

2

Nieuwe regels aanbestedingen

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Nieuwe regels omtrent aanbestedingen (Aanbestedingswet 20..) (32440).**

De **voorzitter**:

Ik heet de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.



Mevrouw **Vlietstra** (PvdA):

Voorzitter. De Aanbestedingswet kent een lange aanloop. In 2008 heeft deze Kamer een eerder wetsvoorstel verworpen en hoewel mijn fractie van mening is dat het nu voorliggende voorstel een verbetering is ten opzichte van het wetsvoorstel uit 2006 hebben wij nog een aantal zorgen en bedenkingen. Die bedenkingen zijn vooral het gevolg van een door de Tweede Kamer aangenomen amendement dat in de ogen van mijn fractie leidt tot een ongewenste verslechtering van de positie van aanbestedende diensten.

De regering heeft bij brief van 10 juli bij beide Kamers het Aanbestedingsbesluit voorgehangen. In deze AMvB wordt de Gids Proportionaliteit aangewezen als richtsnoer voor de uitvoering van het proportionaliteitsprincipe in de wet. Na kennisname van deze gids zijn onze zorgen niet weggenomen, maar eerder versterkt. Ik kom daar zo op terug. Overigens wil ik de minister danken voor zijn bereidheid, de voorhangtermijn te verlengen en daarmee deze Kamer in de gelegenheid te stellen het Aanbestedingsbesluit en het wetsvoorstel in samenhang met elkaar te bespreken.

Doel van het wetsvoorstel is de aanbestedingspraktijk te verbeteren en daarmee het mkb en vooral ook kleine ondernemingen en zzp'ers gelijke kansen te bieden toegang te krijgen tot overheidsopdrachten. Een doelstelling waar mijn fractie zich goed in kan vinden. Voor overheidsopdrachten gelijk aan of hoger dan de Europese drempelbedragen bestaan Europese richtlijnen, voor alles wat daaronder valt – en dat is twee derde van het jaarlijks bedrag van zo'n 60 miljard euro aan opdrachten! – bestaan die regels en voorschriften niet. Het wetsvoorstel voorziet in die leemte en stelt uitgangspunten en procedures vast voor zowel Europese als nationale en meervoudig onderhandse aanbestedingen. De Europese richtlijnen maken onderdeel uit van het wetsvoorstel en daarmee worden alle overheidsaanbestedingen in één wet geregeld.

De regering beoogt de huidige aanbestedingspraktijk te verbeteren langs drie sporen.

1. Door het vastleggen van een aantal uitgangspunten in de wet waaraan aanbestedende diensten zijn gehouden: transparantie, non-discriminatie, gelijkheid en proportionaliteit.

2. Door het vaststellen van richtsnoeren en voorschriften om de aanbestedingspraktijk te verbeteren.

3. Door het Expertisecentrum PIANOo handreikingen en ondersteuning te laten bieden ten behoeve van een verdergaande professionalisering van aanbestedende diensten en ondernemers.

Deze sporen gezamenlijk zouden moeten leiden tot een goede mix tussen wet- en regelgeving aan de ene kant en flankerend beleid gericht op verbetering van de aanbestedingspraktijk aan de andere kant. In zijn advies heeft de Raad van State er terecht op gewezen dat een afweging moet worden gemaakt tussen enerzijds de belangen van marktpartijen om een gelijk speelveld te hebben met duidelijke, uniforme regels, lage lasten en voldoende toegang tot overheidsopdrachten, en anderzijds de belangen van aanbestedende diensten om op zo efficiënt mogelijke wijze de meest geschikte kandidaat te vinden die tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding de opdracht kan uitvoeren.

En hier, voorzitter, begint het voor mijn fractie te wringen. In het oorspronkelijke wetsvoorstel is de regering er naar de mening van mijn fractie in geslaagd het evenwicht van belangen te verankeren. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn echter amendementen aangenomen die als gevolg hebben dat in het nu voorliggende wetsvoorstel van een evenwichtige afweging van belangen onvoldoende sprake is. Dat is vooral het gevolg van het amendement-Schouten/Ziengs (32440, nr. 50). Dit amendement heeft tot gevolg dat de Gids Proportionaliteit niet langer een handreiking, maar een wettelijk voorschrift is, waaraan aanbestedende diensten zich verplicht moeten houden. Net als de PvdA-fractie in de Tweede Kamer heeft mijn fractie grote moeite met dit verplichte karakter.

Het opleggen van zo veel en zo gedetailleerde regelgeving aan aanbestedende diensten is naar onze mening in strijd met de geest van de wet. Waar in het oorspronkelijke wetsvoorstel werd uitgegaan van een evenwichtige balans in belangen, dreigt die balans zoek te raken als gevolg van het verplichtende karakter van de gids. Mijn fractie betreurt dat in hoge mate.

Wij achten het verplichtende karakter niet nodig en vinden dat het getuigt van weinig vertrouwen in medeoverheden. Immers, de praktijk laat zien dat veel aanbestedende diensten nu al goed in staat zijn, invulling te geven aan het proportionaliteitsbeginsel en juist het flankerend beleid biedt voldoende mogelijkheden de aanbestedingspraktijk op dit punt nog verder te professionaliseren. Zowel de ondersteuning van PIANOo als het met de VNG gesloten convenant kan daar een belangrijke bijdrage aan leveren.

Mijn fractie had dan ook liever gezien dat bij de eerste evaluatie, twee jaar na invoering van de wet, onderzocht wordt hoe in de aanbestedingspraktijk wordt omgegaan met het uitgangspunt proportionaliteit. Als dan zou blijken dat aanbestedende diensten er een potje van maken, had alsnog kunnen worden besloten de gids een wettelijk richtsnoer te laten zijn.

Door VNG en IPO en door verschillende wetenschappers is erop gewezen dat de gids niet alleen te omvangrijk is, maar ook juridische en beleidsmatige tekortkomingen bevat, die zullen leiden tot een toenemend aantal juridische procedures enerzijds en risicomijdend gedrag bij aanbestedende diensten anderzijds. Mijn fractie sluit zich op dit punt graag aan bij collega Reuten, die straks uitvoerig op dit punt zal ingaan. Wat mijn fractie betreft is de uitvoerbaarheid in het geding en zullen belangrijke doelen van de wet – zoals het stimuleren van innovatieve en duurzame oplossingen, het bieden van kansen aan kleine regionaal werkende bedrijven – moeilijker te realiseren zijn.

Vlietstra

In opdracht van de regering is onderzoek gedaan naar de lasteneffecten van de gids. Daaruit blijkt een forse toename van de initiële lasten in de eerste jaren voor zowel bedrijfsleven als aanbestedende diensten, omdat de voorschriften in de gids niet steeds een concrete afbakening kennen. In de eerste jaren na invoering van de wet zullen deze worden geconcretiseerd door jurisprudentie. De hiervoor benodigde beroepszaken zullen hoge kosten met zich meebrengen voor zowel bedrijven als aanbestedende diensten. Dat zouden we toch niet moeten willen.

Het zal duidelijk zijn dat mijn fractie niet blij is met het wettelijke karakter van de gids. Wij delen de zorgen die ons hierover hebben bereikt. De gids is goed te gebruiken als handreiking en afwegingskader, maar schiet als wettelijk richtsnoer zijn doel voorbij. Voor mijn fractie is dit een zwaar punt in onze uiteindelijke standpuntbepaling.

Ik stel in dit kader enkele vragen aan de minister.

1. Deelt de minister de door mij genoemde zorgen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe denkt de minister deze zorgen weg te kunnen nemen?

2. Het Aanbestedingsbesluit wordt binnenkort voorgelegd aan de Raad van State. Wij kunnen ons goed voorstellen dat ook dit adviesorgaan zal wijzen op wetstechnische tekortkomingen. De minister heeft aan de Tweede Kamer toegezegd dat, mocht het advies leiden tot aanpassingen in de gids, die opnieuw voorgelegd zullen worden aan de Tweede Kamer. Wil de minister toezeggen deze wijzigingen eveneens voor te leggen aan deze Kamer?

3. De regering heeft toegezegd twee jaar na invoering met een evaluatie van de wet te komen. Op dit moment hebben, voor zover mij bekend, alleen de werkgeversorganisaties aangegeven zich in het verplichtende karakter van de gids te kunnen vinden. Organisaties van aanbestedende diensten en wetenschappers hebben grote bedenkingen.

Mijn fractie gaat ervan uit dat in de evaluatie expliciet wordt gekeken naar de mogelijk belemmerende werking van de gids en dat bij gebleken belemmeringen de regering met voorstellen zal komen om die op te lossen. Is de minister het op dit punt met mijn fractie eens?

De heer **Franken** (CDA):

Ik vind mevrouw Vlietstra met haar interessante betoog toch wel buitengewoon somber. Het gaat bij die richtsnoeren om een "pas toe of leg uit"-regel. Dus het is eigenlijk niet meer dan een checklist die je langs moet lopen en dan moet je kijken of je die puntjes aanhoudt ja of nee. Het "verplichtende karakter" is hier geen goed gekozen term. In de Algemene Maatregel van Bestuur wordt een bepaalde status gegeven aan die richtsnoeren. Je moet gewoon een checklist langs. Dat is het enige verplichtende.

Mevrouw **Vlietstra** (PvdA):

In het aanvankelijke voorstel was het inderdaad een checklist, een handreiking, een afwegingskader waar aanbestedende partijen gebruik van konden maken. Naar mijn mening – en misschien begrijp ik het verkeerd, maar dan hoor ik dat graag van de minister – is door het aannemen van het amendement-Schouten/Ziengs een veel zwaarder gewicht toegekend aan deze gids en is het een wettelijk richtsnoer geworden waar aanbestedende partijen zich verplicht aan moeten houden en waar zij inderdaad gemotiveerd van af kunnen wijken. Maar mijn zorg is dat juist die zwaardere lading die eraan gegeven is als gevolg van het aannemen van het amendement, ertoe

leidt dat aan de ene kant aanbestedende partijen heel erg risicomijdend gedrag gaan vertonen en aan de andere kant dat we in een ongewenst aantal juridische procedures terecht zullen komen naar aanleiding van de motiveringen die aanbestedende partijen zullen moeten ontwikkelen om aan te geven waarom zij afwijken. Dus ik ben daar toch niet zo opgewekt over als wellicht de heer Franken.

Voorzitter. In twee schriftelijke rondes is de regering ingegaan op onze vragen en de meeste daarvan zijn in onze ogen adequaat beantwoord. Daarvoor dank aan de minister. Op een drietal punten zijn we nog niet tevreden.

Om te beginnen de relatie met de nieuwe Europese richtlijn. In antwoord op vragen van mijn fractie zegt de minister dat hij er niet voor voelt te wachten met de invoering van de Aanbestedingswet tot de nieuwe richtlijn is geïmplementeerd. Zijn antwoord komt er – samengevat – op neer dat de vaststelling en de implementatie van de richtlijn nog wel even op zich laten wachten, dat er nu behoefte is aan een wettelijk kader om de toegang voor het mkb tot overheidsopdrachten te verbeteren en dat de inhoud van de nieuwe richtlijn niet substantieel afwijkt van het wetsvoorstel.

Op 20 januari van dit jaar stuurde de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken een BNC-fiche naar de Tweede Kamer over de richtlijnen betreffende het gunnen van overheidsopdrachten. Daarin leest mijn fractie dat de voorgestelde richtlijn voor een deel voorstellen bevat die in lijn liggen met de Aanbestedingswet, maar dat daarnaast wel degelijk aanpassingen noodzakelijk zullen zijn. Bovendien, en dat is voor de behandeling vandaag van belang, is het voorgenomen tijdpad zodanig dat de invoeringsdatum van de Aanbestedingswet en die van de richtlijn dicht bij elkaar komen te liggen. De Aanbestedingswet leidt, zeker in de eerste jaren, tot hoge kosten en extra inzet bij aanbestedende diensten. Het tijdpad, zoals dat nu bekend is, leidt ertoe dat kort daarna aanbestedende diensten opnieuw hun aanbestedingsbeleid en -praktijk moeten aanpassen.

Mijn fractie vraagt zich af of het verstandig en nodig is aanbestedende diensten zo snel achter elkaar twee keer op te zadelen met aanpassingen in beleid en uitvoering. Graag horen wij van de minister op welk moment het voorliggende wetsvoorstel kan worden ingevoerd. Het is nu eind oktober. Het Aanbestedingsbesluit moet nog naar de Raad van State. Te verwachten valt dat het advies van de Raad van State leidt tot aanpassingen, die vervolgens weer voorgelegd moeten worden aan de Tweede Kamer en, wat mijn fractie betreft, ook aan de Eerste Kamer. Mijn fractie schat in dat de wet niet eerder dan halverwege 2013 daadwerkelijk wordt ingevoerd. De nieuwe Europese richtlijn wordt in december van dit jaar behandeld in het Europees Parlement en moet medio 2014 geïmplementeerd zijn, ruim een jaar na invoering van de Aanbestedingswet. Graag hoor ik van de minister zijn visie hierop. Ook hoor ik graag wat in de ogen van de minister de nadelen zijn van uitstel van invoering van de wet. Wat is de dringende noodzaak om nu tot uitvoering over te gaan en hoe denkt de minister aan de bezwaren van onder andere medeoverheden tegemoet te komen?

Een niet onbelangrijk punt in dit kader is nog dat de uitkomsten van de evaluatie niet betrokken kunnen worden bij de aanpassing van de wet. Immers, de evaluatie is na twee jaar gepland en zou opnieuw tot aanpassingen kunnen leiden. Ook dat lijkt mijn fractie ongewenst.

Vlietstra

Een tweede punt waar wij schriftelijk standpunten over gewisseld hebben betreft het sociaal aanbesteden. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is een belangrijk uitgangspunt toegevoegd, namelijk het begrip "maatschappelijke waarde". De aanbestedende dienst draagt, volgens artikel 1.4, lid 2, zorg voor zo veel mogelijk toegevoegde maatschappelijke waarde voor de publieke middelen bij het aangaan van een overeenkomst tot verrichten van werken, leveringen en diensten. In het antwoord op een vraag van mijn fractie onderschrijft de minister dat belang en geeft hij aan dat social return sinds juli 2011 rijksbeleid is bij werken en diensten boven € 250.000. Daarbij kiest de regering voor een percentage van minimaal 5 van de werkenden. Op dit punt past een compliment aan de regering, zij neemt haar verantwoordelijkheid. Chapeau!

Mijn fractie had aanvankelijk graag gezien dat de wet aanbestedende diensten zou verplichten in de opdrachtverlening bij werken en diensten op te nemen dat minimaal 5% langdurig werklozen en/of arbeidsgehandicapten ingezet moeten worden, tenzij gemotiveerd wordt aangegeven dat hieraan niet kan worden voldaan. Zeker in deze tijd met oplopende werkloosheid en een groeiende groep werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt kan een dergelijke maatregel helpen.

De minister wijst er in zijn antwoord op dat dit voorstel niet past bij een wettelijk voorschrift en niet bij alle opdrachten mogelijk c.q. wenselijk is. Verder verwijst de minister naar het expertisecentrum PIANOo, dat op dit punt al veel ondersteuning biedt. En inderdaad, de site van PIANOo laat zien dat ook andere overheden hun verantwoordelijkheid nemen op dit punt, vaak zelfs al eerder dan de rijksoverheid. We lijken dus op de goede weg te zijn. Mijn fractie ziet graag dat alle aanbestedende diensten op dit punt beleid ontwikkelen en we vragen de minister daarom er zorg voor te dragen dat decentrale overheden in hun beleid opnemen dat zij minimaal 5% werkzoekenden/arbeitsgehandicapten inschakelen bij werken en diensten, conform het beleid dat het Rijk voert. Ter vergelijking: in de Tweede Kamer is een motie aangenomen waarin de regering wordt gevraagd, er zorg voor te dragen dat decentrale overheden in hun beleid opnemen minimaal 30% van hun aanbestedingen te gunnen aan het mkb. Ons voorstel ligt in dezelfde lijn. Graag hoor ik van de minister of hij het verzoek van mijn fractie honoreert.

Het laatste punt waarover we met de regering van gedachten hebben gewisseld is de positie van onderaannemers. Naar de mening van mijn fractie moeten onderaannemers op dezelfde voorwaarden opdrachten kunnen uitvoeren als de hoofdaannemer. Wij bevinden ons op dit punt in goed gezelschap: al in 2009 heeft de SER er in haar advies "Overheid en Markt: het resultaat telt" voor gepleit beleid te gaan voeren ten aanzien van onderaannemers. Dergelijk op voorhand geformuleerd beleid voorkomt, aldus de SER, onwenselijke effecten van onderaanneming, die zowel voor de opdrachtgever als voor de opdrachtnemer en zijn personeel tot problemen in de uitvoering kunnen leiden. De SER is van mening dat de aanbestedende dienst zou moeten bevorderen dat de voorwaarden die de hoofdaannemer jegens zijn onderaannemer hanteert ten minste van hetzelfde niveau zijn als de voorwaarden die hij jegens de hoofdaannemer hanteert. De regering volstaat in haar beantwoording met de verwijzing naar het Burgerlijk Wetboek. Zij is van mening dat dit buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel valt en dat

zij niet wil treden in contractuele relaties tussen ondernemingen.

Mevrouw Faber-van de Klashorst (PVV):

Ik heb een vraag aan mevrouw Vlietstra over social return. Deze wet beoogt een gelijk speelveld voor de bedrijven, zodat het mkb meer kansen krijgt tijdens het proces van aanbesteden. Als 5% van de social return ingevuld moet worden door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt werkt dat ten nadele van de kleinere bedrijven. Hoe is dat voor zzp'ers? Worden zij hierdoor niet op achterstand gezet?

Mevrouw Vlietstra (PvdA):

Ik heb verwezen naar een uitgangspunt dat is toegevoegd in de Tweede Kamer, namelijk om zo veel mogelijk maatschappelijke waarden te creëren. Ik heb erop gewezen dat heel veel aanbestedende partijen, overheidspartijen, al gebruikmaken van social return. Ik heb de wens uitgesproken dat alle overheidspartijen dat gaan doen, tenzij zij gemotiveerd aangeven waarom zij dat niet kunnen doen. Dus het "pas toe of leg uit"-principe zou hier van toepassing kunnen zijn. Ik zie het vooral als een kans om te bevorderen dat mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt dan wel arbeidsgehandicapten meer mogelijkheden krijgen om ook als het gaat om aanbestedingen en het verwerven van opdrachten aan de bak te komen.

Mevrouw Faber-van de Klashorst (PVV):

Het siert mevrouw Vlietstra dat zij voor de zwakkeren in de samenleving in de bres springt, maar ik heb nog geen antwoord gekregen op mijn vraag in hoeverre de kleinere bedrijven en de groeiende groep zzp'ers hiermee om moeten gaan. Het lijkt mij vrijwel onmogelijk voor een klein bedrijf of een zzp'er om aan deze regel te voldoen.

