4
Nieuwe regels aanbestedingen

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Nieuwe regels omtrent aanbestedingen (Aanbestedingswet 20..) (32440)**.

De **voorzitter**:
Ik heet de minister, de Kamerleden en de mensen op de publieke tribune van harte welkom. Voor dit onderwerp hebben zich acht sprekers aangemeld. Als eerste spreekt de heer Verhoeven van de fractie van D66.

De algemene beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Verhoeven** (D66):
Voorzitter. Eindelijk is het zo ver. Na vertraging, uitstel en gedoe behandelt de Tweede Kamer nu eindelijk de nieuwe Aanbestedingswet. Dat werd hoog tijd. Dat vindt D66, dat vindt de Tweede Kamer, dat vindt de minister en dat vinden vooral alle ondernemers, mkb'ers en zzp'ers die opdrachten voor de overheid willen uitvoeren. Deze wet gaat namelijk over de manier waarop de overheid haar opdrachten aanbesteedt. Het gaat daarbij om een bedrag van 100 mld. per jaar. Daarmee worden met dit wetsvoorstel ook de positie en de kansen bepaald van alle bedrijven, mkb-ondernemers en zelfstandigen in het bijzonder.

De wereldeconomie gaat sinds 2008 gebukt onder crises. Er is sprake van een financiële crisis, een bankencrisis, een schuldencrisis en de eurocrisis. Het spreekt voor zich dat onze open en internationaal georiënteerde economie daardoor wordt geraakt. De wereldhandel en de export zakken immers in, de beurzen lopen in het rood, het consumentenvertrouwen en het vertrouwen van bedrijven dalen en de economische groei staat in Nederland onder druk. Na een korte opleving raakte Nederland eind 2011 zelfs in een recessie. Alle bedrijven worden daardoor getroffen, zowel grote bedrijven als het midden- en kleinbedrijf en zelfstandigen zonder personeel. Immers, consumenten en bedrijven kopen minder, besteden minder en investeren minder.

Dit zijn slechte berichten. Bezuinigingen eisen dan ook hun tol. De opmars van het midden- en kleinbedrijf die in 2010 werd ingezet, is hierdoor weer afgeremd. Een aantal maanden geleden vroegen Brabantse grootindustriëlen zelfs om anticrisisbeleid van de minister. De minister zei echter dat die steun er niet inzit. Dat is niet alleen eerlijk, maar ook logisch in deze tijden van bezuinigingen. Want in tegenstelling tot in 2008, kan de overheid de economie nu niet meer helpen. De overheid heeft de afgelopen jaren veel geld in de economie gepompt. Zij pompte geld in de banken, in de bouwsector, in de woningmarkt en in allerlei steunmaatregelen en tijdelijke maatregelen voor het bedrijfsleven. Simpel gezegd: het geld is nu gewoon op. Sterker nog, de overheid heeft geld nodig. Wij lazen het deze ochtend weer in de krant; er moet worden bezuinigd. Bedrijven moeten het dus niet alleen zelf opknappen, maar ondernemers moeten de economie zelfs ook op gang helpen. De economie moet namelijk groeien om de staatsschuld te kunnen verkleinen. Dat zijn de verhoudingen anno 2012. Het bedrijfsleven moet de overheid helpen, niet andersom.

Ik heb dit bruggetje even gemaakt, maar kom nu bij de nieuwe aanbestedingswet die de Kamer vandaag bespreekt. Want ondanks deze donkere wolken boven onze economie, is er ook hoop voor de economie en het bedrijfsleven. De overheid heeft namelijk een stimuleringspakket van 100 mld. per jaar ter beschikking. Het gaat dus om 100 mld. per jaar voor het bedrijfsleven. Daarmee doel ik op alle opdrachten die gemeenten, provincies en semipublieke organisaties jaarlijks in de markt zetten. Daarover gaat het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen. Dit gaat dus in feite over 100 mld. per jaar. Ondernemers zien het belang daarvan uiteraard als geen ander. Zij noemen aanbesteden daarom een van de allerbelangrijkste beleidsonderwerpen. Dat blijkt ook uit onderzoek. Ik noem als voorbeeld "het grote D66-ondernemersonderzoek" van afgelopen zomer. Dat is een zeer betrouwbaar onderzoek. Dat blijkt alleen al uit het feit dat de respondenten het kabinet een magere 5,8 hebben gegeven. Met zo'n uitkomst zullen alle andere uitkomsten ook vast wel juist zijn.

Ik moet weer serieus worden. Drie kwart van de ondernemers zei in dit onderzoek dat de eisen bij het aanbesteden onredelijk zijn. Slechts 3% van die ondernemers is tevreden over de manier waarop de overheid aanbesteedt. Die ontevredenheid onder heel veel ondernemers is een heel rare paradox. Aanbesteden is eigenlijk een heel erg mooi principe. Het is namelijk een manier om publiek geld op een goede manier te besteden. Het is een manier om de beste aanbieder of de beste uitvoerder te kiezen voor een redelijke prijs. Het is ook een manier om een eerlijk economisch speelveld te creëren in plaats van, zoals het in het verleden ook wel is gegaan, vriendjespolitiek, selectiviteit en amateurisme. De hamvraag is waarom ondernemers dan toch zo ontzettend ontevreden zijn. Waarom is een goed principe verworden tot een probleemdossier, want dat is het de afgelopen jaren echt geweest? Het antwoord is even simpel als doeltreffend en tegelijkertijd teleurstellend. De klacht van bedrijven en ondernemers is dat ze vaak buitenspel staan. Ze komen er gewoon niet aan te pas. Publieke opdrachten zijn voor hen vaak niet toegankelijk en onbereikbaar, terwijl ze misschien wel de beste aanbieder zouden zijn als ze die opdracht wel konden gaan doen.

Dat heeft een aantal oorzaken. Ik noem allereerst het clusteren, het samenvoegen van allerlei opdrachten tot megapakketten of een bundeling in raamcontracten. Veel overheden doen dit haast vanzelfsprekend met een soort van automatisme onder het mom van "massa is kassa". Ik zet daar tegenover: "goedkoop is duurkoop". Een tweede oorzaak van die ontevredenheid heeft te maken met de verkeerde eisen die worden gesteld aan ondernemers die willen intaken op die opdrachten. Hoge omzeteisen, ervaringseisen, referentie-eisen, je moet hebben bewezen dat je een grote omzet draait. Je moet bewijzen dat je al een keer eerder een vergelijkbare opdracht hebt gedaan. Dat zijn kwantitatieve eisen, maar wij willen graag dat er kwalitatieve eisen worden gesteld en dat er kwalitatieve doelstellingen worden bedacht om bijvoorbeeld de beste oplossing voor duurzaamheid of innovatie te stimuleren. Ten derde timmeren heel veel overheden hun opdrachten vooraf helemaal dicht. Ze beschrijven nauwgezet welke materialen er moeten worden gebruikt en welke oplossing ze willen. Die zaken zijn helemaal dicht getimmerd, maar dat biedt geen enkele ruimte voor innovatie en variatie. Ten vierde is het meedoen aan een aanbestedingsopdracht vaak een enorme papierwinkel, vol bureaucrati-

sche rompslomp en ingewikkelde procedures. Er valt voor een gewoon bedrijf soms gewoon niet doorheen te komen. Ten vijfde is de professionaliteit van de aanbestedende organisaties, gemeenten en provincies, lang niet altijd even goed; de goede voorbeelden overigens daargelaten. Ten zesde wordt aanbesteden zeker in deze tijd meer en meer gezien als een soort van bezuinigingstool, een besparingstruc, en dat vindt D66 een kwalijke zaak. Ik zei het al: "massa is kassa", wordt er dan gedacht, terwijl het is bedoeld om de beste aanbieder te selecteren.

Deze zes oorzaken van ontevredenheid zorgen voor een praktijk met allerlei onwenselijke situaties. Overheden doen zichzelf daarbij ook tekort, omdat ze hun geld, het belastinggeld niet optimaal besteden. Met name kleine bedrijven en zelfstandigen vallen buiten de boot. In feite worden de door iedereen altijd maar weer opnieuw bewierookte mkb'ers en al die gewaarde zzp'ers gediscrimineerd door sommige manieren van aanbesteden. De voorbeelden zijn legio. We hebben het afgelopen jaar, in de tijd dat wij aan het wachten waren op de behandeling van het wetsvoorstel, in verschillende zaaltjes gezeten met allerlei groepen ondernemers uit verschillende sectoren en branches. Elke keer weer hoorden wij de verhalen. Er waren voorbeelden te over wat betreft ontevredenheid. Neem dat middelgrote bouwbedrijf dat kansloos is bij een gestapelde megaopdracht en allerlei bureaucratische bestekken en pakketten waarbij tegelijkertijd een rotonde, een brug, een tunnel en baggerwerk in één keer worden aanbesteed. Geen enkel klein bedrijf kan dat. Neem de kleine cateraar of een kleine schoonmaker. Die kan fluiten naar zijn werk vanwege alle raamcontracten die tegenwoordig worden opgetuigd. Neem die net afgestudeerde student die met het onderzoeksbureau dat hij net heeft opgestart, na de universiteit, buitenspel staat door alle ervaringseisen die worden gesteld. Of de ICT-sector die kampt met invloedrijke tussenpersonen die door sterke systeemvoorkeuren een deel van de markt bij voorbaat uitsluiten. Of zzp'ers met een reclamebureau of een communicatiebedrijf die kansloos zijn door hoge omzeteisen. Of een klein bedrijfje met innovatief isolatiemateriaal dat in de kou komt te staan doordat er wordt gekozen voor het oude, bekende vertrouwde materiaal dat uitgebreid in de opdracht wordt vastgelegd.

Het gebeurt niet alleen – ik zeg dat met spijt – bij lagere overheden. Het gebeurt niet alleen bij kleine gemeenten die misschien wat weinig mankracht hebben. Het gebeurt ook bij het ministerie van de hier aanwezige minister, het ministerie van EL&I. Want hoewel ik positief ben over de inzet van de minister en ook zeer positief over de inhoud en de verbetering van het voorliggende aanbestedingswetsvoorstel, zijn er nog steeds scherpe kantjes die ervan moeten.

Onlangs twitterde een EL&I-werknemer: "Onze geweldige kantoor 'plantenman' moet weg, omdat hij niet in het raamcontract past!#OpenbareAanbestedingenMoeten Vriendelijker." Het zal je maar gezegd worden! ProRail heeft intern aangekondigd om alle 31 spoortunnels nog maar door drie partijen aan te laten leggen, via grote raamcontracten. Lekker goedkoop! Sommigen zouden zeggen: lekker efficiënt. Maar het slaat goede concurrentie dood, het slaat innovatie dood en in feite slaat het ook het bedrijfsleven dood. Rijkswaterstaat wil voortaan alleen nog maar geïntegreerde prestatiecontracten voor vast en variabel onderhoud. Dus vanaf 2015 mag er nog maar één partij per provincie het onderhoudswerk doen. Zie de trotse tekst van het Infrastructuurfonds 2012, pagina 108: "Dat kan bijvoorbeeld door veel losse, korte contracten te vervangen door grotere contracten met een looptijd van meerdere jaren."

Dat is precies zoals D66 het graag niet wil hebben, omdat dit een deel van het bedrijfsleven bij voorbaat uitsluit. Ook het regeerakkoord zelf is op dit punt dubbel. Volgens dit akkoord moet enerzijds het mkb meer kans krijgen op overheidsopdrachten, maar moeten anderzijds bezuinigingen en efficiency via centrale inkoop gerealiseerd worden. Dat is met elkaar in tegenspraak. Ik wil hier graag een reactie van de minister op.

Ik heb het al vaker gezegd: in mooie woorden is dit kabinet goed, maar als het erop aankomt, blijven de echte daden voor de echte ondernemers nog wel eens uit en neigt het kabinet naar de gevestigde orde, al dan niet verenigd in het "ministerie van VNO-NCW". Jaarlijks zijn overheid en bedrijfsleven 1 mld. kwijt aan het verwerven en verdelen van al die opdrachten, dus aan het papierwerk. Hiervan betaalt de overheid nu een derde deel en het bedrijfsleven twee derde. Dat is, denk ik, ook voor de minister wel even schrikken, deze feiten. Dit toont maar weer eens aan dat het aanbesteden niet goed gaat. In die zin is de nieuwe aanbestedingswet een kans en die moeten we wel benutten.

Daarvoor hebben we veel tijd nodig gehad. Al tien jaar zijn we op weg naar een aanbestedingswet. In 2006 werd het conceptwetsvoorstel aanbesteden aan de Kamer voorgelegd en goedgekeurd. In 2008 heeft de Eerste Kamer het voorstel alsnog afgewezen. Begin juli 2010 heeft de regering een nieuwe poging gedaan. Het voorliggende wetsvoorstel is ook echt een verbetering. Daar ben ik eerlijk over; dat moet gewoon gezegd worden.

Toch heeft de fractie van D66, net als enkele andere fracties, zich in de schriftelijke inbreng heel kritisch getoond. Dat is maar goed ook, want daardoor zijn er andere verbeteringen en aanscherpingen bij gekomen. De minister heeft in die zin ook geluisterd naar de inbreng van het bedrijfsleven en de Tweede Kamer, van zowel coalitie als oppositie. Die verbinding tussen coalitie en oppositie is nodig, zeker als het gaat om zaken die gewoon geregeld moeten worden en zeker als het gaat om 100 mld. per jaar.

Er zijn goede stappen gezet en dat mag ook wel eens gezegd worden. Ik geef een paar korte voorbeelden. Selectie-eisen en gunningscriteria worden nu proportioneel. Dat is een goede zaak. De contractvoorwaarden moeten voortaan beter aansluiten bij een opdracht. Ook dat is een goede zaak. De uniforme eigen verklaring en de uniforme integriteitsverklaring schelen een slok op een borrel. Ik dank de minister voor de vervroegde evaluatietermijn, die scherpe naleving in de praktijk beter mogelijk maakt.

We vinden het raamwerk van het wetsvoorstel goed. De eerlijkheid gebiedt mij te zeggen dat ik zelf een proportionaliteitsgids niet bedacht zou hebben; het woord alleen al … Ik geef echter ook toe dat deze goede aanknopingspunten biedt en, niet onbelangrijk, zeker hier, draagvlak bij alle partijen, ook al dekt deze misschien niet overal precies de lading. De fractie van D66 heeft een amendement van de fractie van de ChristenUnie over een wettelijke verankering van de proportionaliteitsgids gezien en heeft daarover een vraag aan de minister. Hoe zit het met de juridische hanteerbaarheid van deze oplossing?

Ondanks deze positieve noten – ik denk dat dit een van mijn meest positieve inbrengen is sinds anderhalf jaar EL&I – ziet de fractie van D66 toch nog mogelijkheden om de Aanbestedingswet verder en beter te organiseren, zo-

dat alle bedrijven op nog meer punten echt een eerlijke kans krijgen.

Mevrouw **Schouten** (ChristenUnie):
De heer Verhoeven stelt de minister een vraag over de juridische hanteerbaarheid van het amendement. Hoe waardeert hij zelf het amendement?

