

Vergaderjaar 2015–2016

34 329

Wijziging van de Aanbestedingswet 2012 in verband met de implementatie van aanbestedingsrichtlijnen 2014/23/EU, 2014/24/EU en 2014/25/EU

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 19 januari 2016

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen van de leden van de verschillende fracties over het bovengenoemde wetsvoorstel. Graag ga ik op deze vragen in. Voorts wens ik te benadrukken dat het wetsvoorstel implementatie van de aanbestedingsrichtlijnen betreft. Bij de beleidskeuzes die de richtlijn biedt is zoveel als mogelijk vastgehouden aan de bestaande Aanbestedingswet 2012. Ik hoop dat de beantwoording zal bijdragen aan een voorspoedige verdere behandeling van dit wetsvoorstel.

I Algemeen

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering welke belangrijke punten bij de onderhandelingen van de aanbestedingsrichtlijnen niet zijn binnengehaald en hoe de regering ervoor zorgt dat die punten bij de volgende herziening alsnog worden binnengehaald. Ik zou graag voorop willen stellen dat veel punten van de Nederlandse inzet zijn binnengehaald. In het BNC-fiche (Kamerstukken II 2011/12, 22 112, nr. 1345) heeft het kabinet in reactie op de voorgestelde aanbestedingsrichtlijnen de belangrijkste punten aangegeven die het uiteindelijke voorstel niet hebben gehaald, zoals de wens van een verhoging van de aanbestedingsdrempels. Daarnaast is aangegeven dat Nederland geen voorstander was van het laten vervallen van het lichte regime voor 2B-diensten en terughoudend is ten aanzien van de wens tot het reguleren van concessies. Er is voorlopig geen sprake van een volgende herziening van de richtlijnen. De hoogte van de aanbestedingsdrempels vloeit voort uit de drempels die internationaal zijn vastgelegd in de Government Procurement Agreement (GPA). De meest recente GPA is in 2014 vastgesteld. Bij de volgende onderhandelingsronde over de GPA zal Nederland opnieuw inzetten op een verhoging van de drempels. Binnen de GPA onderhandelt echter de Europese Commissie voor de lidstaten en de meeste lidstaten van de Europese Unie zijn geen voorstander van een verhoging van de drempels. Ten aanzien van het vervallen van het lichte

regime voor 2B-diensten heb ik er vertrouwen in dat de wijze waarop dit lichte regime in het wetsvoorstel is vormgegeven voor overheidsopdrachten voor sociale en andere specifieke diensten niet zorgt voor een onnodige verzwaring van de procedure. Indien het wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt zal bij een volgende herziening van de richtlijnen worden bezien wat de ervaringen zijn met de gewijzigde wetgeving hierover en welke inzet dit bij een toekomstige herziening daarvan vereist. De aanbestedingsrichtlijn zal door de Europese Commissie niet later dan 18 april 2019 worden geëvalueerd. Ten aanzien van de concessierichtlijn is de uitkomst conform de Nederlandse wens, dat als er een richtlijn wordt aangenomen deze een licht regime bevat. De leden van de VVD-fractie informeerden verder naar de mogelijkheden die de regering ziet om inbesteden in de toekomst te voorkomen. Zij noemden daarbij onder meer de mogelijkheid om in de Aanbestedingswet 2012 expliciet een verplichting tot aanbesteden op te nemen wanneer overheden elkaar opdrachten geven. De Aanbestedingswet 2012 en de daaraan ten grondslag liggende Europese richtlijnen laat aanbestedende diensten vrij om bepaalde werkzaamheden zelf uit te voeren (inbesteden) of deze uit te besteden aan derde partijen. In het eerste geval is geen sprake van een aanbestedingsplichtige opdracht waarop de wet van toepassing is. Dat is bijvoorbeeld het geval als de Staat, zijnde één rechtspersoon, werkzaamheden zelf uitvoert. Wanneer de aanbestedende dienst de keuze maakt een derde partij te contracteren, is er in beginsel sprake van een aanbestedingsplicht. De keuze om een derde partij te contracteren of de werkzaamheden zelf uit te voeren zal weloverwogen moeten worden gemaakt, waarbij aanbestedende diensten onder meer kunnen kijken naar economische maar ook naar sociale aspecten. Het is goed voor te stellen dat deze afweging bij verschillende aanbestedende diensten anders uitvalt. Zo kan een specifieke keuze om werkzaamheden zelf uit te voeren door een gemeenteraad niet wenselijk worden geacht, terwijl een andere gemeenteraad of provinciale staten in één dezelfde soort kwestie het zelf uitvoeren van deze werkzaamheden wel wenselijk acht. In de reactie op de evaluatie van hoofdstuk 4b van de Mededingingswet (overheden en overheidsbedrijven, veelal aangeduid als de Wet Markt en Overheid) zal onder meer worden ingegaan op de wenselijkheid van een afwegingskader voor de keuze om werkzaamheden zelf uit te voeren of door derden te laten uitvoeren. De reactie op de evaluatie zal zo spoedig mogelijk naar de Tweede Kamer worden gestuurd. Voor situaties waarin het gaat om verschillende overheden die werk voor elkaar doen, bijvoorbeeld een gemeente en een provincie, gelden de regels en de uitzonderingen uit de Aanbestedingswet 2012, zie daarvoor artikel 2.24a e.v. van het wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de positie van het mkb wordt verbeterd door implementatie van de nieuwe aanbestedingsrichtlijnen. Bij de totstandkoming van de Aanbestedingswet 2012 is uitdrukkelijk aandacht geweest voor de positie van het mkb bij aanbestedingsprocedures. Er is in de wet een aantal maatregelen genomen die de toegankelijkheid van opdrachten voor het mkb moet vergroten, zoals de bepaling omtrent het samenvoegen van opdrachten en opdelen in percelen en het aanwijzen van de Gids proportionaliteit als verplicht te volgen richtsnoer. Omdat de Aanbestedingswet 2012 op een aantal punten, waaronder de mkb maatregelen, vooruit liep op de richtlijnen, zal de implementatie van de richtlijnen waarschijnlijk niet of nauwelijks effect hebben op de deelname van het mkb.

De leden van de PvdA-fractie informeerden ook naar mogelijke corruptie in de Nederlandse aanbestedingsprocedures en de visie van de regering daarop. Uiteraard ben ik het met de leden van de PvdA-fractie eens dat er geen sprake hoort te zijn van corruptie bij aanbestedingen. De leden van de PvdA-fractie doelden met hun vraag vermoedelijk op het rapport van

de Europese Commissie, de Flash Eurobarometer (Europese Commissie, Flash Barometer 374, «Business» attitudes towards corruption in the EU», 2014) dat werd aangehaald in de door de Tweede Kamer in november 2015 gehouden ronde tafel over aanbesteden. Voor de samenstelling van het rapport zijn in de periode voor inwerkingtreding van de Aanbestedingswet 2012 driehonderd Nederlandse ondernemers gevraagd een kwalitatieve uitspraak te doen over corruptie bij aanbestedingen. In het rapport wordt niet de conclusie getrokken dat Nederland een probleem heeft met corruptie bij aanbestedingen. In tegendeel, op de meeste vragen scoort Nederland beter dan het Europese gemiddelde. Zo geeft bijvoorbeeld 73% van ondervraagde ondernemers aan dat het in Nederland niet nodig is om politieke connecties te hebben om succesvol te zijn als ondernemer. Daarmee staat Nederland in de top vijf. Er zijn ook enkele vragen waarin Nederland slechter scoort. Zo geeft 64% van de ondervraagden aan dat er sprake kan zijn van betrokkenheid van een inschrijver op het ontwerp en de specificaties van het bestek. Hoewel ik geenszins het belang van bestrijding van corruptie wil bagatelliseren, wil ik kanttekeningen plaatsen bij de veronderstelling dat uit deze resultaten blijkt dat er op grote schaal sprake is kunnen van corruptie bij aanbestedingsprocedures. Het betreft hier kwalitatief onderzoek waarin wordt gevraagd naar de beleving van ondernemers. De betrokkenheid van inschrijvers bij het ontwerp en de specificaties hoeft op zichzelf helemaal geen corruptie in te houden. Zij kunnen bijvoorbeeld betrokken worden via marktconsultaties die specifiek zien op een aanbestedingsprocedure en via meer algemene marktontmoetingen. Dergelijke betrokkenheid kan juist een waardevolle bijdrage leveren aan de kwaliteit van aanbestedingsprocedures. Dit moet echter wel objectief en transparant gebeuren en de gelijkheid niet aantasten. Hoewel corruptie nooit helemaal is uit te sluiten, heb ik verder geen indicaties dat er in Nederland sprake is van een corrupt systeem bij aanbestedingen. Ik deel de opvatting dat sprake is van een probleem met corruptie bij aanbestedingen dan ook niet. Voor verdere maatregelen die in het wetsvoorstel worden genomen ten aanzien van het tegen gaan van corruptie verwijs ik u naar de antwoorden op de vragen van de leden van de fractie van de PVV over dit onderwerp in deze paragraaf.

De leden van de PvdA-fractie vroegen tot slot op welke wijze de wet moet worden aangepast om lokaal aanbesteden bij onder andere asielzoekerscentra mogelijk te maken. Om een gelijkwaardige behandeling van alle ondernemers te bewerkstelligen en een efficiënte besteding van belastinggeld te stimuleren schrijven de aanbestedingsrichtlijnen voor dat er geen onderscheid mag worden gemaakt in de aanbestedingsprocedure naar de herkomst van de ondernemer. Dat betekent dat het is niet mogelijk om op dit punt de wet aan te passen.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom de regering ervoor heeft gekozen naar aanleiding van de evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 slechts één wettelijke bepaling te veranderen en of er niet meer wijzigingen nodig zijn om de toegang van het mkb te bevorderen. In de brief die ik op 8 juli jl. aan de Tweede Kamer hebt gestuurd over de evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 (Kamerstukken II 2014/15, 34 252, nr.1) heb ik aangegeven dat uit de evaluatie naar voren kwam dat de ruimte voor verbetering met name in de toepassing de Aanbestedingswet 2012 zit en niet in de bepalingen van de Aanbestedingswet 2012. Daarom is ervoor gekozen om in te zetten op de verbetering van de toepassing van de aanbestedingsregels door middel van «beter aanbesteden» en geen verdere wettelijke wijzigingen voor te stellen. Op korte termijn ontvangt u van mij een brief over de stand van zaken met betrekking tot «beter aanbesteden». Bezien is of het wenselijk zou zijn de gunningscriteria te wijzigen, aangezien zowel aanbestedende diensten als ondernemers problemen en lasten ervaren met de verplichting om te gunnen op basis

van het gunningscriterium economisch meest voordelige inschrijving (EMVI). Uit de onderzoeken bleek echter dat ook deze problemen niet in de wettelijke bepaling maar in de toepassing zaten. De begeleidingscommissie bij de evaluatieonderzoeken waarin zowel aanbestedende diensten als ondernemers waren vertegenwoordigd deelde deze conclusie. Daarom is ervoor gekozen ook dit punt mee te nemen als aandachtspunt bij «beter aanbesteden». Daarbij ben ik van mening dat, nadat aanbestedende diensten en ondernemers in een korte periode met veel wijzigingen zijn geconfronteerd, bestendigheid van het aanbestedingsbeleid op dit moment van belang is.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe het kan dat de gunning aan het mkb nagenoeg gelijk is gebleven terwijl het hoofddoel van de wet was om dit te verbeteren. Onderscheiden moet worden tussen de inschrijving door mkb-ondernemers bij opdrachten en de feitelijke gunning. Eén van de doelen van de Aanbestedingswet 2012 was inderdaad het verbeteren van de toegang van ondernemers, waaronder het mkb, tot opdrachten. In de evaluatie is de gunning aan het mkb gemeten. In de bovengenoemde begeleidingscommissie is gedeeld dat het percentage inschrijvingen van het mkb meer zegt over de toegang tot opdrachten. Als de opdracht geschikt is voor mkb-ondernemers zullen zij inschrijven, maar dat wil niet zeggen dat de opdracht ook wordt gewonnen door een mkb-ondernemer. Het bleek alleen mogelijk om over 2014 inzicht te krijgen in het percentage inschrijvingen dat afkomstig is van een mkb-ondernemer en niet over 2012. Daarom was het niet mogelijk de ontwikkelingen op dat punt inzichtelijk te maken. Uit het evaluatieonderzoek bleek wel dat de maatregelen die de toegang van ondernemers tot opdrachten moesten verbeteren worden gewaardeerd. Ook de verbetering van de toegang van het mkb tot opdrachten is een aandachtspunt bij «beter aanbesteden». Daarnaast zal ik in de toekomst nogmaals onderzoek doen naar de ontwikkeling van het aantal opdrachten dat aan mkb-ondernemers wordt gegund; daarbij ben ik voornemens om ook het aantal mkb-ondernemers als inschrijver in kaart te brengen.

