

Vergaderjaar 2006–2007

30 501

Regels voor het gunnen van overheidsopdrachten door aanbestedende diensten en opdrachten door speciale-sectorbedrijven (Aanbestedingswet)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 10 juli 2007

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken van de Eerste Kamer inzake bovengenoemd wetsvoorstel.

1. De wetssystematiek

Algemeen

Een eerste punt uit het verslag is de door de commissie geconstateerde ontwikkeling dat de wetgever ruimer dan voorheen gebruik zou maken van de mogelijkheid wetgevende bevoegdheid te delegeren. Hiermee stelt het verslag bij gelegenheid van de behandeling van dit wetsvoorstel een vraagstuk van algemeen wetgevingsbeleid aan de orde.

Zoals het verslag ook terecht stelt, dient dit gezien te worden in een breder kader dan alleen de EZ wetgeving of alleen dit wetsvoorstel. In februari 2007 en mei 2007 heeft het kabinet brieven aan uw Kamer gezonden omtrent parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving en omtrent de uitvoering van de motie Jurgens inzake delegatiebepalingen met afwijkingsbevoegdheden.¹ In deze brieven is de mate waarin gebruik gemaakt wordt of zou moeten worden van delegatie aan de regering ten algemene aan de orde. De discussie over dit onderwerp is deels (nl. ten aanzien van delegatiebevoegdheden met afwijkingsmogelijkheid en ten aanzien van delegatie bij implementatie van EU-regelgeving) gevoerd in het debat tussen uw Kamer en de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken op 15 mei jongstleden.² Die gedachtewisseling is nog niet afgerond. Het kabinet zal de meer algemene vragen omtrent delegatie die u ook in dit voorlopig verslag opwerpt, graag in het kader van die gedachtewisseling een plaats geven. Dit zou kunnen aan het einde van dit jaar, wanneer er over de in het debat van 15 mei jongstleden gedane toezeggingen wordt gerapporteerd.

Onderstaand ga ik derhalve in op de opmerkingen en vragen in het voorlopig verslag voor zover deze betrekking hebben op voorliggend wetsvoorstel. Daarbij wordt de in dit geval gekozen wetssystematiek zorgvuldig beargumenteerd als passend in het staande wetgevingsbeleid. Ik wijs er hierbij nog op dat de systematiek van het wetsvoorstel aansluit bij

¹ Respectievelijk Kamerstukken I 2006/07, 30 800 VI, nr. C, Kamerstukken I 2006/07, 26 200, nr. 65 en Kamerstukken I 2005/06, 21 109, nr. A).

² Handelingen I, 2006/07, nr. 29 p. 901–907.

hetgeen in uw Kamer aan de orde is geweest tijdens het eerdergenoemde debat van 15 mei jongstleden betreffende delegatie, implementatie en detaillering van wetgeving en bij de motie Jurgens.¹ Zekerheidshalve merk ik in dat verband nog op dat in dit wetsvoorstel geen sprake is van delegatiegrondslagen die afwijking van de formele wet mogelijk maken.

Delegatiebepalingen in de Aanbestedingswet

De commissie ziet dit wetsvoorstel als een duidelijke illustratie van een ontwikkeling waarbij in wetgeving in formele zin meer dan voorheen volstaan wordt met het opnemen van delegatiegrondslagen.

Hoewel het juist is dat het wetsvoorstel, onder andere ter implementatie, een aantal delegatiegrondslagen bevat, behoeft het beeld dat het voorstel vrijwel geheel uit delegatiegrondslagen bestaat bijstelling. Het wetsvoorstel regelt een substantieel aantal onderdelen zelf, in plaats van hiervoor delegatiegrondslagen te hanteren. Zo bevatten de eerste acht artikelen van het wetsvoorstel inhoudelijk belangrijke bepalingen in de vorm van een integrale weergave van de in het aanbestedingsrecht zo belangrijke definities. De artikelen 9 tot en met 12 bevatten vervolgens helder en bondig de belangrijkste beginselen van het aanbestedingsrecht. Al deze artikelen hebben als zodanig rechtstreeks normerende werking. Ik meen dat hiermee sprake is van een stevige basis in de wet zelf.

