



De Minister van Economische Zaken  
Mw. M.J.A. van der Hoeven  
Postbus 20101  
2500 EC Den Haag

Orfeoschouw 2  
Postadres: Postbus 198  
2700 AD Zoetermeer  
Tel. [079] 330 07 66  
Fax [079] 330 07 60

E-mail: [info@nevi.nl](mailto:info@nevi.nl)  
[www.nevi.nl](http://www.nevi.nl)

Zoetermeer, 30 januari 2008

### **Consultatie Aanbestedingswet**

Geachte mevrouw Van der Hoeven,

Bij brief van 29 november 2007 heeft u de Nederlandse Vereniging voor Inkoopmanagement (NEVI) verzocht haar opvatting kenbaar te maken met betrekking tot het Consultatiedocument voorgenomen beleid uitvoeringsregelgeving Aanbestedingswet. NEVI geeft door middel van deze brief graag gevolg aan uw verzoek en realiseert zich daarbij dat de voorliggende regelgeving het gevolg is van uitvoering van Europese besluitvorming.

#### *De visie van NEVI*

Professionalisering van de inkoopfunctie binnen de overheid is gebaat bij heldere en duidelijke regelgeving ten aanzien van inkopen en aanbesteden. Een professioneel inkoopbeleid draagt bij aan een effectief en verantwoord gebruik van gemeenschapsgelden. Doelmatigheid, de meest optimale verhouding tussen kosten en kwaliteit, staat daarbij voorop. Tevens draagt een professioneel inkoopbeleid bij aan kabinetsbeleid inzake duurzaamheid en verlichting van administratieve lasten voor overheid en bedrijfsleven. Professioneel inkopen impliceert volgens NEVI transparantie, objectiviteit en non-discriminatie. Daarbij past dus een afgewogen mate van openbaarheid van alle overheidsopdrachten.

NEVI moet tot haar spijt constateren dat de in het Consultatiedocument voorliggende regelgeving niet die impulsen geeft voor de professionalisering van de inkoopfunctie, maar ons eerder verder afbrengt van de beoogde doelstellingen. NEVI voorziet een toename van regelgeving met bureaucrativering als resultaat en verdere juridificering van het inkoopproces. Hieronder lichten we deze constatering graag nader toe.

#### *Het consultatiedocument en de professionalisering van de inkoopfunctie*

Eenzijdig concentreert de regelgeving zich op een procesgerichte benadering van het inkoopproces met weinig oog voor de doelmatigheid van het inkoopproces. Juist een professionele inkoopfunctie, gericht op doelmatigheid, draagt bij aan een effectieve besteding van gemeenschapsgelden en een beperking van administratieve lasten.

NEVI onderschrijft de doelstellingen beschreven in het Consultatiedocument om knelpunten in de uitvoeringspraktijk weg te nemen en administratieve lasten voor het bedrijfsleven en overheid te beperken. NEVI is echter van mening dat met de nieuwe regelgeving het beoogde niet wordt bereikt, maar eerder het tegenovergestelde. De voorgestelde regelgeving leidt juist tot een toename van bureaucrativering van het

inkoopproces door de onduidelijkheid en inconsistentie in de voorgestelde regelgeving. Naar de mening van NEVI zal dit ook leiden tot een onnodige toename van kosten.

Een voorbeeld van de complexiteit van de voorliggende regelgeving is het voornemen om overheidsopdrachten zoveel mogelijk te verdelen in kleinere deelopdrachten, zodat MKB bedrijven meer toegang krijgen tot de markt van overheidsopdrachten. In de eerste plaats wordt met deze eis geen recht gedaan aan de professionele inkoopfunctie met mogelijkheden voor innovatieve contractvormen. In de tweede plaats wordt met deze regelgeving de drempel voor MKB bedrijven niet lager. NEVI vreest juist een toename van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en een hogere drempel voor de MKB bedrijven. Zeker is dat de administratieve lasten bij de overheid met dit opknippen van opdrachten zullen toenemen.

