premie.

Voor de financiering van de WGA-vast- en ZW-flex uitkeringen is een stelsel van keuzevrijheid tussen publieke verzekering en eigenrisico dragen gecreëerd. UWV treedt hierin op als publieke verzekeraar. Werkgevers betalen een premie van 0% voor de premiecomponenten waarvoor zij eigenrisicodrager zijn geworden. Zij kunnen zich tegen hun risico WGA-vast en/of ZW-flex verzekeren bij private verzekeraars, maar mogen deze risico's ook zelf dragen. Werkgevers kunnen tweemaal per jaar eigenrisicodrager worden: op 1 januari en 1 juli.

Met ingang van 2017 worden de verzekeringen voor WGA-vast en WGA-flex samengevoegd. Werkgevers hebben dan de mogelijkheid om ook voor deze combinatie eigenrisicodrager te worden. Daarnaast verandert vanaf 2017 de wetgeving zodanig dat de verschillen tussen de private en publieke verzekering WGA kleiner worden.

Door de samenvoeging van verzekering WGA-vast en WGA-flex blijven er twee gedifferentieerde premies over. De gedifferentieerde premie ZW-vast zou de derde premie zijn.

Voordelen financieringsvoorstel

AFNL en NOA zijn ervan overtuigd dat de afschaffing van de loondoorbetalingsverplichting tweede ziektejaar en het bijbehorende financieringsvoorstel een win-win situatie brengt voor alle partijen:

- Vanaf 1 januari 2017 kunnen werkgevers kiezen om eigenrisicodrager te worden om zodoende geen premie af te dragen.

- Werkgevers die in het stelsel blijven deelnemen ondervinden minder de gevolgen van het risico van loondoorbetalingverplichting tweede ziektejaar. Door de invoering van een nieuwe gedifferentieerde premie ZW-vast zijn de kosten door individuele werkgevers te dragen en zal dit hen niet meer weerhouden om werknemers in vaste dienst aan te nemen.
- Daarnaast zullen voor individuele werkgevers de kosten en administratieve lasten als gevolg van de reïntegratieverplichtingen worden beperkt.
- De zieke werknemer gaat er qua inkomsten in dit voorstel niet op achteruit ten opzichte van de huidige situatie.
- De bijdrage van de overheid van € 20 mln. zou kunnen worden toegevoegd aan een voorziening voor de premie ZW-vast kleine werkgevers.

AFNL en NOA zijn voorzichtig positief over het voorstel van Minister Asscher en het voorstel in de motie Voortman. Beide varianten gaan echter uit van het collectiviseren van een loondoorbetalingsperiode. AFNL en NOA zijn geen voorstander van collectiviseren omdat het draagvlak hiervoor bij het midden- en grootbedrijf nauwelijks aanwezig is.

Wij verzoeken u dan ook om de AFNL-NOA variant in uw overleg over de afschaffing loondoorbetaling tweede ziektejaar mee te nemen.
Indien gewenst zijn wij gaarne bereid om onze variant in een gesprek nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,



Henk Klein Poelhuis
Voorzitter Aannemersfederatie Nederland
Bouw en Infra



Jan van de Kant
Voorzitter Nederlandse Ondernemers-
vereniging voor Afbouwbedrijven NOA