

Aan de voorzitter en leden van de  
Kamercommissie Economische Zaken, Landbouw en Innovatie  
van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

Betreft: standpunten De Groene Zaak m.b.t. Europees Groenboek betreffende de  
modernisering van het EU-beleid inzake overheidsopdrachten

Den Haag, 31 maart 2011

Geachte leden van de Kamercommissie,

Op 6 april a.s. vergadert uw Kamercommissie over het Europees Groenboek betreffende de modernisering van het EU-beleid inzake overheidsopdrachten. In dit Groenboek worden vragen gesteld over maatregelen die er voor moeten zorgen dat de Europese aanbestedingsmarkt verbetert en bijdraagt aan de Europese 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei. Daarbij gaat het om:

- het verbeteren van de randvoorwaarden voor bedrijven die willen innoveren, door het beleid voor de vraagzijde te optimaliseren;
- het bevorderen van de overgang naar een zuinige en koolstofarme economie,
- het verbeteren van het ondernemingsklimaat, met name voor innovatieve kmo's.

In deze brief zetten wij uiteen wat er volgens onze visie nodig is om het Europees aanbestedingsbeleid te verbeteren, zodat de verduurzaming van de economie kan versnellen tegen lagere kosten voor zowel overheid als bedrijfsleven. Daarbij verbinden we onze standpunten aan de voor ons meest relevante paragrafen en vragen vanuit het Groenboek.

### **Kernboodschap van De Groene Zaak**

Wij zien kansen voor de overheid haar doelstellingen sneller, beter en goedkoper te realiseren door een groter beroep te doen op de markt en door substantieel méér duurzaam in te kopen. Het is daarvoor volgens ons nodig om:

1. De dialoog tussen overheid en markt te stimuleren.
2. Administratieve lasten te verlagen.
3. Innovatie te stimuleren door het toepassen van prestatie belonende gunningcriteria, Total Cost of Ownership (TCO) en doelgerichte en functionele aanbestedingscriteria.
4. Gunning op basis van bedrijfsvoeringeigenschappen mogelijk te maken
5. Vast te houden aan een harde ondergrens via aan een product of dienst gerelateerde minimumeisen.

Het Europees Groenboek gaat in op een aantal fasen in het inkoopproces. De in deze brief voorgestelde maatregelen hebben vooral betrekking op de selectie en gunning. In de selectiefase beoordeelt de aanbestedende dienst de bekwaamheid en geschiktheid van ondernemingen. Dit gebeurt aan de hand van uitsluitingscriteria betreffende economische en financiële draagkracht, beroeps- en technische kennis en bekwaamheid. In de gunningsfase onderzoekt de aanbestedende dienst de inschrijvingen en kiest daaruit de beste. Dit gebeurt op basis van objectieve criteria die verband houden met de kwaliteit van de aangeboden producten en diensten. Hiervoor komen uitsluitingscriteria in aanmerking, zoals de in de Nederlandse praktijk opgestelde minimumeisen per productgroep en prestatie belonende criteria op basis waarvan ondernemingen extra punten kunnen scoren en daarmee dus een grote kans op gunning verkrijgen. Dat laatste is alleen mogelijk als er aanbesteedt wordt op basis van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI).

## **1. Stimuleren dialoog tussen overheid en markt**

De Hoofdpijnen van de Kabinetsreactie (brief aan uw Kamer van 28 maart) over het stimuleren van de dialoog tussen overheid en markt onderschrijven wij. Het kabinet zet in haar brief onder de kop “Verhoging van drempelwaarden en bredere toepassing van procedures” in op betere en bredere toepassing van instrumenten als de concurrentie gerichte dialoog en marktconsultaties. Dit is in onze visie cruciaal voor het benutten van het strategische potentieel van aanbestedingen en voor het realiseren van bestuurlijke doelstellingen op het gebied van innovatie en duurzaamheid. De essentie is dat overheid en markt krachten bundelen op het niveau van bestuurlijke doelstellingen. Opdat strategische niveau ligt de grootste winst. Voor overheden, omdat zij daar het sterkst hun invloed kunnen doen gelden. Maar ook voor marktpartijen: de grootste bijdrage die zij kunnen leveren is de bijdrage aan vraagstukken die nog open liggen. En waarbij oplossingen nog in de volle breedte bezien kunnen worden, zonder dat er al sprake is van allerlei randvoorwaarden.

