

34252

Evaluatie Aanbestedingswet 2012

Nr. 25

Verslag van een schriftelijk overleg
Vastgesteld 13 november 2023

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat heeft een aantal vragen en opmerkingen aan de minister van Economische Zaken en Klimaat voorgelegd over de brief van 5 juni 2023 houdende het Programma 'Beter Aanbesteden' (Kamerstuk 34252, nr. 24).

De vragen en opmerkingen zijn op 29 juni 2023 aan de minister van Economische Zaken en Klimaat voorgelegd. Bij brief van 1 november 2023 zijn de vragen, voorzien van een inleiding beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Klink

Adjunct-griffier van de commissie,
Van Dijke

Inleiding

Het programma Beter Aanbesteden heeft als doel om de aanbestedingspraktijk verder te professionaliseren. Dat wordt bereikt door het verbeteren van de dialoog tussen markt en overheid, het vergroten bewustzijn en kennis. Dit zal uiteindelijk leiden tot een betere toepassing daarvan in de praktijk. Professionalisering, dialoog en onderling begrip zijn cruciaal voor doelmatige en eerlijke aanbestedingen. Het merendeel van de aanbestedingen vindt lokaal plaats, de dialoog zal dan ook voornamelijk daar moeten plaatsvinden, maar kan wel landelijk en regionaal bevorderd worden. De uitvoering van het programma is een intensieve samenwerking tussen de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), VNO-NCW/MKB-Nederland, PIANOo (het Expertisecentrum Aanbesteden) en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK). Onlangs heb ik uw Kamer een brief gestuurd over de voortgang van het programma, inclusief een blik naar de toekomst.

Naar aanleiding van deze brief heeft uw Kamer diverse vragen gesteld, waaruit nog maar eens blijkt dat het aanbestedingsbeleid inmiddels op veel meer ziet dan de regels voor het inkopen door overheden bij marktpartijen, zoals het inzetten van aanbesteden als strategisch instrument om maatschappelijke doelen te bereiken en het voorkomen van oneerlijke concurrentie.

Zowel nationaal als internationaal staat aanbesteden steeds hoger op de agenda. Zo wordt er gewerkt aan de verdere ontwikkeling van de aanbestedingspraktijk, denk hierbij aan de rechtsbescherming van ondernemers, de toegankelijkheid van opdrachten voor het MKB, de Gids Proportionaliteit en eForms. Daarnaast wordt er ook gewerkt aan het tegen gaan van ongewenste invloeden, hierbij kunt u denken aan meer bewustzijn voor de risico's voor de nationale veiligheid bij aanbesteden, de verordening Buitenlandse Subsidies, het Instrument voor Internationale Overheidsopdrachten en de General Procurement Agreement. Ook wordt aanbesteden steeds meer gebruikt als strategisch instrument om maatschappelijke doelstellingen op het gebied van klimaat, milieu en sociaal te bereiken. Voorbeelden hiervan zijn de Internationale Sociale Voorwaarden (ISV), en de Net-Zero Industry Act (NZIA). Bij al deze onderwerpen werk ik samen met verschillende departementen en organisaties. Omdat een belangrijk deel van de vragen ook ziet op de portefeuille van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is deze brief door hem medeondertekend.

Toch is er in die diversiteit ook samenhang, die het Nederlandse aanbestedingsbeleid waar ik op toezie kenmerkt: aanbesteden gaat om de verantwoorde, transparante en meetbare besteding van publiek geld, het kan bijdragen aan het behalen van maatschappelijke doelstellingen als circulariteit en het kan ingezet worden voor economische stimulering en innovatie, of als instrument voor handelspolitiek.

Hieronder gaan wij in op de vragen die uw Kamer heeft gesteld.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie lezen in de evaluatie van het programma Beter Aanbesteden dat het programma zich in de periode 2021-2022 met name heeft beziggehouden met het verspreiden van kennis en kunde over het inkoopproces en het belang van dialoog en samenwerking bij overheden en marktpartijen. Welke resultaten zijn er op deze onderdelen in de periode 2021-2022 geboekt?

In november 2020 is naar aanleiding van het amendement Palland-Amhaouch 1,5 miljoen euro vrijgemaakt voor het programma Beter Aanbesteden, vanaf 2021 tot en met 2024.¹ In 2021 is het programma opgestart met het formeren van een programmateam, het bouwen van een website en het uitwerken van plannen. Vanaf 2022 zijn de eerste zichtbare resultaten geboekt. Zo zijn in 2022 24 bijeenkomsten georganiseerd, waaronder de Week van Beter Aanbesteden. Daarnaast zijn er ook een aantal resultaten van projecten gepubliceerd, zoals het project 'Aanbesteden op 3 A4'. Voor een volledig overzicht van de resultaten in 2022 verwijs ik naar de resultatenvisual, die als bijlage bij de recente Kamerbrief is verstuurd.²

De leden van de VVD-fractie lezen dat het programma tot nu toe de helft van de gemeenten actief heeft bereikt. Hoe kan het dat nog maar de helft van de gemeenten actief bereikt is? Hoe gaat de minister ervoor zorgen dat in 2023 en 2024 alle gemeenten actief bereikt worden?

In 2022 is Beter Aanbesteden begonnen met het actief benaderen van alle gemeenten. In grofweg een jaar hebben de drie regiomanagers al de helft van de 342 gemeenten³ gesproken. De activiteiten van Beter Aanbesteden staan voor alle gemeenten open. De facto zal Beter Aanbesteden dus al veel meer gemeenten hebben bereikt. Ik ga er vanuit dat de overige gemeenten in de laatste twee jaar van het programma ook bereikt zullen worden. Met de regiomanagers ga ik mij ervoor inzetten dat alle gemeenten weten van Beter Aanbesteden, zodat zij ook uit zichzelf contact kunnen opnemen met een regiomanager. Daarnaast zie ik kansen in het gezamenlijk benaderen van (kleinere) gemeenten, met name als deze in dezelfde regio liggen. Zij hebben veel baat bij het onderling delen van inkoopexpertise en kunnen samen met de regiomanager wellicht zelfs een inkoop samenwerking verkennen.

De leden van de VVD-fractie constateren dat marktpartijen het beeld hebben dat zij goed op de hoogte zijn van aanbestedingsregels terwijl overheden vinden dat de marktpartijen nog beter op de hoogte kunnen zijn van de aanbestedingsregels. Wat gaat de minister doen om ervoor te zorgen dat marktpartijen in de volle breedte op de hoogte zijn van aanbestedingsregels?

Net als de leden van de VVD-fractie vind ik het belangrijk dat marktpartijen op de hoogte zijn van de aanbestedingsregels. Uiteraard is het primair aan ondernemers zelf om de wet te kennen, maar ik onderneem verschillende acties om hen hierbij te helpen. Zo heeft Beter Aanbesteden een regiomanager bedrijven. Deze kennismakelaar helpt ondernemers bij vragen, brengt ze bij elkaar en verbindt ze met aanbestedende diensten. Ook stel ik op verschillende plaatsen informatie beschikbaar over aanbesteden voor ondernemers, bijvoorbeeld op de website van Ondernemersplein⁴, TenderNed⁵ en Rijksoverheid.nl⁶. Het

¹ Kamerstuk 35 570 XIII, nr. 11.

² Kamerstuk 34 252, nr. 24.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/gemeentelijke-herindeling>.

⁴ <https://ondernemersplein.kvk.nl/werken-voor-de-overheid-via-een-aanbesteding>.

programma Beter Aanbesteden brengt aanbestedende diensten en ondernemers samen en bevordert de onderlinge dialoog⁷ door interactieve bijeenkomsten zoals marktdagen en met concrete handvatten, zoals de factsheet ‘Een goede dialoog is Beter Aanbesteden.’⁸ Ook ondernemersorganisaties als VNO-NCW/MKB Nederland informeren en adviseren hun leden actief, bijvoorbeeld via branches, ondernemersverenigingen en bedrijvenkringen.

De leden van de VVD-fractie lezen over de Week van Beter Aanbesteden; een week vol inspirerende gesprekken, verdiepingssessies, tips en nieuwe tools. Met name de verdiepingssessie (mkb-)vriendelijk inkopen werd zeer goed ontvangen. Hoe kan de minister ervoor zorgen dat deze verdiepingssessie voor een groter publiek en gedurende heel het jaar beschikbaar is? Is de minister bereid om een online variant van deze verdiepingssessie te ontwerpen en deze online te publiceren?

