

Linthorst

Mijn fractie erkent dat dit wetsvoorstel op een aantal punten een verbetering met zich brengt, met name in de snelheid waarmee tot voorzieningen kan worden besloten. Er zitten echter twee punten in het wetsvoorstel die ons zwaar op de maag liggen. Het ene is dat scholen die tegen hun zin buiten het RPO worden gehouden en hun bekostiging verliezen, geen beroepsmogelijkheid hebben en dat daarvoor ook geen hardheidsclausule in het wetsvoorstel is opgenomen. Het tweede is de positie van gemeenten, die geen instemmingsrecht hebben, terwijl daarmee de lokale educatieve agenda juist in één integraal beleid had kunnen worden aangepakt. Die twee punten maken het voor onze fracties helaas onmogelijk om voor dit wetsvoorstel te stemmen.

De heer **De Boer** (ChristenUnie): Voorzitter. Ik leg deze stemverklaring af omdat wij niet hebben deelgenomen aan het debat vorige week. Ik doe dit mede namens de SGP-fractie.

De staatssecretaris heeft in het debat van vorige week duidelijk en overtuigend aangegeven dat deze wet een verbetering is ten opzichte van de bestaande wet. Het RPO kan niet door één schoolbestuur worden geblokkeerd, en de verantwoordelijkheid van de gemeenten komt tot zijn recht onder andere in de gemeentelijke huisvestingsverordening. Helder is dat de scholen verantwoordelijk blijven voor het onderwijsaanbod en de gemeenten voor de huisvesting, waarbij het op overeenstemming gerichte overleg een belangrijk instrument is. Onze fracties zullen voor dit wetsvoorstel stemmen.

In stemming komt het wetsvoorstel.

De **voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van het CDA, de ChristenUnie, de OSF, de PvdD, de SGP en de VVD voor dit wetsvoorstel hebben gestemd en die van de overige fracties er tegen, zodat het is aangenomen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Regels voor het gunnen van overheidsopdrachten door aanbestedende diensten en opdrachten door speciale-sectorbedrijven (Aanbestedingswet) (30501).**

De beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD): Voorzitter. Vandaag, 8 juli 2008, wisselen wij met de regering van gedachten over de Aanbestedingswet. "Eindelijk" zou ik daaraan toe willen voegen. Het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken van de Eerste Kamer dateert namelijk van 5 december 2006. De lange tijd die dit wetgevingsproces in beslag heeft genomen, heeft helaas niet tot een transparante wet geleid. Ik begin dan ook met gemengde gevoelens aan mijn plenaire bijdrage.

De afgelopen tijd heb ik behoorlijk geworsteld met het onderwerp aanbesteding. Vanwaar die worsteling? Waarom is het zo'n ingewikkeld onderwerp? Er is een aantal redenen. Wij hebben te maken met aanbesteders en opdrachtnemers, ondernemingen en verschillende typen aanbesteders: Rijk, gemeenten, scholen, ziekenhuizen enzovoort. Bovendien kunnen die van verschillende omvang zijn: klein en groot. Dit laatste geldt ook voor de ondernemingen.

In bepaalde opzichten is het belang van de aanbesteder tegengesteld aan dat van de opdrachtnemers en ook binnen de categorie ondernemingen is het belang van het grootbedrijf niet vanzelfsprekend hetzelfde als dat van het mkb. En dan zijn er ook nog verschillende vormen van aanbesteding: Europees, nationaal, openbaar, niet-openbaar et cetera. Ook zijn er drie typen opdrachten die uitbesteed kunnen worden: werken, leveringen en diensten, die ieder hun eigen problematiek meebrengen. Ten slotte zijn er de speciale sectoren.

Een tweede reden voor de complexiteit, deels uit het voorgenoemde volgende, is dat het aanbestedingsrecht zich op het snijvlak van een aantal rechtsgebieden bevindt, te weten het contractenrecht, het bestuursrecht, het mededingingsrecht en het Europese recht. Opdrachtgevers en opdrachtnemers hebben dus te maken met Europese richtlijnen, verordeningen en jurisprudentie van het Hof, met de Algemene wet bestuursrecht, het Burgerlijk Wetboek en met de huidige Raamwet EEG-voorschriften en de bijbehorende AMvB's Bao en Bass.

Op onderdelen bevat de voorliggende wet enkele verbeteringen die verder worden uitgewerkt in het Besluit aanbestedingsregels. Dit besluit is vandaag geen onderwerp van beraadslaging, omdat de voorhangprocedure pas gaat lopen als de wet is aangenomen. Ik noem dan ook maar twee verbeteringen die in de wet zelf staan, namelijk professionaliteit en integriteit.

Om te voorkomen dat opdrachtgevers disproportionele eisen stellen aan ondernemers, moeten aanbestedende diensten het beginsel van proportionaliteit in acht nemen. Het gaat in het bijzonder om technische eisen en eisen voor de geschiktheid en de financiële draagkracht van de ondernemer. De toegang tot de overheidsopdrachten wordt hierdoor verbeterd. Een andere verbetering is dat in bepaalde gevallen een aanbestedende dienst verplicht wordt ondernemers te vragen een integriteitsverklaring aanbestedende werken over te leggen. Mijn fractie ondersteunt dit, omdat de overheid het zich niet kan permitteren, zaken te doen met niet-integere ondernemers.

Het is wel de vraag of een dergelijke toetsing niet eenvoudig te omzeilen is door een nieuw bedrijf op te richten. Geldt dit niet des te meer als de oprichting van een bv in de nabije toekomst nog gemakkelijker wordt door het vervallen van de kapitaalrequisit?

En dan nu de bezwaren. De Aanbestedingswet is evenals haar voorganger een raamwet. Degene die het wetsvoorstel ter hand neemt en denkt dat hij daarna iets over het onderwerp aanbesteding weet, komt bedrogen uit. Bovendien is het volstrekt onduidelijk wat wel en wat niet in de wet staat en waarom. Aanbestedende diensten die willen weten of zij een werk moeten aanbesteden, zoeken in de wet tevergeefs naar criteria. Ondernemers die willen inschrijven en zich afvragen hoe dat moet, hoeven de wet niet te raadplegen, want ook dat staat er

Kneppers-Heijnt

niet in. De wet helpt dus noch de aanbesteders, noch de ondernemers vooruit.

Naast deze bezwaren voor de praktijk heb ik ernstige kritiek op de systematiek. Het wetsvoorstel is lastig te beoordelen, omdat er slechts algemene hoofdlijnen in staan met daaraan gekoppeld de mogelijkheid deze bij AMvB uit te werken.

Naast de nadere uitwerking en de nadere regelgeving bij AMvB – in dit geval twee AMvB's, het conceptbesluit aanbestedingen en het gewijzigde Bass – betreft het hier ook een speciaal geval van delegatie, namelijk dat EU-regelgeving geïmplementeerd wordt bij AMvB. De Raad van State had hiertegen bezwaar en was van mening dat het materiële aanbestedingsrecht, de hoofdelementen van de aanbestedingsregels en van de aanbestedingsprocedures, in de Aanbestedingswet moest worden opgenomen. De Raad verwees daarbij naar de aanwijzingen voor de regelgeving nrs. 22 en 24, die kortweg inhouden dat bij de verdeling van elementen van een implementatieregeling over de wet en de algemeen verbindende voorschriften van lager niveau de wet tenminste de hoofdelementen van de regeling moet bevatten, waarbij het primaat van de wetgeving richtsnoer moet zijn, respectievelijk dat in de wet in ieder geval de voorschriften worden opgenomen die beogen, de burger procedurele waarborgen te bieden ten aanzien van het gebruik van bevoegdheden door de overheid, alsmede alle voorschriften die handelen over de rechtsbescherming. Kortom, regering, breng de bepalingen die nu in het Bao en het Bass staan over naar de Aanbestedingswet.

De regering volgt dit advies niet op en verwijst op haar beurt naar andere aanwijzingen voor de regelgeving, die implementatie van EU-regelgeving – kort geformuleerd – toestaat voor zover de betreffende regelgeving geen of weinig beleidsvrijheid laat. Dit argument snijdt geen hout. Op onderdelen laten de richtlijnen voldoende ruimte voor het maken van beleidsinhoudelijke keuzes, zoals ook de minister in de memorie van antwoord zelf toegeeft.

Een tweede reden voor complexiteit van de wet is dat de implementatie van de EG-richtlijnen niet systematisch is gebeurd. De definities uit de artikelen 1 tot en met 8 zijn niet letterlijk overgenomen uit de EG-richtlijnen. Dientengevolge kunnen er interpretatieverschillen ontstaan. Waarom zijn de definities niet gelijkgetrokken en wat gebeurt er als een procedure bij het Europese Hof komt?

Bovendien zijn de definities onsystematisch gerangschikt, bijna om en om ontleend aan EG-richtlijn 2004/18, respectievelijk 2004/17. Het zou overzichtelijker zijn als de bepalingen met betrekking tot het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten in één hoofdstuk waren opgenomen en die voor de speciale sectoren in een ander hoofdstuk. In de wet staan ook definities die niet uit de EG-richtlijnen komen, namelijk artikel 7f en 7g, en er zijn definities die niet in de wet staan, maar in het besluit aanbestedingen. Een zoekplaatje, kortom.

Soms worden bepalingen uit het EU-verdrag in de wet opgenomen, bijvoorbeeld de algemene beginselen van transparantie, non-discriminatie, objectiviteit en proportionaliteit. Daardoor gelden deze beginselen ook bij opdrachten die buiten de Europese aanbestedingsrichtlijnen vallen. Soms wordt EG-jurisprudentie in de wet gecodificeerd, in andere gevallen moet de aanbestedende dienst de AMvB's raadplegen. De systematiek ontbreekt volledig.

De wet bevat dus nauwelijks materiële bepalingen en geeft in zeer beperkte mate uitvoering aan communautaire en internationale aanbestedingsregels. Verder bevat de wet geen hoofdstuk over nationale opdrachten en evenmin over handhaving en rechtsbescherming. Wat er wel in de wet staat, is niet makkelijk te lezen, namelijk een grote hoeveelheid definities en verwijzingen naar algemene maatregelen van bestuur, die dan soms weer verwijzen naar EG-richtlijnen die inmiddels gewijzigd zijn. Een voorbeeld. In de Aanbestedingswet zoeken wij tevergeefs naar drempelbedragen. Artikel 22 van het Besluit aanbestedingen verwijst een aanbestedende dienst die een overheidsopdracht voor werken wil plaatsen naar artikel 7c van richtlijn 2004/18. Wie daar gaat zoeken, vindt een foutief bedrag. Het Besluit aanbestedingen verwijst namelijk niet naar artikel 78 van de richtlijn 2004/18, dat regelt dat drempelbedragen tweejaarlijks worden bijgesteld. Waar worden nu de juiste drempelbedragen bepaald? Voor de geïnteresseerde toehoorder wijs ik erop dat, na enig zoeken, de nieuwe waarden voor 2008 en 2009 te vinden zijn in verordening 1422/2007.

De manier waarop Europese regels in het besluit worden geïmplementeerd en de wijze waarop de kaderwet wordt uitgewerkt, zijn dus veel te ingewikkeld en gedetailleerd. Aanbestedende diensten zullen voor de meest simpele procedure kiezen en gaan aanbesteden op de laagste prijs, in plaats van op grond van een goede prijs-kwaliteitverhouding. De laatste prijs heeft namelijk als voordeel dat het een eenduidig criterium is, maar dat voordeel valt in het niet tegenover drie ernstige nadelen.

In de eerste plaats is de laagste prijs een trigger tot kartelvorming. Aanbesteden op de laagste prijs was de praktijk die tot de bouwfraude heeft geleid en waarvoor de Aanbestedingswet nu juist een uitweg zou moeten bieden. In de tweede plaats komen innovaties in leveringen en diensten niet tot stand, zoals innovaties op het gebied van duurzaamheid of toepassingen van nieuwe technologieën die het onderwerp kunnen zijn van de aanbesteding. In de derde plaats is de verleiding groot om te laag aan te besteden om de opdracht te verkrijgen. Dit blijkt ook uit de gang van zaken in onder meer de thuiszorg, waar sommige instellingen op omvallen staan.

Bij deze wet staan de procedures voorop en niet het doel, namelijk dat aanbesteders de ruimte hebben om te bepalen hoe zij hun inkoopbeleid vormgeven door kwalitatief en prijstechnisch zorgvuldig producten en diensten in te kopen, dan wel werken aan te besteden. Door de aanbesteder niet de ruimte te geven om een eigen inkoopbeleid te voeren, treedt de wetgever ten onrechte in de beleidsruimte van de aanbesteder. De wetgever moet de grenzen van de autonome inkoopbeleidsruimte van de aanbesteder aangeven en niet zelf het aanbestedingsbeleid bepalen. Ondernemers moeten autonome ruimte hebben om te bepalen of zij willen inschrijven en niet daarvan afzien vanwege de rompslomp en de bijbehorende kosten, die niet opwegen tegen de kansen op een lucratieve opdracht.

Aanbesteders en ondernemers hebben een gedeeld belang, namelijk ordentelijke marktwerking, eenvoudige en overzichtelijke procedures en het in bedwang houden van de kosten van de aanbesteding. Deze wet bevordert de marktwerking niet. Alle partijen worden gedwongen

Kneppers-Heijnt

om energie te steken in de procedures, met als gevolg hoge kosten voor zowel de aannemer als de aanbestedende. Integraal hoge kosten voor de ondernemer worden afgewenteld op de aanbestedende, dus de belastingbetaler. Ten gevolge van de complexiteit kunnen noch aanbestedende diensten, noch inschrijvers zonder gespecialiseerde juristen deze wet toepassen. Dit kan toch niet de bedoeling van een wet zijn?

Aanleiding voor de nieuwe Aanbestedingswet is de gebrekkige naleving van de aanbestedingsrichtlijnen. De gebrekkige naleving blijkt ook uit de nalevingsonderzoeken die elke twee jaar worden gehouden. Kan de minister ons de uitkomsten van het onderzoek over 2008 meedelen? De minister ziet niets in controle op de naleving, zo laat zij onze fractie desgevraagd in de nadere memorie van antwoord weten. Regels omtrent naleving ontbreken dan ook. De minister denkt dat gebrek aan kennis bij aanbestedende diensten de oorzaak is van het niet naleven, hetgeen waarschijnlijk zo is. Dit kan echter geen excuus zijn. Het uitschrijven van de procedures moet de materie toegankelijker maken, waardoor gebrek aan kennis bij, en slechte naleving door de aanbestedende diensten moet worden opgeheven. Aanbestedende diensten zullen niet alleen hun gebrek aan kennis moeten opheffen, maar ook hun werkwijze moeten aanpassen. Dit betekent voor de organisaties een cultuurverandering, en dat gaat nooit vanzelf. Is de minister het met mijn fractie eens dat het de verantwoordelijkheid van de regering is om te zorgen voor de naleving van haar eigen regels? Dit is temeer haar verantwoordelijkheid omdat aanbestedende diensten overwegend overheden en decentrale overheden zijn.

