

Ministerie van Economische Zaken,
Landbouw en Innovatie

> Retouradres Postbus 20101 2500 EC Den Haag

De Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 22
2513 AA 's-GRAVENHAGE

**Directoraat-generaal voor
Energie, Telecom en Markten**

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 30
2594 AV Den Haag

Postadres
Postbus 20101
2500 EC Den Haag

Factuuradres
Postbus 16180
2500 BD Den Haag

T 070 379 8911 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/eleni

Datum 17 december 2010

Betreft Conceptreactie op Groenboek over de bevordering van het elektronisch aanbesteden in de EU

Ons kenmerk
ETM / 10191284

Bijlage(n)
1

Inleiding

Op 18 oktober 2010 heeft de Europese Commissie een Groenboek over de bevordering van het elektronisch aanbesteden in de EU gepubliceerd. In de bijlage bij deze brief treft u de conceptreactie van het kabinet op het Groenboek aan.

Doel van het Groenboek

In de Europese Digitale Agenda heeft de Europese Commissie een Witboek aangekondigd waarin de stappen staan die de Commissie zal nemen om een onderling gekoppelde aanbestedingsinfrastructuur op te zetten. Dit Groenboek vormt de voorbereiding voor de totstandkoming van het Witboek. In het Groenboek analyseert de Commissie waarom het gebruik van elektronische aanbestedingssystemen ver achterblijft bij de ambities die in 2005 zijn gesteld. Vervolgens bevat het Groenboek een aantal opties voor beleid. Belanghebbenden kunnen door het beantwoorden van een vijftiental vragen aangeven wat zij vinden van de analyse en van de beleidsopties.

Dit Groenboek gaat over elektronisch aanbesteden. Er komt een apart Groenboek over de brede herziening van het algemene EU-kader voor overheidsopdrachten.

Korte weergave van de conceptreactie

Nederland verwelkomt het Groenboek en onderschrijft het belang van elektronisch aanbesteden. In de conceptreactie wordt aangegeven dat Nederland de door de Commissie geïdentificeerde knelpunten bij elektronisch aanbesteden herkent.

Ten aanzien van mogelijke maatregelen om het elektronisch aanbesteden te bevorderen, zou de Europese Unie zich naar het oordeel van Nederland moeten richten op het verbeteren van de praktijk van het elektronisch aanbesteden, en niet op het verzwaren van het wetgevend kader. De Commissie kan op twee manieren een wezenlijke bijdrage leveren aan de bevordering van elektronisch aanbesteden. Ten eerste kan de Commissie stimulerende en faciliterende maatregelen nemen, zoals het delen van beste praktijken en het bundelen van kennis en expertise. Ten tweede kan de Europese Commissie een belangrijke rol spelen bij het vergroten van de interconnectiviteit en de interoperabiliteit van de verschillende nationale aanbestedingssystemen.

Nederland onderstreept dat het grote waarde hecht aan de verbetering van de toegankelijkheid van overheidsopdrachten voor het midden- en kleinbedrijf. De bevordering van elektronisch aanbesteden vergroot die toegankelijkheid in belangrijke mate.

Nederlands beleid elektronisch aanbesteden

Dit kabinet wil het gebruik van elektronische middelen bij inkoop- en aanbestedingsprocedures in Nederland bevorderen om daarmee de werking van het inkoop- en aanbestedingsproces te verbeteren. De regering geeft hier invulling aan door de ontwikkeling van een centraal systeem voor elektronisch aanbesteden, TenderNed. Het wetsvoorstel Aanbestedingswet stelt het gebruik van TenderNed voor elektronische aankondigingen verplicht. Overige onderdelen van TenderNed, zoals een module voor elektronisch inschrijven op overheidsopdrachten, zullen op vrijwillige basis beschikbaar zijn.

De kansen die het Nederlandse kabinet ziet met het gebruik van elektronische middelen, sluiten in grote lijnen aan bij het Groenboek van de Commissie. Het gaat hierbij om verbetering van uniformiteit, professionaliteit en toegankelijkheid, alsmede het terugdringen van lasten en de verbetering van de naleving van de aanbestedingsregels.

(w.g.) drs. M.J.M. Verhagen
Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Conceptkabinetsreactie Groenboek over de bevordering van elektronisch aanbesteden in de EU

Het Nederlandse kabinet verwelkomt het Groenboek over de bevordering van elektronisch aanbesteden in de EU. Nederland onderschrijft het belang van elektronisch aanbesteden zoals de Europese Commissie dat in het Groenboek verwoordt. Het Nederlandse kabinet herkent de analyse van de Commissie over de knelpunten en is van mening dat de Europese Unie een belangrijke rol kan vervullen bij de bevordering van elektronisch aanbesteden.