De sessie MKB-vriendelijk inkopen is een voorbeeld van waar Beter Aanbesteden voor staat: professioneel inkopen met oog voor elkaar. Niet alleen met de verdiepingssessie, maar bijvoorbeeld ook met concrete handvatten, zoals het project ‘Aanbesteden op 3 A4’.⁹ Het is de bedoeling om alle opgedane kennis en informatie van Beter Aanbesteden, voor zover mogelijk, op de website van PIANOo te plaatsen. Zo ook de informatie uit de verdiepingssessie. Op de website van PIANOo staat overigens al een uitgebreide pagina waarmee overheden aan de slag kunnen om MKB-vriendelijk(er) aan te besteden.¹⁰

De leden van de VVD-fractie lezen dat gemeenten, mkb-ondernemers, brancheorganisaties en ondernemersverenigingen die de aanbestedingspraktijk in hun regio wilden verbeteren in 2022 een projectsubsidie konden aanvragen. Een blik op de projecten waar deze subsidies terecht zijn gekomen leert de leden van de VVD-fractie dat de subsidie grotendeels aan gemeenten worden verleend. De leden van de VVD-fractie vragen welke acties er de komende jaren worden ondernomen om deze subsidie vaker te kunnen verlenen aan mkb-ondernemers en ondernemersverenigingen in plaats van aan gemeenten.

Van de achttien projecten onder de subsidieregeling in 2022 zijn elf projecten geïnitieerd door gemeenten, zes door ondernemers-/brancheorganisaties en één door een mkb-ondernemer. Begin 2023 is een nieuwe subsidieronde gestart. In de subsidieronde van 2023 zijn vijf projecten geïnitieerd vanuit ondernemers-/brancheorganisaties en vier projecten vanuit gemeenten. Ondernemers zijn bij acht projecten de doelgroep.

Eind 2023 volgt een derde en laatste subsidieronde. Uiteraard ga ik zelf aandacht besteden aan het openstellen van de subsidieregeling. Via de samenwerkingspartners VNG en VNO-NCW/MKB Nederland wordt dit nog eens extra onder de aandacht gebracht bij de doelgroep.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie lezen dat aanbesteden steeds meer wordt gebruikt om beleid kracht bij te zetten, bijvoorbeeld door in een aanbesteding eisen te stellen over maatschappelijk verantwoord inkopen. Deze leden zouden de minister daarbij om

⁵ <https://www.tenderned.nl/cms/nl/voor-ondernemingen>.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanbesteden>.

⁷ <https://www.piano.nl/nl/over-piano>.

⁸ <https://www.piano.nl/nl/themas/beter-aanbesteden/themas-projecten/samenwerken/factsheet-een-goede-dialoog-beter-aanbesteden>.

⁹ <https://www.piano.nl/nl/themas/beter-aanbesteden/themas-projecten/samenwerken/aanbesteden-op-3-a4-minder-paginas-meer>.

¹⁰ <https://www.piano.nl/nl/themas/mkb/aan-de-slag-met-mkb-vriendelijk-inkopen>.

verduidelijking willen vragen. Welke stappen zijn er concreet gezet in het in aanbestedingen eisen stellen over maatschappelijk en verantwoord inkopen?

Vanuit de aanbestedingsregelgeving gelden momenteel geen dwingende verplichtingen voor het stellen van eisen over maatschappelijk verantwoord inkopen. Overheden stellen hun eigen inkoopbeleid op, met eigen verplichte eisen ten aanzien van maatschappelijk verantwoord inkopen. Zo committeert het Rijk zich met de Rijksinkoopstrategie *Inkopen met impact*¹¹ aan concrete doelstellingen gerelateerd aan maatschappelijk verantwoord inkopen. Een gezamenlijke inkoopstrategie met eigen verplichte eisen ten aanzien van maatschappelijk verantwoord inkopen is ook steeds vaker te zien bij medeoverheden.

Daarnaast wordt het stellen van eisen ook op andere wijzen steeds meer gestimuleerd. Denk aan het *Manifest Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI)*, dat als onderdeel van het *Nationaal plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) 2021-2025*¹² [sinds eind 2022 door meer dan honderd partijen is ondertekend](#). Hiermee wordt de jaarlijkse publieke inkoopkracht ingezet om bij te dragen aan oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen waar Nederland voor gesteld staat.¹³ Daarnaast stelt het Rijk de MVI-criteriatool beschikbaar aan alle aanbestedende diensten met het doel om op gestandaardiseerde wijze via minimumeisen en gunningscriteria sociale, innovatieve en duurzame inkoop te realiseren.¹⁴

Ook vanuit Europa is er in toenemende mate een trend om in aanbestedingen eisen te stellen over maatschappelijk verantwoordelijk inkopen. Zo bevatten nieuwe Europese richtlijnen en verordeningen concrete eisen die via de overheidsinkoop bijdragen aan zowel sociale als milieu- en klimaatdoelstellingen.¹⁵

De leden van de D66-fractie lezen in de Monitor Beter Aanbesteden dat slechts de helft van de aanbestedende diensten aangeeft dat ze in hun aanbestedingen veel ruimte bieden voor innovatieve oplossingen van marktpartijen. Welke stappen worden er gezet om binnen alle aanbestedingen innovatie de ruimte te geven? Op welke manier wordt dit met de aanbestedende organisaties gecommuniceerd?

PIANOO biedt informatie, adviezen en praktische tips aan iedereen die zich in de publieke sector bezighoudt met het inkopen en aanbesteden van werken, leveringen en diensten. Die ondersteuning heeft ook betrekking op innovatiegericht inkopen. Denk hierbij aan innovatiepartnerschappen, *Startup in Residence* en *Small Business Innovation Research (SBIR)*.¹⁶ Eind 2021 is de werkgroep *Innovatiegericht Inkopen* opgericht, die bestaat uit

¹¹ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/28/inkopen-met-impact>. De Rijksinkoopstrategie *Inkopen met impact* is door de Kamer vastgesteld in oktober 2019 en wordt in 2023/2024 geëvalueerd en geactualiseerd door de minister van BZK. Via de jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk wordt over de resultaten gerapporteerd.

¹² Over de voortgang van het Nationaal plan MVI 2021-2025 heeft de staatssecretaris van IenW de Kamer geïnformeerd, mede namens de bewindspersonen van BZK, EZK, SZW, OCW, LNV en voor BHOS. Zie Kamerstuk 30 196, nr. 807.

¹³ De zes MVI-thema's zijn: milieu en biodiversiteit, klimaat, circulair (inclusief biobased), Internationale Sociale Voorwaarden (ISV ofwel ketenverantwoordelijkheid), diversiteit en inclusie en social return.

¹⁴ Voor meer informatie over de MVI-criteriatool zie: <https://www.mvicriteria.nl/nl/Over%20MVI-criteria>.

¹⁵ Enkele voorbeelden van deze richtlijnen en verordeningen zijn: de Regeling bevordering schone wegvoertuigen, de Batterijenverordening, de Energie-efficiëntie richtlijn, de Verordening voor een nettonul industrie en de Bouwmaterialenverordening.

¹⁶ <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documents/Instrumenten-Innovatiegericht-inkopen-augustus2018.pdf>.

koplopers en wetenschappers op dit gebied. Onder aansturing van PIANOo inspireren en stimuleren zij overheden om meer innovatiegericht in te kopen.¹⁷

Inkoop door overheden kan innovatie vanuit de markt stimuleren, bijvoorbeeld door eisen te stellen aan duurzaamheid en technologische innovatie van in te kopen producten en diensten. In mijn brief van 21 december 2022 heb ik aangegeven dat ik zie hoe de ondersteuning van innovatiegericht inkopen verbeterd kan worden.¹⁸

De leden van de D66-fractie weten dat het doel van dit kabinet is om in 2030 50% minder primaire abiotische grondstoffen te gebruiken om vervolgens volledig circulair te zijn in 2050. Overheden kopen jaarlijks voor 80 miljard euro in. Daarmee is de overheid (bestaande uit alle overheden) een cruciale speler in de omslag naar een circulaire economie. De leden van de D66-fractie vragen de minister op welke manier de circulaire doelen op dit moment verwerkt zijn in het Nederlandse aanbestedingsbeleid. Zijn overheden wettelijk verplicht om toe te werken naar 50% circulair aanbesteden in 2030 en volledig circulair aanbesteden in 2050? Zo niet, is de minister bereid om richting 2030 en 2050 stapsgewijs eisen op het gebied van circulariteit op te nemen in de aanbestedingseisen?