Voordat ik kom bij het kopje "rechtsbescherming", wil ik nog enkele woorden wijden aan TenderNed, een vehikel via welke aanbestedende diensten voortaan opdrachten moeten aankondigen waarop de aanbestedingsrichtlijnen van toepassing zijn. De minister noemt dit een voorbeeld van een regel ter waarborging van een goed verloop en van uniformiteit van de aanbestedingsprocedure, hetgeen de naleving van de regels zou bevorderen. Er bestaat reeds een elektronisch platform, de zogenaamde Aanbestedingskalender. Dit platform is de afgelopen jaren met geld van VROM opgezet op basis van een licentieovereenkomst waar het de communautaire verplichtingen betreft. De Aanbestedingskalender is een aankondigingsmodule voor aanbestedingen door publieke opdrachtgevers waarop reeds 80% van de aankondigingen, circa 1900 aanbestedende diensten, kosteloos en vrijwillig wordt geplaatst. Waarom worden eerdere overheidsinvesteringen weggegooid ten gunste van verplichte winkelnering bij TenderNed? Kan er alsnog aansluiting worden gezocht bij, dan wel gebruik worden gemaakt van de Aanbestedingskalender? Waarom is er eigenlijk verplichte winkelnering bij TenderNed? Bestaan daartegen geen Europeesrechtelijke bezwaren? De bestaande Aanbestedingskalender heeft de zogenaamde eSender-status, hetgeen betekent dat het door het Europese publicatiebureau is goedgekeurd als module om aanbestedingen, inclusief Europese aanbestedingen, mee aan te kondigen. Ook andere buitenlandse modules hebben deze status en voldoen dus. Waarom beperkt het verplichte gebruik van TenderNed zich niet tot inschrijving van het formaat waarin de aankondiging moet worden ingezonden naar het desbetreffende internetplatform?

Mijn volgende punt betreft de rechtsbescherming van de ondernemers. De minister zegt in de memorie van toelichting dat ondernemers diverse mogelijkheden hebben om te klagen over de gang van zaken in een aanbestedingsprocedure: intern klachtrecht bij de aanbestedende dienst zelf, extern klachtrecht bij de Nationale ombudsman en de mogelijkheid tot klagen bij de Europese Commissie. Daarnaast kunnen zij een geschil bij de civiele rechter aanhangig maken. De klachtenprocedures zijn echter geen doelmatige oplossing, in die zin dat de gunning voorbij is als er een uitspraak komt. Wie klaagt, krijgt bovendien bij de volgende aanbestedingsprocedure de kous op de kop. Klagen bij de Europese Commissie doet de gemiddelde ondernemer al helemaal niet en dus blijft alleen de civiele rechter over.

In maart 2006 zegt de minister in een memorie van toelichting dat er geen aanwijzing is dat het aantal geschillen op korte termijn een hoge vlucht zal nemen. Volgens de minister zal artikel 22, dat arbitrage afschaft, naar verwachting weinig invloed hebben op de belasting van de rechterlijke macht, noch op de geschilkosten van bedrijven. Deze opvatting wordt niet door de feiten gestaafd. Uit een artikel in 2006 in het Tijdschrift Aanbestedingsrecht blijkt dat de Raad van Arbitrage tot 2003 steeds zo'n 30 vonnissen per jaar produceerde. De raad en de gewone rechter wezen in 2004 ten minste 70 (48 plus 22) en in 2005 100 (51 plus 49) vonnissen, met de kanttekening dat er zeker aanzienlijk meer vonnissen van de gewone rechter zijn dan wij kunnen terugvinden. Alleen al de rechtbank Den Haag heeft in 2005 meer dan 60 vonnissen uitgesproken, grotendeels niet gepubliceerd.

De enige mogelijke conclusie is dan dat het aantal geschillen recentelijk, dus tussen 2003 en 2006, sterk is gestegen, namelijk tenminste verdrievoudigd. Hierbij moet men beseffen dat steeds meer overheidsopdrachten worden aanbesteed. Het aantal gepubliceerde civiele rechtszaken en Raad van Arbitragezaken ligt nu rond de 250. Daarnaast zijn er dus vele niet gepubliceerde arresten. Ook binnen de beroepsgroep voor aanbestedingsrecht bij inkoop en aanbesteding is de schatting dat er circa 400 tot 500 zaken per jaar zijn. Valt met deze kwantitatieve analyse niet een van de belangrijkste argumenten weg om vooralsnog niet een bijzondere rechtsgang voor aanbestedingsgeschillen te creëren? Bovendien vraagt deze complexe materie naar de mening van mijn fractie om een gespecialiseerde rechter die alles weet van aanbesteding op de verschillende rechtsgebieden.

Ik ben begonnen met te constateren dat het gevoel van urgentie van de regering op het gebied van de Aanbestedingswet beneden peil is. Ondertussen gaan de ontwikkelingen door, zo ook op het gebied van de rechtsbescherming. In november 2007 zijn nieuwe rechtsbeschermingsrichtlijnen vastgesteld die uiterlijk in december 2009 moeten zijn omgezet. De minister heeft een apart wetsvoorstel aangekondigd. De vraag van mijn fractie is: waarom? Is de Aanbestedingswet niet de aangewezen plek, te meer daar de minister zelf zegt dat de richtlijn ook zal doorwerken in de in de AMvB's te regelen materie?

Ik kom tot een afronding. Zoals gezegd, bevat het wetsvoorstel op onderdelen verbeteringen, maar deze wegen niet voldoende op tegen de nadelen. Nergens blijkt dat de regering een visie heeft op de problematiek

Kneppers-Heijnt

van het aanbesteden. Daardoor is de balans zoek, met als gevolg dat de regelgeving voor aanbestedende diensten te veel bureaucratie met zich brengt en de toegang tot de markt voor ondernemers te ingewikkeld is en blijft. Of, zoals iemand het verwoordde, deze wet wordt van superslecht slecht, maar slecht is hij nog steeds. Goede wetgeving over aanbestedingen moet erop neerkomen dat de belangrijkste materiële bepalingen in de formele wet worden opgenomen, dat de uitwerking in een besluit minder ingewikkeld is, dat er geen overbodige nationale kop op de Europese regels wordt gezet en dat de overheid haar eigen regels naleeft. Wij wachten met veel meer dan gewone belangstelling de antwoorden van de minister af.

□

De heer **Franken** (CDA): Voorzitter. Wij praten over een belangrijk onderwerp, waarbij veel burgers en overheden zijn betrokken, heel veel geld omgaat en dat een grote invloed heeft op de werkgelegenheid in Nederland. Het wetsvoorstel beoogt de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen uit 1993 te vervangen, hierbij nadere regelgeving ter uitwerking van de richtlijnen te voegen en tevens het beleid vast te stellen ten aanzien van aspecten of onderwerpen die niet in de richtlijnen zijn geregeld. Wat dit laatste betreft, wil de regering een aantal problemen wegnemen dat naar aanleiding van de parlementaire enquête bouwnijverheid naar voren is gekomen, zoals onvoldoende toegankelijkheid van de regelgeving, onvoldoende waarborgen voor de integriteit van ondernemers en aanbestedende diensten, versnippering en verkokering van de 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. Wordt die brede opdracht waargemaakt? Het antwoord luidt: ten dele. Er zijn goede aanzetten, hier en daar wordt een en ander ook wel goed uitgewerkt, maar de kwalificatie "ten dele" geldt bijvoorbeeld al voor het onderwerp integriteit dat alleen wordt aangepakt met betrekking tot ondernemers en niet, ondanks dat de memorie van toelichting dit aangeeft, van aanbestedende diensten.

Er wordt 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. 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 wij een precontractueel verbintenissenrecht, zoals nu voorgesteld, nodig, maar ook een voortdurende training van de betrokken overheidsfunctionarissen en een toetsing van de overheid als contractspartij. Ik hoor nogal eens 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 ambtenaren en bestuurders zijn die hun persoonlijke invloed buiten de direct zakelijke sfeer laten gelden.

Ik pleit er daarom voor dat het ministerie van EZ een klachtenloket – een aanbestedingsautoriteit is zo'n groot woord – opent om ook al tijdens de loop van een aanbestedingsprocedure de gelegenheid te bieden

anoniem te klagen. Ik weet natuurlijk best dat er officiële mogelijkheden zijn voor de behandeling van klachten 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. Die klager moet ook in de toekomst weer aan de bak kunnen komen. Een mogelijkheid tot anonieme klacht kan zonder wetswijziging worden gerealiseerd en een expliciete toezegging van de minister hieromtrent kan veel weerstand tegen de wet wegnemen. De integriteits geldt voor beide partijen en zal voor alle betrokkenen aan controle moeten zijn onderworpen.

De heer **Schouw** (D66): Voorzitter. Nog even iets over de aanbestedingsautoriteit die de heer Franken naar voren brengt. Hij heeft er vast over doorgedacht. Ik nodig hem uit daarover enige gedachten met mij te delen. Bij mij komt de gedachte aan verdere juridisering op als wij zo'n aanbestedingsautoriteit in het leven zouden roepen. Er zijn namelijk al zo ongelukkig veel regels en ingewikkelde dingen als het om de aanbesteding gaat. Misschien wil de heer Franken mij helpen het licht in dezen te zien.

De heer **Franken** (CDA): Daarom wil ik het geen autoriteit noemen. Ik spreek liever van een klachtenloket dat wel de autoriteit moet tonen om anonieme klachten in behandeling te nemen en ervoor te zorgen dat de markt soepel loopt. Ik wil geen institutie, maar een eenvoudig instituut.

De heer **Schouw** (D66): Maar wil de heer Franken toe naar de lijn van bemiddeling en proberen om dingen op die manier op te lossen, of wil hij dat dit loket via de lijn van allerlei juridische zaken en procedures werkt?

De heer **Franken** (CDA): De heer Schouw weet dat ik met hart en ziel jurist ben. Het grootste deel van mijn leven heb ik met plezier juristen opgeleid, maar juridische regels gaan niet boven alles. Het gaat er in dit geval om dat de markt goed loopt en dat mensen kunnen functioneren. Ook een kleine mkb'er die denkt dat een ambtenaar de pik op hem heeft, omdat hij almaar niet verder komt, moet dat kunnen melden, zodat een ander netjes wordt uitgezocht. Dat ligt in de sfeer van mediation. Autoriteit moet worden verdiend en wordt niet tevoren toegekend. Ik zie dat de heer Schouw instemmend knikt. Ik heb een meeligger.

Voorzitter. De schriftelijke stukken die zijn voorafgegaan aan de behandeling van vandaag geven niet altijd helder antwoord op de door deze Kamer aan de orde gestelde vragen. Van de zijde van de Kamer is gesteld dat de eis om binnen een voorgeschreven termijn een Europese richtlijn te implementeren geen dragend argument is om tot delegatie van wetgeving en dus tot het uitsluiten van parlementaire controle te besluiten. De stelling die in de stukken van het ministerie van Economische Zaken naar voren is gekomen, dat "implementatie op het niveau van wet daartoe onvoldoende flexibel" is en "structureel zal leiden tot overschrijding van de implementatietermijn" is van de zijde van het departement, ondanks dat bij herhaling om een onderbouwing is gevraagd, niet waargemaakt.

Als klap op de vuurpijl verwijs ik naar het verslag van 4 juni 2008 van de Algemene Rekenkamer, waaruit blijkt dat het ministerie van EZ, als er een formele wet aan te pas komt, voor 10,1% van de richtlijnen de formele

Franken

implementatietermijn overschrijdt. Als er echter sprake is van een ministeriële regeling, overschrijdt het ministerie voor 49,3% van de gevallen de termijn. Voor AMvB's is dit percentage 32,6. Dan laat ik nog in het midden – want dit geldt niet speciaal voor EZ – dat deze Kamer meer dan eens wordt geconfronteerd met een wetsvoorstel dat pas wordt ingediend als de implementatietermijn al helemaal of op een haar na is verstreken.

Deze Kamer hecht eraan – en ik verwijs naar de vragen die namens de hele commissie voor Economische Zaken zijn gesteld en waarmee het debat door deze Kamer is geopend – dat delegatie van wetgeving alleen plaatsvindt onder de voorwaarden die in de Aanwijzingen voor de regelgeving zijn vermeld. Een afwijking daarvan moet uitdrukkelijk en overtuigend worden gemotiveerd en aldus een uitzondering blijven.

De heer **Reuten** (SP): Ik stel de heer Franken twee vragen. Wat staat deze Kamer te doen als de regering delegatie niet overtuigend kan motiveren? Is naar het oordeel van de CDA-fractie delegatie in dit geval overtuigend gemotiveerd?

De heer **Franken** (CDA): Ik zou de heer Reuten haast kunnen citeren uit eigen werk. Ik neem ook aan dat hij daarom deze vraag stelt. In de schriftelijke stukken is deze stelling naar voren gebracht. Ik beken dat het aldaar gestelde van mijn hand is. Dit wil niet zeggen dat ik nu bekeerd ben. Ik houd nog steeds vast aan wat toen is geschreven en waar de hele commissie zich achter heeft geschaard. Als delegatie niet voldoende is gemotiveerd, zal daarover een debat moeten plaatsvinden. Het is dan mogelijk dat de minister bij de mondelinge behandeling alsnog de motivering in voldoende mate verstrekt. In dit geval hebben wij geklaagd over de problematiek van de delegatie. Ik kom echter met een voorstel daaromtrent. Ik was al begonnen om dit voorstel te formuleren. Op de volgende pagina van mijn tekst staat het volledige antwoord. Als u daarmee genoegen wilt nemen, kan ik dit straks helemaal ontvouwen.

De heer **Reuten** (SP): Als ik u goed begrijp, zijn er heel veel schriftelijke argumenten uitgewisseld tussen de commissie en de minister. U sluit echter niet uit dat de minister de onderbouwing straks alsnog geeft. Dan bent u tevreden.

