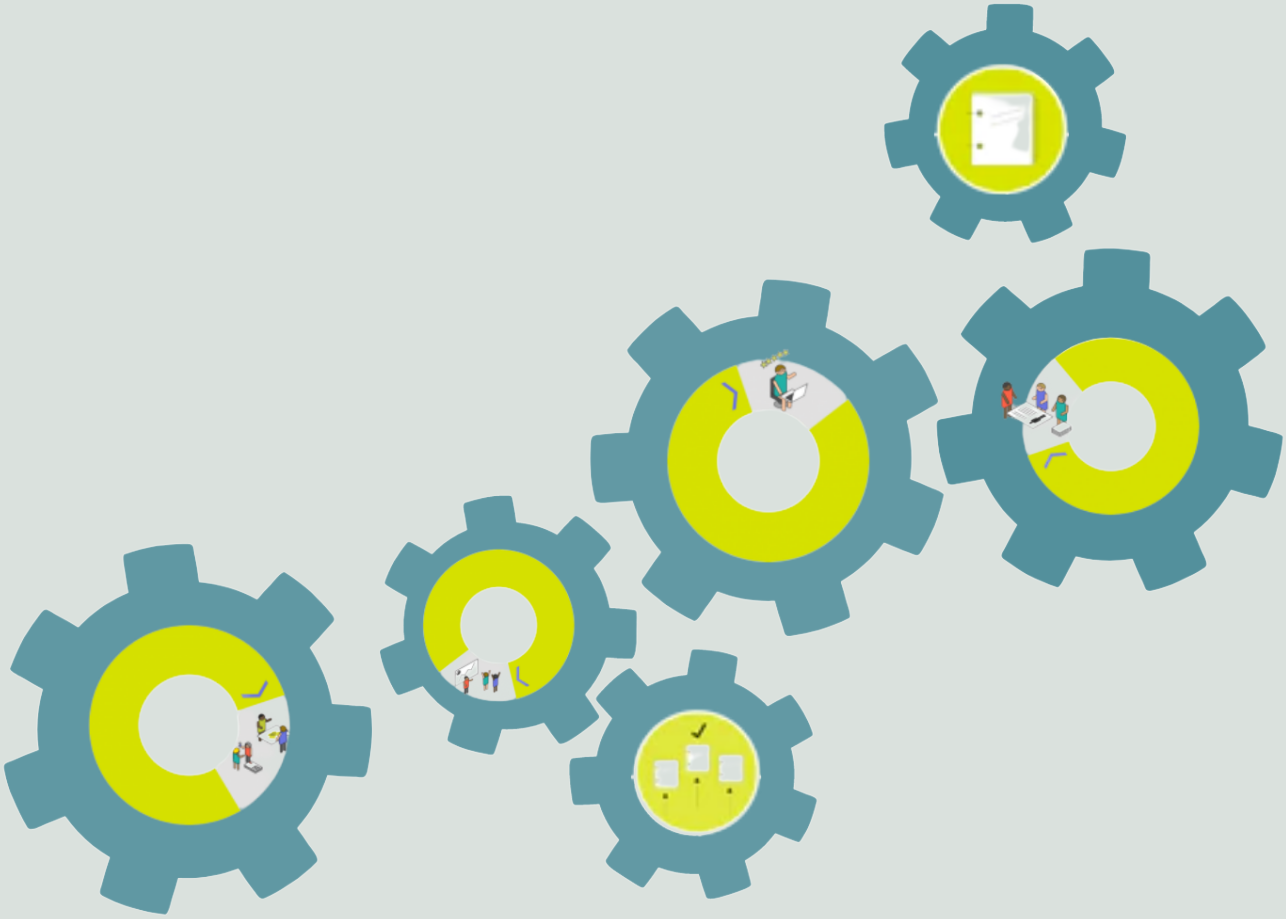
1 FEBRUARI 2022

DOELGIDS OPEN INKOOP

DE WEG NAAR EEN OPEN EN CENTRAAL INKOOPREGISTER



Open State Foundation
Open Contracting Partnership

Samenvatting

Met het project "*Open Contract Register*", onderdeel van het vierde Nationale Actieplan Open Overheid 2021-2023, hebben het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Open State Foundation gezamenlijk de handschoen opgepakt om publieke inkoopdata meer en beter openbaar te maken. De eerste fase, het gebruikersonderzoek onder Nederlandse bedrijven, brancheverenigingen, kennis organisaties en journalisten, heeft inzicht geboden in hun informatiebehoeften rondom publieke inkoop. Nu staat het ministerie van Binnenlandse Zaken voor de opgave een Open Contract Register te ontwikkelen: welke informatie en data wordt gepubliceerd en gaat dit georganiseerd worden. Hierin is het bepalen van het ambitieniveau van cruciaal belang. Het bepaalt in welke mate er invulling wordt gegeven aan de behoeften van (her)gebruikers van deze gegevens en in welke mate zij een rol kunnen spelen in publieke inkoop.

Om het ministerie van BZK te ondersteunen bij het bepalen van de ambitie, biedt dit rapport inzicht in de meerwaarde van open inkopen. Het bewijs wordt specifiek gekoppelt aan de Rijksbrede inkoopstrategie *'Inkopen met Impact'*. Ook gaat deze handreiking in op twee veelvoorkomende misverstanden rondom open inkoop - dat het (te) duur is (1) en dat publieke contracten per definitie niet openbaar gemaakt kunnen worden (2). Tot slot wordt er aan de hand van diverse internationale case studies inzicht gegeven in hoe andere landen invulling geven aan open inkopen en wat het tot nu toe daar heeft opgeleverd. Hiermee geven wij een inhoudelijke reactie op de beleidsnotitie van het ministerie van BZK van december 2021.

Open inkopen is niet alleen wenselijk, maar ook haalbaar en realistisch!

Do's

- ✓ Faciliteer alle vormen van (her)gebruik
- ✓ Publiceer data uit de gehele aanbestedingscyclus
- ✓ Prioritiseer de publicatie van contract data
- ✓ Creëer een single source of truth
- ✓ Pas het Openbaar tenzij-principe toe
- ✓ Pas de Open Contracting Data Standard (OCDS) toe
- ✓ Ontwikkel mechanismen voor consultatie en onafhankelijke monitoring

INHOUDSOPGAVE

Introductie **4**
De kracht van publieke inkoop 4
Open inkopen wordt de internationale norm 5

Open inkopen met impact **6**
Wat is open inkopen? 6
De meerwaarde voor ‘Inkopen met Impact’ 7
Bijdragen aan bredere doelstellingen 11

Misvattingen over open inkopen **13**
Niet iedereen is overtuigd 13
Twee misvattingen ontkracht 14
Tien principes voor open inkopen 16
Het publicatiebeleid 18

Case studies **19**
Crown Commercial Service, United Kingdom 19
Tenders Guru Project, Poland, Spain, Romania 20
BASE-register van overheidsopdrachten, Portugal 21
ProZorro, Oekraïne 22
CRZ-register, Slowakije 23
Check Book, New York 24

Hoe verder? **25**
Koppeling met de beleidsreactie BZK 25
Aanbevelingen gebruikersonderzoek als houvast 26

INTRODUCTIE

De kracht van publieke inkoop

Publieke aanbestedingen en inkoop (hierna inkoop) vormen tezamen één van de belangrijkste economische activiteiten van overheden. In Nederland alleen wordt via deze route per jaar €73 miljard aan publiek geld besteed aan onder andere gezondheidszorg, onderwijs, infrastructuur en veiligheid. €10 miljard hiervan worden producten en diensten door de Rijksoverheid via categoriemanagement in de markt gezet. Met deze financiële slagkracht vormt inkoop een krachtig strategisch instrument, zoals ook naar voren komt in de Rijksbrede inkoopstrategie: *'Inkopen met Impact'*. Met deze strategie neemt Nederland internationaal het voortouw in het realiseren van maatschappelijke effecten zoals duurzaamheid, innovatie en het beschermen van mensenrechten via inkoop. De internationale uitrol van de Green Deals en het leiderschap van Nederland in het Sustainable Public Procurement initiatief van de Verenigde Naties zijn hier het goede voorbeeld van.