Via het *Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030*¹⁹ (NPCE), worden overheden gestimuleerd en gefaciliteerd in circulair inkopen. Een van de instrumenten hiervoor is de MVI-criteriatool, [waarin eisen en criteria zijn opgenomen om circulair inkopen toepasbaar te maken](#).²⁰ Binnen de MVI-criteriatool wordt gewerkt aan steeds ambitieuzere criteria voor circulair inkopen. Onder andere marktontwikkelingen en resultaten van de in praktijk gebrachte aanbestedingen vormen hier input voor. De jaarlijkse rapportage van de MVI-zelfevaluatiетool laat zien dat in 2022 het thema circulair steeds vaker wordt uitgevraagd en in 33% van de ruim 1.200 aanbestedingen in de onderzochte dataset wordt toegepast. Vanuit de aanbestedingsregelgeving gelden er geen dwingende verplichtingen voor het behalen van circulaire doelen met de overheidsinkoop. Net zoals het Rijk dit doet met de Rijksinkoopstrategie *Inkopen met impact*, is het aan de medeoverheden om hieraan zelf invulling te geven.²¹

Naast de Rijksinkoopstrategie *Inkopen met Impact*, heeft het Rijk zich in het Klimaatakkoord gecommitteerd om vóór 2024 tien van de inkoopcategorieën van de Rijksoverheid circulair te maken. Op dit moment worden de definities en doelen ten aanzien van circulaire inkoopcategorieën nader uitgewerkt zodat aan de hand van helder gedefinieerde KPI's gestuurd en gemonitord kan worden op de voortgang. Tijdens de aankomende evaluatie en actualisatie van de Rijksinkoopstrategie wordt verkend hoe de transitie naar een circulaire economie versneld kan worden. Bijvoorbeeld door circulariteitseisen op nieuwe productstromen van toepassing te verklaren. Daarbij is ook van belang om (aanstaande) Europese regelgeving in ogenschouw te nemen, waarin tevens eisen worden gesteld over hergebruik van grondstoffen bij aanbestedingen. Deze eisen gaan gelden voor alle (mede)overheden.

De leden van de D66-fractie hebben via het rapport 'Elke regio telt' kennisgenomen van de toenemende verschraving van vestigingen van rijksdiensten en zelfstandige bestuursorganen

¹⁷ Kamerstuk 33 009, nr. 104, p. 4.

¹⁸ Kamerstuk 33 009 nr. 119.

¹⁹ Kamerstuk 32 852, nr. 225.

²⁰ Voor meer informatie over de MVI-criteriatool zie: <https://www.mvicriteria.nl>.

²¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/28/inkopen-met-impact>.

(zbo's) in sommige regio's en clustering hiervan in de Randstad. Wat is het effect van deze clustering op de kans op aanbestedingen voor ondernemers in regio's waar rijksdiensten minder vertegenwoordigd zijn?

Het kabinet hecht belang aan een betere spreiding van rijksdiensten over het land. Naar aanleiding van het rapport *Elke regio telt!* worden structurele stappen gezet tot behoud van duurzame, sterke regio's en de ontwikkeling daarnaartoe van regio's die dat nu nog niet zijn.²² Deze stappen worden de komende maanden uitgewerkt, samen met medeoverheden en partners in de regio.

Ik vind het belangrijk dat ondernemers uit elke regio toegang tot aanbestedingen hebben, ook bij aanbestedingen vanuit de Rijksinkoop. Daar is het aanbestedingsbeleid ook op gericht. Voor de Rijksinkoop geldt dat het bereik van de aanbestedingen zich niet beperkt tot specifieke regio's.

De leden van de D66-fractie nemen kennis van de shift van inzet in 2021 en 2022 van kennisontwikkeling naar de beoogde praktijkinzet in 2023 en 2024. Op welke manier draagt de minister er zorg voor dat de beoogde inzet goed tot uiting komt? Wat is hierbij de rol van respectievelijk de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), VNO-NCW, MKB-Nederland en PIANOo?

Beter Aanbesteden is een samenwerking tussen VNG, VNO-NCW/MKB Nederland en EZK, waarbij PIANOo de uitvoering van het programma op zich neemt. Deze partijen trekken samen op bij het vaststellen van de doelen en inzet. Ik heb grote waardering voor de betrokkenheid en het enthousiasme bij de samenwerkingspartners. De jaarplannen voor 2023 en 2024 gaan specifiek in op het onder de aandacht en in de praktijk brengen van de ontwikkelde kennis. Er worden geen nieuwe projecten meer gestart om nieuwe kennis te ontwikkelen.

Eén van de actielijnen voor de regiomanagers is *Van voordoen naar zelf doen*. Voorheen organiseerden de regiomanagers zelf bijeenkomsten of marktdagen. Nu stimuleren zij partijen om deze bijeenkomsten zelf te organiseren en ondersteunen zij hen hierbij. De rol van PIANOo is dat zij het programma daadwerkelijk uitvoeren, van het (helpen bij) organiseren van bijeenkomsten, tot het onderhouden van de website over Beter Aanbesteden.²³

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie willen ten eerste markeren dat het innovatiepotentieel van onze eigen maakbedrijven bij overheidsaanbestedingen nog veel beter benut moet worden. Deze leden zijn van mening dat de overheid hierbij moet optreden als daadkrachtige 'launching customer'. Deze leden vragen of de minister het hiermee eens is en welke stappen zij hiertoe neemt, samen met andere overheden en semi-overheidsorganisaties.

Ik ben het eens met de leden van de CDA-fractie dat de overheid een belangrijke rol kan spelen om te zorgen dat innovatieve producten of diensten breder bekend worden en op de markt kunnen slagen door deze (als eerste) in te kopen. De maakindustrie staat erom bekend innovatief te zijn. Als overheden innovatie stimuleren, profiteert de maakindustrie daarvan. Dit kunnen overheden doen door een vorm van aanbesteden te kiezen waarbij marktpartijen wordt gevraagd om een vernieuwend(e) product of dienst te ontwikkelen of op te schalen

²² Kamerstuk 29 697, nr. 114.

²³ <https://www.piano.nl/nl/themas/beter-aanbesteden>.

(innovatiegericht inkopen). Aanbestedende overheden doen dit bijvoorbeeld via het door mijn ministerie ondersteunde SBIR-programma, maar ook door innovatiepartnerschappen. Overheden kunnen ook eisen stellen waardoor innovatieve producten of diensten die nieuw op de markt zijn eerder (of uitsluitend) in aanmerking komen dan minder innovatieve producten. Het is uiteindelijk aan de aanbestedende overheid zelf om te bepalen in welke mate zij innovatiegericht inkoopt.

Naar aanleiding van het rapport *Innovatie inkopen in de publieke sector* inventariseer ik samen met PIANOo waar overheden behoefte hebben om vaker innovatiegericht in te kopen en hoe we de in het rapport genoemde knelpunten kunnen wegnemen.²⁴

De leden van de CDA-fractie lezen dat tot nu toe vooral grote gemeenten zijn bereikt met het programma en in het vervolg wordt ingezet op het aanhaken van kleine gemeenten. Deze leden steunen deze inzet en vragen hoe de minister zich hiervoor inzet en hoe voorkomen wordt dat alleen grote gemeenten baat hebben bij het programma.

Vaak is het zo dat grotere gemeenten meer kennis en menskracht hebben op inkoopgebied en dus ook sneller bekend zijn met programma's als Beter Aanbesteden. Daarom is het soms lastiger om kleinere gemeenten te bereiken. Sinds de start van Beter Aanbesteden is al met de helft van alle 342 gemeenten gesproken. De activiteiten van Beter Aanbesteden staan voor alle gemeenten open. De facto zal Beter Aanbesteden dus al veel meer gemeenten hebben bereikt. Ik ga er vanuit dat de overige gemeenten in de laatste twee jaar van het programma ook bereikt zullen worden.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de minister het opgebouwde vertrouwen wil behouden en de samenwerking met partners wil doorzetten. Deze leden vragen of de minister het ermee eens is dat structurele middelen nodig blijven om deze ambitie waar te maken en, zo ja, hoeveel budget in de komende jaren beschikbaar blijft voor het voortzetten van het programma.