NEVI twijfelt of de procedure van Meervoudig Onderhandse aanbesteding wel valt binnen de kaders van de Europese wetgeving. De toepassing van deze procedure tot de grens van Europees aanbesteden wijkt sterk af van de huidige inkooppraktijk waarbij grenzen zijn gesteld voor meervoudig openbaar aanbesteden. Dit huidige beleid is ingegeven door enerzijds doelmatig inkopen, anderzijds door de verplichting om transparant en non-discriminatoire aan te besteden. Ook kan deze nieuwe situatie ertoe leiden dat bestuurders en budgetverantwoordelijken gaan sturen richting de Meervoudig Onderhandse procedure.

Verder wordt in de uitvoeringsregeling veel verwacht van de automatisering van het inkoopproces. Automatisering van een deel van het inkoopproces maakt zeker onderdeel uit van een professionele inkoopfunctie. NEVI waarschuwt echter dat slechts een professioneel inkoopproces dat op orde is, zich laat automatiseren. Automatisering is geen doel op zich.

Met betrekking tot duurzaamheid verbaast het NEVI dat in het Consultatiedocument geen aandacht is voor dit onderwerp en de voornemens van het Kabinet ten aanzien van dit vraagstuk.

Tot slot merkt NEVI ten aanzien van de verplichting om potentiële opdrachten te publiceren via TenderNed op dat het een ernstige tekortkoming van dit systeem is dat het uitsluitend Nederlandstalig is. Hoewel het Nederlands een officiële taal is binnen de Europese Gemeenschap, zal dit de marktwerking binnen Europa niet ten goede komen.

*Specifieke opmerkingen:*

- Er wordt weinig tot geen onderscheid gemaakt tussen "werken" enerzijds en "leveringen en diensten" anderzijds, terwijl daar in de praktijk behoefte aan is.
- Het huidige Bass zal door middel van een wijzigingsbesluit worden aangepast, omdat de wijzigingen slechts beperkt zouden zijn. NEVI is een andere mening toegedaan. Analyse van het consultatiedocument laat zien dat er veel eisen gesteld worden aan sectorbedrijven. De gevolgen van de AMvB voor deze bedrijven zijn ons inziens ingrijpender dan in het Consultatiedocument wordt gesuggereerd.
- In de bijlage is de uitkomst van een enquête onder de leden van NEVI opgenomen met meer specifieke opmerkingen over onderdelen van de voorgestelde regelgeving.

De in het Consultatiedocument opgenomen regelgeving draagt volgens NEVI onvoldoende bij tot de gewenste professionalisering van de inkoopfunctie. NEVI is graag bereid haar kennis en kunde in te zetten om de gestelde doelstellingen te realiseren en dit nader toe te lichten in een gesprek.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J.W. Dressel', written over a horizontal line.

Ir. J.W. Dressel  
Voorzitter NEVI

Bijlagen: 1

# Bijlage 1

## Het Proces

Naar aanleiding van het verzoek van de Minister van Economische Zaken heeft NEVI leden en stakeholders uit haar netwerk geraadpleegd met betrekking tot de AMvB. Om effectief de resultaten te kunnen bundelen, heeft dit plaatsgevonden op basis van een vooraf vastgesteld format, dat aansluit bij de structuur van het consultatiedocument.