Open inkopen wordt de internationale norm

Waar maatschappelijk verantwoord inkopen steeds meer aandacht en impact krijgt, wordt binnen de publieke sector open inkoop steeds belangrijker. Op initiatief van onder andere de G20, de Europese Commissie, de OECD en het Open Government Partnership gaan overheden over tot het proactief publiceren van publieke inkoopinformatie als open data. Het gaat met name om het openbaar maken van overheidscontracten. Waarom? De praktijk toont ook aan dat het de daadkracht van overheden om inhoudelijke/strategische inkoopdoelstellingen te realiseren vergroot. Het bij aan de efficiëntie van overheden; het levert meer ‘value for taxpayers money’ op. Daarnaast zorgt het voor een meer gelijk speelveld en draagt het bij aan publiek vertrouwen. Zo heeft een recente studie aangetoond dat het publiceren van meer informatie over aanbestedingen en contracten het aantal enkele offertes en biedingen vermindert: er kan in Europa per jaar €3.6-6.3 miljard per jaar worden bespaard. Inmiddels ontwikkelt open inkopen zich tot de internationale norm: 70 landen, aangesloten bij het Open Government Partnership, hebben zich gecommitteerd aan het transparanter maken van publieke inkoop.

Zo ook Nederland met het project *'Open Contract Register'*. En dit is ook hoog nodig: er is op dit vlak een flinke inhaalslag te maken. Gebruikersonderzoek onder bedrijven, brancheorganisaties, wetenschappers en journalisten toont aan zij op dit moment beperkte toegang hebben tot inkoopdata zoals contracten en gegevens over de oplevering. En waar de informatie wel voorhanden is, is de kwaliteit van deze data voldoende.

OPEN INKOOP MET IMPACT

Wat is open inkopen?

In de kern staat open inkopen voor het proactief publiceren van informatie als open data en het faciliteren van publieke participatie, monitoring en toezicht. Het betreft het openbaar maken van informatie en maatschappelijke betrokkenheid binnen alle fases van de inkoopketen, inclusief planning, aanbesteding, gunning, contracteren en uitvoering.

Open data is gestructureerde, gratis data, vrij van rechten van derden, die eenvoudig door computers is te lezen, hergebruiken en kan worden gekoppeld aan andere databestanden. Het bestandsformaat, de bewerkingen en de manier waarop de data wordt gepubliceerd bepaalt hoe (her)bruikbaar de data is. Zo is een PDF bestand zoals de kwartaaloverzichten van rijkscontracten niet machine leesbaar. Ook is het niet mogelijk om informatie en data uit staffels of grafieken data te hergebruiken. Door informatie machine-leesbaar te publiceren kunnen (her)gebruikers deze informatie binnen hun eigen systemen integreren en gemakkelijk op de hoogte blijven van updates. Ook biedt het de mogelijkheid relaties tussen gegevens binnen verschillende fasen van een aanbesteding gestructureerd te publiceren.

In het gebruikersonderzoek wordt meer aandacht gegeven aan hoe inkoopdata zo kan worden gepubliceerd en hoe alle verschillende (her)gebruikers hiermee aan de slag kunnen gaan.

De meerwaarde voor ‘Inkopen met Impact’

Sinds 2019 hanteert het Rijk de inkoopstrategie ‘Inkopen met Impact’: duurzaam, sociaal en innovatief inkopen is hiermee de standaard bij het Rijk. Eén van de vijf speerpunten van deze strategie stelt dat het Rijk aanspreekbaar is op resultaten en transparant handelt. Een koppeling met open inkoop is hier snel gemaakt, zeker omdat de Rijksbrede strategie erkent dat “het succes van deze inkoopstrategie zal afhangen van de wil en betrokkenheid van alle betrokkenen bij inkoop”.

Dit bovenstaande sluit geheel aan bij het idee achter open inkopen. Met zo volledig mogelijke informatie kunnen maatschappelijke stakeholders zoals bedrijven, wetenschappers, brancheorganisaties en journalisten participeren in het ontwerpen van aanbestedingen en het evalueren van inschrijvingen, het toezien op integer inkopen en daadwerkelijk de effectiviteit en doelmatigheid van inkoop in kaart brengen. Echter wordt dit belemmert door de huidige informatievoorziening rondom publiek inkopen.

Duurzaam inkopen

Één van de andere speerpunten binnen het Rijksbrede inkoopbeleid is duurzaam inkopen. Dit staat voor de inkoop en aanbesteding van producten en diensten met de meest positieve milieu, sociale en economische waarde over hun gehele levenscyclus.
Duurzaam inkopen is een complex proces waar verschillende maatschappelijke stakeholders bij betrokken zijn en vindt plaats op verschillende overheidsniveaus. Er is een grote verscheidenheid aan doelstellingen, targets en criteria die gebruikt kunnen worden. Er is geen sprake van een 'one size fits all' oplossing. Alle stakeholders die hierbij betrokken zijn (inkopers, contract managers, wetenschappers, bedrijven, belangenorganisaties, etc.) stellen dat het tijd, leervermogen, veerkracht, feedback vergt om de gewenste resultaten te boeken. Alle partijen zijn gebaat bij open inkopen- het ontsluiten van inkoopdata als open data. Open inkopen kan - duurzame inkoop via drie wegen ondersteunen:

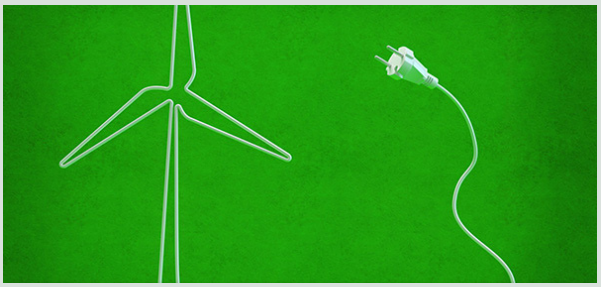
1. Het vaststellen van strategie, doelstellingen en targets
2. Het plannen en volgen van de voortgang
3. Het monitoren van resultaten en prestaties

Het vaststellen van strategie, doelstellingen en targets

Hoe meer open datasets er zijn waarmee doelstellingen kunnen worden geformuleerd, des te beter overheden hiertoe in staat zijn. Ook geldt hoe gestructureerder en kwalitatief hoogwaardiger data is, des te nauwkeuriger en efficiënter gestelde doelstellingen zijn. Open data is essentieel om de daadwerkelijke duurzaamheid van diensten en producten te monitoren en is nodig om de prestaties van kopers en hun leveranciers te benchmarken. Maatschappelijke stakeholders vervullen hier een cruciale rol - inkoopprofessionals zijn niet per definitie duurzaamheid experts en het monitoren van duurzaamheidsdoelstellingen heeft baat bij input van milieudeskundigen en academici.

