

## Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

### 781

Vragen van de leden **Heemskerk** en **Van Dam** (beiden PvdA) aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Economische Zaken over *naleving van de Europese aanbestedingsregels in Eindhoven*. (Ingezonden 11 december 2003)

- 1  
Kent u de uitspraken van professor Telgen dat de gemeente Eindhoven op grote schaal de Europese aanbestedingsregels overtreedt?<sup>1</sup>
- 2  
Is dit bericht waar? Zo ja, hoe kan dit?
- 3  
Beschikt u over voldoende informatie om het realiteitsgehalte van de uitspraken van professor Telgen te beoordelen? Zo ja, deelt u zijn opvatting dat de regels voor Europese aanbesteding in slechts 20 tot 30 procent van de gevallen worden nageleefd en dat de gemeente Eindhoven op nog grotere schaal de regels negeert? Zo neen, bent u bereid onderzoek te doen naar de naleving van deze regels door de gemeenten, in het bijzonder door de gemeente Eindhoven?
- 4  
Kunt u ingaan op de stelling dat tal van gemeenten fors zouden kunnen

besparen op de inkoop van producten en diensten?

- 5  
Op welke wijze en door wie wordt toezicht gehouden op de naleving van de regels voor Europese aanbesteding door Nederlandse gemeenten? Is een aanscherping op dit toezicht te verwachten?
- 6  
Op welke organisaties (anders dan gemeenten) zijn de Europese aanbestedingsregels van toepassing en hoe zijn de ervaringen hiermee?
- 7  
Hoe kan worden tegengegaan dat opdrachten kunstmatig in stukken worden geknipt om onder de Europese aanbestedingsregels uit te komen?
- 8  
Welke maatregelen gaat u nemen tegen gemeenten die zich niet blijken te hebben gehouden aan de aanbestedingsregels?
- 9  
Deelt u, meer in het algemeen, de mening dat naleving van regels nooit een vanzelfsprekendheid is, maar dat tegenover iedere regel handhavingscapaciteit moet worden gezet?

<sup>1</sup> Eindhovens Dagblad, 6 december jl., «Eindhoven saboteert wetgeving».

### Antwoord

Antwoord van minister **Remkes** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), mede namens de minister van Economische Zaken. (Ontvangen 9 februari 2004), zie ook Aanhangsel Handelingen nr. 517, vergaderjaar 2003–2004

- 1  
Ja.
- 2  
Naar aanleiding van deze vraag heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een ambtsbericht ingewonnen bij de gemeente Eindhoven. Kort samengevat heeft het college van B&W het volgende antwoord gegeven: professor Telgen heeft op verzoek van de Rekenkamercommissie een onderzoek uitgevoerd naar de inkoopfunctie binnen de gemeente Eindhoven. Zijn onderzoek is verwerkt in het rapport van de Rekenkamercommissie. Het college van B&W herkent zich niet in het beeld dat door de uitspraken van professor Telgen is opgeroepen. Vooral van een eventuele suggestie dat er sprake zou zijn van een doelbewust overtreden van de Europese aanbestedingsregels neemt het college met kracht afstand. Volgens dit samengevatte antwoord van de gemeente Eindhoven is het bericht naar het oordeel van B&W

niet waar. Het rapport van de Rekenkamercommissie is in de raadsvergadering van 26 januari besproken. De raad heeft unaniem de conclusies van het Rekenkamerrapport op hoofdlijnen overgenomen. De hoofdconclusies uit het onderzoek zijn:

1. De gemeente Eindhoven beschikt niet over een adequaat inkoop- en aanbestedingsbeleid, alsmede niet over een adequate inkoop(beheer)organisatie.

2. Tevens dat:

- a. er een besparingspotentieel voor de inkoop bestaat;
- b. de gemeente (op termijn, in het licht van wettelijke en maatschappelijke ontwikkelingen) grote juridische en financiële risico's loopt.

3

Er dient in de eerste plaats een onderscheid gemaakt te worden tussen de uitspraken die professor Telgen gedaan heeft met betrekking tot het aanbestedingsbeleid van Eindhoven en met betrekking tot het aanbestedingsbeleid van de Nederlandse overheid in zijn algemeenheid. Wat betreft Eindhoven is in het antwoord op de tweede vraag aangegeven, dat Eindhoven zich niet herkent in het beeld dat door de uitspraken van professor Telgen is opgeroepen.