Het is een gedeelde wens van de samenwerkingspartners dat we de betrokkenheid en de successen van Beter Aanbesteden borgen voor de toekomst, met name de rol van de regiomanagers. Op dit moment werk ik samen met de partners uit hoe en waar dit het beste vorm kan krijgen, inclusief de middelen die hier voor nodig zijn, zodat hier ruim voor 2025 duidelijkheid over bestaat.

De leden van de CDA-fractie vragen in het verlengde hiervan ook of er een vervolg komt op de subsidieregeling voor het verbeteren van de aanbestedingspraktijk. Deze leden constateren dat de regeling erg succesvol was, omdat de budgetten voor 2022 en 2023 ruim overvraagd zijn en veel goede projecten met de subsidie zijn geholpen. Deze leden vragen de minister of zij in dit succes aanleiding ziet om de regeling te verlengen en, zo ja, met welk budget. Deze leden lezen dat in 2023 een lager budget beschikbaar was dan in 2022 en vragen wat hiervan de reden is. Deze leden vragen of de minister wil overwegen om in de komende jaren in ieder geval hetzelfde budget als in 2022 beschikbaar te stellen.

Het oorspronkelijke plan was om één subsidieronde te houden. Vanwege het grote succes is begin 2023 een nieuwe ronde opengesteld. Hiervoor moest ruimte worden gevonden in het budget. Daarom was het bedrag in 2023 lager dan in 2022. Eind 2023 volgt een derde en

²⁴ Kamerstuk 33 009, nr. 119.

laatste subsidieronde. Op dit moment zijn er geen plannen om de subsidie daarna (structureel) te verlengen, maar ik neem het voorstel van de leden van de CDA-fractie graag mee in de gesprekken met de samenwerkingspartners over de periode vanaf 2025 (zie ook mijn antwoord op vraag 13).

De leden van de CDA-fractie constateren dat de betalingsregeling MKB INFRA (voorlichting geven over en verder uitrollen van deze betalingsregeling, die gericht is op snellere betaling en op kleine schaal al succesvol is getest) een van de projecten is die voor 2023 subsidie heeft gekregen. Deze leden vinden deze subsidie een mooie stap, maar zien ook dat meer ondersteuning nodig is om bestuurders en overheidsaanbesteders mee te nemen in de landelijke uitrol en deze stap sneller te kunnen zetten. Deze leden vragen of de minister het belang van een landelijke uitrol van deze betalingsregeling deelt en of zij bereid is te bezien hoe bestuurders en overheidsaanbesteders hierin beter ondersteund kunnen worden. Deze leden vragen op welke wijze de betalingsregeling verder geïmplementeerd kan worden in de praktijk, bijvoorbeeld via opname in RAW-systematiek. Deze leden vragen welke initiatieven de minister hierin wil ontplooiën.

Ik, minister van EZK, erken het belang van snellere betaling in de bouwsector. In 2022 heb ik een inventarisatie uitgevoerd naar knelpunten in het proces van uitvoering van het werk tot aan het moment van betaling.²⁵ Daaruit bleek dat lange doorlooptijden van betaling vaak komen door elementen in het proces voorafgaand aan de ontvangst van de factuur, zoals de duur van de uitvoering en afronding van de werkzaamheden en de vaststelling en afgifte van de prestatieverklaring.

De betalingsregeling MKB INFRA adresseert die knelpunten door de facturering naar voren te halen. De subsidieregeling van Beter Aanbesteden heeft MKB INFRA in staat gesteld om voorlichting te geven over de regeling en te verkennen of verdere uitrol mogelijk is. Dit project is nog in uitvoering.²⁶ De resultaten van alle subsidieprojecten van Beter Aanbesteden worden gepubliceerd op de website van PIANOo.

Gezien de positieve resultaten steun ik een bredere toepassing van de betalingsregeling. Onlangs heb ik in gesprek met de VNG over betaaltermijnen van gemeenten, deze betalingsregeling dan ook onder de aandacht gebracht. Daarnaast zal ik dit ook bij andere overheidsopdrachtgevers, zoals het Rijksvastgoedbedrijf, Rijkswaterstaat, ProRail, het IPO en de Unie van Waterschappen, dit nog onder de aandacht brengen.

De leden van de CDA-fractie vinden het zorgelijk dat uit de Monitor Beter Aanbesteden blijkt dat de laagste prijs nog te vaak leidend is in aanbestedingsbeslissingen. Deze leden vragen of de minister cijfers heeft over hoe vaak wordt gekozen voor de laagste prijs bij de rijksoverheid en indien mogelijk ook bij decentrale overheden en semi-overheidsorganisaties. Mochten deze cijfers niet beschikbaar zijn, dan vragen deze leden of de minister bereid is hier extra onderzoek naar te doen.

Van de op TenderNed gepubliceerde aanbestedingen blijkt dat in de periode 2020-2022 ongeveer 92% wordt gegund op basis van beste prijs-kwaliteitverhouding (hierna: BPKV) en ongeveer 8% op basis van laagste prijs.²⁷ Deze cijfers geven mogelijk een licht vertekend

²⁵ Kamerstuk 31 490 nr. 320

²⁶ <https://www.mkb-infra.nl/nieuws/368-landelijke-uitrol-mkb-infra-betalingsregeling-van-start-in-nijverdal>.

²⁷ Over de periode 2020-2022 zijn er in totaal 27.058 gegunde aanbestedingen (zie: <https://www.tenderned.nl/cms/nl/aanbesteden-cijfers/aanbestedingsmonitor-2017-2022>).

beeld omdat op TenderNed voornamelijk openbare aanbestedingen worden gepubliceerd.²⁸ Uitgesplitst naar type opdracht is het percentage ‘laagste prijs’ als volgt.

	Diensten	Leveringen	Werken	Sociale en andere specifieke diensten
2020	8,59%	6,83%	16,07%	1,74%
2021	9,19%	3,69%	13,73%	1,48%
2022	8,47%	4,58%	13,29%	5,61%

In hoeverre verschillende aanbestedende diensten op ‘laagste prijs’ gunnen, staat hieronder.

	Gemeente	Inkoop-organisatie	Ministerie	Provincie	Publiekrechtelijke instelling	Speciale-sectorbedrijf	Waterschap
2020	12,97%	13,33%	8,21%	5,95%	3,64%	6,71%	12,24%
2021	10,64%	13,18%	8,33%	8,14%	4,09%	4,43%	9,82%
2022	11,85%	11,11%	7,95%	2,67%	4,71%	1,95%	5,33%

De verhouding ‘laagste prijs’ is bij onderhandse aanbestedingen²⁹ die zijn gepubliceerd op TenderNed als volgt.

	Diensten	Leveringen	Werken	Sociale en andere specifieke diensten
2020	17,60%	17,93%	47,43%	3,76%
2021	22,79%	18,88%	46,14%	2,76%
2022	22,26%	24,26%	48,41%	6,29%

De opmerking dat de laatste prijs nog te vaak leidend is, kwam ter tafel tijdens mijn werkbezoek op 31 mei 2023 en blijkt niet zo zeer uit de *Monitor Beter Aanbesteden*. Het gunnen op BPKV heeft ook niet altijd per definitie voorkeur boven ‘laagste prijs’. Bijvoorbeeld: als de betreffende overheid in de aanbesteding al hoge standaarden aan kwaliteit stelt, of als het gaat om de inkoop van relatief eenvoudige producten, is een gunning op ‘laagste prijs’ goed voorstelbaar.

De leden van de CDA-fractie willen dat op zowel nationaal, regionaal als lokaal niveau slimmer gebruik wordt gemaakt van de Europese aanbestedingsregels, zodat investeringen met belastinggeld bij voorkeur ten goede komen aan (maak)bedrijven in Nederland en Europa. Deze leden zijn van mening dat beter gekeken moet worden naar kwaliteit en

²⁸ Het is mij bekend dat gunning op laagste prijs voornamelijk voorkomt bij onderhandse aanbestedingen. Aanbestedende diensten zijn niet verplicht om onderhandse aanbestedingen te publiceren via TenderNed. De cijfers over onderhandse aanbestedingen zijn dus wellicht niet representatief voor het totaal van Nederland.