Case NL

Nederland heeft met het programma “Circular Procurement Green Deal”, dat is ontwikkeld in samenwerking tussen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en inkoopactoren zoals NEVI en Pianoo, inzicht gekregen en lessen getrokken uit 80 circulaire aanbesteding pilots. Hieruit kwam naar voren dat transparantie een belangrijke factor is voor succesvol circulair aanbesteden. Hiervoor is het nodig dat ook duurzaamheidscriteria duidelijk worden opgenomen en beschreven aan het begin van het aanbestedingsproces, zodat deze transparant zijn voor alle potentiële inschrijvers.



Plannen en volgen van de voortgang

Het als open data publiceren van gedetailleerde informatie in alle stadia van duurzaam inkopen biedt mogelijkheden voor een diepere analyse en onderzoek naar bijvoorbeeld ‘value for money’ efficiëntie, de dynamiek van de duurzame markt en bredere aspecten van de groene transitie. Informatie en data via categoriemanagement openbaar publiceren biedt inzicht in hoeveel van de ingekochte materialen bijvoorbeeld duurzaam zijn of gerecycled. Het openbaar maken van contracten en het instellen van duurzaamheidslabels in een inkoopregister zorgt ervoor dat externe organisaties hun bijdrage aan deze duurzaamheidsdoelstellingen kunnen leveren en hier verder toe gestimuleerd worden.

In Nederland is dit nog niet goed inzichtelijk. Onderzoek in andere landen, waar de benodigde informatie wel voorhanden is, laat zien dat Green Public Procurement (GPP) een drijfveer voor kostenbesparing en innovatie kan zijn, zowel nationaal als lokaal.

Het monitoren van resultaten en prestaties

Het meten en monitoren daadwerkelijke duurzame uitkomsten en prestaties binnen overheidscontracten is een grote uitdaging, waar veel overheden nog mee worstelen. Normaliter vertrouwen inkopers en contractmanagers op leveranciers-verklaringen en rapporten. Omdat veel inkopers en contractmanagers geen duurzaamheidsexperts zijn moeten deze verklaringen geverifieerd worden door externe deskundigen of dienstverleners. Door deze informatie als open data aan te bieden kunnen maatschappelijke stakeholders overheden ondersteunen in het meten en inzicht krijgen in de impact van duurzame inkoop. Ook zorgt dit ervoor dat er een breder publiek betrokken is bij het monitoren van de integriteit van inkoop.

Door het publiceren van (duurzame) contracten en uitvoeringsinformatie kunnen inkopers en contractmanagers geholpen worden omdat het mogelijk wordt inzicht te krijgen in de eerdere prestaties van leveranciers of bredere markttrends. Zo kunnen er bijvoorbeeld op basis van deze informatie leverancier profielen maken met inzichten over de (duurzame) prestaties van leveranciers in het verleden, hoe het werk is uitgevoerd, of dit volgens de gemaakte afspraken is gegaan (en waarom dit niet het geval is geweest). Tevens kan deze informatie gekoppelt worden aan informatie over de juridische status van een bedrijf, welke schulden het heeft, of het bedrijf betrokken is bij rechterlijke beslissingen. Wanneer een inkoper op zoek is naar de juiste leverancier voor een dienst of product kan er gezocht worden voor soortgelijke contracten, met specifieke items en vervolgens gemakkelijk contact opnemen met de inkoper of contractmanager voor meer informatie.

Welke inkoopdata levert wat op?

Per fase van de inkoopcyclus

Planning	Tender	Gunning	Contract	Uitvoer
Welke informatie:	***Welke informatie:***	***Welke informatie:***	***Welke informatie:***	***Welke informatie***
Budgetten (incl. duurzame doelen) Budget opbouw en eigenaar Project/ inkoopplannen met targets Marktstudies	- Tender aankondiging (titel, omschrijving, waarde) - Gunningscriteria - Specificaties - Inkoop methode - Regelitems, groene categorieën - Navragen	- Gunnings details (titel omschrijving, waarde, documenten) - Toegepaste criteria - Informatie over indieners - Evaluatie bod - Contractwaarden	- Contract (details) - Leveringsafpsraken en targets - Methodologie van evaluatie - Monitoring duurzame inkoop - Contractwaarden en wijzigingen	- Betalingen - Locatie - Rapportages - Verlengingen en wijzigingen - Afronding of beindigings informatie
Voordelen:	***Voordelen:***	***Voordelen:***	***Voordelen:***	***Voordelen:***
Analyse van geplande duurzame prioriteiten en investeringen Kennisgeving leveranciers mogelijke prioriteiten en opdrachten Formuleren van duurzame prioriteiten	- Filteren en volgen van duurzame procedures en aanbestedingen - Categoriespecifieke analyse en prijsvergelijkingen - Analyse te verwachten duurzame resultaten - Geïnformeerde leveranciers consultatie en participatie - Competatieve tenders - Rode/groene vlag analyse	- Analyseren gunningen obv duurzaamheid - Markt onderzoek - gericht op duurzaamheid - Prijsvergelijkingen - Betere onderbouwing en begrip besluit - Efficient leveranciers management - Prestatie onderzoek onder leveranciers - Rode/groene vlag analyse	- Identificeren duurzame contracten - Analyse duurzame resultaten en impact - Kosten analyse - Innovatie en aangescherpte concurrentie - Rode/groene vlag analyse	- Resultaat gedreven inkopen - Monitoren uitvoer, met name op realisatie duurzaamheid - Analyse uiteindelijke kosten - Analyse toekomstige duurzaamheidsplannen - Rode/groene vlag analyse

Bijdragen aan bredere doelstellingen

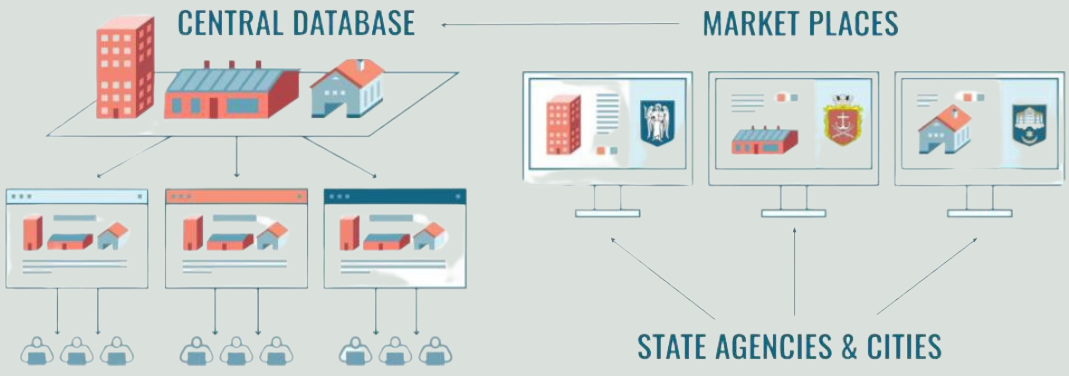
Verbeterde prijs-kwaliteitverhouding en concurrentie

Open inkopen zorgt voor waar voor je publieke geld en bespaart overheden tijd en geld. Dit heeft geleid tot een prijsdaling voor opdrachten van 8%. Dit blijkt uit een studie waarin contracten in Europa werden geanalyseerd voor en nadat zij in 2015 als open gegevens beschikbaar werden gesteld. Zo bleek dat het aantal ontvangen inschrijvingen per aanbesteding met 12% steeg voor contracten boven de EU-publicatie drempels, in vergelijking met contracten onder de drempel. Ook gunnen overheden de overheidsopdrachten na 2015 ook vaker aan nieuwe leveranciers. Voor de overheid zorgt contract-transparantie voor een groter aantal inschrijvingen op overheids-opdrachten. Dit blijkt onder andere uit een analyse van Transparency International in Slowakije. Het openbaar maken van contracten ging gepaard met een toename van de concurrentie op de gemiddelde overheids-aanbesteding: van 2,3 inschrijvingen in 2009 tot 3,6 inschrijvingen in 2013.