De heer **Verhoeven** (D66):
Ik kan een waardering geven, maar over het juridische deel hoor ik graag het oordeel van de minister. Is het een goed idee om de proportionaliteitsgids een plek te geven in de wet? Ja, dat is een goed idee. Het lijkt me logisch dat je in de wet verwijst naar een gids met allerlei handreikingen en richtlijnen die door verschillende partijen samen zijn overeengekomen en dat je deze ook een plek geeft in de wet in het gedeelte over de uitvoering. Dat lijkt me een goede zaak.

Mevrouw **Schouten** (ChristenUnie):
Er worden nu al allerlei uitspraken gedaan dat de Gids Proportionaliteit geen enkele status heeft en dat er geen norm is gesteld. Is de heer Verhoeven het mij eens dat we hoe dan ook moeten inzetten op het stellen van een norm waarop ondernemers zich bij aanbestedingen kunnen beroepen, ongeacht welke juridisch haken en ogen eraan vast kunnen zitten? Deze zie ik overigens niet. Wil de heer Verhoeven samen met mij naar een oplossing kijken?

De heer **Verhoeven** (D66):
Zonder meer. Ik begrijp mevrouw Schouten zo dat het heel belangrijk is dat het in de praktijk ook daadwerkelijk zo wordt gedaan zoals wij dat in de wet en in de proportionaliteitsgids vastleggen. Daarom is het logisch om een wet en een proportionaliteitsgids aan elkaar te koppelen, zodat er een krachtigere werking uitgaat van die gids. Dat is wat ons betreft ook de bedoeling. Het is natuurlijk wel een dikke gids die je niet een-op-een in de wet kunt zetten. Dat is niet gebeurd en dat is niet voor niets. Hoe brengen we dan de beste koppeling tot stand zodat de proportionaliteitsgids met zijn goede inhoud zo veel mogelijk werkingskracht heeft? Daar zit ook een juridisch aspect aan, waarover ik een vraag heb gesteld aan de minister. Kan het op die manier? Zo ja, zal die manier juridisch gezien ook tot betere praktijksituaties leiden?

De heer **Dijkgraaf** (SGP):
Wij maken ons zorgen over de juridische kwalificatie ervan, met name als het zo meteen naar de Eerste Kamer gaat. Een wetsvoorstel is al een keer gesneuveld in de Eerste Kamer, omdat er allerlei onduidelijkheden inzaten. Gaan we die onduidelijkheden nu niet opnieuw creëren, waardoor de Eerste Kamer zo meteen gaat zeggen: dank u, Tweede Kamer, maar dit gaan we niet doen?

De heer **Verhoeven** (D66):
Dat risico zal er ongetwijfeld zijn. De Tweede Kamer moet niet alvast vooruitlopen op de Eerste Kamer en daardoor alles afvlakken. De heer Dijkgraaf schudt nee. Misschien heeft dat te maken met de verschillende wijzen van kijken of gekke verhoudingen binnen het parlement, maar we moeten in de Tweede Kamer niet te snel vooruitlopen op wat de Eerste Kamer weleens zou kunnen zeggen. Daarom is het goed om de minister te vragen om een oordeel op het juridische punt, waarbij hij de haalbaarheid in de Eerste Kamer zeker ook zou kunnen betrekken. In die zin heb ik het bedoeld. Er is een risico, maar elk risico vermijden en dan maar niet doen wat nodig is om de praktijk beter te maken, waarbij de Tweede Kamer vooruitloopt op de Eerste Kamer, is ook niet goed.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):
Maar de heer Verhoeven heeft terecht aangegeven dat we er heel lang over hebben gedaan om hier te komen. Het zou erg jammer zijn dat, als we een op zich goed wetsvoorstel weer laten sneuvelen in de Eerste Kamer, we opnieuw een, twee, misschien wel drie jaar moeten wachten voordat we een goed wetsvoorstel hebben. Ik interpreteer de heer Verhoeven als volgt. Als de minister zegt dat hierbij grote zorgen zijn, niet alleen als je naar de rechter stapt, maar ook als je verderop in het wetgevingsproces naar de Eerste Kamer gaat, dan zal de heer Verhoeven dat ook zeer zwaar laten wegen in zijn oordeel.

De heer **Verhoeven** (D66):
Dat laatste klopt. Ik laat inderdaad de haalbaarheid van dit wetsvoorstel in de Eerste en Tweede Kamer zwaar wegen in mijn oordeel, maar ik laat mij niet door iedereen gelijk maar vertellen dat iets niet kan, mogelijk onder druk van allerlei belangen die overal spelen. Ik weet niet of de heer Dijkgraaf signalen heeft om deze vrees nu al zo naar voren te gooien. Laat ik ook eens openhartig zijn, althans ik ben altijd openhartig. Ik heb die signalen nog niet in zulke mate gekregen dat ik nu al gelijk denk dat dit niet kan. Vandaar dat ik denk dat een open vraag aan de minister in dit stadium een passende manier is om erachter te komen of het kan of niet. Maar ik neem aan – dat durf ik ook wel te voorspellen – dat er op dit punt meer vragen zullen komen, misschien ook van de D66-fractie als ik straks aan de andere kant van het podium sta.

De **voorzitter**:
We doen niet aan uitlokking, mijnheer Verhoeven.

De heer **Verhoeven** (D66):
Dat doe ik nooit.

De **voorzitter**:
Ik ken u iets langer dan vandaag.

De heer **Verhoeven** (D66):
Dank u wel, voorzitter. Dat is gelukkig wederzijds.
Vooral het mkb en de zzp'ers verdienen serieuze aandacht bij het aanbesteden en voldoende toegang tot de opdrachten. Het is grappig dat dit aansluit bij de interruptie van zonet, want niet iedereen lijkt er zo over te denken. Neem de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, die druk aan het lobbyen is geslagen. Zij vond de negatieve geluiden vanuit het bedrijfsleven maar gek. Het mkb zou voldoende kansen krijgen. De positie van het mkb is volgens de VNG lang niet zo nijpend als altijd wordt gepretendeerd. Het mkb wordt volgens de VNG al jaren goed bediend. Dat is een mooi voorbeeld van de afstand die er soms kan zijn tussen beeld en werkelijkheid. De minister wil deze belangenclub voor gemeenten – want dat is de VNG – niet voor het hoofd stoten. Dat begrijp ik wel, want gemeenten en provincies zijn nou eenmaal heel belangrijke spelers in het aanbestedingsproces, in het veld van de aanbestedingen. Maar in plaats van kiezen voor de overheid die lobbyt bij de overheid – de VNG lobbyt bij de overheid – kiest D66 liever expliciet voor het belang van

ondernemers. Dat is in het belang van de economie en in het belang van Nederland.

Voordat ik afsluit met drie D66-amendementen, heb ik nog een aantal vragen aan de minister om onnodige D66-moties te voorkomen.

De heer **Van Bemmel** (PVV):
Ik heb weer een aantal keren "het mkb" gehoord. Dat is mooi. Daarin kunnen we elkaar vinden. Het is onderhand een beetje afgezaagd, maar ik noem de heer Verhoeven vaak de gangmaker op het verkeerde feest als hij het over het mkb heeft, want de achterban van D66 denkt vaak heel globalistisch, heel groot, aan Europese aanbestedingen, het liefst altijd Europese aanbestedingen. In hoeverre verdedigt de heer Verhoeven nog de lijn van de partij van "Alexander de Grote"? Wordt het niet tijd voor een Verhoevens rondje rond de kerk?

De heer **Verhoeven** (D66):
Dit lijkt mij een wat ingestudeerde interruptie, die ik niet helemaal kan volgen. Alexander de Grote? Het rondje rond de kerk? Volgens mij heeft dat helemaal niets met aanbesteden te maken. Ik zal toch antwoord geven op de vraag van de heer Van Bemmel.

De heer **Van Bemmel** (PVV):
Ik vul het even aan. Het heeft met kleinschaligheid te maken. De heer Verhoeven richt zich op het mkb. Ik weet dat het moeilijk is om dingen te begrijpen. Daarom leg ik het graag aan de heer Verhoeven uit. Ik verduidelijk de vraag.

De heer **Verhoeven** (D66):
Of die verduidelijking op haar plek is, is aan de voorzitter.

De **voorzitter**:
Mijnheer Verhoeven, kom op. En mijnheer Van Bemmel, u wil ik vragen om uw vraag gelijk op de goede wijze te stellen zodat er antwoord gegeven kan worden.

De heer **Van Bemmel** (PVV):
Deze was uitstekend, maar ik zal hem nog even verduidelijken.

80% van de Nederlandse architectenbureaus ziet af van Europese aanbestedingen vanwege te hoge omzet- en ervaringseisen. De heer Verhoeven maakt zich ook zorgen over omzeteisen. Tegelijkertijd heeft D66 een Europarlementariër, mevrouw In 't Veld, die zich daar zorgen over maakt. Zij vindt dat ze maar eens in hun hok terug moeten en gewoon moeten meedoen aan die Europese aanbestedingen. Hoe ziet D66 dat nou?

De heer **Verhoeven** (D66):
Wij behandelen hier de Nederlandse aanbestedingswet. In antwoord op dit soort vragen van de heer Van Bemmel heb ik één ding altijd duidelijk gezegd: de PVV ziet Europa als een soort angstvallige schaduw, een soort spook dat op ons afkomt. Vandaar die angst voor Europa. Wij zien Europa als een zelfbewuste samenwerking, waarin je als land binnen dat grotere geheel duidelijk je punt moet maken. Een punt maken doen wij vandaag ook, namelijk in onze nieuwe, nationale aanbestedingswet. Daarin komen duidelijke dingen te staan over grenzen, eisen en dat soort zaken. Onze inzet, maar ook de uwe, is juist bedoeld om het ondernemers makkelijk te maken. Ik zou mij niet zo veel zorgen maken over wat anderen allemaal zeggen. Ik zou mij gewoon eens concentreren op wat wij hier kunnen regelen, waar Europa een voorbeeld aan kan nemen. De heer Van Bemmel zou het dus eens om moeten draaien: draai die angst nou eens om en maak er eens een keer een kracht van.

De heer **Van Bemmel** (PVV):
Ik ben blij dat de heer Verhoeven afstand neemt van zijn collega in Europa. Dan kunnen wij wellicht nog zaken doen. Ik ga straks voorstellen om de omzeteis helemaal te laten vervallen. Ik ga ervan uit dat hij daar dan misschien aan mee kan doen.

De heer **Verhoeven** (D66):
Dat ik daar heel misschien in mee kan gaan, is sowieso een goede conclusie. Heel misschien. Afstand nemen van onze zeer gewaardeerde Europarlementariër In 't Veld, die al jarenlang goed werk doet, ook voor ondernemers in Europa, zou het laatste zijn wat ik in mijn hoofd zou halen. Dat heb ik zojuist ook op geen enkele wijze gedaan. Ik heb gezegd dat wij ons moeten focussen op ons eigen wetsvoorstel, waarin wij de kracht van Nederland in Europese wetgeving kunnen verduidelijken.

Ik heb een aantal vragen voor de minister. Allereerst kom ik op het idee van een aanbestedingsrapport. Uniformiteit, transparantie en rechtszekerheid zijn zeer belangrijk voor het bedrijfsleven. Een ondernemer moet een goede inschatting kunnen maken van zijn kansen voordat hij meedoet aan een inschrijving. Een aanbestedingsrapport is een document dat de stappen beschrijft die een aanbestedende dienst zet tijdens het aanbestedingsproces. In Duitsland wordt zo'n proces-verbaal al gebruikt. Dat heet een Vergabemerk. Daarmee wordt eerlijk inzicht geboden in alle stappen van het proces en de garantie geboden dat alles transparant en uniform gebeurt. Kan de minister kijken naar de mogelijkheid om bijvoorbeeld het ministerie een format te laten opstellen geïnspireerd op hoe een partij als ProRail momenteel werkt? Daarna zou dit format beschikbaar moeten worden gesteld aan lagere overheden.

Een ander punt is het aanbestedingspaspoort, geïnspireerd door de lastenverlichting die de gemeente Den Haag realiseerde. Ik heb het al vaker aan de minister voorgelegd. Wij hebben er ook al eens een algemeen overleg over gehad. Een paspoort met automatische certificaten, geschiktheidseisen en standaarddocumenten zou een hoop ondernemers een heleboel rompslomp schelen omdat ze dan niet steeds alle informatie opnieuw hoeven aan te leveren. Dat scheelt heel veel gedoe. Kan de minister toezeggen dat wij hier binnen afzienbare tijd toe overgaan? In datzelfde licht, welke stappen zet hij om professionaliteit bij overheden te verbeteren?

Een ander belangrijk punt is duurzaamheid. D66 wil graag dat bij aanbestedingen wordt gekeken naar de kosten voor de complete levensduur, dus niet enkel naar de laagste prijs bij afname. Ik denk bijvoorbeeld aan een ledlamp. Die is duur in aanschaf maar goedkoper in gebruik en ook nog eens minder snel aan vervanging toe. Kan de minister toezeggen dat bij toepassing van het laagsteprijscriterium altijd naar de complete levensduur wordt gekeken? Kunnen wij het wetsvoorstel zo interpreteren of zou dit alsnog per amendement geregeld moeten worden? Deelt de minister de mening van D66 dat duurzaamheid bij gebruikmaking van de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI) altijd een factor moet zijn?

Verhoeven

Dan vraag ik hoe het staat met de handleiding van PIANOo over criteria en eisen voor innovatieve en duurzame oplossingen en de bevordering daarvan.

Alleen een wet en handleidingen zijn niet genoeg. Goed aanbesteden vraagt ook om cultuurverandering. Ik sprak daar net al over met mevrouw Schouten. Het gaat vooral ook om de praktijk op de werkvloer. Wat kan de minister doen aan cultuurverandering bij lagere overheden? Dit punt raakt ook de naleving van de wet.

De fractie van D66 ziet problemen bij de klachtafhandeling. Er wordt gesproken over een commissie van aanbestedingsexperts die niet-bindende uitspraken doet. Dat is niet bepaald krachtig. Mensen kunnen weliswaar altijd naar de rechter stappen, maar een ondernemer wil niet altijd zijn eigen glazen ingooien. Hij kiest vaak eieren voor zijn geld om een opdrachtgever ook in de toekomst te vriend te houden. Daarom herhaal ik onze oproep om de commissie van aanbestedingsexperts onder te brengen bij de Nationale ombudsman. De Ombudsman heeft dan meteen de expertise om hierover te oordelen. Tegelijkertijd kan de commissie de invloed van de ombudsman benutten.

Ik heb ook nog een vraag over de speciale sectorbedrijven; bedrijven als Alliander, Schiphol en de NS. Zij zeggen eigenlijk dat ze helemaal niet in deze nieuwe Aanbestedingswet thuishoren. De minister is het niet met hen eens. Waarom niet? Wat is bijvoorbeeld het effect van deze nieuwe wet op hun concurrentiepositie? Graag krijg ik daarover meer informatie.