Dan volgt een aantal delegatiegrondslagen. Het belang daarvan is echter vooral juridisch-technisch: het formeel kunnen voldoen aan de verplichting de gedetailleerde Europese aanbestedingsrichtlijnen tijdig om te zetten in Nederlandse regelgeving.

De artikelen 20 en 21 (proportionaliteit respectievelijk diverse onderwerpen zoals de zogenoemde «regels onder de drempel») vormen in mijn ogen eigenlijk de enige delegatiegrondslag voor gedelegeerde regelgeving met beleidsmatige relevantie. Een belangrijk onderwerp als de waarborging van de integriteit tenslotte wordt in dit wetsvoorstel weer relatief vergaand inhoudelijk genormeerd en ingevuld (artikel 19).

Er staan dus behoorlijk wat inhoudelijke bepalingen in het wetsvoorstel. Dat springt te meer in het oog als het wetsvoorstel op dit punt vergeleken wordt met de huidige wet, de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen. Deze wet is al bijna 14 jaar van kracht, maar bevat geen enkele materiële norm en is in wezen niet meer dan een kale, algemeen geformuleerde delegatiegrondslag. Aangezien dit wetsvoorstel mede strekt tot intrekking van de huidige wet is aanneming van dit wetsvoorstel – bezien vanuit het perspectief van de commissie – in ieder geval een duidelijke verbetering.

De commissie vraagt voorts uitleg van de keuze voor een wetssystematiek waarbij in belangrijke mate wordt gedelegeerd.

Voor zover sprake is van het gebruik van delegatiegrondslagen is dat primair ingegeven door het implementatiekarakter van het wetsvoorstel. Er zijn weinig rechtsgebieden die zozeer bepaald worden door het Europese recht als juist het terrein van het aanbestedingsrecht. Niet alleen schrijven de richtlijnen bijzonder gedetailleerd voor waar een aanbestedingsprocedure aan moet voldoen, ook volgen er uit de Europese rechtspraak regelmatig nieuwe interpretaties. Deze interpretaties beperken zich niet tot uitleg van de richtlijnen, maar strekken zich ook uit tot de abstracte bovenliggende verdragsbeginselen. Hierdoor moet worden aangenomen dat ook onder de drempelwaarden van de richtlijnen Europeesrechtelijke eisen van kracht zijn. Deze eisen zullen naar verwachting de komende jaren door het Hof van Justitie steeds verder worden geconcretiseerd zodat we nog regelmatig voor de opgave zullen komen te staan op korte termijn regelgeving aan te passen. Het wetsvoorstel is derhalve een schoolvoorbeeld van de problematiek die in de brief van de Minister van Justitie aan uw Kamer van 27 juli 2004 inzake de relatie tussen implemen-

¹ Jurgens (PvdA) c.s. inzake het niet meer gebruiken van de machtiging aan lagere wetgevers om regels te stellen, ook als deze afwijken van de wet, dan wel als deze in de plaats worden gesteld van bestaande wetteksten (Kamerstukken I, 2006/07 26 200 VI nr. 65, en 21 109 nr. D).

tatie en delegatie¹ aan de orde is gesteld. Het wetsvoorstel is binnen de kaders van het in de brief geformuleerde beleid opgesteld. Zo bevat het wetsvoorstel in lijn met de brief geen bijzondere bepalingen zoals het kunnen afwijken van de wet bij lagere regelgeving. Daarentegen wordt door klassieke, reguliere delegatie voorzien in een doelmatige structuur die op adequate wijze rekening houdt met de dynamiek van het Europees recht. De gekozen systematiek lijkt overigens ook geheel aan te sluiten bij hetgeen recent in uw Kamer aan de orde is geweest tijdens het eerdergenoemde debat van 15 mei jongstleden. Daar werd aangegeven dat een te grote detaillering in de wet niet wenselijk is. De belangrijkste delegatiebepaling ter implementatie (art. 17) geeft de regering in wezen slechts de bevoegdheid de aanbestedingsrichtlijnen intelligent over te schrijven en rekening te houden met relevante jurisprudentie. Het overhevelen van de talrijke bepalingen uit de aanbestedingsrichtlijnen naar wetgeving in formele zin zou een bijzonder omvangrijk wetsvoorstel opleveren. Nu de Nederlandse wetgever vrijwel geen ruimte heeft betrokken bepalingen andersluidend vast te stellen is er ook uit oogpunt van democratische legitimatie of primaat van de wetgever geen meerwaarde van regeling op het niveau van wet in formele zin. Belangrijke nadelen zijn er echter wel: de bijzonder omvangrijke en gedetailleerde wetgeving in formele zin zou vaak gewijzigd moeten worden, ook om relatief minieme wijzigingen in overeenstemming te brengen met het actuele Europese recht. Als gevolg van het moeten volgen van de wetsprocedure is er bovendien een fors risico dat omzetting niet op tijd geschiedt. Dit levert niet alleen formeel een inbreuk op het Europese recht op naar aanleiding waarvan de Europese Commissie een zogenoemde infractieprocedure kan starten en kan vorderen dat het Hof van Justitie Nederland een boete oplegt. Richting instanties, overheden en bedrijven kan in een dergelijk geval ook materieel afbreuk gedaan worden aan de rechtszekerheid en moet in bepaalde gevallen zelfs rekening worden gehouden met schadeclaims. Dit geldt des te meer bij aanpassingen als gevolg van nieuwe jurisprudentie. Daar is de onzekerheid vaak het grootst terwijl geen implementatietermijn geldt, zodat maximaal haast gemaakt moet worden met aanpassing van de regelgeving.