## **2. Verlagen administratieve last**

Volgens het Groenboek hebben kleine en middelgrote ondernemingen vooral moeite met de administratieve lasten die zich voordoen in de selectiefase. Dit heeft onder meer te maken met de bewijsstukken die moeten worden overlegd. Het gaat daarbij om allerlei getuigschriften bijvoorbeeld over de financiële draagkracht. Dit is ook de ervaring van De Groene Zaak. Waarbij wij opmerken dat deze lasten niet ontstaan door duurzaam inkopen, maar vanuit de Europese aanbestedingssystematiek. Tevens zien wij dat deze last niet alleen voor kmo's groot is, maar ook voor de grote ondernemingen. Wij zijn het dan ook eens met een aantal in het Groenboek voorgestelde maatregelen om deze last te beperken:

- Een oplossing die wij onderschrijven is dat de ondernemingen een samenvatting van de voor selectie relevante informatie overleggen en / of dat zij in een eerste fase kunnen volstaan met eigen verklaringen. Inschrijvers die tot de gunning worden toegelaten kunnen vervolgens wanneer noodzakelijk om bewijsstukken gevraagd worden. Ter voorkoming van fraude kan de aanbestedende dienst zich het recht voorhouden om op elk moment te kunnen verlangen dat de stukken worden overlegd. Ook kan zij bijhouden in welke maten ondernemingen dit vertrouwen geschonden hebben en hier eventueel consequenties aan verbinden voor toekomstige aanbestedingen.

- De administratieve last kan verder afnemen door het toepassen van preselectie bij complexe aanbestedingen (niet alles aan iedereen vragen). In de huidige aanbestedingspraktijk zien wij te vaak dat deze preselectie niet toegepast wordt en dat dezelfde stukken soms twee keer gevraagd worden, zowel bij selectie als gunning.

*Bovenstaande reactie geeft een antwoord op de voor ons relevante vragen 49, 50 en 51 uit paragraaf 3.1 “Betere toegang voor het midden- en kleinbedrijf en voor starters” en specifiek de sub-paragraaf “Verminderen administratieve lasten”. De administratieve lasten kunnen door zelfverklaringen, een efficiëntere preselectie en controle achteraf versoepeld worden zonder dat de garanties voor transparantie, non-discriminatie en een kwalitatief hoogstaande uitvoering van de opdracht op losse schroeven worden gezet.*

### 3. Innovatie stimuleren

Volgens De Groene Zaak worden aanbestedingen in de huidige praktijk nog onvoldoende benut om innovatie te stimuleren. Dit heeft deels te maken met de regelgeving, maar voor een belangrijk deel ook met de juiste toepassing van regels in de praktijk. Om innovatie te stimuleren is het nodig dat:

*Een doelstelling van 15% voor innovatieve aanbestedingen gehanteerd wordt.*

Dit is een maatregel die innovatie door overheidsorganisaties kan versnellen en ondersteunen.

*Aanbesteden via de systematiek van de De Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) de norm is.*

Aanbesteden op basis van laagste prijs houdt onvoldoende rekening met de maatschappelijke waarde van producten. Wanneer duurzame en inclusieve groei de doelstelling is dan zou de wijze van aanbesteden hierop moeten aansluiten en moet er dus niet alleen gekeken worden naar de laagste prijs. Bij aanbesteden op laagste prijs wordt het innovatieve vermogen van de markt niet benut. Duurzaamheid kan in dit geval alleen worden meegenomen in de gunning door in het bestek precies voor te schrijven aan welke eisen voldaan moet worden. Dit leidt ertoe dat innovatieve- en kostenefficiënte oplossingen van marktpartijen geen kans krijgen. Bovendien wordt de markt op deze wijze niet uitgedaagd te innoveren. De aanbestedende dienst kan immers nooit zelf de innovatie oplossingen van de markt in het bestek beschrijven. De markt uitdagen kan bij EMVI aanbestedingen door prestatie belonende gunningcriteria op te nemen. Hoe beter een onderneming scoort op een bepaald (duurzaamheids)aspect hoe groter de kans op gunning. Prestatie belonende gunningcriteria moeten in onze visie standaard onderdeel zijn van aanbestedingen boven de Europese drempelbedragen. (antwoorden op vraag 70, 70.1.1,72)

*Aanbesteden op levensduurkosten het uitgangspunt is.*

Volgens De Groene Zaak komt het nog te vaak voor dat bij aanbestedingen alleen wordt gekeken naar de laagste aanschafprijs. En dat terwijl duurzame en betaalbare oplossingen al volop in de markt voorhanden zijn en in aantal sterk blijven groeien. Die alternatieven krijgen echter pas een kans als overheden gunningcriteria opstellen die niet de initiële aanschafprijs maar de levensduurkosten (Total Cost of Ownership) tot uitgangspunt nemen.

