

Vergaderjaar 2017–2018

32 440

Nieuwe regels omtrent aanbestedingen (Aanbestedingswet 20..)

Nr. 103

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 7 december 2017

De algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de brief van 12 juli 2017 over controleafspraken aanbestedingen rijksoverheid (Kamerstuk 32 440, nr. 102).

De vragen en opmerkingen zijn op 14 september 2017 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgelegd. Bij brief van 6 december 2017 zijn de vragen, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Ziengs

De griffier van de commissie,
Van der Leeden

I Inbreng van de fracties

1. Inbreng VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de gemaakte afspraken tussen de verscheidene departementen met betrekking tot de controleafspraken aanbestedingen rijksoverheid. Het afsprakenpakket geldt sinds 1 januari 2017. Daarom vragen de leden van de VVD-fractie om verder in te gaan op de ervaringen met de gemaakte afspraken en het nakomen daarvan in de afgelopen negen maanden.

2. Inbreng CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben de volgende vragen over de controle afspraken die zijn gemaakt tussen de departementen over het gunnen van opdrachten onder de Europese drempelwaarden.

De leden van de CDA-fractie lezen bij afspraak 1 dat er (aanvullende) aantoonbare interne beheersmaatregelen op het gebied van tegenlezen komen. Zou u nader kunnen toelichten wat hiermee wordt bedoeld en wat dit concreet inhoudt?

Deze leden vragen zich bij afspraak 2 af waarom ervoor wordt gekozen dat departementen op basis van een eigen analyse een strategie vastleggen voor hun belangrijkste strategische inkoopketteren onder de Europese aanbestedingsdrempels. Waarom wordt niet gekozen voor meer afstemming tussen de departementen over de analyse en de strategie, bijvoorbeeld via een gemeenschappelijke checklist of kader?

De leden van de CDA-fractie vragen zich bij afspraak 3 af of er sprake is van een extra controlekader indien wordt gegund boven de € 15.000. Deze leden stellen deze vraag in relatie tot afspraak 6, waarin staat vermeld dat kleine opdrachten voor leveringen en diensten tot € 50.000 in beginsel onderhands aan een bepaalde ondernemer kunnen worden gegund en het thans geldende tussengebied van € 33.000 tot € 50.000 komt te vervallen. Bij afspraak 4 vragen de leden van de CDA-fractie zich af, ook in relatie tot afspraak 6, bij welk bedrag in de nieuwe situatie motivering nodig is indien meervoudig onderhands wordt aanbesteed.

Tot slot vragen deze leden of u nader zou kunnen toelichten waarom elk departement individueel op basis van een eigen risicoanalyse een zelfstandig en controleerbaar beleid maakt voor de keuze voor de ondernemer die wordt gevraagd om een offerte uit te brengen. Deze leden begrijpen dat er grote verschillen kunnen zijn tussen de verschillende departementen met betrekking tot de aard van de aanbesteding, maar is het hierbij voor de consistentie van het beleid niet van belang een integrale aanpak op te stellen of te werken met een gemeenschappelijke checklist of gedeelde uitgangspunten?

3. Inbreng ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van voorliggende brief van over controleafspraken aanbestedingen rijksoverheid. Deze leden stellen u enkele vragen.

In de brief wordt vermeld dat er een afsprakenpakket is vastgesteld met de Auditdienst Rijk (ADR) en de Algemene Rekenkamer (ARK). Daaronder valt ook bepaling 6 «Kleine opdrachten voor leveringen en diensten tot € 50.000 kunnen in beginsel onderhands aan een bepaalde ondernemer worden gegund. (...) Het thans geldende tussengebied van € 33.000 tot € 50.000 komt te vervallen.»

Graag vernemen de leden van de ChristenUnie-fractie of afspraak 6 en het voornemen de Gids Proportionaliteit aan te passen formeel zijn

voorgelegd bij de Adviescommissie Gids Proportionaliteit. Zo nee, waarom niet en hoe is dit in lijn met de door het kabinet gegeven garantie dat de Kamer en de Adviescommissie betrokken worden bij wijzigingen op de Gids Proportionaliteit?