²⁹ In de *Gids Proportionaliteit* wordt grafisch weergegeven tot welke drempelbedragen het proportioneel is om te kiezen voor een onderhandse aanbesteding. Voor levering en diensten is dit drempelbedrag voor decentrale overheden 100 duizend euro en voor centrale overheden 65 duizend euro. Voor werken is dit drempelbedrag 1,5 miljoen euro. Zie hiervoor ook Voorschrift 3.4A uit de *Gids Proportionaliteit*.

bijvoorbeeld voorwaarden als duurzaamheid, levertijd en innovatiegericht inkopen. Deze leden vragen of de minister het belang hiervan inziet, zodat we Nederlandse of Europese bedrijven bewust meer kansen kunnen geven. Zo ja, dan vragen deze leden hoe de minister ervoor zorgt dat minder wordt gestuurd op de laagste prijs en meer op kwaliteit als dat betere kansen voor Nederlandse (mkb-)bedrijven oplevert.

De leden van de CDA-fractie zien ook dat het aanbesteden op de laagste prijs leidt tot oneerlijke concurrentie voor het Nederlandse en/of Europese bedrijfsleven, wanneer buitenlandse bedrijven met behulp van staatssteun lagere prijzen kunnen bieden. Deze leden vragen of de minister deze zorg deelt en of zij ook de mening deelt dat hier door het juist minder sturen op de laagste prijs iets aan gedaan kan worden.

In de meeste gevallen komt Nederlands en Europees belastinggeld ten goede aan de Nederlandse en Europese maakbedrijven. Uit cijfers van TenderNed blijkt dat in de periode van 2019-2022 ongeveer 0,5 procent van de Nederlandse aanbestedingen zijn gegund aan niet-EU bedrijven.³⁰ Het grootste deel van deze aanbestedingen is gegund aan bedrijven in Europa, zoals Noorwegen, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk, of landen die aangesloten zijn bij de *Government Procurement Agreement* (GPA), zoals Canada en de VS. Slechts enkele tientallen aanbestedingen zijn gegund aan bedrijven uit zogenoemde derde landen. Dat neemt niet weg dat ik de zorg van de leden van de CDA-fractie over oneerlijke concurrentie bij aanbestedingen begrijp, bijvoorbeeld als derde landen marktverstorende overheidssubsidie aan bedrijven geven. In mijn recente brief over aanbesteden en derde landen ga ik in op de verschillende instrumenten waarmee dergelijke ongewenste invloed beperkt kan worden.³¹

Nederland is een land dat open en internationaal verbonden is met de wereld. Door deze openheid is de welvaart in Nederland hoog en zijn Nederlandse bedrijven internationaal innovatief en concurrerend. Bedrijven uit derde landen zijn en blijven dan ook een belangrijke schakel in de toeleveringsketen. Daarnaast is het niet mogelijk om op voorhand een voorkeurspositie te verlenen aan Nederlandse of Europese bedrijven vanwege de juridische verplichtingen uit de GPA en handelsakkoorden. Op voorhand een voorkeurspositie verlenen gaat ook indirect in tegen het landenneutraal kabinetsbeleid, dat vaststelt dat leveranciers uit bepaalde landen niet categorisch uitgesloten mogen worden.³²

Aanbestedende diensten gunnen veel vaker op prijs-kwaliteit dan op laagste prijs (zie ook mijn antwoord op vraag 16). Dit zijn bijvoorbeeld criteria over kwaliteit, social return of duurzaamheid. Het kabinet stimuleert overheden met het beleid rond maatschappelijk verantwoord inkopen om hun inkoopkracht in te zetten voor het realiseren van maatschappelijke doelen in het fysieke en het sociale domein. Voor Rijksinkoop wordt in dat kader de Rijksinkoopstrategie *Inkopen met impact* gehanteerd.³³

Ook vanuit Europa worden kwalitatieve gunningscriteria gestimuleerd. Bij Europese openbare aanbestedingen wordt het gros dan ook gegund op basis van kwalitatieve gunningscriteria. Recent publiceerde de Europese Commissie het voorstel voor de *Net-Zero Industry Act* (NZIA).³⁴ Dit voorstel stimuleert Europese bedrijven om netto-nul technologieën te

³⁰ In de periode 2019-2022 gaat het om 34.531 openbare aanbestedingen (<https://www.tenderned.nl/cms/nl/aanbesteden-cijfers/aanbestedingsmonitor-2017-2022>). Daarvan zijn 180 aanbestedingen gegund aan niet-EU bedrijven.

³¹ Kamerstuk 26 485, nr. 426.

³² Kamerstuk 26 485, nr. 426.

³³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/28/inkopen-met-impact>.

produceren. Tevens worden aanbestedende diensten verplicht bij de inkoop van netto-nul technologieën een hogere waardering toe te kennen aan bedrijven die meer bijdragen aan duurzaamheid dan wettelijk is vereist. Dit stimuleert de duurzame maakindustrie en doet tegelijkertijd geen afbreuk aan het gelijke speelveld, omdat de NZIA ook geldt voor bedrijven buiten de EU.

Daarnaast is er sinds dit jaar een nieuw Europees instrument dat oneerlijke concurrentie door middel van staatssteun uit derde landen tegengaat: de Verordening buitenlandse subsidies.³⁵ Een stevige inzet van deze verordening draagt effectief bij aan het beperken van oneerlijke concurrentie bij aanbestedingen en dus ook bij aanbestedingen waar wordt gegund op basis van laagste prijs.

De leden van de CDA-fractie vinden dat, als landen de General Procurement Agreement (GPA) niet hebben getekend, decentrale overheden bedrijven uit die landen bij hun aanbesteding in beginsel moeten weigeren. Deze leden vragen wat de minister hiervan vindt, en of de huidige kaders hiervoor ruimte bieden.

Bedrijven uit landen die aangesloten zijn bij de GPA of uit landen waarmee de Europese Unie bilaterale handelsverdragen heeft over de openstelling van aanbestedingsmarkten mogen behoudens enkele uitzonderingen niet anders behandeld worden dan bedrijven uit landen van de interne markt. De aanbestedingskaders bieden ruimte om de resterende groep bedrijven uit te sluiten van aanbestedingen. De verantwoordelijkheid voor het maken van deze keuze valt echter binnen de autonomie van de aanbestedende diensten zelf. Daarbij geldt wel dat uitsluiting alleen effectief kan bij een individueel bedrijf dat in het derde land is gevestigd. Categorisch uitsluiten van bedrijven uit derde landen gaat in tegen het landenneutraal beleid van het kabinet en de Europese Unie.³⁶

De leden van de CDA-fractie vragen verder of de minister wil toelichten hoe het programma Beter Aanbesteden heeft bijgedragen aan het bieden van kansen aan bedrijven in de eigen regio bij aanbestedingen door gemeenten en provincies.

Beter Aanbesteden is gericht op decentrale overheden en hun lokale opdrachtnemers en heeft daarom regionale inkoop samenwerkingen helpen initiëren en vele regionale marktdagen en sectorale bijeenkomsten georganiseerd (zie ook het antwoord op vraag 1).

De leden van de CDA-fractie achten het essentieel dat mkb-vriendelijk inkopen uitgangspunt is in het aanbestedingsbeleid. Deze leden maken zich dan ook enige zorgen over de signalen dat overheidsopdrachtgevers, zoals het Rijksvastgoedbedrijf, steeds vaker grote meerjarige onderhoudscontracten uitschrijven en dat mkb-bedrijven hierdoor niet meer in aanmerking komen voor de aanbesteding, maar slechts kunnen meedoen als onderaannemer. Deze leden vragen of de minister deze zorg deelt en, zo ja, of zij er in de praktijk voor wil zorgen dat stapelen van opdrachten in aanbestedingen zoveel mogelijk wordt voorkomen, zodat mkb-bedrijven op basis van een gelijk speelveld kunnen meedingen. Dit is ook in lijn met de doelstellingen uit de Gids Proportionaliteit en het tegengaan van onnodig clusteren of samenvoegen en het opdelen van opdrachten in percelen of gemotiveerd afwijken.

³⁴ https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/net-zero-industry-act_en.

³⁵ Zie hiervoor ook Kamerstuk 26 485, nr. 426 en Kamerstukken 21 501-30 en 22 112, nr. 557.

³⁶ Zie hiervoor ook Kamerbrief Aanbesteden en derde landen (Kamerstuk 26 485, nr. 426) en de Kamerbrief over de kabinetsbrede inzet ten aanzien van de open strategische autonomie (OSA) van de EU (Kamerstuk 35 982, nr. 9).