De leden van de CDA-fractie vroegen daarnaast op welke wijze de wet kan worden gewijzigd zodat de spanning tussen het niet samenvoegen van opdrachten, dan wel het opdelen in percelen en het streven naar efficiëntie verdwijnt. Voorts vroegen deze leden of artikel 1.5 voldoende handvatten biedt om onnodige samenvoeging te voorkomen. Het spanningsveld dat bestaat tussen het streven naar efficiëntie bij de besteding van publieke middelen door aanbestedende dienst en het klein houden van opdrachten door deze niet onnodig samen te voegen en in percelen te verdelen is samengebracht in artikel 1.5. In dat artikel is bepaald dat een aanbestedende dienst in beginsel opdrachten niet samenvoegt. Als hij dat toch doet moet acht worden geslagen op de daar genoemde aspecten waar zowel de toegang van het mkb als de organisatorische gevolgen voor de aanbestedende dienst onderdeel van uitmaken. Ik zie geen aanleiding dit artikel te wijzigen, omdat de huidige formulering recht doet aan beide aspecten die een rol spelen binnen de afweging die dient te worden gemaakt. Hierbij is het uitgangspunt dat opdrachten niet onnodig worden samengevoegd. Aangezien de wet een artikel bevat dat samenvoegen in beginsel verbiedt ben ik van mening dat de bepaling in de wet krachtig genoeg is, maar dat het schort in de toepassing van deze bepaling. Dit kan evenals de hierboven genoemde aspecten worden meegenomen in «beter aanbesteden».

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering de signalen herkent dat partijen ontevreden zijn met het clusterverbod en of de regering daar wat aan wil doen. Uit de evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 komt het clusteren van opdrachten niet prominent naar voren als een van de grootste ergernissen of belemmeringen voor toegang tot opdrachten. Er komt echter ook niet naar voren dat er een significant effect is uitgegaan van de betreffende bepaling. Zoals hierboven is aangegeven betekent het

feit dat er signalen zijn dat een bepaling niet goed wordt toegepast niet dat de bepaling zelf niet goed is.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie over door ondernemers ervaren problemen met een gebrek aan wederkerigheid bij de toepassing van contractvoorwaarden merk ik het volgende op. De Gids proportionaliteit bepaalt dat aanbestedende diensten inschrijvers de mogelijkheid moeten bieden om suggesties te doen voor aanpassingen aan de contractvoorwaarden. In de evaluatie hebben ondernemers aangegeven dat aanbestedende diensten niet of nauwelijks ontvankelijk zijn voor suggesties tot aanpassing door ondernemers, maar wordt niet gewezen op het gebrek aan de mogelijkheid tot het indienen van suggesties. Het feit dat suggesties niet worden overgenomen betekent niet dat de vastgestelde contractvoorwaarden niet proportioneel zijn. Tegenover een door de ondernemer als niet proportioneel ervaren voorwaarde kan een groot belang van de aanbestedende dienst staan. Verschillende inschrijvers kunnen verschillende suggesties doen ten aanzien van een specifieke bepaling in de contractvoorwaarden. Het is op basis van de uitkomsten van de evaluatie niet vast te stellen of dit ook leidt tot disproportionele contractvoorwaarden. Ik zie op dit moment geen aanleiding maatregelen te nemen.

De leden van de CDA-fractie vroegen of in een overzicht kan worden weergegeven in hoeverre de inschrijfkosten bij aanbestedingen in de afgelopen jaren zijn gestegen en of de regering de redenen daarvoor kan geven. In het rapport Lastenontwikkeling van de Aanbestedingswet 2012 (Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 34 252, nr. 1, Lastenontwikkeling van de Aanbestedingswet 2012) dat in het kader van de evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 is uitgevoerd is geconstateerd dat de lasten voor het indienen van een offerte in de huidige Aanbestedingswet 2012, zowel bij aanbestedingen op basis van EMVI in de daaraan op grond van de huidige Aanbestedingswet 2012 toe te kennen betekenis als op basis van laagste prijs, zijn afgenomen. De lasten voor het indienen van een EMVI offerte zijn hoger dan de lasten voor het indienen van een laagste prijs offerte en doordat het percentage aanbestedingen waarbij het gunningscriterium EMVI wordt gehanteerd is toegenomen zorgt dit ervoor dat de lasten voor een gemiddelde offerte zijn toegenomen. Dit speelt vooral bij werken, waar de stijging van het percentage aanbestedingen met gunningscriterium EMVI relatief het grootste was. De exacte cijfers zijn terug te vinden in tabellen 4.6–4.8 van het genoemde rapport.

De leden van de CDA-fractie vroegen, onder verwijzing naar de uitkomsten van de evaluatie, of de regering vindt dat eisen in aanbestedingsprocedures buitenproportioneel zijn voor het mkb. Uit de evaluatieonderzoeken komt naar voren dat minder eisen worden gesteld aan financiële en economische draagkracht en dat de gestelde eisen lager zijn. Er worden wel meer en hogere eisen aan technische bekwaamheid en beroepsbekwaamheid gesteld. Wanneer wordt ingezoomd op referenties, die onderdeel uitmaken van die laatste categorie, blijkt dat er vaker slechts één referentie wordt gevraagd. Ondernemers noemen de bepalingen omtrent omzeteisen en kerncompetenties bij referenties als bepalingen met grote invloed op het mkb. Het beeld dat uit het kwantitatieve onderzoek naar voren komt wijkt op punten af van het beeld dat naar voren komt uit het kwalitatieve onderzoek zoals beschreven door de genoemde leden.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering mogelijkheden ziet om eisen in aanbestedingsprocedures ten behoeve van het mkb aan te passen. Een aanbestedende dienst is vrij om in een aanbestedingsprocedure te bepalen welke eisen voor de betreffende aanbesteding relevant en passend zijn. Daarbij geldt uiteraard de voorwaarde dat eisen proportioneel moeten zijn. Het valt wettelijk niet vast te leggen welke eisen moeten worden gesteld. Deze zijn immers afhankelijk van de opdracht.

De leden van de CDA-fractie vroegen wat de regering vindt van het instellen van een standaardvergoeding en welke maatstaf bij een dergelijke vergoeding redelijk zou zijn. Voorts vroegen zij of een standaardvergoeding het probleem van de inschrijfkosten oplost of dat de oplossing ligt in het verlagen van eisen. Ik ben geen voorstander van een standaardvergoeding bij alle opdrachten. Het inschrijven op een aanbesteding brengt kosten met zich mee. Die horen bij het ondernemersrisico en worden meegenomen in de hoogte van de inschrijfsom. Er zijn echter situaties waarbij de inschrijfkosten erg hoog zijn in verhouding tot de opdracht en daarom is in de Gids proportionaliteit bepaald dat een aanbestedende dienst een vergoeding moet bieden wanneer een gedeelte van de opdracht moet worden uitgevoerd om de inschrijving te kunnen indienen. Ik ben van mening dat het niet nodig is om aanvullend hierop wat te regelen. Zoals aangegeven in reactie op een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie wordt de stijging in inschrijfkosten veroorzaakt door een toename van het gunningscriterium EMVI (in het wetsvoorstel EMVI op basis van beste prijs-kwaliteitverhouding). Ondernemers geven aan dat bij EMVI vaak onnodig veel plannen van aanpak worden gevraagd. Ik ben van mening dat de oplossing daarom moet worden gezocht in het verbeteren van de toepassing van het gunningscriterium EMVI en niet in het wijzigen van de wettelijke bepaling hieromtrent. De leden van de CDA-fractie vroegen hoe de regering wil voorkomen dat aankoopcentrales nadelige gevolgen hebben voor het mkb. Een aankoopcentrale is een aanbestedende dienst die aankoopactiviteiten verricht ten behoeve van andere aanbestedende diensten. In aankoopcentrales wordt met name kennis en kunde inzake aanbestedingen gebundeld. Aankoopcentrales zijn gebonden aan dezelfde regels als aanbestedende diensten en dienen daarom de algemene beginselen en de bepalingen omtrent het al of niet samenvoegen van opdrachten, zoals opgenomen in deel 1 van de Aanbestedingswet 2012, in acht te nemen. Het wetsvoorstel bevat daarmee al maatregelen om mogelijke nadelige gevolgen te voorkomen. Ook vroegen de leden van de CDA-fractie of de regering bereid is om in Brussel een verhoging van de Europese aanbestedingsdrempels voor diensten en leveringen naar € 1.000.000 te agenderen, zodat decentrale overheden meer ruimte krijgen om lokaal aan te besteden. De regering heeft zich tijdens de onderhandelingen over de aanbestedingsrichtlijnen sterk gemaakt voor het verhogen van de aanbestedingsdrempels voor leveringen en diensten. Helaas was hiervoor onvoldoende steun van andere lidstaten. De regering blijft zich onverminderd hard maken voor de verhoging van deze aanbestedingsdrempels. Zie hiervoor ook de antwoorden op de soortgelijke vragen van de fractie van de VVD in deze paragraaf.

Tot slot vroegen de leden van de CDA-fractie of de regering de aanbevelingen van het rapport «De reiziger in de kou» van de parlementaire enquêtecommissie Fyra (november 2015) heeft meegenomen in het wetsvoorstel. Op de aanbevelingen die aanbesteden betreffen zal uiteraard worden ingegaan in de kabinetsreactie op het rapport. Daarbij merk ik op dat het onderzoek alleen ziet op aanbestedingen van werken door de rijksoverheid. De Aanbestedingswet 2012 ziet op alle aanbestedende diensten en op zowel leveringen, diensten en werken. Ook strookt dit niet met het uitgangspunt van implementatie van het wetsvoorstel. Een aantal aanbevelingen kunnen nuttig zijn voor andere aanbestedende diensten, zoals de aanbevelingen rondom contractbeheersing. Op de site van PIANOo is informatie te vinden over contractbeheersing.

De leden van de fractie van de PVV vroegen naar de impact van het wetsvoorstel op de professionalisering van aanbestedende diensten. Het wetsvoorstel heeft geen rechtstreekse gevolgen voor de kwaliteit van aanbesteden door aanbestedende diensten. Bij een goede kwaliteit van aanbesteden worden bijvoorbeeld proportionele eisen gesteld. Wat

proportioneel is in een concreet geval valt niet te bepalen in wetgeving. De wetgeving is immers van toepassing op alle opdrachten. Wat proportioneel is in een concreet geval is daarom aan de aanbestedende dienst zelf om per geval te bekijken. Met «beter aanbesteden» wil ik inzetten op het verder verbeteren van de kwaliteit van aanbestedingen, ook aan de zijde van de aanbestedende dienst.

De leden van de PVV-fractie vroegen in hoeverre het wenselijk is dat aanbestedende diensten meer flexibiliteit krijgen. Aanbestedende diensten krijgen als gevolg van het wetsvoorstel meer flexibiliteit wanneer het aankomt op de keuze van de aanbestedingsprocedure. De procedure van de concurrentiegerichte dialoog en de mededingingsprocedure met onderhandeling kunnen zij in meer omstandigheden dan voorheen toepassen. Deze procedures bieden meer ruimte voor communicatie met de markt en kunnen daarom voor zowel aanbestedende dienst als ondernemer een uitkomst bieden in, bijvoorbeeld, gevallen waarin het standaard beschikbare aanbod niet aansluit bij de wensen van de aanbestedende dienst. Ook wordt de procedure van het innovatiepartnerschap geïntroduceerd om aanbestedende diensten de gelegenheid te bieden om samen met marktpartijen innovatieve oplossingen te ontwikkelen.

De leden van de PVV-fractie vroegen zich af of het feit dat aanbestedende diensten meer flexibiliteit krijgen ook meer ruimte creëert voor inbestedingen. Dit is niet het geval. De flexibiliteit waar ik heb op gewezen ziet op de toepassing van de procedures zoals hierboven aangegeven. Voor de mogelijkheid tot inbesteden bevatten de richtlijnen slechts een codificatie van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Onderhavig wetsvoorstel implementeert deze codificatie in de Nederlandse wetgeving. Het wetsvoorstel bevat één inhoudelijke verduidelijking ten opzichte van de huidige jurisprudentie: voorheen was het merendeel-criterium zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 2.24a sub b een kwalitatief criterium waarvan werd aangenomen dat dit kwantitatief 90% betrof (o.a. Asemfo, HvJEU van 19 april 2007, C-295/05). Conform het bepaalde in de aanbestedingsrichtlijn is dit percentage in het wetsvoorstel nu kwantitatief vastgesteld op meer dan 80%.