Tot slot heb ik een vraag over TenderNed. Na problemen, kostenoverschrijdingen en mislukkingen volgt binnenkort de zogenaamde tweede fase van TenderNed. Daarbij wordt het aanbestedingsproces via een website ondersteund, waarmee men documenten kan aanmaken en alle processtappen kan doorlopen. Dat gebeurt allemaal geautomatiseerd en dat klinkt prachtig. Maar waarom gaat de overheid taken uitvoeren die de markt prima zelf aankan? Sterker nog: ze worden allang door de markt uitgevoerd, door tal van bedrijven. Is er geen sprake van oneerlijke concurrentie als deze diensten gratis door de overheid worden aangeboden? Natuurlijk is goede kwaliteitsborging bij het aanbestedingsproces van belang. Ik denk dat TenderNed daar ook op gestoeld is. Ik stel echter voor een keurmerk of certificering in te stellen voor bedrijven die al een dergelijk podium of dergelijke inschrijftool aanbieden. Wij vragen de minister daarom om fase 2 stop te zetten en de mogelijkheden van een keurmerk of certificaat te onderzoeken. Ik krijg daarop graag een reactie, want ik overweeg een motie op dit punt. De grondgedachte daarbij is dat de overheid geen private taken hoort uit te voeren.

Ik heb nog een opmerking over fase 1 van TenderNed. Moet de aankondiging van aanbestedingen per se via TenderNed lopen? Waarom kiest de minister daarvoor? Welk probleem wordt daarmee nou eigenlijk opgelost? Wordt hiermee niet opnieuw oneerlijke concurrentie gecreëerd? Hoe staat de minister tegenover een kostendekkend tarief?

Ik heb nog een detailvraag. In de memorie van toelichting bij het stuk over artikel 2.149 staat een vreemde passage over complexe opdrachten met een aannemer, waarbij deze al meedenkt over de invulling van de opdracht. Er staat dat de opdracht dan alsnog wordt aanbesteed. Klopt dit wel? De vraag is of de selectie van het bouwteam niet al meteen de gunningsprocedure is of hoort te zijn. Verwordt het instrument zoals het nu beschreven staat niet tot een goedkope manier om te voorzien in ingenieurswerk?

Ik eindig met de drie amendementen, die ik kort even toelicht. Uit het ondernemersonderzoek van D66 heb ik al even kort aangehaald dat drie kwart van de ondernemers de huidige aanbestedingsregels maar niks vindt. Dat is een harde conclusie. Kleine bedrijven en zelfstandig ondernemers hebben dus de indruk dat ze niet bij die miljardenpot van de overheid kunnen, laat staat dat ze de mogelijkheid hebben om met innovatieve oplossingen te komen. Daarom willen wij een clusterverbod in de wet opnemen met een uitzonderlijk "nee, tenzij"-principe. Door het onnodig samenvoegen van opdrachten krijgen veel ondernemers en bedrijven geen kans. Dat is het bedrijfsleven een doorn in het oog. Door al die vanzelfsprekende, automatistische megapakketten staan ze in de kou, terwijl ze de opdracht eigenlijk net zo goed of misschien wel beter hadden kunnen uitvoeren. Daarom stellen wij samen met de SP-fractie bij amendement voor om een clusterverbod in de wet op te nemen. Zo wordt het voorkomen van clustering echt letterlijk in de wet geregeld. Dat is nodig. Voor ons en voor ondernemers is dit een belangrijk en principieel punt. Overigens steunen VNO-NCW, MKB-Nederland en andere ondernemers- en zzp-organisaties de fracties van D66 en de SP in deze wens. Als clusteren dan toch de enige oplossing is – ik zeg nadrukkelijk "als" – dan moet de opdrachtgever dat van tevoren veel beter en duidelijker onderbouwen in het bestek. Maar beter is het om opdrachten in natuurlijke eenheden aan te bieden en in de markt te zetten.

Van de VNG en later van het IPO heb ik de nodige vrees over dit amendement vernomen. We hebben het amendement overigens een paar maanden geleden al een keer gewijzigd. Ik heb goed over de argumenten van de VNG en het IPO nagedacht, maar ik concludeer vooralsnog dat deze wijziging ook goed kan zijn voor gemeenten en provincies. Onwenselijk clusteren kost immers ook geld omdat je concurrentie uitsluit en je een deel van de markt dichtgooit, waardoor grote spelers de buit onderling gaan verdelen en de innovatieve mkb'er geen kans krijgt. Dit is ook een voorbeeld van "massa is kassa" terwijl ik zeg: goedkoop is duurkoop. Graag een reactie van de minister op dit amendement.

Ik kom te spreken over mijn tweede amendement, dat gaat over de varianten die gebruikt moeten kunnen worden, het innovatievere aanbesteden. Overheden besteden vaak in een keurslijf aan, dichtgetimmerd en wel met geen enkele ruimte voor andere materialen, producten of alternatieve oplossingen. Het uitvoerende bedrijf heeft het er dan maar mee te doen. D66 wil deze ouderwetse en innovatiearme manier van aanbesteden tegengaan, zodat er wel ruimte ontstaat voor een beter en zelfs goedkoper alternatief. In het wetsvoorstel dat we nu bespreken, kan de opdrachtgever ervoor kiezen om varianten toe te staan mits wordt gekozen voor de economisch meest voordelige manier van inschrijven, EMVI. D66 wil dat het toestaan van varianten standaard kan. Wij willen alleen een uitzondering toestaan als er zwaarwegende redenen zijn dat dit niet kan. Zo kunnen ondernemers met een betere invulling van de vraag komen, hetgeen ondernemerschap en innovatie beloont. Ook wordt de aanbestedende dienst beloond met een betere, innovatievere oplossing. Graag een reactie.

Aanbesteden is een soort marktspel waarbij de beste aanbieder wint, maar de mindere aanbieders niet. Zij krijgen de opdracht niet. Deze situatie doet zich natuur-

lijk vaak voor. Mijn derde amendement gaat hierover. Gemeenten en provincies hebben nu vijftien dagen om op verzoek een extra schriftelijke toelichting te geven op een afwijzing van een door een ondernemer aangeboden invulling van de opdracht. Deze termijn kent een overlap met de eventuele bezwaartermijn, die ook vijftien dagen is. Het effect daarvan is dat ondernemers voordat ze alle informatie uit de schriftelijke toelichting hebben gekregen, in het geval deze pas na veertien dagen komt, al eerder de keuze moeten maken of ze naar de rechter stappen om het aan te vechten. Het gevolg daarvan is dat ondernemers een kort geding aanspannen voordat ze de totale informatie hebben, omdat de informatietermijn nog liep. D66 denkt dat deze overlap niet praktisch is. Daarom stelt D66 twee dingen voor. Ten eerste moet een afgewezen ondernemer op verzoek een toelichtend gesprek kunnen krijgen binnen zeven dagen. Dat geeft meer dialoog. Ook willen wij de termijn voor het bezwaar verlengen naar twintig dagen, zodat de schriftelijke reactie eerst ontvangen kan worden na vijftien dagen. Men kan dan op dag zestien, zeventien, achttien, negentien beslissen om een eventuele rechtszaak op te starten. Dat lijkt ons beter voor iedereen. Het lijkt ons ook een logische wijziging. Het doet bedrijven en ondernemers meer recht, het voorkomt allerlei onnodige procedures, administratieve lasten en rompslomp en het stimuleert aanbieders van opdrachten om hun overwegingen te verduidelijken. Ik zou bijna zeggen: wat wil de minister nog meer?

De heer **Ziengs** (VVD):
Ik krijg een beetje de indruk dat wat de heer Verhoeven voorstelt, weer leidt tot allerlei administratieve lasten, met name in het hele apparaat, omdat er aan allerlei voorwaarden moet worden voldaan. Er is een termijn voor het indienen van bezwaar, bijvoorbeeld vijftien dagen. De termijn voor het geven van de uitleg waarom een partij de aanbesteding heeft gekregen is ook vijftien dagen. Vervolgens wordt daar een periode van vijftien dagen aan gekoppeld waarin de andere partij alsnog iets kan gaan doen. Dat is toch makkelijker dan het tussenvoegen van een mondelinge termijn?

De heer **Verhoeven** (D66):
De heer Ziengs stelt nu eigenlijk ook voor om de totale termijn van deze twee stappen te verlengen naar 30 dagen. Dat lijkt mij sowieso niet altijd wenselijk. Hij wil het uit elkaar halen. Die mondelinge toelichting kan gewoon parallel lopen aan de schriftelijke toelichting. In de praktijk krijgt de ondernemer vaak heel kortstondig en summier te horen dat hij de opdracht niet heeft gekregen. Dat geeft een heel onbevredigend gevoel. Het is op zich goed om dit schriftelijk te doen zodat men een oordeel kan vellen over een eventuele gang naar de rechter. Het is echter ook goed om een mondelinge dialoog tussen de aanbieder en de afnemer van de opdracht tot stand te brengen. En dat willen wij. Het gesprek vormt dan gewoon een onderdeel van de relatie en de uitleg. De schriftelijke procedure moet men vervolgens zo laten verlopen dat het in ieder geval mogelijk is dat men op basis van deze procedure, en eventueel dat gesprek, alsnog naar de rechter te stappen. Ik denk dat we niet al te bang moeten zijn voor administratieve lasten. Je kunt ook zeggen: door dit te doen, voorkomen we juist een heleboel gerechtelijke procedures en ontevredenheid. Dat is ons ook wat waard.

Concluderend: overheden besteden jaarlijks een bedrag van 100 mld. dat cruciaal is voor het bedrijfsleven en alle bedrijven, ondernemers, zzp'ers en mkb'ers. Ondernemen zit de Nederlanders in het bloed, dus laten we er via de aanbestedingswet en alle wijzigingen die de Kamer daarop voorstelt, voor zorgen dat de Nederlandse economie geen bloedarmoede krijgt.

☐

Mevrouw **Schouten** (ChristenUnie):
Voorzitter. Het onderwerp aanbesteden maakt veel los bij ondernemers. Dat heb ik inmiddels wel gemerkt. Uit gesprekken, ondernemersbijeenkomsten, e-mails en stapels praktijkvoorbeelden blijkt dat overheidsaanbestedingen veel kunnen opleveren: niet alleen in omzet maar ook in kosten en ergernissen. Na jaren van praten over de aanbestedingswet gaan we vandaag eindelijk de wet – en daarmee hopelijk ook de praktijk – écht veranderen. De nota van wijziging van de minister heeft in ieder geval veel verbeteringen opgeleverd ten opzichte van de vorige versie van de wet. De ChristenUnie beoordeelt het wetsvoorstel en de uitgebreide nota van wijziging voornamelijk op de onderwerpen transparantie, proportionaliteit, uniformiteit, lastenverlichting en rechtsbescherming van ondernemers. Het gaat er uiteindelijk om, een balans te vinden tussen enerzijds de professionaliteit en bewegingsvrijheid van de inkoper en anderzijds de regelgeving die de ondernemer beschermt. Dat werpt overigens ook de vraag op hoe het in het algemeen gesteld is met de professionaliteit van de inkoper. Mijn indruk is dat de verschillen in professionaliteit per aanbesteder aanzienlijk zijn. Ik krijg hierop graag een reactie van de minister. Klopt deze indruk en zo ja, wat wil hij hierin dan verbeteren?

Een aantal onderdelen van de aanbestedingswet verdient volgens de ChristenUnie nog verbetering of levert nog vragen op. Ik begin met de proportionaliteit. Ik heb inmiddels legio voorbeelden gekregen van ondernemers met extreme uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen. Ik heb niet alleen omzeteisen van 700% of meer voorbij zien komen, maar ook de onmogelijke vraag naar referentieprojecten. De eis van vijf identieke gerealiseerde projecten sluit onnodig veel bedrijven uit. Al deze blokkades belemmeren concurrentie bij aanbestedingen; innovatieve ideeën krijgen vaak geen kans. Daarom heb ik samen met collega Ziengs van de VVD-fractie een amendement ingediend om de Gids Proportionaliteit wettelijk vast te leggen en het "pas toe of leg uit"-principe hieraan te koppelen. Met het vrijblijvend houden van de gids zou er willekeur blijven bestaan bij het stellen van geschiktheidseisen en uitsluitingsgronden. Recentelijk deed een rechter een uitspraak over het uitsluiten van een ondernemer bij een aanbesteding, waarin de rechter meldde dat de Gids Proportionaliteit geen bindende kracht heeft en "slechts de visie geeft van een aantal personen, betrokken bij de aanbestedingspraktijk". Dat is een bewijs dat de gids nu als vrijblijvend wordt gezien. Graag krijg ik hierop een reactie van de minister.

Het onnodig clusteren is ook in deze gids opgenomen. Ik kan mij voorstellen dat clustering in sommige gevallen schaalvoordelen voor gemeenten oplevert. Wat mij betreft, blijft het uitgangspunt echter dat de toegang van ondernemers zo breed mogelijk blijft en dat mededinging gewaarborgd is. In de gids wordt het "nee, tenzij"-principe gehanteerd. De aanbesteder heeft een motiveringsplicht als er toch wordt geclusterd. Acht de minister dit voldoende om excessen te voorkomen, mede in het licht

van het amendement van de heer Verhoeven en mevrouw Gesthuizen?

Een andere ergernis van veel ondernemers is het grote verschil in aanbestedingsregels tussen overheden. Gemeenten hebben nogal eens de neiging om een eigen aanbestedingsbeleid te ontwikkelen, waardoor ondernemers telkens andere procedures moeten doorlopen en telkens op een andere manier pakketten papier moeten inleveren. Volgens de fractie van de ChristenUnie vergroot dit wetsvoorstel de uniformiteit nog niet voldoende onder de Europese drempelwaarden. Voor werken kennen wij al een aanbestedingsreglement, het ARW 2005. Dit is een soort spoorboekje voor aanbestedingen. Voor de rijksoverheid geldt dat het ARW standaard moet worden toegepast. Aan lagere overheden laat de wet nog steeds aardig wat ruimte om af te wijken van het ARW. Laat de minister hiermee niet te veel ruimte voor het opnieuw ontstaan van grote verschillen tussen gemeenten? Ik wijs op situaties waarin aanbesteders op onderdelen van het ARW afwijken, bijvoorbeeld door te schuiven met termijnen voor indiening van het bestek. Via een amendement doe ik in ieder geval het voorstel om die ruimte af te bakenen. Graag krijg ik een reactie op dit amendement.

Voor leveringen en diensten is er op dit moment helemaal een lappendeken aan regels. Analoog aan het ARW was ook voor leveringen en diensten een reglement in ontwikkeling. Dit blijkt een lastige opdracht omdat deze sectoren veelzijdiger zijn dan de soorten werken. De huidige richtsnoeren voor leveringen en diensten zijn niet het spoorboekje dat het ARW wel is. Hoe beoordeelt de minister de uniformiteit onder de drempels voor leveringen en diensten? Wat vindt de minister van het ontwikkelen van sectorale spoorboekjes? De fractie van de ChristenUnie zou hierbij ondersteuning door de minister willen zien. Wil de minister erop aansturen om bouwgerelateerde leveringen en diensten te betrekken bij de herziening van het ARW? Graag krijg ik hierop een reactie.