Transparantie in de planning/aankondiging en gunning van aanbestedingen biedt ook nieuwe, innovatieve bedrijven de mogelijkheid om deel te nemen aan publieke aanbestedingen. Hiermee wordt het aantal nieuwe aanbieders groter waardoor competitie op de lange termijn toeneemt. Dit leidt niet alleen tot een betere prijs-kwaliteit verhouding, maar ook tot verbeterde concurrentie. Het ProZorro platform in Oekraïne is hier een voorbeeld van: het aantal unieke aanbieders bij overheidsaanbestedingen is met 45% gestegen na de invoering van het ProZorro platform. 75% van de ingeschreven kleine en middelgrote bedrijven die won ten minste één openbare aanbesteding in 2017. In dat jaar steeg de leveranciers diversificatie van gemiddeld 9 inschrijvers per aanbesteding naar 11.

Het verband tussen transparantie en concurrentie is duidelijk. In een onderzoek van de Wereldbank uit 2017 geven 34.000 bedrijven in 88 landen aan dat meer transparante aanbestedingsprocessen hebben geleid tot verbeterde concurrentie, met name voor kleine bedrijven, en minder steekpenningen en smeergeld voor ambtenaren. Daarnaast helpt transparantie over aanbestedingen bij het creëren van een eerlijker bedrijfsklimaat met gelijke concurrentievoorwaarden voor leveranciers, aldus het Wereldbank-rapport.

Hoe Prozorro te werk gaat in Oekraïne



Het is een innovatieve "two tier" structuur dat uitgaat van het principe van open data. Alle informatie is openbaar en voor iedereen toegankelijk. Elke provider kan daarmee ook zijn eigen diensten aanbieden.

Integriteit en publiek vertrouwen

In Nederland is 44% van de inwoners ervan overtuigd dat bedrijven regelmatig steekpenningen of connecties gebruiken om overheidscontracten binnen te halen. Openbare registers dragen bij aan publiek vertrouwen doordat het voor burgers mogelijk wordt de overheid te controleren op waar publiek geld aan besteed wordt.

Burgers maken hier ook daadwerkelijk gebruik van: in Slovenië heeft ruim 9% van de bevolking in 2014 een overheidscontract of factuur online bekeken. De bekendmaking van contract details helpt het maatschappelijk middenveld de overheid ter verantwoording te roepen voor de geleverde prestaties. Zo helpt het organisaties als Transparency International maar ook journalisten en burgers. In Peru, Congo en Ecuador hebben journalisten en vertegenwoordigers openbaar beschikbare contracten benut om gemeenschappen in te lichten over mijnbouw en de start van nieuwe mijnbouwprojecten in hun gemeenschappen en de inhoud van contractbepalingen. Voor de burger zijn juist gegevens betreft stimuleringsmaatregelen, gunningscriteria en sociale en milieu-bepalingen hier van belang. In Congo controleert het maatschappelijk middenveld bijvoorbeeld de opgenomen contract-eis voor de koper- en kobaltmijn Tenke Funkurume. Om te controleren dat de “0,3% van de netto-opbrengst van de mijnbouw naar sociale ontwikkeling van de plaatselijke gemeenschappen” ook echt daadwerkelijk gebruikt wordt voor projecten zoals scholen en bruggen.

Effectiever informatiemanagement

Het huidige informatielandschap met betrekking tot publieke inkoop is in Nederland zeer gefragmenteerd. Voor het plannen en aankondigen van tenders, het managen van contracten en het publiceren van informatie over bedrijfsvoering worden in totaal negen platforms gebruikt: aanbestedingskalender, Ariba, Negometrix3, Commerce-hub, Negometrix4, CTM Solution, TED, Tenderned, Rijksoverheid.nl. Het ontwikkelen van een centraal inkoopregister dat data en informatie uit alle fasen van de inkoopcyclus bevat, zorgt voor eenduidig informatiebeheer en een effectievere werkwijze voor inkopers, contract managers, financiële afdelingen en alle andere professionals die zich bezighouden met inkopen. Hetzelfde geldt voor externe stakeholders. Op dit moment vergt het tijd en kunde om goed op de hoogte te blijven van aanbestedingen, waardoor niet alle ondernemingen de weg vinden naar voor hen interessante en relevante opdrachten.

Transparency International (TI) heeft in Georgië 430.000 overheidsaankopen geanalyseerd die uit één bron kwamen en zonder aanbesteding waren gegund. Deze gegevens heeft TI vergeleken met het handelsregister, vermogensverklaringen van ambtenaren en gegevens over partijdonaties. Uit het onderzoek bleek dat ten minste 130 miljoen euro aan enkelvoudige aankopen ging naar bedrijven die eigendom waren van parlementsleden en overheidsambtenaren of hun echtgenoten en dat 60 procent van de door de regeringspartij geopenbaarde donaties afkomstig was van eigenaars, directeuren en advocaten van bedrijven die contracten hadden gekregen zonder aanbesteding. TI Georgië schat dat de gemiddelde donatie ongeveer 4 procent van de waarde van de betrokken contracten was.

MISVATTINGEN OVER OPEN INKOPEN

Niet iedereen is overtuigd

Doordat steeds meer overheden over de hele wereld aan de slag gaan met open inkopen is er steeds meer bewijs dat dit bijdraagt aan de hierboven beschreven voordelen. Het gaat hier niet om transparantie enkel omwille van transparantie voor buitenstaanders maar ook om het publiceren van informatie en data waarvan overheden zelf kunnen profiteren. En wanneer deze openbaarheid gecombineerd wordt met effectieve open communicatie kunnen bedrijven en maatschappelijke stakeholders hier ook gebruik van maken.

Toch is niet iedereen het hierover eens. Zo zijn er bijvoorbeeld zorgen rondom de kosten van het ontwikkelen en onderhouden van een open inkoopregister. Zorgen rondom de vertrouwelijkheid van informatie, met name van contracten, vormen misschien wel de grootste belemmering op dit moment voor meer openheid bij de Nederlandse Rijksinkoop. Deze zorgen belemmeren het experimenteren met hoe het beste het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld te betrekken bij publieke inkoop, hoe deze informatie gedeeld kan worden op een gebruiksvriendelijke en toegankelijke wijze.

Misvatting 1: Proactieve openbaarmaking is duurder dan reactieve openbaarmaking

Het proactief en zo volledig mogelijk openbaar maken van inkoopdata vereist tijd en geld. Dat staat vast. De vraag is echter hoeveel dit kost en hoe deze kosten in verhouding staan tot de meerwaarde van de openbare en verbeterde informatievoorziening. Het proactief vrijgeven van inkoopdata kan routinematig en geautomatiseerd worden en er is bewijs dat de kosten van een centraal openbaar systeem beheersbaar zijn en substantiële kostenbesparingen oplevert. De geschatte kostenbesparingen ligt gemiddeld tussen de 5 en 20 procent vergeleken met traditionele inkoop.