Met Beter Aanbesteden zorg ik ervoor dat het mkb beter kan profiteren van de grote hoeveelheid overheidsaanbestedingen. Daarnaast informeer ik, via PIANOo, overheden over mkb-vriendelijk aanbesteden (zie ook mijn antwoord op vraag 4). Toegang tot overheidsopdrachten voor het mkb is tevens een belangrijke doelstelling van de Aanbestedingswet 2012. Zo is onnodig samenvoegen (clusteren) van opdrachten niet toegestaan. Als samenvoeging toch plaatsvindt, dan moet dit worden toegelicht in de aanbestedingsstukken

Uit onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van mijn Ministerie blijkt dat twee derde van de overheidsopdrachten wordt gegund aan het mkb.³⁷ Dat geldt voor zowel de waarde van gegunde opdrachten als het aantallen gunningen. Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) geeft aan dat zij op dit moment 62% van de opdrachten aan mkb-ondernemingen gunnen. Het RVB zet zich ervoor in dat dit aandeel stabiel blijft, bijvoorbeeld door stappen te zetten naar één onderhoudscontract per locatie. Daarmee wordt stapeling van opdrachten in de toekomst beperkt en kan efficiënter worden gewerkt. Het RVB organiseert dit najaar specifiek voor het mkb enkele regionale marktconsultaties over de opzet en inrichting hiervan. Gezien de grote variëteit aan locaties, zowel in omvang als in karakteristieken (locatie, gebruiksdoel, etc.), blijft voldoende werk voor het mkb beschikbaar.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre er streefcijfers zijn voor opdrachten aan het mkb of het aantal aanbestedingen dat gegund wordt aan het mkb. Zo nee, dan vragen deze leden of de minister wil onderzoeken of zulke streefcijfers van meerwaarde zijn om het mkb beter te laten participeren in aanbestedingen.

Op dit moment wordt ongeveer twee derde van de opdrachten aan het mkb gegund (zie ook mijn antwoord op vraag 21). Daarnaast zouden streefcijfers de uitkomst van een aanbesteding kunnen beïnvloeden, doordat voor een andere onderneming gekozen zou moeten worden dan op grond van de beste prijs-kwaliteitverhouding (of laagste prijs). Gezien het bovenstaande vind ik streefcijfers op dit moment niet nodig en onwenselijk.

De leden van de CDA-fractie zien daarnaast dat er nog ruimte is voor verbetering van de kennis bij inkopers van de overheid over het benutten van kansen voor eigen mkb-maakbedrijven. Deze leden vragen of de minister deze ruimte ook ziet en of er in het vervolg van het programma aandacht voor dit onderwerp is. Deze leden vragen welke stappen de minister hiertoe zet, samen met andere overheden en semi-overheidsorganisaties.

Een doelstelling van Beter Aanbesteden is partijen in de regio verbinden. Dit betreft niet alleen gemeenten onderling, maar ook overheden en regionale marktsectoren, zoals mkb-maakbedrijven. Zo staan er in het najaar van 2023 vijf marktdagen gepland waarbij in samenwerking met ondernemers en overheden het programma is samengesteld.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de minister in gesprek gaat met de betrokken partners over hoe het gebruik van de tenderkostenvergoeding nog meer gestimuleerd kan worden. Deze leden vragen of de minister de uitkomsten van dat gesprek met de Kamer wil delen en of de minister in die brief ook opties wil schetsen over hoe wordt ingezet op naleving van de al bestaande regels over inschrijfkosten in de Gids Proportionaliteit (voorschrift 3.8A en B) en niet op voorhand tenderkosten worden uitgesloten in aanbestedingsbeleid van aanbestedende

³⁷ Bijlage bij Kamerstuk 34 252, nr. 22. Het onderzoek wordt in 2024 herhaald.

diensten en over hoe de toepassing van de handreiking tenderkostenvergoeding verder kan worden vergroot en/of verplicht.

Net als leden van de CDA-fractie hecht ik groot belang aan het juist toepassen van tenderkostenvergoeding. Ik ga daarom ook met onder meer de medeoverheden en ondernemersorganisaties in gesprek om te bezien hoe de handreiking en de toepassing daarvan meer onder de aandacht van overheden kan worden gebracht. Ik verwacht dat uw Kamer in de eerste helft van 2024 zal worden geïnformeerd over de uitkomst van deze gesprekken.

De leden van de CDA-fractie vragen of de minister een toelichting wil geven op de regels rondom inflatiecorrectie en aanbestedingsgrenzen. Deze leden ontvangen enkele signalen dat met name kleine activiteiten in gemeenten door de inflatie en gestegen kosten boven de aanbestedingsgrens dreigen te komen, dan wel dat de vergoedingen in relatieve zin dalen. Deze leden vragen of de minister dit signaal herkent en of zij bereid is om met gemeenten in gesprek te gaan hierover.

Overheidsopdrachten met een waarde gelijk aan of hoger dan de drempelbedragen moeten Europees aanbesteed worden. De Europese drempelbedragen worden elke twee jaar vastgesteld door de Europese Commissie, waarbij ingespeeld wordt op ontwikkelingen zoals inflatie. De huidige drempelbedragen gelden tot en met 31 december 2023.

Voor opdrachten onder de Europese drempelwaarden gelden voor de keuze van de te volgen procedure de voorschriften uit de *Gids proportionaliteit*. De omvang van de opdracht is één van de aspecten waar rekening mee moet worden gehouden. Daarnaast gelden andere aspecten, zoals het aantal potentiële inschrijvers en de complexiteit van de opdracht. De huidige regelgeving biedt flexibiliteit: aanbestedende diensten kunnen afwijken van de voorschriften uit de *Gids proportionaliteit*, maar moeten dat wel motiveren ('pas toe of leg uit').

Ik herken de signalen van de CDA-fractie en ik ben hierover reeds in gesprek met verschillende stakeholders, waaronder de adviescommissie Gids Proportionaliteit. De adviescommissie Gids Proportionaliteit heeft in maart 2023 een ambtshalve advies uitgebracht over de inflatiecorrectie in relatie tot de Gids Proportionaliteit. Uiteraard sta ik ook open voor een gesprek met gemeenten.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de minister de mening deelt dat de rijksoverheid een voorbeeldrol te vervullen heeft en bovendien zelf een aanzienlijk verschil kan maken ten aanzien van duurzaam aanbesteden en inkopen.

Samen met de minister van BZK deel ik de mening dat de Rijksoverheid hier een voorbeeldrol heeft te vervullen. Het belang van deze voorbeeldrol is bekrachtigd in het Klimaatakkoord³⁸ en via de Rijksinkoopstrategie *Inkopen met impact*.³⁹ Zo was de Rijksoverheid bijvoorbeeld de eerste die circulair kantoormeubilair heeft aanbesteed. Steeds meer decentrale overheden nemen dit over. In het Klimaatakkoord is vastgesteld dat voor de gehele Rijksinkoop een strategische inkoopagenda wordt opgesteld. Over de voortgang en resultaten van de Rijksinkoopstrategie wordt jaarlijks gerapporteerd in de Jaarrapportage

³⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/06/28/klimaatakkoord>, hoofdstuk 10.

³⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/28/inkopen-met-impact>.

Bedrijfsvoering Rijk. In 2023/2024 wordt de Rijksinkoopstrategie geëvalueerd en geactualiseerd door mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het initiatief voor 'true pricing' door de gemeente Amsterdam en zien hiervoor kansen voor de rijksoverheid ter verduurzaming van het aanbestedingsbeleid. Het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam gaat onderzoeken of ze binnen de gemeente true pricing kunnen gebruiken. Een eerste stap daarin is het gebruik van CO2-beprijzing. De gemeenteraad heeft namelijk onlangs ingestemd met een aanpassing van de zogenaamde Toepassingsregel Duurzame Investerings. Hiermee kunnen ze bij elke grote investering berekenen wat de CO2-uitstoot is en wat de maatschappelijke kosten zijn van die uitstoot. Aan elke ton CO2-emissie hangt de gemeente nu een prijskaartje van €418 (in 2023). Dit is een fictieve prijs, die het bestuur meeneemt in de afweging tussen verschillende investeringen. Dankzij deze vernieuwde regel kan er een betere afweging worden gemaakt tussen investeringen. Kan de minister een reactie geven op dit initiatief en toelichten welke aanknopingspunten zij ziet voor haar eigen investeringen en inkoop?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de minister op basis van welke criteria zij aanbesteedt en inkoopt. Wordt daarin een CO2-prijs meegewogen en, indien dit het geval is, welke CO2-prijs is dat en hoe is deze berekend? Kan de minister aangeven wat haar plan is om in de toekomst de 'echte' prijs te berekenen bij aanbestedingen? Is de minister van mening dat deze prijs ook gehanteerd moet worden bij de inkoop door de rijksoverheid?