Nederlandse visie

In het Groenboek geeft de Commissie een aantal belangrijke voorzetten. Het Nederlandse kabinet wil het gebruik van elektronische middelen bij inkoop- en aanbestedingsprocedures in Nederland bevorderen om daarmee de werking van het inkoop- en aanbestedingsproces te verbeteren. Het Nederlandse kabinet is van mening dat de Europese Unie zich zou moeten richten op het verbeteren van de praktijk van het elektronisch aanbesteden en niet op het verzwaren van het betreffende wetgevende kader. In de visie van het Nederlandse kabinet kan de Commissie op twee manieren een wezenlijke bijdrage leveren. Ten eerste kan de Commissie stimulerende en faciliterende maatregelen nemen zoals het delen van goede ervaringen en het bundelen van kennis en expertise. Ten tweede kan de Europese Commissie een belangrijke rol spelen bij het vergroten van de interconnectiviteit en de interoperabiliteit van de verschillende nationale aanbestedingssystemen. Twee belangrijke elementen hierbij zijn de ontwikkeling van standaarden en het ontwikkelen op Europees niveau van een platform/interface waar nationale systemen aan kunnen koppelen. Het is in de visie van Nederland niet nodig dat de Commissie een compleet systeem beschikbaar stelt. Nederland geeft in beginsel de voorkeur aan de doorontwikkeling van initiatieven op nationaal niveau. Standaardisering maakt het voor ondernemers gemakkelijker om zich voor te bereiden op elektronisch aanbesteden en om deel te nemen aan grensoverschrijdende aanbestedingen. Een platform/interface op Europees niveau maakt het mogelijk dat de verschillende nationale aanbestedingssystemen met elkaar kunnen communiceren en zakelijke informatie kan worden uitgewisseld. Het Nederlandse kabinet deelt het streven van de Commissie om aanbestedingsprocedures toegankelijker te maken voor het midden- en kleinbedrijf. De beleidsvoorstellen uit het Groenboek dragen hier in belangrijke mate aan bij.

Vraagpunten Europese Commissie

Analyse knelpunten

Met de eerste twee vragen uit het Groenboek wil de Commissie inzicht krijgen in de problemen die de uitrol van het elektronisch aanbesteden hinderen. Het Groenboek constateert dat de technologie voor elektronisch aanbesteden voorhanden is. In die zin is de doelstelling in de Manchester declaratie uit 2005, die nastreeft om in 2010 100% van alle aanbestedingen elektronisch uit te kunnen voeren, gerealiseerd. De andere doelstelling, dat 50% van alle aanbestedingen ook daadwerkelijk elektronisch verloopt, is niet gehaald. Aanbestedende diensten zijn verplicht om Europese aanbestedingen elektronisch aan te kondigen via TED en op grond van het wetsvoorstel Aanbestedingswet in Nederland straks ook via TenderNed. Daarnaast zijn er private aanbieders van elektronische aankondigingssystemen in Nederland. Er zijn daarnaast meerdere aanbieders van aanbestedingsystemen op de markt die ook elektronische inschrijving en elektronische toegang tot documenten bieden. Siemens en Timelex schatten in hun evaluatierapport in dat het gebruik van elektronische aanbestedingssystemen niet boven een Europees gemiddelde van vijf procent uitkomt. Het Nederlandse kabinet heeft geen indicatie dat het werkelijke gebruik in Nederland hoger ligt.

De Commissie identificeert de volgende knelpunten:

- Terughoudendheid en angsten bij aanbestedende diensten en leveranciers;
- Onvoldoende standaardisering in e-aanbestedingsprocessen;
- Ontbreken van hulpmiddelen ter vergemakkelijking van wederzijdse erkenning van nationale elektronische oplossingen;
- Lastige technische vereisten, met name inzake de authenticatie van inschrijvers;

- Omgaan met de variërende snelheid van de overstap naar e-aanbesteding.

Het Nederlandse kabinet herkent deze door de Commissie geïdentificeerde knelpunten en vraagt daarnaast aandacht voor het volgende:

- Het voorkomen dat ondernemers een digitale sleutelbos (voor elk elektronisch aanbestedingssysteem aparte inloggegevens en hard-/software) krijgen als elke lidstaat een of meer systemen operationeel heeft. Dat zal kostenverhogend in plaats van kostenverlagend werken en een negatieve invloed hebben op de bereidheid van ondernemingen om te investeren in instrumenten voor elektronisch aanbesteden.
- Het verkleinen van de taalbarrière in de Europese Unie die het grensoverschrijdend deelnemen aan aanbestedingsprocedures belemmert. Elektronische oplossingen kunnen dit probleem niet wegnemen, maar het wel kleiner maken.