De leden van de PVV-fractie gaven aan dat er sprake is van een tendens tot inbesteden. Zij vroegen de regering of zij dit wenselijk vindt en, zo ja, waarom? Het is aan aanbestedende diensten zelf, binnen de grenzen van de wet, om te bepalen of zij bepaalde werkzaamheden zelf willen uitvoeren (inbesteden) of dit door derden willen laten doen (aanbesteden). Alleen al vanwege het grote aantal aanbestedende diensten en verscheidenheid van werkzaamheden die aanbestedende diensten zelf kunnen uitvoeren is het niet mogelijk om hier een generiek eensluidend oordeel te geven dat alle individuele gevallen zou dekken. Zoals aangegeven op de vragen van de leden van de VVD-fractie zal in de reactie op de evaluatie van hoofdstuk 4b van de Mededingingswet (overheden en overheidsbedrijven, veelal aangeduid als de Wet Markt en Overheid) onder meer worden ingegaan op de wenselijkheid van een afwegingskader voor de keuze om werkzaamheden zelf uit te voeren of door derden te laten uitvoeren. De reactie op de evaluatie zal zo spoedig mogelijk naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

De leden van de PVV-fractie vroegen of de regering zich herkent in het Flash onderzoek van Eurobarometer en welke maatregelen er worden genomen om corruptie bij aanbestedingen aan te pakken. Het wetsvoorstel bevat twee concrete aanvullende maatregelen tegen corruptie, deze zijn te vinden in artikel 1.10b en in artikel 2.51 van het wetsvoorstel. Uit deze artikelen volgt dat een aanbestedende dienst passende maatregelen dient te nemen om fraude, bevoordeling, corruptie en belangenconflicten tijdens een aanbestedingsprocedure doeltreffend te voorkomen, te onderkennen en op te lossen. Ook dient de aanbestedende dienst passende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de

mededinging niet wordt vervalst door deelneming van een gegadigde of inschrijver aan een aanbestedingsprocedure die de aanbestedende dienst bij de voorbereiding hiervan heeft geadviseerd of anderszins daarbij betrokken is geweest. Daarnaast is één van de doelen van het aanbesteden het tegengaan van corruptie. Onder andere door overheidsopdrachten transparant te maken, open te stellen voor iedereen, duidelijke criteria te stellen en procedures helder te omschrijven wordt het aankoopproces zo objectief mogelijk gemaakt. Door een voorgeschreven aanbestedingsprocedure te volgen is er minder mogelijkheid om de uitkomst bewust of onbewust te sturen op oneigenlijke gronden. Het aanbesteden zorgt zo voor een efficiëntere besteding van belastinggeld. Er wordt door verschillende instanties, bijvoorbeeld de Rijksrecherche en de Autoriteit Consument en Markt opgetreden tegen corruptie en/of de effecten van corruptie. Voor een reactie op het Flash onderzoek verwijs ik naar mijn antwoord op een vergelijkbare vraag die gesteld is door de leden van de fractie van de PvdA.

De leden van de PVV-fractie vroegen tot slot of het juist is dat het wetsvoorstel meer ruimte biedt voor aanbestedende diensten en tegelijkertijd meer verplichtingen voor ondernemers. Dit is niet het geval. De wet biedt aanbestedende diensten op sommige onderwerpen meer keuzeruimte, maar stelt daar ook een uitgebreidere motiveringsplicht tegenover. Zo wordt in het voorgestelde artikel 2.56 de documentatieplicht voor aanbestedende diensten uitgebreid. Dit artikel verplicht een aanbestedende dienst dat hij de genomen beslissingen in alle stadia van de aanbestedingsprocedure kan motiveren. Hiertoe moeten aanbestedende diensten documentatie over, onder andere, het opstellen van aanbestedingsstukken, communicatie met ondernemers, interne beraadslagingen, selectie en gunning van de opdracht ten minste drie jaren bewaren. Dit zijn maatregelen die de transparantie ten opzichte van de ondernemer verhogen. Het opnemen van de mogelijkheid tot voorafgaande marktconsultatie in het voorgestelde artikel 2.25 en de hiervoor in reactie op een vraag van de leden van de PVV-fractie in deze paragraaf genoemde uitbreiding van de toepassingsmogelijkheden van de procedure van de concurrentiegerichtede dialoog en de mededingingsprocedure met onderhandeling zorgen ervoor dat ondernemers beter aan aanbestedende diensten kunnen aangeven wat de (on)mogelijkheden zijn, waardoor de vraag van aanbestedende diensten beter op hun aanbod aansluit. Ook is naar aanleiding van de reacties van ondernemers op de internetconsultatie ervoor gekozen om de uit de richtlijn voortkomende verkorting van de minimumtermijnen die moeten worden gehanteerd in aanbestedingsprocedures niet over te nemen en de thans geldende minimumtermijnen te handhaven.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie op welke manier de regering de positieve en negatieve uitkomsten van de evaluatie bij de wetgeving wil betrekken, zowel onder als boven de drempel, verwijs ik naar het antwoord op de vragen van de leden van de fractie van het CDA over de Kabinetsreactie naar aanleiding van de evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 (Kamerstukken II 2014/15, 34 252, nr. 1).

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of de Gids proportionaliteit en het Aanbestedingsreglement Werken moeten worden aangepast en op welke wijze dit gebeurt. Deze leden vroegen voorts welke gevolgen deze wijzigingen hebben. Zowel het Aanbestedingsreglement Werken als de Gids proportionaliteit worden aangepast. Het Aanbestedingsreglement Werken wordt aangepast door dezelfde penvoerders die dat vorige keer hebben gedaan. De schrijfgroep van de Gids proportionaliteit werkt momenteel aan de aanpassing van dat document. De schrijfgroep bestaat uit aanbestedende diensten en ondernemers onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. Deze schrijfgroep heeft één

nieuw lid ten opzichte van de schrijfgroep die het oorspronkelijke document heeft opgesteld. Het nieuwe lid is afkomstig vanuit dezelfde organisatie als het vervangen lid. Beide documenten zullen worden besproken in een klankbordgroep waarin een brede vertegenwoordiging zit van aanbestedende diensten en ondernemers zoals dat bij het opstellen van de momenteel geldende documenten is gebeurd. De aanpassingen zien alleen op het aansluiten van de beide documenten op de voorgestelde wijziging van de regelgeving. Waar het wetsvoorstel nieuwe onderdelen bevat zal de schrijfgroep beoordelen of daarbij sprake is van proportionaliteitsaspecten die de aandacht verdienen in de Gids proportionaliteit. De afronding van dit proces zal plaatsvinden nadat het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is aangenomen en de exacte inhoud van het wetsvoorstel duidelijk is. De voor te stellen wijzigingen in het Aanbestedingsbesluit en de Gids proportionaliteit worden, conform de huidige Aanbestedingswet 2012, op grond van de daarin geregelde voorhangprocedure bij de Eerste Kamer Tweede Kamer voorgehangen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen tot slot of de regering bereid is de wettelijke verplichting voor het gebruik van de Gids proportionaliteit uit te breiden naar de speciale-sectorbedrijven. Zoals aangegeven in mijn brief over de evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 blijkt uit het onderzoek niet dat speciale-sectorbedrijven ten aanzien van proportioneel handelen achterblijven bij andere aanbestedende diensten. Ik zie dan ook geen aanleiding om de wettelijke verplichting voor gebruik van de Gids uit te breiden naar de speciale-sectorbedrijven.

2. Regelgevend kader

2.1 Voorgeschiedenis

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering bereid is tot het doen van onderzoek naar een vergoeding van inschrijfkosten. Voor het antwoord verwijs ik naar het antwoord op de vergelijkbare vragen van de leden van de CDA-fractie onder paragraaf 1.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe de regering aankijkt tegen laattijdig ingetrokken aanbestedingsprocedures in relatie tot de kosten die inschrijvers maken, het belang van een hoge kwaliteit van aanbestedingsstukken en professionaliteit bij inkopers. Het kan gebeuren dat er gedurende een lopende aanbesteding wordt besloten de aanbesteding af te breken. Dit wil niet zeggen dat de aanbestedingsstukken slecht zijn opgesteld of de inkoper in kwestie niet goed over de aanbesteding heeft nagedacht. Het kan een gevolg zijn van allerlei factoren, die ook buiten de invloedssfeer van de inkoper of andere medewerkers van de aanbestedende dienst kunnen liggen. Wanneer laattijdig wordt besloten tot het intrekken van een opdracht betekent dat voor inschrijvers of gegadigden dat zij kosten hebben gemaakt om een offerte op te stellen, zonder dat daar uiteindelijk de kans op de opdracht tegenover staat. Ik ben daarom van mening dat het in dit soort gevallen veelal redelijk zou zijn wanneer een aanbestedende dienst de inschrijvers of gegadigden een vergoeding biedt, met name indien de ondernemer aanzienlijke offertekosten heeft gemaakt. Het moet dan wel gaan om een aanbesteding die in een dusdanig gevorderd stadium is dat duidelijk is wie de inschrijvers of gegadigden zijn.

De leden van VVD-fractie vroegen of de regering bereid is het clusterverbod aan te scherpen zodat clusteren alleen in overleg met marktpartijen mogelijk is. Zoals aangegeven in reactie op een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 1 ben ik van mening dat de bepaling in de wet krachtig genoeg is, maar dat het schort aan de toepassing van deze bepaling.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering een verhoging van de Europese aanbestedingsdrempels in Brussel gaat agenderen. Voor het

antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 1.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering bereid is de inkoopvoorwaarden van het Rijk (ARVODI) meer op basis van pariteit en proportionaliteit te formuleren en of de regering daarbij kan ingaan op het maximeren van de aansprakelijkheid tot drie maal de opdrachtsom. De ARVODI zijn in 2014 reeds aangepast aan de Aanbestedingswet 2012 en de daarop gebaseerde Gids proportionaliteit. Onder andere is toen een beperking van de aansprakelijkheid tot grofweg driemaal de opdrachtwaarde opgenomen als algemene voorwaarde. Het afgelopen jaar heeft meerdere malen overleg met VNO-NCW en MKB Nederland, BNA, BNO, NLI ingenieurs en FME plaatsgevonden over de door de brancheverenigingen aangedragen knelpunten bij aanbesteden, waaronder de verzekeraarbaarheid van aansprakelijkheid. Naar aanleiding daarvan is het Rijk voornemens een aantal wijzigingen aan te brengen in de ARVODI. De voorgenomen wijzigingen worden na bestuurlijke afstemming naar verwachting op korte termijn aan de betrokken branchevertegenwoordigers gepresenteerd. Vaststelling van de gewijzigde ARVODI is medio 2016 voorzien.

De leden van de VVD-fractie wilden voorts weten of de regering bereid is te voorzien in een vergoeding voor het eenzijdig opzeggen van een opdracht door het Rijk als tegemoetkoming in de kosten en gedeerde omzet. De ARVODI 2014 voorzien reeds in vergoeding van ten tijde van de opzegging verrichte werkzaamheden, alsmede in vergoeding van de voor de toekomst voor de uitvoering van de opdracht aangegane verplichtingen. In de praktijk wordt niet zelden door opdrachtgevers een opzegtermijn in acht genomen, die opdrachtnemers in staat stelt schade als gevolg van opzegging zoveel mogelijk te voorkomen. Gedeerde omzet komt niet voor vergoeding in aanmerking, omdat daarmee in feite de gehele contractsom moet worden vergoed, terwijl daar geen prestatie tegenover staat. Dat strookt niet met de wens van het kabinet de uitvoering van opdrachten, bijvoorbeeld in verband met politieke of maatschappelijke ontwikkelingen, tussentijds stop te kunnen zetten.

De leden van de D66-fractie vroegen in hoeverre de aanbevelingen van de tijdelijke commissie ICT-projecten bij de overheid zijn meegenomen en of kan worden ingegaan op het verplicht stellen van een consultatie, functioneel aanbesteden en op het meenemen van resultaten uit het verleden. Voor wat betreft de aanbevelingen in het rapport van de tijdelijke commissie ICT-projecten over de verplichte consultatie en het functioneel aanbesteden wil ik de leden van de D66-fractie verwijzen naar de brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst (Kamerstukken II 2014/15, 33 326, nr. 13) waarin is aangegeven dat het wetgevingsinstrument zich niet leent voor het opnemen van dergelijke verplichtingen bij ICT-aanbestedingen van het Rijk. De Aanbestedingswet 2012 is immers ook van toepassing op bijvoorbeeld de waterschappen, provincies, gemeenten en de NS. De mogelijkheid tot het meenemen van resultaten uit het verleden is opgenomen in artikel 2.87, eerste lid, onderdeel g van het wetsvoorstel. Het betreft hier een facultatieve uitsluitingsgrond waarvan het gebruik door aanbestedende diensten niet verplicht is gesteld; het is aan aanbestedende diensten om een afweging te maken de uitsluitingsgrond te stellen en toe te passen. Bij verplichte uitsluitingsgronden heeft de aanbestedende dienst geen keuze; deze moeten worden toegepast. De tijdelijke commissie ICT-projecten heeft in haar rapport opgemerkt dat het mogelijk is om toepassing van facultatieve uitsluitingsgronden door aanbestedende diensten wettelijk verplicht te stellen op lidstaat-niveau. Dit zou een afwijking zijn van de toepassing van de andere facultatieve uitsluitingsgronden, zoals uitsluiting op basis van het mededingingsrecht of een ernstige beroepsfout. De facultatieve uitsluitingsgronden zijn niet verplicht gesteld om aanbestedende diensten

ruimte te geven per aanbesteding te beoordelen of toepassing nuttig en proportioneel is. Ook in het geval van prestaties uit het verleden heeft het de voorkeur om aanbestedende diensten de keuze te laten om deze wel of niet toe te passen. Zo kan per individueel geval een afweging worden gemaakt.

De leden van de D66-fractie vroegen of de regering van mening is dat artikel 1.5 voldoende waarborgen biedt om het samenvoegen van opdrachten te voorkomen en of een verbod op samenvoegen meer kansen zou bieden voor zzp-ers, startups en het mkb. Voor het antwoord op het eerste deel van de vraag verwijs ik naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 1. In theorie zou een strikt verbod op het samenvoegen van opdrachten kunnen leiden tot meer kansen voor zzp-ers, startups en mkb-ers. Een dergelijk verbod doet naar mijn mening echter geen recht aan de andere aspecten die bij de afweging tot samenvoegen een rol spelen, waaronder de beheersbaarheid van de opdracht.