Gemeenten spelen een belangrijke rol in de klimaattransitie, niet alleen met hun beleid maar ook met hun aanbestedingen. Een gevolg hiervan is dat zij de kosten van klimaatverandering, samen met andere maatschappelijke kosten, steeds meer moeten meenemen in hun besluitvorming. De gemeente Amsterdam, maar bijvoorbeeld ook de provincie Utrecht⁴⁰, neemt hierin een actieve voortrekkersrol.

Voor de aanbestedingen zijn er voor alle overheden nu al verschillende mogelijkheden om de CO2-prestaties van leveranciers te vergelijken en mee te nemen in de selectie. Deze zijn vermeld op de website van PIANOo.⁴¹ Er kan worden gewerkt met een milieukostenindicator, milieuprestatie van gebouwen, CO2-prestatieladder, *total cost of ownership* en *life cycle costing* en CO2-beprijzing. Klimaat is in de MVI-criteriatool één van de thema's waarbij bijbehorende eisen zijn opgenomen om CO2-reductie in aanbestedingen toepasbaar te maken. Voor zover ten behoeve van investeringen of inkoop door EZK een MKBA wordt uitgevoerd, wordt daar al rekening gehouden met de maatschappelijke kosten van de uitstoot van CO2, gebaseerd op de WLO-scenario's van CPB en PBL.⁴²

Voor Rijksinkoop in algemene zin geldt de Rijksinkoopstrategie *Inkopen met impact* als uitgangspunt.⁴³ Deze strategie wordt vanaf najaar 2023 geëvalueerd en daarna geactualiseerd. CO2-beprijzing is op dit moment geen onderdeel van de Rijksinkoopstrategie. De mogelijkheid van *true pricing* in algemene zin en CO2-beprijzing worden meegenomen in de evaluatie.

⁴⁰ Beantwoording vragen van de leden Boucke en Dekker-Abdulaziz over het bericht *Provincie Utrecht gebruikt als eerste overheid in Nederland een eerlijke CO2-prijs* (2023Z01413, 16 maart 2023).

⁴¹ <https://www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen/klimaat>.

⁴² Zie onder meer: Beantwoording vragen van het lid Kröger over WLO en MKBA oliewinning Schoonebeek (2023Z00458, 14 maart 2023).

⁴³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/28/inkopen-met-impact>.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de minister ziet dat maatschappelijk verantwoord inkopen hoog op de agenda van de Europese Commissie staat en dat er in een aanbesteding steeds meer eisen worden gesteld over maatschappelijk verantwoord inkopen. Hoe kijkt de minister naar deze ontwikkeling? Is de minister het met de leden eens dat dit een ontwikkeling is die zo veel mogelijk moet worden aangemoedigd?

Voor wat betreft het dossier maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI) is de staatssecretaris van IenW coördinerend bewindspersoon. EZK is verantwoordelijk voor het aanbestedingsstelsel in Nederland en draagt er zorg voor dat dit stelsel voldoet aan nationale en Europese regelgeving. MVI krijgt in Europese regelgeving in toenemende mate een verplichtend karakter en het is mijn verwachting dat deze trend zich verder zal voortzetten.

Ik juich meer maatschappelijk verantwoord ondernemerschap toe. Aanbesteden is een nuttig begeleidend instrument om dit aan te jagen. Het is daarbij wel belangrijk dat het aanbestedingsstelsel coherent en werkbaar blijft. Daarom moet ervoor worden gewaakt dat dwingende bepalingen met betrekking tot MVI, in het bijzonder in sectorspecifieke regelgeving, passen binnen het bestaande stelsel en met elkaar verenigbaar zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de steekproef voor de meegestuurde Feitenrapportage Monitor Beter Aanbesteden 88 respondenten had. Hoeveel van deze respondenten waren maatschappelijke ondernemingen? Waren er opvallende verschillen tussen de antwoorden van maatschappelijke ondernemingen ten opzichte van die van andere marktpartijen?

Het onderzoek geeft geen specifiek inzicht in de aantallen maatschappelijke ondernemingen en de verschillen tussen maatschappelijke ondernemingen en (andere) marktpartijen.⁴⁴

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de minister concludeert dat bij aanbestedingen de laagste prijs nog vaak een doorslaggevende factor is. Ze onderschrijven de conclusie van de minister dat investeren in de dialoog nuttig en nodig blijft. In hoeverre waren maatschappelijke ondernemingen tot nu toe betrokken bij de dialoog? Is de minister voornemens om maatschappelijke ondernemingen (nog meer) bij deze dialoog te betrekken? Zo nee, waarom niet?

In mijn brief concludeer ik niet dat de laagste prijs nog vaak een doorslaggevende factor is; dit werd van ondernemerszijde ter tafel gebracht tijdens mijn werkbezoek van 31 mei 2023.⁴⁵ Uit gegevens van TenderNed blijkt dat bij de aanbestedingen die op TenderNed gepubliceerd worden ongeveer 8% op laagste prijs wordt gegund en ongeveer 92% op prijs-kwaliteitverhouding. (zie mijn antwoord op vraag 16). Bij inkoop van jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning, waarbij maatschappelijke ondernemingen vaak betrokken zijn, is gunnen enkel op laagste prijs op grond van de wet niet toegestaan.⁴⁶

Maatschappelijke ondernemingen, vaak speciale-sectorbedrijven, zijn goed betrokken bij de dialoog. Mijn collega van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft hier veel tijd en voor energie uitgetrokken. Zo is in 2018 een ondersteuningsprogramma *Inkoop en*

⁴⁴ Monitor Beter Aanbesteden, pagina 8.

⁴⁵ Kamerstuk 34 252, nr. 24, pagina 3.

⁴⁶ Zie artikel 2.12 van de Jeugdwet en artikel 2.6.4 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

Aanbesteden voor gemeenten en aanbieders ingericht.⁴⁷ Uitgangspunt van dit programma was dat inkoop in het sociaal domein moet bijdragen aan een aantal doelen, waaronder het verbeteren van de samenwerking tussen gemeenten en aanbieders. Door het programma is onder meer een workshop en handreiking dialoog tussen gemeenten en aanbieders ontwikkeld. Sinds de afronding van het programma worden de doelstellingen voortgezet door het ketenbureau i-sociaal domein. Dit gebeurt onder meer door ondersteuning en advisering op het gebied van inkoop en aanbesteden van gemeenten en aanbieders door de regioadviseurs. Daarnaast heeft uw Kamer de Wet maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 in 2022 aangenomen. Met deze wet wordt het aanbesteden voor de Jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning vereenvoudigd. Hierdoor blijft meer tijd over voor de dialoog tussen gemeenten en aanbieders. Het programma *Inkoop en Aanbesteden* is inmiddels afgerond

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat één van de thema's van het programma is het inzetten van aanbesteden als strategisch instrument om maatschappelijke doelen te bereiken. Onderschrijft de minister het standpunt van de leden van de fractie van de ChristenUnie dat maatschappelijke ondernemingen bij uitstek organisaties zijn die bijdragen aan het bereiken van deze doelen? Tegelijkertijd zien de leden dat publieke aanbestedingen deze maatschappelijke organisaties niet of nauwelijks bereiken. Deelt de minister deze conclusie? Wil de minister binnen het programma gaan inzetten op het bereiken van de ondernemingen en hun netwerken en daar gerichte acties voor opstellen? Zo nee, waarom niet?

In mijn eerdere brief heb ik gewezen op het feit dat het aanbestedingsbeleid meer en meer wordt ingezet om strategische doelen te bereiken.⁴⁸ Het is echter niet als zodanig een thema van Beter Aanbesteden, dat zich richt op professionalisering van de aanbestedingspraktijk. Voor het overige verwijs ik naar de inzet van mijn collega van VWS, zoals genoemd in mijn antwoord op vraag 31.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen daarnaast in een recent onderzoek naar de effecten van maatschappelijk verantwoord inkopen van het RIVM⁴⁹ dat 87% van de onderzochte aanbestedingen aandacht had voor maatschappelijk verantwoord inkopen. De aandacht voor het thema Internationale Sociale Voorwaarden (ISV) was echter laag. Hoe heeft het programma Beter Aanbesteden zich tot nu toe ingezet voor het stimuleren van het gebruik van de ISV als strategisch instrument om één de maatschappelijke doelen van de overheid te bereiken? Wat kan het programma Beter Aanbesteden doen om de toepassing van de ISV onder overheden (centraal en decentraal) te vergroten?