Daarnaast vragen deze leden waarom deze wijziging alleen geldt voor de centrale overheid. Als de aanpassing zorgt voor een lastenvermindering voor controle-instanties, ondernemers en aanbestedende diensten, waarom is er dan niet voor gekozen deze aanpassing ook voor andere overheden door te voeren?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de nationale openbare procedure boven de € 50.000 door deze wijziging ondergeschikt wordt gemaakt of afgeschaft, indien in de Gids Proportionaliteit de stellige woorden uit voorliggende brief worden overgenomen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het verstandig is het thans geldende tussengebied te laten vervallen. Op het moment dat een inkoper een offerte aanvraagt, is het bedrag nog niet bekend. De ingebouwde ruimte is door de toenmalige schrijfgroep daarom bewust ingebouwd. Op welke wijze zal het verwijderen van het tussengebied het aanbesteden door de ADR en de ARK daadwerkelijk gemakkelijker maken?

Deze leden vragen tenslotte hoe de aanpassing gaat zorgen voor een lastenvermindering voor ondernemers en aanbestedende diensten.

II Reactie van de Minister

De leden van de fractie van de VVD hebben gevraagd wat de ervaringen zijn met de gemaakte afspraken in het afsprakenpakket en het nakomen daarvan in de afgelopen negen maanden.

Bij de vaststelling van het afsprakenpakket is afgesproken de werking ervan in 2018 te evalueren. Op dit moment is het inzicht in de ervaringen nog beperkt. De ADR heeft inmiddels op basis van een tussentijds beeld gerapporteerd dat voor de nadere uitwerking, implementatie en uitvoering van de afspraken blijvend aandacht nodig is. Ik zal de Kamer daarom te zijner tijd informeren over de ervaringen met het afsprakenpakket op basis van de evaluatie en controles Audit Dienst Rijk.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat de (aanvullende) aantoonbare interne beheersmaatregelen op het gebied van tegenlezen zijn en of nader kan worden toegelicht wat hiermee wordt bedoeld en wat dit concreet inhoudt.

Zoals in de brief is aangegeven (Kamerstuk 32 440, nr. 102) gaat het hier om een van de interne beheersmaatregelen die de professionaliteit van de inkoop borgen.

De Aanbestedingswet 2012 schrijft voor dat de keuze voor de ondernemers die om een offerte worden gevraagd, op objectieve gronden plaatsvindt. Op schriftelijk verzoek moet de motivering van deze keuze aan een ondernemer worden verstrekt. Die motivering moet een aantal kenmerken bevatten en gekoppeld zijn aan de relevante kenmerken van de uitgevraagde opdracht.

De rijksoverheid heeft ervoor gekozen de motivering voor de keuze ondernemers voor een meervoudig onderhandse procedure vanaf € 33.000 standaard in het inkoopdossier te documenteren. Het tegenlezen van deze motivering, zoals hier bedoeld, maakt onderdeel uit van de controleafspraken voor opdrachten vanaf € 33.000 tot de Europese aanbestedingsdrempel. Vanuit een vier-ogen principe wordt de motivering collegiaal getoetst. Van belang is dat het tegenlezen daarvan voldoende diepgang heeft en controleerbaar wordt vastgelegd. Het inkooppunt treft hiervoor interne controlemaatregelen, waarbij het plaatsvinden en het resultaat van het tegenlezen op basis van een representatieve steekproef wordt gecontroleerd.

Ook vragen de leden van de CDA fractie zich af waarom bij afspraak 2 ervoor gekozen wordt dat departementen op basis van een eigen analyse een strategie vastleggen voor hun belangrijkste strategische inkoopketten onder de Europese aanbestedingsdrempels.

De reden hiervoor ligt in de eigen verantwoordelijkheid voor inkoop- en aanbestedingstrajecten van de departementen en de zeer verschillende goederen en diensten die door de afzonderlijke departementen worden ingekocht. De departementen zijn mede door de eigen specialistische kennis het beste in staat deze analyse te doen en op basis daarvan een strategie voor hun belangrijkste inkoopketten vast te leggen. Vanuit mijn systeemverantwoordelijkheid houd ik als Minister van BZK toezicht op het uitvoeren van de analyses door de departementen.

De leden van de CDA fractie vragen zich voorts af waarom niet gekozen wordt voor meer afstemming tussen de departementen over de analyse en de strategie, bijvoorbeeld via een gemeenschappelijke checklist of kader.