Mevrouw Vlietstra (PvdA):

Waar het mij om gaat, is dat decentrale overheden, publieke partijen, in hun beleid opnemen dat zij bij het formuleren van opdrachten rekening willen houden met het belang van het inzetten van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Daar is mijn verzoek op gericht. Het Rijk voert op dat punt nadrukkelijk beleid, gaat uit van die 5%. Terecht heb ik daar een compliment voor gegeven. Veel overheden doen dat ook. Mocht in de praktijk blijken dat zzp'ers of heel kleine bedrijven daar niet aan kunnen voldoen, dan kan in dat geval de opdrachtgever gemotiveerd aangeven waarom hij daar van af wil wijken. Maar dat laat onverlet dat het van belang is om dit uitgangspunt nadrukkelijk in je beleid te verankeren.

Voorzitter. Ik was halverwege het volgende punt. Ik herhaal nog even mijn laatste zinnen. De regering volstaat in haar beantwoording met de verwijzing naar het Burgerlijk Wetboek. Zij is van mening dat dit buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel valt en dat zij niet wil treden in contractuele relaties tussen ondernemingen. Dat vindt mijn fractie te gemakkelijk. Een van de doelen van dit wetsvoorstel is om kleine bedrijven en zzp'ers – daar heb je ze weer, mevrouw Faber – een gelijk speelveld te bieden. Het kan niet zo zijn dat, wanneer ze een opdracht uitvoeren in de rol van onderaannemer, zij dat op andere voorwaarden zouden moeten doen dan de hoofdaannemer. Daarom stel ik de vraag graag nog een keer aan de minister: bent u het met ons eens dat onderaannemers op dezelfde voorwaarden opdrachten moeten kunnen uitvoeren als de hoofdaannemer en bent u bereid dat te regelen?

Vlietstra

Voorzitter. Tot zover onze inbreng in eerste termijn. Wij wachten de antwoorden van de regering met belangstelling af.



De heer **Franken** (CDA):

Voorzitter. We praten vandaag over een belangrijk onderwerp waar veel burgers en overheden bij zijn betrokken, waar veel geld omgaat en dat een grote invloed heeft op de werkgelegenheid in Nederland. Het wetsvoorstel beoogt de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen (Stb.1993, 212) te vervangen, daarbij nadere regelgeving ter uitwerking van de richtlijnen te voegen en tevens het beleid ten aanzien van aspecten of onderwerpen, die niet in de richtlijnen zijn geregeld, vast te stellen. Wat dit laatste betreft wil de regering een aantal problemen wegnemen, die naar aanleiding van de Parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid naar voren zijn gekomen, zoals onvoldoende toegankelijkheid van de regelgeving, onvoldoende waarborgen voor de integriteit van ondernemers en aanbestedende diensten, versnippering en verkokering van aanbestedingsregels, onvoldoende naleving van deze regels, hoge administratieve lasten en onvoldoende flexibiliteit in de wettelijke systematiek om nieuwe Europese aanbestedingsverplichtingen te implementeren.

Dat is een hele opdracht! Ik heb deze zelfde woorden vanaf deze plaats al eens eerder uitgesproken. Dat was op 7 juli 2008. Toen ging het mis met het vaststellen van de opdracht, omdat het toen aan de orde zijnde wetsvoorstel nr. 30501 inhoudelijke en technische gebreken vertoonde. We hebben in deze Kamer het wetsvoorstel gefileerd op een manier die past bij een chambre de réflexion. De opmerking, die een hoge justitieambtenaar maakte in het tijdschrift RegelMaat "dat de Eerste Kamer weinig toegevoegde waarde heeft" en het debat in deze Kamer "vaak niet meer is dan een slappe herhaling van het debat in de Tweede Kamer" wordt daarmee duidelijk gelogenstraft. Ik vraag me dan ook wel eens af of wetgevingsambtenaren – zelfs die van Justitie – meer dan bij uitzondering kennis nemen van de producten van hun collega's bij andere departementen, maar dat terzijde.

Het in 2008 behandelde wetsvoorstel deugde niet, omdat de normstelling niet was opgenomen in de wet – die bestond namelijk bijna uitsluitend uit delegatiebepalingen – en een onbalans te zien gaf tussen opdrachtgever en aannemer of leverancier. Dit bleek bijvoorbeeld al voor het onderwerp integriteit dat alleen werd "aangepakt" met betrekking tot ondernemers en niet – ondanks dat de memorie van toelichting dat aangaf – van aanbestedende diensten. Er werd en wordt ook nu weer gewezen op de Parlementaire enquête bouwnijverheid, waarbij ondernemers de rol van bad guy krijgen toebedeeld. Dat was toen terecht, maar die eenzijdigheid heeft een grens. Wie eens steelt, is niet altijd een dief. En op ondernemers wordt toegezien door de NMa; de Mededingingswet geeft daar uitgebreide instrumenten voor. Maar de andere partij is helaas ook niet altijd brandschoon. Daarom hebben we een precontractueel verbintenenrecht – zoals nu is uitgewerkt – nodig, maar ook een voortdurende training van de betrokken overheidsfunctionarissen en een toetsing van de overheid als contractspartij. Ik hoor dit van bronnen uit het mkb, die uit angst voor hun positie er niet over durven te klagen, dat er aan de zijde van de overheid toch

ook wel eens iets gebeurt dat buiten de direct zakelijke sfeer valt.

We zien in het huidige wetsvoorstel een belangrijke vooruitgang. Enerzijds wordt de toegang van ondernemers tot overheidsopdrachten verbeterd en anderzijds wordt de naleving van aanbestedingsregels in een sterkere mate gegarandeerd. Dit wordt uitgewerkt in een uniformering van de aanbestedingspraktijk en een verlaging van administratieve en uitvoeringslasten, maar vooral door het realiseren van een beter evenwicht tussen de contractspartijen met een eenvoudiger regulering van de toets van de integriteit van de aannemer/leverancier aan de ene kant en aan de andere kant een strakkere regeling voor het opdrachtgeverschap van de aanbesteder. Ook op dit laatste element is een effectieve controle nodig. Daar bestaan dan wel formele procedures voor met als voornaamste de gang naar de burgerlijke rechter en de Europese Commissie, maar het is een feit dat op een klagend individu een last rust voor de toekomst. En die klager moet ook in de toekomst weer "aan de bak" kunnen komen. De minister spreekt in dit verband dan wel van laagdrempelige klachtbehandeling. Hij noemt bemiddeling door aanbestedingsexperts. Het zou zelfs gaan om een soort aanbestedingsloket als algemeen adviescentrum. Wij hebben dit in 2008 ook bepleit, maar het is nog een open vraag wat een "gewone" mkb'er daarmee opschiet. Een reële mogelijkheid tot een anonieme klacht zou – al of niet door middel van een branchevereniging – kou uit de lucht kunnen nemen. Een expliciete toezegging van de minister hieromtrent is van groot belang. De integriteitseis geldt immers voor beide partijen en zal voor alle betrokkenen op een in de praktijk werkbaar wijze toetsbaar moeten zijn, waarbij de overheid zal zorgen voor ondersteuning en stimulering van verdere professionalisering.

Een van de kernpunten van de regeling die nu voorligt, is de wettelijke basis voor het beginsel van proportionaliteit, dat op het niveau van een AMvB is uitgewerkt in een aantal richtsnoeren. De delegatiebasis daarvoor vinden we in de leden 3 van de artikelen 1.10, 1.13 en 1.16 van het wetsvoorstel. Die wettelijke regeling houdt in dat de aanbestedende dienst, gelet op het doel, de aard en het voorwerp van de overheidsopdracht, voorwaarden moet stellen met betrekking tot de technische uitvoering, de geschiktheid en de draagkracht van de ondernemer en ook nog een aantal criteria voor de gunning moet aangeven. Dit geheel leidt bij een aanbesteding tot een boekwerk met eisen of voorwaarden, waarvoor de ondernemer kan "scoren", aangezien onderlinge vergelijking mogelijk wordt.

De heer **Reuten** (SP):

Senator Franken zegt dat de wettelijke basis voor het beginsel van proportionaliteit "op niveau van een AMvB is uitgewerkt in een aantal richtsnoeren". Impliceert hij daarmee dat die richtsnoeren de wettelijke status van een AMvB hebben?

De heer **Franken** (CDA):

Nee. Dat moet ik u even uitleggen. Waar komt het woord richtsnoer vandaan? Het is een kreet die vanuit Brussel via het Europese recht hier is geïntroduceerd. In het Verdrag van Lissabon staat in, naar ik meen, artikel 288 – tegen studenten zeg ik altijd dat ik mij 5% mag vergissen bij wetsartikelen – dat er verschillende wettelijke instrumenten zijn. Dat zijn de verordening, de richtlijn, de be-

Franken

schikking en het besluit. Dat zijn bindende regelingen; de eerste twee voor alle burgers en de laatste twee voor een bepaalde aangewezen groep. Daarnaast zijn er ook niet bindende regelingen, aanbevelingen en adviezen: recommendations and opinions. Die zijn niet bindend. Dan gaat het erom wat voor etiket je erop plakt. Het is niet zo dat het een mogen en moeten inhoudt, dat je straf krijgt als je ze niet nakomt. Het is wel zo dat je je daar in beginsel aan moet houden. Het is een uitwerking van de vaste regel. Je zou het in plaats van richtsnoer ook voorschrift kunnen noemen. Dan zou er niet zo veel tegenkating tegen bestaan. In de artikelen die ik net citeerde, de artikelen 1.10, 1.13 en 1.16 in het derde lid, staat ook dat het gaat om een voorschrift ter uitvoering van de wettelijke regeling. Dus daar wordt het een voorschrift genoemd. We hoeven niet over richtsnoer te spreken. Als men gelukkiger is met het woord aanwijzing, gebruikt men het woord aanwijzing. Ik vond het ook helemaal niet zo nodig om het op het niveau van een AMvB te zetten, maar dat geeft het een beetje een nette status, zodat ook de ambtenaren die als opdrachtgever werken dat lijstje eens nalopen. Het is o zo gemakkelijk om alleen op prijs aan te besteden, maar nu moet je dat toch een beetje motiveren. Dat kost wel wat meer tijd, maar daarmee krijgen we een betere verdeling in deze samenleving waar toch veel partijen – ook die van de heer Reuten – altijd positief tegenover staan.

De heer Reuten (SP):

Dit betreft een kernpunt bij de meningsverschillen over het wetsvoorstel in samenhang met de AMvB. Senator Franken is een expert op dit gebied, dus ik hoor hem graag aan. Hij zegt dat er op Europees niveau sprake is van niet bindende zaken. Hij noemt de voorschriften, richtlijnen en besluiten en niet bindende zaken. Volgens mij – maar dat wil ik graag van hem horen – kennen wij dat in het Nederlandse staatsrecht niet. Wij zijn natuurlijk voor Europese regelingen Europees gebonden, maar in het Nederlandse staatsrecht kennen wij dit volgens mij niet. Dat is de ene kant. Anderzijds – en daar strijdt het voor mij – zegt hij: ja, maar het zijn wel voorschriften. Inderdaad, zo wordt het in het wetsvoorstel ook genoemd. We hebben voorschriften die richtsnoeren zijn. Precies op dit punt wringt dit. In de mondelinge uitwisseling aan de overkant heeft de minister een aantal keren gezegd dat het moet. Ik wil graag weten of deze richtsnoeren op zijn minst de status hebben van een ministeriële regeling? Of zelfs dat niet?

De heer Franken (CDA):

Om te beginnen zegt de heer Reuten dat ons staatsrecht het woord richtsnoer niet kent. Dan zeg ik: nou, wat zou dat? Ook een jurist mag wel eens innovatief bezig zijn. Dan komt hij met een nieuw begrip. Vaak gebeurt dat niet bij juristen, zeg ik met een glimlach tegen de heer Reuten als econoom, maar het etiket is niet bepalend. Het gaat om de inhoud. Dat je die inhoud serieus moet nemen, komt naar voren doordat men in de Tweede Kamer heeft gezegd: nou, laten we die voorschriften, ook al zijn ze niet bindend, langslopen. Dat was de ongerustheid van mevrouw Vlietstra waarvan ik aanneem dat de minister die straks kan wegnemen. Dan gaat het om een "pas toe of leg uit"-principe. Je moet eraan gedacht hebben. Je moet die punten langs lopen. Als het gewoon een "checklist aanbesteding" is, zegt men: dat staat prachtig in de boekenkast. Uitgevers geven zo veel mooie boekjes op glimmend papier uit. Nu moet men er echter langs lopen en is

het serieus. Het is volgens mij niet meer dan dat. De heer Reuten heeft mij een heel aardige kwalificatie als jurist gegeven. Ik ben niet zozeer een deskundige op het gebied van het Europees recht, maar van het staatsrecht weet ik wel wat. Dat is een levende materie.

De heer Reuten (SP):

Eenzijds zegt de heer Franken: het is niet bindend. Anderzijds zegt hij: het is een voorschrift. Voor mij, als niet-staatsrechtgeleerde, botst dat wat. Een voorschrift dat niet bindend is, botst dat niet? "Pas toe of leg uit" vind ik geweldig. Dat vind ik echt heel goed in het wetsvoorstel. De combinatie van voorschrift en "niet bindend" wringt voor mij echter.

De heer Franken (CDA):

Stel, de heer Reuten zegt tegen zijn kinderen dat ze om acht uur naar bed moeten. Als zij dat dan een keer niet doen omdat ze pas om kwart over acht naar bed willen, hebben zij die regel overtreden. Maar dan zal de heer Reuten niet onmiddellijk met een sanctie beginnen, denk ik. Niet ieder voorschrift hoeft een sanctie in te houden. Het kan een aandachtspunt zijn. Ik heb net het woord "checklist" gebruikt; dat klinkt veel vriendelijker. Je moet erlangs lopen, en doe je het niet op de bepaalde manier die is aangedragen, moet je zeggen waarom je dat niet doet. Vroeger gebruikten wij daarvoor veel meer het woord "richtlijn". Er zijn ook richtlijnen van het Openbaar Ministerie. Er is een heel boekwerk over het vervolgen en de strafeisen. Dat zijn eigenlijk ook richtsnoeren. Dat laatste is een moderne term. Ik ben blij dat ik tegenover de heer Reuten kan aangeven dat wij juristen met de tijd meegaan en ook weleens nieuwere terminologie hantieren.

Mevrouw Vlietstra (PvdA):

Ik luister met veel belangstelling naar de uitleg die de heer Franken geeft aan het begrip "richtsnoer" en aan de zwaarte die de gids wel of niet heeft. Ik hoop dat de minister zijn lezing in dezelfde trant bevestigt. Dat zou mij helpen. Misschien mag ik dus via de heer Franken aan de minister vragen of hij de opvattingen van de heer Franken over dit instrument deelt.

De heer Franken (CDA):

Mijn woorden hebben hier geen bindende kracht, al zou het erg leuk zijn als dat wel het geval was. Ik ben ook geïnteresseerd of de minister dit bevestigt. Als dat niet zo is, kom ik hierop in tweede termijn terug, en dan vinden wij elkaar wel. Ik zou dat graag afwachten. Het is wel plezierig dat wij dit punt helder kunnen stellen. Daarom dank ik de heer Reuten voor zijn interruptie. Het woord "richtsnoer" geeft kennelijk allerlei onplezierige gevoelens omdat men het niet kent. Men denkt: wij kennen alleen wetten, Algemene Maatregelen van Bestuur en ministeriële regelingen. Dat is echter een heel andere benadering; daarbij gaat het om de vorm.

Voorzitter. Ik zie nogal eens aanbestedingsdocumenten op het gebied van de informatietechnologie. Als je zo'n document ziet, schrik je. Het is een gigantisch boekwerk. Er moet niet alleen een oordeel worden gegeven over de technische uitvoering, de geschiktheid en de draagkracht van de ondernemer maar ook nog over een flink aantal gunningscriteria. Ik ben daardoor nog steeds bevreesd voor het feit dat de aanbestedende dienst door het bos van de voorwaarden en gunningscriteria de afzonderlijk

Franken

ke bomen niet meer kan onderscheiden en daarom alleen of voornamelijk zal afgaan op het eenvoudige criterium van de laagste prijs. Dat is natuurlijk niet de bedoeling, gegeven de ambitie om ruimte te bieden voor innovatie en duurzaamheid. Daarom wordt een motiveringsplicht voorgeschreven die meer inhoudt dan het hanteren van een aantal standaardformules, aangezien daarmee de gewenste transparantie niet wordt geleverd en niet blijkt of er werkelijk wel aandacht is gegeven aan, bijvoorbeeld, innovatief bouwen. Die motiveringsplicht is nu als een "pas toe of leg uit" vormgegeven.

Dat is een heel goede stap. Het is te vergelijken met de aanpak die in het consumentenrecht wordt gehanteerd met betrekking tot bedingen in algemene voorwaarden die worden vermoed of zelfs worden geacht onredelijk bezwarend te zijn. Voor ons onderwerp is die vergelijking niet uit de lucht gegrepen, want het komt vaak voor dat een aanbestedende dienst in de contractvoorwaarden bepalingen opneemt die we als onredelijk bezwarend zouden kunnen aanmerken of die vermoed kunnen worden onredelijk bezwarend te zijn. Ik heb zulke voorwaarden gezien. Ik denk daarbij aan buitensporig hoge bankgaranties, onredelijke aansprakelijkheids- en verzekeringseisen, boetebedingen, het eisen van toch wel zware referentieprojecten en de onvoorwaardelijke overdracht van auteursrechten op programmatuur. Als een ondernemer een dergelijk beding dan niet aanvaardt, valt hij zonder meer uit de boot.

In het consumentenrecht kennen we een lijst van bedingen die tot vernietigbaarheid van zo'n beding aanleiding geven, de zwarte lijst, artikel 6:236 BW, en een lijst van bedingen die worden vermoed onredelijk bezwarend te zijn voor de consument, de zogenaamde grijze lijst, artikel 6:237 BW. Het gaat bij de laatste om een vermoeden waarmee de bewijslast voor de redelijkheid van de clause wordt gelegd bij de gebruiker daarvan. Bij de "pas toe of leg uit"-aanpak is de benadering iets anders. Hierbij staat er een positieve verplichting in de Gids Proportionaliteit. Wanneer deze verplichting niet duidelijk wordt nagelaten – dat wil zeggen, er volgt geen positieve uitleg of verklaring – mogen we aannemen dat tot het niet voldoen aan de proportionaliteitseis wordt geconcludeerd, met vernietigbaarheid van de afwijzing van de aanbieder als gevolg. Het gaat immers om een handeling die een essentieel onderdeel vormt van de gunning of afwijzing; vergelijk artikel 3:41 BW. Van dit laatste zou ik graag een bevestiging van de minister willen horen. Het gaat dus om de waarde van de "pas toe of leg uit"-clause in een individueel geval, en met name om de vraag wat het gewicht van de individuele clause is.