Ondanks de korte reactietijd en de periode van het jaar (kerstvakantie) is een aanzienlijk aantal reacties binnengekomen: in totaal zijn de reacties van 68 organisaties ontvangen, de 196 respondenten die hieraan hebben meegewerkt en deze reacties onderschrijven hebben op het totale consultatiedocument gereageerd. Daarnaast zijn van andere leden algemene reacties binnengekomen, die tevens meegenomen zijn bij de evaluatie. De meeste reacties zijn afkomstig van leden uit de verschillende subsectoren binnen de publieke sector (55), daarnaast zijn een beperkter aantal reacties vanuit de speciale sector-bedrijven (2) en de private sector (11) ontvangen. De reacties zijn ontvangen van:

<input type="checkbox"/> Gemeente .....	16
<input type="checkbox"/> ROC .....	15
<input type="checkbox"/> Inkoopadviesbureau.....	10
<input type="checkbox"/> Academische ziekenhuizen.....	8
<input type="checkbox"/> Provincie .....	3
<input type="checkbox"/> Politie .....	3
<input type="checkbox"/> HBO .....	2
<input type="checkbox"/> Ministerie .....	2
<input type="checkbox"/> ZBO .....	2
<input type="checkbox"/> Financiële dienstverlening.....	1
<input type="checkbox"/> Nutsbedrijf .....	1
<input type="checkbox"/> Woningcorporatie .....	1
<input type="checkbox"/> Openbaar vervoer.....	1
<input type="checkbox"/> Geestelijke gezondheidszorg .....	1
<input type="checkbox"/> Waterschap .....	1
<input type="checkbox"/> Gemeenschappelijk inkoopbureau voor 10 gemeenten .....	1

Op basis van de gebundelde reacties heeft op 14 januari een discussiebijeenkomst plaatsgevonden met 16 respondenten onder leiding van één van de kennismanagers van NEVI. Tijdens deze bijeenkomst is vooral gediscussieerd over de toelichting op de antwoorden die de respondenten gegeven hebben. Deze discussie heeft vooral tot doel gehad nadere uitleg te geven over de nuanceringen en nadere toelichtingen op de reacties, omdat in sommige gevallen de formulering van de vraag onvoldoende eenduidig was.

## **Voorgenomen beleid**

NEVI geeft hier haar reactie op de concrete beleidsvoornemens zoals deze in het consultatiedocument zijn gegeven. Wij volgen daarbij de opzet van het consultatiedocument.

## **Opdrachten buiten het regime**

### Reikwijdte:

Het ideaalbeeld zou zijn dat alle aanbestedende diensten zó professioneel zijn georganiseerd, dat de inkoopprofessional tot de Europese drempels zélf alle vrijheid heeft voor het maken van keuzes. Daarbij voldoen aanbestedende diensten natuurlijk aan de basisbeginselen van de Europese wetgeving.

De respondenten reageerden verdeeld op het voorstel zoals dat is beschreven in het consultatiedocument, zolang de professionalisering nog onvoldoende gerealiseerd is kunnen indicatieve kengetallen (uniform voor alle aanbestedende diensten, aansluitend bij de huidige praktijk) richtinggevend (comply or explain) zijn voor aanbestedende diensten. En als zodanig ook een hulpmiddel voor inkopers binnen aanbestedende diensten om beslissers binnen hun organisaties te overtuigen aan de basisbeginselen te voldoen.

Bijvoorbeeld:

€ 0,-	€ 20.000,-	Enkelvoudig onderhands
€ 20.000,-	€ 50.000,-	Meervoudig onderhands
€ 50.000,-	Europese drempel	Openbaar
Europese drempel	> Europese drempel	Europees

Dit zal leiden tot meer uniformering van aanbesteden onder de drempel. In deze AMvB is er geen aanleiding om de huidige regels die diensten zelf hebben opgesteld aan te passen, zodat de diversiteit blijft. Het beleidsvoornemen zoals beschreven in het consultatiedocument zal intern beleid, dat in de afgelopen jaren bij vele (lagere) overheden is ontwikkeld en geïmplementeerd teniet doen. Het blokkeert daarmee een verdere professionalisering van de inkoopfunctie.

### Toegestane procedures:

In de toelichting wordt aangegeven: "Door het stellen van uniforme regels kan een einde worden gemaakt aan de verscheidenheid in regels van aanbestedende diensten...". Door het mogelijk maken van de Meervoudig Onderhandse Procedure tot de grens van de Europese drempel, en het nalaten van het geven van (eventueel indicatieve) richtbedragen wordt o.i. deze doelstelling niet gerealiseerd.