Beter Aanbesteden richt zich op professionalisering van de aanbestedingspraktijk en houdt zich als zodanig niet bezig met ISV. Het thema ISV komt uitgebreid terug in het *Nationaal Plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen*.⁵⁰ Dit betekent niet dat beide thema's compleet apart worden gehouden; uiteraard raken de onderwerpen en doelstellingen van Beter Aanbesteden en MVI (en dus ook ISV) elkaar. Daarom wordt ISV waar mogelijk en relevant onder de aandacht gebracht door Beter Aanbesteden, bijvoorbeeld tijdens bijeenkomsten.

⁴⁷ Kamerstuk 34 477, nr. 54.

⁴⁸ Kamerstuk 34 252, nr. 24, pagina 1.

⁴⁹ RIVM, mei 2023 (<https://www.rivm.nl/publicaties/effect-van-maatschappelijk-verantwoord-inkopen-door-nederlandse-overheid-in-2019-2020>)

⁵⁰ <https://www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen/ketenverantwoordelijkheid/over-ketenverantwoordelijkheid>.

De leden van de ChristenUnie-fractie menen dat uit de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2022 (Kamerstuk 31490, nr. 328) en het bovengenoemde onderzoek van het RIVM blijkt dat er onvoldoende inzicht is in de toepassing, resultaten en impact van de ISV. Deelt de minister de mening dat goede monitoring van doelen past binnen een professionele inkooppraktijk én een randvoorwaarde is voor maatschappelijk verantwoord inkopen? Wat kan de minister doen om de monitoring van de ISV te verbeteren, zowel onder centrale als decentrale overheden?

Samen met de minister van BZK deel ik de mening van de leden van de ChristenUnie-fractie dat goede monitoring van doelen past binnen een professionele inkooppraktijk en een randvoorwaarde is voor maatschappelijk verantwoord inkopen. Om de monitoring van MVI te verbeteren wordt in het kader van het *Nationaal Plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) 2021-2025* namens de zeven MVI-beleidsdepartementen in het najaar van 2023 een onderzoek uitgevoerd dat moet zorgen voor heldere definities van de verschillende MVI-thema's, duidelijke, meetbare en uitvoerbare doelstellingen en daarvan afgeleide KPI's. Daarnaast zal de uitkomst van het onderzoek ook bijdragen aan het richting geven voor effectief gebruik van bestaande en eventueel nieuw te ontwikkelen monitoringsprocessen en -instrumenten. De toepassing van ISV en de in dat kader relevante monitoring van (resultaten van) MVOI-contractmanagement bij overheden en het Rijk vallen binnen het bereik van dit onderzoek. Daarnaast is in de *Uitvoeringsagenda ISV* toegezegd de monitoring van ISV (zowel de toepassing als de opvolging in het contractmanagement die daarop zou moeten volgen) te verbeteren.^{51,52}

Een belangrijke tool die op dit moment wordt gebruikt voor de monitoring van MVI, waaronder ISV, is de *MVI-Zelfevaluatietool* (MVI-ZET).⁵³ Een prioritaire uitdaging voor de toekomst, die daarom ook onderdeel uitmaakt van het eerder benoemde onderzoek naar monitoring van MVI, is monitoring van het contractmanagement van MVI (waaronder ISV) en de resultaten die dat tijdens de contractfase oplevert. . Op dit moment ligt de focus in de beschikbare tools op informatie over de aanbestedingsfase. In juli 2023 is een eerste update van deze tool doorgevoerd met betrekking tot de vragenlijst voor rijksaanbestedingen. Daarmee zijn enkele onduidelijkheden in de vraagstelling, ook met betrekking tot ISV, weggenomen, waardoor de zelfevaluatietool in de toekomst betrouwbaardere data zal opleveren.

De leden van de ChristenUnie-fractie zien in de meegestuurde Feitenrapportage Monitor Beter Aanbesteden dat 84% van de marktpartijen aangeeft dat ze de beleidsdoelen of maatschappelijke doelen kennen en begrijpen. Hoe kan het dat de toepassing van de ISV nog steeds ver achterblijft ten opzichte van andere doelen? Deelt de minister de zorgen van de leden, mede in het licht van het uitgangspunt van de overheid om zich in te zetten voor een integrale benadering van maatschappelijk verantwoord inkopen (waarin ook ISV een thema is), zoals verwoord in het Nationaal Plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2021-2025 (Kamerstuk 30196, nr. 746)?

Het kabinet deelt de zorgen van de leden van de ChristenUnie-fractie, over het achterblijven van de toepassing van ISV. Sinds de invoering van het ISV-beleidskader in 2017 hebben diverse onderzoeken en evaluaties plaatsgevonden waaruit blijkt dat de toepassing van ISV achterblijft. De bevindingen van deze onderzoeken en evaluaties en de belangrijkste

⁵¹ Kamerstuk 26 485 nr. 399, p. 11, 14-15. Zie voor een overzicht van alle acties in een infographic: <https://www.denkdoeduurzaam.nl/tools/u/uitvoeringsagenda-isv>.

⁵² Kamerstuk 26 485 nr. 399, p. 11, 14-15.

⁵³ <https://mvizet.nl>.

knelpunten zijn beschreven in de *Uitvoeringsagenda ISV*.⁵⁴ Een van de gesignaleerde knelpunten is dat wanneer ISV wordt toegepast, het contractmanagement vaak achterblijft, waardoor de eisen die aan bedrijven gesteld worden, zoals het aanleveren van een risicoanalyse en een plan van aanpak, in de praktijk vaak onvoldoende opvolging krijgen.

In de *Uitvoeringsagenda ISV* zijn verschillende acties beschreven waarmee de minister van BZK, SZW en voor BHOS, beogen deze knelpunten voor ISV binnen Rijksinkoop in 2022 t/m 2025 aan te pakken. Zo is een *Ondersteuningspunt ISV*⁵⁵ ingericht, waarbij aanbestedende diensten terecht kunnen voor praktische ondersteuning bij de toepassing van ISV. Ook is in 2023 een pilot gestart gericht op het uitwisselen van sectorspecifieke kennis op het gebied van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO) met inkopers en contractmanagers. Voor een volledig overzicht van alle acties uit de *Uitvoeringsagenda ISV* verwijst de minister van BZK u graag naar de infographic.⁵⁶

Tot slot wordt ingezet op een meer integrale benadering van MVOI, waarvan ISV vanzelfsprekend onderdeel uitmaakt, conform de hoofdlijn *Integrale aanpak van MVI* van het *Nationaal Plan MVI*. De vraag hoe tot een meer integrale benadering van MVOI gekomen kan worden, zal ook deel uitmaken van de evaluatie en actualisatie van de Rijksinkoopstrategie *Inkopen met Impact* (zie ook mijn antwoord op vragen 28 en 29).

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen tenslotte dat het gebruik van de tenderkostenvergoeding laag is. Voorts lezen de leden in het onderzoek over de tenderkostenvergoedingen concrete suggesties van de focusgroep om meer bewustwording rondom tenderkostenvergoeding te creëren en het onderwerp tenderkostenvergoeding meer in te bedden in het aanbestedingsproces. Wat is de reflectie van de minister op deze suggesties? Wil de minister deze suggesties overnemen om in de praktijk toe te gaan passen? Zo nee, waarom niet?

Ik vind het belangrijk dat er voldoende oog is voor tenderkostenvergoeding. Zoals ik ook al in mijn Kamerbrief heb aangekondigd, ga ik met VNO-NCW/MKB Nederland en medeoverheden in gesprek om te kijken hoe we het gebruik hiervan verder kunnen stimuleren. De eerste gesprekken zullen naar verwachting nog dit jaar plaatsvinden. Tijdens de gesprekken zal ik deze suggesties met VNO-NCW/MKB Nederland en de VNG bespreken en samen bepalen welke daarvan de juiste stimulans bieden voor het gebruik van tenderkostenvergoeding en daarnaast haalbaar en uitvoerbaar zijn.

⁵⁴ Kamerstuk 26 485 nr. 399.

⁵⁵ Zie hiervoor de website van PIANOo: <https://www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen/ketenverantwoordelijkheid/toelichting/hulp-bij>.

⁵⁶ <https://www.denkdoeduurzaam.nl/tools/u/uitvoeringsagenda-isv>.