De heer **Franken** (CDA): Dat is zeker zo. In de stukken stonden eigenlijk drie argumenten. Het eerste argument was dat parlementaire behandeling zo ophoudt en zo lang duurt. De regering heeft enige tijd geleden een notitie opgesteld, waarin erop wordt gewezen dat de veronderstelling bestaat dat dit de heel snelle behandeling zou schaden. De cijfers die ik van de Rekenkamer heb, bewijzen het tegendeel. De hypothese wordt dus domweg verworpen. Daar zit het dus niet in. Het tweede argument was dat er veel rechtspraak plaatsvindt en dat je je daaraan snel moet kunnen aanpassen. Toen hebben wij aangegeven – ik mag "wij" zeggen omdat het de gehele Kamer was – dat de rechtspraak uit Luxemburg niet de algemene strekking aangaf. Het was duidelijk casuïstiek die naar voren kwam. Het derde argument was dat er zoveel wijzigingen op de richtlijn en andere besluiten uit Brussel zouden komen dat een aanpassing noodzakelijk is. Ook daarvan heb ik gevraagd om kwantitatief te laten zien of het klopt. In deze zin hebben

wij er geen antwoord op gekregen. Het antwoord is toen alleen gegaan – en ik ben benieuwd wat de minister er straks over zegt – over wat met een heel deftig woord wetgevingsarchitectuur werd genoemd. Het is een deftig woord; wij zullen dat dan overnemen. Ik ga er ook nog iets over zeggen. Aan het slot van dat paragraafje hebt u het antwoord op uw vorige vraag.

Ik heb de aanwijzingen voor de regelgeving genoemd. Een afwijking moet uitdrukkelijk en overtuigend worden gemotiveerd en aldus een uitzondering blijven. Ik voeg er aan toe dat de voorhangplicht die is opgenomen in artikel 23 van het wetsvoorstel, zo moet worden gelezen dat deze niet alleen geldt voor de eerste keer dat het BA en het nieuw Bass worden vastgesteld, maar ook voor de wijzigingen daarvan in de toekomst. Hoewel de kwalificatie formeel misschien niet juist is, kom ik straks inhoudelijk tot een zogenaamde "zwarte voorhang". Het gaat hier immers om een kaderwet met een groot maatschappelijk belang, waarbij het parlement de vingers aan de pols wil blijven houden. Graag ook hierover een uitdrukkelijke toezegging van de minister.

Normen als dwingende gedragsvoorschriften van de overheid horen te zijn opgenomen in een wet in formele zin. En nu zal de heer Reuten met gespiste oren luisteren. In deze kaderwet blijven deze normen beperkt tot: gelijkheid en een verbod van discriminatie, transparantie, samen met het discriminatieverbod afkomstig uit het EG-Verdrag en uitgewerkt in artikel 12 tot een "passende mate van openbaarheid", proportionaliteit (artikel 13) en een toets voor integriteit (artikel 19). Nu geeft kennisneming van alleen deze eisen totaal geen indruk hoe aanbestedende diensten en ondernemers deze normen moeten opvatten en toepassen. Mijn fractie is dan ook erkentelijk voor het feit dat de minister uiteindelijk beide concept-AMvB's ter informatie heeft overgelegd, zodat wij er zicht op hebben aan wat voor wetgevingsproduct wij eigenlijk werken. Deze gang van zaken moge misschien ongebruikelijk zijn, maar was in dit geval een noodzakelijke voorwaarde voor de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel, omdat de concept-AMvB's verder gaan dan het uitsluitend regelen van technische details. Mijn fractie gaat er daarom van uit dat er nu met deze Aanbestedingswet en de genoemde AMvB's zal worden gewerkt, maar dat er bij de evaluatie over drie jaar een nieuwe wet zal worden gepresenteerd waarin de thans in de AMvB's verspreide normen netjes in een wet zullen worden opgenomen, dus dat de evaluatiebepaling een horizonbepaling zal worden. Ik krijg graag de bevestiging daarvan door de minister.

De heer **Schouw** (D66): Ik heb toch een beetje behoefte aan verheldering. De heer Franken en zijn fractie hebben een principiële punt opgebracht in de voorbereiding. Dat principiële punt is: geen lege wetten aannemen, belangrijke dingen die je wilt regelen, moeten in de wet staan en niet in een AMvB. Hij heeft ons op sleeptouw genomen op dat principiële punt. Wij zijn er ook van overtuigd geraakt. In zijn betoog tot nu toe bemerk ik echter dat hij het niet meer over het principiële punt heeft. Hij is het kwijt. Hij zegt dat het ontzettend fijn is dat hij het inzicht heeft in de AMvB's, waarvoor dank, en dat hij een zware voorhang wil. Daarmee geeft hij toch het principiële punt dat hij zo prachtig heeft opgebracht, in één keer weg?

Franken

De heer **Franken** (CDA): Dat principiële punt hoef ik niet meteen te realiseren, als het uiteindelijk maar geldt. De aanbestedingswet die nu voorligt, is niet goed, maar minder slecht dan wat wij hebben. In het kort is dan mijn redenering: laten wij verder praten als de AMvB's er zijn. Aan de hand van die AMvB's kunnen wij bepalen welke normen in de wet thuishoren. De minister is vervolgens in de gelegenheid om die in de nieuwe wet op te nemen. Daarmee hebben wij zicht op het wetgevingsproces, iets wat de heer Schouw meestal zeer interesseert: de vinger aan de pols houden en bij elke stap je mening geven.

De heer **Schouw** (D66): Dus uw principiële punt blijft volledig gelden: belangrijke onderwerpen behoren bij wet te worden geregeld. Om pragmatische redenen moet maar gewerkt worden met AMvB's, maar daarbij moet wel een horizonbepaling gelden. Er zal namelijk heel snel gewerkt moeten worden aan de opstelling van een nieuwe wet waarmee de principiële punten wel zijn geregeld.

De heer **Franken** (CDA): Klopt!

De heer **Schouw** (D66): Mooi, maar dan wil ik nog weten welke gevoelens u had bij die horizonbepaling.

De heer **Franken** (CDA): Drie jaar.

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD): Zullen wij in de toekomst vaker met deze systematiek te maken krijgen? Met andere woorden: wilt u die alleen laten gelden voor de Aanbestedingswet of wordt deze manier van werken een escape bij alle andere wetgeving? Wilt u bij andere wetgeving ook met AMvB's werken?

De heer **Franken** (CDA): Ik wil niet generaliseren. Er is nu een bepaald onderwerp aan de orde en bij de behandeling van dat onderwerp moeten wij een beslissing nemen. Ik wijs erop dat ik de algemene opmerking heb gemaakt dat normen als dwingend gedragsvoorschriften van de overheid in een wet in formele zin behoren te zijn opgenomen.

De heer **Reuten** (SP): Mevrouw de voorzitter. Ik begrijp senator Franken toch niet helemaal. In antwoord op mijn interruptie van zo-even liet hij weten dat de minister tot nog toe onvoldoende heeft beargumenteerd dat deze mate van delegatie terecht is. De heer Franken zei te verwachten dat de minister die argumenten alsnog zou geven. Nu lijkt het er echter op dat hij dat niet meer nodig acht. Dat maak ik op uit de constructie die hij schetst. Heb ik de heer Franken zo goed begrepen?

De heer **Franken** (CDA): Met mijn opmerkingen heb ik niet willen zeggen dat ik de argumentatie niet meer nodig acht. Ik geef aan welke constructie mij de meest aangewezen lijkt. Het lijkt mij niet goed om langer te werken met de raamwet van 1993. Het is van belang om in aanmerking te nemen dat er veel werk is verricht, niet zozeer voor de totstandkoming van de wet, maar voor de AMvB's. Bij de totstandkoming daarvan hebben de betrokkenen in de praktijk een goede gelegenheid gekregen voor het leveren van inspraak. Er is een consultatiedocument verstrekt. Op deze manier heeft de regelgeving zich ontwikkeld en nu hebben we dan een – ik durf te zeggen: wat krakkemikkige – wet. Met de

AMvB's zijn nadere bepalingen gegeven; de termijn ligt daarmee vast. Dat brengt met zich dat wij binnen drie jaar – ik neem aan: nog in deze periode – een goede aanbestedingswet krijgen.

De heer **Reuten** (SP): Weet u nu al dat die wet er over drie jaar is? Dan hebt u meer informatie dan de Kamer.

De heer **Franken** (CDA): Ik vraag dat. De minister zit te luisteren. Er zijn ook andere mensen die voor haar luisteren. Ik verwacht dan ook dat wij een uitstekend antwoord krijgen.

De heer **Schouw** (D66): Ik ben geen jurist. Zo'n verhaal zou ik dus kunnen houden.

De heer **Franken** (CDA): Dat vind ik een compliment.

De heer **Schouw** (D66): Wij hebben te maken met krepele wetgeving, wetgeving waar je eigenlijk principiële bezwaren tegen hebt en dan wil je er toch een paar jaar mee werken. Echter, als ik wel jurist zou zijn, zou ik zo'n verhaal niet geloofwaardig kunnen houden. Dan zou ik iets anders bedenken. Wat dat is, wil ik u even laten weten. Ik zou dan zeggen: beste minister, ga aan de slag, wij willen wat anders, het kost je misschien een half jaar of een jaar, maar dan ligt er een nieuwe wet. Mijnheer Franken, daarmee zou u veel meer vasthouden aan uw principes. Daarmee houdt u ook het tempo erin. Ik had mij kunnen voorstellen dat u zo'n betoog had gehouden. Hebt u die mogelijkheid overwogen?

De heer **Franken** (CDA): Hetgeen u voorstelt, kan ik mij vaak ook voorstellen. U weet er een zeer concrete vorm aan te geven. Dat wil niet zeggen dat ik die stap op dit moment de juiste stap vind. Wat juridisch mooi is, hoeft niet altijd praktisch te zijn. Wij moeten het oog nu vooral op de praktijk richten en het verder zo goed mogelijk vorm zien te geven. Regels zijn er voor de mensen en niet omgekeerd.

Voorzitter. Ten aanzien van de proportionaliteitseis heeft mijn fractie een klemmende vraag, die tot op heden niet bevredigend is beantwoord. De aanbestedende dienst moet, gelet op het doel, de aard en het voorwerp van de overheidsopdracht, voorwaarden stellen met betrekking tot de technische uitvoering, de geschiktheid en de draagkracht van de ondernemer, en een aantal gunningscriteria aangeven. Dit geheel leidt tot een boekwerk met eisen of voorwaarden, waarvoor de ondernemer kan "scoren", zodat onderlinge vergelijking mogelijk wordt. Wij zijn er bijzonder bevreesd voor dat de aanbestedende dienst door het bos van de voorwaarden en gunningscriteria de afzonderlijke bomen niet meer kan onderscheiden en daarom alleen of voornamelijk zal afgaan op het eenvoudige criterium van de laagste prijs.

Een motiveringsplicht die meer inhoudt dan het hanteren van een aantal standaardformules zal hier de gewenste transparantie kunnen leveren. En tevens dat het verwijt van het ontgaan of zelfs tegengaan van innovatief bouwen wordt onderschept. Wij vinden dat de minister dient te bewerkstelligen dat PIANOo hier een belangrijke rol gaat spelen om de aanbestedende diensten letterlijk met de neus te drukken op het maken van een verantwoorde keuze, een keuze waaruit een redelijk antwoord blijkt op de vragen van de onderne-

Franken

mers die zich in een administratief zware en kostbare aanbestedingsprocedure storten.

In dit verband heeft de CDA-fractie een hulpmiddel gesuggereerd, dat volgens de minister in de nota naar aanleiding van het verslag van 30 mei 2008 wel kan worden overwogen, maar vervolgens vriendelijk doch beslist wordt weggeschreven. Het komt vaak voor dat een aanbestedende dienst in de contractvoorwaarden bepalingen opneemt die kunnen worden vermoed onredelijk bezwarend te zijn. Ik denk hier aan buitensporig hoge bankgaranties, onredelijke aansprakelijkheids- en verzekeringseisen, boetebedingen, het eisen van zware referentieprojecten en de onvoorwaardelijke overdracht van auteursrechten op programmatuur. Als een ondernemer een dergelijk beding niet aanvaardt, valt hij zonder meer buiten de boot.

In de concept-AMvB wordt alleen een grens gesteld aan de hoogte van de bankgarantie, maar de andere onderwerpen blijven buiten behandeling. In het consumentenrecht – ik verwijs naar artikel 237, Boek 6 Burgerlijk Wetboek – is een lijst van bedingen opgesteld (de zogenaamde grijze lijst), die worden vermoed onredelijk bezwarend te zijn voor de consument. Het gaat hier om een vermoeden, waarmee de bewijslast voor de redelijkheid van de clausele wordt gelegd bij de gebruiker daarvan. Daarom kan het voorstel voor een analoge aanpak op dit terrein niet zo gemakkelijk worden weggeschreven als de minister doet door alleen maar aan te geven dat het misschien wel vaak, maar niet altijd zo is, dat een bepaald beding onredelijk bezwarend is.

De lijst voor het consumentenrecht geeft op dat gebied aan de praktijk en aan de rechter een duidelijke handreiking voor de invulling van de norm die in deze wet als proportionaliteitseis is aangeduid. Het gaat alleen om voorbeelden van bedingen betreffende een zware garantie, een hoge boetebepaling, een groot referentieproject enzovoort die worden vermoed een onjuiste invulling van de proportionaliteitseis te betekenen. Volgens mijn inlichtingen blijkt er behoefte aan deze suggestie te bestaan. Ik vraag de minister om een concrete reactie.

In deze Kamer heb ik al vaak gezegd: regels zijn er voor de mensen en niet omgekeerd. Daarom is er in het besluit een bagatelbepaling opgenomen. Dat is terecht. Mijn fractie vindt de bagatelbepaling van € 50.000 voor diensten en leveringen en van € 150.000 voor werken veel te laag. Deze grenzen zouden minstens twee à drie keer zo hoog moeten worden. Wij weten daarbij dat de bagatelbepaling de mogelijkheid geeft om uit de hand te gunnen, maar daar niet toe verplicht. Een gemeente kan dus een werk van € 100.000 uit de hand gunnen, maar ook daarvoor één van de standaardprocedures volgen. Bepalend moet zijn of het voordeel van de aanbesteding voor een kleine opdracht wel opweegt tegen de kosten die daarmee zijn gemoeid. Over de hoogte van de bagatel overweeg ik een motie in te dienen.

Nu blijf ik nog zitten met de vraag naar de mogelijkheid voor de aanbestedende dienst om voor het terrein boven de bagatel maar onder de Europese drempel voor zover het diensten en leveringen aangaat, dan wel tussen de bagatel en 1,5 mln. voor zover het werken betreft de meervoudig onderhandse procedure te gebruiken. De minister vindt blijkens de stukken dat dit kan. De Europese Commissie heeft dit standpunt bestreden. Hiermee wordt een fikse klap uitgedeeld met betrekking tot het voorgenomen beleid. Kan de minister hierover

uitsluitel geven? Mogen wij ervan uitgaan dat er voor werken beneden de 1,5 mln. niet van relevantie voor de interne markt sprake zal zijn? Dreigt, als de Commissie gelijk heeft, nu niet het gevaar dat wij voor werken tussen de € 150.000 en 1,5 mln. in feite uitsluitend aanbestedingen zullen zien die tegen de laagste prijs worden gegund?