Het vergroten van transparantie voor, tijdens en na de aanbestedingsprocedure is hard nodig. Onduidelijke gunningseisen vooraf leiden tot onnodige bureaucratie omdat ondernemers te veel informatie of verkeerde informatie aanleveren. Daar schiet niemand iets mee op. Ondernemers worden vaak het bos ingestuurd doordat vage criteria worden gesteld. Een voorbeeld hiervan is de vraag welke bijdrage een bedrijf levert aan de culturele verrijking van de stad. Belangrijk is daarom dat objectieve en meetbare EMVI-criteria worden gesteld. Ook achteraf is vaak onduidelijk welke criteria de doorslag hebben gegeven en op basis van welke criteria uiteindelijk wordt gegund. Vindt de minister dat de duidelijkheid vooraf en achteraf, te geven door de aanbesteder, goed is geborgd in de wet? Voor de ChristenUnie-fractie is het de vraag of aanbestedende diensten zich echt verplicht voelen om ondernemers onderbouwd te informeren over een beslissing. Uiteraard zijn er goede voorbeelden te geven, maar ik hoor vaak genoeg dat ondernemers het kunnen doen met de mededeling dat de opdracht aan hun neus voorbijgaat. Vindt de minister dat het wettelijk voorgeschreven proces-verbaal en de wettelijke motiveringsplicht bij afwijzing voldoen? Vindt de minister dat ondernemers bij afwijzing voldoende worden geïnformeerd? Ik vind dat ondernemers actiever geïnformeerd moeten worden en dat inzichtelijk moet worden op basis van welke scores een keuze is gemaakt. Kan de minister uitgebreid op dit punt ingaan? Wij twijfelen er namelijk aan of dit voldoende geborgd is in de wet. Als het antwoord onbevredigend is, overwegen wij om een amendement in te dienen.

Duitsland kent al een wettelijke standaard voor een aanbestedingsrapport waarin de stappen en beslissingen die tijdens een aanbestedingsprocedure zijn gezet, worden beschreven en verantwoord. Hoe kijkt de minister aan tegen een breder gebruik van een standaard aanbestedingsrapport? Wil hij de toepassing hiervan verder stimuleren?

Ondernemers hebben juridisch gezien de mogelijkheid om naar de rechter te stappen als zij het niet eens zijn met een beslissing of de gestelde voorwaarden. In de praktijk komt het echter zelden voor dat een ondernemer, zeker een mkb'er, tijd en geld heeft om naar de rechter te stappen. Bovendien zet je de zorgvuldig opgebouwde relatie met de overheid op het spel. Het is daarom goed dat de minister een commissie van experts introduceert. Wat de ChristenUnie betreft wordt deze commissie een aanbestedingsombudsman. Eerder heeft de heer Verhoeven een ondernemersombudsman geopperd; dat zou wat mij betreft prima hierop kunnen aansluiten. Naast de belangrijke adviserende functie van klachtenloket bij brancheverenigingen, moet deze aanbestedingsombudsman laagdrempelig zijn voor klachten, maar moet deze ook tijdens of na de procedure een zwaarwegend oordeel kunnen neerleggen. Wil de minister ook dat gewicht aan deze commissie geven? Verder hoor ik graag of deze ombudsman een uitspraak kan doen tijdens de aanbestedingsprocedure in plaats van achteraf. Is de commissie te allen tijde in te schakelen? Op deze manier kan er nog tijdig worden bijgestuurd tijdens een aanbestedingsprocedure. Graag een reactie.

Ik rond af. De Aanbestedingswet heeft een lang traject gekend. Heel veel ondernemers hebben heel veel frustraties gehad dat het in deze Kamer lang heeft geduurd. Wat ons betreft gaan we het nu heel goed regelen en gaan we snel door met de behandeling in de Eerste Kamer, zodat voor iedereen een duidelijker aanbestedingspraktijk ontstaat en ondernemers recht krijgen op een betere aanbestedingsprocedure.

□

De heer **Koppejan** (CDA):
Voorzitter. Een bijzonder moment, de behandeling van de nieuwe Aanbestedingswet. Ook voor mij persoonlijk, want ik heb in een vorig leven toen ik nog ondernemer was, heel wat afgezien met het inschrijven op overheidsopdrachten. Wat was dat vaak een papieren rompslomp. Bij elke nieuwe aanbesteding moest je alle gegevens weer helemaal opnieuw aandragen. Bij een inschrijving op een Europese aanbesteding moest je toch al gauw denken aan het maken van kosten ter grootte van de aanschaf van een kleine auto. En dat is best veel geld als je niet van tevoren weet dat je de opdracht daadwerkelijk binnenhaalt. Als mkb-ondernemer moet je dan ook nog vaak opboksen tegen de grote jongens die voor dit soort aanbestedingen beschikken over gespecialiseerde afdelingen. Bij het lezen van de aanbestedingen kwam het regelmatig voor dat je geconfronteerd werd met disproportionele omzetten en ervaringseisen of waren er zoveel opdrachten geclusterd tot een megaopdracht dat je bij voorbaat als mkb-ondernemer geen enkele kans maakte.

Dat leidde ertoe dat ik in die jaren uit pure wanhoop maar eens een mail stuurde naar het destijds verantwoordelijke CDA-Tweede Kamerlid Jan ten Hoopen: kan dit

niet anders? En ja, vele jaren later mag ik hier zelf staan om de nieuwe Aanbestedingswet te behandelen waarin het straks echt anders kan. Maar voor we zover zijn, hebben we als Kamerleden natuurlijk nog wel enkele wensen. Over de grote lijn zijn we als CDA zeer ingenomen met dit wetsvoorstel. Een wet waarin de beginselen van aanbestedingsrecht, zoals non-discriminatie, gelijkheid, transparantie en proportionaliteit, goed zijn vastgelegd. Bij de totstandkoming van deze nieuwe wet heeft de minister goed geluisterd naar de wensen en adviezen vanuit het bedrijfsleven. Daarmee ligt hier ook een wet die het aanbesteden voor alle partijen, overheden en bedrijfsleven, beter werkbaar maakt. Samen met de introductie van TenderNed, het nieuwe digitale marktplein voor aanbesteding van de overheid, zal het aanbesteden en inschrijven op aanbestedingen de komende tijd een stuk prettiger worden. Wij verwachten dan ook veel positieve effecten van deze nieuwe Aanbestedingswet.

Deze wet heeft wat het CDA betreft twee belangrijke doelstellingen. Enerzijds moet deze voor de aanbestedende partijen en bedrijven het proces van aanbesteden en het inschrijven daarop vergemakkelijken. Anderzijds dient deze wet te bevorderen dat bij een overheidsaanbesteding met de beperkte overheidsmiddelen een maximaal maatschappelijke waarde wordt gecreëerd voor de samenleving. Kortom: de beste prijs-kwaliteitverhouding voor hetgeen met belastinggeld van de burger wordt ingekocht. Op dit laatste zal ik later in mijn betoog uitgebreid terugkomen.

Eerst het terugdringen van de administratieve lasten. Dit wetsvoorstel beoogt in combinatie met het digitale marktplein TenderNed het terugdringen van administratieve lasten en daarmee ook van kosten voor bedrijven en aanbestedende diensten van overheden. De verplichting om de administratieve lasten zo veel mogelijk te beperken, wordt als beginsel in de wet gecodificeerd. Het is dan wel een abstract doel van de Aanbestedingswet, maar het verminderen van de administratieve lasten is daarmee nog geen vastgestelde verplichting voor aanbestedende diensten of inschrijvende partijen. Daardoor kunnen ongewenste praktijken nog steeds blijven bestaan.

Ik geef een aantal voorbeelden. Aanbestedende diensten mogen vragen om referenties. Dat kan heel zinvol zijn. In het voorstel van wet zijn beperkingen opgenomen over het aantal en de soort referenties waarom mag worden gevraagd. Er staat echter niets in waaruit blijkt om wat voor soort referenties mag worden gevraagd. Dat betekent dat aanbestedende diensten bij wijze van spreken mogen vragen om handgeschreven en door een notaris gewaarmerkte verslagen en verklaringen van x pagina's per project. Dat is voor inschrijvers enorm veel werk en dat brengt hoge kosten met zich. Ik geef een ander voorbeeld. Tijdens een aanbestedingsprocedure mogen inschrijvers vragen stellen, maar wat als zij 1500 vragen stellen? Dat komt voor. Het beantwoorden van die vragen kost een aanbestedende dienst vele weken en heel veel geld.

Misstanden zoals genoemd in deze voorbeelden willen wij in de toekomst voorkomen, niet door meer regeltjes, maar door middel van een amendement waarin de algemene bepaling is opgenomen dat partijen op grond van de onderhavige wet zorg dragen voor een zo groot mogelijke beperking van de administratieve lasten.

In het verlengde van onze opmerking over het terugdringen van administratieve lasten vinden wij het van groot belang dat het beginsel van proportionaliteit daadwerkelijk wordt toegepast in alle fases van het aanbestedingsproces. Vooral voor bedrijven uit het mkb is dit van belang om een eerlijke kans op overheidsopdrachten te maken. De Gids Proportionaliteit vinden wij in dat kader een heel goed en praktisch werkstuk dat in goed overleg tussen de verschillende belanghebbenden tot stand is gekomen. Voorkomen moet worden dat deze gids bij veel aanbestedende diensten ongebruikt in een lade verdwijnt. Wij staan dan ook sympathiek tegenover het amendement van de collega's Schouten en Ziengs om de Gids Proportionaliteit aan te wijzen als een wettelijk richtsnoer waar slechts gemotiveerd van afgeweken kan worden.

Ook het clusteren van overheidsopdrachten tot megagrote opdrachten kan verklaren waarom bedrijven uit het mkb geen gelijke kans maken op het binnenhalen van overheidsopdrachten. Ik heb deze problematiek reeds in 2007 tijdens de behandeling van de begroting van Verkeer en Waterstaat aan de orde gesteld via een motie, die is aangenomen. In die motie werd uitgesproken dat het wenselijk is om zeer terughoudend te zijn met het in één bestek onderbrengen van zeer uiteenlopende werkzaamheden en om de omvang van de werkzaamheden waar mogelijk per bestek zodanig te bepalen dat ook kleinere en middelgrote bedrijven op de werkzaamheden kunnen inschrijven. Het is dan ook goed dat hieraan in de Gids Proportionaliteit uitgebreid aandacht wordt besteed. Het is van belang dat dit een wettelijke verankering krijgt door het amendement van de leden Schouten en Ziengs.

Ik kom bij het laatste punt. Met goed aanbesteden kan de overheid een maximale maatschappelijke waarde creëren voor de samenleving. Maatschappelijke waarde kan niet altijd in euro's worden uitgedrukt. Eerder hebben mijn CDA-collega's Koopmans en Van Hijum de rijksoverheid door middel van een motie opgeroepen om bij haar aanbestedingen ook te letten op het criterium van "social return". Ik doel bijvoorbeeld op het inzetten van medewerkers die een grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Met het creëren van een maximale maatschappelijke waarde voor de samenleving bedoel ik ook maximaal waar voor je belastinggeld krijgen. Ik sluit mij daartoe aan bij het voorstel van de collega's Ziengs en Leegte. Zij spreken in hun amendement over de economisch meest voordelige inschrijving. Daarbij wordt ook gekeken naar de gebruiksfase van een product en naar de duurzaamheid.

In deze tijden van terugdringen van overheidsschulden en begrotingstekorten en van noodzakelijke bezuinigingen is dit een zeer actueel thema. Besparen is altijd nog leuker dan bezuinigen. Hoewel het doel van iedere overheidsaanbesteding ongetwijfeld is om zo veel mogelijk waar voor je geld te krijgen, in de vorm van de beste prijskwaliteitsverhouding, ontbreekt dit nog als expliciet omschreven doel in de wet. Daarom stellen wij per amendement voor om het creëren van zo veel mogelijk maatschappelijke waarde voor de uitgaven van publieke middelen als doel in de wet op te nemen.

De heer **Verhoeven** (D66):
Ik hoor de heer Koppejan zorgwekkende woorden gebruiken. Hij zegt namelijk dat aanbesteden wel degelijk tot doel heeft om geld te besparen, terwijl ik juist eerder heb betoogd dat dit tot doel heeft om de beste aanbieder voor een eerlijke prijs te vinden en om een eerlijk speelveld te creëren. Hoe wil de heer Koppejan geld gaan besparen met aanbesteden zonder die ondernemers oneerlijk

buiten te sluiten, zoals in de afgelopen jaren steeds is gebeurd?

De heer **Koppejan** (CDA):
Even voor de helderheid, mensen in dit land betalen belastinggeld en willen dat de overheid voor hen de diensten zo goed mogelijk uitvoert, met de beste prijs-kwaliteitsverhouding. Een goed aanbestedende overheid probeert de beste aanbieding te kiezen. Deze kan worden aangeboden door een midden- of kleinbedrijf of door een groot bedrijf; kortom, door wie het beste aanbod heeft. Deze twee zaken zijn niet tegenstrijdig, maar als je een overheid hebt die niet professioneel aanbesteedt, dan worden er kosten gemaakt. De heer Verhoeven heeft hier zelf aan gerefereerd en sprak over een miljard. Ik weet niet waar hij dat vandaan haalt, maar dat klonk in ieder geval groots. Kortom, het moet een gemeenschappelijk belang zijn, voor ons beiden, dat de overheid zo goed mogelijk inkoopt. Dat is zeker niet in strijd met de belangen van mkb-ondernemers, waarvan ik er zelf een ben geweest. Ik heb goede aanbiedingen gedaan en ik heb ze ook binnengehaald.

De heer **Verhoeven** (D66):
Dat is wel in strijd met wat de heer Koppejan aan het begin van zijn betoog heeft gezegd, namelijk dat hij als wanhopige ondernemer de heer Jan ten Hoopen opbelde en vroeg of dat niet een keer anders kon. Wat ondernemers graag anders willen, is dat gemeenten, provincies, scholen en semipublieke instanties allemaal grote raamcontracten maken. Zelfs het ministerie of de regering doet het. Zij maken grote raamcontracten, onder het mom van belastinggeld besparen, maar dat is niet zo, want zij sluiten een deel van de markt uit, zoals de heer Koppejan toen hij in het verleden ondernemer was. Zij sluiten ook een heleboel besparingsmogelijkheden uit om de beste aanbieder te krijgen voor een redelijke prijs. Waarom wil het CDA zo graag geld besparen door aanbestedingen maatschappelijke waarde te geven en door administratieve lasten en grootschaligheid? Waarom niet gewoon terug naar de kern, met overzichtelijke opdrachten?

De heer **Koppejan** (CDA):
De heer Verhoeven creëert een tegenstelling die er niet is. Ik denk dat het in het belang is van de ondernemer dat de overheid professioneel aanbesteedt. Ik heb ervoor gepleit om megaopdrachten niet te clusteren. Het is prima dat dit zo is verwoord in de Gids proportionaliteit, die ook een wettelijke basis moet krijgen. Wat dat betreft zijn wij het eens, maar tegelijkertijd moet de overheid wel professioneel aanbesteden. Daar valt nog veel te besparen. Ik kom hierop terug. We zien de voorbeelden in Engeland, Portugal en andere landen. Dat moet de heer Verhoeven ook willen, want hij is niet alleen verantwoordelijk voor de ondernemers, maar ook voor de belastingbetaler, die waar moet krijgen voor zijn geld.