Dit leidt tot structurele besparingen en duurzaamheidswinst. Voorkomen wordt dat producten die in aanschaf het goedkoopst zijn maar over de totale levensduur juist duurder zijn gekocht worden. Het is van belang hiervoor een transparante systematiek uit te werken, zodat er sprake is van een eerlijke vergelijking. Bijvoorbeeld op basis van producttransparantie waarbij op basis van gestandaardiseerde levenscyclusanalyses de milieu-impact van producten met elkaar vergeleken wordt. Er zijn al verschillende initiatieven op dit gebied met name in de Europese bouwsector (antwoord op vraag 73).

*Meer functionele en doelcriteria toe te passen.*

Dit type criteria laat het aan de markt over om oplossingen te genereren voor de gewenste doelstellingen zoals energiereductie doelstellingen en sociale doelen. Dit in tegenstelling tot technische specificaties die precies voorschrijven hoe het product of dienst er uit moet zien. Een goed voorbeeld in de gebouwde omgeving is het toepassen van een doelstelling voor energiebesparing. Dit biedt marktpartijen de mogelijkheid om zelf te bepalen welke combinatie van maatregelen tot de gewenste energiebesparing leidt (energiebesparende installaties, gebruikte materialen, ontwerp van het gebouw etc.) Dit type criteria leidt tot meer concurrentie, voorkomt uitsluiting van partijen die niet aan bepaalde specificaties kunnen voldoen en leidt tot kostenefficiënte oplossingen. Doelcriteria kunnen zowel een eis als een prestatie belonend gunningscriterium zijn. Voorbeeld van een doelcriterium als eis is dat bij renovatie van een gebouw minimaal 14% energiebesparing gerealiseerd moet worden. Partijen die deze eis niet kunnen realiseren worden vervolgens uitgesloten. Voorbeeld van een prestatie belonend doelcriterium is dat partijen die X procent meer energiebesparing realiseren X extra punten krijgen. Afhankelijk van de wegingsfactor (ten opzichte van criteria als prijs en andere kwaliteitsaspecten) zal de onderneming die de meeste besparing realiseert de grootste kans op gunning hebben. Dit stimuleert concurrentie en innovatie. Voor functionele criteria geldt hetzelfde als bovenstaand. Een voorbeeld van een functioneel criterium in de mobiliteitssector is het aanbesteden van doorstroming in plaats van asfalt. (antwoorden op vragen 62 en 63)

*Bovenstaande reactie geeft antwoord op aantal vragen in paragraaf 4.1 "Hoe aanschaffen om de Europese 2020 doelstellingen te bereiken" en paragraaf 4.3 over innovatie. Kern is dat de inkoopssystematiek er voor moet zorgen dat prestaties beloond worden en dat het oplossend vermogen van de markt beter gebruikt wordt.*

#### **4. Gunning op basis van bedrijfsvoeringeigenschappen mogelijk maken**

De huidige regelgeving stelt dat gunning alleen mogelijk is op basis van de aan het voorwerp van de opdracht te relateren aspecten. Dit betekent in feite een koppeling van gunningcriteria aan producten of diensten. Het is echter niet altijd wenselijk om alleen te gunnen op basis van criteria voor het product of de dienst. Aanbesteden op bedrijfsvoering eigenschappen maakt het mogelijk om een systematiek te ontwikkelen die voor alle productgroepen gelijk is. Daarnaast is het niet altijd mogelijk of wenselijk om duurzaamheidsaspecten van het ondernemen direct aan een product te relateren. In de gunningsfase zouden de algemene duurzaamheidsprestaties van een bedrijf ook tot een gunningsvoordeel moeten kunnen leiden.

In de Nederlandse praktijk is de CO<sub>2</sub>-prestatieladder een voorbeeld van een instrument dat succesvol is toegepast en leidt tot reductie in de hele keten van leverancier tot bouwbedrijf.