In het consumentenrecht gaat het echter nog verder, zoals ik al zei. Artikel 6:236 BW bevat de zwarte lijst met bedingen, die "zonder meer" als onredelijk bezwarend worden aangemerkt en daarmee direct al tot vernietigbaarheid van het beding aanleiding geven. Zou het geen aanbeveling verdienen om voorbeelden van bedingen betreffende een zeer zware garantie, een hoge boetebepaling, een groot referentieproject enzovoorts al direct als een onjuiste invulling van de proportionaliteitseis te benoemen of ze als voorbeelden aan te merken waaruit een vermoeden van een onjuiste invulling wordt afgeleid? Daarmee wordt ten minste een ondergrens vastgelegd en kan het aantal procedures worden beperkt. Graag ontvang ik op deze suggestie, waaraan volgens mijn inlichtingen behoefte blijkt te bestaan, een concrete reactie van de minister.

Denkt de minister wel aan voldoende flankerend beleid? Mevrouw Vlietstra sprak daar ook al over. Met voldoende flankerend beleid valt of staat eigenlijk het hele project. Er komen veel en ingewikkelde regels voor overheden en voor ondernemers. Die regels klinken mooi; iedereen is immers voor non-discriminatie, transparantie, integriteit en proportionaliteit, zoals ook iedereen voor vrede, veiligheid, harmonie en zelfs innovatie is. Maar in de praktijk komt van het realiseren van die goede vooremens maar weinig terecht. Opvoeding, onderwijs en bereidheid tot leren vormen daarvoor een noodzakelijke basis, en dat geldt zeker ook waar het de aanbestedingsproblematiek betreft. Brancheorganisaties zullen die taken in het ondernemersveld moeten vervullen. Op PIANOo rusten die taken voor de centrale en de lagere overheden.

Ik geef ten slotte drie voorbeelden waarbij PIANOo of zelfs het ministerie van EL&I een wijze vermaning zou moeten plaatsen. De gemeente Amsterdam maakt een "beleidsregel integriteit en overeenkomsten" die verder lijkt te gaan dan het onderzoek dat het wetsvoorstel voorschrijft met het oog op het verkrijgen van de gedragsverklaring aanbesteden en een meer uitgebreide invulling geeft van het begrip "ernstige fout" in de uitoefening van het beroep. Dat leidt dus zomaar tot een zwaardere procedure.

Een tweede voorbeeld is het volgende. Een gemeente in het zuiden des lands vult het begrip "maatschappelijke waarde" of social return uit artikel 1.4, lid 2 van het wetsvoorstel zó in dat een aanbieder in het noorden van het land iemand uit die zuidelijke stad, die aldaar een WSW-uitkering ontvangt, voor een halfjaar in dienst moet nemen, en dat terwijl de afstand meer dan twee uur voor een enkele reis bedraagt. Ik ben zeker niet tegen een creatieve invulling van het "social return"-criterium – ik acht het zelfs van groot belang – maar de betreffende voorwaarde moet wel realistisch en uitvoerbaar zijn.

Het laatste voorbeeld is dit. Grote ICT-projecten mislukken vaak, te vaak. Veelal ligt dat niet aan de functionaliteit van de systemen; men kan eigenlijk alles wel bouwen. Waar het misgaat, ligt het dan aan de non-functionele aspecten, aan kwaliteitsaspecten als prestatie (de performance), betrouwbaarheid, vertrouwelijkheid en veiligheid. Over deze aspecten moeten aanbesteders en potentiële aanbieders in de fase van het opstellen van het program van eisen overleg met elkaar kunnen voeren. Dat is iets wat men meestal niet durft, omdat het lijkt dat de wet dat niet toestaat. Eerst moeten immers de eisen worden opgesteld, en pas daarna kunnen de leveranciers daarvan kennis nemen, want alleen daarmee kan een gelijk speelveld worden gecreëerd. Dat is onhandig en jammer, want als alle gegadigden in de fase van de opstelling van het program van eisen om de tafel zouden zitten, zou men over de diverse mogelijkheden, met name over de architectuur van het systeem, kunnen discussiëren en zou ook een aanbestedende instantie beter inzicht kunnen krijgen in wat zij eigenlijk gerealiseerd wil zien. Een opdrachtgever weet heel vaak niet wat hij eigenlijk precies wil hebben. Een en ander betekent dat de overheid moet investeren in training en opleiding met betrekking tot goed opdrachtgeverschap – het is een lelijk woord, maar ik heb het al meer uitgesproken en nog veel meer gelezen de laatste tijd – zodat er op alle relevante managementniveaus deskundige inkopers en aanbesteders zijn, die de proportionaliteit van de vast te stellen eisen kunnen beoordelen.

Franken

Gebeurt dit niet, dan blijft dit onderwerp voer voor advocaten en zal het de belastingbetaler nog steeds veel geld gaan kosten. Graag verneem ik ook nog van de minister hoe hij denkt dat te kunnen voorkomen.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Dat was een mooie inbreng van collega Franken. Ik heb een vraag om verheldering over de laatste twee punten. De heer Franken vroeg de minister hoe hij die precies moest duiden. Daarbij gaf hij het voorbeeld van de gemeente Amsterdam, die zelf strengere regels stelt. Aan de andere kant kwam hij met het voorbeeld dat hij eigenlijk meer precompetitief overleg van potentiële leveranciers zou willen toestaan. Zegt hij daarmee dat hij de wijze waarop de nadere voorwaarden zijn beschreven, nog niet scherp genoeg vindt? Vindt hij het bijvoorbeeld niet goed dat een stad als Amsterdam zelf nadere, strengere eisen stelt? Volgens mij mag dat gewoon. Het andere voorbeeld sprak mij echter zeer aan. Ik weet dat bijvoorbeeld de provincie Friesland deze werkwijze hanteert om tot goed duurzaam aanbesteden te komen. Maar ik vroeg me af waar de heer Franken zelf staat in verband met die keuzes.

De heer **Franken** (CDA):

Ik wil zo graag een antwoord van de minister. In het eerste voorbeeld wordt een zwaardere uitwerking gegeven. Ik wil graag horen wat de minister daarvan vindt. Ik ben zelf niet zo erg geporteerd voor zwaardere uitwerkingen. Daarmee krijgen wij namelijk dat het gelijke speelveld weer gaat ontbreken. Toch is de overheid hierbij altijd de machtige partij, laten wij wel wezen. In het begin sprak ik over de mkb'er die niet durft te klagen over wat hem overkomt, omdat hij anders geen nieuwe opdracht krijgt. Deze mkb'er gaat dus een centrale verwarming leveren terwijl de rekening niet betaald wordt. Dat soort dingen krijg je nooit helemaal weg, denk ik, maar daar moeten wij wel aan werken. Ik vind het dan ook niet zo gelukkig als een gemeente een veel strengere regel gaat maken, waarmee de overheid weer haar eigen macht consolideert. Ik zeg niet dat het in dit geval ook zo is; ik noemde het alleen als voorbeeld. Het is aan de minister om te zeggen – pas toe of leg uit – of dat zou moeten ja dan nee.

Ik zeg nog iets over het tweede punt. In een aanbesteding maakt men eerst panklaar dat hele dikke document en dan moet iedereen ernaartoe en moet men zeggen of men het aandurft of niet. Men had echter bijvoorbeeld al tegen die gemeente kunnen zeggen: als je niet een performance van 99,999% eist maar een performance van 99,99%, kan je dat al een enorm bedrag schelen. Dat lijkt voor de hand te liggen, maar helaas is dat niet het geval.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Ik val u daar snel in bij. Ik kom even terug op het Bureau Integriteit van Amsterdam. Ik meen dat dit bureau het vaak aanscherpt om ook de eigen overheidsrol beter te bewaken. Ik vraag in die zin aandacht voor de twee kanten van de werking van de integriteitsregels die ik van Amsterdam ken.

De heer **Franken** (CDA):

Ook wat dit punt betreft wacht ik het antwoord met belangstelling af.

De **voorzitter**:

Het woord is aan de heer Reuten, die mede namens de Partij voor de Dieren spreekt.



De heer **Reuten** (SP):

Voorzitter. U houdt van korte wettitels en zou daarvoor een prijsvraag willen uitschrijven, zo liet u ons op 25 september weten. Dit wetsvoorstel regardeert ook prijsvragen en het bedient u met de korte titel "Nieuwe regels omtrent aanbestedingen". Alla, net zoals "de Nieuwe Tijd" verliep, zullen ook nieuwe regels verlopen. Ernstiger is dat de wettitel onjuist is. Het voorstel betreft niet aanbestedingsregels in het algemeen doch uitsluitend die voor overheden en publiekrechtelijke instellingen. Ik vraag de minister dit defect bij de eerstvolgende relevante wetswijziging te herstellen, althans bij de citeertitel (artikel 4.41).

Het "nieuw" uit de titel is – het werd eerder al gezegd – wellicht zelfrefererend aan het oude wetsvoorstel 30501 uit 2006, dat in deze Kamer op 8 juli 2008 strandde. De regering nam vervolgens twee jaar de tijd om op 6 juli 2010 met het wetsvoorstel "nieuwe aanbestedingsregels" te komen. Acht maanden later werd dit voorzien van een substantiële nota van wijziging naar aanleiding van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Verhagen. Voor een kabinet dat zich voornam om de regels te verminderen, moet dit wetsvoorstel pijnigend zijn. De wettekst telt bijna 100 bladzijden, voorzien van 150 bladzijden toelichting; daarnaast zijn onderdelen uitgewerkt in een aanbestedingsbesluit dat met zijn richtsnoeren nog eens 270 bladzijden omvat. Samen maakt dat 520 bladzijden. Nog voordat degene die opdrachten bij de overheid wil aannemen, enig werk verzet heeft, moet hij dit hele pakket doornemen, en dat is een gigantisch karwei.

Voorzitter, die 520 bladzijden gelden allereerst ook voor de opdrachtgever en de prijsvrager zelf. Volgens mij zijn er voor u gelukkig eenvoudiger kanalen om de regering tot korte wettitels te bewegen.

Na deze opmerkingen bespreek ik vier punten, ten eerste het algemene kader van het wetsvoorstel, dan de arbeidvoorwaarden bij aanbesteding, vervolgens het oogmerk ten aanzien van het mkb en ten slotte delegatie en de status van de zogenoemde richtsnoeren.

Mijn eerste punt betreft de beperking van het wetsvoorstel tot de overheid en de publiekrechtelijke instellingen. In het vervolg zal ik voor die twee samen korthedshalve de term "overheid" gebruiken. In 2011 was het totale inkoopvolume van de overheid ongeveer 65 miljard euro, waarvan 60% door de lagere overheden. Dit is dus het beslag van dit wetsvoorstel. Maar het inkoopvolume van de overheid en de private bedrijven samen ligt fors hoger, namelijk ruim 750 miljard euro per jaar.

Het wetsvoorstel stelt regels voor overheden in de hoedanigheid waarin zij marktpartij zijn, en wel als koper van goederen en diensten, in het bijzonder via aanbesteding. Omdat de minister nu hier in de Kamer aanwezig is, neem ik aan dat hij dit wetsvoorstel goed genoeg vindt om het te verdedigen; ik zie hem knikken. Ik zal meteen mijn vraag op dit punt formuleren en deze vervolgens toelichten. Als dit wetsvoorstel inderdaad goed en voldragen is voor aanbestedende overheden, waarom is het dan niet goed genoeg voor de aanbestedende private bedrijven? Het is opmerkelijk dat de minister in de memorie van toelichting in feite de argumenten geeft om de regels wél algemeen toe te passen.

Reuten

Het eerste is dit. In het nu volgende citaat uit de memorie van toelichting stel ik de leden voor om de term "overheid" denkbeeldig te vervangen door "inkopend bedrijf" en de term "ondernemer" door "verkoopend" c.q. "aannemend bedrijf". Ik citeer uit paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting. "Het is in het belang van de belastingbetaler en de ondernemer dat de overheid op een transparante en effectieve manier inkoopt tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding, waarbij ondernemers een goede en eerlijke kans maken op een opdracht." Met andere woorden, algemene transparantie en effectiviteit zijn in ieders belang.

Het tweede argument is dit. Ik citeer uit de memorie van toelichting, paragraaf 3.2: "Wanneer (aan een opdracht) zware eisen worden gesteld, kan het voorkomen dat ondernemers, met name het mkb en zelfstandigen zonder personeel, worden uitgesloten die wel in staat zouden zijn de opdracht uit te voeren."

Het derde is dit. Een belangrijk motief voor het wetsvoorstel is de klacht van ondernemers dat de procedures en eisen bij aanbestedende overheden niet uniform zijn; volgens de minister bezorgt dit de aannemende ondernemers onnodige lasten. Dat komt uit paragraaf 3.3. van de memorie van toelichting. Wel, bij private bedrijven zelf zijn de procedures verre van uniform. Er valt dus veel efficiency te winnen.

Ik kan zo doorgaan. De hele memorie van toelichting en de toelichting bij de eerste nota van wijziging leveren argumenten voor de toepassing van het wetsvoorstel op ook de bedrijven in de private sector. Ik herhaal nu mijn vraag aan de minister: vindt hij de regels uit het wetsvoorstel goed genoeg om ze, althans in beginsel, ook aan de private bedrijven op te leggen? Zo nee, hoe moeten ze daartoe verbeterd worden? Indien de minister zou menen dat private bedrijven met deze regels niet efficiënt zouden kunnen aanbesteden, acht hij het dan aanvaardbaar dat overheden en publiekrechtelijke instellingen qua aanbestedingen, dat wil zeggen in hun hoedanigheid van marktpartij, minder efficiënt opereren dan private bedrijven?

Mijn tweede punt betreft de arbeidsbescherming en arbeidsvoorwaarden bij aanbesteding. Artikel 2.81, lid 2 gebiedt dat de aanbesteder aan de inschrijvers of de geadigden vraagt dat zij "bij het opstellen van hun inschrijving rekening hebben gehouden met de verplichtingen" aangaande arbeidsbescherming en arbeidsvoorwaarden die gelden op de plaats waar de opdracht wordt uitgevoerd. In beginsel ziet dit artikel er terecht op dat de aannemer zijn werknemers niet meer uitbaat dan ter plaatse wettelijk toegestaan is. Nu komt een versie van dit artikel ook voor in huidige aanbestedingsprocedures. Dit garandeert echter niet de naleving ervan: de aannemer kan zich al dan niet via onderaanneming en malafide uitzendbureaus onttrekken aan de verplichting. De bonafide dienstenaannemer legt het dan af in de gunning. Er zijn aanwijzingen dat dit in de praktijk inderdaad gebeurt.

In het voorlopig verslag door mijn fractie gevraagd naar de sancties hieromtrent, komt de minister in de memorie met het volgende onthutsende antwoord: "In dat geval kan de aanbestedende dienst de ondernemer verzoeken om alsnog na te leven. Als de ondernemer dit weigert, kan de aanbestedende dienst de overeenkomst ontbinden." Onthutsend is in de eerste plaats het tweemaal "kan". Kennelijk is hiertoe voor overheden geen verplichting. Onthutsend is ook dat er kennelijk slechts de sanctie van ontbinding is. De opdrachtgever moet dan, met navolgende kosten, de hele aanbestedingsprocedure opnieuw

doorlopen. Bovendien zal de bonafide aanbestedingsprijs hoger uitpakken. Laat ik voorzichtig zeggen dat er geringe stimulansen lijken om de overeenkomst te ontbinden. Ik vraag de minister op beide opmerkingen om commentaar.

Graag beëindig ik dit punt constructief. Ik stel de minister voor, en vraag hem de toezegging, om bij de eerstvolgende relevante herziening van de wet toe te voegen dat opdrachtgevers gehouden zijn om de genoemde niet-naleving van de overeenkomst te melden bij de Inspectie SZW – de Inspectie SZW ontleent inkomsten die door frauduleus handelen zijn verkregen – en dat zij tevens gehouden zijn om contractueel vast te leggen dat de aannemer bij niet-naleving een voldoende afschrikkende boete verschuldigd is aan de opdrachtgever, en wel van ten minste 15% van de gecalculerde loonkosten. Dit zou melding bij de inspectie moeten stimuleren en tevens voorzien in heraanbestedingskosten. Voorts vraag ik de minister om het betreffende artikel dan zodanig in de wet te plaatsen dat het van toepassing is op het gehele terrein van de wet en niet slechts op werken boven de Europese drempel.

Mijn derde punt is kort. Het wetsvoorstel beoogt onder meer te bevorderen dat niet alleen het middenbedrijf maar vooral ook het kleinbedrijf inclusief de zzp'ers meer overheidsopdrachten verwerven. Ik vraag de minister wat hierbij ten opzichte van de huidige situatie zijn kwantitatieve doelstellingen zijn, met name voor het kleinbedrijf, zowel in aantallen opdrachten als in omzet. Ik hoop dat hij deze cijfers straks tevens schriftelijk kan verstrekken. Voorts hoor ik graag hoe deze bevordering tegelijkertijd acht slaat op het efficiënt aanbesteden door overheden. Ik weet dat ik iets lastigs vraag, maar na een wetgevingsproces van meer dan zes jaar meen ik dit te kunnen verlaten.

Ik kom op mijn vierde en laatste punt, dat iets meer tijd zal nemen, namelijk de delegatiebepalingen in het wetsvoorstel alsmede de status van de Gids Proportionaliteit en het Aanbestedingsreglement Werken 2012. Proportionaliteit verwijst naar de in het wetsvoorstel meermaals gebezigde zinsnede van gestelde "eisen, voorwaarden en criteria aan de inschrijvers en de inschrijvingen die in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht".

In het voorlopig verslag bij de hier in 2008 afgewezen aanbestedingswet werd het volgende beginsel, alsmede een nadere uitwerking ervan, unaniem verwoord door de commissie voor EZ van deze Kamer: "Het rechtsstaatbeginsel eist dat ingrepen van de overheid waar ze een dwingend karakter hebben, rechtstreeks of middellijk op een formele wet berusten." De redactie van het beginsel en de uitwerking was, meen ik, afkomstig van senator Franken. Dit beginsel is leidend bij het vervolg van mijn betoog.

Het kernpunt van de aanbesteding, namelijk aan wie wordt gegund, is nauwelijks geregeld in het wetsvoorstel zelf doch gedelegeerd aan een AMvB, waarbij deze het heikele punt geheel doorschuift naar het staatsrechtelijk novum "richtsnoer", als ware het een subdelegatie. Wij hebben hierover net al bij interruptie enige woorden gewisseld. Ik zal de minister vragen – het is hiervoor ook al gevraagd – straks in te gaan op de juridische en de staatsrechtelijke status van die richtsnoeren. Ik vraag ook hoe een kleine ondernemer zich staande kan houden in het juridische geweld dat eventueel zou kunnen volgen, voor zover wij hier geen klaarheid bereiken over die richtsnoer-

Reuten

ren, waarvan de status ook nog aangegeven moet worden.