Voorzitter. Voorbeelden in andere landen laten zien dat met gericht overheidsbeleid op het gebied van aanbestedingen belangrijke besparingen zijn te realiseren. In de praktijk zien wij grote verschillen tussen overheidsorganisaties wat betreft de mate van proportionaliteit in hun aanbestedingen. Vooral gemeenten krijgen steeds meer wettelijke taken toebedeeld; eerst in het kader van de Wmo en straks een deel van de AWBZ-zorg. Hoe worden de gemeenten straks optimaal toegerust om de verschillende uitvoeringstaken, zoals huishoudelijke hulp, zo goed mogelijk aan te besteden? Is er niet veel winst te boeken door binnen de gehele overheid meer kennis te delen wat betreft professioneel aanbestedingsbeleid? Als de minister dat met ons eens is, welke mogelijkheden ziet hij dan om deze professionaliteit te vergroten, bijvoorbeeld door een centraal kenniscentrum waar overheden terecht kunnen? We hebben al het expertisecentrum PIANOo. Hoe kan dit nog beter benut worden? Ik weet dat dit op het terrein van de minister van Binnenlandse Zaken is, maar ik hoor ook graag een reactie van deze minister.

Volgens berekeningen van de OESO wordt door de Nederlandse publieke sector jaarlijks ten minste 120 mld. uitgegeven aan goederen en diensten. Als je hierop een besparing van 5 à 10% weet te realiseren, en volgens de beroepsvereniging van inkopers in Nederland is dit mogelijk, dan spreek je over groot geld, zeg ik tegen de heer Verhoeven. Onlangs is met gericht beleid in Engeland in slechts negen maanden tijd 3,75 mld. pond, oftewel 4,31 mld. euro bespaard. Dan moet het toch ook in Nederland mogelijk zijn in een jaar tijd vele honderden miljoenen euro's te besparen met een professioneler en meer gecoördineerd inkoopbeleid? Dat gaat echter niet vanzelf. Dat vraagt van de Nederlandse overheid gericht beleid en regie. Met regie bedoelt mijn fractie dat op dit moment niemand binnen de Nederlandse overheid zich bezighoudt met overkoepelend beleid op inkoopgebied. Hoe anders is dit in Engeland waar de verantwoordelijkheid voor de overheidsinkopen belegd is bij een Cabinet Minister en de vorming van het beleid ligt bij het Cabinet Office, vergelijkbaar met het ministerie van Algemene Zaken.

Ook in landen als Italië en Portugal wordt meer regie gevoerd op de totale overheidsinkoop. Forse doelstellingen op het gebied van besparingen samen met eveneens forse doelstellingen voor het mkb-aandeel en duurzaamheid, maken dat het bedrijfsleven daar wordt uitgedaagd om met innovatieve en kostenefficiënte oplossingen te komen. De Nederlandse overheid zou kunnen leren van deze buitenlandse ervaringen. Daarom vraag ik de minister op korte termijn de mogelijkheden van extra besparingen via meer regie en professionelere inkoop nader te onderzoeken. Daarbij zou ook nadrukkelijk moeten worden betrokken wat we van andere landen kunnen leren. Verder vraag ik de minister om de Kamer voor het zomerreces van 2012 hierover te informeren. Dan kunnen met gericht beleid al in 2013 besparingen worden gerealiseerd.

Tot slot. Mocht ik na het Kamerlidmaatschap weer ondernemer worden, dan hoop ik samen met alle andere Nederlandse ondernemers veel profijt te hebben van deze wet.

□

De heer **Ziengs** (VVD):
Voorzitter. Het is prachtig om de heer Koppejan te horen vertellen over zijn arbeidsverleden als ondernemer waarin hij te maken had met aanbestedingen. Ik hoor ook in dat rijtje thuis en ik heb er ook mee te maken gehad. Hij noemt daarbij ook de naam van de heer Jan ten Hoopen, die we tegenwoordig gelukkig tegenkomen als voorzitter van Actal, onze waakhond op het terrein van regelgeving. Ik hoop dat hij zich daar ook stevig zal waarmaken.

Het heeft inmiddels erg lang geduurd. We zijn gelukkig begonnen met de behandeling van het aanbestedingswetsvoorstel, waar niet alleen wij maar ook alle ondernemers in Nederland met smart op zitten te wachten. Jaarlijks koopt de landelijke overheid voor ongeveer 120

mld. in. Dat is iets meer dan de heer Kees Verhoeven net noemde, maar volgens mij is dat wel een beetje het beeld dat we met elkaar voor ogen hebben. Het is daarom in het belang van Nederland, de belastingbetaler en het bedrijfsleven, dat dit zo goed mogelijk wordt besteed. Dat is nu niet het geval; het aantal rechtszaken dat voortkomt uit onduidelijke aanbestedingen is intussen niet meer te tellen.

Het is dus echt tijd voor een nieuwe wet. Een wet die in ieder geval de positie van de ondernemer verbetert. Ik doel dan met name op de ondernemer in het midden- en kleinbedrijf en daaronder schaar ik ook de zzp'ers, want voor de VVD is een zzp'er gewoon een ondernemer. Een wet die ertoe leidt dat aanbestedende diensten op transparante en effectieve wijze inkopen en ondernemers een goede en eerlijke kans maken op een opdracht. De VVD wil ondernemers een kans geven om op eigen en innovatieve wijze invulling te geven aan publieke opdrachten. Hiervoor gebruiken wij de kracht, de techniek en de ervaring van de markt. De nadruk moet natuurlijk liggen op het toetsen van naleving in de praktijk en een constructieve samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven, en niet op papieren verantwoording. Daarop zitten wij niet te wachten.

De huidige wet doet hiertoe een eerste stap in de goede richting, maar het kan naar onze mening nog wel wat scherper. In het flankerend beleid, de zogenaamde proportionaliteitsgids, wordt beschreven dat aanbestedende diensten uitleg moeten geven over hun keuzes. Daarnaast wordt in de gids nog een aantal zaken beschreven die van essentieel belang zijn voor een goed en gedegen inkoopbeleid. Ik denk hierbij aan het niet onnodig clusteren, minder administratieve lasten en het beter gebruik maken van kennis van de markt via de zogenaamde marktconsultatie. De huidige opzet van de gids is echter nog veel te vrijblijvend. Een uitspraak van de voorzieningenrechter in Amsterdam op 13 december 2011 spreekt boekdelen. Collega Schouten refereerde hier ook al aan. Deze uitspraak van de rechter luidde als volgt: "De voorzieningenrechter stelt voorop dat de Gids Proportionaliteit geen bindende kracht heeft en slechts de visie geeft van een aantal personen betrokken bij de aanbestedingspraktijk. Dit document bevat enkel handreikingen voor een redelijke toepassing van het proportionaliteitsbeginsel in de aanbestedingspraktijk." Samen met collega Schouten heb ik een amendement ingediend om de voorgestelde evaluatietermijn van twee jaar voor een eventuele invoering van de proportionaliteitsgids weg te nemen, en om deze gids een wettelijke basis te geven. Graag een reactie van de minister hierop.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):
Voorzitter. Die uitspraak van de rechter werd net ook aangehaald en is natuurlijk glashelder. Nieuw in de gang van zaken is dat hij, doordat hij is betrokken bij het wetsvoorstel, een zwaardere juridische lading heeft gekregen. Bij nieuwe uitspraken zou wel degelijk kunnen worden meegewogen dat in de gehele Kamerbehandeling werd gezegd dat dit een heel belangrijk uitgangspunt is. In de toekomst zal een rechter dit dus moeten meewegen. Zouden we niet kunnen en moeten afwachten hoe dit in de praktijk wordt gebracht, ook in het licht van de decentralisatie en de autonomie van gemeenten die de VVD altijd belangrijk vindt, zeker in dit kabinet?

De heer **Ziengs** (VVD):
Als u hiermee bedoelt dat wij in ieder geval een periode van twee jaar zouden moeten invoeren voor de evaluatie van een dergelijke proportionaliteitsgids, is mijn antwoord: nee, dat duurt te lang. Ondernemers moeten nú duidelijkheid hebben over hoe zij kunnen meedoen aan een aanbesteding. Daarom pleiten we er ook voor dat die proportionaliteitsgids wordt ondergebracht in de wet, zonder dat het wetteksten moeten worden. Het gaat ons puur om een verwijzing naar de desbetreffende proportionaliteitsgids.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):
Hier zit nu juist het probleem. We geven ondernemers daarmee helemaal geen duidelijkheid. In die proportionaliteitsgids staat van alles en nog wat: er staan heldere criteria in, best practices, een toets op doelmatigheid; sommige hebben een harde basis, sommige helemaal niet. Volgens mij leidt dit alleen maar tot juridisering en dus tot nog meer onduidelijkheid voor ondernemers.

De heer **Ziengs** (VVD):
Ik zou daarom de definitieve proportionaliteitsgids willen afwachten, waarin de aanbevelingen die hier nu zijn gedaan om dit duidelijker te maken, in ieder geval zijn meegenomen. Desondanks blijven we eraan vasthouden dat de proportionaliteitsgids onderdeel uitmaakt van die wet.

De heer **Verhoeven** (D66):
Voorzitter. In aansluiting hierop, omdat zowel de behandeling als de gevolgen in de praktijk van deze wet blijkbaar belangrijk zijn voor de toekomst, het volgende. Hoe ziet de heer Ziengs het voor zich om per amendement een wettelijk richtsnoer te maken voor een uitgebreide gids, met allerlei richtlijnen? Hoe hard wordt dit door zo'n toevoeging, denkt hij?

De heer **Ziengs** (VVD):
Ik ben niet degene die de wet uiteindelijk moet gaan beoordelen, dat doet de Eerste Kamer natuurlijk. Maar als we de proportionaliteitsgids duidelijk opstellen, met duidelijke richtlijnen, en in de wet een verwijzing maken naar de proportionaliteitsgids, kunnen we die volgens mij onderdeel laten uitmaken van de wet. We zullen natuurlijk het advies van de minister afwachten over de juridische hardheid hiervan, een vraag die ook u stelde in eerste termijn. Maar het amendement zoals nu opgesteld, lijkt ons wel degelijk te gebruiken.

De heer **Verhoeven** (D66):
Laat ik hier twee dingen op zeggen. Wij staan positief tegenover de proportionaliteitsgids en alles wat eraan wordt gedaan om de werkingskracht ervan zo groot mogelijk te maken. Volgens mij wil de heer Ziengs dat ook, en daarom ben ik ook erg benieuwd naar de antwoorden van de minister.

Ik ben echter nog veel benieuwder naar het antwoord van de heer Ziengs op een vraag over TenderNed. Misschien komt hij er nog op, maar ik sta hier nu toch en benut hierbij mijn vervolgvraag. Wat vindt de heer Ziengs van alle ontwikkelingen rondom TenderNed, waarover de heer Koppejan bijvoorbeeld zo laaiend enthousiast was? D66 beschouwt dit vooral als een vorm van oneerlijke concurrentie voor private initiatieven.

Ziengs

De heer **Ziengs** (VVD):
Ik denk dat TenderNed een zeer goed initiatief is, met name omdat het aanbestedingstraject door de overheid stevig is ingezet. Dit houdt in dat TenderNed in ieder geval dé basis moet zijn voor een goed aanbestedingstraject. Ook ik heb vorig jaar signalen vernomen dat TenderNed wellicht niet goed in de markt gezet zou kunnen gaan worden. Wij hebben vervolgens een presentatie van TenderNed gekregen. Daarin kregen wij het signaal dat het gewoon binnen de juiste termijnen en op de juiste manier in de markt zou worden gezet. Wat dat betreft kan TenderNed naar ik meen de oplossing zijn, of zal zij die zijn, voor de aanbestedende diensten.

De heer **Verhoeven** (D66):
Wij van ...

De **voorzitter**:
Nee, nee, nee, mijnheer Verhoeven. Ik heb u het woord niet gegeven. U bent erg creatief bij interrupties, maar helaas hebt u daardoor geen ruimte meer voor het stellen van nog een vervolgvraag.

De heer **Ziengs** (VVD):
Voorzitter, wat ben ik toch blij met u als voorzitter. Ik ben blij dat u mijn gewaardeerde collega nog even een tik op de vingers geeft. Dat doet mij deugd.

Ik zei al dat ik meen dat wij heel veel kunnen winnen en besparen door de kennis van marktpartijen beter te benutten. De huidige wet laat daartoe wel degelijk de ruimte Toch wordt van de ruimte maar mondjesmaat gebruikgemaakt. Ik wil van de minister weten hoe hij de marktconsultatie die is opgenomen in dit wetsvoorstel, beter naar voren zal laten komen. Bedrijven moeten bij elkaar over de schutting gaan kijken, maar overheden, zeker de decentrale overheden, moeten dat ook stimuleren.

Ik noem een voorbeeld. Als de minister besluit om een nieuwe auto of een computer te kopen, zal hij toch op z'n minst eerst bekijken wat de dealers op de markt te bieden hebben voordat hij iets nieuws aanschaft? De praktijk leert echter dat dit nauwelijks gebeurt. Aanbestedende diensten vragen heel vaak naar één specifiek product, zonder alternatieven te bekijken. Dit gebeurt terwijl de markt vaak al veel verder is. Het is juist door de innovatiekracht van Nederlandse bedrijven dat wij ons land er weer bovenop kunnen brengen. Geef ondernemers dan ook de kans en de ruimte om hiermee te helpen. Om dit te waarborgen in de wet, doet de VVD nog enkele voorstellen tot wijziging.

De eerste is: stimuleer innovatie. Door de overheid daadwerkelijk als de "launching customer" op te laten treden, zoals door de VVD is voorgesteld, kun je bedrijven stimuleren om met nieuwe oplossingen te komen, ook als inkopers nog niet doorzien dat er door de bedrijven op een betere of een gelijkwaardige wijze aan duurzaamheidscriteria wordt voldaan. Uiteraard kan een bedrijf terugvallen op de gebruikelijke bewijsmiddelen, zoals een certificaat. Echter, een ondernemer die aan alle eisen voldoet maar toevallig niet deelneemt aan een specifiek certificeringssysteem, krijgt met onze plannen ook een eerlijke kans. Ook de Europese wet biedt een haakje met voorstellen tot stimulering van innovatie. Hoe denkt de minister hierbij aan te sluiten in dit wetsvoorstel? Ik hoor graag een reactie.