Ten slotte – en dat is zeker niet het minste punt – hoe kijkt de minister aan tegen het probleem van de kosten? De administratieve lasten zullen hoe dan ook aanzienlijk zijn. Een rapport van Actal is bij ons nog niet bekend. Dat zullen wij pas bij de voorhang zien. Ik ga ervan uit dat de minister alle voorstellen om de kosten te reduceren ter harte zal nemen. Ik noem nog maar eens als voorbeeld: moet er altijd bij iedere aanbesteding een integriteitsverklaring worden overgelegd? Waarom mag er niet, zoals bij de aanvraag voor een rijbewijs, een uniforme eigen verklaring worden overgelegd als het om kleinere werken of minder omvangrijke diensten gaat? En waarom wordt geen gebruik gemaakt van de Aanbestedingskalender, die met overheidsgeld van VROM is opgestart, en moeten alle aankondigingen via het nieuwe TenderNed?

Afsluitend. Denkt de minister wel aan voldoende flankerend beleid? Er komen veel ingewikkelde regels voor overheden en voor ondernemers. De overheid moet investeren in training en opleiding om op alle relevante managementniveaus deskundige inkopers en aanbesteders te hebben. Zo niet, dan blijft dit onderwerp voer voor advocaten en zal het de belastingbetaler veel geld kosten.

□

De heer **Reuten** (SP): Voorzitter. Ik spreek vandaag met genoegen ook namens de Partij voor de Dieren.

Eerst wil ik iets zeggen over het gewicht van dit flinterdunne wetsvoorstel. Volgens schatting van een EU-rapport uit 2004 besloegen de feitelijke Nederlandse publieke aanbestedingen in 2002 een equivalent van 21,5% van het bbp. In termen van 2008 hebben wij het dan over 125 mld. Als ik daarop grofweg indicaties van de VNSU extrapoleer, zou het beslag van de voorgestelde wet- en regelgeving uitkomen op zo'n 175 mld., overeenkomend met 30% bbp. Kan de minister de orde van grootte van deze cijfers bevestigen of verbeteren. Hoe dan ook, wij bespreken een wetsvoorstel dat gemeten in het beslag euro's zeldzaam is. Dat is reden de grootste voorzichtigheid te betrachten.

Ik behandel in het vervolg van mijn bijdrage twee onderwerpen. Eerst de wetgevingsvorm van het voorstel – het vrijwel uitsluitend werken met delegatiebepalingen – en vervolgens de aard van de inhoud ervan waarbij ik mij concentreer op "efficiënt aanbesteden". In tweede termijn ga ik in op het onderwerp "toekomstige wetgevingsarchitectuur".

Ik ben principieel voorstander van democratie. Dat is niet opmerkelijk, ook niet omdat ik een jaar geleden in deze Kamer in dit opzicht trouw aan de Grondwet beloofde. Maar los van dit beginsel heb ik ook groot vertrouwen in parlementaire en radendemocratie. Vertrouwen omdat ik meen dat bij de voorbereiding van beslissingen door argument en tegenargument wijsheid komt bovendien. Deze korte preambule is relevant bij dit wetsvoorstel.

Reuten

De minister van Economische Zaken heeft van haar voorganger een draak van een wetsvoorstel geërfd. Ik benijd haar niet. Een vrijwel leeg raamwerk dat de regering de bevoegdheid zou moeten geven om de wetgeving voor overheidsaanbestedingen vrijwel uitsluitend te regelen bij regeringsdecreet, ook delegatie genoemd. Dit staat op gespannen voet met de genoemde wijsheid uit argument en tegenargument. Uit de nadere memorie van antwoord maak ik op dat deze minister ten minste nog gearzeld heeft, het wetsvoorstel door te zetten. Die aarzeling – niet de conclusie – siert haar. Ik ga de minister zo dadelijk voorstellen om de overwegingen voor haar eerdere aarzeling in gedachten terug te roepen en om op grond hiervan en de argumenten die ik laat volgen, het wetsvoorstel in te trekken.

In de schriftelijke argumentenuitwisseling tussen Kamer en minister die aan dit debat voorafging, kwam uitgebreid aan de orde dat de minister wel zeer zwaarwegende argumenten zou moeten geven om de Kamer ervan te overtuigen dat het in dit geval juist zou zijn om de regering een legitimeringsgrond te bieden voor decreten waarbij het parlement hoogstens in zeer beperkte mate en onder hoge tijdsdruk zijn invloed kan doen gelden. Die zwaarwegende argumenten heeft de minister niet kunnen geven, ook niet op het vlak van de implementatie van Europese richtlijnen. Tijdens de bijdrage van de heer Franken hebben wij daarover al enige woorden gewisseld.

Het zojuist betoogde betreft principes van wetgeving. In de aanhef gaf ik al aan dat wij het niet hebben over de aankoop van een zak pindanootjes en evenmin over een relatief onbeduidende bpm (ruim 3,5 mld.) of een btw-verhoging met 1% (2 mld.). Het zou toch absurd zijn om over een beslag van, vermoedelijk, jaarlijks 175 mld. bij volkomen gedelegeerde regelgeving te beslissen? Het klinkt als een retorische vraag, maar ik hoor toch graag het antwoord van de minister.

Wij mogen van een wetsvoorstel verwachten dat het op het betreffende gebied tenminste de hoofdlijnen aangeeft van de bepalingen die voor iedere persoon gelden en van de belangenafweging die daaraan ten grondslag ligt. Het onderhavige wetsvoorstel voldoet hier niet aan omdat het grotendeels leeg is. In dit verband kan ik het niet beter formuleren dan de VNG in haar brief aan de commissie EZ van 18 juni die ik korthedshalve paraphraseer: De minister van EZ heeft in een concept-AMvB, het Besluit aanbestedingen, op een bepaalde wijze belangen van ondernemers afgewogen tegen belangen van aanbestedende diensten. Met belangenafweging op zich is niets mis. Echter, deze belangenafweging zou als hoofdelement deel moeten uitmaken van de wet zodat regering en parlement daar in alle openheid discussie over kunnen voeren. Door dit kernelement in voorgenomen AMvB's te stoppen, kan deze Kamer haar wetgevende werk niet naar behoren doen. Graag het antwoord hierop van de minister.

Wij mogen van een wetsvoorstel ook verwachten dat het algemene begripsbepalingen bevat die consistent zijn met overige wetgeving en in het bijzonder ook met EU-richtlijnen. Ook hieraan voldoet het voorstel niet. Korthedshalve verwijs ik naar de verslagen van de commissie EZ, naar het artikel van Van Weele en Van der Horst in Openbaar Bestuur van april 2008 en in het bijzonder ook naar de zojuist genoemde brief van de VNG. Graag verneem ik het commentaar van de minister op dit punt.

Eveneens mogen wij verwachten dat het geheel van de wet- en regelgeving overzichtelijk en duidelijk is. Ook dit is niet het geval en korthedshalve verwijs ik naar dezelfde bronnen. Ik memoreer vooral dat het concept-BA andere hoofdregels kiest dan de EU-richtlijnen. Ik wijs er ook op dat onder anderen degenen die met de wet- en regelgeving moeten gaan werken, constateren dat – ik citeer de eerdergenoemde VNG-brief – “het kiezen van de juiste procedure ondoordringbaar en praktisch niet uitvoerbaar wordt”. Graag hoor ik het commentaar van de minister op dit punt.

Dan kom ik op een punt dat senator Franken al aanstipte. Ook wij horen graag commentaar van de minister op de brief die de DG Interne markt en diensten van de Europese Commissie op 17 april richtte aan het ministerie. Daarin staat dat in de voornemens van het ministerie onvoldoende rekening wordt gehouden met artikel 43 en 49 van het EG-verdrag en met arresten van het Europese Hof van Justitie. Hoe beoordeelt de minister in dit verband de dertien conceptprocedures, vooral die voor het onderhands aanbesteden? Ook vraag ik de minister in te gaan op de vrees, geuit door deskundigen en verenigingen van aanbestedende instellingen, voor verdergaande juridische procedures en navenante kosten van het aanbestedingsproces. In essentie kunnen wij constateren dat de gekozen wetgevingsarchitectuur en de uitvoering ervan onvoldragen is en resulteert in een gebrekkig product.

Naar aanleiding van kritische vragen van de Commissie voor Economische Zaken uit de minister in de nadere memorie van antwoord de volgende dreiging: “Uiteindelijk is het aan uw Kamer om het belang van uw bezwaren tegen de gekozen wetgevingsarchitectuur af te wegen tegen het belang van belastingbetalers, aanbestedende diensten en bedrijfsleven bij invoering van de nieuwe regelgeving. Indien dit wetsvoorstel niet wordt aanvaard is het gevolg immers dat de bestaande lege raamwet van kracht blijft” ... “Verder uitstel van de gewenste inhoudelijke verbeteringen is dan een onvermijdelijk gevolg.” Hier wordt gesuggereerd dat deze Kamer maar moet instemmen met een gebrekkig voorstel zolang dat beter is dan de huidige wet. De Kamer heeft in haar huidige samenstelling de vigerende wet echter niet aangenomen. Zij spreekt zich uit over de kwaliteit van de voorliggende wet. Terecht repliceerden de commissieleden van de CDA-fractie dat de minister “een onjuiste tegenstelling schetst; juist belastingbetalers, aanbestedende diensten en bedrijfsleven hebben belang bij een formeel correcte wetgevingssystematiek, waarin de parlementaire invloed niet wordt gebagatelliseerd”.

Ik ga over op mijn tweede onderwerp. Daarbij ga ik in op de aard van de concept-AMvB's. Vooraf stel ik dat ik het oogmerk van de wet- en regelgeving deel, maar niet de uitvoering ervan. De kritiek die ik zal uiten, richt zich op de wet- en regelgeving, voor zover deze geen noodzakelijke implementatie van Europese richtlijnen is. Ik richt mij op de specifieke, niet noodzakelijke wijze van implementatie en op de extra regels en procedures.

Ik begin met een voorbeeld. De Vereniging van Nederlandse universiteiten, de VSNU, schat dat haar sector op grond van het conceptbesluit 70% van het budget volgens gedwongen regels moet gaan aanbesteden tegen 50% thans. Dat is een toename met een factor 0,4. Maar het aantal aanbestedingen met gedwongen regels gaat met een factor 3,6 toenemen. De administra-

Reuten

tieve kosten nemen dus aanzienlijk toe terwijl de VSNU geen besparingen verwacht.

Ik knoop daar meteen een vraag aan vast. Het ministerie van Economische Zaken heeft diverse instellingen geconsulteerd over de voornemens. Kan de minister aangeven hoeveel inkoopende instellingen, of hun organisaties, overwegend positief hebben gereageerd en hoeveel overwegend negatief? Welke conclusies trekt zij daaruit?

Wij verwachten van de overheid onder andere dat zij rechtvaardig, helder en efficiënt handelt. Wij mogen efficiënt handelen verwachten en wel zodanig dat de publieke sector bij haar uitgaven kosten- en kwaliteitsbewust omgaat met de belastingmiddelen. Veel politici uit de rechterflank en uit het centrum hebben betoogd dat de publieke sector zich meer aan het private bedrijfsleven zou moeten spiegelen als het gaat om het betrachten van efficiëntie – ik laat even in het midden of dit terecht is of ten onrechte. Ik stel vast dat de te wijzigen AMvB, het Bass, inclusief toelichting ruim 100 bladzijden beslaat. De nieuwe concept-AmvB, het besluit aanbestedingen, omvat met de toelichting 80 complexe bladzijden tekst. Daarbij horen 13 procedures die met de toelichting thans 300 bladzijden beslaan en onnoemelijk veel kruisverwijzingen bevatten. Deze procedures zouden eveneens rechtskracht moeten krijgen. Bij dat alles moeten nog steeds de Europese richtlijnen worden nageslagen. Afgezien nog van die laatste tel ik rond 500 bladzijden met vaak complexe regels die inkoopende diensten bij een relatief lage drempelwaarde in verhouding tot de aanbestedingskosten moeten toepassen. Deze drempelwaarde is aanzienlijk lager dan op grond van de EU-regels is vereist. Ik stel de minister de vraag of zij echt denkt dat er één bedrijf in Nederland is dat er dergelijke procedures voor de inkoopende afdelingen op na houdt?

Bedrijven willen flexibel en innovatief opereren, maar de minister wil nu uniforme regelingen opleggen aan de publieke en semipublieke sector. Indien dit zinnig zou zijn, kunnen wij dan ook een voorstel verwachten om dergelijke regels aan het Nederlandse bedrijfsleven op te leggen? Ik wacht het antwoord af, maar ik heb sterk het vermoeden dat dit bij die bedrijven weinig applaus zou krijgen.

Ik vraag de minister of het niet beter zou zijn om bij de wetgeving binnen de EU-regels en -richtlijnen te blijven, om zo ruim baan te geven aan efficiëntie, flexibiliteit en innovatie bij het aanbesteden. Er is geopperd, ook door de minister, dat dit resulteert in een lappendeken van aanbestedingswijzen. Maar Shell doet het toch ook anders dan ASML of Albert Heijn? Heeft de minister aanwijzingen dat het bij private bedrijven structureel fout loopt en dat zij de kosten- en kwaliteitsefficiëntie niet in het oog houden?

Ik stip twee voorbeelden aan van die regels en procedures. Wat betreft de geschiktheidseisen van toeleveranciers wordt een generieke omzeteis van slechts 150% gesteld. Wanneer tweederde van de omzet van een bedrijf van één inkoopende partij komt, houdt dit voor beide partijen grote risico's in. Een grote afhankelijkheid kan tot ongewenst gedrag leiden. Ik hoor graag de reactie van de minister hierop. Verder vraag ik de minister om in te gaan op de inefficiëntie die het gevolg is van het verbod om te clusteren.

Binnen het ons inziens generiek te strakke keurslijf is er de paradox, waar de VNG ook op wijst, dat voor

werken tot 1,5 mln. in de conceptregelgeving wordt aangestuurd op slechts onderhandse aanbesteding bij drie potentiële aanbieders. Ik vraag de minister om in te gaan op de voornaamste problemen die deskundigen bij deze procedure verwachten.

Mijn fractie bepleit de eis dat inkoopende diensten bij toezichthoudende organen verantwoording afleggen voor hun handelen. Voorwaarde daartoe is dat zij transparant handelen. Voorts bepleiten wij dat de beslissingen in de diverse fasen van de aanbesteding, van bestek tot gunning, door verschillende personen worden genomen en afhankelijk van de aanbestedingswaarde ook collegiaal. Dat is wat anders dan een dichtgetimmerd, inflexibel keurslijf. Naarmate dit gedetailleerder wordt, kan er minder rekening worden gehouden met de werkvloer in specifieke situaties.