De commissie merkt terecht op dat delegatie niet mag leiden tot een onvoldoende helder beeld bij burgers, instellingen en andere overheden over bevoegdheden, gevolgen en lasten en ook niet aan doeltreffende (parlementaire) controle in de weg mag staan. Bij het volgen van het huidige wetgevingsbeleid op dit punt is dit naar mijn mening voldoende gewaarborgd. Het is van belang daarbij op te merken dat in aanvulling op de aspecten en de aanwijzingen voor de regelgeving die de commissie reeds noemt in het wetgevingsbeleid van de regering nog twee aspecten een belangrijke rol spelen:

a. delegatie aan de regering (bij algemene maatregel van bestuur) is eerder toelaatbaar dan (sub)delegatie aan een minister (bij regeling), onder andere omdat de Raad van State advies uitbrengt over algemene maatregelen van bestuur en de ministerraad er als geheel over besluit. De door de commissie in het verslag genoemde aspecten zijn in het wetgevingsbeleid van de regering de indicaties voor geoorloofdheid van een regeling. Delegatie aan de regering wordt dus ruimer toelaatbaar geacht dan delegatie aan een minister.

b. het karakter van implementatiewetgeving brengt volgens aanwijzing 339 van de aanwijzingen voor de regelgeving met zich dat aan het primaat van de wetgever een andere invulling kan worden gegeven. Zoals in deze aanwijzing is bepaald, komt in het kader van implementatie delegatie van regelgevende bevoegdheid dan ook eerder in aanmerking naarmate (a) het te implementeren besluit de Nederlandse wetgever bij de uitvoering minder ruimte laat voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard, (b) het te implementeren besluit gedetailleerd van aard is, (c) de

¹ Kamerstukken I 2004/05, 29 200 VI nr. F.

termijn waarbinnen de implementatie moet geschieden korter is, en (d) wordt verwacht dat het te implementeren besluit vaker wordt gewijzigd. Als hierboven betoogd zijn deze gronden alle van toepassing binnen het aanbestedingsrecht.

Ten aanzien van de delegatiebepaling van artikel 17 hecht ik er tenslotte nog aan op te merken dat de reikwijdte ervan nauwgezet beperkt is en wel door dubbele (cumulatieve) clausulering:

- de lagere regeling kan slechts strekken tot uitvoering van een bepaald soort richtlijnen (namelijk richtlijnen die geheel of gedeeltelijk berusten op de artikelen 47, 55 en 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap) die betrekking hebben op aanbesteden én
- de lagere regeling is beperkt tot de in deze bepaling *aangeduide onderwerpen* (procedurevoorschriften, de geschiktheid van ondernemers, technische eisen, gunningscriteria, het verstrekken van informatie, en administratieve voorschriften betreffende de rechtsbescherming).