De genoemde AMvB, zo blijkt uit de voorhang (32440, F), wijst voor de in de artikelen 1.10, 1.13 en 1.16 bedoelde richtsnoeren aan de Gids Proportionaliteit, hierna te noemen "gids", en voor die uit artikel 1.22 het Aanbestedingsreglement Werken 2012 (ARW). Beide richtsnoeren bevatten echter voorschriften waarvoor, in strijd met genoemd rechtsstaatsbeginsel, de delegatiegrond in het wetsvoorstel ontbreekt. Daarop concentreert zich de rest van mijn betoog.

De heer **Franken** (CDA):

Hierover hebben wij zojuist al even gediscussieerd. Ik denk niet dat dit zo is. Misschien geldt hierbij voor de heer Reuten de "pas toe of leg uit"-bepaling. Als hij zegt dat er geen delegatiegrond is, moet hij wel uitleggen waarom dat er niet in staat. Ik lees dat er heel duidelijk wel in.

De heer **Reuten** (SP):

Dat ga ik nu uitleggen. Misschien kan de heer Franken hierop straks terugkomen als hij meent dat ik hierover niet duidelijk genoeg ben geweest.

Ik zal het eerst uitleggen voor de gids en daarna voor het ARW. Artikel 1.4 van het wetsvoorstel stelt dat de keuze voor een specifieke aanbestedingsprocedure op grond van objectieve criteria bepaald moet worden. Daarbij moet zo veel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen resulteren. Een geheel andere kwestie is dat, gegeven de zojuist genoemde keuze voor een procedure, lid 1 van de artikelen 1.10, 1.13 en 1.16 stelt dat de aanbesteder uitsluitend proportionele eisen aan de inschrijver en de inschrijvingen mag stellen. De eisen aan de inschrijvingen en de inschrijvers betreffen dus niet de aanbestedingsprocedure. Daarvoor wijst lid 3 per AMvB een richtsnoer met de proportionaliteitsvoorschriften aan. Dat is dus de gids.

Ik vraag de minister om te bevestigen dat deze delegatie uitsluitend de genoemde eisen en niet de procedurekeuze uit artikel 1.4 betreft. Toch bevat de gids een voorschrift, namelijk 3.4 A, aangaande de aanbestedingsprocedurekeuze. Vervolgens stelt voorschrift 3.4 B specifiek – overigens weer anders dan in het ARW, wat opmerkelijk is – dat bij een meervoudig onderhandse procedure drie tot maximaal vijf inschrijvers uitgenodigd mogen worden. Bovendien wijs ik erop dat dit voorschrift strijdig kan zijn met het eerder genoemde artikel 1.4 uit de wet.

Voorts ontbreekt in het wetsvoorstel de delegatiegrond van voorschrift 3.6 uit de gids, betreffende de termijn waarbinnen de aanbesteder de redenen van een afwijzing meedeelt, maar bovendien is dit voorschrift weer strijdig met artikel 2.103 uit de wet.

Ik vraag de minister om te bevestigen dat de per AMvB aangewezen "richtsnoeren", de onderhavige en die uit het ARW, niet strijdig mogen zijn met enig wetsartikel en/of daaraan bovengeschiedt mogen zijn. Ik wijs hierbij ook op de betreffende motie-Jurgens die in deze Kamer met algemene stemmen werd aangenomen (stuk 21109, D).

De combinatie van het wetsvoorstel met de gids vertoont rechtsstatelijke lekken. Dit geldt in sterkere mate voor het ARW met artikel 1.22 als delegatiebasis. Dit artikel heeft uitsluitend betrekking op opdrachten door aanbestedende diensten voor "werken" beneden de Europese grenswaarde. Nu handelt het ARW inderdaad over werken, doch eveneens over diensten en leveringen. "Dien-

sten" worden 420 maal genoemd en "leveringen" 190 maal. Gelukkig kun je dat tegenwoordig door een programma laten tellen; ik heb het niet per regel geteld. Maar voor die leveringen en diensten verleent artikel 1.22 geen delegatie. De verwarring wordt nog groter doordat de eerder genoemde artikelen 1.13 en 1.16 en de daarop berustende richtsnoeren uit de gids eveneens "werken" en daarnaast diensten en leveringen beneden de grenswaarden betreffen. Ik vraag de minister welke prevaleren. De richtsnoeren van de gids en die van het ARW lijken naast elkaar te staan. Op punten zijn ze strijdig, kan ik de minister vertellen, maar dat kunnen zijn ambtenaren hem ook vertellen. Welke richtsnoeren prevaleren nu? Prevalert het ARW of prevaleert de gids, of moet de rechter het maar uitzoeken?

Voorts betreft het ARW met zijn term "aanbesteder" tevens speciaalsectorbedrijven, waarvoor artikel 1.22 geen delegatie verleent.

De genoemde voorschriften uit de gids en de voorschriften voor diensten en leveringen uit het ARW hebben, gezien de beperkte delegatie, dus geen wettelijke status. Maar welke dan wel, zo vraag ik de minister. Mij dunkt dat dit allemaal aanleiding gaat geven tot buitensporige juridische procedures met hoge kosten waar niemand op zit te wachten, behalve wellicht een aantal advocatenkantoren. Hiermee is de effectieve uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel in het geding. Wat je politiek ook van het wetsvoorstel kunt vinden, het moet in orde zijn en het moet geen aanleiding geven tot allerlei juridische procedures. Nu al valt te voorzien dat die er in hoge mate zullen komen.

Ik concludeer op dit punt. Ten eerste: het wetsvoorstel delegeert de kernproblemen van het aanbesteden naar een AMvB. Mijn fractie acht dit principiële onjuist. Ten tweede: het wetsvoorstel benoemt bij AMvB uit te vaardigen "richtsnoeren" waarvan de staatsrechtelijke status onduidelijk is. Ten derde: de twee aangewezen richtsnoeren, gids en ARW, beslaan overlappende terreinen zonder dat voor gevallen van strijdigheid is aangegeven welke prevaleert. Ten vierde: voor een groot aantal van deze richtsnoeren c.q. voorschriften verleent de voorliggende wet de regering geen bevoegdheid. Ze zijn in strijd met het rechtsstaatsbeginsel. Bovendien is met de zojuist genoemde conclusies 2 tot 4 de effectieve uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel kaduuk.

Hoe denkt de minister een en ander te gaan herstellen, zo vraag ik hem ten slotte.

De heer **Franken** (CDA):

Op de richtsnoeren zal ik nu maar even niet ingaan. Daarover hebben wij al gesproken, en dat komt straks in de tweede termijn misschien nog wel terug. De heer Reuten zei dat de kernproblemen worden gedelegeerd. Ik voel me enigszins aangesproken omdat dit nu juist het grote verschil vormt met het wetsvoorstel dat hier in 2008 op tafel lag. Daar stond helemaal niets in. Er stond een enkel beginsel in en verder waren het allemaal delegatiebepalingen. Nu zijn er – de heer Reuten klaagde daar een beetje over – 93 bladzijden tekst met inhoudelijke voorschriften. Daar zitten ook delegatiebepalingen bij, maar in een redelijke afweging, zou ik zeggen.

De heer **Reuten** (SP):

Ik vind het fijn dat senator Franken mij de gelegenheid geeft om te zeggen dat dit wetsvoorstel wel degelijk een grote verbetering is ten opzichte van het voorgaande

Reuten

wetsvoorstel. Het gaat dus om de termen "redelijkheid" en "proportionaliteit". Dat is heel lastig; dat begrijp ik ook wel. Maar het is zo essentieel dat daarover naar mijn mening op het niveau van de wet zelf te weinig is gezegd. Er is meer over gezegd dan in de vorige versie, maar ik acht het nog te weinig. Mijn andere kritiekpunten staan daar overigens naast.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Ik stel een korte vraag, ook voor mijn begrip. Uw slotconclusie kan ik niet anders lezen dan dat u het niet ziet zitten, tenzij de minister met een heel goede uitleg komt.

De heer **Reuten** (SP):

Voor ons als senaat is heel belangrijk dat het juridisch goed in elkaar steekt, afgezien van de politieke meningsverschillen. Het steekt juridisch niet goed in elkaar omdat voor een groot aantal voorschriften uit de twee richtsnoeren de delegatiegrond ontbreekt. Ik weet wel hoe dat proces is gegaan. Er wordt geamendeerd in de Tweede Kamer, wat prima is, maar vervolgens wordt er niet gekeken wat men nu heeft gedaan. De delegatiegrond ontbreekt dus. Dat kun je op twee manieren herstellen. Ten eerste kan dat door zes woorden toe te voegen aan het wetsvoorstel, maar dan moet het terug naar de Tweede Kamer. Als je ongeveer zes woorden toevoegt, ben je klaar. Ten tweede kun je de richtsnoeren op de genoemde punten wijzigen. Dat is een gigantisch karwei. Ik vraag me af of dat gaat lukken voor 1 januari. Een van tweeën zal echter moeten gebeuren, anders krijg je gigantische juridische procedures waarop niemand zit te wachten. De ene partij zegt dan dat het in het ARW staat, terwijl de andere partij zegt dat volgens de wet de basis daarvoor ontbreekt.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Ik probeer het echt te begrijpen. Dat is wel belangrijk, ook voor mijn eigen weging straks. U zegt dat de delegatiegrond ontbreekt. Ik probeer toch te begrijpen of het juist is wat u zegt. Volgens mij zijn er Europese richtsnoeren die worden ingebed in een AMvB. Het gebeurt in Nederland heel vaak dat we een soort kaderwet hebben, zoals de WMO en de AWBZ, die in een AMvB nader en flexibeler wordt uitgewerkt. Dat is hier toch ook het geval?

De heer **Reuten** (SP):

Nee. Laat ik het voorbeeld nemen van het ARW, dat 200 bladzijden heeft. Artikel 1.22 gaat over werken beneden de Europese grens. Daarvoor gelden de Europese regels niet. In het artikel wordt de uitwerking van het werken beneden de grens gedelegeerd via de AMvB naar het ARW. Het ARW gaat voor een groot deel ook over diensten en leveringen, waarvoor dat artikel 1.22 geen delegatiebasis levert.

De heer **Franken** (CDA):

Ten aanzien van het ARW hebt u een punt dat de minister goed moet uitleggen. Dit geldt niet voor de Gids Proportionaliteit. Alle afwegingscriteria zijn daar naar aanleiding van Europese regels enigszins vaag in de wet omschreven. Het gaat om een "redelijke afweging" enzovoorts. Dat je dat dan uitwerkt op de manier zoals hier is gebeurd, met de status van een AMvB die dan wordt uitgewerkt in dat dikke geschrift – anders had u er 280 pagina's bij gekregen – lijkt mij een heel goede zaak. Over het ARW hebt

u echter een punt waarvan ook ik graag zeg dat de minister het nog eens duidelijk moet uitleggen.

De heer **Reuten** (SP):

Over de uitwerking van de redelijkheid kunnen wij van mening verschillen, maar het wel eens worden. Wat de delegatiegrond van de gids betreft zeg ik het volgende. In de artikelen 1.10, 1.13 en 1.16, wordt de proportionaliteit aangaande de inschrijver en de inschrijvingen gedelegeerd naar de gids. Niet gedelegeerd is de procedurekeuze voor de aanbestedende dienst, dus of het onderhands of niet onderhands kan, enzovoorts. Daarover bevat de gids een aantal voorschriften, die ik heb genoemd, waarvoor evenmin een delegatiebasis in de wet bestaat.

De **voorzitter**:

Goed. Straks horen wij de minister hierover.

□

Mevrouw **Faber-van de Klashorst** (PVV):

Voorzitter. Volgens het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven koopt de overheid jaarlijks voor ongeveer 58 miljard euro in. Als men de uitgaven inzake de sociale uitkeringen in natura zou meenemen, komt men uit op 120 miljard. Bijzonder is dat de uitgaven inzake sociale uitkeringen in natura niet meegenomen worden. Om een juist beeld te vormen is het juist van belang om de zaak zo dicht mogelijk bij de werkelijkheid te benaderen.

Laten wij evenwel uitgaan van 58 miljard. Dit is een fors bedrag, van ons allemaal, waarmee op een verantwoorde wijze moet worden omgegaan. Het gaat eigenlijk om twee processen, de inkoop en de verkoop. De overheid heeft de taak om leveringen, diensten en arbeid tegen de economisch meest voordelige prijs in te kopen. Dit wordt bewerkstelligd door het streven naar een gelijk speelveld, hetgeen de concurrentie bevordert. Voor opdrachten van diensten en leveringen die boven de Europese drempelwaarde vallen, moet er aanbesteed worden. Momenteel ligt voor werken deze drempel op € 4.845.000. Voor leveringen en diensten varieert het bedrag van € 125.000 tot € 387.000. Uitgaande van de eerder genoemde 58 miljard valt 40 miljard onder de drempelwaarde. Er moet dus voor 18 miljard worden aanbesteed via een openbare of onderhandse procedure.

Dan is er de verkoopkant. Bedrijven willen graag toegang hebben tot deze markt. Door een gelijk speelveld te creëren wil men de toegang tot de overheidsopdrachten verbeteren; dit door kosten te verlagen en de informatie op één centraal punt ter beschikking te stellen. Doordat men nog steeds gebruik kan maken van onderhandse procedures, zowel enkelvoudig als meervoudig, is er geen sprake van een gelijk speelveld. Eerlijke concurrentie wordt dus niet volledig bereikt. 18% van het inkoopvolume, ruim 10 miljard euro, loopt via onderhandse procedures. Het is wel logisch dat er onderhandse procedures worden gehanteerd als er sprake is van kleine bedragen. Bij meervoudige onderhandse procedures, waar de bedragen vaak al hoger liggen, is er echter enkel gelijkheid voor de geselecteerden die uitgenodigd zijn om in te schrijven. Ook blijkt uit het rapport Nalevingsmeting Europees aanbesteden dat de aanbestedingsregels niet altijd worden nageleefd door zowel de rijksoverheid als de decentrale overheid. Dit wordt onder andere veroorzaakt doordat aanbestedende diensten vaak eigen beleidsregels

Faber-van de Klashorst

hebben vastgesteld voor aanbestedingen onder de Europese drempelwaarden.

Men neemt wel maatregelen ter verbetering. Een voorbeeld is het convenant dat wordt gesloten met de VNG voor bredere toepassing van het ARW en het nieuwe instrument voor de sectoren leveringen en diensten onder gemeenten. In het convenant worden een inkoopregeling en een uniforme klachtenregeling opgenomen. Dit is echter wel vrijblijvend.

Ondernemers willen ondernemen. Zij moeten niet worden opgezadeld met allerlei regels en overbodige eisen. Daarmee lopen de aanbestedende diensten de kans dat goede bedrijven afhaken. Uit onderzoek blijkt dat er regelmatig extreem hoge eisen worden gesteld. Vooral het mkb, dat toch de banenmotor is van Nederland, is hiervan de dupe. Ook voor de groeiende groep zzp'ers werkt dat belemmerend. Referentie-eisen voor vergelijkbare projecten werken remmend op de groei van bedrijven en sluiten starters buiten. Door meer oog te hebben voor proportionaliteit wordt getracht om het stellen van te hoge eisen tegen te gaan. Aanbestedende diensten hebben de neiging om te veel bewijsstukken op te vragen. Dit geschiedt vooral bij vaktechnische aanbestedingen. Vaak kan men zelf deze bewijsstukken niet beoordelen. Doordat men de nodige kennis ontbeert, heeft men de neiging om te overvragen. Met dit wetvoorstel worden ook maatregelen genomen om dit te verbeteren, bijvoorbeeld door middel van de uniforme eigen verklaring, het aanbieden van bewijsstukken op een later moment in de procedure, als de inschrijvers binnen de selectie vallen, en de gedragsverklaring. Dat is een goede zaak.

Ondernemers die een geschil hebben met een aanbestedende dienst kunnen middels het burgerlijk recht een kortgeding procedure starten. In de praktijk wordt hiervan weinig gebruikgemaakt. Ondernemers gunnen zich hiervoor geen tijd en besteden liever hun energie aan de onderneming. Wel worden er klachten aangemeld bij de brancheorganisaties. Dat heeft als voordeel dat de ondernemer niet direct in het zicht is en de brancheorganisatie de klachten en krachten kan bundelen. Om klachten te voorkomen worden een aanbestedingsloket en een klachtenloket opgezet. Aanbestedingsexperts kunnen bemiddelen bij geschillen en niet-bindende adviezen geven. PIANOo, het Expertisecentrum Aanbesteden, zal daarin een ondersteunende rol vervullen. De PVV-fractie vraagt zich af hoe deze ondersteunende rol moet worden gezien. Bij wie staan deze experts op de loonlijst? Er moet namelijk voor worden gewaakt dat de slager zijn eigen vlees gaat keuren; graag een reactie van de minister.

In het wetsvoorstel wordt voorgeschreven dat alle opdrachten boven de Europese drempelwaarden dienen te worden aangekondigd met een elektronisch systeem voor aanbestedingen. Voor opdrachten onder de Europese drempelwaarden zonder grensoverschrijdend belang geldt geen verplichting tot aankondiging. Als men voor de laatstgenoemde opdrachten toch openbaar wil aankondigen, dient dat ook te geschieden door middel van het elektronische systeem. Een elektronisch systeem dwingt uniformiteit af en vermindert de kans op fouten. Door uniformiteit kan men kosten besparen. Dat is een goede zaak. Het ministerie van EL&I heeft het voortouw genomen om een dergelijk elektronisch systeem te bouwen, genaamd TenderNed. Dit is een project van PIANOo, dat onderdeel uitmaakt van het desbetreffende ministerie.

TenderNed bevat de volgende modules: aankondigingen, inschrijvingen en statistieken. Marktpartijen bieden

al een betaalbaar en goed functionerend elektronisch aanbestedingssysteem. Zo verzorgt bijvoorbeeld de Aanbestedingskalender alle publicaties voor Nederland. Bijna 4000 aanbestedende organisaties maken sinds 2004 hiervan gebruik. Meer dan 110.000 marktpartijen volgen de publicaties en schrijven hierop in, naar volle tevredenheid van de gebruikers. De overheid gaat deze diensten gratis aanbieden, met dank aan de belastingbetaler, want niets is immers gratis. Dit "gratis" aanbod heeft tot heden 35 miljoen gekost. De bouwkosten bedragen 24 miljoen, terwijl de marktpartijen minimaal dezelfde functionaliteit hebben gebouwd voor minder dan de helft. Tot nu toe heeft het ministerie ook 11 miljoen aan beheer en onderhoud gependend. Hier blijft het niet bij, want er gaan ook kosten gepaard met het operationeel houden van het systeem. De vraag namens de PVV-fractie aan de minister is dan ook of hij kans ziet om deze operationele kosten te beheersen. Is de minister niet van mening dat de marktpartijen in staat zijn om tegen lagere kosten het systeem operationeel te houden? Wat is de meerwaarde van TenderNed ten opzichte van de reeds bestaande systemen?