Mijn fractie bepleit ook om bij zowel toeleveringen als werken onderscheid te maken tussen min of meer eenmalige en continue opdrachten. De voorgestelde drempelwaarden zijn niet alleen te laag, maar zij zijn ook inadequaat omdat zij niet schaalgebonden zijn.

Wat betreft continue toeleveringen, is het doen en laten van private bedrijven in hoge mate gebaseerd op het bouwen van vaste relaties. Een bedrijf verandert niet snel van toeleverancier zolang er geen vertrouwensbreuk is. Natuurlijk wordt de markt in de gaten gehouden en als blijkt dat een toeleverancier tegen een lagere prijs-kwaliteitverhouding kan leveren, dan wordt doorgaans eerst met de oude, vertrouwde leverancier heronderhandeld. Kan de minister aangeven of dit binnen het concept-BA voor de publieke sector ook mogelijk is?

Nogmaals, met betrekking tot al dan niet continue leveringen kunnen de voorgestelde drempels niet maatgevend zijn, omdat deze niet gerelateerd zijn aan de schaal of de omzet van de instelling. De continue omzet in Rotterdam ligt op een ander niveau dan in Kerkrade. Toch zouden dezelfde drempelwaarden gaan gelden. Ik wil hierop graag het commentaar van de minister.

Het bieden van kansen aan het mkb lijkt mede ten grondslag te liggen aan deze regelgeving. Dat is sympathiek. In een rapport dat in 2004 is opgesteld in opdracht van de Europese Commissie, bleek dat het mkb in Nederland 78% van de aanbestedingscontracten in de publieke sector won. De definitie in dat rapport is gebaseerd op midden- en kleinbedrijven met minder dan 250 werknemers. Dat verschilt met het CBS, dat voor zijn definitie het aantal van 500 werknemers hanteert. Als men zou uitgaan van 500 werknemers, dan zou men hoger uitkomen dan 78%. Dit is een cijfer uit 2001. Nederland zat toen op het EU-gemiddelde. Of dat veel of weinig is, hangt af van het feit of je kijkt naar het aantal grote of mkb-ondernemingen in de categorie – dan is het weinig – of per omzet van de categorie; in dat laatste geval is het veel. Nu schijnt het ministerie van Economische Zaken over recente gegevens te beschikken waaruit blijkt dat Nederland wat dit betreft boven het EU-gemiddelde is uitgestegen, dat wil zeggen: bij de vigerende regelgeving. Is dit correct? Om welk cijfer gaat het? En als dit juist is, dan is dit toch niet de reden om met nieuwe wet- en regelgeving te komen?

Samenvattend op dit tweede punt stel ik de minister voor om binnen de Europese regels het accent te verleggen naar enerzijds toepassing van het subsidiariteitsbeginsel voor de diverse publieke instellingen en anderzijds naar de verantwoordingsplicht en navenante

Reuten

transparantie. De hoofdbestanddelen hiervan zijn passend vast te leggen in een wet.

Ik hoop dat de bezwaren van een groot deel van de Kamer tegen het onderhavige wetsvoorstel voor de minister reden zijn om het in te trekken. Ik benijd de minister niet, want zij had te maken met een weinig prettige erfenis. Laten wij echter samen de wijsheid doen bovendien.

□

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Ik voer het woord namens de fracties van de SGP en de Christen-Unie. Nog altijd, zoals u hoort, mijnheer Rosenthal.

Het voorliggende wetsvoorstel heeft tot doel de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen te vervangen. Daarnaast is het de bedoeling, een aantal knelpunten en problemen weg te nemen die zichtbaar zijn geworden naar aanleiding van de parlementaire enquête naar de bouwnijverheid. Deze knelpunten waren: onvoldoende toegankelijkheid van de regelgeving, onvoldoende waarborgen voor de integriteit van ondernemers, verkokering en versnippering van aanbestedingsregels. Daarnaast was het moeilijk, vanwege onvoldoende flexibiliteit in de wetsystematiek, om nieuwe Europese aanbestedingsverplichtingen te implementeren. Kortom, de bestaande aanbestedingsregels en -procedures zijn veel te ingewikkeld en de administratieve lasten zijn hoog.

Het is dan ook te begrijpen dat het bedrijfsleven en anderen met meer dan gewone belangstelling uitkeken naar dit wetsvoorstel. Toen bleek dat het wetsvoorstel niet meer dan een raamwet was met een aantal kapstokken voor nadere regelgeving was de teleurstelling dan ook groot. Een gemiste kans, zo klonk het. De echte problemen worden naar voren geschoven, zo was te lezen in het Financieel Dagblad. Het gaat om een vrijwel lege wet. De eigenlijke inhoud moet komen uit algemene maatregelen van bestuur en diverse ministeriële regelingen. Onze fracties constateren desondanks dat het voor het bedrijfsleven een belangrijke wet over een belangrijk onderwerp is, doelmatig of niet. Over de doelmatigheid kom ik nog te spreken. De zorg die er bij ons leefde dat de lagere regelgeving zich onttrekt aan inhoudelijke betrokkenheid van het parlement is gedeeltelijk weggenomen nu de algemene maatregelen van bestuur worden voorgehangen. Hierdoor is het mogelijk een parlementaire behandeling te bewerkstelligen. Wij vragen de minister, ook toekomstige wijzigingen van de algemene maatregelen van bestuur voor te hangen.

Door de gekozen systematiek van een raamwet met AMvB's is er naar onze mening niet aan te ontkomen dat de aanbestedingsregel een patchwork-deken blijft. Dit betreuren wij, omdat het niet in het belang is van de praktijk. Ik heb van een aantal damescollega's begrepen dat zo'n deken erg ingewikkeld en onoverzichtelijk is. Dank voor hun deskundige ondersteuning. Onze fracties vragen dan ook waarom niet gekozen is voor één juridisch kader waarin alle regels zijn opgenomen. Kan de minister toezeggen, nu er geen sprake is van een integraal wetsvoorstel, dat op termijn delen van de AMvB's worden overgeheveld naar de wet? Wat ons betreft zou er heel snel gestreefd moeten worden naar een nieuwe wet.

Onze fracties onderschrijven de verplichte toetsing van de integriteit van ondernemers en uitsluiting van niet-integere ondernemers. Het uitgangspunt om de beoordeling van de integriteit te laten plaatsvinden door een andere instantie dan de aanbestedende dienst, in dit geval door het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag van het ministerie van Justitie, vinden wij juist. Het gebeurt dan objectiever. Wel vragen wij ons af of dit niet te veel administratieve lasten voor ondernemers met zich brengt. Dit omdat de Nederlandse regelgeving met deze integriteitstoetsing verder gaat dan de richtlijn vereist. Hierdoor kan het dat Nederlandse bedrijven benadeeld worden ten opzichte van buitenlandse inschrijvers die een dergelijke verklaring niet nodig hebben. Graag een reactie van de minister over deze mogelijke ongelijkheid.

Terecht is er veel aandacht voor de integriteit van marktpartijen. Waarom wordt, voor zover wij kunnen zien, geen aandacht besteed aan de integriteit van aanbestedende diensten? Regelmatig wordt de administratieve lastendruk aan de orde gesteld. Ook nu blijkt weer dat de administratieve lasten bij aanbesteding onevenredig hoog zijn. Onze fracties vinden het dan ook een goede zaak dat eraan wordt gewerkt om tot vermindering van deze lasten te komen, onder andere door het verplichte gebruik van een uniforme eigen verklaring. Kan de minister ons ook garanderen dat het digitale aanbestedingssysteem TenderNed tijdig gereed is?

Onze fracties hebben geconstateerd dat het grootste deel van de overheidsopdrachten onder de Europese drempelwaarden ligt. Er bestaat daarvoor op dit moment geen uniforme regelgeving. Het gevolg daarvan is dat vrijwel iedere gemeente haar eigen regels hanteert en een eigen beleid voert. Wel is in de Aanbestedingswet een bepaling opgenomen, waarin staat dat er nadere regels kunnen worden opgesteld voor opdrachten buiten het regime van de richtlijnen.

In de AMvB zijn hiervoor inmiddels regels opgesteld. Er wordt nu voorgesteld om voor opdrachten met een waarde vanaf € 50.000 voor leveringen en diensten en € 150.000 voor werken een aanbestedingsprocedure te volgen. Overigens vinden wij in navolging van onze collega van de CDA-fractie deze bedragen veel te laag. Vandaar dat wij de motie steunen die straks wellicht wordt ingediend. Een dergelijke aanbestedingsprocedure is op zichzelf goed, maar onze fracties pleiten er voor dat voor deze kleinere opdrachten de meervoudig onderhandse procedure wordt gebruikt.

Deze procedure past in de nationale praktijk en beperkt de lasten voor zowel bedrijfsleven als aanbestedende diensten in hoge mate. Andere procedures, zoals de openbare, de niet-openbare en de onderhandelingsprocedure brengen meestal te veel lasten met zich mee om goed te kunnen worden gebruikt voor dit segment van kleinere opdrachten en onder de bagateldrempels van € 50.000 c.q. € 150.000 zou wat onze fracties betreft in beginsel uit de hand, dus via een enkelvoudig onderhandse procedure, moeten worden gegund. Graag vernemen wij of de minister deze visie onderschrijft.

Er is een discussie gaande over de vraag of de meervoudig onderhandse procedure Europeesrechtelijk is toegestaan. Inmiddels ligt er een uitspraak van het Europees Hof, waarin wordt gesteld dat opdrachten met een waarde beneden de Europese drempelwaarde onderhands kunnen worden aanbesteed, tenzij die

Van den Berg

opdrachten een duidelijk grensoverschrijdend belang hebben. Deelt de minister onze analyse?

De administratieve handelingen die samenhangen met de aanbestedingsprocedures, kosten het mkb onevenredig veel tijd en dus geld. Een aanbesteding voor een kleine mkb-onderneming loopt al snel op naar een jaarsalaris. Veel kleine ondernemingen kunnen zich dit niet permitteren. Wij vragen van de minister extra aandacht voor deze problematiek.

Onze fracties vinden een goede regeling van de rechtsbescherming bij aanbesteden noodzakelijk. Het is voor ons gevoel dan ook een gemiste kans dat van de aanzet voor een dergelijke regeling niets concreets terug te vinden is in de Aanbestedingswet. Voor een goede rechtsbescherming is het noodzakelijk dat inschrijvers die niet worden geselecteerd, dan wel aan wie niet wordt gegund, vlug en volledig worden geïnformeerd over de afwijzing en de gronden waarop die afwijzing berust. Helaas voorzien de AMvB's hier slechts ten dele in.

Onzes inziens hebben bedrijven vooral behoefte aan een instantie die beschikt over specifieke materiekennis; een instantie die daadwerkelijk kan ingrijpen en bemiddelen in een lopende aanbestedingsprocedure waar de aanbestedende in strijd met de regels handelt. Deze instantie moet uit eigen beweging actie ondernemen, ook als er concrete klachten zijn van opdrachtnemers, een toezichthouder dus, niet slechts een toeschouwer. Het gaat immers om honderden aanbestedingen per jaar en er gaat met regelmaat iets fout bij nogal wat van die aanbestedingen. Wat is hierop de visie van de minister? Is zij bereid om hierover in overleg te treden met het bedrijfsleven?

Het zal duidelijk zijn dat onze fracties grote twijfels hebben of met dit wetsvoorstel echte knelpunten worden opgelost en of dit wetsvoorstel voldoende waarborgen zal bieden om een – ik citeer uit een brief van de Nederlandse Vereniging voor Aanbestedingsrecht – volledige en effectieve uitvoering van de aanbestedingsrichtlijnen te verzekeren. Ook hebben wij grote zorgen over de administratieve lastendruk. Ons eindoordeel hangt daarom ook af van de beantwoording door de minister.

□

De heer **Schouw** (D66): Voorzitter. Bestaan er eigenlijk wel slechte wetten en is de voorliggende Aanbestedingswet daarvan een typisch voorbeeld? Ik ben eerlijk gezegd geneigd om te stellen dat er in dit land geen slechte wetten bestaan. Wel bestaan er zwakke dagen, van parlementen die krepele wetsvoorstellen goedkeuren. Het is immers deze Kamer die waakt over de kwaliteit van wetgeving.

Wat is er aan de hand met dit krepele wetsvoorstel, dat tot doel heeft om te komen tot een andere vorm van aanbesteding? Het krepele karakter van de wet kwam al bij de vorige sprekers aan de orde, dus ik neem dat maar over, zeg ik tegen de heer Franken. Ik zie eigenlijk een paar knelpunten. Als eerste heb ik een heel principiële punt. Een aantal politieke partijen die het woord principe heel hoog in het vaandel hebben staan, vergeten dat. Ik wrijf dat er daarom een beetje in. Als deze politieke partijen dit onder het tapijt proberen te vegen, is het mijn morele plicht om dit principiële karakter boven tafel te krijgen. Het is een raamwet waarin nagenoeg niets staat en iedereen in deze Kamer vindt dat. Dat is

bijzonder, want een wet behoort nu juist bepalingen – inhoud – te bevatten, waarover het democratisch gekozen parlement zich een oordeel kan vormen, wat nu niet kan. De wet vormt een kapstok, een soort wetgevende administratie, waar van alles en nog wat aan gehangen kan worden. Het is een soort parlementaire carte blanche voor de regering. Dat woord carte blanche zullen wij vanmiddag nog wel vaker horen.

Een simpele hoofdregel is dat wetten moeten gaan over de hoofdlijnen van de inhoud. Onderwerpen die politiek relevant zijn, behoren in de wet een plaats te krijgen en niet daarbuiten. Technische details of uitwerkingen mogen worden geregeld bij AMvB. Het carte blanche-karakter van dit krepele wetsvoorstel is misschien op twee manieren goed te praten, als je heel goed je best doet; in de eerste plaats door te zeggen dat het flexibel is. Dat argument hebben wij een paar keer gehoord. Het werken met algemene maatregelen van bestuur kent een andere behandeling dan wetgeving; het is een vorm van gedelegeerde regelgeving en is daarmee flexibeler. Ook valt te betogen dat AMvB's langs deze Kamer gaan. Dat kan in een lichte variant of in een heel zware variant, waar het CDA om vraagt. Artikel 23 van dit wetsvoorstel is dan ook te beschouwen als een noodremprocedure. Langs deze twee lijnen zetten MKB-Nederland en VNO-NCW hun verdediging op, in de trant van: doe het nu maar, want dan hebben wij tenminste iets, en in de nieuwe AMvB's zitten misschien wel een paar verbeteringen. Een van de vorige sprekers drukte het zo uit: van superslecht naar slecht. Ik moet u eerlijk zeggen dat mij de benadering vanuit het bedrijfsleven doorgaans buitengewoon aanspreekt, maar ik vind die stellingname nu echt absoluut onbegrijpelijk. Wij voelen ons veel meer aangesproken door het verstandige commentaar en inzicht van onder andere de VNG, de NEVI, VSNU en de HBO-raad. Wij willen vanuit een principe ervoor waken dat deze Kamer lege wetten aanneemt. Dat holt namelijk de democratie uit en het maakt parlementaire wetgeving tot een wassen neus.