Prioriteiten voor acties op EU niveau

Met de vragen drie tot en met zes uit het Groenboek wil de Commissie onderzoeken welke maatregelen de Europese wetgever zou kunnen nemen om elektronisch aanbesteden te bevorderen.

Het Nederlandse kabinet is van mening dat acties op EU-niveau gericht moeten zijn op het oplossen van problemen in de praktijk van het elektronisch aanbesteden en niet zozeer op het verzwaren van het betreffende wettelijk kader. Het huidige wettelijk kader biedt voldoende ruimte om het elektronisch aanbesteden verder te ontwikkelen. Ontwikkelingen op ICT-gebied gaan snel. Het risico is groot dat wettelijke vereisten snel niet meer passen bij de praktijk. In dat geval zouden die eisen zelfs beknellend kunnen gaan werken, zeker als er een gat ontstaat tussen de technische ontwikkelingen aan de ene kant en de aanpassing van de regelgeving aan de andere kant. De grootte van dat gat is uiteraard afhankelijk van de hoeveelheid details in de regelgeving en van het regelgevingniveau.

In sommige gevallen kan een verlichting van het wetgevend kader het elektronisch aanbesteden in de praktijk vergemakkelijken. De eisen waar aanbestedende diensten in het kader van de informatiebeveiliging tijdens een elektronische procedure aan moeten voldoen op grond van bijlage X van Richtlijn 2004/18/EG (bijlage X) zijn zwaarder voor elektronische aanbesteden dan voor conventionele papieren procedures.

In antwoord op de vraag over regelgevende stimulansen vindt het Nederlandse kabinet dat de lidstaten het beste zelf kunnen inschatten of het haalbaar is om elektronische procedures verplicht voor te schrijven en dat een verplichting voor het gebruik van elektronische middelen dus niet voor de hand ligt. De haalbaarheid van zo'n verplichting kan verschillen per lidstaat. Hier zijn geen extra regels voor nodig, dit is in het huidige wettelijk kader al mogelijk.

Tevens wil de Commissie onderzoeken welke actie de EU kan nemen om grensoverschrijdende elektronische aanbestedingen te bevorderen. De EU kan naar de mening van het Nederlandse kabinet een tweeledige rol spelen bij het bevorderen van elektronisch aanbesteden. Beide leveren een bijdrage aan zowel grensoverschrijdende elektronische aanbestedingen als op elektronische aanbestedingen in een nationale context. De eerste rol zou vooral stimulerend van aard moeten zijn: materiekennis bundelen, kennis delen tussen lidstaten (bijvoorbeeld in de vorm van referentiearchitecturen en functionele/technische eisen), delen van bouwstenen enzovoorts. De invulling die hieraan is gegeven door PEPPOL en CEN BII is hiervan een goed voorbeeld.

In de tweede rol zou de Europese Unie zorg moeten dragen voor de interconnectiviteit en de interoperabiliteit van de nationale elektronische aanbestedingssystemen. Het Nederlandse kabinet is met de Commissie van mening dat de inspanningen op het gebied van standaardisering moeten worden geïntensiveerd en dat het standaardiseringsproces moet worden uitgebreid tot andere belangrijke fasen van de elektronische aanbestedingsprocedure, zoals de elektronische inschrijving en elektronisch authenticatie/identificatie. Het doel van standaardiseren moet naar de mening van het Nederlandse kabinet zijn dat verschillende elektronische aanbestedingssystemen zo zijn ingericht dat ondernemers aan verschillende elektronische aanbestedingssystemen kunnen deelnemen zonder voor elk systeem aparte soft-/hardware zoals bijvoorbeeld elektronische authenticatiemiddelen te moeten gebruiken.

In aansluiting hierop adviseert de Commissie in het Groenboek het gemeenschappelijk gebruik van kernfuncties. Uit het Groenboek is op te maken dat het gaat om een aantal gemeenschappelijke kenmerken van de verschillende nationale elektronische aanbestedingssystemen in de Europese Unie. Die gemeenschappelijke kenmerken moeten ervoor zorgen dat de nationale systemen die in Europa worden gebruikt op een vergelijkbare manier toegang bieden aan ondernemers. Het Nederlandse kabinet is het eens met de Commissie dat convergentie tot één eenvormig systeem niet wenselijk is. Naar de mening van het Nederlandse kabinet zou het doel van het benoemen van kernfuncties moeten zijn dat opdrachtgevers bijvoorbeeld digitaal offertes van in andere lidstaten gevestigde bedrijven kunnen ontvangen en bedrijven in andere lidstaten digitaal mee kunnen doen aan een aanbesteding zonder daarbij gehinderd te worden door allerlei (digitale) barrières. Naar de mening van het Nederlandse kabinet zou de Commissie hierbij de lijn moeten volgen die is uitgezet in het PEPPOL-project, waar wordt gewerkt aan kernfuncties als e-herkenning (eSignature), een virtueel bedrijven dossier (Virtual Company dossier) en een centraal aankondigingsplatform. Op Europees niveau zou een platform/interface van kernfuncties moeten worden ontwikkeld dat/die het mogelijk maakt dat de kernfuncties van de verschillende elektronische aanbestedingssystemen in de Europese Unie met elkaar kunnen communiceren. In Nederland is één kernfunctie al verankerd in het wetsvoorstel Aanbestedingswet, namelijk het verplicht gebruik van het nationale aankondigingsplatform.