Tegelijkertijd is het reactief openbaar maken van informatie omslachtiger en duurder in vergelijking met proactieve openbaarmaking. Proactieve openbaarmaking verlaagt de transactiekosten omdat het aan de hand van publicatiebeleid op een routinematige en systematische wijze gebeurt terwijl reactieve openbaarmaking doorgaans op een ad-hoc manier wordt uitgevoerd zonder gemakkelijke toegang tot de desbetreffende informatie.
Tot slot kunnen de kosten voor openbaar maken worden beschouwd als een investering, in plaats van een kostenpost. Met name het openbaar maken van contracten zorgt voor substantiële voordelen en kostenbesparingen. Zo daalde de gemiddelde prijs voor medische zorgmiddelen zodra het stadsbestuur van Buenos Aires publiceerde hoeveel staatsziekenhuizen hiervoor betaalden. En toen de Slowaakse overheid startte met het publiceren van gedetailleerde contractinformatie werden er aanzienlijke inefficiënties ontdekt in de inkoop van CT-scanners: prijzen hiervoor variëren met 100%.

Misvatting 2: Vanwege commercieel gevoelige informatie kan een contract niet openbaar gemaakt worden

Om te beginnen: daadwerkelijke commercieel gevoelige informatie in aanbestedings-documenten moet worden vrijgesteld van openbaarmaking. Echter alle andere niet-gevoelige informatie in deze documenten kan wel openbaar worden gemaakt.

Desondanks hebben rechtbanken eerder de 'motiveringsplicht' aangehaald: de verliezende inschrijvers moeten in staat zijn om te begrijpen waarom zij niet hebben gewonnen en kunnen inschatten of het zin heeft om bezwaar tegen de gunningsbeslissing te maken, informatie over de aanbesteding is daarvoor van belang. Zo kan de prijs zelf beoordeelt worden als onderdeel van de kenmerken en voordelen als bedoeld in artikel 2.130 (eerder artikel 6 Wira jo. artikel 41 Bao). Uit het oogpunt van effectieve rechtsbescherming en in het kader van de motiveringsplicht moest toen de prijs bekendgemaakt worden.

Daarnaast blijkt dat het commerciële gevoeligheids argument wordt vaak toegepast op informatie die niet legitiem commercieel gevoelig is, maar al bekend is bij concurrenten. Zo maken veel bedrijven via online databases al veel bekend over hun producten, prijzen, tarieven, voorwaarden, financiën, jaar-verslagen en audits.

Zo waren er in 2008 in Nederland al 30 digitale marktplaatsen waar ICT- en telecom bedrijven uit eigen initiatief deze informatie over hun eigen diensten en producten publiceerden. Zo waren er in 2008 in Nederland al 30 digitale marktplaatsen waar ICT- en telecom bedrijven uit eigen initiatief deze informatie over hun eigen diensten en producten publiceren.

Bedrijven gecontracteerd door de overheid zijn bereid om meer informatie vrij te geven dan standaard werd gedaan, bleek al eerder uit Brits onderzoek. De weerstand tegen openbaarmaking kwam volgens deze bedrijven vooral vanuit overheids-diensten. Tot slot, commercieel gevoelige informatie kan openbaar worden gemaakt zodra het publieke belang van het openbaar maken ervan aangetoond kan worden. In landen zoals Australië, Canada, India, Ierland, Nieuw Zeeland en het Verenigd Koninkrijk wordt dit gedaan aan de hand van een publiek belang-test. Via deze methode wordt getoetst of het publiceren van informatie meer oplevert dan het schaadt. Zodra dit het geval is, wordt de informatie vrijgegeven. Bijvoorbeeld door prijzen openbaar te maken om zo beter te kunnen evalueren of er sprake is van ‘value for money’ en of er daadwerkelijk invulling wordt gegeven aan vastgestelde inkoop-doelstellingen zoals duurzaamheid.

10 principes van open inkopen

Door het Center for Global Development zijn in 2019 in de werkgroep 'Commercial Transparency in Public Contracts' bestaande uit banken, bedrijven en overheden zoals de EBRD, Europese Commissie, The B-Team en de Inter-American Development Bank tien principes opgesteld die door overheden gebruikt kunnen worden voor het omgaan met commerciële transparantie van overheidsopdrachten.

Transparantie als doelstelling: Transparantie moet de norm zijn voor alle overheidscontracten, met name wat betreft informatie over wat wordt uitgewisseld en tegen welke prijs. Aanbestedingssystemen moeten zo worden ontworpen dat zij proactieve publicatie van contracten als open data ondersteunen.

1. Overheidsopdrachten moeten worden ontworpen met het oog op transparantie en efficiëntie.

2. Volledige bekendmaking van contracten moet de norm zijn.

3. Informatie die nodig is om te kunnen beoordelen of er sprake is van een juiste prijs-kwaliteitverhouding, moet openbaar worden gemaakt.

Uitzonderingen in het algemeen belang: Beperkingen op grond van commerciële gevoeligheid zijn alleen gerechtvaardigd indien het openbaar belang bij het achterhouden van informatie groter is dan het openbaar belang bij bekendmaking van die informatie. Bij de beoordeling moet zowel rekening worden gehouden met eventuele commerciële schade voor de contractant als met de ruimere voordelen van transparantie voor de markten en het vertrouwen van het publiek.

Wanneer uitzonderingen op de bekendmaking worden overwogen:

4. Informatie mag alleen worden geredigeerd om redenen van commerciële gevoeligheid wanneer het algemeen belang bij het achterhouden van informatie groter is dan het algemeen belang bij openbaarmaking.

5. Bij de toetsing aan het openbaar belang moet rekening worden gehouden met de ruimere economische voordelen van het delen van commerciële informatie, alsmede met de argumenten inzake verantwoordingsplicht en het recht van het publiek om te weten.

6. Alle wijzigingen moeten duidelijk worden aangegeven met de reden voor de wijziging.

Een duidelijk en degelijk proces: De regeringen moeten gedetailleerde richtsnoeren uitvaardigen over de beginselen en uitzonderingen inzake commerciële gevoeligheid, systemen invoeren om de publicatie te ondersteunen, ervoor zorgen dat het redigeren in de tijd beperkt is en andere toezichtsmechanismen gebruiken om de voor publicatie achtergehouden informatie te compenseren.

7. De regeringen moeten de overheidsinstanties, agentschappen en bedrijven duidelijke richtlijnen verstrekken over de bekendmaking van opdrachten en over de vraag wanneer informatie om redenen van commerciële gevoeligheid van bekendmaking mag worden vrijgesteld.

8. Wanneer bepaalde wijzigingen mogelijk zijn, moet er een duidelijke procedure zijn om te bepalen wat wordt geredigeerd, waarom, voor hoe lang, en met welke beroepsprocedure.

9. Er moet een systeem zijn om ervoor te zorgen dat contracten en contractinformatie in de praktijk wel degelijk openbaar worden gemaakt.

10. Wanneer om redenen van commerciële gevoeligheid vrijstelling van openbaarmaking van informatie wordt verleend, moet dit reden zijn voor een strenger toezicht via andere toezichtmechanismen.

Publicatiebeleid

Het publicatiebeleid bestaat uit de richtlijnen voor het bepalen welke informatie er wel wordt gepubliceerd, welke niet en wat de redenen hiervoor zijn. Ook geeft het publicatiebeleid duidelijkheid over welke informatie waar te vinden is, hoe de data toegankelijk wordt gemaakt en hergebruikt kan worden. Dit creëert hiermee duidelijkheid voor zowel de inkopende overheid als de hergebruiker.
Het publicatiebeleid van het Verenigd Koninkrijk voor het platform Contracts Finder is een goed voorbeeld voor Nederland van hoe om te gaan met de publicatie van contract data.

Zodra een contract gegund is, dienen inkopende overheden informatie over het gegunde contract bekend maken op Contracts Finder: startdatum contract, details over de geselecteerde leverancier (o.a. naam, rechtsvorm) en de contractwaarde. Dit geldt ook voor onderhandse aanbestedingen.