Door deze clausulering acht ik het uitgesloten dat er «oprekking» van de te regelen materie plaatsvindt zodanig dat de gedelegeerde wetgever ruimte krijgt voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard die nog aparte besluitvorming door de wetgever in formele zin zouden rechtvaardigen. Dergelijke clausulering naar onderwerpen (geen «open delegatie») is overigens ook weer geheel in lijn met het beleid zoals neergelegd in de eerdergenoemde brief van de Minister van Justitie aan uw Kamer van 27 juli 2004 inzake de relatie tussen implementatie en delegatie.¹

Tenslotte de artikelen 19, 20 en 21: hierin staan delegatiegrondslagen die de gedelegeerde wetgever wel degelijk enige ruimte geven voor het maken van beleidsinhoudelijke keuzes. Ook hier zal overigens regelmatig sprake zijn van Europeesrechtelijk verplichte omzetting van bijvoorbeeld inzichten uit de jurisprudentie en van sterke samenhang met de Europeesrechtelijk dichtgeregelde materie. Niettemin is ook bij de omzetting van jurisprudentie de beoordelingsruimte al groter dan bij de implementatie van richtlijnen en zullen regelmatig afwegingen gemaakt moeten worden. Ook zal op een aantal punten sprake zijn van duidelijk nationale invulling. Juist om redenen van overzichtelijkheid en kenbaarheid ligt het echter niet erg voor de hand deze bepalingen op te nemen in een ander besluit (zoals dit wetsvoorstel) dan de algemene maatregel van bestuur waarin de belangrijke voorschriften uit de aanbestedingsrichtlijnen op grond van artikel 17 op overzichtelijke wijze bij elkaar staan. Dat zou immers aanleiding geven tot (terechte) klachten over verbrokkelde regelgeving.

Op grond van artikel 23 van het wetsvoorstel zullen ook deze bepalingen in ontwerp aan beide Kamers worden voorgelegd. Zo is gewaarborgd dat ook het nadeel van mogelijk verminderende parlementaire controle op de inhoud van deze bepalingen afdoende is ondervangen.

2. Enkele materiële aspecten van het wetsvoorstel

Behalve de algemene vragen over het delegatievraagstuk hebben de leden van de commissie nog een aantal andere vragen. Deze vragen zal ik hieronder beantwoorden.

Oplossing van knelpunten en problemen uit de parlementaire enquête

De vaste commissie vraagt hoe de bij de parlementaire enquête Bouwnijverheid naar voren gekomen knelpunten en problemen van versnippering en verkokering concreet worden aangepakt.

De volgende initiatieven zijn hiertoe in ieder geval in voorbereiding:

- Er komt één uniforme wijze van beoordeling van de integriteit van ondernemingen die meedingen naar overheidsopdrachten. Overwogen

¹ Kamerstukken I 2004/05, 29 200 VI, nr. F.

wordt de invoering van deze wijze van beoordeling zal, gelet op de uitvoerbaarheid, in fasen te laten plaatsvinden. Hierbij zal prioriteit gegeven worden aan de categorie werken.

- Het kabinet is voornemens om in de regelgeving ter uitwerking van dit wetsvoorstel de grenzen aan te geven van proportionele selectie-eisen. Dit om te voorkomen dat aanbestedende diensten nog langer disproportionele eisen stellen aan bedrijven
- Door het invoeren van een samenhangend regelgevend kader wordt een einde gemaakt aan de lappendeken van decentrale regels en aanbestedingsreglementen die aanbestedende diensten hanteren vooral bij het plaatsen van opdrachten onder de drempels. In de regelgeving ter uitwerking van dit wetsvoorstel zullen bepalingen worden opgenomen ter uniformering van regels voor opdrachten onder de drempel.
- Aanbestedingsprocedures worden gestroomlijnd en verbeterd waarbij o.a. door het faciliteren van ICT-toepassingen in aanbestedingsprocedures, de lasten van het bedrijfsleven worden teruggedrongen. Dit zal gebeuren in de regelgeving ter uitwerking van dit wetsvoorstel. De huidige raamwet biedt niet de mogelijkheid om deze gesignaleerde knelpunten in de huidige uitvoeringspraktijk op te lossen.