TenderNed geeft het volgende aan op zijn website: "Het bouwen van een nieuw, online marktplaats voor aanbestedingen vraagt veel technische kennis en ervaring met aanbesteden. Daarom betreft TenderNed zowel ondernemingen als overheidsorganisaties en speciaalsectorbedrijven bij de ontwikkeling." Het is onbegrijpelijk dat de marktpartijen, die reeds werkende systemen in de markt hebben gezet, niet betrokken zijn bij de bouw, terwijl zij immers al veel ervaring en technische kennis hebben. Of gaat men liever niet met de concurrenten om tafel zitten? De PVV-fractie vraagt zich ook af waarom de keuze is gemaakt voor de ontwikkeling van TenderNed in eigen beheer. Waarom is de overheid toegetreden tot de markt en heeft zij zich in een monopoliepositie geïsoleerd? Waarom is er niet een ICT-platform gerealiseerd met alle aankondigingen en koppelingen? Het ministerie kan toch gewoon een standaard voorschrijven waaraan de marktpartijen zich moeten houden? De overheid maakt toch ook geen stekkers? Ik krijg hierop graag een reactie van de minister.

Dat brengt mij op de inrichting van de diensten van algemeen economisch belang. Het lijkt erop dat de ontwikkeling van TenderNed niet voldoet aan de Altmarkverrekeningen en in strijd is met de Europese staatssteunregels. Momenteel buigt de Europese Commissie zich over deze kwestie. In de tweede helft van september zou een overleg hebben plaatsgevonden tussen de Europese Commissie en de Nederlandse autoriteiten. Als de Europese Commissie zich negatief uitlaat over deze zaak, heeft het ministerie een probleem. De gemaakte kosten kunnen dan niet worden gecompenseerd. Ofwel moet er dan verkocht worden ofwel moeten er kosten worden doorberekend aan de gebruikers van TenderNed. Aan de minister stel ik de vraag wat de uitkomst is van dat overleg. Is er al meer duidelijkheid gegeven door de Europese Commissie? Kan de minister aangeven wat de status is?

Aankondigingen worden verplicht via TenderNed gepubliceerd. De PVV-fractie vraagt zich af waarom niet wordt verplicht om bij een aankondiging de aanbestedingsdocumenten te plaatsen. In de huidige praktijk worden deze stukken nog regelmatig niet toegevoegd. Het bijplaatsen van de stukken zal kostenverlagend werken voor zowel de aanbestedende diensten als de bedrijven. De zoekkosten zullen immers verminderen en men kan sneller beoordelen of de opdracht interessant is. Ook de aanbestedende

Faber-van de Klashorst

de diensten kunnen dan met minder handelingen af. Door middel van dit wetsvoorstel wil men toch ook de lasten verlagen? De vraag aan de minister is dan ook of hij zich wil inzetten voor het verplicht bijplaatsen van de aanbestedingsdocumenten bij de aankondiging.

Door de aankondigingen verplicht te laten geschieden door middel van TenderNed manoeuvreert de overheid zich in een monopoliepositie; dat terwijl de bedrijven wel moeten concurreren in het aanbestedingsproces. Monopolieposities zijn altijd ten nadele van het algemeen belang en remmen de innovatie. Voor inschrijvingen is TenderNed niet verplicht, maar een aanbestedende dienst kan wel bepalen dat er alleen online via TenderNed ingeschreven mag worden. De vraag aan de minister is dan ook of het inschrijven via TenderNed verplicht wordt gesteld.

De heer **Reuten** (SP):

Ik begrijp dat van die monopoliepositie niet. Een aanbestede heeft altijd een monopoliepositie in de zin dat hij de enige aanbieder is. Een aanbesteding creëert een markt. Dat is voor de overheid echter niet anders dan voor bedrijven. Er wordt iets gevraagd waarvoor je meerdere aanbieders zoekt. Daarin is de overheid niet anders dan private bedrijven. Ik doel dan op de overheid als marktpartij.

Mevrouw **Faber-van de Klashorst** (PVV):

De monopoliepositie betreft het bouwen van TenderNed. Ik heb het over TenderNed, dat gratis ter beschikking wordt gesteld voor zowel de aankondiging als de inschrijvingen. Dat houdt in dat de huidige commerciële bedrijven die ook een inschrijvingsmodule op de markt brengen in feite uit de markt worden gedrukt. Daar gaat het over. Het gaat niet over het aanbesteden aan sich maar over het softwarepakket TenderNed.

De heer **Reuten** (SP):

Excuus!

Mevrouw **Faber-van de Klashorst** (PVV):

Excuses aanvaard.

Voorzitter. Ook wordt het gebruik van inschrijvingsmodules in TenderNed gratis ter beschikking gesteld. Hiermee drukt de overheid de commerciële partijen uit de markt. Marktpartijen hebben hiervan al de nadelen ondervonden. Sinds 2007 wordt een campagne gevoerd om TenderNed te promoten. Er zijn aanbestedende diensten die hebben aangegeven niet met een marktpartij in zee te gaan en te wachten op het gratis gebruik van TenderNed. Ook ondervinden marktpartijen hinder van het jaarlijkse congres voor inkopers en aanbesteders uit de publieke sector. Sinds 2008 wordt enkel TenderNed uitgenodigd en niet meer de marktpartijen. Kan de minister toelichten waarom de marktpartijen worden buitengesloten?

De minister heeft aangegeven dat TenderNed moet voorzien in koppelingen met andere systemen. Hiermee zou ruimte worden gelaten aan de markt om zich te innoveren en verder te ontwikkelen. Marktpartijen kunnen pas na invoering van de inschrijfmodule – dat was in september – op een nog onbekende datum aansluiten bij TenderNed. Dit is in de ogen van de PVV-fractie veel te laat, daar het voor de markt belangrijk is tijdig te kunnen inspelen op wijzigende omstandigheden. Iedere dag later is een extra dag achterstand en marktverlies. Ik mag er toch van uitgaan dat de overheid daar niet op uit is. Daarom vraagt

de PVV-fractie met klem om zo snel mogelijk een datum vast te stellen voor het realiseren van de koppelingen en het ter beschikking stellen van de technische gegevens voor de benodigde te realiseren interfaces; graag een actie van de minister.

Door middel van TenderNed zijn de aankondigingen van de aanbestedingen gratis. Ook kan men gratis gebruikmaken van de inschrijvingsmodule. Is die gratis voor zowel de aanbestedende diensten als de bedrijven? Mijn vraag aan de minister is dan ook of gebruik van TenderNed voor aanbieders en bedrijven kosteloos blijft. Blijft TenderNed in handen van de overheid of wordt het geprijsd? Ik vraag dit omdat het in het verleden is voorgekomen dat de overheid een softwarepakket ontwikkelde en dat later verkocht. Dat is bijvoorbeeld met Caso gebeurd. Caso was een salarissysteem dat alle scholen verplicht moesten gebruiken. Caso werd verkocht aan PinkRoccade. Enige jaren na de verkoop werd het verplichte gebruik van Caso afgeschaft.

Ik rond af. Het wetsvoorstel heeft zeker elementen in zich die kostenbesparend werken, zoals het brengen van meer uniformiteit. Dat ervaart de PVV-fractie als positief. Het zou echter mooi zijn als de aanbestedende overheden deze uniformiteit ook doortrekken in de eigen regelgeving, bijvoorbeeld in inkoopreglementen. Wel is de PVV-fractie van mening dat de overheid zich met dit voorstel te veel richt op regelgeving in plaats van op de professionalisering van de overheid als opdrachtgever. Door gebrek aan professionaliteit worden er extra regels en procedures opgetuigd. De vraag is of dit wel opweegt tegen de geringe reductie van het ongelijke speelveld. Er is wel kostenreductie, maar die is niet echt spectaculair. Kostenreductie is ook al deels door de marktpartijen gerealiseerd. De monopoliepositie van TenderNed is in de ogen van de PVV-fractie een gruwel. Hiermee wordt innovatie en ondernemerschap van de marktpartijen afgestraft. Dat betreurt de PVV-fractie ten zeerste.

□

De heer **Ester** (ChristenUnie):

Mijnheer de voorzitter. Er zijn weinig afzonderlijke wetsvoorstellen die een economische reikwijdte en financiële omvang kennen als de nieuwe Aanbestedingswet die we vandaag bespreken. De totale omvang van overheidsaanbestedingen in ons land beloopt een bedrag in de orde van grootte van maar liefst 60 miljard euro per jaar, een fractie minder dan het bedrag dat gepaard gaat met onze uitgaven aan sociale zekerheid en de arbeidsmarkt. Zorgvuldige wetgeving is dan ook meer dan geboden, zeker gezien het feit dat de voorganger van het huidige wetsvoorstel de eindstreep in de senaat niet haalde in 2008.

Het is echter niet alleen een kwestie van de omvang van publieke middelen die zorgvuldige wetgeving vereist; ook het aanbestedingstraject zelf vraagt om een coherent, duidelijk en transparant wettelijk kader. De parlementaire enquête naar de bouwnijverheid onder voorzitterschap van collega Marijke Vos – alweer tien jaar geleden – heeft ons op dit punt stevige en nog steeds behartigenswaardige conclusies voorgehouden. De borging van het publieke belang is cruciaal bij de aanbesteding van overheidsopdrachten. Bij dit alles komt de Europese wetgeving, die ons ook noopt tot aanscherping van aanbestedingsprocedures en het bewerkstelligen van een level playing field.

In dit licht bezien onderschrijft mijn fractie de uitgangspunten van de nieuwe Aanbestedingswet: transparante

en effectieve inkoopprocedures, gelijkheid, toepassing van het proportionaliteitsbeginsel en professionalisering en uniformering van de procedures. Dit zijn principes die het publieke belang schragen. Ook het feit dat de wet in zijn huidige uitwerking nadrukkelijk de belangen van het mkb recht wil doen, achten wij een cruciale verbetering. Het wordt het mkb terecht eenvoudiger gemaakt om mee te dingen naar overheidsopdrachten. Dat is voor deze voor onze economie en arbeidsmarkt zo vitale sector van groot gewicht. Dat geldt eveneens voor het terugdringen van de administratieve lasten en de verbeterde klachtenprocedure. Ook het feit dat de nieuwe Aanbestedingswet het expliciet mogelijk maakt om in de gunningsprocedure niet alleen te wegen naar prijs en kwaliteit maar ook innovatiecriteria en maatschappelijke en duurzaamheidsmaatstaven ruimte te bieden, raakt de kern van hoe mijn fractie denkt over aanbesteding met gemeenschapsgelden.

Mijn fractie heeft de Aanbestedingswet dan ook primair vanuit deze beide gezichtspunten beoordeeld. Ten eerste: leidt de wet tot een verbetering van de inkoopprocedures in termen van transparantie, uniformering, proportionaliteit en effectiviteit? Ten tweede: geeft de nieuwe wet een krachtige positieve impuls aan een innovatief, sociaal en duurzaam inkoopbeleid van de overheid? Ik sluit mijn betoog af met een aantal kanttekeningen bij de evaluatie van de wet.

Voordat ik aan mijn inhoudelijke bijdrage begin, stel ik de minister de vraag hoe hij de relatie ziet tussen dit wetsvoorstel en een ander wetsvoorstel dat we vorige maand aannamen, namelijk het initiatiefvoorstel-Monasch c.s. inzake de aanbestedingsvrijheid van het openbaar vervoer in de vier grote steden. In dat voorstel ging het om het verlenen van een ov-concessie aan een vervoerder waarvoor deze steden zeggenschap uitoefenen zonder dat daartoe een aanbesteding is gehouden. Mijn fractie is benieuwd naar de visie van de minister op de samenhang tussen deze twee wetsvoorstellen. Ook is mijn fractie benieuwd hoe de minister dit wetsvoorstel plaatst in het kader van de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijnen die in de loop van 2013 geïmplementeerd zullen worden. In het begin van de beraadslaging is hierop al ingegaan door de fractie van de Partij van de Arbeid. Zadelen we de aanbestedingspraktijk niet met veel extra aanpassingen en herzieningen op?

Dan nu mijn inhoudelijk betoog. Passende spelregels voor publieke aanbestedingen moeten recht doen aan alle stakeholders die een belang hebben bij een opdracht. Zo verlangt een bedrijf duidelijke en voorspelbare regels zodat het een eerlijke kans maakt om mee te dingen naar een overheidsopdracht. Een aanbestedende dienst moet in de uitoefening van zijn publieke taak kunnen werken binnen een transparant handelingskader maar zonder al te veel gedoe en zonder angst voor claims. De burger vraagt om een effectieve en efficiënte besteding van publieke middelen. Het gaat immers om de zekerstelling van het publieke belang. Daarbij komt natuurlijk dat de ene aanbesteding de andere niet is. Zowel de aard van het ingekochte product, de ingekochte dienst of het ingekochte werk als de omvang van de aanbestedingen verschillen. Een miljarden kostend infrastructuureel project van Rijkswaterstaat vereist een andere aanbestedingsaanpak dan de aanschaf van twintig nieuwe bureaus door een kleine gemeente.

Kortom, aanbestedingsregels moeten recht doen aan alle belanghebbenden en leiden tot transparante en coherente aanbestedingen van producten, diensten en wer-

ken. Dit is al met al natuurlijk geen gemakkelijke opgave. Dat geldt in het bijzonder voor overheidsaanbestedingen onder de Europese drempelwaarden. Ik kijk vooral naar de manier waarop de keuze voor een aanbestedingswijze wordt voorgeschreven, de rol van het proportionaliteitsbeginsel en naar de vraag of het wetsvoorstel de zo gewenste duidelijkheid over overheidsaanbestedingen schept voor zowel de ondernemers als de aanbestedende diensten.

Aanbestedende diensten hebben bij opdrachten onder de Europese drempelwaarden de keuze uit verschillende aanbestedingswijzen: de nationale aanbesteding, de meervoudig onderhandse procedure en de enkelvoudige procedure. Op basis van objectieve criteria bepaalt een aanbestedende dienst de wijze van aanbesteden. De dienst moet deze keuze eventueel op verzoek van een ondernemer motiveren. Mijn fractie ziet een risico met enkelvoudige procedures: hoe weet een ondernemer eigenlijk dat er een voor hem interessante aanbesteding is geweest? Hoe wordt voorkomen dat een aanbestedende dienst een contract simpelweg verlengt, zonder dat andere marktpartijen hebben kunnen vaststellen dat dit op grond van objectieve criteria is gebeurd? Is hier daadwerkelijk sprake van een gelijk speelveld? Ik krijg graag antwoord van de minister hierop.

Daarnaast viel het mijn fractie op dat in de voorschriften genoemd in paragraaf 3.4 in de Gids Proportionaliteit, objectieve criteria worden benoemd voor de keuze van de aanbestedingsprocedure. Echter, in antwoord op eerdere vragen van mijn fractie benadrukt de minister dat het wetsvoorstel geen mogelijkheid biedt om artikel 1.4, dat handelt over de keuze voor een aanbestedingsprocedure, nader in te vullen. Er staat immers geen delegatiemogelijkheid in dit artikel. Zijn de genoemde voorschriften in de Gids Proportionaliteit staatsrechtelijk gezien dan wel mogelijk? Als de aanbestedingswijze invloed heeft op de proportionaliteit van de eisen, wat is dan eigenlijk nog de functie van artikel 1.4? Hoe zit het in dat kader met de al genoemde enkelvoudige aanbestedingen? Die vallen niet onder de Gids Proportionaliteit, maar wel onder artikel 1.4. Ik verwijs hierbij ook naar pagina 15 van de nota van wijziging; graag een reactie op dit punt.

Nadat de wijze van aanbesteden is bepaald, stelt de aanbestedende dienst eisen, voorwaarden en criteria op voor inschrijvingen en inschrijvers. Deze eisen moeten in redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht. Kortom, de eisen moeten proportioneel zijn. Disproportionele eisen maken de markt ontoegankelijk voor kleinere en nieuwere spelers. Dat is een onnodige beperking van de concurrentie, terwijl het verbeteren van de marktwerking juist een van de doelen van de wet is. Mijn fractie vindt het dan van essentieel belang dat het mkb – dan denken we zowel aan gevestigde bedrijven als aan nieuwkomers – een volwaardige rol kan spelen in de concurrentie om overheidsopdrachten. Voor hen is een gelijk speelveld onontbeerlijk. Voor mijn fractie zijn heldere proportionaliteitsvoorschriften daarom een leidend principe voor het aanbestedingsklimaat in Nederland. Mijn fractie vindt het door de Tweede Kamer aangenomen amendement Schouten/Ziengs, dat de Gids Proportionaliteit als wettelijk richtsnoer aanwijst, dan ook een verbetering.

Zoals ik al eerder opmerkte, moeten de aanbestedingsregels recht doen aan alle belanghebbenden. Het past in die gedachte dat de schrijfgroep van de Gids Proportionaliteit bestond uit vertegenwoordigers van marktpartijen en aanbestedende diensten. De gids bevat duidelijke

voorschriften voor alle aanbestedende diensten. Wel rest mijn fractie de vraag wat nu precies de juridische status is van alle explicaties die om de voorschriften heen staan. De Gids Proportionaliteit heeft 56 pagina's nodig om – als ik goed geteld heb – 21 voorschriften voor te stellen. Dat is een beetje ongebruikelijk. Waarom is er niet voor gekozen om die 21 voorschriften gewoon in de AMvB te zetten, zonder al die begeleidende teksten? Verwacht de minister dat dit de naleving verbetert? En hoe beoordeelt de minister de juridische consequenties waarop onder andere de onderzoeksgroep aanbestedingsrecht van de Vrije Universiteit onze commissie vorige week nog per brief wees?

Een volgend punt betreft de aanbestedingsvoorschriften voor de zogeheten speciaalsectorbedrijven zoals Schiphol, TenneT, de NS of het Havenbedrijf Rotterdam. Het gaat hier vaak om voormalige nutsbedrijven die eigendom zijn van de overheid maar op enige afstand zijn geplaatst. Kan de minister mijn fractie bevestigen dat deze speciaalsectorbedrijven volledig onder de nieuwe Aanbestedingswet vallen? Moeten ook zij de Gids Proportionaliteit volgen? Voor het mkb biedt dat immers wezenlijke kansen. Kan de minister ook aangeven welke concrete stappen hij denkt te gaan zetten om speciaalsectorbedrijven te bewegen om de proportionaliteitsgids te hanteren bij aanbestedingen?