De uitzonderingsgronden moeten volgens de wet goed worden onderbouwd en gerechtvaardigd indien toegepast:

- als het de rechtshandhaving zou belemmeren of in strijd zou zijn met het openbaar belang;
- de rechtmatige commerciële belangen van een bepaalde leverancier zou schaden (indien dit het geval is kan er een publiek belang-test worden uitgevoerd om een afweging te maken tussen commercieel versus publiek belang);
- afbreuk zou kunnen doen aan de eerlijke concurrentie tussen leveranciers.

In plaats van het niet publiceren van het gehele contract, dienen overheden de informatie die uitgesloten is van publicatie te redigeren.

Inkopende organisaties dienen ten minste het referentienummer van de aanbestedende dienst, de contracttitel, contractomschrijvingen, contractwaarden en unieke leveranciers identificatie consistent over documenten en platform te gebruiken.

Aanbestedende organisaties moeten ervoor zorgen dat de informatie consistent en tijdig wordt gepresenteerd; aankondigingen dienen binnen 24 uur op Contracts Finder te staan. Voor meer gedetailleerde contractdata hebben decentrale overheden 90 dagen na de contract gunningsdatum. Centrale overheden hebben 30 dagen de tijd.

CASE STUDIES

Meer dan 50 landen en steden over de hele wereld zijn Nederland voorgegaan in het doorvoeren van hervormingen op het gebied van open aanbestedingen. Onderstaand worden van deze 50 landen zes recente voorbeelden uitgelicht. De aandacht gaat hier uit naar wat het doel achter de interventie is, welke informatie openbaar is gemaakt en wat het heeft opgeleverd.

TENDER TRACKING PROJECT

ROEMENIË, HONGARIJE, POLEN, SPANJE EN OEKRAÏNE

Deze vijf landen publiceren gezamenlijk publieke inkoopdata op Tenders Guru. Het webportaal heeft tot doel de verantwoordingsplicht rondom overheids-uitgaven te verbeteren door gegevens over overheidsopdrachten te verzamelen en te analyseren. In Roemenië zijn in 2014 op het elektronische platform voor overheids-opdrachten meer dan 19.000 aan-bestedingsprocedures van start gegaan. Dit is doorgegroeid naar meer dan 42.000 tenders in 2017. Het gaat om de publicatie van alle gegevens over overheidsopdrachten als open data. Aanbestedingen en aankondigingen van gegunde opdrachten worden automatisch gedownload van Tenders Electronic Daily en de volgende dag voor het publiek beschikbaar gesteld op deze website. Dit maakt individuele zoekopdracht mogelijk en daarmee samen-hangende corruptierisico's te onderzoeken. Zo kan iedereen zoeken op geselecteerde leveranciers, producten, product-type en contractwaarden. Bovendien is het ook mogelijk om de onderliggende dataset te downloaden voor verdere analyse.

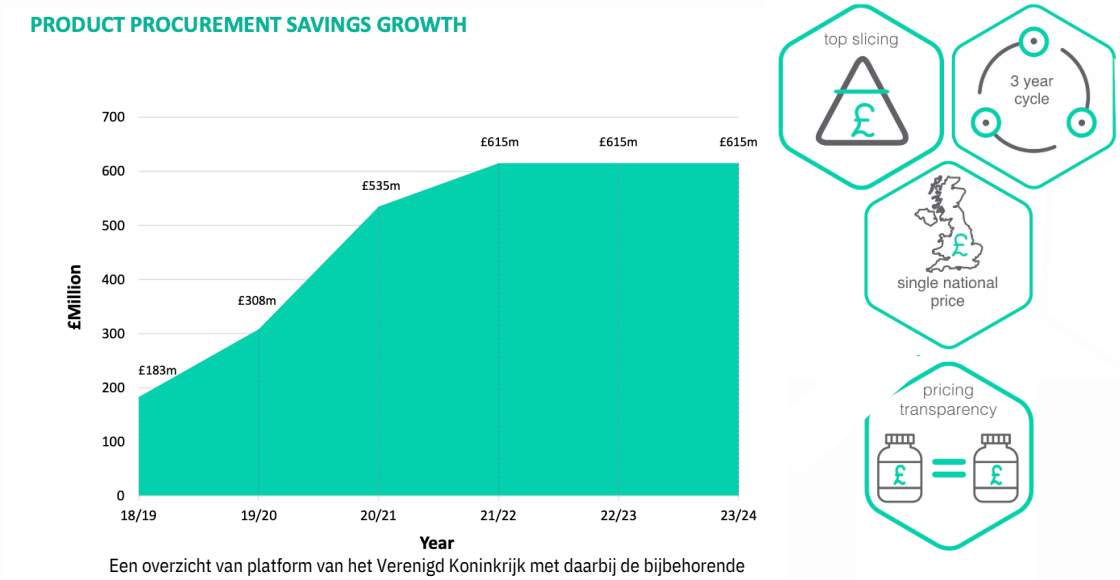
Eén belangrijk kenmerk van de aanbestedingsprocedures voor overheidsopdrachten is de identificatie van "redflags", die vanuit verschillende invalshoeken een indicatie geven van het corruptierisico. Aan de hand daarvan wordt voor elke procedure een samengestelde indicator - de corruptierisico-index (CRI) - berekend en gepubliceerd. De CRI geeft alleen het corruptierisico aan en niet zeker de corrupte gevallen; ga zelf na waarom een bepaalde aanbestedingsprocedure een hoog of laag risico inhoudt.

CROWN COMMERCIAL SERVICE

HET VERENIGD KONINKRIJK

Het Verenigd Koninkrijk was het eerste G7-land dat zich heeft verbonden aan het publiceren van contractdata die worden beheerd door de Crown Commercial Service (CCS). Met als resultaat een 5,2% toename van het totaal aantal unieke bezoekers. Daarnaast stimuleerde het platform om terug te komen: het aantal terugkerende bezoekers is met 22,2% gestegen. Ook het aantal geregistreerde leveranciers en geregistreerde kopers nam toe, respectievelijk met 22,3% en 8,3% (van juni 2017 tot juni 2018). Daarnaast stimuleerde dit ook andere publieke instellingen om hun aanbestedingen in kaart te brengen en te optimaliseren.

In samenwerking met het ministerie van Volksgezondheid werd het Procurement Transformation Programme (PTP) opgezet om in de gehele Britse National Health Service (NHS) kosten te reduceren. Deze groep openbare ziekenhuizen verzamelde gegevens over fabrikanten en prijzen van generieke medische producten zoals medische handschoenen en -schorten. De ziekenhuizen gebruikten de gegevens om de vraag te bundelen en maakten gebruik van hun collectieve inkoopkracht om prijzen te realiseren die 15% to 50% lager waren dan de gemiddelde prijzen voor deze producten.



Een overzicht van platform van het Verenigd Koninkrijk met daarbij de bijbehorende winst die hiermee is geboekt

BASE-REGISTER VAN OVERHEIDSOPDRACHTEN

PORTUGAL

Het Portugese register voor overheidsopdrachten, BASE, is opgericht in 2009 naar aanleiding van de EU-wet betreft het digitaliseren van publieke aanbestedingen. Eén van deze bepaling is gericht op het vergroten van de toegankelijkheid van contractuele gegevens door middel van elektronische publicatie op het BASE-portaal. BASE fungeert als één enkele opslagplaats voor opdrachten die voor alle (her)gebruikers toegankelijk zijn. Deze informatie omvat niet alleen contracten, maar ook aanbestedingen en daaropvolgende aankondigingen, beschikkingen en beraadslagingen, en bijkomende sancties. De meerwaarde van het openbaren van dit soort aanbestedende informatie was duidelijk meetbaar: het resulteerde in een totale kostenbesparing van 12%, prijsverlagingen tot 20% en verhoogde efficiëntie en effectiviteit. Hiermee is Portugal de koploper in het centraliseren van de publicatie van inkoopgegevens. Dit maakt de verzameling aan gegevens voor nieuwe analyses mogelijk: uit data van de Open Contracting Partnership blijkt dat 80% van de overheidsopdrachten onderhands wordt gegund.