Ik onderschrijf de visie van de commissie dat er in de praktijk behoefte bestaat aan uniformiteit en helderheid. In dat verband wijs ik er op dat aanbestedende diensten het signaal hebben afgegeven sterk te hechten aan bindende regelgeving waarin iedere aanbestedingsprocedure afzonderlijk wordt uitgeschreven. De bestaande algemene maatregelen van bestuur (het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten en het Besluit aanbestedingen speciale sectoren) zijn evenwel niet opgesteld volgens het stramien waarbij iedere procedure apart is uitgeschreven. Indien het uitschrijven van procedures zich zou beperken tot handleidingen en leidraden en geen plaats heeft in bindende regelgeving, bestaat het risico dat er toch nog aparte aanbestedingsreglementen blijven bestaan. In dat geval zijn de aanbestedingsregels niet eenvoudig genoeg toegankelijk en werkbaar voor de alledaagse aanbestedingspraktijk en bieden handleidingen en leidraden vanwege het gebrek aan juridische bindendheid onvoldoende zekerheid.

Om de behoefte aan aparte aanbestedingsreglementen en decentrale regels tegen te gaan, onderzoek ik momenteel in overleg met de aanbestedende diensten de mogelijkheid om de twee bestaande algemene maatregelen van bestuur te vervangen door algemene maatregelen van bestuur waarin de aanbestedingsprocedures telkens afzonderlijk worden beschreven. Beoogd wordt hiermee ook de kenbaarheid te vergroten. Deze «ombouwoperatie» van de bestaande algemene maatregelen van bestuur zou dan op korte termijn ter hand genomen worden.

Regels voor opdrachten onder de drempelwaarden

Het lijkt de commissie wenselijk dat er op korte termijn regels komen voor nationale opdrachten (aanbestedingen beneden de drempelwaarden van de Europese richtlijnen) omdat het voor het bedrijfsleven een zware last is om bij vele lagere overheden steeds maar weer verschillende regels tegen te komen.

Ik deel uw visie volledig. Op grond van artikel 21 van het wetsvoorstel zal ik voorstellen het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten uit te breiden met regels voor het plaatsen van dit type overheidsopdrachten.

Voor opdrachten van speciale-sectorbedrijven geldt een aanbestedingsrichtlijn met een lichter regime dan die voor overheidsopdrachten en met hogere drempels. Deze richtlijn is geïmplementeerd in het Besluit aanbestedingen speciale sectoren. Ik zie vooralsnog geen noodzaak de voorgestelde regels onder de drempel ook tot deze sectoren uit te breiden.

Arbitrage

De commissie vraagt de regering het voorgestelde verbod op arbitrage (artikel 22 van het wetsvoorstel) te heroverwegen. De commissie stelt dat dit verbod haaks staat op het streven van de regering om ruim baan te geven aan alternatieve geschilbeslechting. Voor de duidelijkheid breng ik dan ook onder de aandacht van de commissie dat artikel 22 niet alle vormen van alternatieve geschilbeslechting uitsluit. Slechts één specifieke vorm van alternatieve geschilbeslechting wordt uitgesloten in artikel 22, namelijk arbitrage in de zin van artikel 1020 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Alle andere vormen van alternatieve geschilbeslechting worden niet geraakt door artikel 22 en blijven aldus mogelijk. De reden dat de regering deze specifieke vorm van alternatieve geschilbeslechting uitsluit in aanbestedingszaken, is omdat met (deze vorm van) arbitrage een aanbestedingsgeschil tussen een ondernemer en een aanbestedende dienst niet meer inhoudelijk door de rechter kan worden behandeld, hetgeen ook naar de mening van de Raad van State in strijd is met de zogenoemde rechtsbeschermingsrichtlijn (richtlijn nr. 89/665/EEG). Het voorstel van de commissie om onafhankelijke arbitrale colleges aan te wijzen die de beslechting van aanbestedingsgeschillen voor hun rekening kunnen nemen en bevoegd zouden zijn om prejudiciële vragen te stellen, zou betekenen dat een tweede rechterlijke instantie ontstaat naast de civiele rechter. Er zouden aldus twee rechterlijke instanties bevoegd zijn tot geschilbeslechting in aanbestedingsgeschillen. Nog afgezien van het beslag dat een tweede rechterlijke instantie zou leggen op de algemene middelen, zou in die optie geen sprake meer zijn van een vorm van alternatieve geschilbeslechting.