2.4 Wijze van implementatie

De leden van de VVD-fractie stelden de vraag waarom er anderhalf jaar tussen inwerkingtreding van de drie richtlijnen en de indiening in de Tweede Kamer zit. Ik kan daarop een kort overzicht geven van de stappen die zijn gezet tussen april 2014 en 30 oktober 2015. De drie richtlijnen bevatten een zeer omvangrijk samenstel aan voorschriften ter implementatie. De bepalingen uit de drie richtlijnen interfereren daarnaast ook met elkaar. Voor een zorgvuldige implementatie is telkens op detailniveau per voorschrift bezien of de Aanbestedingswet 2012 daarin reeds voorziet dan wel een wijziging van die wet vereist is. Een overzicht op hoofdlijnen is, zoals gebruikelijk, als implementatieplan geagendeerd in de ICER-I (ambtelijke commissie ter bespreking van implementatievoorstellen). In mei 2014 is met het inhoudelijke schrijven aan de artikelen gestart. Tijdens dit proces zijn soms onduidelijkheden en vertaalproblemen vastgesteld waarover regelmatig contact met de Europese Commissie is gezocht. Daarnaast heeft de Europese Commissie expertsessies belegd om verschillende deelonderwerpen waarbij implementatievragen rezen of zouden kunnen rijzen te bespreken. Tegelijkertijd zijn in Nederland de onderwerpen binnen de richtlijnen geanalyseerd waarop een zekere mate van beleidsruimte bestond. Op de onderwerpen in de richtlijnen waarop beleidsruimte bestond, is het gesprek aangegaan met aanbestedende diensten, speciale-sectorbedrijven, VNO-NCW en andere koepelorganisaties, belangenorganisaties en vertegenwoordigers uit de wetenschap. Volgend op die discussies zijn beleidsmatige keuzes gemaakt die in de wetsteksten zijn vervat. In april 2015 is het wetsvoorstel openbaar gemaakt in het kader van de internetconsultatie. Dat is niet een standaardgebruik bij een implementatiewetsvoorstel, maar ik vond het van belang om alle belanghebbenden inspraak te geven. Na verwerking van de opmerkingen en het aanpassen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, is het wetsvoorstel ter advisering aan de Raad van State gezonden. Het advies volgde op 11 september 2015. De reactie daarop is vervat in het nader rapport. Het advies heeft geleid tot enkele aanpassingen in het wetsvoorstel en memorie van toelichting. Het wetsvoorstel is vervolgens op 30 oktober j.l. bij de Tweede Kamer ingediend.

3. *Belangrijke wijzigingen in het wetsvoorstel*

3.1 Meer ruimte voor innovatie en duurzaamheid

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe moet worden omgegaan met de puntenverdeling tussen prijs en kwaliteit en het in theorie en praktijk maximaal te behalen aantal punten. De leden van de VVD-fractie stelden

dat de inschrijver met de beste kwaliteit het maximaal aantal punten moet worden toegekend. Ik onderschrijf grotendeels de stelling van de leden van de VVD-fractie en de inbreng van de Kenniskring Aanbesteden bij de door de Tweede Kamer gehouden ronde tafel over aanbesteden van november 2015. Er bestaat bij kwalitatieve beoordeling een psychologisch effect om niet het maximale of het minimale aantal punten toe te kennen. Daarom worden extreme scores op kwaliteit vaak niet gegeven. Voor prijs ligt dit anders omdat deze op objectieve wijze vooraf wordt bepaald en de score het resultaat is van een berekening. Deze samenloop heeft als resultaat dat kwaliteit minder effect kan hebben op de uiteindelijke gunningsbeslissing dan in eerste instantie het geval lijkt. Het is belangrijk dat aanbestedende diensten zich hiervan bewust zijn. Een oplossing voor dit probleem kan liggen in het scoren met behulp van letters of door meer nadruk te leggen op kwaliteit in de verhouding prijs/kwaliteit. PIANOo heeft reeds in haar handreiking «Hoe pas je EMVI toe? Handreiking voor inkopers» uit 2014 aangegeven dat er sprake kan zijn van psychologische effecten bij de weging van kwaliteit. Deze handreiking wordt op dit moment door PIANOo herzien, in de nieuwe versie zal opnieuw aandacht worden gegeven aan dit fenomeen. Ook kan het effect worden meegenomen in «beter aanbesteden». Het gaat echter te ver om altijd de beste inschrijving het maximaal aantal punten toe te kennen. Indien er namelijk objectief gezien geen kwalitatief goede inschrijvingen zijn binnengekomen dan krijgt een inschrijving die kwalitatief onvoldoende scoort, maar desalniettemin de beste inschrijving is, in de regel niet het maximaal aantal punten.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de ruimte die het wetsvoorstel biedt voor innovaties die plaats (kunnen) vinden tijdens een aanbestedingsprocedure. De aanbestedingsrichtlijnen, en daarmee ook het wetsvoorstel, bieden meer ruimte voor innovatiegericht inkopen. Zo is het toepassingsbereik van de procedure van de concurrentiegericht dialogo uitgebreid zodat aanbestedende diensten deze procedure ook kunnen toepassen in gevallen waarin de markt niet kan voorzien in hun behoefte zonder aanpassing van gemakkelijk beschikbare oplossingen.

Kenmerkend van deze procedure is dat de aanbestedende dienst met de door hem geselecteerde deelnemers de dialoog kan aangaan over een mogelijke oplossing. Gedurende die dialoog staat het deelnemers vrij om innovaties alsnog mee te nemen in de door hen voorgestelde oplossing. Ook biedt de nieuwe procedure van het innovatiepartnerschap aanbestedende diensten de mogelijkheid om samen met één of meer marktpartijen een innovatieve oplossing te ontwikkelen. Daarna mag de aanbestedende dienst zonder een nieuwe aanbestedingsprocedure te houden het ontwikkelde product inkopen. Deze procedure biedt derhalve ruimte om gaandeweg nieuwe inzichten te verwerken.

Ook wilden de leden van de PvdA-fractie weten hoe de procedure van het innovatiepartnerschap zal worden ingevuld. Het doel van de procedure van het innovatiepartnerschap is het ontwikkelen van innovatieve producten, diensten of werken én de daaropvolgende aankoop van de daaruit resulterende leveringen, diensten of werken. De procedure van het innovatiepartnerschap bestaat in wezen uit twee fases: (1) de in de artikelen 2.31b, 2.126b en 2.126c uiteengezette aanbestedingsfase waarin ondernemers meedingen naar toelating tot deelneming in het innovatiepartnerschap en (2) de in artikel 2.126d opgenomen fase waarin de aanbestedende dienst deelneming in het innovatiepartnerschap aan een of meer ondernemers heeft gegund en hij samen met die partij(en) de innovatieve oplossing gaat ontwikkelen. De aanbestedende dienst dient altijd op TenderNed (al dan niet via een ander aanbestedingsplatform) aan te kondigen dat hij voornemens is een aanbesteding met gebruik van de procedure van het innovatiepartnerschap te doen. Uit de gegadigden die zich naar aanleiding van de aankondiging hebben gemeld, selecteert de

aanbestedende dienst vervolgens minimaal drie ondernemers die een inschrijving mogen doen. Inschrijvingen in de procedure van het innovatiepartnerschap zijn erop gericht om uiteindelijk deel te mogen nemen in het innovatiepartnerschap. Inschrijvers beschrijven in hun inschrijving zo concreet mogelijk de innovatieve oplossing(en) die zij voorzien voor het probleem van de aanbestedende dienst en geven aan hoe zij deze oplossing(en) in het innovatiepartnerschap samen met de aanbestedende dienst denken te gaan ontwikkelen. Als de uiteindelijk ontwikkelde oplossing voldoet aan de vooraf door de aanbestedende dienst vastgestelde criteria, dan kan de aanbestedende dienst die oplossing meteen op commerciële schaal inkopen en hoeft hij daarvoor geen afzonderlijke aanbestedingsprocedure te doorlopen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts of het wetsvoorstel voldoende garanties levert dat niet louter wordt gegund op basis van het gunningscriterium laagste prijs. Het wetsvoorstel introduceert EMVI als koepelbegrip. Dit volgt uit de bewoordingen van de aanbestedingsrichtlijnen. Het is derhalve niet langer het tegenovergestelde van laagste prijs, maar laagste prijs is daarmee een van de drie gunningscriteria geworden die onder EMVI worden gevat. De andere twee zijn beste prijs-kwaliteitverhouding – dat wat we nu nog EMVI noemen – en laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit. Met de aanpassingen in het wetsvoorstel wordt het uitgangspunt dat in beginsel niet op basis van laagste prijs wordt gegund, gehandhaafd. Gebruik van het gunningscriterium van de laagste prijs dient voorts te worden gemotiveerd door de aanbestedende dienst. De verplichting om in beginsel op basis van EMVI te gunnen kwam ook als positief uit de evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 naar voren.

De leden van de PvdA-fractie vroegen tot slot wat een goede verhouding zou zijn tussen de verschillende gunningscriteria. De keuze van het gunningscriterium is aan de aanbestedende dienst. Deze dient met het oog op de soort aanbesteding een afgewogen keuze te maken. Op voorhand kan daarom niet een optimale verhouding tussen de drie gunningscriteria worden geschetst.

Op de vraag of een gerechtelijke uitspraak als gedaan tegen Rijkswaterstaat door dit wetsvoorstel in de toekomst wordt vermeden, kan ik antwoorden dat het in de door de genoemde leden aangehaalde zaak ging over de vraag of Rijkswaterstaat tijdens een lopende aanbestedingsprocedure de beoordelingsmethode had aangepast, door een nadere uitleg van de berekening van de fictieve inschrijvingsprijs binnen EMVI te geven. De Rechtbank 's-Gravenhage oordeelde dat dit niet het geval was en de gunning op basis van EMVI bleef in stand. In tegenstelling tot het in het verslag gestelde, bleef het gunningscriterium dus EMVI.

De leden van de SP-fractie vroegen uitleg over wanneer laagste prijs en laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit kan worden gezien als beste prijs-kwaliteitverhouding. Er is hier sprake van veranderde terminologie. Tot nu toe is in de Aanbestedingswet 2012 beste prijs-kwaliteit een synoniem voor EMVI. Met dit wetsvoorstel wijzigt dat. In de richtlijnen, en dus ook in het wetsvoorstel, wordt EMVI een koepelbegrip, waaronder alle drie de gunningscriteria – te weten beste prijs-kwaliteit, laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit en laagste prijs – komen te vallen. Het vernieuwde begrip EMVI is dan dus niet langer synoniem aan beste prijs-kwaliteitverhouding.

De leden van de SP-fractie informeerden of het criterium «laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit» sterk overeen kan komen met het criterium «laagste prijs». Het criterium «laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit» is opgenomen om duidelijker onderscheid te maken tussen enerzijds gunnen op basis van louter de initiële waarde (de laagste prijs) en anderzijds ook het gunnen op basis van andere economische kosten verbonden aan de aanschaf of eigendom van de levering, de dienst

of het werk gedurende de levensduur. Criteria voor gunning op basis van laagste kosten zien in de regel op kwaliteitsaspecten. Normaliter zal een kwalitatief beter product immers leiden tot lagere kosten gedurende de levensduur.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de SP-fractie licht ik toe in welke gevallen het gunningscriterium laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit kan en moet worden gebruikt. Er is geen sprake is van een verplichting om in bepaalde gevallen van laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit gebruik te maken. Het is aan aanbestedende diensten zelf om te bepalen welk gunningscriterium voor de relevante aanbesteding het meest geschikt is. Een voorbeeld van een aanbesteding waarbij laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit kan worden gebruikt is de inkoop van printers, daarbij kan het gunningscriterium laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit uit bijvoorbeeld het energie- en inktverbruik bestaan. Met dit gunningscriterium kunnen de levenscycluskosten en ook de milieueffecten worden meegenomen die met inkt en papierverbruik zijn gemoeid.

De leden van de SP-fractie waren verder geïnteresseerd in de redenen waarom gunning op basis van laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit niet gemotiveerd hoeft te worden en, in het geval dat dit overeenkomt met de laagste prijs, dit tot een onjuist gebruik zal leiden. De leden van de SP-fractie stelden daarnaast de vraag of gegarandeerd kan worden dat kwaliteit ook echt wordt meegewogen.

Laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit is een nieuw gunningscriterium. Tot op heden werd in de Aanbestedingswet 2012 het meenemen van kosten vaak gezien als een subgunningscriterium van de beste prijs-kwaliteitverhouding. Omdat criteria voor gunning op basis van laagste kosten in de regel zien op kwaliteitsaspecten is kwaliteit bij dit gunningscriterium het onderscheidend element waarop gescoord wordt ten opzichte van de gunning op laagste prijs waar alleen prijs het onderscheidende element is. De keuze voor dit gunningscriterium hoeft om deze reden niet gemotiveerd te worden.