De minister van Economische Zaken heeft oktober jongstleden het bureau Significant opdracht gegeven te onderzoeken hoe het is gesteld met de naleving van de Europese aanbestedingsregels van de Nederlandse overheid in zijn algemeenheid. Het onderzoek richt zich zowel op de Rijksoverheid, als op provinciën, gemeentes, waterschappen en de publiekrechtelijke instellingen. De minister van Economische Zaken zal de Tweede Kamer van de resultaten van dit onderzoek op de hoogte brengen met de brief waarbij hij uitvoering geeft aan de actie die is toegezegd aan de Kamer om een visie op een nieuw juridisch kader voor het aanbestedingsbeleid uiteen te zetten. Wat betreft Eindhoven is er geen reden om een onderzoek te doen omdat dit door de Rekenkamercommissie van Eindhoven is gedaan met de hulp van het onderzoeksbureau Significant dat door professor Telgen geleid wordt.

4

Besparingen kunnen soms aanzienlijk zijn. Voorbeelden van besparingen zijn:

- aanbesteding telecomverkeer overheid: verwachting 18% korting op huidige marktтарieven;
- Aanbesteding openbare vervoersnetwerken in Zeeland en Limburg: respectievelijk 15% en 30% meer buskilometers bij een gelijk kostenniveau;
- Gemeente Rotterdam: gemiddeld jaarlijks 14% besparing;
- Gemeente Delft: 10% besparing op inkoopvolume.

Verwezen zij verder naar:

Kamerstukken II, 1999–2000, 26 966, nr. 1, bladzijde 5; document lid: KST43124.

5

Benadeelde (potentiële) inschrijvers kunnen zich ingeval van niet-naleving van de Europese aanbestedingsverplichtingen tot de civiele rechter of de Raad van Arbitrage voor de Bouw wenden. Daarnaast kunnen zij zich ook met een klacht tot de Europese Commissie wenden. Voorts bestaat sinds 1 januari 2004 op grond van de nieuwe Gemeentewet de verplichting voor gemeenten om hun jaarrekening te laten controleren door een accountant. Het belangrijkste en meest ingrijpend is artikel 213, dat de taken van de accountant omschrijft. Hij moet onder andere toezien op de rechtmatigheid van de gemeentelijke uitgaven. Onder rechtmatigheidstoetsing in het kader van de accountantscontrole valt onder andere een toets op de naleving van de Europese aanbestedingsregels. Artikel 213 biedt de gemeenteraad, die opdrachtgever is voor de accountant, ook nog de mogelijkheid nadere regels te stellen met betrekking tot de reikwijdte van en de verslaglegging omtrent de accountantscontrole. Bij het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (Staatsblad 2003, nr. 362), zijn nadere regels gesteld ter uitvoering van artikel 213. Onder meer zijn in dat Besluit goedkeuringstoleranties aangegeven. Niet rechtmatig gedane bestedingen kunnen bij overschrijding van deze goedkeuringstoleranties leiden tot een afkeurende accountantsverklaring. Wat het effect

van deze controle op de naleving van de aanbestedingsregels zal zijn, moet afgewacht worden.

6

De Europese aanbestedingsrichtlijnen voor diensten, leveringen en werken geven als definitie voor het begrip aanbestedende dienst<sup>1</sup>:

«de Staat, de territoriale lichamen, publiekrechtelijke instellingen en verenigingen gevormd door een of meer van deze lichamen of instellingen.» De Richtlijnen doelen op:

- de Staat: onder andere ministeries en Hoge Colleges van Staat
- Territoriaal lichaam: provincies/gemeenten/waterschappen
- Publiekrechtelijke instellingen: onder andere bedrijfs- en productschappen, zelfstandige bestuursorganen die eigen rechtspersoonlijkheid hebben
- Samenwerkingsverbanden van deze overheden
- Rechtspersoonlijkheid bezittende bedrijven en instellingen waarin de overheid bestuurlijk, beleidsmatig, financieel of beheersmatig een overwegende invloed heeft en die taken van algemeen belang uitvoeren, waaronder ook universiteiten en hogescholen, onderzoeksinstellingen, instellingen in de (volks)gezondheidszorg, enz. Tenslotte gelden de richtlijnen eveneens voor bepaalde opdrachten die de overheid niet zelf aanbesteedt, maar waarvan de overheid wel meer dan 50% subsidieert.