In het consultatiedocument wordt verder aangegeven, dat het nog onduidelijk is of de Meervoudig Onderhandse Procedure door Europa goedgekeurd zal worden. Daarnaast wordt aangegeven, dat in afwachting van meer duidelijkheid van het Hof van Justitie de procedure beperkt wordt toegelaten.

Naar aanleiding hiervan kan het volgende worden opgemerkt:

- de procedure wordt alles behalve "beperkt" toegelaten: voor zover NEVI heeft kunnen nagaan, is deze procedure toe te passen voor iedere aanbesteding onder de Europese drempel;
- mocht deze procedure op enig moment niet meer toegepast mogen worden, dan leidt dit er impliciet toe, dat vanaf de bagatelgrens (voor leveringen en diensten) c.q.

vanaf 1,5 miljoen (voor werken) in álle gevallen een uitgebreide procedure gevolgd moet worden met een grote administratieve lastenverhoging tot gevolg.

#### Uitzonderingen:

Veelal zijn de respondenten het eens met dit voornemen.

#### Concessieovereenkomsten voor diensten:

Bijna alle reacties zijn positief over dit beleidsvoorstel.

### **Stroomlijning en vereenvoudiging van de uitvoering van procedures**

#### Onnodig clusteren tegengaan:

Onnodig clusteren dient te worden tegengegaan, daarmee is NEVI het eens. Het clusteren van opdrachten vraagt echter zoveel extra inspanningen van aanbestedende diensten, dat onnodig clusteren naar onze ervaring niet voorkomt. Een professionele inkoper zal altijd de afweging maken van inspanning versus resultaat, en geen reden hebben onnodig te clusteren. Het is NEVI niet duidelijk waar de conclusie op gebaseerd is, dat momenteel onnodig geclusterd wordt. Regelgeving is o.i. hier niet op zijn plaats.

De term clusteren is verder voor meerdere uitleg vatbaar. Meerdere aanbestedende diensten op één lijn brengen? Of het clusteren samenvoegen van B, E en W binnen een bouwaanbesteding?

Niet (kunnen) clusteren leidt per definitie tot hogere administratieve lasten bij aanbestedende diensten én bij het bedrijfsleven.

#### Gratis aanbestedingsstukken:

Dit wordt breed gedragen binnen de groep van geënquêteerden, met de volgende kanttekeningen:

- als de aanbestedingsstukken voor inschrijvers gratis dienen te zijn, dient het uploaden op TenderNed door aanbestedende diensten óók gratis te zijn;
- als inschrijvers naast een gratis digitale versie een papieren versie vragen, dienen de reproductiekosten wél in rekening gebracht te kunnen worden;

#### Publiceren via TenderNed:

Het verplicht gebruik van TenderNed roept een aantal opmerkingen en vragen op die beantwoord moeten zijn voor hierop positief kan worden gereageerd:

- TenderNed moet minimaal dezelfde mogelijkheden hebben als TED (zoals ook in andere talen kunnen publiceren);
- de toegang tot TenderNed is complex en heeft een hogere drempel dan de toegang tot TED. In hoeverre is dit discriminerend, nodeloos complicerend, kostenverhogend?
- in hoeverre is de continuïteit van TenderNed gewaarborgd, en wat zijn de mogelijkheden (zoals bij TED), om in geval van "niet beschikbaar zijn" van TenderNed op een ándere manier te publiceren?
- aangegeven wordt dat TenderNed vooralsnog gratis is; dit impliceert dat TenderNed naar de toekomst toe tot extra kosten kan leiden voor aanbestedende diensten (TED is gratis);
- is TenderNed c.q. het exploiteren en beheer ervan zélf niet aanbestedingsplichtig, en in hoeverre houdt dit risico's in naar de toekomst?
- hoe is de toezicht op TenderNed geregeld: hoe is de aansprakelijkheid geregeld als beschikbaarheidsproblemen, continuïteit dan wel vertraging optreden.