Indien gunning plaats zou vinden op basis van laagste prijs, terwijl in de aanbestedingsstukken is aangegeven dat gunning plaats zou vinden op basis van laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit, dan is vermoedelijk gunning op basis van laagste prijs onterecht niet gemotiveerd. Onjuist gebruik kan op de gebruikelijke wijzen worden tegengegaan, via een klacht bij de aanbestedende dienst zelf, een daaropvolgende klacht bij de Commissie van Aanbestedingsexperts of de rechter in kort geding. De leden van de SP-fractie vroegen de regering toe te lichten in hoeverre op de nieuwe gunningscriteria wordt ingegaan in de Gids proportionaliteit. De Gids proportionaliteit wordt aangepast aan de gewijzigde regelgeving. De afronding van dit proces zal plaatsvinden na de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zodra de exacte inhoud van het wetsvoorstel duidelijk is. Eventuele nieuwe passages over de gewijzigde gunningscriteria zullen aansluiten bij hetgeen het wetsvoorstel daarover bepaalt.

De leden van de SP-fractie vroegen of het innovatiepartnerschap lichter kan worden ingericht en geven aan zich zorgen te maken over de proportionele inrichting van deze procedure. De inrichting van de procedure van het innovatiepartnerschap in het wetsvoorstel strekt uitsluitend tot implementatie van de toepasselijke aanbestedingsrichtlijn. Daarbij is de maximale ruimte in de richtlijn voor innovatie benut. Het wetsvoorstel biedt derhalve aan de richtlijn ontleende kaders waarbinnen deze procedure moet worden doorlopen. De precieze invulling van de verschillende stappen die worden gezet binnen de procedure van het innovatiepartnerschap en binnen andere aanbestedingsprocedures, is aan de aanbestedende diensten. Zij zijn daarbij gebonden aan de bepalingen uit de wet die zien op proportionaliteit, waaronder het proportionaliteitsbeginsel.

De leden van de SP-fractie informeerden voorts welke partij in een innovatiepartnerschap het intellectuele eigendom op het in het partnerschap ontwikkelde product toekomt. In het voorgestelde artikel 2.126b, zesde lid, is opgenomen dat de aanbestedende dienst in de aanbestedingsstukken bepaalt welke regels op de intellectuele eigendomsrechten van toepassing zijn.

De leden van de SP-fractie vroegen of de regering heeft overwogen voorwaarden te stellen voor het eisen van een specifiek keurmerk, dan wel om hiervoor in de Gids proportionaliteit een handreiking te doen. In artikel 2.78a van het wetsvoorstel worden strikte voorwaarden gesteld waaraan aanbestedende diensten moeten voldoen, voordat zij kunnen overgaan tot het eisen van een specifiek keurmerk. De belangrijkste van deze voorwaarden is dat de keurmerkeisen alleen betrekking mogen hebben op criteria die verband houden met het voorwerp van de opdracht. Het vragen van een keurmerk dat tevens ziet op zaken die niet relevant zijn voor de opdracht, mag dus niet. Deze eis waarborgt de proportionaliteit van het vragen van een specifiek keurmerk.

Als aan de strikte voorwaarden van artikel 2.78a wordt voldaan, kunnen aanbestedende diensten een specifiek keurmerk vragen als bewijs dat werken, diensten of leveringen overeenstemmen met de door hen vereiste voorschriften. Een ondernemer mag echter altijd met een ander gelijkwaardig keurmerk aantonen dat hij aan de eisen van de aanbestedende dienst voldoet. Daarnaast moet een aanbestedende dienst ook andere geschikte bewijsmiddelen, zoals een technisch dossier van de fabrikant, aanvaarden indien een ondernemer kan aantonen dat hij niet de mogelijkheid heeft gehad om het vereiste keurmerk of een gelijkwaardig keurmerk te verkrijgen voor het verstrijken van de inschrijvingstermijn (2.78a, vierde lid).

Zoals is aangegeven in de beantwoording van vergelijkbare vragen van de leden van fractie van de ChristenUnie in paragraaf 1, wordt de Gids proportionaliteit aangepast.

De leden van de SP-fractie informeerden tot slot of de in een keurmerk vastgelegde kwaliteiten tevens tot uitdrukking komen bij de beoordeling van de kwaliteit van de indiener. Artikel 2.78a van het wetsvoorstel ziet op het vragen van (specifieke) keurmerken die zien op kenmerken van werken, leveringen of diensten. Deze keurmerken hebben geen betrekking op de kwaliteit van de inschrijver. Een keurmerk waaruit blijkt dat een ondernemer duurzaam geteelde koffie verkoopt, zegt bijvoorbeeld niets over zijn geschiktheid om deze koffie op wekelijkse basis aan een aanbestedende dienst te leveren.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het toevoegen van een nieuw gunningscriterium volgt uit de conclusies van de evaluatie met betrekking tot innovatie en zo ja, of dit criterium dat verbetert. De introductie van het gunningscriterium laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit volgt uit de introductie van dit gunningscriterium in de aanbestedingsrichtlijnen. De aanbestedingsrichtlijnen laten geen ruimte ten aanzien van de introductie van dit gunningscriterium. Er is geen relatie tussen de uitkomsten van de evaluatie en de introductie van dit gunningscriterium. De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of de toevoeging van een extra gunningscriterium het niet onnodig lastig maakt voor ondernemers. Zowel bij het gunningscriterium beste prijs-kwaliteitverhouding als bij het gunningscriterium laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit geldt dat in de aanbestedingsstukken wordt opgenomen welke subgunningscriteria worden gesteld en op basis waarvan daaraan punten worden toegekend. Ondernemers zullen dus evenals bij het gunningscriterium beste prijs-kwaliteitverhouding uiteindelijk aan moeten geven op welke wijze zij voldoen aan de gestelde subgunningscriteria. Naar verwachting zal het voor ondernemers derhalve niet moeilijker worden.

De leden van de CDA-fractie vroegen daarnaast of de verandering in de betekenis van EMVI niet onnodig tot verwarring zal leiden. De richtlijnen gebruiken EMVI nu als overkoepelend begrip, in plaats van als synoniem voor beste prijs-kwaliteitverhouding zoals dat momenteel in Nederland het geval is. Om verwarring bij Europese aanbestedingen te voorkomen, is besloten aan te sluiten bij de terminologie van de richtlijn. Zowel ondernemers als aanbestedende diensten zullen moeten wennen aan deze gewijzigde terminologie. In de voorlichting over de wijzigingen in de Aanbestedingswet 2012 wordt hieraan nadrukkelijk aandacht besteed. De leden van de CDA-fractie vroegen hoe de procedure van het innovatiepartnerschap wordt ingevuld. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de PvdA-fractie in paragraaf 1.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het verstandig is, met name met het oog op het mkb, dat aanbestedende diensten specifieke keurmerken mogen eisen. Ook vroegen zij of deze mogelijkheid uit het wetsvoorstel kan worden gehaald. De mogelijkheid tot het vragen van een specifiek keurmerk vloeit voort uit de aanbestedingsrichtlijnen en moet als zodanig worden geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving. Zoals aangegeven in reactie op vergelijkbare vragen van de leden van de SP-fractie in paragraaf 1 is het eisen van een specifiek keurmerk slechts mogelijk wanneer aan de strikte eisen van artikel 2.78a van het wetsvoorstel is voldaan.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie of de regering een rol ziet voor het Expertisecentrum Aanbesteden PIANOo om het proces rond aanbesteden te professionaliseren merk ik het volgende op. Het doel van PIANOo is onder meer om de professionaliteit van aanbesteden te verbeteren. Ik zie daar dus inderdaad een rol voor PIANOo. De leden van de CDA-fractie stelden tot slot de vraag of de regering kan toelichten hoe het begrip kwaliteit volgens de huidige regels wordt gekwantificeerd, oftewel, aan de hand van welke criteria wordt bepaald wat kwaliteit is. Aanbestedende diensten kunnen verschillende nadere criteria stellen waarmee invulling kan worden gegeven aan het kwaliteitsaspect. Het voorgestelde artikel 2.115, tweede lid, noemt er een aantal. Een voorbeeld daarvan is klantenservice en technische bijstand, waarbij bijvoorbeeld een maximale wachttijd bij een telefonische klantenservice als kwantificering van dat nadere criterium kan dienen.

De leden van de PVV-fractie vroegen in hoeverre aanbestedende diensten vrij zijn om (Europese) strategische beleidsdoelstellingen niet mee te nemen in aanbestedingsprocedures. Ook vroegen deze leden in hoeverre het rekening houden met strategische beleidsdoelstellingen haaks staat op het verminderen van de regeldruk. Aanbestedende diensten zijn vrij in hun keuzes omtrent het al dan niet meenemen van (Europese) strategische beleidsdoelstellingen in aanbestedingsprocedures. Het wetsvoorstel biedt hen de mogelijkheid om dergelijke doelstellingen mee te nemen, maar dit is geen verplichting. Aanbestedende diensten kunnen derhalve de afweging maken tussen het belang dat zij hechten aan het meewegen van strategische beleidsdoelstellingen bij aanbestedingen enerzijds en het verminderen van de regeldruk anderzijds.

De leden van de PVV-fractie vroegen zich af of het stellen van beleidsdoelstellingen in aanbestedingen zorgt voor een verhoging van het aantal disproportionele eisen. Op grond van de artikelen 1.10, 1.13 en 1.16 van de Aanbestedingswet 2012 geldt dat uitsluitend eisen, voorwaarden en criteria gesteld mogen worden die in redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht. De Gids proportionaliteit biedt richtsnoeren voor het maken van deze afwegingen. Indien van de richtsnoeren wordt afgeweken, dient dit gemotiveerd te gebeuren. Hiermee is geborgd dat aanbestedende diensten transparant zijn over hun afwegingen. Bovendien zijn deze afwegingen toetsbaar. Het stellen van beleidsdoelstellingen op

zichzelf leidt daarmee niet tot een verhoging van het aantal disproportionele eisen.

De leden van de PVV-fractie wezen er op dat niet is gekozen voor het verbieden van relatieve gunningsmethoden. Relatieve en absolute gunningsmethodieken kennen elk hun eigen voor- en nadelen. Zo is een voordeel van een relatieve gunningsmethodiek dat deze eenvoudig in gebruik is en dat een aanbestedende dienst geen uitgebreide kennis van de prijzen in de markt hoeft te hebben. Vooral bij kleinere aanbestedende diensten die incidenteel bepaalde categorieën aanbesteden is dit laatste goed voorstelbaar. Bekend is dat er ook nadelen kleven aan het gebruik van relatieve gunningsmethoden, zoals de rangordeparadox. Dit fenomeen treedt op wanneer een winnende inschrijving later ongeldig blijkt en uit de daaropvolgende herberekening volgt dat niet de nummer twee, maar de nummer drie uit de oorspronkelijke rangorde de aanbesteding wint. De Hoge Raad heeft in een arrest van 9 mei 2014 (NJB 2014/1021) eerder geoordeeld dat een relatieve beoordelingssystematiek niet enkel op grond van haar relatieve karakter als strijdig met het gelijkheids- of transparantiebeginsel kan worden aangemerkt. Een algeheel verbod op relatieve gunningsmethoden acht ik, zeker gelet op het gebruik hiervan in de praktijk, niet wenselijk. Een goed ontwerp van de gunningsmethodiek zal altijd afhankelijk zijn van de omstandigheden van het geval. Door voorlichting vanuit PIANOo en het programma «beter aanbesteden» wil ik de kennis onder aanbestedende diensten verder vergroten zodat de juiste gunningsmethodieken worden gekozen. De leden van de PVV-fractie vroegen naar de waarborgen in het wetsvoorstel die ervoor zorgen dat de gunningsmethodiek objectief is en hoe dit zal worden getoetst. Objectiviteit is één van de grondbeginselen van het aanbestedingsrecht. Een aanbestedende dienst moet vooraf de minimumeisen en de gunningscriteria vaststellen en bekend maken. Deze criteria moeten duidelijk, precies en ondubbelzinnig zijn en verband houden met het voorwerp van de opdracht (zie naast de hiervoor genoemde algemene artikelen diverse artikelen in het wetsvoorstel, zoals de artikelen 2.80, achtste lid, en 2.115, tweede lid). Gunningscriteria moeten zo zijn geformuleerd dat alle inschrijvers in staat zijn geweest de criteria op dezelfde wijze te interpreteren en de aanbestedende dienst ze op objectieve en uniforme wijze kan toepassen. Tijdens de gehele aanbestedingsprocedure mogen aanbestedende diensten de gepubliceerde gunningscriteria en de toepassingswijze niet meer wijzigen, maar wel nader toelichten. Als een inschrijver meent dat een aanbestedende dienst geen objectieve gunningsmethodiek heeft geformuleerd dan kan de inschrijver een klacht indienen bij de aanbestedende dienst zelf, bij de Commissie van Aanbestedingsexperts. Ook staat de gang naar de civiele rechter open.

De leden van de PVV-fractie vroegen waarom een aanbestedende dienst in een innovatiepartnerschap alleen mag overgaan tot aankoop van het in het innovatiepartnerschap ontwikkelde werk of de ontwikkelde dienst of levering als wordt voldaan aan het van tevoren afgesproken kwaliteits- of kostenniveau. De procedure van het innovatiepartnerschap is een bijzondere procedure omdat een aanbestedende dienst door middel van een aanbestedingsprocedure (een) partner(s) selecteert om samen een werk, dienst of levering te ontwikkelen en vervolgens zonder het doorlopen van een aanbestedingsprocedure het ontwikkelde werk of de ontwikkelde dienst of levering kan inkopen. Artikel 2.126d, zevende lid, bepaalt dat de ontwikkelde oplossing moet voldoen aan het van tevoren afgesproken prestatieniveau en dat de uiteindelijke kosten niet het van tevoren afgesproken maximum mogen overschrijden. Daarmee wordt geborgd dat het innovatiepartnerschap objectief en transparant verloopt. Uiteraard mogen de ontwikkelde oplossingen het vooraf vastgestelde

kwaliteitsniveau wel overschrijden en is het ook mogelijk dat zij onder het van tevoren vastgestelde maximale kostenniveau blijven.