De heer **Franken** (CDA): Voorzitter. De heer Schouw voelt zich altijd zo thuis achter de interruptiemicrofoon. Dat heeft hij hier eens uitdrukkelijk gezegd. Ik wil mij graag revancheren nu hij aan het woord is. Denkt de heer Schouw niet ook dat een groot aantal van de bezwaren die door VNG en HBO-raad, VSNU enzovoorts worden aangevoerd, zullen wegsmelten wanneer de bagatelbepaling flink omhoog wordt gehaald? De voorbeelden van met name VSNU en HBO-raad zouden dan al niet meer opgaan. Wat blijft er dan nog over van zijn inhoudelijke kritiek?

De heer **Schouw** (D66): Dat zou heel goed kunnen, maar ik vind dat toch los staan van het hoofdpunt. Het gaat om een aantal belangrijke keuzes waar de maatschappelijke discussie over gaat en die moeten in een wet verankerd zijn. U hebt ons op het spoor gezet – en dat valt in u te prijzen – dat wij dit punt principieel moeten opbrengen. Ik snap wel dat u nu, aan het einde van de rit, een andere koers kiest, maar ik wil toch het punt boven tafel houden.

De heer **Franken** (CDA): Ik betwist een andere koers te kiezen dan wel te hebben gekozen. Het gaat erom, een bepaalde conclusie te trekken. De heer Schouw citeert een aantal instanties die bepaalde bezwaren hebben en

Schouw

ik geef aan dat de bezwaren van die instanties geheel wegvallen wanneer er voldaan wordt aan de voorwaarden om de bagatelbepaling omhoog te halen. Daar heeft de heer Schouw niet op geantwoord.

De heer **Schouw** (D66): Dat valt te betwijfelen. Ik wil daar in tweede termijn nog wel op terugkomen, maar ik ben ook benieuwd wat daar het antwoord op is van de minister. Ik kan op dit moment niet overzien of die bagatelregeling daar een antwoord op is.

De heer **Reuten** (SP): Voorzitter. Het paradoxale in dit geheel is dat dit wetsvoorstel inderdaad een raamwet is en dat het is zoals de heer Franken heeft gezegd: wij wisten eigenlijk pas waar het over ging toen wij die AMvB's toegestuurd kregen. De minister heeft in de nadere memorie van antwoord geschreven: die krijgen jullie nu wel, maar eigenlijk wil ik daar niet over spreken, want ze zijn prematuur. Het rare is dat wij nu dus inhoudelijk moeten praten over dingen die er niet zijn, als het ware. De drempel is daar een van, maar er zijn meer zaken aan de hand. Een ander belangrijk punt is bijvoorbeeld het meervoudig onderhands aanbesteden, waar toch grote gevaren in zitten. Voor dat soort zaken zullen er ook oplossingen moeten komen. Er is een hele rits zaken waar wij uitgebreid over zouden moeten spreken.

De heer **Franken** (CDA): Voorzitter. Met het laatste ben ik het natuurlijk eens, maar het is niet zo dat wij hier bezig zijn met louter virtuele zaken. Die AMvB's liggen nog niet in formele zin voor, maar wij weten wel welke richting het uitgaat. En dat is natuurlijk heel belangrijk om de gedachten te bepalen. Anders zouden wij inderdaad praten over wat van alle kanten een lege wet is genoemd. Wat er aan de overkant is gebeurd, laat ik buiten beschouwing. Wij willen weten waar iets over gaat en dat weten wij nu, ook al is het nog niet formeel vastgelegd in een AMvB. Dat kan pas als wij de wet hebben aangenomen. Dan zou je in een rare cirkel belanden waar je niet uitkomt. Daarom is het van groot belang dat wij die AMvB's nu hebben.

De heer **Reuten** (SP): Nee, precies daarom moeten de hoofdlijnen in de wet staan en niet in de AMvB's. U geeft het precies aan!

De heer **Franken** (CDA): De hoofdlijnen, ja.

De heer **Schouw** (D66): Wij zien dat dit wetsvoorstel tot emoties leidt, ook in deze Kamer. Ik kom tot een afronding met mijn conclusie dat de AMvB's toch vooral bedoeld zijn voor technische uitwerkingen en details. Als dat zo is, doet het er eigenlijk niet zo gek veel toe of je die AMvB's al hebt op het moment dat je het wetsvoorstel behandelt of niet. De lijn is louter technische uitwerking; dat is volgens mij het gevoel van deze Kamer geweest, tenzij men mij ervan kan overtuigen dat het anders is. Die lijn proberen wij vast te houden.

Als ik de memorie van antwoord van 24 april 2008 goed op mij laat inwerken, lees ik in de beantwoording dat de minister eigenlijk ook niet blij is met dit wetsvoorstel. Dat proef je gewoon uit de beantwoording. De argumentatie om door te zetten met dit wetsvoorstel is dat het maken van een nieuw wetsvoorstel veel tijd kost en dat de kleine voordelen van het huidige wetsvoorstel

dan in rook zouden opgaan. Dit is een heel bijzondere verdediging, niet uit kracht maar uit iets anders. Ik heb hierover de volgende vragen.

Wil de minister ingaan op de vraag of zij bij het aantreffen van de erfenis op het departement heeft overwogen om met een nieuwe wet te komen? Zo ja, waarom is dat niet gebeurd?

Zou de minister bereid zijn om aan het huidige wetsvoorstel een maximale horizon van twee jaar mee te geven?

Is de minister bereid, in de tussentijd te werken aan een nieuwe, aangeklede wet met zo min mogelijk AMvB's?

De heer **Reuten** (SP): U stelt een horizon van twee jaar, senator Franken noemde drie jaar. Ik weet niet wat er over drie jaar aan gaat komen, maar wat er dan gebeurt, is dat je het veld – waarom het in deze wet in de eerste plaats gaat – het bos in stuurt met 500 bladzijden aan nieuwe regelgeving waar men zijn hele doen en laten over gaat afstemmen. Over twee of drie jaar krijgt men weer iets anders over zich heen. Dat kun je die mensen toch niet aandoen?

De heer **Schouw** (D66): Ik ben blij dat u deze opmerking maakt, want dit is precies de afweging waar deze Kamer vandaag voor staat. Ga je verder en dwing je een horizonbepaling af die twee jaar werkt, om het daarna helemaal anders te gaan doen? Of hou je de boel maar even aan en zet je een paar verstandige mensen aan het werk om over een jaar een helder wetsvoorstel te hebben? Ik kom hierop aan het eind van mijn inbreng nog even terug, maar ik heb deze vragen gesteld, niet omdat dit mijn voorkeursvariant is, maar wel omdat ik vind dat wij deze twee alternatieven goed onder ogen moeten zien.

De heer **Franken** (CDA): De heer Reuten is in kwantitatieve benaderingen altijd veel beter dan ik. Daarvoor heeft hij ook geleerd, ik niet zozeer. Maar er is toch een verschil. Die 500 bladzijden zijn nogal overdreven, want er zijn nu veertien procedures, gestoeld op twee algemene maatregelen van bestuur. De heer Schouw noemde een aantal van dertien. Dat zou een lichte overdrijving zijn. Er zijn twee AMvB's, waaruit dertien – eigenlijk veertien, maar één doet niet helemaal mee – procedures voortkomen. Voor die procedures maak je een apart boekje. Daarin staan bepalingen uit de wet en uit de algemene maatregelen van bestuur. Je hoeft dan niet meer te bekijken dan dat ene boekje. Maar als je het totaal neemt, zitten daar natuurlijk een heleboel overlappingen bij. Dus die procedures zijn uitgeschreven. Dan kom je aan deze gigantische aantallen bladzijden. Het blijft nog veel, maar toch echt niet zo veel.

De heer **Schouw** (D66): Ik was bezig met het blokje van het principe van de wet, dat zaken die nu in de AMvB's zijn geregeld eigenlijk in de wet moeten zijn geregeld. Ik heb dit punt ten principale willen maken. Alle overige zaken kunt u fijn met de heer Reuten bespreken. Na het eerste principiële blokje volgt in mijn betoog nu een tweede praktisch blokje.

De **voorzitter**: Voordat u daaraan begint, wil de heer Reuten u nog iets vragen.

Schouw

De heer **Reuten** (SP): Ik wil met name ingaan op wat de heer Franken zojuist zei. Hij stelt dat je van de dertien procedures er maar een nodig hebt. Zo liggen de zaken echter niet. Aanbestedende diensten zullen moeten besluiten welke procedure zij gaan toepassen. Daarvoor zullen zij alle relevante procedures moeten doornemen. Dat is een belangrijk punt. De heer Franken is jurist en heeft dus meer verstand dan ik van deze zaken die de kwaliteit betreffen. Hij zou dus moeten weten dat aanbestedende diensten alle procedures met elkaar moeten vergelijken om ten slotte een antwoord te kunnen geven op de vraag of er meervoudig onderhands wordt aanbesteed of juist openbaar et cetera. Met één boekje ben je er dus niet.

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD): De heer Reuten heeft het vooral over de aanbestedende diensten. Voor de ondernemers blijft het echter ingewikkeld, want zij moeten aan alle eisen voldoen.

De **voorzitter**: De heer Schouw vervolgt zijn betoog.

De heer **Schouw** (D66): Ik heb mij echt voor een relatief korte spreektijd ingeschreven, voorzitter. De vele interrupties zullen met het weer of de vakantie te maken hebben.

Het tweede blokje van mijn betoog gaat over de complexiteit van het aanbesteden in Nederland. Daaraan moet de Kamer mijns inziens ook aandacht besteden. Wij zijn met elkaar in staat, en in staat geweest, om van het aanbesteden een gigantisch administratief circus te maken. Aanbesteden is in een paar jaar tijd een geweldig vak geworden. Er komen procedures bij kijken waarbij niemand nog een overzicht heeft. Er zijn afdelingen bij gemeenten en soms zelfs complete directies bij departementen die zich alleen bezighouden met aanbesteden.

Bij wijze van voorbereiding op dit debat heb ik aan de hand van een casus zo'n aanbesteding eens van dichtbij gevolgd. Ik heb daarbij wel eens gedacht: in welke wereld ben ik aangeland? Ik doe een greep uit mijn ervaringen. Een aanbestedingsprocedure duurt al snel een jaar, ondanks het feit dat er vele specialisten keihard aan werken. Een bidboek van 50, 60 of 70 pagina's is geen uitzondering. Daarin staan vele voorwaarden, criteria en van alles en nog wat. Toch heeft dit alles eigenlijk maar heel weinig te maken met de inhoud van het werk. Er is dus van alles en nog wat bedacht. Verder is het opmerkelijk dat het maken van zo'n bidboek, het begeleiden van de procedure en het beoordelen van de mensen die iets hebben aangeboden vaak wordt gedaan door een extern bureau. Dit lijkt voort te komen uit een streven om onzekerheid te reduceren. Het is prachtig om dit te zien. De bidders op zo'n aanbesteding huren elk voor zich ook weer een aanbestedingsdeskundige in, om er maar voor te zorgen dat aan elke voorwaarde wordt voldaan. Het zal je immers maar gebeuren dat al het werk dat je verricht voor de aanbesteding wordt afgekeurd, omdat er in de paginanummering fouten zijn geslopen. Dat kan zomaar gebeuren. Kortom, wij hebben met elkaar erg veel dingen geregeld, wat met erg veel administratie gepaard gaat. Mag ik in dit verband het woord schijnobjectivering gebruiken? Wij houden op deze manier vooral elkaar bezig.

De heer **Franken** (CDA): De heer Schouw schetst een

sfeerrijk beeld. Hij heeft geen ongelijk, maar moet hierbij wel in gedachte houden dat deze regels vooral uit Brussel komen.

De heer **Schouw** (D66): Ja, laten wij dit argumenten er nog eens ingooien. Wij staan in deze Kamer verdikkeme sinds gisteren te praten over het Verdrag van Lissabon en zeggen daarbij tegen elkaar dat wij niet meer Brussel overal de schuld van moeten geven. Als wij dat doen, krijgen de burgers immers geen vertrouwen in Europa. Direct daarop plaatst de heer Franken een briljante interruptie in die lijn. Laat ik zeggen dat ik van hem meer had verwacht.

De heer **Franken** (CDA): De heer Schouw houdt dit een Nederlandse minister voor. De richtlijn is op dit moment al geïmplementeerd. De aanbestedingsproblematiek is echter een Europese. Niet alleen Nederland heeft daarin een rol gespeeld, maar er is in ons land inderdaad wel een nationale kop op gezet. Het circus dat de heer Schouw schetst, is echter geen specifiek Nederlands circus.

De heer **Schouw** (D66): Laat de heer Franken eens gaan spreken met mevrouw Meindertsma. Mevrouw Meindertsma heeft laatst een extra commissievergadering georganiseerd rondom een rapport van de VROM-raad. Dat rapport heet: "Brussels lof". Het is een prachtige wetenschappelijke studie, die laat zien dat Nederland de Europese regelgeving veel te ingewikkeld interpreteert en uitlegt, dat wij in Nederland veel te snel Brussel de schuld geven en dat wij het veel eenvoudiger kunnen doen. Ook om die reden heeft de VVD-fractie de minister in het kader van deze aanbestedingswet gevraagd of zij een overzicht kan geven van hoe het in andere landen gaat met de implementatie van EU-regelgeving. Vervolgens zou kunnen worden gezien of de bewering van de heer Franken de juiste is. Als ik mij echter goed herinner, was het antwoord dat daarover geen gegevens en geen studie beschikbaar zijn. De stelling van de heer Franken dat alles uit Brussel komt, vind ik dus veel te gemakzuchtig. Lezende het rapport van de VROM-raad vind ik die ook onjuist.

De heer **Franken** (CDA): De heer Schouw citeert mij verkeerd. Ik zei niet: "Alles komt uit Brussel." Ik zei dat het voor een heel belangrijk deel uit Brussel komt.