Specifieke maatregelen

Met de vragen zeven tot en met elf uit het Groenboek legt de Commissie een aantal specifieke maatregelen voor ter consultatie.

De Europese Unie zou zich naar de mening van het Nederlandse kabinet niet moeten richten op het ontwikkelen van een Europees systeem. Nederland geeft in beginsel de voorkeur aan de doorontwikkeling van nationale systemen. Voor wat betreft de vraag over authenticatie en identificatie blijkt in de Nederlandse praktijk dat het gebruik van gebruikersnaam en wachtwoord, aangevuld met SMS transactiecodes, een acceptabele oplossing is.

Voor wat betreft de vraag van de Commissie over belemmeringen voor ondernemers is het Nederlandse kabinet van mening dat elektronische aanbestedingssystemen er rekening mee moeten houden dat met name het midden- en kleinbedrijf vaak geen personeel beschikbaar heeft om het hele elektronische aanbestedingsproces in een keer te doorlopen. Het midden- en kleinbedrijf heeft daarom baat bij de mogelijkheid om tussentijds informatie die is ingevoerd in het elektronisch aanbestedingssysteem op te slaan, zodat men op een later moment de draad weer kan oppakken. Een andere meerwaarde zou zijn als het elektronische aanbestedingssysteem aangeeft wanneer een gebruiker iets vergeet of een veld niet invult. Dit verlaagt de kans op fouten. In Nederland zullen deze voorzieningen worden opgenomen in het elektronische aanbestedingssysteem TenderNed.

Technische aspecten

Met de vragen twaalf tot en met veertien uit het Groenboek wil de Commissie een aantal technische aspecten onderzoeken.

Voor wat betreft de vraag over toepasselijke normen is het Nederlandse kabinet van mening dat de Commissie zich sterk zou moeten maken voor interoperabiliteit van het gehele aanbestedingsproces: het opstellen, afstemmen en vaststellen van gegevensmodellen, uitgangspunten en dergelijke die de structuur en semantiek van de gegevens beschrijven. De techniek en vormgeving van de diverse toepassingen kan verschillen, maar de berichtuitwisseling zou gestandaardiseerd moeten zijn. De inspanningen die worden geleverd in het kader van PEPPOL en CEN BII zijn hiervan een goed voorbeeld.

Voor wat betreft de vraag over open-source-oplossingen beschouwt het Nederlandse kabinet het ontwikkelen van open-source-oplossingen als een mogelijk vervolg op het opstellen en vaststellen van gegevensdefinities. Het Nederlandse kabinet geeft de Commissie wel de volgende aandachtspunten mee:

- 1) Er bestaat een grote verscheidenheid van open-source-technologieën die niet op voorhand goed met elkaar integreerbaar zijn tot één nationale oplossing.
- 2) De kans is groot dat tegen de tijd dat de verschillende componenten beschikbaar komen, de verschillende lidstaten al in een vergevorderd stadium zijn met de ontwikkeling van hun nationale systeem (of systemen).

Voor wat betreft de vraag over de eigen e-aanbestedingsoplossingen van de Commissie heeft het Nederlandse kabinet zoals hierboven gesteld in beginsel een voorkeur voor het verder uitbouwen van nationale systemen. Het is niet nodig dat de Commissie een compleet systeem ter beschikking stelt. Het beschikbaar stellen van e-Prior kan echter wel een stimulerend effect hebben. Mogelijk dat bepaalde bouwstenen bruikbaar zijn. Verder is het verstandig om kennis te nemen van gekozen uitgangspunten, concepten, architecturen en achterliggende systeemvereisten.

Voor wat betreft de laatste vraag onderstreept het Nederlandse kabinet dat het grote waarde hecht aan de verbetering van de toegankelijkheid van overheidsopdrachten voor het midden- en kleinbedrijf. De bevordering van elektronisch aanbesteden op zichzelf vergroot die toegankelijkheid in belangrijke mate. De beleidsvoorstellen in het Groenboek dragen ertoe bij dat het instrument elektronisch aanbesteden voor alle partijen makkelijker te hanteren wordt, ook voor het midden- en kleinbedrijf.