De leden van de PVV-fractie gaven aan dat disproportionaliteit van eisen omtrent de levenscyclus van een product een van de meest gehoorde klachten is. Zij vroegen op welke wijze dit na invoering van onderhavig wetsvoorstel zal worden getoetst, door wie en hoe hierop wordt toegezien. Alle eisen en criteria die in een aanbesteding worden gesteld dienen proportioneel te zijn, dus ook eisen die gerelateerd zijn aan de levenscyclus van een werk, product of dienst. Het is aan de aanbestedende dienst die de eis stelt om de proportionaliteit daarvan in het oog te houden. Indien een ondernemer van mening is dat dit in een specifieke aanbestedingsprocedure niet gebeurt, dan kan hij, nadat hij zich eerst tot de aanbestedende dienst heeft gewend, daarover een klacht indienen bij de Commissie van Aanbestedingsexperts of zich rechtstreeks wenden tot de rechter.

De leden van de PVV-fractie vroegen of het aantal eisen dat gesteld kan worden verder kan worden ingeperkt. De wet stelt geen maximum aan het aantal eisen dat kan worden gesteld. Zoals hierboven aangegeven in reactie op een vraag van de leden van de CDA-fractie is het aan een aanbestedende dienst om in een aanbestedingsprocedure te bepalen welke eisen voor de betreffende aanbesteding relevant en passend zijn. Daarbij geldt de voorwaarde dat eisen proportioneel moeten zijn. Een maximum aantal eisen vastleggen dat in een procedure kan worden gesteld doet geen recht aan de verscheidenheid aan opdrachten en kan ook averechts werken. Met het vastleggen van een dergelijk maximum ontstaat namelijk het risico dat minder ervaren aanbestedende diensten altijd dat maximum aantal eisen stellen, omdat de bepaling veronderstelt dat dat proportioneel is.

De leden van de PVV-fractie vroegen waarom aanbestedende diensten bij voorbehouden opdrachten (artikelen 2.82 en 2.82a van het wetsvoorstel) de deelname aan een aanbestedingsprocedure kunnen voorbehouden op grond van criteria die direct verband houden met het algemene ondernemingsbeleid van een inschrijver, terwijl gunningscriteria en bijzondere voorwaarden niet mogen zien op dergelijk ondernemingsbeleid. Gunningscriteria en bijzondere voorwaarden mogen niet zien op algemeen ondernemingsbeleid, omdat het algemene beleid van een onderneming doorgaans te ver afstaat van het specifieke voorwerp van een overheidsopdracht. Dit verbod voorkomt dat aanbestedende diensten willekeurige, discriminatoire eisen stellen.

Bij voorbehouden opdrachten, zoals opgenomen in artikel 2.82 van het wetsvoorstel, mogen aanbestedende diensten, onder bepaalde voorwaarden, deelneming aan een aanbestedingsprocedure voorbehouden aan sociale werkplaatsen en aan ondernemers die de maatschappelijke en professionele integratie van gehandicapten of kansarmen tot doel hebben of de uitvoering van de opdracht voorbehouden in het kader van programma's voor beschermde arbeid. Alle ondernemingen die willen deelnemen aan de aanbestedingsprocedure moeten aan deze randvoorwaarden voldoen. Artikel 2.82 van de huidige Aanbestedingswet 2012 bevat ook een dergelijke bepaling. Naar aanleiding van de mogelijkheden die de aanbestedingsrichtlijnen bieden, breidt het wetsvoorstel dit artikel uit. Het voorgestelde artikel 2.82 biedt aanbestedende diensten de mogelijkheid om bij te dragen aan het bevorderen van de maatschappelijke integratie van gehandicapten en kansarmen. Het kabinet vindt het belangrijk dat de publieke en private sectoren de arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt bevorderen en wil dit onder andere door middel van de participatiewetgeving bewerkstelligen. Het kunnen voorbehouden van opdrachten aan zowel sociale werkvoorzieningen als aan ondernemingen die de maatschappelijke en professionele integratie van gehandicapten en kansarmen tot hoofddoel hebben, sluit

goed aan bij dit beleid. De reden om de aanbestedende dienst de mogelijkheid te bieden om opdrachten voor te behouden aan dergelijke werkplaatsen, programma's of ondernemingen is gelegen in het feit dat zij er onder normale mededingingsvoorwaarden vaak niet in slagen voldoende opdrachten te verwerven.

De leden van de PVV-fractie vroegen naar de meerwaarde van de mogelijkheid om een specifiek keurmerk te eisen, te meer omdat dit volgens hen een kostenverhoging oplevert die niet altijd door het mkb op te brengen is. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 1.

De leden van de PVV-fractie vroegen waarom ondernemers de mogelijkheid hebben om andere vergelijkbare keurmerken te overleggen wanneer een aanbestedende dienst een specifiek keurmerk eist. Een aanbestedende dienst eist een keurmerk om er zeker van te zijn dat het werk of de levering of dienst voldoet aan zijn eisen. De mogelijkheid om overeenstemming met de eisen van de opdracht ook door middel van een vergelijkbaar keurmerk aan te tonen, zorgt ervoor dat ondernemers in markten waar verschillende inhoudelijk nagenoeg gelijke keurmerken beschikbaar zijn, niet over al die verschillende keurmerken hoeven te beschikken.

Voor een antwoord op de vraag van de leden van de PVV-fractie omtrent de scoringssystematiek en het maximaal te behalen punten op kwaliteit verwijs ik graag naar de antwoorden op vergelijkbare vragen van de leden van de VVD-fractie in deze paragraaf.

De leden van de PVV-fractie vroegen de regering aan te geven welke wetswijzigingen zijn overwogen om de kansen voor het mkb bij aanbestedingen te verbeteren. Voor het antwoord op de vraag verwijs ik naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 1.

De leden van de PVV-fractie vroegen in hoeverre het nieuwe gunningscriterium laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit strijdig is met het voornemen om meer ruimte te bieden aan innovatie. Wanneer aanbestedende diensten het gunningscriterium laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit hanteren, wegen zij bij het gunnen behalve de prijs ook andere economische kosten verbonden aan de aanschaf of eigendom van de levering, de dienst of het werk mee. Doordat andere economische kosten ook worden meegenomen, kunnen aanbestedende diensten innovatie juist stimuleren. Wanneer een inschrijver, bijvoorbeeld, ervoor kan zorgen dat door gebruik van innovatieve technieken het door hem te leveren product een zeer laag energieverbruik zal hebben en daarmee lage gebruikskosten, kan zijn inschrijving op dit vlak beter scoren dan die van een inschrijver met een regulier product.

De leden van de PVV-fractie stelden tot slot de vraag wat de reden is geweest voor de regering om het gunningscriterium laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit te introduceren. De regering volgt hierin de in de aanbestedingsrichtlijnen voorgeschreven criteria. De richtlijn kent hierin geen keuzeruimte.

De leden van de D66-fractie vroegen in hoeverre de procedure van het innovatiepartnerschap aanbestedende diensten ruimte laat om samen met ondernemers nieuwe producten en diensten te ontwikkelen. De nieuwe procedure van het innovatiepartnerschap is zo ingericht dat wanneer voor deze procedure wordt gekozen, de aanbestedende dienst samen met een of meer marktpartijen een innovatieve oplossing ontwikkelt. Vervolgens mag de aanbestedende dienst zonder een nieuwe aanbestedingsprocedure te houden het gezamenlijk ontwikkelde product inkopen.

De leden van de D66-fractie merkten op dat artikel 2.216b, derde en vierde lid, van het wetsvoorstel vereist dat aanbestedende diensten minimum-

eisen stellen aan de inschrijvingen van ondernemers die willen deelnemen aan de procedure van het innovatiepartnerschap. De leden van de D66-fractie vroegen zich hierbij af of dergelijke eisen innovatie belemmerend werken en of het daarom niet beter is wanneer aanbestedende diensten in plaats van het stellen van minimumeisen een omschrijving geven van het probleem waarvoor zij een innovatieve oplossing zoeken. In de toelichting op artikel 2.126b wordt aangegeven dat vanwege het karakter van het innovatiepartnerschap, een aanbestedende dienst bij het aankondigen van de opdracht niet (exact) weet welke mogelijke oplossingen potentiële deelnemers zullen aandragen om in zijn behoefte te voorzien, en het gelet hierop van belang is dat hij de minimumeisen en gunningscriteria dusdanig vormgeeft dat deze enerzijds ruim genoeg zijn om de markt de gelegenheid te geven met innovatieve oplossingen te komen en anderzijds ook voldoende specifiek zijn om te waarborgen dat potentiële deelnemers voldoende inzicht krijgen of deelneming in het partnerschap voor hen interessant zou kunnen zijn. Dergelijke minimumeisen kunnen bijvoorbeeld zien op duurzaamheidsaspecten van de geboden oplossing, het tijdsbestek waarbinnen de oplossing moet worden ontwikkeld, of het aantal gebruikers dat uiteindelijk gebruik moet kunnen maken van de oplossing. Artikel 2.126b biedt aanbestedende diensten naast deze specifieke minimumeisen de ruimte om de gevraagde oplossing zoveel mogelijk functioneel te omschrijven, zodat de aanbestedende dienst duidelijk maakt wat zijn probleem is en geïnteresseerde partijen de mogelijkheid hebben om innovatieve oplossingen aan te dragen. De minimumeisen bieden dus inzicht voor potentiële inschrijvers, terwijl er daarnaast ruimte is om het probleem te omschrijven.

De leden van de D66-fractie vroegen om een toelichting op het verschil tussen de mogelijkheden die de procedure van het innovatiepartnerschap biedt en die worden geboden door «Small Business Innovation Research» («SBIR») oproepen. Ook vroegen zij of aanbestedende diensten voldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheid om SBIR oproepen te doen. Het belangrijkste verschil tussen de procedure van het innovatiepartnerschap en precommerciële inkoop (pre-commercial procurement; pcp), zoals het Nederlandse SBIR, is gelegen in het feit dat in de procedure van het innovatiepartnerschap de precommerciële fase kan worden gecombineerd met de commerciële fase. Precommerciële inkoop is beperkt tot het (mede)financieren van R&D diensten waardoor eerste testproductiefases kunnen worden doorlopen of prototypes kunnen worden ontwikkeld. De aanbestedende dienst kan het ontwikkelde prototype vervolgens niet direct inkopen, maar dient een aanbestedingsprocedure uit te schrijven waarbij ook andere partijen kunnen meedingen naar de opdracht. In de procedure van het innovatiepartnerschap daarentegen kan de aanbestedende dienst het in het innovatiepartnerschap ontwikkelde werk of de in het innovatiepartnerschap ontwikkelde levering of dienst meteen op commerciële schaal inkopen en hoeft hij daarvoor geen afzonderlijke aanbestedingsprocedure te doorlopen. SBIR en de procedure van het innovatiepartnerschap zijn derhalve twee verschillende instrumenten om innovatie te bevorderen. Een innovatieve oplossing die in het kader van SBIR tot stand is gekomen kan niet rechtstreeks door een aanbestedende dienst worden ingekocht omdat in een dergelijk traject niet van begin af aan duidelijk was dat de ontwikkelde oplossing zou worden ingekocht, waardoor andere marktpartijen niet hebben kunnen meedingen naar de opdracht.

SBIR wordt door een beperkt aantal aanbestedende diensten gebruikt voor precommerciële inkoop. Het Ministerie van Economische Zaken attendeert via de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) aanbestedende diensten erop dat de Europese Unie in Horizon2020 geld beschikbaar heeft gesteld voor precommerciële inkoop. Tevens worden aanbestedende diensten financieel geprikkeld door cofinanciering van

SBIR's uitgevoerd door lokale overheden. De leden van de D66-fractie vroegen of het mogelijk wordt een keurmerk te eisen dat betrekking heeft op het algemene ondernemingsbeleid van een inschrijver. Artikel 2.78a van het wetsvoorstel ziet op het vragen van (specifieke) keurmerken die zien op kenmerken van werken, leveringen of diensten. Een van de voorwaarden die in dit artikel wordt gesteld is de eis dat alle onderliggende keurmerkeisen verband houden met het voorwerp van de opdracht en geschikt zijn voor de omschrijving van de kenmerken van het werk, de levering of de dienst die het voorwerp van de opdracht vormen. Keurmerken die ook andere eisen omvatten, bijvoorbeeld eisen die betrekking hebben op het algemene ondernemingsbeleid, mogen daarom niet worden gevraagd.

De leden van de D66-fractie wilden ook weten waarom het niet mogelijk is om in de gunningscriteria duurzaamheidscriteria op te nemen. Anders dan de leden van de D66-fractie veronderstelden, mogen aanbestedende diensten wensen of eisen inzake duurzaamheid meenemen in de gunningscriteria. Dit wordt expliciet geregeld in artikel 2.115, tweede lid, van het wetsvoorstel.