Een tweede voorstel is, te gaan kiezen op de economisch meest voordelige inschrijving en niet op de laagste prijs. De heer Verhoeven heeft daarover ook al iets gezegd. Het gunnen op basis van economisch meest voordelige inschrijving, of EMVI, is een stap naar innovatie, duurzaamheid en een betere besteding van overheidsgelden. De overheid moet bij het gunnen van een opdracht dan ook niet langer kijken naar de laagste prijs van een product of een dienst, maar kiezen voor de totale levenskosten. Zij moet kijken naar de levenscyclus in plaats van naar de aanschafwaarde. Zij moet kijken naar de duurzame oplossingen in plaats van naar de voordelen op korte termijn. Dat is letten op de economisch meest voordelige inschrijving. Omdat er op dit moment in Europa ook sprake is van beweging op het terrein van een nieuwe aanbestedingswet, waarbij het goed mogelijk is dat het laagsteprijsprincipe volledig uit wet zal worden geschrapt, wil ik de minister vragen om zich hiervoor in Europa in te zetten. Ik wil hem vragen om de mogelijkheid tot laagste prijzen uit de Nederlandse wet te schrappen zodra hiertoe de mogelijkheid is ontstaan en Europese wetgeving dit toelaat. Voor de tussentijd stel ik een wijziging voor waardoor de aanbestedende dienst eerst moet bezien of gunnen op basis van EMVI mogelijk is.

Verder vraag ik de minister om de bestaande 800 productcriteria, die door PIANOo zijn ontwikkeld en die een dooddoener zijn voor innovatief en doelmatig aanbesteden, per direct in de prullenmand te gooien. Door de aanbesteding te veranderen van productgericht naar doelgericht, kunnen wij veel beter profiteren van de innovatiekracht en de mogelijkheden die de markt ons te bieden heeft. Hierdoor scheppen wij de mogelijkheden en steunen wij innovatie en vooruitgang.

Mijn volgende punt gaat over de administratieve lasten. Ondernemers die meedingen naar een aanbesteding, moeten momenteel stapels documentatie overleggen waaruit moet blijken dat zij aan alle eisen en criteria voldoen. Die documentatie moeten zij overleggen nog voordat zij daadwerkelijk de opdracht hebben gekregen. Dit kost niet alleen bakken geld, maar het zorgt ook voor de nodige irritatie. Het lijkt mij duidelijk dat ondernemers juist zo veel mogelijk vrijheid moeten krijgen, mits zij aan de gestelde eisen voldoen. Door een aanpassing van de zogenaamde "eigen verklaring" kan niet alleen deze problematiek worden aangepakt, maar kunnen ook de administratieve lasten nog verder dalen. Door de wetswijziging die de VVD voorstelt, hoeven ondernemers straks niet meer vooraf te laten zien dat zij over de juiste certificaten beschikken, maar mogen zij in de zogenaamde eigen verklaring aangeven dat zij voldoen aan de gestelde eisen. Indien zij aan een aanbesteding willen meedoen, moeten zij vervolgens desgevraagd kunnen laten zien dat zij aan de eisen voldoen. Het risico is uiteraard voor de ondernemer, indien hij daaraan niet blijkt te voldoen.

Ik stel nog twee punten aan de orde. Juist door het stellen van dit soort eisen en criteria worden ondernemers nu vaak buitengesloten. Tijdens een eerdere behandeling hebben wij al gevraagd, ervoor te zorgen dat er een expertcommissie komt. De Europese wet zal dat waarschijnlijk ook "vragen", zoals mijn collega's al in andere vormen hebben aangedragen. Het moet een expertisecommissie zijn waar bedrijven terecht kunnen met klachten vanwege onterechte uitsluiting en onrechtmatige eisen, alsmede met zaken die verder gaan dan de aanbesteding zelf, bijvoorbeeld oneigenlijke contractvoorwaarden. Daarin wordt de gehele verantwoordelijkheid terecht afgeschoven op de ondernemer. Om een stap naar de rechter te voorkomen en geld te besparen, zeg ik in dezen, ben ik

van mening dat het noodzakelijk is dat deze commissie met experts tanden krijgt. In geval van terechte klachten of een onterechte afwijzing van ondernemers, moet het mogelijk zijn om in te grijpen. Hoe denkt de minister hieraan invulling te geven? Zal hij zich ook in Europa gaan inzetten voor een instantie met tanden? En op welke manier denkt de minister de gevallen aan te pakken waarin oneerlijke contractvoorwaarden worden gevraagd? Het staat gedeeltelijk in de proportionaliteitsgids, maar daarover hebben we het al gehad: dat is niet altijd even hard.

Ik ga afronden. Met de eerder genoemde verbeteringen kunnen we naar de verwachting van de VVD-fractie tot een wet komen die een goede basis biedt voor de toekomst. De toegang voor het mkb is gewaarborgd, maar ik stel daarover desalniettemin een korte vraag. In het Europese voorstel staat dat iedere aanbesteding toegankelijk zal moeten zijn voor het mkb. Ik voeg daaraan toe dat het zelfs zo zou moeten zijn dat iedere provincie of gemeente zo ver moet gaan dat zij een doelstelling opneemt waaruit blijkt wat het percentage aan aanbestedingen per jaar is dat naar het mkb zou moeten gaan. Dat moet gebeuren in de vorm van het "comply or explain"-principe om duidelijk te maken waarom ze die doelstelling wel of niet behaald hebben. Hiermee kunnen we de overheid uitdagen om de motor van onze economie, het lokale mkb, te stimuleren.

□

Mevrouw **Gesthuizen** (SP):
Voorzitter. Het is natuurlijk nooit prettig als wetgeving waarnaar de samenleving snakt, erg lang op zich laat wachten. Wellicht weet het grootste deel van de mensen in Nederland niet wat aanbestedingen precies zijn, maar desalniettemin is het een belangrijk thema en het is eigenlijk ook heel simpel: het is de overheid achter het winkelwagentje in de winkel die inkopen doet en zij betaalt met de knip van de belastingbetaler alsmede met die van de consument: de zieke, de oudere, de jongere en alle anderen in ons land die enerzijds betalen voor diensten die de overheid inkoopt en die anderzijds daarvan gebruikmaken. Wij hebben het over het aanleggen van wegen, overheidsgebouwen, publieke diensten en alle andere publieke voorzieningen. Iedereen begrijpt natuurlijk direct dat het om heel veel geld gaat. Volgens de minister gaat het om 60 mld., maar naar mijn idee gaat het om veel meer geld.

De afwijzing van het wetsvoorstel over de aanbesteding door de Eerste Kamer was voor mij dan ook aanleiding om te hopen dat we op zeer korte termijn opnieuw zouden spreken over een nieuw wetsvoorstel dat de problemen op het gebied van overheidsopdrachten aanpakt. Helaas heeft het iets langer geduurd. Intussen hoor ik – dat gebeurt al sinds ik volksvertegenwoordiger ben – klachten van ondernemers over de moeizame gang van zaken met de overheid als opdrachtgever. Net zo lang hoor ik klachten van overheden. Zij zeggen dat het ook voor hen verre van optimaal functioneert. Daarmee wil ik zeggen dat het goed is dat er een nieuw wetsvoorstel voorligt. Dat is reeds geschreven door de voorganger van de huidige minister van Economische Zaken. Laat ik dan ook beginnen met een paar positieve opmerkingen over het voorstel.

Ik ben er zeer verheugd over dat in het wetsvoorstel duidelijk en onomwonden is geformuleerd waar de schoen wringt. Ik zag een uitvoerige opsomming van dingen die niet goed gaan bij aanbestedingen, bijvoorbeeld dat ondernemers onvoldoende mogelijkheden hebben om voor de overheid te kunnen werken: er worden te hoge eisen gesteld. Die zijn regelmatig zelfs onmogelijk om aan tegemoet te komen. Ondernemers weten niet waaraan zij eigenlijk moeten voldoen. Ze moeten te veel stukken inleveren, termijnen zijn te lang of te kort et cetera. Het is heel goed om een zo duidelijke probleemanalyse op papier te hebben. Ik complimenteer het kabinet daar dan ook echt mee. Eigenlijk staat alles daar wel in.

Ik vind het ook goed dat zo duidelijk wordt gesteld dat het belangrijk is dat alle ondernemers in principe gelijke toegang moeten hebben tot overheidsopdrachten en dat ook aangegeven wordt waarom dat moet. Dat is immers ook in het belang van de overheid. Deze heeft dan namelijk veel keus en kan de beste kwaliteit voor een goede prijs krijgen. Het is ook in het belang van de ondernemers, die zo niet kunnen worden achtergesteld of voorgetrokken. Zo worden goed ondernemerschap en innovatie bevorderd en zelfs beloond.

Voor mijn fractie is het dus heel duidelijk dat het er niet alleen om gaat dat Europa bepaalt wat goed is voor ons of voor de markt. Onze eigen portemonnee en onze eigen economie zijn er ook bij gebaat. Dat geldt ook voor onze burgers. Zij maken namelijk gebruik van de hoogstaande diensten, leveringen en werken die door de overheid worden aangeschaft.

Voor de SP-fractie is het belangrijk dat aanbesteding geen publiek middel is waarmee marktwerking wordt opgedrongen aan een publieke sector die zich niet leent voor concurrentie. We hebben overigens zelf met de wetten-Kant het voortouw genomen om dat te voorkomen: geen aanbestedingsplicht in de thuiszorg. De zorg is namelijk geen markt. Zo zijn er meer voorbeelden waarbij marktwerking een aantasting is of zou zijn van de kwaliteit, de continuïteit en de solidariteit binnen publieke diensten. We willen geen concurrentie waar samenwerking meer op haar plaats is. Daarvoor blijven wij staan.

Concurrentie op de vrije markt is goed, maar mag niet over de rug van werknemers gaan. We willen geen concurrentie op arbeidsvoorwaarden. Hoe wil de minister deze bestrijden? Moeten we het met dit wetsvoorstel alleen hebben van de aansporing om voor de economisch meest voordelige inschrijving te kiezen of is de minister van plan dit ook nog op andere manieren af te dwingen?

Daarnaast zijn noch de overheid noch bedrijven erbij gebaat als er wordt aanbesteed wanneer dat niet nodig is. Onnodig aanbesteden zorgt namelijk voor onnodige bureaucratie. Ik denk dan bijvoorbeeld aan de tolk- en vertaaldiensten die voor politie en justitie worden verricht. De SP-fractie heeft hierover al vaak vragen gesteld. Het is heel jammer en ook kwalijk dat deze diensten worden aanbesteed. Door de eisen die worden gesteld en door het samenvoegen van alle opdrachten tot een paar grote, vallen de beste tolken en vertalers juist uit. Penny wise, pound foolish, zei een tolk-vertaler Engels tegen mij. Ik hoor graag een reactie hierop van de minister.

Een van de dingen die in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel worden geconstateerd, is dat er op bestuurlijk niveau te weinig aandacht is voor aanbestedingen. Dat klopt. Dat leidt dus niet alleen tot pijn bij de ondernemers, maar ook tot frustratie bij menig ambtenaar. Bij het PIANOo-congres dat ik afgelopen voorjaar bezocht, inmiddels dus bijna een jaar geleden, sprak ik verschillende medewerkers van overheden die zeiden dat ze ondanks hun expertise op het gebied van inkoop onvoldoen-

de worden gehoord bij de bestuurders en de top van het ambtelijke apparaat van hun organisatie. Het komt er uiteindelijk toch weer op neer, zeiden ze, dat er in tijden van bezuinigingen gewoon maar één credo geldt: zo goedkoop mogelijk inkopen.

We voeren in de Kamer al jaren een discussie over de vraag wat een goed inkoopbeleid is. Natuurlijk is het onverstandig om te zeggen dat de overheid dan maar te hoge prijzen moet betalen. We zijn het er echter toch ook over eens dat de goedkoopste oplossing niet altijd de beste is? Als consument weet ik dat ook. Bij de ene winkel betaal ik een tientje meer, maar mag ik terugkomen als het product niet werkt zoals verwacht en word ik netjes geholpen. Bij een andere winkel krijg ik een uitgebreide uitleg over de wijze waarop ik een product het beste kan gebruiken en betaal ik graag € 3 extra. Bij de ene winkel weet ik dat de kwaliteit van een kledingstuk zodanig is dat dit geen vijf wasbeurten overleeft, terwijl kleding uit een andere winkel na jaren intensief gebruik nog altijd als nieuw oogt. De minister is het hopelijk met mij eens dat we moeten stimuleren dat de expertise over inkoop bij overheden moet worden opgebouwd, bijvoorbeeld met ondersteuning van PIANOo, en dat deze expertise vervolgens ook moet worden benut. Ik hoor graag een reactie van de minister. Hoe gaat de minister zijn collega's en andere bestuurders ervan doordringen dat deze zaak heel belangrijk is?

Ik vond het dramatisch om te lezen dat een aanbestedende dienst eisen stelt die hij vervolgens niet kan controleren. Dan zijn deze dus eigenlijk overbodig. In 85% van de aanbestedingen vraagt men om bewijsstukken van technische aard en beroepsbekwaamheid waaraan geen eis is verbonden. Men weet dus niet wat men vraagt en waarvoor, maar voor de zekerheid vraagt men het toch maar even. Dit benoemt de minister uitgebreid in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel, dus is hij er zelf ook van doordrongen – zo neem ik aan – dat dit belachelijk is en dat dit moet veranderen.

Ik heb daarover wel een aantal vragen en opmerkingen. De gemeente Den Haag werkt met een aanbestedingspaspoort. Dat betekent dat een ondernemer bij een inschrijving voor een opdracht de benodigde stukken aanlevert bij de gemeente. De gemeente slaat deze vervolgens op in een paspoort van diezelfde ondernemer. De ondernemer krijgt een paspoortnummer en moet bij een inschrijving voor een aanbesteding voortaan alleen maar zeggen: dit is mijn paspoortnummer; daarin zult u lezen dat ik in ieder geval voldoe aan die en die eisen en dus in aanmerking kom voor het uitvoeren van deze opdracht. Dat is hartstikke mooi. Wanneer wordt zoiets gemeengoed bij alle Nederlandse gemeenten?

Een ander punt is het onderscheid dat wordt gemaakt tussen opdrachten die Europees worden aanbesteed en opdrachten die buiten de toepassing van de Europese richtlijn vallen. Die opdrachten worden mogelijk nationaal, dus vrijwillig, aanbesteed. Die laatste categorie is de grootste. Het grootste deel van de inkopen van de overheid valt niet onder de Europese richtlijn, vaak omdat de opdracht onder de drempelwaarde zit. De minister stelt dat transparantie en gelijke behandeling echter ook hierop van toepassing zijn, maar dat toepassing van die uitgangspunten niet mag leiden tot een onevenredige toename van lasten of een beperking van de ruimte voor aanbestedende diensten of speciale sectorbedrijven om maatwerk toe te passen. Hij schrijft: daarom is de reikwijdte van transparantie en gelijkheid bij toepassing op deze opdrachten beperkter. Wil de minister dat hier nader toelichten? Ik begrijp dat namelijk niet helemaal. Waarom zou de transparantie minder mogen zijn als men kiest voor een nationale openbare aanbesteding?