In dit verband wordt ook gevraagd of nader kan worden toegelicht waarom elk departement individueel op basis van een eigen risicoanalyse een zelfstandig en controleerbaar beleid maakt voor de keuze voor de ondernemer die wordt gevraagd om een offerte uit te brengen. Men begrijpt dat er grote verschillen kunnen zijn tussen de verschillende departementen met betrekking tot de aard van de aanbesteding maar vraagt zich af of het hierbij voor de consistentie van het beleid niet van belang is een integrale aanpak op te stellen of te werken met een gemeenschappelijke checklist of gedeelde uitgangspunten. Het antwoord hierop is dat er alleen voor afstemming tussen departementen wordt gekozen indien dat meerwaarde en efficiency oplevert. In dit geval volstaat het dat departementen hun eigen inkoop analyseren op de belangrijkste inkoopketten en op basis daarvan voor opdrachten onder het grensbedrag een inkoopstrategie bepalen. Dit is niet vast te leggen in een checklist of kader. Bovendien geldt ook hier dat ik als Minister van BZK vanuit mijn systeemverantwoordelijkheid de door de departementen vastgelegde inkoopstrategieën beoordeel.

De leden van de CDA fractie vragen of er bij afspraak 3 sprake is van een extra controlekader indien wordt gegund boven de € 15.000. Dit in relatie tot afspraak 6 waarin staat vermeld dat kleine opdrachten voor leveringen en diensten tot € 50.000 in beginsel onderhands aan een bepaalde ondernemer kunnen worden gegund en het thans geldende tussengebiet van € 33.000 tot € 50.000 komt te vervallen.

De bij afspraak 3 bedoelde jaarlijkse ex-post analyse van het bestand met leveranciers aan wie opdrachten tussen de € 15.000 en het Europese drempelbedrag zijn gegund, behoort tot de set van controleafspraken. Doel van de analyse is na te gaan of gelijksoortige opdrachten vaak aan dezelfde leveranciers worden gegund zonder dat daar een legitieme reden voor is. Is dat het geval, dan neemt het desbetreffende departement verbetermaatregelen en legt dit vast in een verbeterplan. De veronderstelde relatie met afspraak 6 is er niet: deze afspraak heeft betrekking op de procedurekeuze (enkelvoudig of meervoudig onderhands) per opdracht en zegt niets over de opdrachten waar de analyse van afspraak 3 op ziet.

De leden van het CDA vragen bij welk bedrag, ook in relatie tot afspraak 6, in de nieuwe situatie motivering nodig is indien meervoudig onderhands wordt aanbesteed.

In de nieuwe situatie wordt op grond van beleidskeuze vanaf het grensbedrag van € 50.000 voor de meervoudig onderhandse gunning een summier motivering in het inkoopdossier opgenomen waaruit blijkt waarom de uit te nodigen leveranciers geschikt zijn voor de opdracht. De

motivering wordt een ondernemer, ook bij meervoudig onderhandse procedures onder de € 50.000, op schriftelijk verzoek verstrekt. Voor het motiveren van de keuze procedure geldt in de nieuwe situatie voor opdrachten boven de € 50.000 dat in het geval een ondernemer schriftelijk om de motivering verzoekt, hiervoor kan worden volstaan met te verwijzen naar de circulaire grensbedragen.

De leden van de ChristenUnie merken op dat in de brief (Kamerstuk 32 440, nr. 102) wordt vermeld dat er een afsprakenpakket is vastgesteld met de Auditdienst Rijk (ADR) en de Algemene Rekenkamer (ARK).

Daaronder valt ook bepaling 6 «Kleine opdrachten voor leveringen en diensten tot € 50.000 kunnen in beginsel onderhands aan een bepaalde ondernemer worden gegund. (...) Het thans geldende tussengebied van € 33.000 tot € 50.000 komt te vervallen.»

Graag vernemen de leden van de ChristenUnie-fractie of afspraak 6 en het voornemen de Gids Proportionaliteit aan te passen formeel zijn voorgelegd bij de Adviescommissie Gids Proportionaliteit. Zo nee, waarom niet en hoe is dit in lijn met de door het kabinet gegeven garantie dat de Kamer en de Adviescommissie betrokken worden bij wijzigingen op de Gids Proportionaliteit.