Terecht stelt de commissie dat de rechtsbeschermingsrichtlijn geen eisen stelt aan de beslechting van geschillen betreffende aanbestedingen die niet onder het bereik van de Europese richtlijnen vallen. De regering acht het echter wenselijk om voor beide groepen aanbestedingsgeschillen dezelfde rechtsbescherming te garanderen aan ondernemers. Overigens is de praktijk dat aanbestedende diensten voor het overgrote deel van deze opdrachten, namelijk voor opdrachten voor werken onder de Europese drempelwaarden, het ARW (het Aanbestedingsreglement Werken 2005) toepassen. In dit ARW is arbitrage in de zin van artikel 1020 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering al sinds 2005 uitgesloten. Reden hiervoor was dat in het kader van de Parlementaire Enquête Bouwnijverheid werd geconstateerd dat de rechtsbescherming van ondernemers verbeterd zou worden indien arbitrage niet meer toegestaan zou zijn. Voor het overgrote deel van de opdrachten onder de Europese drempelwaarden wordt dus al geen arbitrage toegepast. Artikel 22 van het wetsvoorstel harmoniseert voor deze opdrachten slechts wat al staande praktijk is.

Overheidsopdracht en opdracht

De commissie vraagt hoe de regering de relatie ziet tussen het begrip «opdracht» in artikel 6 van het wetsvoorstel en de overeenkomst van opdracht als bedoeld in boek 7, titel 7 van het Burgerlijk Wetboek. De begrippen «overheidsopdracht» in artikel 5 en «opdracht» in artikel 6 van het wetsvoorstel hebben een andere betekenis dan het begrip «overeenkomst van opdracht» in de zin van boek 7, titel 7 van het Burgerlijk Wetboek. Enerzijds hebben de begrippen «overheidsopdracht» en «opdracht» een beperktere betekenis, doordat deze termen enkel zien op overeenkomsten van aanbestedende diensten of speciale-sectorbedrijven. De «overeenkomst van opdracht» in de zin van boek 7, titel 7 van het Burgerlijk Wetboek ziet op overeenkomsten van een ieder. Anderzijds is de betekenis van «overheidsopdracht» en «opdracht» breder dan het begrip «overeenkomst van opdracht». Onder een «overeenkomst van opdracht»

in de zin van boek 7, titel 7 van het Burgerlijk Wetboek valt namelijk niet een arbeidsovereenkomst en een opdracht voor het tot stand brengen van een werk van stoffelijke aard. Dergelijke overeenkomsten vallen wel onder de begrippen «overheidsopdracht» en «opdracht» in de zin van het wetsvoorstel.

Overigens zijn de begrippen «overheidsopdracht» in artikel 5 en «opdracht» in artikel 6 van het wetsvoorstel direct overgenomen uit de aanbestedingsrichtlijnen. Zoals is aangegeven in de artikelgewijze toelichting van het wetsvoorstel is dit noodzakelijk om te waarborgen dat de aanbestedingsrichtlijnen steeds juist en volledig geïmplementeerd zijn in de Nederlandse aanbestedingsregelgeving. Doordat in het wetsvoorstel dezelfde terminologie en definities worden gebruikt, wordt gewaarborgd dat ontwikkelingen in de jurisprudentie betreffende de uitleg en reikwijdte van de terminologie en definities in de aanbestedingsrichtlijnen (en daarmee de reikwijdte van de aanbestedingsrichtlijnen zelf) steeds rechtstreeks doorwerken in de Nederlandse aanbestedingsregelgeving.

Aanpassen artikel 26 als gevolg van amendementen

De commissie wijst erop dat de tekst van artikel 26 nog nader gewijzigd moet worden alsmede dat de materie die is geregeld in de Regeling gegevensverstrekking overheidsopdrachten en speciale sectoren voortaan op het niveau van algemene maatregel van bestuur moet worden vastgesteld.

Dit is juist. Als gevolg van een aantal amendementen van de Tweede Kamer zal de nadere regeling die op een aantal punten was voorzien op het niveau van ministeriële regeling geregeld moeten worden op het niveau van algemene maatregel van bestuur. De daarvoor benodigde wijziging van artikel 26 zal onderdeel zijn van een algemeen wetsvoorstel betreffende wetstechnische gebreken en leemten, dat binnenkort zal worden ingediend.

Volledigheidshalve merk ik op dat van de gelegenheid gebruik gemaakt zal worden om in dat wetsvoorstel nog een aantal wetstechnische gebreken en leemten in de Aanbestedingswet te herstellen.