De minister schrijft verder in zijn wetsvoorstel dat aan de inschrijvers, de ondernemers dus, uitsluitend eisen, voorwaarden en criteria mogen worden gesteld die in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht. Dit is voor mij een heel belangrijk punt. Het heeft namelijk alles te maken met de proportionaliteit. De grootste klacht die ik ontving van ondernemers, heeft hiermee te maken: waarom worden wij uitgesloten van een opdracht die wij in feite best zouden kunnen uitvoeren? Ja, waarom? Er zijn twee problemen. Ten eerste worden eisen gesteld die niet in verhouding staan tot de opdracht. Dat hebben we ook in de memorie van toelichting kunnen lezen. Ten tweede worden opdrachten regelmatig tot een reuzenklus gesmeed. In beide gevallen komt het erop neer dat een groot deel van het bedrijfsleven niet langer in staat is mee te dingen, omdat het niet aan de eisen voldoet. Dat is kwalijk omdat die eisen niet altijd terecht zijn. Er worden eisen gesteld aan omzet, ervaring, termijnen en aan documenten, die geleverd moeten worden. Hoe hoger, hoe gekker en hoe onevenrediger de eisen zijn, des te moeilijker wordt het voor midden- en kleinbedrijven om deel te nemen. Dat geldt natuurlijk nog sterker wanneer verschillende opdrachten, die afzonderlijk prima door midden- en kleinbedrijven kunnen worden uitgevoerd, worden samengepakt, geclusterd en dan als reuzenklus, als monsteropdracht, in de markt worden gezet, met als gevolg: klus te groot, eisen te hoog voor het mkb, jammer dan. Er wordt gegund aan een van de grote spelers op de markt. Daarbij is er veel minder keus. Die huurt dan op zijn beurt weer diezelfde mkb-ondernemer in om het werk uit te voeren. Bravo! Helaas gebeurt dat ook nog eens tegen veel belabberder voorwaarden dan de voorwaarden die de overheid zelf hanteert. Ik vind dat afschuwelijk. Dit is gewoon het uitknijpen van het mkb en zeker ook van de zzp'ers.

Ik heb het wetsvoorstel dat we vandaag bespreken, echt gespeld. Ik heb alle goede intenties die eruit spreken, enorm verwelkomd. Maar ik ben teleurgesteld over twee zaken. Dat heeft te maken met het feit dat de problemen rond absurde eisen en clustering niet afdoende, niet goed worden aangepakt. Er staat namelijk geen onomwonden clusterverbod in het wetsvoorstel. Daartoe hebben de heer Verhoeven en ikzelf dan ook een amendement ingediend. Maar ook is er op het belangrijkste punt, de proportionaliteit, onvoldoende duidelijkheid.

Ik begon daarstraks mijn betoog met te zeggen dat we voort moeten maken met dit belangrijke wetsvoorstel. Maar we gaan ons nu toch in een te vroeg stadium uitspreken over de tekst. Het is immers nog onvoldoende duidelijk wat de definitieve inhoud van verschillende documenten zal zijn. Daar komt nog bij – dit is het belangrijkste – dat ik er veel waardering voor heb dat er met heel wat polderen een gids is gemaakt. Dat meen ik oprecht. Ik wil niets afdoen aan de intenties en ook niet aan de kwaliteit van alle mensen die hebben mee geschreven aan en meegedacht over de proportionaliteitsgids, maar ik heb twee grote bezwaren tegen dit stuk, nog afgezien van wat ik net al noemde.

Allereerst is de tekst van de gids op veel punten veel te vaag naar mijn smaak. Ik lees één voorbeeld voor van een tekst uit de gids. Excuus, voorzitter, ik heb dat papiertje laten liggen. Dit houdt de minister nog van mij tegoed.

Ik weet het nog wel uit mijn hoofd. Het ging om de formulering: in principe zijn omzeteisen die de 300% overschrijden, disproportioneel. Daar kun je binnen de politiek best een boom over opzetten, maar ik vraag mij echt af hoe het moet als er uiteindelijk een rechtszaak komt waarin een rechter een omzeteis die wellicht op 400% is gesteld, moet toetsen aan de formulering zoals die in de proportionaliteitsgids staat: 300% is normaal gesproken een redelijke eis, maar daar kan van afgeweken worden. Wat moet een rechter daarmee in een individuele aanbesteding?

De heer **Ziengs** (VVD):
Zou mevrouw Gesthuizen ervoor voelen om de hele omzeteis te laten vervallen, zoals in feite in Europa straks ook wordt voorgesteld in een aanbestedingswet? Een omzeteis is immers een prachtige eis, maar als ex-ondernemer weet ik ook dat, als je iets voor een miljoen inkoopt en je het weer voor een miljoen verkoopt, je een miljoen omzet hebt en dan heb je nog niks verdient. Dat schiet dus niet echt op. Vandaar mijn vraag: zou mevrouw Gesthuizen daar iets voor voelen?

Mevrouw **Gesthuizen** (SP):
Ik weet even niet of de heer Ziengs dit ook heeft vervat in een amendement. Dat staat mij niet helder voor de geest. Ik kan mij voorstellen dat er een voorstel komt waar ik heel welwillend over zou denken.

De heer **Ziengs** (VVD):
Er is nog geen voorstel op dat gebied, maar ik vraag of mevrouw Gesthuizen daar iets voor zou voelen.

Mevrouw **Gesthuizen** (SP):
Aan de ene kant is de grondgedachte hierachter dat het een risico is als een bedrijf te afhankelijk is van één opdrachtgever. Aan de andere kant zegt het niet zo veel als iemand wel aan die omzeteis voldoet. Dat ben ik vermoedelijk met de heer Ziengs eens. Die eis is ook nog eens gemakkelijk te omzeilen. En bepaalde bedrijven voeren ondanks die omzeteisen inderdaad uitsluitend voor de overheid opdrachten uit. Dus nogmaals, als er een serieus voorstel van de heer Ziengs komt met een tekst die in de richting gaat van het afschaffen van de omzeteisen, dan sta ik daar zeker welwillend tegenover.

De **voorzitter**:
Gaat u verder met uw betoog.

Mevrouw **Gesthuizen** (SP):
Dank u, voorzitter. En excuus dat ik het even uit mijn hoofd moest doen, maar dit komt doordat het alweer een tijdje geleden is dat het wetsvoorstel voorlag.

De **voorzitter**:
Nou, het lukte.

Mevrouw **Gesthuizen** (SP):
Het lukte toch. Graag krijg ik een reactie van de minister op het volgende. Stel dat je een rechter confronteert met zaken die in een gids staan waarvan vooralsnog de juridische status ook nog eens onduidelijk is. En stel dat je die rechter vraagt een en ander te toetsen aan iets waaruit je niets hards kunt afleiden. Dan vrees ik dat wij als wetgever het probleem over de schutting kieperen. Mij is echt onduidelijk wat de juridische status is van deze gids. Het is geen wet. Het is een richtsnoer, een handreiking. De rechter ziet het dus al aankomen. Hij krijgt straks, als er eenmaal een definitieve gids komt, twee kibbelende partijen voor zich. Dan zegt de een: hij moet zich aan de regels houden en dat doet hij niet. En dan zegt de ander: ik heb alle reden om hier van de regels af te wijken. Dan moet die rechter zich baseren op een boekje dat geen wet is en waarin wordt gesteld dat alles boven de 300% disproportioneel voorkomt. Zo staat het in de wet: voorkomt. Wat moet die rechter dan? Erger nog, op welke rechtszekerheid kunnen ondernemer en overheid zich eigenlijk baseren? Graag krijg ik een reactie van de minister op al deze punten omtrent proportionaliteit.

Het is ook nog niet duidelijk hoe het staat met de andere richtsnoeren. Hoe staat het met de klachtenregeling? Waar, wanneer, wie? Ook wat de aanbestedingsexperts betreffen, die voordat partijen naar de rechter stappen, tussenbeide moeten komen, vraag ik: waar, wanneer en wie?

Mevrouw **Schouten** (ChristenUnie):
Mevrouw Gesthuizen zegt terecht dat onduidelijk is wat de juridische status is van de Gids Proportionaliteit. Is zij het met de ChristenUnie erover eens dat wij die beter moeten verankeren in de wet? En is zij het daarom ook eens met het amendement dat ik samen met de heer Ziengs heb ingediend?

Mevrouw **Gesthuizen** (SP):
Ik kan het nog mooier stellen: de ChristenUnie is het met de SP eens. Als mevrouw Schouten een aantal maanden geleden het opinieartikel in het FD had gelezen van de heer Verhoeven en mijzelf, had zij kunnen zien dat wij zeer ongelukkig zijn met de vage juridische status van de proportionaliteitsgids. Maar met alleen een wettelijke verankering van de proportionaliteitsgids zijn wij er nog niet. Vandaar ook het amendement om te komen tot een onomwonden clusterverbod. Ik hoop dat mevrouw Schouten dus op haar beurt weer steun zal geven aan een amendement dat onder andere door de SP-fractie is ingediend.

Mevrouw **Schouten** (ChristenUnie):
Ik heb in mijn tekst al aangegeven dat ook wij vinden dat het clusterverbod duidelijker in de wet moet komen. Wat dat betreft, kan ik mevrouw Gesthuizen geruststellen.

Mevrouw **Gesthuizen** (SP):
Mooi.

Mevrouw **Schouten** (ChristenUnie):
Maar wat is er volgens mevrouw Gesthuizen dan nog nodig voor die extra stap? Zij zegt dat dit het nog niet is, maar wat moet er behalve het clusterverbod dan wellicht nog meer gebeuren?

Mevrouw **Gesthuizen** (SP):
Ik heb net al uitvoerig aangegeven, zij het met wat haperen, dat een aantal formuleringen in de proportionaliteitsgids mij te vaag zijn. Dat geldt zelfs als ze wettelijk verankerd worden. Stel dat een opdrachtnemer voldoet aan een omzeteis van 300%, maar dat een opdrachtgever een omzeteis stelt van 350% van de waarde van de opdracht. De rechter moet dan zelf gaan bepalen of de opdrachtgever – degene die de opdracht in de markt heeft gezet – in dat geval terecht van de maximale omzeteis is afgeweken. In de proportionaliteitsgids staat niet eens

dat het daadwerkelijk altijd disproportioneel is om meer dan 300% te eisen. Er staat namelijk dat disproportionaliteit voorkomt. Ik vrees voor juridisering, waarbij we het probleem simpelweg bij de rechter over de schutting kieperen. Ik zou daar heel ongelukkig mee zijn en zie dus graag dat dit helderder en scherper geformuleerd wordt. Ik hoop dat dit antwoord voldoende is.

Ik vraag de minister duidelijker te omschrijven wat proportioneel is en wat niet. We moeten gewoon kiezen, want we kunnen niet de kool en de geit sparen. Als we dat wel doen, ontstaat onhoudbare juridisering. Bovendien zie ik straks de Eerste Kamer weer met dezelfde argumenten komen als toen zij het wetsvoorstel afwees. Deze constructies zijn te vaag. Het is onvoldoende duidelijk hoe dit wetsvoorstel in elkaar zit. Zoals gezegd is dit wetsvoorstel belangrijk. Het gaat om een gigantisch bedrag en heel veel ondernemers maken gebruik van de diensten. Voordat we hierover kunnen besluiten, moet een aantal zaken echt duidelijk worden.

Ik heb een aantal slotopmerkingen. Ik begrijp dat de geldigheidstermijn van de gedragsverklaring aanbesteden twaalf maanden zal zijn. Ik vind dat kort. Waarom kiest de minister niet voor een langere periode, van bijvoorbeeld 24 maanden?

Ook heb ik al gezegd dat ik onnodig aanbesteden wil voorkomen. Ik vraag de minister dan ook om PIANOo nog een extra opdracht te geven. Laat het expertisecentrum ook werk maken van het informeren van diensten en sectoren over 2b-diensten, zodat overbodig aanbesteden wordt voorkomen. Met die bureaucratisering schiet immers niemand iets op.

Tot slot geef ik een voorbeeld. Veel flexibel werk dat door gemeenten via uitzendbureaus wordt uitbesteed, wordt in een opdracht gegoten met daarbij de plicht om 5% social return te leveren door mensen die al lange tijd werkloos zijn aan het werk te krijgen. De praktijk leert echter dat diezelfde gemeenten vervolgens zeggen dat moeilijk bemiddelbare mensen niet voor hun opdracht ingezet mogen worden. Ik vraag een reactie van de minister, waarin hij ook aangeeft of hij de mening deelt dat het 2b-regime voor niet-openbare aanbestedingen dit oplost. Op dit punt overweeg ik een motie in te dienen.

De heer **Van Bemmel** (PVV):
Ik ben blij dat u positief staat tegenover het voorstel dat wij waarschijnlijk in de tweede termijn indienen over het laten vervallen van de omzeteis. Ik heb daarnaast een vraag. Het bedrijfsleven kan 0,5 mld. verdienen als we niet meer al die afvinklijstjes met duurzaamheidscriteria hanteren. U had het iets eerder in uw betoog over PIANOo. De duurzaamheidscriteria zijn van PIANOo en SenterNovem. Deelt u onze mening dat deze wel een keer mogen komen te vervallen en dat we dit op een andere manier zouden moeten gaan doen?

Mevrouw **Gesthuizen** (SP):
Begrijp ik hieruit goed dat de fractie van de PVV zegt: duurzaamheid vinden wij niet belangrijk?

De heer **Van Bemmel** (PVV):
Nee, dat zeggen wij niet. Wij zeggen dat dat iets is waarmee het bedrijfsleven kan komen.

De **voorzitter**:
Mag ik u vragen om via de voorzitter met elkaar te debatteren?

De heer **Van Bemmel** (PVV):
Voorzitter, dank u wel voor deze terechtwijzing.

Nee, dat zeggen wij niet. Wij vinden het beter als de markt dat oplost. De markt kan bepaalde doelen stellen, in plaats van te werken met al die criteria. Die kosten zowel de overheid als het bedrijfsleven ontzaglijk veel tijd en geld. Er is wel eens berekend dat dat neerkomt op 0,5 mld. Dat lijkt mij dus een goed idee.

Mevrouw **Gesthuizen** (SP):
Dat bedrag van 0,5 mld. zegt mij niet heel veel. Goed, er is weleens iets berekend, maar het is eigenlijk lastig te schatten. Ik ben het echter wel met de grondtoon uit het betoog van de heer Van Bemmel eens en ik begrijp hem nu goed. Hij zegt dat het beter is om in goed overleg te bepalen wanneer iets biologisch, duurzaam of economisch voordelig is dan van tevoren rigide criteria op te leggen. Als we echter geen enkel criterium hanteren, gaan we een beetje zwemmen met z'n allen. Dat kan zich wreken. Dat duwt bedrijfsleven en overheid weer zo ver richting vooroverleggen en besprekingen dat weer een heel ontransparant proces kan ontstaan. We drijven dan weer wat af van wat we met dit wetsvoorstel onder andere willen, namelijk een transparante besteding van overheidsgelden.

De heer **Van Bemmel** (PVV):
Voorzitter. Ik heb nog een vervolgvraag.

De **voorzitter**:
Mijnheer Van Bemmel, u hebt al twee keer geïnterrumpeerd, maar vooruit.

De heer **Van Bemmel** (PVV):
Ik moet u corrigeren; mevrouw Gesthuizen vroeg een verduidelijking.