Tot op heden is er geen adviesaanvraag bij de Adviescommissie Gids proportionaliteit voor het voornemen zoals in de brief is aangekondigd (Kamerstuk 32 440, nr. 102), ingediend. Hoe een wijziging van de Gids proportionaliteit tot stand kan komen is vastgelegd in de Aanbestedingswet 2012 en het Instellingsbesluit Adviescommissie Gids proportionaliteit. Dit is met uw Kamer besproken, daarnaast heeft uw Kamer daarover de motie van het lid Ziengs aangenomen (Kamerstuk 32 440, nr. 97). Deze motie is uitgevoerd in het Instellingsbesluit Adviescommissie Gids proportionaliteit. Een eventuele wijziging van de Gids proportionaliteit moet conform artikel 1.10 lid 5 en 1.13 lid 5 Aanbestedingswet 2012 worden voorgehangen bij uw Kamer. Conform het Instellingsbesluit Adviescommissie Gids proportionaliteit zal het advies worden meegezonden aan uw Kamer. Er vinden op dit moment nog gesprekken plaats tussen de betrokken ministeries en controlerende instanties of er een wijziging nodig is om het beoogde doel te bereiken. Om deze reden is er ook geen advies aangevraagd. Uiteraard zal bij een eventuele wijziging conform de geldende regels de Adviescommissie om advies worden gevraagd.

Daarnaast vragen deze leden waarom deze wijziging alleen geldt voor de centrale overheid. Als de aanpassing zorgt voor een lastenvermindering voor controle instanties, ondernemers en aanbestedende diensten, waarom is er dan niet voor gekozen deze aanpassing ook voor andere overheden door te voeren?

Het antwoord hierop is dat er nog geen besluit is genomen of en hoe een eventuele wijziging wordt vormgegeven. De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen terecht op de vraag of aanpassing ook niet voor andere overheden moet gelden. Bij de besluitvorming over de wijziging zal dit punt worden meegenomen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de nationale openbare procedure boven de € 50.000 door deze wijziging ondergeschikt wordt gemaakt of afgeschaft, indien in de Gids Proportionaliteit de stellige woorden uit voorliggende brief worden overgenomen.

Het antwoord hierop is dat dit niet het geval is, het staat aanbestedende diensten vrij om, mits proportioneel, een meer transparante procedure te kiezen. Daarnaast blijft het als gevolg van artikel 1.7 sub b Aanbestedingswet 2012 verplicht om ook onder de Europese aanbestedingsdrempels een aanbesteding te publiceren via TenderNed indien er sprake is van een duidelijk grensoverschrijdend belang.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het verstandig is het thans geldende tussengebied te laten vervallen. Op het moment dat een inkoper een offerte aanvraagt, is het bedrag nog niet bekend. De ingebouwde ruimte is door de toenmalige schrijfgroep daarom bewust ingebouwd. Op welke wijze zal het verwijderen van het tussengebied de controle door de ADR en de ARK daadwerkelijk gemakkelijker maken?

Het vervallen van dit tussengebied en de daarbij behorende plicht tot vooraf motiveren heeft een positief effect op de lasten van de rijksoverheid en de inzet van ambtelijke capaciteit. Als voor deze motivering kan worden verwezen naar de circulaire grensbedragen voor procedures onder de drempelwaarde zal dit tot een verlichting van de controlelast leiden, bij de Audit Dienst Rijk en de Algemene Rekenkamer hoeft dan minder capaciteit te zijn om individuele motiveringen te controleren. De vrijgekomen capaciteit zal, conform afsprakenpakket, worden geïnvesteerd in de inkoopfunctie. Bijvoorbeeld in de verplichtstelling van het vier-ogen principe. Het is belangrijk om hier te benadrukken dat voorop blijft staan dat per opdracht moet worden gekeken naar de proportionaliteit. De circulaire grensbedragen en de Gids proportionaliteit geven een indicatie van wat passend is. Er moet echter per concreet geval worden bekeken wat proportioneel is waarbij ook een afwijking van de circulaire en Gids proportionaliteit mogelijk en soms zelfs noodzakelijk is.

Ten slotte vragen de leden van de ChristenUnie hoe de aanpassing gaat zorgen voor een lastenvermindering voor ondernemers en aanbestedende diensten.

Voor wijzigingen ten aanzien van de lastenvermindering voor de overheid is het antwoord zoals hiervoor gegeven, namelijk dat het vervallen van het tussengebied en de daarbij behorende plicht tot vooraf motiveren een positief effect heeft op de lasten van de rijksoverheid. Aan ondernemerszijde is niet direct vermindering van de lastendruk te verwachten aangezien er voor hen niets verandert in de aanbestedingsprocedure.