Dan kom ik bij het antwoord op de vraag of het voorstel de zo gewenste transparantie voor alle betrokken partijen biedt. De artikelen in deel 1 van de wet en de voorschriften uit de gids mikken op meer uniformiteit bij aanbestedingsprocedures, zodat ondernemers steeds minder bij elke aanbesteding opnieuw het wiel moeten uitvinden. De ondernemers, van zzp'er tot grootbedrijf, kunnen wat dit onderdeel betreft tevreden zijn met het wetsvoorstel. Zowel VNO-NCW als MKB-Nederland heeft zich dan ook heel expliciet in deze richting uitgelaten. De uitgebreide consultatie van ondernemersland rond dit wetsvoorstel zal daar niet vreemd aan zijn.

Voor aanbestedende diensten is de vraag van belang of dit wetsvoorstel de gevraagde duidelijkheid biedt waardoor ook de naleving van de voorschriften eenvoudiger zal worden. Dat is toch een beetje de vraag. Aan de ene kant kan gesteld worden dat de situatie verbetert doordat de Europese richtlijnen slimmer worden geïmplementeerd in deel 2 en 3 van het wetsvoorstel en alle aanbestedingsregelgeving in deze wet wordt gecentreerd. Aan de andere kant moet geconstateerd worden dat directieve begrippen als transparantie en non-discriminatie – hoe begrijpelijk wellicht – niet als zodanig en in operationele termen zijn uitgewerkt in het wetsvoorstel. Hoe deze open toetsstenen worden toegepast, moet voorwerp van aandacht blijven voor de aanbestedende diensten. Kan de minister mijn fractie toezeggen dat hij de evaluatie van dit wetsvoorstel dusdanig vormgeeft dat ook de toepassing van deze begrippen wordt meegenomen?

Ter afsluiting van mijn eerste punt zeg ik nog het volgende. Het valt mijn fractie op dat bij de behandeling van dit wetsvoorstel aan de overkant, als ik dat zo mag uitdrukken, de meeste wijzigingen en amenderingen gericht waren op het versterken van de positie van de ondernemers. Dat is natuurlijk een goede zaak – daar ging het om – maar het brengt wellicht ook een risico mee. Zijn de aanbestedende diensten, door de versterkte nadruk op uniformering, transparantie en proportionaliteit, nog steeds in staat om flexibel en efficiënt in te kopen? Is er een spanning tussen aanscherping van aanbestedingsre-

gelgeving en beleidsflexibiliteit? Kan de minister een korte beschouwing aan deze spanningsverhouding wijden?

Ik ga nu over tot het tweede en laatste punt van mijn bijdrage. De financieel en economisch omvangrijke publieke aanbestedingsportefeuille biedt de overheid de mogelijkheid om ook andere beleidsdoelstellingen met een gunningsproces te verbinden. Hier liggen unieke kansen. Voor mijn fractie is het van elementaire betekenis dat we de aanbestedingsportefeuille verbinden met het vergroten van de innovatiekracht van Nederland, de duurzaamheidsagenda en de sociale agenda. Het departement van de minister biedt daarvoor uitgelezen mogelijkheden. Het is immers verantwoordelijk voor in ieder geval ook de innovatie- en de duurzaamheidsagenda. In de memorie van toelichting worden hieraan weliswaar wat mooie woorden gewijd, maar de beleidsinvulling is betrekkelijk mager. Mijn fractie ziet hier graag meer ambitie of in ronde bewoordingen "wat meer durf". Met het inkoopvolume dat de overheid via overheidsopdrachten in de markt realiseert, kan zij een veel scherpere regie voeren. Innovatie, duurzaamheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid moeten meer zijn dan een aangevinkt vakje in het aanbestedingshandboek. Het aanbestedingsbeleid zou in de ogen van mijn fractie meer gelegenheid moeten bieden aan jonge innovatieve bedrijven die slimme producten en diensten vermarkten die de performance van de overheid kunnen verbeteren; startende bedrijven die marktrijpe innovatieve en duurzame oplossingen ontwikkeld hebben voor weerbarstige problemen. Vaak zijn dit bedrijven die nog niet beschikken over een track record en daardoor buiten de aanbestedingsboot vallen. Vergelijk in dit verband de catalogus aan vereisten die artikel 2.93 stelt.

Ook bedrijven die vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid kansen bieden aan werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt kunnen naar de mening van mijn fractie veel meer in het vizier komen. Ook hier kan de overheid eigen sociale prioriteiten stellen. Kan de minister een reflectie van zijn kant met de senaat delen over de vraag welke concrete mogelijkheden hij ziet als verantwoordelijk bewindspersoon voor ook deze beleidsterreinen voor het veel gericht inzetten van het aanbestedingsbeleid voor de innovatie- en duurzaamheidsagenda? Welke slag wil hij maken met het aanbestedingsbeleid om de Nederlandse economie innovatiever en duurzamer te maken? Welke rol ziet hij weggelegd voor jonge ondernemers en jonge ondernemingen om hier het verschil te maken? Hoe kunnen we hun talenten en potenties verzilveren? Hoe zorgen we ervoor dat we in aanbestedingstrajecten niet alleen mainstreambiedingen krijgen, maar vooral ook in termen van innovatie en duurzaamheid het beste uit het Nederlandse bedrijfsleven halen? Hoe ziet hij de rol van de overheid als "launching customer"? Wat kunnen we hier van de minister verwachten?

Uiteindelijk gaat het erom dat de spelers op het aanbestedingsveld aan elkaar gewaagd zijn. Dit vereist ook meer van de aanbestedende diensten zelf, zeker ook waar het de vraag betreft naar nieuwe en vernieuwende duurzame producten, diensten en werken. Professionalisering van de betrokken diensten is daarbij geboden. Het gaat immers om de ideale match tussen vraag en aanbod. Mijn fractie meent dat hier nog een slag te maken is. Kan de minister zijn ideeën met ons delen over de wijze waarop hij die professionaliseringsslag wil maken en welke rol het expertisecentrum PIANOo hierbij kan spelen?

De Aanbestedingswet voorziet blijkens artikel 4.28 in een evaluatie. Op aandringen van de Tweede Kamer is de

Ester

evaluatieperiode ingekort van vier naar twee jaar. Mijn fractie is groot voorstander van een gedegen evaluatie van dit soort omvattende wetgevingstrajecten. Gezien de enorme geldstroom die gepaard gaat met de aanbesteding van overheidsopdrachten ligt een diepgaande evaluatie voor de hand. Dit roept bij mijn fractie de vraag op welke evaluatiecriteria de minister zal gaan hanteren. Essentieel is daarbij uiteraard de vraag of de nieuwe wet geleid heeft tot de beoogde uniformering van aanbesteding. Maar daarbij moet het niet blijven. Mijn fractie acht het van groot gewicht dat ook de volgende maatschappelijke vragen in de evaluatie worden betrokken. Is de toegankelijkheid van het mkb tot aanbestedingsprojecten daadwerkelijk vergroot? Geldt dat in het bijzonder ook voor relatief jonge midden- en kleinbedrijven? Is er een opwaartse trend waarneembaar in aanbestedingstrajecten waarin milieu-, duurzaamheids- en sociale gunningscriteria een rol spelen? Leidt de nieuwe aanbestedingswet tot het ontsluiten van innovatieve toepassingen en nieuwe kennis? Deze vragen zijn fundamenteel voor mijn fractie. Een korte reflectie op dit punt stellen wij dan ook op prijs.

Ik vraag de minister tot slot om in de evaluatie ook de conclusies te betrekken van de parlementaire onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten zoals die door de senaat is ingesteld en die volgende week haar bevindingen rapporteert. De problematiek die de commissie aan de orde stelt, met name waar het de toetsing van het publieke belang betreft, heeft een evidente relatie met de thematiek die de Aanbestedingswet bestrijkt. Kan de minister dit verzoek honoreren?

Ik sluit af. Met de nieuwe Aanbestedingswet is een bepalende stap gezet in de uniformering en professionalisering van aanbestedingsregels en -procedures. Mijn fractie kan zich daar in generieke zin goed in vinden. De borging van publieke en private belangen via de principes van een gelijk speelveld zijn, althans op papier, naar behoren gecodificeerd. Het is vermoedelijk een van de betere wetten die we in het afgelopen jaar in dit huis de revue hebben zien passeren. De serieuze en open consultatie van stakeholders heeft daar zeker aan bijgedragen. Wel resteert een aantal vragen van mijn fractie, waarvan sommige een meer principiële karakter hebben. Die betreffen met name het innovatie- en duurzaamheidsbeleid, de maatschappelijke gunningscriteria, de rol van speciale-sectorbedrijven en de evaluatie van de wet.

Wij zien uit naar de beantwoording van de minister en zullen dan ons eindoordeel bepalen.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Collega Ester heeft veel goede vragen gesteld. Hij verwees terecht naar het nog te verschijnen rapport van de onderzoekscommissie van de Eerste Kamer over de effecten van marktwerking. Hij hoopt dat de minister dit rapport wil betrekken bij de evaluatie. Wil hij de stemming over deze wet opschorten tot het rapport is verschenen?

De heer **Ester** (ChristenUnie):

Nee, absoluut niet.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):

Mijnheer de voorzitter. Evenals een aantal collega's voor mij, wil ik benadrukken dat het gaat om een wetsvoorstel dat betrekking heeft op een enorm bedrag dat de overheden jaarlijks aan inkoop besteden: ruim 58 miljard. Het is

natuurlijk zaak dat de besteding van een dergelijk bedrag voldoet aan rechtsbeginselen op het punt van gelijkheid, proportionaliteit, integriteit en transparantie. Het is ook zaak dat de samenleving zo veel mogelijk waar krijgt voor haar geld. Laat ik duidelijk zijn: "waar" is in dit verband niet alleen de hoeveelheid kilometers asfalt, het aantal potloden en dergelijke, maar het gaat ook om kwaliteit, duurzaamheid, innovatie en sociale aspecten. Zo'n grote inkoopmacht biedt een enorme kans op versterking van de innovatiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven en ook op versterking van de duurzaamheid. Daarom is het van groot belang dat wij vandaag dit wetsvoorstel bespreken.

Dit wetsvoorstel heeft een lange voorgeschiedenis. De Parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid heeft al in 2003 gezegd dat er te gebrekkige regelgeving is op het gebied van aanbesteding en die leidt tot een aanbestedingspraktijk die aan ernstige kritiek onderhevig is. Dit was natuurlijk gericht op de brede bouwsector en dan met name op de weg- en waterbouw. De kritiek van de enquêtecommissie was zodanig dat ook de regering heeft gezegd dat er een strakker en juridisch helderder kader nodig is om zaken beter te regelen; het is nodig dat de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen vervangen wordt. Ook is in dat kader gesproken over gebrek aan transparantie, gebrek aan proportionaliteit, gebrek aan toegankelijkheid, innovatievraagstukken en gebrek aan innovatiekracht bij aanbestedingen. Dit zijn allemaal vraagstukken die tot op de dag van vandaag zeer relevant zijn.

De heer Franken heeft goed toegelicht waarom de Eerste Kamer in 2008 niet akkoord is gegaan met het wetsvoorstel dat haar destijds is voorgelegd. Vandaag bespreken wij het nieuwe wetsvoorstel. Mijn fractie kan de doelen van deze wet onderschrijven. Wij vinden het van groot belang dat met deze wet de verbetering van de toegang voor ondernemers wordt gerealiseerd, met name voor het mkb en zzp'ers. Het is voor hen van groot belang dat met dit wetsvoorstel een aantal zaken beter wordt geregeld. Het wetsvoorstel is ook winst gelet op de uniformering van de aanbestedingspraktijk. De administratieve lasten worden verlaagd. Er is ruimte voor innovatie en duurzaamheid. De klachtenafhandeling en de naleving worden verbeterd. De professionalisering wordt ondersteund. Wij onderschrijven deze doelen op hoofdlijnen. Wel vragen wij ons af of deze doelen in feite wel gerealiseerd worden en of daarvoor de juiste keuzes zijn gemaakt.

Ik heb een vraag over een kernpunt van deze wet namelijk het proportionaliteitsbeginsel. Aan de ene kant willen wij aanbestedende overheden meer ruimte bieden om recht te doen aan toegankelijkheid voor kleinere ondernemers, aan duurzaamheid en innovatie. Aan de andere kant is het van groot belang dat de eisen die op die vlakken gesteld worden proportioneel zijn en altijd in verhouding staan tot de opdracht. De Tweede Kamer heeft de Gids Proportionaliteit tot richtsnoer verheven en wettelijk vastgelegd. Mijn fractie steunt die gedachte in de zin zoals toegelicht door de heer Franken. Het gaat om het vastleggen van een cruciale checklist inzake het proportionaliteitsbeginsel volgens het principe van "pas toe of leg uit". Het is van belang dat dit in deze wet volstrekt helder wordt vastgelegd, maar wij zien ook de mogelijke bezwaren opdoemen zoals die door de fracties van de PvdA en SP zijn genoemd. Kan de minister bevestigen dat het inderdaad gaat om het principe van "pas toe of leg uit"? Leidt dit niet tot risicomijdend gedrag en vermindering van de innovatieve kracht? Deze checklist is volko-

men helder voor iedereen die ermee moet werken en leidt tot versterking van de positie van kleinere bedrijven die met innovatieve concepten mee willen doen aan een aanbesteding. Graag een heldere toelichting van het kabinet op dit belangrijke punt.

Een ander punt waar wij vraagtekens bij plaatsen zijn de onderaannemers. In het wetsvoorstel worden daar geen inhoudelijke eisen aan gesteld. Wij zouden het niet meer dan logisch vinden dat de voorwaarden die aan de hoofdaannemer worden gesteld ook aan de onderaannemer gesteld worden. Er moet worden voorkomen dat een onderaannemer op onwenselijke wijze arbeidskrachten inhuurt, de kosten drukt door onder de cao-eisen te duiken of arbeidsomstandigheden eisen niet naleeft. Zo kan je tal van situaties bedenken waarvan je zeker weet dat het zo niet moet lopen. De vraag is toch hoe de regering voor zich ziet dat de voorwaarden die aan de hoofdaannemer worden gesteld ook door de onderaannemer nageleefd worden. Wie draagt daar de verantwoordelijkheid voor? Hoe kunnen die onwenselijke effecten voorkomen worden? Ik onderschrijf de vragen van de SP op dit vlak. Ik ben zeer benieuwd naar de reactie van het kabinet, ook op een aantal suggesties van de heer Reuten zoals een verplichte melding aan de inspectie SZW en een boete voor een aannemer die niet aan de vereisten voldoet. Ik krijg echter vooral graag een reactie op mijn meer principiële punt waarom in de wet niet wordt bepaald dat de eisen die aan de hoofdaannemer worden gesteld ook gelden voor de onderaannemer.

Mijn fractie steunt de vragen van de PvdA over de eisen in verband met social return. Wij begrijpen dat de regering vindt dat het niet in alle situaties mogelijk is om met richtpercentages te werken voor het aan het werk helpen van langdurig werklozen en arbeidsgehandicapten. De regering wijst erop dat het niet altijd even makkelijk is om dit type richtpercentages toe te passen. Ik ben het echter met de PvdA eens dat ook hier het principe kan gelden van "pas toe of leg uit". Er kan toch een percentage worden opgenomen, want wanneer dit niet toepasbaar is bij een bepaalde aanbesteding is dit zeer goed uit te leggen. Er kan dus toch een stevige prikkel in de wet worden opgenomen om aan de sociale aspecten tegemoet te komen.

Mijn fractie is blij dat de regering duidelijk stelt in dit wetsvoorstel ruimte te willen bieden voor nieuwe innovatieve concepten en voor duurzaamheid. De regering wil daar absoluut geen grenzen aan stellen of extra belemmeringen voor opwerpen. De vraag is echter of met dit wetsvoorstel wel alles wordt gedaan wat nodig is. Ik sluit mij graag aan bij het mooie betoog van collega Ester op dit punt. Naar mijn idee is er meer mogelijk met dit wetsvoorstel. De heer Franken zei ook al: innovatie is een mooi begrip, maar wij moeten het wel met elkaar waarmaken. In hoeverre zorgt dit wetsvoorstel ervoor dat de bestaande cultuur van het kiezen voor het bekende, voor de veilige weg, wordt doorbroken en dat er ruimte komt voor innovatie, vernieuwing en duurzaamheid?

De fractie van D66 heeft in de Tweede Kamer een interessant amendement ingediend. Mijn fractie heeft dit ook gesteund. Het kwam erop neer dat er varianten mogelijk moeten zijn bij de economisch meest voordelige inschrijving. Waarom mag een bedrijf niet in principe altijd een variant aanbieden wanneer het gaat om de economisch meest voordelige inschrijving? Dat biedt een extra steun in de rug voor innovatieve ondernemingen.

Zijn er niet nog meer mogelijkheden om met dit wetsvoorstel innovatie te bevorderen? Kan het expertisecentrum PIANOo niet nog meer doen om professionalisering op dit terrein mogelijk te maken? Wat is de rol van de overheid? In hoeverre geeft zij zelf het goede voorbeeld bij innovatieve concepten. Graag een goed verhaal van het kabinet op dit punt. Wij vinden het nu wat mager. Hetzelfde geldt voor het bevorderen van duurzaamheid. Het is mooi dat daarvoor ruimte wordt geboden, maar wat gaat er nu gebeuren? Welke rol neemt de overheid als partij die het goede voorbeeld zou moeten geven? Kan de minister ingaan op de ambitie op dat punt en hoe dit wetsvoorstel daar ten volle voor gebruikt wordt?

Ik sluit af. Wij vinden dit wetsvoorstel een belangrijke vooruitgang. Wij kunnen het in grote lijnen steunen. Op een aantal aspecten zijn wij kritisch en hebben wij nadere vragen gesteld, met name over de sociale aspecten, innovatie en duurzaamheid. Wij krijgen graag stevige antwoorden van het kabinet. Ik sluit mij graag aan bij de voorstellen van de heer Ester om juist deze onderwerpen een duidelijke rol te geven in de evaluatie.



De heer **Van Boxtel** (D66):

Voorzitter. Wij bespreken een actueel onderwerp. Vanochtend las ik een ingezonden stuk in het Financieel Dagblad van twee mensen van een instituut die vonden dat wij het Aanbestedingsbesluit moeten afwijzen. Ik krijg onlangs ook een brief van een hoogleraar en allerlei medewerkers van de VU die diepgaande analyses hebben gemaakt aan de hand van de vraag of de Aanbestedingswet en het Aanbestedingsbesluit wel kloppen. Maar wij komen hier zelfstandig tot een eigen afweging. Wij vinden het goed dat wij deze nieuwe Aanbestedingswet nu kunnen behandelen.