7

Aan het in strijd met de aanbestedingsrichtlijnen opknippen van opdrachten kan een aantal redenen ten grondslag liggen. Een aanbestedende dienst kan zich niet bewust zijn van de geldende regels, deze verkeerd toepassen (bijvoorbeeld als gevolg van interpretatieproblemen) of bewust ontduiken. Ten aanzien van onbewust opknippen of verkeerde toepassing is het geven van voorlichting de aangewezen weg om dit tegen te gaan. Er loopt al enige tijd een project onder de naam PIA (Professioneel Inkopen en Aanbesteden) dat erop gericht is het aanbestedingsgedrag van de rijksoverheid te verbeteren. Er wordt in het kader van dit project ook

samengewerkt met decentrale overheden. Het opzettelijk opknippen kan gesignaleerd worden tijdens de controle op rechtmatigheid die door de accountants vanaf dit jaar op de gemeentelijke jaarrekeningen moet worden uitgeoefend.

8

Het inkoopbeleid van een gemeente valt binnen haar eigen autonome bevoegdheden. Daarop bestaat geen vorm van preventief toezicht. Zoals in het antwoord op vraag 5 is aangegeven berust de primaire vorm van toezicht bij de civiele rechter of de Raad van Arbitrage voor de Bouw. Ook is genoemd de mogelijkheid van het indienen van een klacht bij de Europese Commissie. Indien een (potentiële) inschrijver zich met een klacht tot de minister van Economische Zaken of Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wendt, zal één van deze ministers de betrokken gemeente om inlichtingen vragen en zo nodig aandrang uitoefenen tot naleving van de aanbestedingsregels. In een zeer ernstig, evident geval kan een aanbestedingsbeslissing op grond van artikel 268 Gemeentewet vernietigd worden. Omdat aanbestedingsbeslissingen privaatrechtelijk van aard zijn kunnen deze niet meer vernietigd worden na verloop van dertien weken (artikel 10:39 Algemene wet bestuursrecht). Tot op heden is het niet voorgekomen dat een aanbestedingsbeslissing van een gemeente door de Kroon vernietigd is. In veel gevallen is er ruimte voor verschillende interpretatie. Deze gevallen kunnen beter door de civiele rechter beoordeeld worden.

9

In de moderne samenleving gelden vele gedragsregels die de omgang tussen mensen en organisaties in het sociale verkeer bepalen. Het overgrote deel van de mensen volgt die regels min of meer spontaan op. Het is juist dat voor de naleving van elke gedragsregel steeds een bepaalde prikkel moet bestaan. Als die prikkel verdwijnt bestaat ook het risico dat de desbetreffende regel onzichtbaar wordt (bijvoorbeeld als het een ongeschreven regel betreft) of niet meer wordt nageleefd (bijvoorbeeld als het een door de overheid gegeven regel betreft). Maar die prikkel hoeft niet steeds te bestaan in een handhavingsactiviteit

van de overheid. Er zijn vele sturingsrelaties denkbaar die erop gericht zijn mensen tot naleving te brengen. Dit kunnen sociaal-maatschappelijke relaties zijn, maar ook gezags- en toezichtsrelaties. Zo kan een gemeente via een gezagsrelatie een zelfstandig uitvoerende dienst tot naleving van de desbetreffende regels brengen of kan, om bij het onderhavige geval van de Europese aanbestedingen te blijven, accountantscontrole bijdragen tot naleving. Zo beschouwd is het dus niet nodig tegenover iedere regel handhavingscapaciteit in te zetten.

---

<sup>1</sup> Art. 1 sub b van zowel de Richtlijn 92/50/EEG, 93/36/EEG en 93/37/EEG (alle zoals aangepast door Richtlijn 97/52/EG).