Inkoopbeleid en professionalisering

Innovatie, Partnerschap en Sustainability spelen volgens de commissie nauwelijks een rol bij overheidsaanbestedingen. Stimulering van start ups en MKB vindt hierbij niet plaats. Het komt de commissie voor dat urgente professionalisering van aanbestedingen op deze punten niet wordt ondersteund of afgedwongen.

Het kabinet hecht grote waarde aan de door de commissie geschetste nieuwe ontwikkelingen Innovatie, Partnerschap en Sustainability en wil deze daarom bij het inkopen ondersteunen. Aanbestedingsregels vormen geen beperking voor toepassing van deze ontwikkelingen.

Aanbestedingsregels zijn echter geen effectief instrument om genoemde ontwikkelingen af te dwingen. De aanbestedingsregelgeving heeft namelijk betrekking op slechts een beperkt deel van het inkoopproces en beperkt zich tot voorschriften en procedures voor de wijze waarop een aanbestedende dienst een opdracht in de markt plaatst. Aanbestedingsbeleid is echter geen inkoopbeleid. De aanbestedingsregelgeving schrijft dus niet voor wat er ingekocht wordt en met welke producteigenschappen, regelt niet de productiewijze of de wijze waarop projecten tot stand komen. Of een aanbestedende dienst innovatie en sustainability nastreeft of in partnerschap een opdracht wil laten uitvoeren, is inkoopbeleid en is eigen verantwoordelijkheid van die aanbestedende dienst.

Dat er daarbij een urgente noodzaak is tot ondersteuning en de professio-

nalisering van aanbestedende diensten, ook op voornoemde punten, ben ik met de commissie eens. Daarom is PIANOo (Professioneel en Innovatief Aanbesteden, Netwerk voor Overheidsopdrachtgevers) in het leven geroepen. PIANOo biedt aanbestedende diensten ondersteuning in het benutten van de mogelijkheden die de aanbestedingsregels bieden ook voor het bevorderen van Innovatie, Partnerschap en Sustainability. Daarnaast verschaft PIANOo voorbeelden van toe te passen best practices bij het aanbesteden.

In het actieplan Professioneel Inkopen en Aanbesteden¹ is het Regiebureau Inkoop Rijksoverheid beschreven. De inmiddels benoemde Central Procurement Officer heeft mede als opdracht de toepassing van voornoemde ontwikkelingen te stimuleren en regisseren. Andere stimulerende instrumenten ook meer op het terrein van inkoop zijn beschreven in het actieplan Overheid als Launching Customer.²

Wel hecht ik er aan er op te wijzen dat het Europese recht beperkingen stelt aan hetgeen met of via de aanbestedingsregelgeving kan worden afgedwongen aan inkoopbeleid van aanbestedende diensten, omdat iedere eis of voorwaarde die een aanbestedende dienst in een aanbestedingsprocedure stelt een relatie moet hebben met het onderwerp van de specifieke opdracht die wordt aanbesteed. Eisen aan leveranciers die geen rechtstreeks verband hebben met de opdracht zijn niet toegestaan. Het is niet mogelijk met of via de aanbestedingsregelgeving een bepaald type ondernemingen te bevoordelen omdat dit in strijd zou zijn met het non-discriminatie beginsel uit het EG-Verdrag. Daarom kunnen opdrachten niet worden voorbehouden aan start-ups of MKB. Wel kan een aanbestedende dienst in de praktijk van het aanbesteden opdrachten verdelen in kleinere percelen en daarmee kleinere ondernemingen meer kans bieden op het krijgen van een opdracht. In het kader van het flankerend beleid informeert PIANOo aanbestedende diensten over de mogelijkheden daarvan.

Het wetsvoorstel bevat een basis voor het geven van nadere voorschriften aan aanbestedende diensten om administratieve lasten van ondernemers te verlagen. Het is mijn bedoeling langs deze weg de administratieve procedures te vereenvoudigen. Vooral het MKB en start-ups zullen hierbij gebaat zijn. Ook draagt PIANOo best practices uit met betrekking tot door aanbestedende diensten aan bedrijven te stellen selectie-eisen.

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven

¹ TK vergaderjaar 2005/2006, 26 966 nr. 3.

² TK vergaderjaar 2005/2006, 30 501 nr. 2.