"Het proces van aanbesteden dient erop gericht te zijn dat de overheid op een transparante en effectieve manier inkoop tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding, waarbij ondernemers een goede en eerlijke kans maken op een opdracht", aldus de Raad voor Advies voor de nieuwe Aanbestedingswet. Als je het zo bekijkt, is het eigenlijk heel simpel, maar dit uitgangspunt vatten in heldere wetgeving is een flink karwei gebleken. De geschiedenis is door anderen al gememoreerd. Sinds 2004 gelden de Europese aanbestedingsrichtlijnen voor aanbestedingen hoger dan de afgesproken Europese drempelwaardes. Helaas komt maar 18% van de 100 miljard aan totale aanbestedingen in Nederland boven deze drempelwaardes uit. Dat er dringend wetgeving nodig is voor die andere 82% lijkt mij evident. D66 begrijpt dat zulke wetgeving balanceert op een dun koord. Aan de ene kant wil men zo veel mogelijk in wetgeving vastleggen om de kleine ondernemer, duurzaamheid en sociale belangen te beschermen. Aan de andere kant weet men dat te veel regels de vrije markt alleen maar in de weg zullen zitten. "Aanbesteden is namelijk maatwerk, waarbij er ruimte moet zijn voor specifieke invulling en innovatie", zo vervolgt de Raad van Advies voor de nieuwe Aanbestedingswet.

Is er dan zo veel mis? Ja, ondernemers zijn ontevreden over de toegang die zij hebben tot overheidsopdrachten. Dit heeft verschillende oorzaken: veel te zware eisen, uitvoerige procedures en het onnodig clusteren van opdrachten. Maar ook gebrekkige professionaliteit bij de opdrachtgever, dichtgetimmerde opdrachten zonder ruimte voor innovatie en het bevoordelen van de goedkoopste

partij zonder naar de lange termijn te kijken, zijn tekortkomingen die het aanbestedingsproces niet ten goede komen. Mijn fractie zal de Aanbestedingswet dan ook vooral beoordelen op haar bijdrage aan het oplossen van deze tekortkomingen.

Het is de stellige overtuiging van mijn fractie dat Nederland de huidige crisis mede het hoofd kan bieden als de ondernemers de Nederlandse economie weer gaan aanjagen. Ik neem aan dat de minister van ELI hierin mijn grootste vriend is. Uiteraard spelen grote bedrijven hier een rol, maar net zo belangrijk zijn in onze ogen de kleine bedrijven en de zelfstandigen. Het mkb en de talloze enthousiaste zzp'ers in Nederland zijn mede de sleutel om ons uit de crisis te ondernemen. Niet zelden werken zij goedkoper doordat zij managementlagen en bureaucratie ontberen. Vaak kunnen zij innovatie sneller implementeren, omdat niet eerst het hele bedrijf daarop ingesteld dient te worden.

Voor de kleine ondernemer en de zelfstandige verbeteren er drie dingen. In de eerste plaats wordt er een einde gemaakt aan onredelijke voorwaarden. Eisen dienen proportioneel te zijn aan hetgeen aanbesteed wordt en mogen vervolgens in een Uniforme Eigen Verklaring worden overlegd. In de tweede plaats mogen opdrachten niet meer onnodig geclusterd worden. In de derde plaats mogen aanbestedende partijen geen onredelijke omzeteisen meer stellen. Deze maatregelen zijn vooral bedoeld om de toegang voor het mkb en de zelfstandigen tot overheidsopdrachten te vergroten. Dat vinden wij een goede zaak.

Verder is een aantal maatregelen opgenomen die de administratieve lasten dienen te verlagen, zoals de Uniforme Eigen Verklaring en de Verklaring Aanbestedingsgedrag. Prima maatregelen! En hard nodig aangezien de administratieve lasten nu jaarlijks 1 miljard euro bedragen. Wel vrees mijn fractie dat hier niet altijd de makkelijkste weg is gekozen. De kern van dit wetsvoorstel is proportionaliteit en mijn fractie kan zich daarin vinden. Uiteraard zijn vijf referenties van projecten niet nodig als alleen de school dient te worden geschilderd. En het spreekt voor zich dat niemand gebaat is bij een omzeteis van zeven maal het project voor een marketingactie voor een deelgemeente. Maar in die proportionaliteit schuilt wel degelijk een gevaar. Namelijk, hoe zorgen we ervoor dat de balans tussen regelgeving en vrije markt bewaakt wordt?

Voor werken is er een aanbestedingsreglement waarin de procedures stapsgewijs staan uitgeschreven. De vier bouwdepartementen van het Rijk maken gebruik van dit reglement en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft zich er per convenant aan gecommitteerd. Zo bezien lijkt het erop dat voor aanbestede werken de proportionaliteit naar ieders tevredenheid geregeld is. Houden alle departementen zich inmiddels aan de voorschriften? Er wordt na twee jaar geëvalueerd. Ik sluit mij graag aan bij de woorden van collega Ester op dat punt. Wij zijn benieuwd of alle voornemens straks ook echt positief uitwerken.

Het uniforme karakter van werken heeft als voordeel dat het relatief eenvoudig in regelgeving is te gieten. Diensten en leveringen hebben dit voordeel niet. En hier lijkt de schoen dan ook te gaan wringen. Ook de heer Reuten heeft hier de vinger bij gelegd.

De Gids Proportionaliteit heeft behoorlijk wat ophef veroorzaakt. Met het amendement-Schouten/Ziengs is dit richtsnoer wettelijk vastgelegd. Maar mijn fractie is er niet van overtuigd dat de Gids Proportionaliteit alle mogelijke scenario's kan dekken. Ligt hier niet het gevaar voor

overregulering op de loer? Want hoe uitvoerbaar is de Gids Proportionaliteit? Dat de twijfels binnen mijn fractie niet overtrokken zijn, wordt gestaafd door de praktijk. De schrijfgroep bestaande uit vertegenwoordigers van werkgevers, (VNO-NCW en MKB-Nederland), de gemeenten (de VNG) en de vertegenwoordigers van de inkooporganisaties (NEVI) zegden in eerste aanleg hun steun op. De juridische en wetstechnische redactionele slag leidde niet tot een uitvoerbaar en handhaafbaar geheel. Pas na veel vijven en zessen kon de kou uit de lucht gehaald worden. Voor mijn fractie blijft ook de handhaafbaarheid van de Gids Proportionaliteit een issue. Het afwijken mag alleen goed gemotiveerd gebeuren. Mijn fractie vraagt zich af wanneer een afwijking "goed gemotiveerd" is? En als deze afwijking tot geschillen leidt, waar kunnen die dan worden aangevochten? Bij de rechter of gaan de aanbestedingsexperts hier een rol spelen?

D66 meent dat het belangrijk is dat Nederland op een goede en groene manier vooruit wordt geholpen. Overheidsgeld moet dan ook zo veel mogelijk in de groene circulaire economie terechtkomen. In de memorie van toelichting staat dat het de ambitie van het Rijk is voor 100% duurzaam in te kopen? Hoe staat het daarmee? Kan de minister daar al inzicht in geven?

Mijn fractie meent dat innovatie vaak uit onverwachte hoek komt. De aanbestedende partij is wellicht niet eens op de hoogte van het bestaan van het innovatieve product. Dat betekent dat het ongevraagd aanbieden van diensten ook in de wet moet zijn verankerd. De memorie van toelichting spreekt ook over dit nut, maar duidelijke maatregelen blijven uit. Kan de minister aangeven welke maatregel hij genomen heeft om ongevraagd aanbieden te stimuleren? Een mogelijkheid die eerder is genoemd is het vooraf uitnodigen van partijen om een toelichting te geven. Het probleem met duurzaamheid en innovatie is niet zelden dat de inkopende partij minder kennis heeft dan de verkopende partij over het nieuwe product. Het is immers nieuw. Daarom voorziet mijn fractie dat geschillen hierover vaker voorgelegd zullen worden aan de aanbestedingsexperts. Kan de minister toezeggen dat deze aanbestedingsexperts ruime kennis hebben van duurzaamheid en innovatie?

Ik zal niet het betoog van mevrouw Faber herhalen. Ik ben het hartgrondig met haar eens over de positie van TenderNed. Er ligt een klacht bij de Europese Commissie die best gegrond zou kunnen worden verklaard. Het ontgaat mijn fractie waarom de overheid hier een private taak dient uit te voeren, terwijl dat mogelijk ten koste gaat van een aantal bedrijven dat al op deze markt actief is. Ik ben echt benieuwd naar het oordeel van de minister. Voor ons is dit een belangrijk punt. Als hierover onduidelijkheid blijft bestaan, overwegen wij om hier in tweede termijn een motie over in te dienen. D66 vraagt de minister dan ook te voorkomen dat TenderNed door machtsmisbruik of oneerlijke concurrentie, andere marktpartijen in de weg zit. Ik neem aan dat de minister van Economische Zaken hier wel een standpunt over wil innemen.

Ik rond af met te zeggen dat deze wet hard nodig is. Ik ben niet zo gevoelig als mevrouw Vlietstra voor het argument dat er ook Europese wetgeving aan komt. Je weet nooit hoe lang dat gaat duren. Wij moeten klare wijn schenken. Wij moeten deze wet nu aannemen en dan passen wij haar aan als er nadere Europese eisen aan de orde zijn. Wij zijn tegen allerlei stimuleringspakketten, maar voor balans in de overheidsfinanciën. In potentie ligt er 100 miljard voor stimulering in de vorm van aanbeste-

Van Boxtel

dingspakketten. Daar moeten wij secuur mee omgaan. Hoe eerder wij klare wijn schenken bij wet- en regelgeving, hoe beter. Als dit op de meest innovatieve en duurzame manier gebeurt, dan is D66 daar heel blij mee.

Mevrouw **Vlietstra** (PvdA):

Wij verschillen niet van mening over het feit dat een wet vrij eenvoudig weer is aan te passen. Dit betekent echter nogal wat voor de partijen die met die aangepaste wet moeten werken. Mijn zorg is dat die partijen in korte tijd twee keer wijzigingen in hun aanbestedingsbeleid en aanbestedingspraktijk moeten doorvoeren. Van verschillende kanten heb ik gehoord dat daar zorg over is. Ik neem aan dat u die berichten ook heeft gekregen. Hoe denkt u daaraan tegemoet te komen?

De heer **Van Boxtel** (D66):

Wij hebben het daarover gehad. Het lijkt erop dat Europa over een halfjaar al klare wijn gaat schenken. Ik weet dat nog niet. Dat kan ook nog wel eens een jaar of anderhalf jaar duren. Ondertussen blijven wij hier met gemankeerde regelgeving zitten, die heel veel aanbesteders en bedrijven die willen tenderen in ongemakkelijk vaarwater brengt. Er zijn geen adequate aanbestedingen mogelijk. Er kan niet voldoende worden ingezoomd op innovatie en duurzaamheid. Daardoor houden wij de deur open voor tekortschietend aanbestedingsbeleid. Ik betaal liever de prijs van twee maal een aanpassing te moeten doorvoeren, dan nog anderhalf of twee jaar op de handen te moeten zitten.

Mevrouw **Vlietstra** (PvdA):

Dat is een helder antwoord, maar ook het antwoord van de minister is van belang. Ik heb vragen gesteld over het tijdpad van invoering van de wet, gelet op het hetgeen er nog moet gebeuren rond het Aanbestedingsbesluit. Ik heb ook naar het tijdpad van het Europees Parlement gevraagd. Wellicht neemt het antwoord van de minister mijn zorg weg.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Ik hoop dat wij allen een positief oordeel hierover kunnen geven. Evenals u ben ik benieuwd naar het antwoord van de minister.

□

De heer **Schaap** (VVD):

Voorzitter. In het licht van het opzienbarende gebeuren van een tiental jaren geleden, beleven we vandaag een historisch moment. Ik doel hierbij op de grootschalige bouwfraude die toen aan het licht kwam, gevolgd door een onthullende en ook ingrijpende parlementaire enquête. Aardig is dat enkele van de toenmalige betrokkenen in deze enquête vandaag in dit huis het woord mogen voeren. Voorop uiteraard de hoofdrolspeler, mevrouw Vos, toen voorzitter van de enquêtecommissie. Maar het doet me deugd, als gehoorde van een van de bewezen fraudezaken, vandaag ook een inbreng te mogen geven.

Het lot, dat een eerste poging tot vernieuwende wetgeving voor het aanbesteden vier jaar geleden trof, de verwerping van het wetsvoorstel in dit huis, is eigenlijk het enige dieptepunt in een lange reeks vernieuwingen in de aanbestedingspraktijk die toen op gang is gekomen. Anders gezegd, de praktijk is al actief en ingrijpend op de regelgeving vooruitgelopen. Nu is een spontaan ontwik-

kelde praktijk alleen niet genoeg om vernieuwingen tot iets gewoons te maken en daartoe voldoende doorzettingskracht in stand te houden. Het is dan ook een goede zaak dat thans een nieuw ontwerp voorligt. Het resultaat verzacht het leed van de verwerping van het eerdere ontwerp geheel.

De VVD-fractie is uitermate tevreden over de inhoud van dit wetsvoorstel. Het biedt het wettelijke kader voor een vernieuwende aanbestedingspraktijk, het stimuleert innovaties en het bevordert ook een evenwichtige concurrentie van partijen die op de markt willen opereren. Wat dit betreft een groot compliment aan alle instanties die gewerkt hebben aan dit wetsvoorstel en de voorgehangen AMvB, maar ook aan de Gids Proportionaliteit. Het ontwerp sluit aan op een praktijk die de afgelopen jaren aan het groeien is en op de vele vernieuwende initiatieven die daartoe zijn genomen. Goed dus dat nieuwe regels dit proces gericht kunnen ondersteunen.

Daarmee zijn we er nog niet, zo een aanbestedingsutopie al ooit verwerkelijk kan worden. Niet alleen de materie is weerbarstig, soms zijn betrokkenen dat ook. Als het ergens duidelijk is dat regels alleen niet voldoende zijn om een gecompliceerde praktijk een wenselijke richting op te sturen, dan is dat wel het voorbereiden, aanbesteden en uitvoeren van publieke werken. Een complexe praktijk vraagt niet alleen om sturende regels, maar moet ook uitdrukking vinden in een aanbestedingscultuur en een gedragsmoraal. Ook om dit laatste gaat het. De wet moet eigenlijk een katalysator zijn van een sectorale cultuur die gedragen wordt door zowel de aannemerij als de overheid. Alleen dat voorkomt dat we weer terugvallen in routinematig, defensief en risicomijdend gedrag.

Zoals gesteld, heeft deze cultuur de afgelopen tien jaar al behoorlijk gestalte gekregen. Los van de formele, wettelijk vastgelegde kaders en het handhavingsinstrument, moet het thans voorliggende wetsvoorstel dan ook eerder een impuls zijn voor verdergaande verbeteringen. Zo hoort het eigenlijk ook met wetgeving: wetten kunnen maatschappelijke processen alleen sturen als ze ook aansluiten op wat daar leeft en gewenst wordt. Nogmaals, de VVD-fractie is ingenomen met dit wetsvoorstel. Mijn fractie is ook tevreden over de memorie van antwoord op de aanvullende vragen. Zij heeft dan ook geen commentaar meer op de tekst van het voorliggende ontwerp. Wel wil ik deze gelegenheid gebruiken om enkele met deze wet samenhangende thema's aan te snijden en hoop daarover met de minister van gedachten te kunnen wisselen.

Bij de bouwfraude en de conclusies van de enquêtecommissie is sterk de nadruk komen te liggen op ongeoorloofde praktijken van de zijde van de aannemerij. Hoe begrijpelijk dit beeld ook is, dit is niet het gehele verhaal. De opdrachtgevers – de overheden op alle niveaus – hadden allemaal wel enige notie van de gang van zaken, maar ze lieten dit veelal gelaten gebeuren. Men nam er passief genoeg mee dat zich een soort kartel had gevormd en dat de competitie werd uitgehold. Daarbij werd er ook door overheden veel te lichtvaardig gegund op alleen de laagste prijs, wat ook nog eens fruikend was voor het stimuleren van innovaties. Overheden hadden zich, daar waar het ging om vernieuwingen in deze sector, dan ook te passief opgesteld.

Hierin is de afgelopen tijd – daarop ben ik al ingegaan – het nodige veranderd. Van beide zijden is actie ontwikkeld die vernieuwend heeft gewerkt op de aanbestedingsmethodiek en de daardoor bevorderde technische innovaties. Dit is echter een leerproces dat voortdurend impul-

Schaap

sen nodig heeft en om durf vraagt. Opdrachtgevers – de overheden dus – en opdrachtnemers, kunnen elkaar hierin krachtig ondersteunen. De overheden kunnen op dit terrein nog veel bereiken, bijvoorbeeld door intensief samen te werken op het gebied van het bevorderen van innovatieve aanbestedingsprocedures. Het "ieder voor zich" werkt remmend. Hierbij maak ik een kritische opmerking: het samenwerken kan nog altijd beter. Voorkomen moet worden dat ieder toch weer zelf het wiel probeert uit te vinden. Niet dat er niets gebeurt, maar het kan nog veel beter. Wil de minister toezeggen dat hij hiertoe vanuit het eigen departement initiatieven ondersteunt en dat hij de andere overheidsgeledingen stimuleert tot een verdergaande actieve uitwisseling van ervaringen?

De Gids Proportionaliteit is al een mooi voorbeeld van een dergelijke samenwerking. Niets dan lof, ook voor de wijze waarop deze gids wettelijk is verankerd. Ik zie hier echter toch nog een knelpunt voor een vernieuwende aanbestedingspraktijk. Ik doel hierbij op een te magere bestuurlijke betrokkenheid bij het aanbestedingsproces. Besturen, de dagelijkse voorop, moeten een drijvende kracht zijn in deze processen. Zij moeten hun ambtelijke organisaties aanmoedigen om hierin een activerende kracht te zijn en ook van de zijde van de opdrachtgevers risico's durven aangaan. Dit vraagt van de besturen concreet inzicht in de inhoud van de aanbestedingspraktijk en de daarin mee te nemen innovaties. Zonder concreet inzicht in deze ingewikkelde materie en zonder inhoudelijke betrokkenheid van de besturen, verwateren de drang tot vernieuwing en het inzicht dat een geslaagde aanbesteding meer is dan het enthousiast omarmen van de laagste prijs. Passieve en risicomijdende besturen ontmoedigen hun organisaties om zich met durf en creativiteit in de aanbestedingspraktijk te begeven. Het is dus niet genoeg om dergelijke initiatieven met vertrouwen en mandaat over te laten aan uitvoerende organisaties. Uiteraard is dit, langs de minister heen, ook een appel aan de overige overheidsgeledingen. Wellicht wil de minister deze uitdaging echter meenemen in de hem ten dienste staande overleglijnen.