Het Groenboek stelt in paragraaf 4.1, sub paragraaf “Verband met het voorwerp / de uitvoering van het contract” de vraag of het schrappen van dit verband tussen het voorwerp van de opdracht en de gunning kan leiden tot oneigenlijke eisen. Om dit te voorkomen stellen wij voor dat dit verband alleen te schrappen bij prestatie belonende en doelcriteria en dus niet voor eisen. Dit voorkomt discriminatie en bevooroordeling van bepaalde ondernemingen. Het moet bijvoorbeeld niet mogelijk zijn om te eisen dat producten lokaal geproduceerd zijn. Wat wel zou moeten kunnen is een beloning voor een hogere CO<sub>2</sub> reductie. Het bedrijf kan dan zelf bepalen of hij dit wil bereiken door lokale productie of andere CO<sub>2</sub> reducerende maatregelen of een combinatie van beiden.

*Bovenstaande is een reactie op de vragen 79-82 in paragraaf 4.1 die gaan over het verband tussen het voorwerp van de opdracht en aanbestedingscriteria. De door ons voorgestelde oplossing biedt de markt meer flexibiliteit om oplossingen te vinden die passen binnen haar eigen business model en context. Tevens biedt dit maximale sturing richting duurzaamheid via concurrentie tussen marktpartijen.*

## 5. Vasthouden aan een harde ondergrens (minimumeisen) voor producten en diensten

In het voorgaande hebben wij aangegeven dat er meer gebruik gemaakt moet worden van prestatie belonende gunningscriteria. De inkoop systematiek kent echter ook uitsluitingscriteria oftewel minimumeisen. De Groene Zaak wil vasthouden aan een harde ondergrens via aan een product of dienst gerelateerde minimumeisen. Daarmee geeft de overheid het goede voorbeeld en stuurt de markt collectief richting duurzaamheid, door de lat telkens een stap omhoog te brengen. Daarmee wordt voorkomen dat niet-duurzame oplossingen worden gekocht. Aanbesteden op basis van TCO zonder een ondergrens voor duurzaamheid kan bijvoorbeeld ook leiden tot ongewenste kostprijs verlagende effecten (druk op nog lagere arbeidskosten). Kijkend naar de Nederlandse praktijk dan kunnen deze minimumeisen wel effectiever / efficiënter. Met betrekking tot minimumeisen merken wij het volgende op:

- Minimumeisen alleen formuleren voor zaken die boven het niveau van wetgeving uitstijgen en aansluiten op de in dit geval Europese 2020 doelstellingen. Als iets wettelijk verplicht is hoeft het niet nog een keer in een aanbestedingseis vevat te worden. Dit leidt tot ongewenste administratieve last.
- Minimumeisen zoveel mogelijk functioneel en doelgericht specificeren. Een minimumeis van 30% CO<sub>2</sub> reductie in gebruik biedt de ondernemer de mogelijkheid zelf maatregelen te nemen / te formuleren in een interessante business case. Dit sluit tevens goed aan op de uitgangspunten van non-discriminatie en toegankelijkheid (en leidt tot betere mededinging).
- Onderlinge afspraken tussen overheden over minimumeisen geven duidelijkheid aan de markt. Een inkoper zal altijd een aantal minimumeisen willen formuleren waaraan een product of dienst moet voldoen. Wanneer overheden daar afspraken over maken weet het bedrijfsleven wat te verwachten en worden ze niet geconfronteerd met verschillende minimumeisen (en bijbehorende last) van verschillende overheden

*Bovenstaande is een reactie op de vragen gesteld in paragraaf 4.2 over “het wat aanschaffen”. De Groene Zaak is dus voorstander van het toepassen van minimumeisen als onderdeel van het totale systeem en niet als zelfstandig instrument zoals ze vaak in de huidige praktijk worden toegepast.*

## 6. Afsluiting

Bovenstaande maatregelen zijn mede gebaseerd op onze position paper ‘duurzaam inkopen en aanbesteden’ en ons boek met de titel “Green deal, besturen met de markt”. Deze zijn beide als bijlagen toegevoegd.

Wij zijn graag bereid deze brief in een persoonlijk gesprek met uw Commissie toe te lichten.

Hoogachtend,



mw. drs. Marga J.E. Hoek MBA  
Directeur