### Beëindiging statistiekverplichting:

Hiermee is het overgrote deel van de respondenten het eens.

### Motivering van voorgenomen afwijzingsbeslissing:

Hiermee kan NEVI instemmen. Professionaliteit houdt ook in dat er transparantie is in de besluitvorming. Er moet echter voorkomen worden dat teruggerekend kan worden naar offertes. De anonimiteit van aanbiedingen/inschrijvers moet gewaarborgd zijn. Het uitleggen waarom niet de maximale score is verkregen is vaak moeilijk, het zou voldoende moeten zijn aan te geven waarom een mindere score is verkregen dan de ander aanbieder. Uitgebreide motivering leidt tot een aanzienlijke stijging van de administratieve lasten van aanbestedende diensten.

Verder vraagt NEVI zich af:

- betekent deze motivatieplicht automatisch, dat ook voor aanbestedingen onder de drempel een stand-stil termijn van 15 dagen gaat gelden? Dit zal leiden tot een aanzienlijke vertraging van procedures.
- geldt de stand-stil periode ook na afsluiting van de selectiefase van een niet openbare procedure? Zo ja, dan zal dit tot een aanzienlijke verlenging van de procedure leiden, hetgeen tot een toenemend gebruik van de openbare procedure zal leiden met mogelijk hogere administratieve lasten.
- onduidelijk is of dit ook voor de onderhandse procedure gaat gelden. Als dat zo is (NEVI zou dit terecht vinden) dient dit nadrukkelijker in het document duidelijk te worden gemaakt.

### Eigen verklaring aanbesteden:

Een eigen verklaring leidt ons inziens tot een verlaging van de administratieve lasten voor inschrijvende partijen, maar anderszins treedt deels een verlegging van lasten op naar de aanbestedende dienst. Onduidelijk is hoe dit gaat werken voor buitenlandse inschrijvers en daarmee al dan niet het gelijkheidsbeginsel geschonden wordt. Dit geldt ook voor kleinere opdrachten met name voor aanbestedende diensten in de grensregio's. Gebruikmaken van de eigen verklaring wordt door de overgrote meerderheid van de respondenten onderschreven.

## **Toetsing integriteit ondernemers**

### Opzet van een toetsingssysteem integriteit:

Het streven naar het komen tot één integriteitverklaring aanbesteden wordt breed gesteund. Echter de doorlooptermijn bij de COVOG is voor veel aanbestedende diensten (70 dagen) niet acceptabel. NEVI heeft de indruk dat het capaciteitsprobleem bij het COVOG leidt tot wetgeving, dat lijkt ons niet het juiste uitgangspunt. NEVI stelt voor dat de COVOG-verklaring er zou moeten zijn op het moment van definitieve gunning.

Toetsing lijkt heel eenvoudig te omzeilen door een nieuw bedrijf op te richten. De sectoren die aangewezen zijn/worden voor verplichte toetsing zijn o.i. redelijk arbitrair. Ook het oordeel van de aanbestedende dienst of het speciale sectorbedrijf, of er een aanzienlijk integriteitsrisico aanwezig is is subjectief.

### Afwegingsgronden bij afgifte integriteitsverklaring en termijn van weigering:

Met dit beleidsvoornemen zijn veel respondenten het eens, hoewel het wel als onduidelijk wordt ervaren.

*Bij welke opdrachten is de integriteitsverklaring aanbesteden verplicht:*

De verklaring zal volgens ons een verlenging van de doorlooptijd van de aanbesteding tot gevolg hebben en het onduidelijk of het alleen werken of ook leveringen en diensten betreft.