De heer **Schouw** (D66): Daar komt nog iets bij. Dit is de Kamer van reflexie. Al regent het elke dag, wij kunnen hier de vraag opwerpen hoe het komt dat het elke dag regent en of wij daar iets aan kunnen doen. Hetzelfde geldt voor Brussel. Voorts zijn wij politici. Als je ziet wat er gebeurt – het loopt echt een beetje uit de hand – moet je die vraag opwerpen, moet je over je eigen schaduw heen kijken en moet je proberen om er iets aan te doen. Gemakzuchtig aangeven dat het nu eenmaal Brussel is en dat wij er niets aan kunnen doen, vind ik niet goed. Zo zit ik niet in elkaar, de heer Franken misschien wel, maar ik hoop dat ik hem, reagerend op zijn geweldige interruptie, de inspiratie heb gegeven om er nog een keer naar te kijken.

Kortom, regel, administratie, schijnobjectivering en elkaar vooral bezighouden. Wij begrijpen dat zaken zorgvuldig en objectief moeten gebeuren, maar als werken vanuit wantrouwen het wint van zorgvuldigheid

Schouw

is het hek van de dam; en dat ook nog eens met geld van de belastingbetaler.

Wij voelen dan ook zeer mee met de noodkreet van onder andere de VNG en de Vereniging van Universiteiten. Wij moeten met elkaar waken voor de verdere juridisering van de regelgeving. De doelmatigheid van wetgeving zou voorop moeten staan. Dat zou het uitgangspunt moeten zijn bij het ontwerpen van een nieuwe wet.

Onze conclusie is dat het huidige wetsvoorstel en de uitwerking daarvan in AMvB's te complex is, veel maatschappelijke kosten met zich brengt en innovatie, vernieuwing en slim werken in de kiem smooit. Als het ministerie van Economische Zaken ergens voor staat, dan is dat voor innovatie, minder lasten, minder regeldruk en slim werken. Het zou verstandig zijn om het niet op stemming over dit wetsvoorstel te laten aankomen. Ik vat mijn argumenten nog kort samen. Het gaat om de principiële kwestie van de kwaliteit van wetgeving, het maatschappelijk draagvlak en de uitvoerbaarheid van het huidige voorstel. Onze suggestie is om het wetsvoorstel terug te nemen, een aantal verstandige mensen op het departement bij elkaar te halen, een nieuwe architectuur en design te ontwerpen en de zweep eroverheen te halen, zodat er over een jaar een prachtig mooi nieuw voorstel ligt, waardoor wij weer net zoveel van deze minister houden als wij altijd al deden.



De heer **Laurier** (GroenLinks): Voorzitter. Eerdere sprekers hebben het al betoogd wat betreft aanbesteden: het gaat om belangrijke sommen geld en om veel werkgelegenheid, maar wie zijn oor in de samenleving te luisteren legt, hoort daar ook vaak veel geklaag over. Deze wet probeert op een aantal punten verbeteringen aan te brengen. Het gaat om een verbetering van de toegankelijkheid van de huidige regelgeving, om het waarborgen van de integriteit, het tegengaan van disproportionele eisen aan aanbesteders, het bestrijden van onvoldoende naleving door aanbestedende diensten, het tegengaan van versnippering en verkokering, een verbetering van de mogelijkheid van innovatie, het beperken van administratieve lasten en een verhoging van de flexibiliteit.

Dat is nogal wat om in één wet te regelen. Het viel natuurlijk op dat een en ander in de aanloop van dit wetsvoorstel – het is ook in de Tweede Kamer behandeld – eigenlijk vrij gemakkelijk en vrij vlotjes ging. Nu het wetsvoorstel bij de Eerste Kamer ligt, ontstaat, heel opvallend, opeens veel meer maatschappelijke discussie. Wij hebben dit afgelopen zaterdag nog kunnen zien in een paginagrote advertentie van de NEVI waarin gemeenten, ziekenhuizen, provincies, hoge scholen, universiteiten, zelfs de politie, zorginstellingen, de Sociale Verzekeringsbank, het UWV, roc's en individuele hoogleraren ons toespreken en zeggen dat het wetsvoorstel eigenlijk niet goed is en klaarblijkelijk niet voldoet aan al deze mooie doelstellingen. Intussen bereiken ons ook andere brieven waarin wordt opgeroepen om juist wel in te stemmen met het wetsvoorstel. Uit het commentaar in de Volkskrant maakte ik op dat de minister met name ontstemd was vanwege het feit dat de advertentie werd geplaatst door de NEVI, waarvan ook ambtenaren lid zijn. Het gaat hierbij wel om

ambtenaren bij zelfstandige instellingen en maatschappelijke ondernemingen; ik heb hieronder geen rijksambtenaren waargenomen.

Als een dergelijk wetsvoorstel geruisloos door de Tweede Kamer gaat en bij de behandeling in de Eerste Kamer een dergelijke commotie ontstaat, dan is het interessant om je af te vragen wat in de tussentijd feitelijk is gebeurd. Dan moeten wij constateren dat wij in de tussentijd meer zicht hebben gekregen op wat er nu eigenlijk geregeld gaat worden. Dit heeft klaarblijkelijk een groot aantal mensen wakker geschud. Hierin zit typisch de kern van het probleem, waar wij ook over praten. Als je een raamwet aanneemt en de normen hierin niet regelt, maar in feite voor je uitschuift, krijg je hiervoor op een dergelijk punt de maatschappelijke commotie terug. Dat is in feite een praktische onderschrijving van de principiële stellingname dat je dit soort normen eigenlijk in de hoofdwet dient te regelen. Dit betekent dat de concepten van de voorliggende AMvB's en de uitwerkingen in procedures een centrale rol in het debat spelen, terwijl ze feitelijk niet ter tafel liggen. Immers, ze moeten nog door een ambtelijke molen heen en door de ministerraad goedgekeurd worden. In die zin is het debat uitermate schimmig geworden. Toch geeft dit op een aantal punten helderheid; het geeft inzicht in de complexiteit en in de interne doorverwijzingen die ontstaan. Dit doet de vraag rijzen of de transparantie van regelgeving wel gediend is met dit wetsvoorstel.

De commotie maakt nog een tweede punt duidelijk. Men mag twijfelen aan het draagvlak voor het wetsvoorstel en alles wat daarbij komt. Ook dat is een relevante factor om in ogenschouw te nemen. Als je de handhavingsbereidheid wilt vergroten en als je innovatie wilt bevorderen door middel van wetgeving en nadere regelgeving, dan zal dit toch gepaard moeten gaan met draagvlak in de samenleving. Als dit vertrouwen er niet is, komt deze innovatie er niet en zullen de aanbestedende diensten, zoals voorspeld wordt, eerder op "safe" spelen en dan blijft deze innovatie of vergroening in bijvoorbeeld de aanbesteding van de ICT achterwege. Dit brengt mij op de volgende concrete vraag: wat is de betrokkenheid van het veld hierbij geweest? Er is een consultatiedocument geweest. Ik heb een en ander nagevraagd bij de NEVI. Klopt het dat zij op 30 januari een reactie op dit consultatiedocument heeft gegeven en ook heeft aangeboden om mee te denken over de verdere regelgeving, maar dat zij tot op de dag van vandaag nog geen reactie heeft ontvangen? Voor mij is dit een belangrijke toetssteen om te bezien hoe groot dit draagvlak feitelijk is.

Bereikt het wetsvoorstel en de nadere invulling de doelen die wij stellen? Wordt de toegankelijkheid van de huidige regelgeving vergroot? Zelfs voorstanders die pleiten voor het wetsvoorstel, onderkennen dat het toch nog wel een uitermate complex geheel wordt. Hoe zit het met de waarborging van de integriteit en de handhaafbaarheid van het geheel, als men kiest voor de veilige en gemakkelijke weg? Hoe verbetert dit de innovatie, een van de doelstellingen? Hoe zit het met de vermindering van de administratieve lasten? Op basis van de stukken die er nu liggen, kan ik op geen manier helderheid krijgen over de vraag of de doelstellingen gerealiseerd worden. Ik twijfel er overigens niet aan of in deze wetgevingsconstructie de flexibiliteit in het licht van veranderende Europese regelgeving zou kunnen vergroten. De heer Franken heeft ook al gevraagd hoe

Laurier

dynamisch de Europese regelgeving is en gesteld dat dit noodzakelijk is.

Mijn fractie betwijfelt in hoge mate of de gestelde doelen wel bereikt zullen worden en vreest dat straks in de aanbesteding voor de veilige weg wordt gekozen. In plaats van een innovatieve architect wordt bij het ontwerp van een school voor de veiligheid een architect gekozen die al vier, vijf of zes keer een kunstje geflikt heeft.

Ik sluit af met het onderwerp integriteit. Sprekers voor mij hebben al vragen gesteld over de tweezijdigheid van integriteit. Ik vraag ook naar de volledigheid. Voor de integriteit die aan de orde is gekomen bestaat een regeling met betrekking tot ondernemers. Door middel van het scheppen van transparantie in de aanbestedingen wordt natuurlijk ook een bijdrage geleverd aan de integriteit. Ook hebben wij een gewijzigde Ambtenarenwet, waarin een integriteitsbeleid wordt voorgeschreven voor overheidsorganisaties. Zijn wij er nou met de integriteit, zoals voortvloeit uit de aanbevelingen van de enquêtecommissie over de bouwfraude, of mis ik nog stenen? Kunt u het totaalbeeld schetsen?

Ik heb het genoeg om af en toe in ambtelijke organisaties trainingen te geven op het gebied van integriteit. Ik lees hierover nog wel eens een rapportje. Mij schiet nu het rapport van de commissie-Bovens te binnen, dat gaat over integriteitsrisico's in de gemeente Amsterdam. Alle rapporten hebben een ding gemeen. Het wordt in deze rapporten als een integriteitsrisico beschouwd wanneer ambtenaren ondanks hun professionaliteit bepaalde geluiden niet meer laten horen omwille van politieke wenselijkheid en niet meer waarschuwen voor zaken die de verkeerde kant op gaan. Zij kunnen dit doen, juist op grond van de deskundigheid en de specifieke kennis die zij hebben. In dat licht zou ik ook graag willen dat de minister een toelichting geeft bij haar opmerking in de Volkskrant. Zij zei dat zij zo geërgerd was doordat ambtenaren zich op dit punt uitspraken.

□

De heer **Van Driel** (PvdA): Voorzitter. Alvorens op de inhoud van deze Aanbestedingswet in te gaan, moet mij een aantal dingen van het hart over de voorbereiding. De voorbereiding van deze wet heeft in onze Kamer meer dan een jaar geduurd, waarbij de ruime tijd die het ministerie bij de eerste en tweede ronde nam, schril afstak bij de enorme haast die het ministerie in de laatste schriftelijke ronde aan het dag legde. Toen had ik de beantwoording al eerder binnen dan dat ik mijn inbreng had goedgekeurd. De antwoorden had ik dus al voordat ik de nadere vragen had gesteld. Dit was overigens aan de kwaliteit van de antwoorden te merken. Op sommige vragen heb ik, ondanks herhaald aandringen, helemaal geen antwoord gekregen. De heer Schouw stelde net zo'n vraag. Hij vroeg naar de praktijk in andere landen. Deze vraag heb ik eerder gesteld en ik heb er nooit antwoord op gekregen. Of het was te ingewikkeld, of het was niet interessant. Ik ben er maar mee opgehouden om die vragen opnieuw te stellen.

Daarnaast kenmerkten de antwoorden zich door een pedant en arrogant toontje. Ik heb er geen respect in kunnen lezen voor Kamerleden die met deze wet worstelen. Als er een mooie, heldere, strakke wet had gelegen, was dit nog enigszins te begrijpen geweest. Maar het is een draak van een wet geworden, een lege

wet met een groot aantal algemene maatregelen van bestuur. Dit aantal durf ik niet eens meer te noemen. Daarover kunnen wij klaarblijkelijk discussiëren. De wet kent ook diverse ministeriële regelingen. De wet is een vuistdik geheel geworden, moeilijk leesbaar en schier ondoordringbaar. Op het gebied van wetgevingskwaliteit en wetsarchitectuur dient het ministerie een onvoldoende te krijgen. Vandaar wellicht ook de toon: je maakt een slechte wet en slaat dan een hoge toon aan in de verwachting dat de critici zich dan wel zullen matigen. Bij het voetballen heet dat geloof ik vooruit verdedigen. De minister vindt dat deze onvoldoende moet worden afgewogen tegen het voordeel van de belastingbetaler. Dat maakt overigens wel duidelijk dat de minister zich bij deze wet ook niet laat voorstaan op een heldere architectuur en goede systematiek. Zij geeft impliciet toe dat er op de architectuur van de wet veel is aan te merken, maar vindt, zoals gezegd, dat wij dat dan maar moeten afwegen tegen het voordeel voor de belastingbetaler.

Waarom er geen goede wet ligt waar ook de belastingbetaler mee gediend is, is ons niet duidelijk. De meer dan veertien maanden die nu gebruikt zijn om een vragen niet-antwoordspel op te zetten, hadden ook gebruikt kunnen worden om een goede wet te maken. Deze wet wordt – daar zijn alle deskundigen het wel over eens – een lustoord voor juristen, een paradijs voor advocatenkantoren, een bron van werkgelegenheid voor ieder die zich hiermee gaat bezighouden. Mijn fractie vindt het niet de taak van het ministerie van Economische Zaken om op deze manier de werkgelegenheid te bevorderen. Over veel punten rond aanbestedingen zijn juristen het oneens, maar over een punt is men eenstemmig: alle advocatenkantoren, alle aanbestedingsjuristen stellen dat deze wet een behoorlijke bron van inkomsten zal betekenen.

Mevrouw de voorzitter. Waarom moeten wij het risico lopen om zoveel overheidsorganen met zoveel transactiekosten op te zadelen, om zoveel administratieve lasten te veroorzaken? Ook dit kabinet heeft zich uitgesproken vóór administratieve lastenverlichting en het tegendeel gebeurt. Mijn vraag is dan ook: is de Actal geconsulteerd? En hoe is dat afgelopen? Of is de Actal helemaal niet geconsulteerd en speelt in het laatste geval wellicht onderhuids dat het ministerie bang was voor een heftige, zo niet vernietigende kritiek van die kant?