Daarnaast blijkt dat ruim 8% van alle procedures werd aanbesteed en gegund in minder dan zes dagen, wat onder andere vanuit een eerlijk concurrentie-oogpunt bruikbare informatie is om te analyseren. Naast de robuustheid van de inkoopdata op BASE is het interoperable component van dit platform van enorme meerwaarde. Het centrale register is gekoppeld aan de vijf particuliere platforms voor elektronische aanbestedingen en aan het nationale publicatieblad, en wordt verder gevoed door input uit de IT-systemen van de aanbestedende diensten. Door dergelijke platforms aan het contractenregister te koppelen, kan in realtime informatie worden ontvangen over nieuwe aankondigingen van opdrachten, die worden gecentraliseerd en automatisch in het contractenregister bekendgemaakt zodat de inkoopdata openbaar en toegankelijk is.

↓12%	↓20%	↑20%
Totale kosten besparing	Prijs-verlagingen	Verhoogde efficiente en productiviteit

PROZORRO

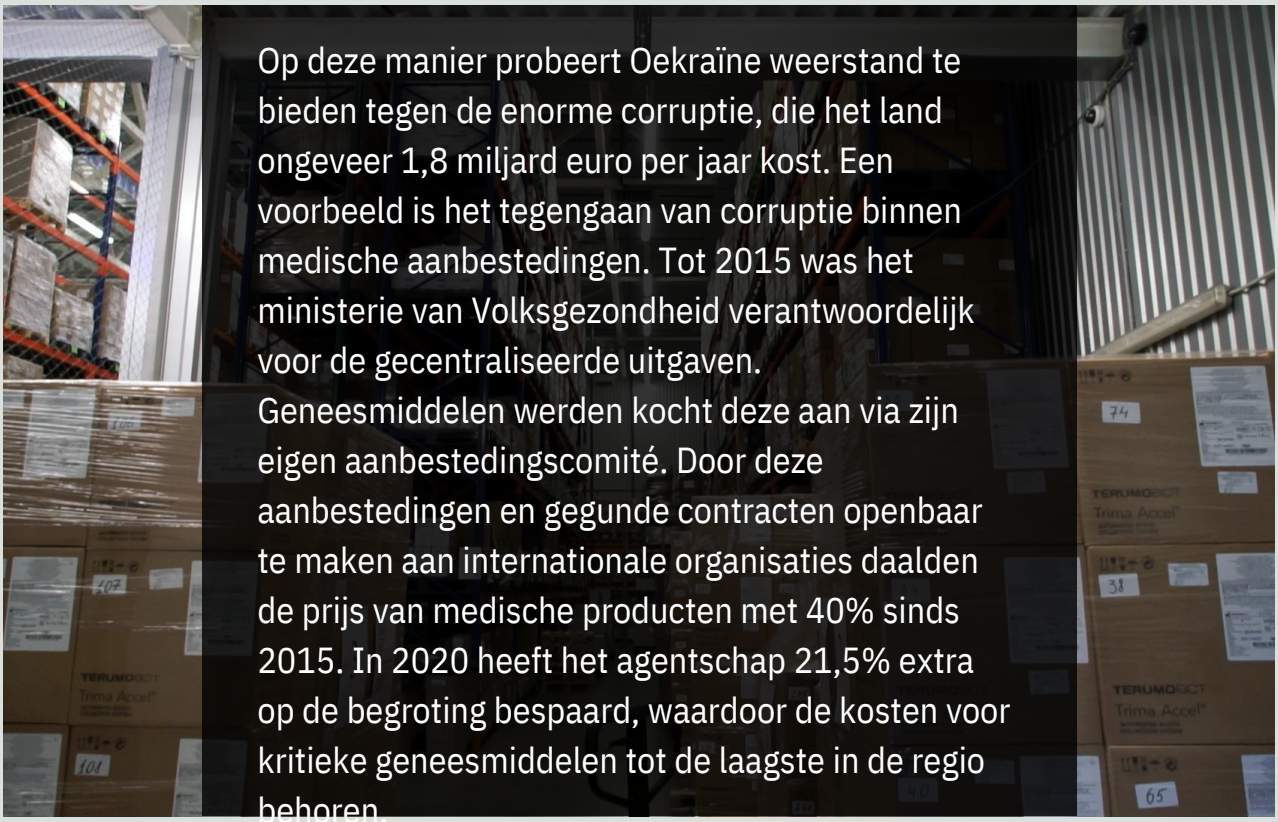
OEKRAÏNE

Prozorro is ingevoerd als samenwerkingsomgeving voor open toegang tot overheidsaanbestedingen in Oekraïne. In 2016 volledig geïmplementeerd als een hybride (zowel gecentraliseerde publieke als gedecentraliseerde private marktplaatsen) systeem is het sindsdien wereldwijd erkend als één van de meest innovatieve systemen voor overheidsopdrachten. Jaarlijks wordt in Oekraïne voor ongeveer 20 miljard euro aan goederen en diensten verhandeld met behulp van aanbestedingen.

Meerwaarde van transparantie

Volledige openbaarheid is een ander kernbeginsel. Alle aan-kondigingen van aanbestedingen zijn direct na publicatie zonder enige beperking online beschikbaar. Na afloop van een aanbestedings worden ook alle contract-gegevens vrij beschikbaar gesteld en zijn deze gegevens vrij en publiek toegankelijk.

10% van de totale besparingen op overheidsuitgaven komt door toegenomen concurrentie als gevolg van transparantie.



Op deze manier probeert Oekraïne weerstand te bieden tegen de enorme corruptie, die het land ongeveer 1,8 miljard euro per jaar kost. Een voorbeeld is het tegengaan van corruptie binnen medische aanbestedingen. Tot 2015 was het ministerie van Volksgezondheid verantwoordelijk voor de gecentraliseerde uitgaven. Geneesmiddelen werden kocht deze aan via zijn eigen aanbestedingscomité. Door deze aanbestedingen en gegunde contracten openbaar te maken aan internationale organisaties daalden de prijs van medische producten met 40% sinds 2015. In 2020 heeft het agentschap 21,5% extra op de begroting bespaard, waardoor de kosten voor kritieke geneesmiddelen tot de laagste in de regio behoren.

CENTRAL REGISTER ZMLÜV

SLOWAKIJE

Om corruptie terug te dringen heeft Slowakije als doel gesteld om de betrokkenheid van het publiek bij het toezicht op overheidsgeld te vergroten. Daarom heeft Slowakije de verplichte openbaarmaking van alle overheids-contracten in het 'Central Register ZMLÜV' (CRZ) ingevoerd. Alle overheidsinstellingen moeten hun contracten op het CRZ bekendmaken, ongeacht het soort contract. Daarnaast heeft Slowakije een handhavingsmechanisme ingesteld dat bepaalt dat het contract pas geldig is nadat het op het portaal is bekendgemaakt. Hierdoor kunnen leveranciers druk uitoefenen op aanbestedende diensten om het contract bekend te maken, vertragingen bij de uitvoering van het contract te beperken en de betaling tijdig te ontvangen. Dit draagt bij aan de realisatie van doelmatig aanbesteden. Een belangrijk kenmerk van het CRZ-register is dat het niet alleen contracten bevat die het gevolg zijn van overheidsopdrachten, maar ook alle contracten die in de publieke sector worden gesloten, zoals subsidies en huur. Dit heeft niet alleen tot meer transparantie geleid, maar ook tot meer concurrentie bij het bieden: gemiddeld één extra bieder per contract (van 2,3 naar gemiddeld 3,6), waardoor de contractprijs met ongeveer 2 à 3% is gedaald. Voorheen bezocht 8% van de bevolking het platform, in het eerste jaar na de hervormingen nam dit toe tot 11%.