Voor een antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie omtrent de scoringssystematiek en het maximaal te behalen punten op kwaliteit verwijs ik naar de antwoorden op de vragen van de VVD-fractie in deze paragraaf.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen hoe de regering de procedure van het innovatiepartnerschap wil gebruiken om innovatie in Nederland aan te jagen. De procedure van het innovatiepartnerschap geeft aanbestedende diensten die behoefte hebben aan een innovatieve oplossing voor een probleem de mogelijkheid om de procedure van het innovatiepartnerschap te volgen. Deze procedure vergt actieve betrokkenheid van de aanbestedende dienst in de ontwikkelingsfase van de innovatieve oplossing en is daarom niet in alle gevallen de geschikte procedure om te volgen. In de mededingingsprocedure met onderhandeling en de procedure van de concurrentiegerichte dialoog hebben ondernemers, wanneer aanbestedende diensten daarom vragen, ook de mogelijkheid om innovatieve oplossingen aan te dragen. Aanbestedende diensten zijn vrij om te kiezen welke aanbestedingsprocedure zij willen volgen. Van het expertisecentrum aanbesteden, PIANOo, kunnen aanbestedende diensten hulp krijgen bij die keuze en meer informatie verkrijgen over het stimuleren van innovatie in aanbestedingen. Ook kan informatie worden verkregen via de website van het programma Inkoop Innovatie Urgent (www.inkoopinnovatieurgent.nl) en op die van de Innovatiekoffer (www.innovatiekoffer.nl).

In antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie of er een maximumperiode geldt voor het aangaan van een innovatiepartnerschap merk ik op dat de aanbestedingsrichtlijnen geen maximumperiode voor het innovatiepartnerschap kennen. Derhalve is een dergelijke periode ook niet opgenomen in het wetsvoorstel. Gelet op het feit dat in het innovatiepartnerschap een oplossing voor een probleem wordt ontwikkeld, zal het partnerschap enige tijd duren. Aangezien uit de artikelen 2.126b tot en met 2.1.26d van het wetsvoorstel volgt dat tijdens het innovatiepartnerschap aan de vooraf vastgestelde minimumeisen moet worden voldaan en de maximale kosten niet mogen worden overschreden, kan een innovatiepartnerschap niet eindeloos voortduren. De leden van de fractie van de ChristenUnie informeerden vervolgens naar voorbeelden van vraagstukken waarvoor de procedure van het innovatiepartnerschap geschikt zou kunnen zijn. Een innovatiepartnerschap kan bijvoorbeeld zien op het (verder) ontwikkelen en aankopen van innovatieve oplossingen voor problemen inzake verkeer, vervoer of afvalrecycling of op robots die kunnen worden ingezet in de zorg.

Voorts vroegen de leden van de fractie van de ChristenUnie hoe de procedure van het innovatiepartnerschap eruit zal komen te zien en of deze procedure moet worden aangekondigd. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van de PvdA in deze paragraaf.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen waarom ervoor is gekozen de betekenis van de term EMVI te wijzigen. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op de vergelijkbare vraag van de leden van de PVV-fractie in deze paragraaf.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen voorts naar de gevolgen van de naamswijziging van de gunningscriteria voor de administratieve lasten. De wijziging heeft geen effecten voor de administratieve lasten omdat er niets wijzigt in de handelingen die een ondernemer moet uitvoeren in een aanbestedingsprocedure. Er zal wel sprake zijn van eenmalige kennisnemingslasten, omdat ondernemers en aanbestedende diensten bekend moeten raken met de nieuwe term. Deze lasten zullen beperkt zijn en onderdeel zijn van het kennis nemen van de totale wijzigingen die het wetsvoorstel meebrengt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie wezen op onderzoek van USP Marketing Consultancy waaruit blijkt dat de offertekosten voor EMVI met 46% zijn gestegen. Ook vroegen deze leden op welke manier de regering de ongewenste effecten van toepassing van het gunningscriterium EMVI wil terugdringen. Zoals aangegeven in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 1, wordt in het kader van de evaluatie uitgevoerde onderzoek Lastenontwikkeling van de Aanbestedingswet 2012 geconstateerd dat de lasten voor het indienen van een offerte in de huidige Aanbestedingswet 2012, zowel bij aanbestedingen op basis van EMVI (in de daaraan op grond van de huidige Aanbestedingswet 2012 toe te kennen betekenis) als op basis van laagste prijs, zijn afgenomen. Doordat de lasten voor het indienen van een EMVI offerte hoger zijn dan de lasten voor het indienen van een laagste prijs offerte en het percentage aanbestedingen waarbij het gunningscriterium EMVI wordt gehanteerd is toegenomen, zijn de lasten voor een gemiddelde offerte zijn toegenomen. Deze stijging bedraagt volgens het onderzoek minder dan 10%. De cijfers in het door de genoemde leden aangehaalde onderzoek herken ik derhalve niet. In mijn brief over de uitkomsten van de evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 heb ik aangegeven dat ik door middel van voorlichting handvatten wil bieden voor betere toepassing van het gunningscriterium EMVI. Verder kan het verbeteren van de toepassing van EMVI ook worden meegenomen in «beter aanbesteden».

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen hoe het wetsvoorstel meer ruimte biedt aan duurzaamheid. Ter implementatie van de aanbestedingsrichtlijnen, is in het wetsvoorstel opgenomen dat duurzaamheidscriteria mogen worden meegenomen in de technische specificaties, gunningscriteria of bijzondere voorwaarden, mits deze criteria verband houden met het voorwerp van de opdracht. Ook mogen aanbestedende diensten eisen, voorwaarden en criteria stellen die zien op andere stadia van de levenscyclus dan de oplevering van het werk, de levering of de dienst. Voorheen was onduidelijk of en in hoeverre duurzaamheidscriteria mochten worden meegenomen in de technische specificaties, gunningscriteria of bijzondere voorwaarden. Ook was onduidelijk of daarbij de verschillende stadia van de levenscyclus van een werk, product of dienst mochten worden betrokken. Door deze onduidelijkheid waren veel aanbestedende diensten terughoudend met het stellen van duurzaamheidseisen. Nu deze onduidelijkheden zijn weggenomen, verwacht de regering dat aanbestedende diensten de mogelijkheden om duurzaamheidscriteria mee te nemen in aanbestedingen meer gaan benutten. De leden van de fractie van de ChristenUnie wilden tot slot weten waarom de nieuwe gunningscriteria meer ruimte bieden aan duurzaamheid dan voorheen. Het in de richtlijnen en het wetsvoorstel nieuw toegevoegde

gunningscriterium laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit verduidelijkt de mogelijkheid kosten verbonden aan de gehele levenscyclus van een product mee te wegen. Aanbestedende diensten kunnen op die manier duurzaamheid meewegen in de aanbestedingsprocedure. In dit wetsvoorstel wordt voorts verduidelijkt welke kosten als levenscycluskosten kunnen worden aangemerkt en hoe deze moeten worden berekend.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de SGP omtrent de scoringsystematiek en het maximaal te behalen punten op kwaliteit verwijs ik naar de antwoorden op de vragen van de leden van de VVD-fractie hierover in deze paragraaf.

3.2 Meer flexibiliteit bij aanbestedingsprocedures

De leden van de SP-fractie vroegen op basis van welke criteria marktplaatsen nu niet voldoen aan de voorwaarden voor een dynamisch aankoopstelsel en welke van deze criteria worden aangepast. Een marktplaats wordt momenteel beschouwd als een meervoudig onderhandse procedure met veel deelnemers. Dit betekent dat geen verplichting bestaat de opdracht (in dit geval de marktplaats) aan te kondigen op TenderNed (al dan niet via een ander aanbestedingsplatform). Aangezien aanbestedende diensten op marktplaatsen niet iedere opdracht separaat aankondigen op TenderNed, kwalificeren de marktplaatsen in de huidige situatie niet als dynamisch aankoopstelsel. Het dynamisch aankoopstelsel verandert met dit wetsvoorstel van een openbare naar een niet-openbare procedure. De verplichting in de huidige Aanbestedingswet 2012 om de afzonderlijke opdrachten binnen het dynamisch aankoopstelsel separaat aan te kondigen komt te vervallen. Afzonderlijke opdrachten hoeven niet meer te worden aangekondigd. Dit sluit beter aan bij de huidige praktijk van marktplaatsen. Marktplaatsen als dynamisch aankoopstelsel zullen wel moeten voldoen aan alle (technische) vereisten die de wet aan een dergelijk systeem stelt. Marktplaatsen worden vooralsnog hoofdzakelijk gebruikt voor de inhuur van personeel. Dit type opdracht, dat valt onder de opdrachten voor arbeidsbemiddeling valt momenteel onder de categorie 2B-diensten waarop een licht regime van toepassing is. Als gevolg van het wetsvoorstel, waarmee 2B-diensten komen te vervallen zullen opdrachten voor de inhuur van personeel onder de normale aanbestedingsregels vallen en aan alle daarvoor geldende verplichtingen moeten voldoen.

De leden van de SP-fractie wilden ten aanzien van het dynamisch aankoopstelsel ook weten in hoeverre de effectiviteit van deze methode van inkopen zal worden geëvalueerd en of hierin aandacht zal worden besteed aan de mate waarin kwaliteitscriteria worden meegenomen. Op dit moment is niet duidelijk te zeggen wat het effect zal zijn van de ten aanzien van het dynamisch aankoopstelsel voorgestelde wijzigingen. Doordat inhuur van personeel onder het volledige aanbestedingsregime komt te vallen zal ook voor die opdrachten gaan gelden dat zij in beginsel niet op basis van het gunningscriterium laagste prijs mogen worden gegund. Dat betekent dat er meer aandacht zal zijn voor kwaliteitsaspecten. Indien er na inwerkingtreding van de gewijzigde Aanbestedingswet 2012 klachten blijken te zijn over het gebruik van het dynamisch aankoopstelsel ben ik bereid daar nader onderzoek naar te doen.

3.3 Verlaging van de administratieve lasten

De leden van de PvdA-fractie vroegen om te kijken naar een lastenverlichting. In het kader van de evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 is onderzocht wat de lasteneffecten zijn van de huidige Aanbestedingswet

2012. Daaruit komt naar voren dat met de wet een grotere lastenreductie is behaald dan vooraf berekend. Ook van de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen is berekend dat die zullen leiden tot een verdere lastenverlaging.

Hoe kijkt de regering aan tegen een vergoeding van inschrijfkosten, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie. Ook wilden zij weten of een dergelijke vergoeding de kosten volledig moet dekken of alleen een percentage en wat de regering gaat doen tegen misbruik van deze vergoeding. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 1.

De leden van de SP-fractie vroegen de regering aan te geven hoeveel aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven nu gebruik maken van TenderNed en hoeveel van hen gebruik maken van een ander elektronisch aanbestedingsplatform.

In 2015 hebben 1.098 aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven een aankondiging op TenderNed geplaatst. 996 aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven maakten voor die publicatie gebruik van TenderNed en 339 aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven maakten gebruik van een ander platform. Uit deze cijfers blijkt dat 237 aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven gebruik maken van zowel TenderNed als een ander platform. Dat wordt vooral veroorzaakt doordat aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven voor hun Inhuurmarktplaatsen gebruik maken van andere systemen dan TenderNed, terwijl zij voor hun reguliere aanbestedingen wel gebruik maken van TenderNed.

De leden van de SP stelden de vraag wat het verschil is in kosten die aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven maken tussen TenderNed en andere elektronische aanbestedingsplatforms. Ik kan die vraag niet beantwoorden, aangezien ik geen informatie heb over de kosten van andere aanbestedingsplatforms.

De leden van de CDA-fractie wilden weten of de regering heeft overwogen de verplichting tot elektronisch aan te besteden uit te stellen tot de uiterste termijn – 18 oktober 2018 – en wat de nadelen van een dergelijk uitstel zou kunnen zijn. Er is bij de internetconsultatie van dit wetsvoorstel voorgesteld om de verplichting niet uit te stellen omdat verschillende partijen aangaven dat uitstel niet nodig zou zijn. Bij de internetconsultatie werd door enkele organisaties toch de zorg geuit dat met name kleine ondernemers en aanbestedende diensten de omschakeling naar elektronisch aanbesteden per 18 april 2016 niet aan zouden kunnen. Besloten is om aan te sluiten bij een vast verandermoment dat deze organisaties ongeveer een extra jaar zou gunnen om de procedures aan te passen, 1 juli 2017. Daarmee is een reële datum vastgesteld en worden voordelen van elektronisch aanbesteden voor inschrijvers niet onnodig uitgesteld. De leden van de CDA-fractie vroegen wat de betekenis is van «in beginsel» met betrekking tot de verplichting tot elektronische communicatie. De woorden «in beginsel» duiden erop dat voor enkele specifieke gevallen er nog andere manieren van communicatie mogelijk zijn. Zo is bijvoorbeeld voor het aanleveren van modellen bij een bouwopdracht er de mogelijkheid om een maquette in te dienen (zie het voorgestelde artikel 2.52a, tweede lid).