De **voorzitter**:
Dat klopt, maar dat ging allemaal niet via de voorzitter. Maar ik geef u de kans voor een vervolgvraag.

De heer **Van Bemmel** (PVV):
U bent heel genereus, voorzitter.

Dat is mooi. Wij willen dat de markt dit gaat doen. De relevante partijen komen met iets. Eventueel – het hoeft niet – zou dat in een AMvB kunnen worden vervat. Daar kan dan door de aanbestedende dienst naar worden verwezen. Die kan bijvoorbeeld zeggen: wij willen duurzaamheid op nummer twee; klaar. Men moet daar dan aan voldoen. De marktpartijen doen dit; de overheid dicteert het niet. Is mevrouw Gesthuizen het met die grondhouding eens? Ik probeer het een beetje duidelijk te krijgen.

Mevrouw **Gesthuizen** (SP):
De heer Van Bemmel stelt het nu weer zo scherp dat ik denk: als we alleen de markt gaan laten bepalen wat duurzaam is en alleen de kar laten trekken, dan voel ik er toch weer minder voor. Ik vind dat de overheid ook best een beetje mag sjorren en mag zorgen dat het allemaal wat duurzamer wordt. Ik weet dat de PVV-fractie daar niet zo veel mee heeft, omdat zij in feite het klimaatprobleem ontkent, maar ik denk dat er toch wel iets voor te zeggen is dat ook de overheid een duit in het zakje doet en bepaalde eisen stelt ten aanzien van duurzaamheid.

Gesthuizen

De **voorzitter**:
Als laatste voor de schorsing is het woord aan de heer Dijkgraaf van de SGP.

□

De heer **Dijkgraaf** (SGP):
Voorzitter. Aanbesteding is van alle tijden. Ik neem u mee terug naar 3000 jaar geleden. Koning Salomo bouwde de tempel in Jeruzalem. Hij had werknemers tekort en haalde die uit het buitenland. Hij ging enkel voor topkwaliteit. Hij zei: ik wil die kwaliteit graag hebben; zeg maar hoeveel salaris uw werknemers moeten hebben. Dat waren rijke tijden. Nu zal men denken dat dit ouderwets is, maar ik heb het in mijn aanbestedingspraktijk, in de tijd dat ik bij de Erasmus Universiteit een bv mocht leiden samen met de algemeen directeur, verschillende keren meegemaakt dat we ook zo'n proces hadden. Dit kwam overigens uit het kapitaalkrachtige bedrijfsleven en niet bij de overheid vandaan. Er werd simpelweg naar kwaliteit gekeken, waarna aan het eind werd gezegd: zeg maar wat het tarief is. Het zou mooi zijn als dat zou kunnen, mits men inderdaad de goede kwaliteit selecteert. Tegelijkertijd moeten we echter de broekriem aanhalen, zoals de heer Verhoeven duidelijk heeft aangegeven. Dan gaat het natuurlijk wel om de juiste verhouding tussen kwaliteit en prijs. Je zou verwachten dat gemeenten vanzelf gemotiveerd zijn om zo weinig mogelijk barrières voor concurrentie te hebben. De praktijk is echter anders. De praktijk is weerbarstig en laat zien dat we een aanbestedingswet nodig hebben. Ik geef zes overwegingen waarvan ik graag hoor of de minister deze deelt.

Ten eerste noem ik het doel van de aanbesteding. Het doel is het behalen van een zo hoog mogelijke maatschappelijke winst. Daarover is iedereen het eens. Als je echter naar de tekst kijkt, zie je dat deze heel veel gaat over instrumenten en over de vraag hoe we die maatschappelijke winst moeten bereiken, maar dat het doel onvoldoende wordt vastgelegd. Prof. dr. Jan Telgen heeft dit ook geduid. Het amendement op stuk nr. 46, dat de heer Koppejan heeft ingediend, zou de fractie van de SGP zeer steunen, maar ik hoor graag wat de minister van het amendement vindt.

Ten tweede staat het wetsvoorstel niet op zichzelf maar heeft het een hele historie. Ik denk aan de bouwfraude en het verwerpen van het oorspronkelijke wetsvoorstel in de Eerste Kamer. Laten we dat vooral niet vergeten zodat we voorkomen dat dit nog een keer gebeurt. De volgende knelpunten zijn toen op tafel gelegd: gebrek aan handhaving en naleving, disproportionele eisen en gebrek aan uniformiteit. Dat zijn heel belangrijke toetscriteria.

Ten derde: als je naar die tientallen miljarden euro's aan omzet kijkt, zou je kunnen zeggen dat het aantal rechtszaken wel meevalt. Hier is echter al eerder aangegeven dat dit slechts een halve waarheid is. Men zal niet snel zijn toekomstige opdrachtgever voor de rechter dagen. Daar zitten grote belemmeringen in. In gesprekken met ondernemers, bemerk je grote frustraties. Dat hoor ik van de heer Koppejan, dat hoor ik van de heer Ziengs en dat is ook mijn eigen ervaring, zeker als je naar de Europese situatie kijkt. Ik herinner me echter ook raamcontracten bij overheden waarvan ik dacht: lieve help, wat een boekwerken moet je volschrijven met dingen waar het helemaal niet over gaat. Ik kom nog even terug op de omzeteis. Misschien moeten we daar nog eens even goed naar kijken, want soms worden heel mooie, innovatieve, kleine ondernemers op deze manier buiten spel gezet.

Ten vierde moeten we juridisering voorkomen. Inkopers en ondernemers, niet de aanbestedingsjuristen, moeten met elkaar om tafel.

Ten vijfde moeten we ook niet vergeten dat de autonomie en de verantwoordelijkheid van decentrale overheden nu een belangrijk uitgangspunt zijn, ook van dit kabinet. We moeten niet doorschieten naar een situatie waarin we alles maar voorschrijven. Ook de gemeenteraden spelen een belangrijke rol, evenals de accountants die erbij betrokken zijn en de VNG. Hier wordt wel gedaan alsof de VNG alleen een belangenbehartiger is: gelukkig maar. Gemeenten zijn natuurlijk nog wel – dit zeg ik tegen de heer Verhoeven – heel belangrijke partners in de totstandkoming van veel beleid in dit land. Laten we de lokale democratie ook serieus nemen.

Ten zesde noem ik professionaliteit. Zonder professionaliteit wordt het niets. Is het in deze tijden van bezuiniging geen zorgpunt, zo vraag ik de minister, dat we juist aan de inkoopkant te weinig professionaliteit overhouden om de inkoop goed te doen? We hebben misschien wel heel goede regels maar uiteindelijk komt het ook aan op de mensen en de uitvoering. De SGP deelde de stevige kritiek van de Raad van State op het oorspronkelijke wetsvoorstel. Daarom waren wij ook blij met de nota van wijziging. De Raad van State noemde: onvoldoende onderbouwing, geen aanpak van versnippering en verkokering, onvoldoende aandacht voor naleving en handhaving. Wat de SGP-fractie betreft is de nota van wijziging een stuk beter. Wij waarderen de uniformering. Ook waarderen wij de brede toepassing van het proportionaliteitsbeginsel en de verantwoordingsplicht voor keuzes van procedureclustering en ondernemers.

Voorzitter. Wij missen een punt in de discussie en in de Kamerbehandeling. Als je op zoek gaat naar informatie over aanbesteding, tref je vooral juridische informatie aan. De inhoudelijke discussie over de manier van aanbesteden en de impact daarvan op kwaliteit en kosten ontbreekt nogal eens. Is de minister bereid om dit punt bij de evaluatie te betrekken? Dan kan hij inzoomen op de vraag of de manier van aanbesteden verschil maakt. Mijn ervaring als onderzoeker is dat de wijze waarop wordt aanbesteed heel veel uitmaakt voor de finale keuzen die worden gemaakt.

Ik kom op de clustering. Daarover is veel gezegd. Het nader gewijzigde amendement-Verhoeven/Gesthuizen (32440, nr. 29) scherpt dit aan. Wij staan daar positief tegenover. Wij horen graag de visie van de minister.

Ik ga in op de naleving en de handhaving. Ook daarover is het nodige gewisseld. Wij hebben moeite met de manier waarop een en ander nu in het wetsvoorstel staat. De Raad van State is kritisch op dit punt. Zouden wij voor naleving en handhaving niet een extra punt moeten opnemen? Wij moeten voldoende monitoren en een en ander moet niet te vrijblijvend en onvoldoende zijn. Een idee zou zijn om speciale aanbestedingskamers te gebruiken. De NMa of de Ombudsman zou ook een optie zijn. Hoe kijkt de minister hier precies tegen aan? Ik heb de indruk dat de minister zegt dat het wel goed is zo. Wij zetten er echter vraagtekens bij of de naleving en de handhaving voldoende geborgd zijn in het wetsvoorstel.

De minister stelt de Gids Proportionaliteit niet verplicht. Hij houdt het bij een brede dekking van het proportionaliteitsbeginsel. Collega's van de fracties van de ChristenUnie en de VVD hebben een amendement inge-

diend om deze wel verplicht te stellen. Op zich staan wij er sympathiek tegenover. De Kamer zal uit mijn interrupties hebben opgemaakt dat ik wel een aantal vragen heb; deze zal ik ook stellen. De vraag of met name mkb'ers voldoende toegang hebben tot de aanbestedingsprocedure is een belangrijk punt, dat wij wel willen meewegen.

Ik heb vier vragen. Ten eerste: is de inhoud van de Gids Proportionaliteit wel geschikt om verplicht gesteld te worden? Er staan bijvoorbeeld best practices in. De gids bevat ook een onderdeel over doelmatigheid. Doelmatigheid is natuurlijk wel aan te bevelen, maar kunnen wij niet verplichten. Wij moeten wel zuiver blijven in ons wetgevingsproces. Daarover hebben wij grote zorgen, want een eerder voorstel is gestrand in de Eerste Kamer. De heer Ziengs zei net: de Eerste Kamer moet dat maar beoordelen. Ik vind dat wij in principe goede wetgeving moeten afleveren. Volgens mij past dit ook in de historie van de Tweede Kamer. Het zou onze eer te na moeten zijn dat de Eerste Kamer ons telkens terugfluit. Ook hier moet die afweging nadrukkelijk plaatsvinden. Mevrouw Gesthuizen gaf een mooie opsomming van alle zaken die te vaag zijn. Dat is een punt van zorg. Als je vage wetgeving aflevert, weet je immers dat het ene juridische proces na het andere zal plaatsvinden.

Ten tweede: de huidige handreiking of gids wordt breed gedragen. Is dat nog steeds zo als wij dit amendement aannemen en dit traject gaan volgen, of vloeit het draagvlak dan weg? Dat zou weleens negatieve gevolgen kunnen hebben voor de aanbestedingsrichtlijn in de toekomst.

Ten derde: is het noodzakelijk om ook lagere overheden voor te gaan schrijven hoe zij moeten handelen? Ik sprak net al over de gemeentelijke autonomie. Zouden wij niet meer vertrouwen moeten hebben in de gemeentelijke democratie? Ten vierde merk ik op dat de Eerste Kamer heel expliciet heeft uitgesproken dat het wetsvoorstel, dat zij heeft verworpen, te veel delegeerde naar Algemene Maatregelen van Bestuur. Doen wij dat op deze manier niet in feite indirect?

Vooralsnog plaatsen wij vraagtekens bij het amendement. Een alternatief is de evaluatie afwachten of de handreiking alleen als afwegingskader in de wettekst opnemen. Als een ontevreden ondernemer naar de rechter stapt, zal de proportionaliteitsgids hem ook zonder het genoemde amendement niet ongeroerd laten. De rechter zal straks nagaan wat hier is gezegd. Dan zal hij zien dat de Tweede Kamer die van belang vindt en dat laten meewegen bij het nemen van zijn beslissing.

Mevrouw **Schouten** (ChristenUnie):
Er zit toch wat spanning in het betoog van de heer Dijkgraaf. Hij begint zijn verhaal met de opmerking dat hij vooral vindt dat ondernemers de ruimte moeten krijgen; zij moeten niet geconfronteerd worden met opdrachtgevers die allerlei wisselende eisen stellen. Hij stelt dat wij dat kunnen regelen door middel van de Gids Proportionaliteit, waarin aan een aantal zaken duidelijke eisen worden gesteld. Tegelijkertijd vraagt de heer Dijkgraaf zich af of dat juridisch houdbaar is.

Mag ik de heer Dijkgraaf erop wijzen dat in de wet staat dat een evaluatie zal plaatsvinden en dat daarna alsnog kan worden bepaald of de Gids Proportionaliteit als dan niet wettelijk wordt verankerd? Die bepaling in de wet is dan toch ook niet houdbaar?

De heer **Dijkgraaf** (SGP):
Ik geef toe dat die spanning erin zit, maar die heb ik heel bewust in mijn betoog ingebracht. Die spanning moet je niet wegredeneren, want die is er. Aan de ene kant wil je toegang bieden, maar aan de andere kant wil je een duidelijk traject. Ik maak mij zorgen over die duidelijkheid. In de proportionaliteitsgids staan heel mooie dingen en die kun je dan ook als gids hanteren. Integreer je deze gids echter in de wet – en dat doe je in feite – dan leiden de vele juridische onzekerheden in deze gids tot alle mogelijke rechtszaken. Daar zitten ondernemers niet op te wachten.

Mevrouw **Schouten** (ChristenUnie):
Mag ik de heer Dijkgraaf erop wijzen dat ondernemers de Kamer bijna smekend hebben gevraagd deze gids wettelijk te verankeren? Anders blijft het een idee. De Kamer laat zich daar dan wel positief over uit, maar de rechter kan de gids dan nog steeds terzijde schuiven. De rechter zal die niet als een wettelijk kader hanteren omdat de gids geen wettelijk kader is als wij hem niet verankeren in de wet.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):
Een wettelijk kader moet in principe zo glashelder zijn dat het niet nodig is om naar een rechter te stappen om daarover duidelijk te krijgen. De huidige proportionaliteitsgids biedt die duidelijkheid niet. Ik zeg niet dat wij die gids dan maar aan de kant moeten gooien. Ik ben juist op zoek naar een manier om die proportionaliteitsgids zwaarte te geven. Dat kan bijvoorbeeld door deze als een afwegingskader in de wettekst op te nemen. Dat is één suggestie. Ik voel met mevrouw Schouten mee als zij daar zwaarte aan wil geven, juist om het proces voor de ondernemer toegankelijk te maken, maar ik heb grote moeite met het opnemen van onduidelijk elementen in de wet.

Innovatie en duurzaamheid zijn van groot belang. De praktijk leert dat deze vooral tot stand komen als ze in de cultuur van de aanbestedende dienst worden geïntegreerd. Als het niet in die cultuur zit, ben ik bang dat deze amendementen ook niet gaan helpen. Ik vraag de minister of deze amendementen zinvol zijn of dat wij het vooral moeten zoeken in de cultuur van het aanbesteden.

De **voorzitter**:
Voor alle duidelijkheid: ik schors de vergadering tot half twee, maar dan hervatten we deze beraadslaging, want er zijn nog twee sprekers.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 12.39 uur tot 13.30 uur geschorst.

Voorzitter: Neppérus