"OM CORRUPTIE TERUG TE DRINGEN HEEFT SLOWAKIJE ALS DOEL GESTELD OM DE BETROKKENHEID VAN HET PUBLIEK BIJ HET TOEZICHT OP OVERHEIDSGELD TE VERGROTEN"

Waarvan 90.000 "intensieve gebruikers", die allemaal meer dan vijf publieke documenten raadpleegden. Het CRZ publiceert alleen metagegevens die automatisch kunnen worden gebruikt: publicatiedatum, sluitingsdatum, ingangsdatum van de opdracht en vervaldatum, naam en opdrachtnummer, soort procedure, naam van de aanbestedende dienst en van de leverancier, en uit te voeren taken. Ook worden er nu ongeveer 1.310.000 contracten bekendgemaakt; één op tien burgers heeft de website bezocht en er een bericht geplaatst.

"Het ecosysteem van de civiele sector en het mediatoezicht werd fundamenteel hervormd"

- Open Contracting Partnership

a de invoering hebben de traditionele media 25% meer verhalen geschreven over publiek aanbesteden. Daarnaast heeft de vrijheid van toegang tot informatie ngo's en denktanks in staat gesteld innovatieve oplossingen te bedenken voor het signaleren van risico's en voor het bouwen van een informatienetwerk. Hierdoor kunnen belangenconflicten en ongepaste beïnvloeding van de besluitvorming worden opgespoord en voorkomen. Onder andere door ngo Fair Play Alliance. Zo rapporteerde de organisatie onlangs over een contract voor schoonmaakdiensten ter waarde van meer dan 1 miljoen euro dat is ondertekend door de Slowaakse Technische Universiteit (STU) in Bratislava.

CHECKBOOK NEW YORK

VERENIGDE STATEN

Eén van de eerste ervaringen met open inkopen werd opgedaan in de stad New York. Op het publieke platform 'CheckBook NYC' worden alle financiële geldstromen gebruiksvriendelijk gepubliceerd: van loonkosten, inkomsten en uitgaven en publieke contracten. Op deze publieke contracten kunnen filters worden toegepast: de tien grootste contracten, contracten per bedrijfstak vergelijken, in te zien of het contract is gewijzigd en hoeveel er tot op heden van het totaal bedrag is besteed. Je kan op dit platform de aanbestedingen en gegunde contracten voor het leveren van schoollunches inzien of hoeveel donuts er worden gekocht door welk politiedepartement. Met deze openheid en traceerbaarheid van aanbestedingen laat New York zien dat burgers, politici en belanghebbenden de mogelijkheid hebben om te zien hoe de stad haar middelen besteed.

"DIT BRENGT ONS EEN STUK DICHTER BIJ DE VERWEZENLIJKING VAN EEN OPEN OVERHEID DIE VERANTWOORDING AFLEGT, AANSPREEKBAAR IS EN VOOR IEDEREEN TOEGANKELIJK IS."

- New York City inspecteur Scott M. Stringer

HOE NU VERDER?

Twee concrete stappen

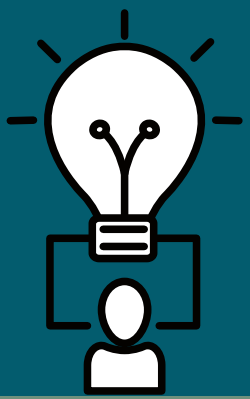
De beleidsreactie van demissionair staatssecretaris Knops op de aanbevelingen rondom het ontwikkelen van het open contractregister heeft de deur opengezet voor transparante Rijksinkoop. Specifiek voor het publiceren van alle mogelijke inkoopgegevens als open data, conform de wensen van maatschappelijke stakeholders. De staats-secretaris stelt: “Inkoopinformatie die openbaar gemaakt kan worden, maakt de rijksoverheid openbaar.” Dat zien wij als een belangrijke stap voorwaarts. Nederland loopt op dit ogenblik achter op het gebied van openheid; reden waarom de EU Nederland heeft aangespoord de publieke inkoop transparanter te maken.

Open State Foundation zal de komende periode met de Rijksoverheid samenwerken om zo veel mogelijk openbaar te maken en het beroep op uitsluiting vanwege commercieel gevoelige informatie zo beperkt mogelijk te interpreteren. Internationale standaarden ontwikkeld door het Center for Global Development (met daarin banken, bedrijven en organisaties als EBRD, Europese Commissie en de Inter-American Development Bank) en de praktijk in omringende landen kunnen daarbij leidend zijn, naast natuurlijk de behoeften in de Nederlandse maatschappij.

In de volgende fase van het project ontwikkelt BZK met input van Open State Foundation het Open Contract Register. Voor deze fase raden wij twee concrete activiteiten aan:

Leer van internationale best practices via workshops

Initieer een innovatieve aanbesteding



Leer van internationale best practices via workshops

De Rijksoverheid staat er niet alleen voor in deze uitdaging. Zoals in dit rapport al wordt duidelijk gemaakt: er zijn veel landen Nederland voorgegaan in het ontwikkelen van een open contract register, het formuleren van publicatiebeleid en het organiseren van effectieve communicatie- en monitoring-mechanismen. Hieruit zijn concrete en bruikbare best practices, materialen en zelfs open-source software ontstaan die, na scherpstellen, hergebruikt kunnen worden. Door workshops en bijeenkomsten te organiseren met de overheden die Nederland zijn voorgegaan kan hier een concrete invulling aan worden gegeven. Met het Open Contracting Partnership en de Open State Foundation zijn er twee organisaties die hierin een faciliterende rol kunnen spelen.

Initieer een innovatieve aanbesteding

Op dit moment is er geen helder beeld van hoe het open contractregister moet worden ontwikkeld. Voor projecten waar nog geen concreet ontwerp en plan klaarligt, kunnen overheden een innovatieve aanbesteding organiseren. Zo kunnen binnen een innovatiepartnerschap verschillende leveranciers uitgenodigd worden om een prototype van het contractregister te ontwerpen, waarbij de Rijksoverheid bijvoorbeeld open source en open data) als randvoorwaarden stelt. Aan de hand van verder gebruikersonderzoek kunnen de Rijksoverheid en maatschappelijke stakeholders deze prototypen vervolgens beoordelen, en feedback en input leveren. In de praktijk blijkt dit een effectieve wijze om ICT-projecten in de markt te zetten. Iets dat in de praktijk veelvuldig uitdagingen met zich meebrengt.

COLOFON

Uitgever
Open State Foundation (OSF)
Marineterrein, Gebouw 002A,
Kattenburgerstraat 5, 1018 JB Amsterdam
www.openstate.eu

Auteurs: Jesse Renema, Rosa Juffer
Reviewers: Serv Wiemers

Opdrachtgever & financiering
Open Contracting Partnership

Contact
Tel. +31 (0)20 308 0567
Email: jesse@openstate.eu en
contact@openstate.eu

Copyright Licentie
Creative Commons BY 4.0