Laat ik met twee aangedragen voorbeelden een en ander verder uitwerken. Het betreft de kritiek van de VNG en de kritiek van de NEVI. De NEVI heeft afgelopen zaterdag in de krant een en ander gepubliceerd waar de minister – ik begrijp dat niet helemaal – nogal boos over was. Ik zou denken, als zoveel aanbesteders zich zorgen maken over de kwaliteit van de wet, dat wij blij moeten zijn dat zij meedenken, kritisch zijn en kijken wat zij kunnen. Dat mag klaarblijkelijk niet. Dat geeft ook te denken. De NEVI, de Nederlandse Vereniging voor Inkoopmanagement, maakt zich grote zorgen over deze wet en onderliggende regelgeving. De NEVI beschikt over grote kennis op het gebied van aanbesteding en is een kenniscentrum op het gebied van inkoopmanagement en inkoopopleidingen. Deze vereniging is van mening dat de nieuwe wet en de regelgeving strijdig zijn met de doelstellingen die aan de herziening van de huidige regelgeving ten grondslag liggen. Zij stelt: "Nederland is niet gediend met gedetailleerde voorschriften of verdere juridisering van het aanbestedingsproces. Een

Van Driel

volledig nieuwe opzet waarin de nadruk wordt gelegd op doelmatige en professionele overheidsinkoop is nodig. Voorliggende regelgeving geeft niet de broodnodige impulsen voor de professionalisering voor de inkoopfunctie." Veel helderder kun je kritiek niet hebben.

De minister gaat in de nota naar aanleiding van het verslag uitgebreid in op die kritiek. Die kritiek heeft al eerder in Het Financieel Dagblad gestaan; prof. Van Wee heeft die ook al eerder naar voren gebracht. Op hoofdpunten acht mijn fractie haar betoog niet overtuigend. Zij stelt dat een en ander sterk verbeterd is sinds de consultatie en dat TenderNed beter toegankelijk zal zijn. Zonder veel argumentatie stelt de minister dat het concept niet zal leiden tot een verdere juridisering van de inkoopbesluitvorming. Zij stelt dat aanbestedingsvoorschriften duidelijker worden en dat ervaringserop wijzen dat de inkoper minder snel geneigd zal zijn om juristen inschakelen. De wet en de regelgeving zullen haar inziens dan ook niet leiden tot meer juridische procedures. Maar de wet zou juist moeten leiden tot minder procedures. Rond de Wmo hebben wij al gezien hoeveel procedures zo'n aanbesteding kan opleveren en waar het allemaal toe leidt. Ook bij de eerste Europese aanbesteding van schoolboeken zijn al twee juridische procedures aangespannen. Hoeveel angst die procedures opleveren, angst vanwege de sterk vertragende werking, angst vanwege de kosten die eraan verbonden zijn, blijkt wel uit het feit dat de staatssecretaris van Onderwijs in deze Kamer heeft toegezegd dat zij financieel te hulp wil schieten als er veel procedures worden aangespannen, maar zij heeft het bedrag voor hulp wel gemaximeerd. Daarmee spreekt de regering toch ook de angst uit dat die procedures veel meer zullen kosten dan het maximale bedrag van 40 mln. dat als hulp is toegezegd. Wij willen een wet die leidt tot minder procedures, tot minder juridisch geharrewar en deze wet biedt dit perspectief onvoldoende.

Ook de VNG, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, maakt zich grote zorgen bij aanneming van deze wet. Zij is met ruim 400 gemeenten binnen de overheid wellicht de grootste inkoper. Als naast de inkoopmanagers ook de grootste inkoper niets in deze wet ziet, dan is er een ernstig probleem. De VNG is van mening dat de gedetailleerde regelgeving te veel belemmeringen opwerpt voor aanbestedende diensten om opdrachten te gunnen aan ondernemers als die dienst objectief heeft kunnen vaststellen dat de ondernemer integer is en beschikt over voldoende draagkracht. Zij is verder van mening dat innovaties nauwelijks worden gestimuleerd. Ook de VNG vreest voor juridisering en voor grote toename van uitvoeringslasten en -procedures. De door het ministerie van EZ voorgestelde regelgeving is volgens de VNG eerder een stap terug en zal binnen gemeenten juist eerder problemen gaan opleveren dan dat die oplossingen biedt. Ik moet dus constateren dat zowel de vereniging van inkopers als de vereniging van de grootste aanbesteders er beide niets in zien. Alleen de aanbestedingsjuristen zien er brood in. Als wij in dit huis kwaliteit van wetgeving een thema vinden, dan hoor ik de minister graag toelichten waarom om reden van wetkwaliteit wij hiermee akkoord moeten gaan.

Dan is er is nog een tweede hoofdreden waarom wij grote moeite hebben met deze wet. Al eerder, namelijk met schriftelijke vragen, heb ik aangegeven dat mijn partij vreest dat onvoldoende aandacht wordt besteed

aan de positie van werknemers. De minister stelt: "Het is aan u om het belang van uw bezwaren tegen de gekozen wetgevingsarchitectuur af te wegen tegen het belang van belastingbetalers, aanbestedende diensten en bedrijfsleven." We hebben al geconstateerd dat aanbestedende diensten er niet veel in zien. Ik heb weliswaar de VNG uitgebreid aan het woord gelaten, maar reacties van universiteiten, de HBO-raad en het mbo gaan in dezelfde richting. Wij hebben ook geconstateerd dat de inkopers de wet simpelweg afwijzen. Het mkb wijst ook op de gebrekkige juridische kwaliteit, maar komt tot een andere conclusie. Het mkb vindt voorlopig alles bij het oude laten een slechtere optie. De kwaliteit van wetgeving weegt voor het mkb minder zwaar dan het idee dat de nieuwe wet meer kansen biedt. Toch biedt de huidige wet- en regelgeving het mkb ook behoorlijke kansen. Naar ik heb begrepen is het aandeel van het mkb in aantallen opdrachten boven de Europese drempel in Nederland fors hoger dan het Europese gemiddelde van 64%. Dat brengt mij tot de conclusie dat nog een tijdje met deze gebrekkige wetgeving doorgaan om over een of twee jaar een betere wet te hebben, maar beperkt schadelijk is voor het mkb. Intussen is er niets op tegen om een onafhankelijk instituut op te richten waar de vele honderden klachten van het mkb over onmogelijke en onnodige eisen behandeld kunnen worden.

Er is een groot gebrek aan bekwaamheid bij veel overheden voor het doen van inkopen en dat punt vormt het begin voor mijn volgende hoofdreden van bezwaar. Die reden is gelegen in het feit dat er vooral aanbesteed zal worden op basis van laagste prijs. Mijn partij kan volledig met de VNG meegaan waar zij stelt dat aanbestedende diensten door deze regelgeving eerder geneigd zullen zijn om te gunnen op basis van een eenvoudig criterium als laagste prijs. Immers, als de procedures onhelder zijn, als de wetgeving zeer matig van kwaliteit is en uitlokt tot nadere juridisering en nadere procedures en als het ook ontbreekt aan inkoopkwaliteit, dan ben je als aanbestedende dienst snel geneigd om te gaan voor eenvoud en overzichtelijkheid. Dat betekent automatisch de laagste prijs als belangrijkste criterium. Ik zie dat ook bij mijn werk. Tijdens mijn werkzame leven heb ik zowel gestaan aan de kant van een aanbestedende dienst als aan de kant van een bedrijf, een nv, die meedingt naar orders. Prijs, prijs, mevrouw de voorzitter, prijs is allesbeslissend. Je kunt dat als ambtenaar ook uitleggen aan de politiek bestuurder. Als politiek bestuurder wil je het vaak, omdat je budget krap is. Er wordt geen belastinggeld verspeeld, want er is de laagste prijs bedongen. De politicus kan het ook uitleggen: hij is immers voor de laagste prijs gegaan. Het risicomijdend gedrag zit als het ware bij de overheden ingebakken, en dat is vaak maar goed ook. Maar niet hier. Klanten, werknemers, innovatie, zij worden genegeerd. Regels ter bevordering van innovatie zijn niet nodig, aldus de minister. Goede inkopers kunnen dat zelf wel regelen. Maar die zijn er helaas veel te weinig bij de overheden. Op dit punt moeten wij geen illusies hebben. De minister ziet helaas maar een beperkte stimulerende rol voor haar zelf weggelegd.

De vraag is of klanten op dit laagste prijs criterium zitten te wachten. Dat is bijna nooit het geval. Door het hele aanbestedingenbeleid hebben vele duizenden bejaarden een andere hulp gekregen omdat de winnende instelling een paar centen goedkoper is, maar mijn tante is daar helemaal niet gelukkig mee. Haar hulp ging weg.

Van Driel

Zij wil op haar leeftijd helemaal niet geconfronteerd worden met dit bureaucratische Brusselse en inmiddels Haagse denkschema. Leve de welvaart en de economische groei. Maar mijn tante ziet dat toch heel anders.

De Europese interne markt is nooit alleen bedoeld geweest om concurrentie en markt te stimuleren. De interne markt moet niet alleen ten dienste staan van de welvaart van een deel van de bevolking, maar ook van meer werkgelegenheid, meer sociale samenhang, een beter milieu en hogere welvaart voor de hele bevolking. Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat in veel EU-landen hetzelfde probleem speelt. Met dit aanbesteden zijn wij op een aantal punten doorgeschoten. Vandaar ook mijn vraag hoe dat in andere landen werkt. Een antwoord heb ik niet gekregen en dat geeft maar weer eens aan hoe weinig het ministerie weet van de feitelijke werkwijze en uitwerking in de praktijk.

Op het gebied van werken kan aanbesteden goed werken, maar vooral op het gebied van B2-diensten doen dit soort problemen zich pregnant voor. Het is ingewikkeld. Het ingewikkelde is namelijk dat de betalende instanties (overheden) bij dit soort diensten een andere is dan de klant die er dagelijks mee geconfronteerd wordt. Dat maakt dat de aanbestedende dienst sterk op prijs kan gaan zitten. De aanbesteders voelen vaak niet de kwaliteit aan den lijve. De klanten interesseert de prijs vaak weinig, want zij hoeven in het geheel niet te betalen of slechts een deel. Een betere wet zou wellicht aanzetten tot een oplossing van dit dilemma bevatten.

De consequenties voor werknemers zien wij allemaal voor ons. Als op het criterium "kwaliteit" wordt ingeleverd, wordt tevens vaak ingeleverd op de arbeidsvoorwaarden van werknemers. Immers, van veel diensten vormen de loonkosten de belangrijkste uitgaven, dus daar zal de concurrentie vooral op plaatsvinden. Vele honderdduizenden mensen zijn al geconfronteerd of zullen nog te maken krijgen met het teruglopen van hun arbeidsvoorwaarden. Dan kan de minister wel zeggen dat het aan het inkoopbeleid ligt, maar bij concurrentie op prijs is dit onvermijdelijk. Juist een nieuwe wet had ook op dit punt een aanzet kunnen zijn om meer op kwaliteit te sturen, maar ook op innovatie en milieu. Die aanzet ontbreekt in grote lijnen. Er wordt verwezen naar PIANOo, naar verdere ondersteuning van het mkb, naar verbetering van TenderNed en naar de mantra's "aanbesteden is geen inkoopbeleid" en "wij maken een kaderwet en de inkopers beslissen". Maar de wet leidt bedoeld of onbedoeld tot vaak ontevreden klanten en in ieder geval heel vaak ontevreden werknemers, en draagt onzes inziens bij tot verslechtering van de arbeidsvoorwaarden voor honderdduizenden mensen. Vele honderdduizenden mensen die wij nu tot de middenklasse rekenen zullen daarvoor de prijs betalen, en de vraag is of wij dat moeten willen. Mijn partij voelt er niets voor om op deze wijze een verdere bijdrage te leveren aan een proces dat al een aantal jaren aan de gang is: het inkrimpen van de middenklasse en een verdere tweedeling in de samenleving.

Al eerder heeft mijn fractie gepleit voor een onafhankelijk instituut dat zich bezighoudt met klachten van ondernemers, met name uit het mkb, die menen dat zij ten onrechte zijn gepasseerd bij het gunnen van opdrachten. Je gaat als ondernemer bij de gemeente niet klagen als je denkt dat je ten onrechte de opdracht gemist hebt. Immers, bij een volgende gunning heb je de

opdrachtgever weer nodig. Je bent als de dood om gepasseerd te worden, het is immers je boterham. Dat roept om een onafhankelijk instituut dat kan toetsen wat er is gebeurd en in ieder geval via blaming en shaming corrigerend kan optreden.

Ten slotte: het bedrag van de bagatelbepaling moet veel hoger. Nu is er onnodige regelgeving boven de € 50.000, daar waar Europa niet om vraagt. Deze onnodige regelgeving die verkocht wordt als standaardisering en vereenvoudiging werkt als een soort kop op de Europese wetgeving. Aan zo'n kop hebben wij geen behoefte. Als er dan toch een kop moet zijn, laat dat die dan rekening houden de klanten, werknemers, innovatie en het milieu.

Deze draak van een wet is achter een bureau bedacht en zal weinig problemen oplossen, zal niet tot minder juridische procedures leiden en zal innovatie en milieu niet bevorderen. Het is een wet waar veel aanbestedende diensten en instellingen niet op zitten te wachten, veel klanten niet op zitten te wachten en veel werknemers zeker niet. Deze wet zal vooral aanbestedingsjuristen aan werk zetten en daar zit toch niemand op te wachten. Wij willen de inhoud in de wet geregeld zien, geen lege huls, geen kerstboom met zoveel ballen eraan. Een inhoudelijke wet dus. Wij willen een wet die niet alleen tot concurrentie op prijs leidt, maar die ook innovatie stimuleert en het groen aanbesteden bevordert en de bureaucratie, en daarmee de administratieve lasten, terugdringt. Wij willen een Aanbestedingswet die ook rekening houdt met werknemers. En wij realiseren ons wel dat als deze wet het niet haalt, de huidige voorschriften zullen blijven bestaan en dat wij daarmee verder zullen moeten aanmodderen. Maar wellicht is het beter nog twee jaar met de huidige voorschriften door te gaan en dan een nieuwe wet te hebben, dan deze zonder perspectief op verbetering aan te nemen. Wij horen graag van de minister waarom zij dat anders ziet en wachten derhalve haar betoog met buitengewoon veel belangstelling af.

De heer **Schouw** (D66): Zegt u met zoveel woorden wat ik ook heb voorgesteld: neem het wetsvoorstel terug, zet een paar slimme mensen aan het werk, zweep eroverheen en over een jaar ligt hier een nieuw wetsvoorstel? Zo ja, dan kan dat de reactie van de minister in eerste termijn bespoedigen.

De heer **Van Driel** (PvdA): Ik wacht eerst de reactie van de minister af. De kritische toon in mijn betoog kan u en haar niet zijn ontgaan. Wij hebben het eerst schriftelijk geprobeerd, maar dat is onvoldoende tot uitdrukking gekomen, omdat wij op een aantal punten geen antwoord kregen. Maar misschien doet zich op zo'n laatste dag voor het reces iets heel mooi voor!

De heer **Schouw** (D66): Ik ben benieuwd hoe u door die hoepel springt! Ik proef in uw antwoord sympathie voor mijn voorstel.

De heer **Van Driel** (PvdA): Wij hebben in ieder geval weinig sympathie voor dit wetsvoorstel!

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Voorzitter: Dupuis