*Geldigheidsduur integriteitsverklaring aanbesteden:*

Veel respondenten zijn het hiermee eens maar we vragen hierbij aandacht aan de gevolgen van het tussentijds intrekken van de verklaring.

*Uitsluiting bij verplichte uitsluitingsdelicten:*

In dit voornemen wordt veel onduidelijkheid geschapen. Hoe kan een aanbestedende dienst "weet hebben van..." c.q. hoe gaat gecontroleerd worden of men er weet van kón hebben? "Als er reden voor bestaat voor een opdracht < 1,5 miljoen (werken) en leveringen/ diensten ..." wanneer bestaat er reden voor, wie kan dit beargumenteren, in hoeverre gaat dit tot juridische procedures leiden?

Naar onze mening geeft dit veel schijnzekerheid. Dit voornemen kan ertoe leiden dat aanbestedende diensten (bijvoorbeeld bij een Meervoudig Onderhandse Procedure) per definitie met "bekende" leveranciers gaan werken, waarvan bekend is dat ze een IVA hebben, hetgeen leidt tot discriminatie van leveranciers.

Tot slot zijn wij tegen verplicht uitsluiten boven de drempel bij leveringen en diensten c.q. boven de € 1,5 miljoen bij werken. Uitsluiting dient altijd plaats te vinden zodra er verplichte uitsluitingsdelicten zijn begaan.

*Welke opdrachtnemers moeten integriteitsverklaring aanbesteden bezitten:*

Respondenten zijn het in grote lijnen eens met dit voorstel maar het oneens daar waar het gaat over het inzetten van niet-integere onderaannemers/combinatie van inschrijvers.

**Verduidelijking van geschiktheideisen, selectiecriteria en contractvoorwaarden**

*Combinatievorming:*

Hiermee kan NEVI instemmen.

*Algemene normen voor ten hoogste te stellen geschiktheidseisen:*

Dit algemene uitgangspunt is duidelijk en wordt onderschreven.

*Financiële/economische draagkracht:*

Dit voornemen wordt door de helft van de respondenten onderschreven. Comply or explain is zeer positief maar met de volgende opmerkingen:

- 0 - 300 procent is erg rigide, dit kán ertoe leiden dat per definitie iedereen 300% gaat aanhouden, ook waar dat niet nodig is
- alleen vanaf voorgaand jaar kan sterk nadelig zijn voor het MKB (toevallig een slecht jaar), en voor beginnende bedrijven;

- je kunt volstaan met een accountantsverklaring, terwijl veel aanbieders vanuit het MKB standaard geen accountantsverklaring hebben. Leidt tot lastenverzwaring en is drempelverhogend voor het MKB.
- nog maar een jaar mogen vragen is aanzienlijk strenger t.o.v. de Europese regels.

Technische en beroepsbekwaamheid:

Minder dan de helft van de respondenten is het hiermee eens. Met name pluriforme projecten (binnen één aanbesteding) zullen problemen geven.

Beroepsbevoegdheid:

Over dit voornemen zijn door de respondenten geen opmerkingen gemaakt en wordt volledig onderschreven.

Beperking van het aantal gegadigden:

Hiermee stemmen wij in, groter is niet persé beter.

Bankgarantie:

De term bankgarantie is niet eenduidig maar het voornemen wordt door NEVI ondersteunt.

Comply or Explain:

Zoals eerder aangegeven zijn wij het hiermee eens.

**Vergroten van de toegankelijkheid van de regelgeving**

Uitschrijven van regelgeving:

Hierover zijn de respondenten positief maar het moet natuurlijk geen keurslijf voor de professionele inkoop worden en leiden tot verdere bureaucrativering.

**Conclusie**

De in het Consultatiedocument opgenomen regelgeving draagt volgens NEVI onvoldoende bij tot de gewenste professionalisering van de inkoopfunctie. NEVI is graag bereid haar kennis en kunde in te zetten om de gestelde doelstellingen te realiseren en dit nader toe te lichten in een gesprek.