Over de betrokkenheid van de aanbestedende diensten maak ik nog een opmerking. Het overgrote deel van de regels met daarin begrepen initiatieven die we vandaag behandelen, concentreert zich op het voortraject van publieke werken, het complex van besluiten rond het aanbesteden. Er is echter nog een traject dat aandacht verdient, namelijk de uitvoering. Bij het laatste gaat het niet alleen om de fysieke uitvoering van aanbestede werkzaamheden, maar ook om de directievoering, de begeleiding en de beoordeling van het werk. Beide trajecten vragen van de aanbestedende overheden de benodigde kennis om het werk succesvol tot afronding ofwel oplevering te brengen. Het gaat hierbij om juridische kennis in brede zin, maar het gaat eigenlijk nog meer om technisch en organisatorisch inzicht in alles wat met het werk te maken heeft. Nu is het al jarenlang beleid om voorbereidend en uitvoerend werk zo veel mogelijk aan marktpartijen op te dragen. Dit is ook een intentie van voorliggende wetsontwerp. Ten behoeve van kwaliteit, efficiency en effectiviteit wordt terecht een steeds groter beroep gedaan op het innovatief vermogen en de vindingrijkheid van marktpartijen. Vandaar de roep om innovatieve aanbestedingsprocedures. Deze aanbestedingsprocedures moeten marktpartijen uitdagen om op meer te letten dan alleen lage investeringskosten van het werk. De VVD-fractie juicht deze ontwikkelingen toe. Dat zal niet bevreemdend overkomen.

Toch spreek ik hierbij enige zorg uit. Er ontstaat te gemakkelijk een sfeer die inhoudt dat, als overheidstaaken maar aan de markt worden overgedragen, laatstgenoemde de problemen wel oplost. Dit uiteraard nog altijd binnen de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van de overheid. Als er maar degelijke programma's van voorwaarden en eisen worden opgesteld en innovatief wordt aanbesteed, heeft de overheid haar plicht gedaan. Dat dreigt. Zo eenvoudig ligt het niet. Met het simpelweg overdragen van het gehele traject aan marktpartijen wordt, hoe creatief de markt ook is, te veel verwacht van deze geleding. Waar dit doorslaat, ondergraaft dit cruciale betrokkenheid van de overheid. Om verantwoord te kunnen toezien op het werk, moet ook de overheidspartij voldoende kennis in huis hebben en dit gaat veel verder dan een procedurele en juridische betrokkenheid. Zonder eigen technisch inzicht in de gehele keten van activiteiten en zonder eigen doorwrochte ervaring met de inhoud van de op te leveren werken, gaat het niet. Dan raakt de aanbestedende partij het zicht en de greep op het werk kwijt. Men levert zich als het ware uit aan de goede bedoelingen van advies- en ingenieursbureaus en de bouwondernemingen. De laatste jaren weerklinkt te gemakkelijk het adagium dat datgene wat de markt kan doen, ook maar aan de markt moet worden opgedragen. Soms wordt zelfs gesproken van "overgelaten". Zonder inzicht in het werk, kan een aanbestedende partij geen program van eisen opstellen en kan hij evenmin offertes beoordelen. Zonder inzicht in het werk en de werkprocessen, kan de overheidspartij geen directievoering plegen. Op alle niveaus kan externe deskundigheid worden ingeschakeld, maar voor het laatste oordeel is ook inhoudelijk inzicht van de bevoegde en de verantwoordelijke partij nodig. Dit is trouwens ook in het belang van marktpartijen.

Een werk waarbij de overheid de technische complicaties en meningsverschillen alleen maar door juristenogen kan bekijken, is ook voor de marktpartij een gruwel. Dit doet niet alleen afbreuk aan de werkprocessen en het op te leveren werk, maar dit leidt onvermijdelijk ook tot prijsopdriving. Meer markt is een vruchtbaar leidraad, maar dat mag niet tot een blinde ideologie worden. Meer markt kan innovaties bevorderen, maar dat vraagt nog altijd een sterke overheid als competente en creatieve tegenpartij voor de marktpartijen. Dit vraagt niet alleen capaciteitsvorming binnen de overheid, maar dit eist ook inhoudelijke betrokkenheid bij het werk. In dit licht is een oriëntatie op formele procesbewaking een gevaarlijke keuze. En bij te veel overheidspartijen heeft het laatste zich al voltrokken. Graag hoor ik van de minister enige bespiegelingen over deze kwestie. Deelt hij de mening dat de overheid inhoudelijke kennis binnen de eigen gelederen nodig heeft? Is ook hij de mening toegedaan dat de praktijk al teveel is doorgeschoten naar procesbewaking?

De heer **De Lange** (OSF):

Ik ben erg blij met het betoog van collega Schaap als het gaat over de noodzaak om binnen de overheid kennis van zaken beschikbaar te houden in het geval dat het komt tot aanbesteding van heel grote projecten. Ik denk dat hij wat dat betreft een heel belangrijke opmerking maakt. Ook denk ik dat dit ten aanzien van de overheid betekent dat wij niet automatisch kunnen streven naar alleen maar verkleining daarvan. Ik denk dat we, in het licht van veranderende omstandigheden, vooral moeten streven naar een overheid die wat anders wordt gevuld. Volgens mij moeten we dus tot een ander evenwicht komen als het

Schaap

gaat om het vervullen van publieke taken via marktwerking waarbij de overheid alsnog een heel belangrijke rol moet spelen. Ik vraag de heer Schaap – misschien is dat enigszins provocatief – in hoeverre dit een nieuw inzicht is van de VVD-fractie. Dit soort geluiden heb ik namelijk niet eerder gehoord.

De heer **Schaap** (VVD):

De VVD spreekt graag over een kleine overheid, maar zij voegt daaraan altijd onmiddellijk het adjectief "sterk" toe. Dit element behoort dus bij de kracht van de overheid. Wat dat betreft vertolk ik dus gewoon VVD-opvattingen. Uw interruptie geeft duidelijk aanleiding om te veronderstellen dat u zich daarbij heel goed thuis voelt.

Ik maak een opmerking over het bevorderen van innovaties. Wie vernieuwingen wil – het doet er niet toe of het gaat om aanbestedingswijzen of om technische innovaties – moet beseffen dat er onbekende terreinen worden betreden. Degenen die durven vernieuwen, zijn de eersten en kunnen dus niet afgaan op de zekerheden van al lang betreden paden. Dergelijke risico's moet men durven aangaan. Dit moet uiteraard verantwoord gebeuren, onderbouwd met gedegen risicoanalyses. Het nemen van risico's is uiteraard iets anders dan roekeloos gedrag. Het nemen van risico's mag echter niet alleen een zaak zijn van het bedrijfsleven, waar de opdrachtgever onvoorzien gevolgen van gedurfde operaties op afwentelt.

Bij innovaties in het publieke domein moet ook de opdrachtgevende partij open staan voor het risico-element. Die moet dus mede instaan voor de gevolgen. Dit vraagt nog iets meer dan het niet afwentelen op anderen. De overheid zal moeten accepteren dat een innovatief avontuur verkeerd kan aflopen, hoe goed dat ook is geschraagd door onderzoek en is omgeven door voorzichtigheid. Dit kan een technisch falen zijn, maar het kunnen ook onvoorzien financiële consequenties zijn. Een troostrijk gegeven is daarbij van groot belang. Ik doel op het gegeven dat niet alleen een positief succes een leerschool is, maar dat er ook veel kan worden geleerd van wat er mis gaat, al was het maar om het een volgende keer anders en dus beter te doen.

Als de overheid open wil staan voor de zegeningen van innovaties, moet zij dus ook open staan voor de risicocomponent daarin. Wie geen risico's durft te aanvaarden en dus benepen op zekerheid koerst, komt aan innovaties niet toe. Niets is in dit licht trouwens zo destructief als een bestuurlijke afrekencultuur achteraf. Zo'n cultuur werkt als een bederf in op de voorkant van het aanbestedingsproces, namelijk het uitsluiten van alles wat niet evident bewezen is. Een doorgeslagen afrekencultuur getuigt ook van lafheid. Achteraf kan eenieder wel weten hoe het anders had gemoeten. Daarvoor is geen bestuurlijk genie nodig. De graagte waarmee de bestuurlijke controlerende verantwoordelijkheid zich tegenwoordig op dit risico-element van innovatieve processen stort, vormt zelf een groot risico: het ontmoedigt innovaties. En juist door het laatste dreigen er niet alleen onnodig hoge maatschappelijke kosten in het overheidsdomein te ontstaan, maar daardoor wordt ook de concurrentiepositie van ons land ondermijnd. Ik hoor graag van de minister hoe hij dit samengaan van innovaties en risico's ziet. Deelt hij de mening dat dit avontuur ook van overheidszijde moet worden aangegaan?

Voorliggende Aanbestedingswet is een creatief product van maatschappelijke en bestuurlijke leerprocessen. Deze wet moet het formele raamwerk worden van een cul-

tuur, die door de overheid geïnitieerde marktactiviteiten een karakter van durf en dynamiek geeft. Het laatste kan de wet niet garanderen, want dat is ook een zaak van samenwerking tussen op dit terrein opererende en concurrerende partijen. De voortekenen hiervoor stemmen optimistisch. Als deze wet daaraan extra impulsen geeft, heeft het werk van de parlementaire enquêtecommissie van tien jaar geleden een fraai sluitstuk opgeleverd.

Graag wacht ik de reactie van de minister af.

□

De heer **De Lange** (OSF):

Voorzitter. De vandaag voorliggende Aanbestedingswet heeft een lange voorgeschiedenis. Er bestaat een Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen die vooral dient om EU-richtlijnen inzake aanbesteden te implementeren. Daarbij gaat het vooral om de richtlijnen nrs. 2004/117/EG met betrekking tot speciale sectoren en 2004/18/EG inzake werken, leveringen en diensten. Deze richtlijnen zijn geïmplementeerd in het Besluit aanbestedingen speciale sectoren (BASS) en het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (BAO), die per 1 december 2005 in werking zijn getreden. Begin 2010 is bovendien de Wet implementatie rechtsbeschermingsrichtlijnen aanbesteden (Wira) door de Eerste Kamer aangenomen.

De Parlementaire enquête bouwrijverheid, ingesteld naar aanleiding van grootschalige fraude in de bouwwereld, kwam op 12 december 2002 met een eindrapport. In dit rapport werd onder meer aanbevolen, te komen tot een wettelijke regeling van aanbesteding en een beter overheids-toezicht daarop. In reactie op dit rapport werd door de regering de vorming van een dwingend uniform aanbestedingskader toegezegd.

In 2006 werd een wetsvoorstel ingediend dat in juli 2008 door de Eerste Kamer werd verworpen. De voltallige Kamer had kritiek op het feit dat het wetsvoorstel inhoudelijk niets regelde. Diverse partijen hadden ook grote twijfels bij de toegankelijkheid en de handhaafbaarheid van de regels, de hoogte van de aanbestedingsdrempels en de gebrekkige rechtsbescherming van potentiële inschrijvers.

In april 2009 werd een voorontwerp voor een nieuw wetsvoorstel gepubliceerd dat beoogt tegemoet te komen aan de door de Eerste Kamer geuite bezwaren. De vraag die thans voorligt, is of de regering voldoende in haar opzet geslaagd is om door middel van een hernieuwde implementatie van de Europese richtlijnen de uitvoerbaarheid, de handhaafbaarheid en de naleving van het aanbestedingsrecht voldoende te garanderen. Ook wordt beoogd het proces van concurrentie te optimaliseren, de administratieve lasten te verminderen, de praktijk van aanbesteding te uniformeren en de behandeling van klachten te vergemakkelijken. Deze maatregelen dienen ondermeer om het midden- en kleinbedrijf en zzp'ers betere kansen bij toekomstige aanbestedingen te bieden. Dat het om een weerbarstige materie gaat, moge blijken uit het feit dat de Raad van State toch nog fundamentele kritiek had. Veel van die kritiek is door de regering overgenomen en dat heeft geleid tot een gewijzigd wetsvoorstel. Ook de Tweede Kamer liet zich, gezien de grote hoeveelheid amendementen, bepaald niet onbetuigd. Vandaag ligt er een gewijzigd voorstel van wet ter tafel van 14 februari 2012. Het voorstel bevat maar liefst 307 artikelen.

Waar staan we nu? Sinds het eindrapport van de Parlementaire enquêtecommissie bouwrijverheid van eind

De Lange

2002 heeft het, met veel vallen en opstaan, bijna tien jaar geduurd voordat er eindelijk een wetsvoorstel op tafel ligt. Opvallend is dat, gegeven de Europese richtlijnen die in 2004 uitkwamen, het wel erg lang geduurd heeft voordat er adequate wetgeving ontwikkeld werd om deze richtlijnen te implementeren. Bovendien moet bedacht worden dat er alweer een nieuwe Europese richtlijn over de aanbestedingsproblematiek in de pijplijn zit die uiterlijk op 30 juni 2014 geïmplementeerd moet zijn. In die zin zal de voorgestelde wetgeving in zijn huidige vorm, die na zo veel tijd en met zo veel moeite tot stand gekomen is, slechts een kort leven beschoren zijn. Dit dossier maakt weer eens duidelijk hoezeer ons land bevoegdheden naar Brussel heeft overgeheveld. Hierdoor ontstaat bij de burger sterk de indruk dat Europa weer eens een hoepeltje omhoog houdt waar Nederland doorheen mag springen. Ook kan geconstateerd worden dat Nederland daarop niet in alle opzichten tijdig en afdoende reageert.

Het voorliggende wetsvoorstel betekent een vereenvoudiging ten opzichte van eerdere versies. Vereenvoudiging wil echter niet zeggen dat het eenvoudig geworden is. Een wetsvoorstel met 307 artikelen is in feite alleen voor ingewijden te doorgronden. De op zichzelf waardevolle inzet om het midden- en kleinbedrijf en zzp'ers betere kansen te bieden bij publieke aanbestedingen, zal hiermee in de praktijk op hoge barrières stuiten. Graag vernem ik van de minister hoe realistisch een grotere betrokkenheid van juist deze beide categorieën is. Zijn er streefcijfers aan de hand waarvan in latere evaluaties een vergelijking kan worden gemaakt? Ook is bij een wetsvoorstel van een dergelijke complexiteit de fraudegevoeligheid een probleem. Zo lijkt naar de mening van mijn fractie de verleiding levensgroot om aanbestedingen te splitsen met als doel, drempels toch maar te vermijden. In de memorie van antwoord van 1 juni 2012 erkent de regering dat voor een betere aanbestedingspraktijk meer nodig is dan alleen een wetsvoorstel. De heer Schaap ging daar ook al op in. Professionalisering is nodig, maar ook een mentaliteitsverandering lijkt geen overbodige luxe. En juist een mentaliteitsverandering ligt grotendeels buiten de invloed van de overheid. Graag hoor ik de mening van de minister op dit punt.

Ik ga graag in op een voorbeeld uit mijn eigen praktijk dat naar mijn mening illustratief is voor de problemen die men kan tegenkomen. Als hoogleraar en werkgroepvoorzitter in de natuurwetenschappen aan een Nederlandse universiteit is het werven van fondsen voor onder meer zeer kostbare researchapparatuur een centrale en zeer noodzakelijke activiteit. Het gaat bij het bevorderen van innovatie echt niet alleen om ondernemers. Financiering van dit soort aanvragen, als het al gebeurt, vindt in het algemeen plaats via meerdere geldbronnen. Het kan gaan om middelen die worden toegewezen vanuit de Frameworkprogramma's van de Europese Commissie. Het kan gaan om universitaire middelen en het kan gaan om middelen die worden toegewezen door de Nederlandse Stichting voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). Dikwijls gaat het om een mix van geldschieters met ieder hun eigen spelregels. In een dergelijke situatie betreft het vrijwel altijd zeer gespecialiseerde apparatuur die slechts door een zeer beperkt aantal aanbieders geleverd kan worden. Vaak ligt de keuze al enigszins vast omdat compatibiliteit met de overige infrastructuur in een laboratorium een absoluut vereiste is. In die omstandigheden is een zwaar aangezet aanbestedingsbeleid een verspilling van tijd door veel mensen en dus van veel geld.

Kortom, maakt de minister zich evenals mijn fractie geen zorgen over de mate van bureaucratisering die in veel gevallen contraproductief werkt?

Ik kom tot afronding van mijn eerste termijn. Een aanbestedingswet die minder ingewikkeld is dan vorige versies, heeft in principe de steun van mijn fractie. Niettemin bekruipt ons het gevoel dat de wet die nu voorligt, nog steeds buitengewoon bureaucratisch is en dat het een aanzienlijke gespecialiseerde kennis vereist om de voordelen die inderdaad in deze wet besloten liggen, te kunnen realiseren. Voorts maakt mijn fractie zich zorgen over de dominantie van Europese richtlijnen, de vaak moeizame manier waarop een en ander al dan niet in wetgeving geïmplementeerd wordt en over problemen die men nu al ziet aankomen bij het adequaat inspelen op toekomstige nieuwe richtlijnen.

Graag vernemen wij de reactie van de minister.

De voorzitter:

Ik constateer dat geen der leden in eerste termijn nog het woord wenst te voeren.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 13.10 uur tot 14.15 uur geschorst.

De voorzitter:

De ingekomen stukken staan op een lijst die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het einde van deze editie.)

De voorzitter:

Aan de orde is een brief van de voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking aan de Voorzitter van de Eerste Kamer d.d. 19 oktober 2012 met een conceptadviesaanvraag aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken, waarin wordt verzocht onderzoek te doen naar de mogelijkheden die er zijn om het Midden-Oosten Vredesproces te hervatten, met name gezien de recente veranderingen in de regionale en mondiale politieke context. Alle leden van de vaste commissie voor BDO, met uitzondering van de leden van de PVV-fractie, steunen deze adviesaanvraag. De conceptbrief aan de AIV ligt in de zaal ter inzage. Als aan het einde van de vergadering geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de inhoud van de conceptbrief heeft verenigd en de adviesaanvraag uit kan.

Gehoord het College van Senioren stel ik aan de Kamer voor, het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het financieel toezicht, het Burgerlijk Wetboek, de Wet op de economische delicten en enige fiscale wetten ter implementatie van de Europese richtlijn nr. 2011/61/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 8 juni 2011 inzake beheerders van alternatieve beleggingsinstellingen en tot wijziging van de Richtlijnen 2003/41/EG en 2009/65/EG en van de Verordeningen (EG) Nr.1060/2009 en (EU) Nr. 1095/2010 (PbEU 2011, L 174) (33235) van de agenda van vandaag af te voeren.

De Lange

Daartoe wordt besloten.

De voorzitter:

Drie stukken blijven over die als hamerstukken kunnen worden afgedaan. Naast de minister van EL&I heet ik de staatssecretaris van VWS van harte welkom in deze Kamer bij deze afhandeling van een van haar wetsvoorstellen.