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie welke internet-snelheid minimaal nodig is om op een normale wijze elektronisch te kunnen aanbesteden merk ik het volgende op. De in Nederland aangeboden consumentenpakketten bieden voldoende up- en downloadsnelheden om elektronisch aan te kunnen besteden. Internetsnelheid in Nederland is voor het doen van een elektronische aanbesteding dus geen knelpunt. Bij met name ADSL-abonnementen kan de uploadsnelheid wel

eens relevant lager zijn dan bij andere abonnementen. Bij de upload-snelheid is het voor de ondernemer van belang wat voor aanbesteding het betreft. Indien het bijvoorbeeld gaat om een opdracht waarbij grote modelbestanden dienen te worden geüpload, dan zal uploaden langer duren dan bij een opdracht waar slechts een beperkt aantal kleine documenten geüpload dienen te worden. Dat kan relevant zijn indien een ondernemer er voor zou kiezen om vlak voor de indieningsdeadline te starten met het uploaden van de benodigde documenten.

De leden van de PVV-fractie constateerden dat de door de Aanbestedingswet 2012 beoogde lastenverlaging onvoldoende gerealiseerd is en vroegen een verklaring daarvoor. Ik herken het door deze leden geschetste beeld niet. Uit de evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 komt naar voren dat de behaalde lastenreductie groter is dan vooraf was berekend. De leden van de PVV-fractie vroegen in hoeverre er momenteel nog niet elektronisch wordt aanbesteed en wat de redenen daarvoor zijn. In 2015 zijn in totaal 13.243 aankondigingen gepubliceerd. Dit betreft alle aankondigingen, inclusief vooraankondigingen, rectificaties en gunningen. In 5.396 gevallen betrof het nieuwe opdrachten die openbaar werden aangekondigd. Van de 5396 opdrachten verloopt 69,3% volledig digitaal (3.739). Nog 30,7% (1.657) van de aanbestedingen verloopt dus niet digitaal. Van de digitale aanbestedingen verloopt ongeveer de helft via TenderNed. De andere helft verloopt via systemen als Negometrix, Commerce-hub, CTM Solution, Solutions Factory, Smart Decision, Aanbestedingskalender en Ariba.

In 2015 is door de Erasmus Universiteit in samenwerking met onder meer PIANOo onderzoek gedaan naar de succes- en faalfactoren die ervoor zorgen dat regionale overheidsorganisaties op elektronisch aanbesteden overgaan. Uit de resultaten blijkt dat vooral wettelijke verplichtingen organisaties dwingen om elektronisch aanbesteden goed te organiseren. Daarnaast is actieve steun van leidinggevendenden essentieel om medewerkers te overtuigen van de voordelen die elektronisch aanbesteden brengt.

De leden van de PVV-fractie concludeerden tot slot dat de standaardisatie die het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA), ook wel aangeduid als de Europese eigen verklaring, biedt prettig is voor multinationals maar vroegen in hoeverre deze maatregel ook een verbetering vormt voor het mkb. Veel Europese landen kennen nog geen uniforme eigen verklaring en in die landen zal de maatregel ook voor het mkb van toegevoegde waarde zijn. Nederland loopt voorop doordat in de huidige Aanbestedingswet 2012 al een eigen verklaring is geregeld. De vervanging daarvan door het UEA zal voor inschrijvers alleen een verbetering bieden wanneer zij mee willen dingen naar opdrachten in andere lidstaten.

De leden van de SGP-fractie merkten op dat het regelmatig voorkomt dat aanbestedende diensten aanbestedingsprocedures stopzetten en vroegen of de regering mogelijkheden ziet voor het verplichten van een vergoeding van de inschrijfkosten. Voor het antwoord op deze vragen verwijs ik naar de antwoorden op soortgelijke vragen van de fractie van de VVD in paragraaf 2.1.

3.4 Integriteit bij aanbesteden

De leden van de PvdA-fractie wensten te horen of de regering haar mening deelt dat ondernemers niet na één slechte ervaring tijdens een aanbesteding uitgesloten moeten kunnen worden. De regering deelt deze mening. Om te waarborgen dat dit niet het geval is wordt in het voorgestelde artikel 2.87 een aantal voorwaarden opgenomen. Zo dient er sprake te zijn van aanzienlijke of voortdurende tekortkomingen. Als een onder-

nemer wordt uitgesloten naar aanleiding van één aanbesteding dient het te gaan om een aanzienlijke tekortkoming. Daarnaast dient de tekortkoming op basis waarvan de ondernemer uitgesloten wordt, te hebben geleid tot beëindiging van het contract waarin de tekortkoming is geconstateerd, tot schadevergoeding of tot andere vergelijkbare sancties. Daarbij mag de sanctie niet bestaan uit een sanctie die standaard is in de sector of van geringe betekenis is. Uitsluitend tekortkomingen die zich in de afgelopen drie jaar hebben voorgedaan mogen worden meegenomen. Tot slot dient een eventuele uitsluiting altijd proportioneel te zijn. In antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie met betrekking tot het uitsluiten van ondernemers op basis van prestaties uit het verleden en inzake een verjaringstermijn verwijs ik naar de hiervoor gegeven antwoorden op vergelijkbare vragen van de leden van de PvdA-fractie. De leden van de fractie van D66 wensten te vernemen of de wetswijziging voldoende handvaten biedt om bedrijven die in eerdere ICT-aanbestedingstrajecten slechte producten hebben geleverd uit te sluiten van volgende opdrachten. Voor ICT-aanbestedingstrajecten gelden dezelfde voorwaarden als voor aanbestedingstrajecten bij andere diensten en bij werken of leveringen. Voor die voorwaarden verwijs ik naar de hiervoor gegeven antwoorden op de vragen van de leden van de PvdA-fractie. De relevante bepalingen bevatten voldoende handvaten om ondernemers uit te sluiten op basis van slechte prestaties uit het verleden. Tegelijkertijd bevat de regeling sterke waarborgen om willekeur en te gemakkelijke uitsluiting tegen te gaan.

3.5 Publiek-publieke samenwerking

De leden van de PVV-fractie vroegen de regering in hoeverre zij het wenselijk acht dat bepaalde publieke taken in sommige gemeenten door private partijen worden uitgevoerd en in andere gemeenten door publieke partijen. Tevens wilden zij weten in hoeverre dit mogelijk blijft onder de strikte voorwaarden die het wetsvoorstel stelt. Het is aan aanbestedende diensten om zelf, binnen de grenzen van de wet, de afweging te maken om bij de uitvoering van bepaalde publieke taken private partijen te betrekken. Zij kunnen er tevens voor kiezen om bij de uitvoering van die taken samen te werken met andere aanbestedende diensten (publiek-publieke samenwerking). Voor bepaalde vormen van een dergelijke onderlinge samenwerking geldt dat deel 2, deel 2a of deel 3 van de Aanbestedingswet 2012 niet van toepassing is. Deze mogelijkheid is ontwikkeld in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en vastgelegd in de nieuwe aanbestedingsrichtlijnen en de concessierichtlijn. Dit wetsvoorstel implementeert de desbetreffende bepalingen en verduidelijkt daardoor de bestaande grenzen die worden gesteld aan deze samenwerking. Om ervoor te zorgen dat de samenwerking niet leidt tot vervalsing van de mededinging ten opzichte van ondernemers worden voorwaarden gesteld aan een dergelijke samenwerking. Het wetsvoorstel en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie betreffen niet de situatie waarin een aanbestedende dienst kiest voor de mogelijkheid om de werkzaamheden zelf uit te voeren (inbesteden). De leden van de PVV-fractie wezen erop dat de uitzondering voor taken die in het openbaar belang zijn, niet eenduidig wordt uitgelegd door verschillende gemeenten. Zij vroegen of gemeenten al hun taken onder de uitzondering voor taken in het openbaar belang kunnen scharen en zo altijd kunnen kiezen voor inbesteding. Ik merk op dat het van belang is onderscheid te maken tussen de Aanbestedingswet 2012 en de regels in hoofdstuk 4b van de Mededingingswet (overheden en overheidsbedrijven, veelal aangeduid als de Wet Markt en Overheid). De Wet Markt en Overheid bevat regels over het verrichten van economische activiteiten door overheden in concurrentie met private ondernemingen. De overheid biedt dan zijn diensten aan derden aan. De Aanbestedingswet 2012 ziet op

de situatie dat een aanbestedende dienst voor werkzaamheden een derde inschakelt. De afweging van een aanbestedende dienst om werkzaamheden zelf te verrichten of door derden te laten doen, is aan de desbetreffende aanbestedende dienst. Zie voor de wenselijkheid van een afwegingskader hiervoor de beantwoording van de soortgelijke vragen van de leden van de fractie van de VVD in paragraaf 1.

3.6 Voorbehouden opdrachten

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de regering tegen het voorstel aankijkt om leerlingen vanuit de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) te integreren in de bedrijven die meedingen naar aanbestedingen. Ook vroegen zij of de wet een dergelijk initiatief mogelijk maakt. Social return on investment («SROI») is een instrument dat aanbestedende diensten kunnen inzetten om de participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te bevorderen. Afhankelijk van hun behoeften kunnen aanbestedende diensten zelf bepalen of zij gebruik maken van dit instrument en hoe zij het vormgeven. Het betrekken van leerlingen uit de bbl kan daarbij een mogelijkheid. In het opstellen van SROI eisen dienen aanbestedende diensten conform de Aanbestedingswet 2012 te handelen. Dit betekent, onder andere, dat de eisen proportioneel dienen te zijn ten opzichte van de waarde van de opdracht en dat het gevraagde voldoende verband dient te houden met het voorwerp van de opdracht. Het stellen van eisen die niet specifiek zien op het voorwerp van de opdracht, maar op het algemene beleid van een onderneming is niet toegestaan.

De leden van de SP-fractie vroegen hoe groot het aantal mensen is dat als gevolg van het krimpen van de sociale werkvoorzieningen werkloos raakt en hoeveel mensen daarvan aan de slag kunnen bij bedrijven die de integratie van mensen met een beperking tot doel hebben. Ook vroegen zij hoeveel van dergelijke bedrijven er zijn. Met de invoering van de Participatiewet zijn de sociale werkvoorzieningen afgesloten voor nieuwe instroom. Mensen die op 31 december 2014 op de wachtlijst van de sociale werkvoorziening stonden vallen nu onder de doelgroep van de Participatiewet. Gemeenten beschikken over een breed instrumentarium, zoals loonkostensubsidie of nieuwe beschutte werkplekken, om deze mensen aan het werk te helpen. Hierbij kan het zowel gaan om reguliere werkgevers als om bedrijven die de integratie van mensen met een beperking tot doel hebben. De regering heeft geen inzicht hoeveel mensen uit deze doelgroep bij de bedoelde ondernemingen aan het werk zijn gegaan.

De leden van de CDA-fractie vroegen om een definitie van de term kansarmen en waarom deze groep wordt toegevoegd aan de doelgroep van voorbehouden opdrachten. In de toelichting bij artikel 2.82 van het wetsvoorstel is aangegeven dat onder «gehandicapt» en «kansarmen» in elk geval worden verstaan die personen die onder de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten vallen. De doelgroep van deze wet omvat: 1) mensen die onder de Participatiewet vallen en geen wettelijk minimumloon kunnen verdienen, 2) mensen met een indicatie in het kader van de Wet sociale werkvoorziening, 3) Wajongers met arbeidsvermogen en 4) mensen met een baan in het kader van de Wet inschakeling werkzoekenden of met een in- en doorstroombaan (ID-baan). Daarnaast kunnen onder gehandicapt en kansarmen ook worden begrepen personen die een uitkering ontvangen op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering. In de memorie van toelichting is tevens aangegeven dat deze opsomming niet limitatief is. De aanbestedingsrichtlijnen bieden de lidstaten de mogelijkheid om «kansarmen» toe te voegen aan de doelgroep van voorbehouden opdrachten, die voorheen louter personen

met een handicap betref. In het wetsvoorstel is daarvan gebruik gemaakt. Uitbreiding van die doelgroep sluit goed aan bij de ontwikkelingen die de participatiewetgeving met zich meebrengt. De regering vindt het belangrijk dat publieke en private arbeidsparticipatie van alle groepen in de samenleving wordt bevorderd en het voorbehouden van opdrachten aan zowel sociale werkvoorzieningen als aan ondernemingen die de maatschappelijke en professionele integratie van gehandicapten en kansarmen tot hoofddoel hebben, sluit goed aan bij de participatiewetgeving.

De leden van de CDA-fractie wilden voorts weten waarom bij voorbehouden opdrachten het percentage van gehandicapte of kansarme werknemers dat werkzaam moet zijn bij een sociale werkvoorziening of sociale onderneming is verlaagd naar 30 procent. Het percentage van 30 procent is overgenomen uit de aanbestedingsrichtlijnen. Navraag op Europees niveau leerde dat dit percentage wordt gezien als het beste percentage om te bewerkstelligen dat de doelgroep daadwerkelijk integreert in een arbeidsproces.

Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie wat de gevolgen van de verlaging van dit percentage zijn voor het mkb. Vrijwel alle sociale ondernemingen behoren tot het mkb. Verlaging van het percentage gehandicapten of kansarmen dat een dergelijke onderneming in dienst heeft, zorgt ervoor dat meer ondernemingen in het mkb kunnen meedingen naar voorbehouden opdrachten. Ondernemers uit het mkb die geen sociale onderneming zijn, kunnen uiteraard niet meedingen naar voorbehouden opdrachten.

De leden van de CDA-fractie vroegen op welke wijze wordt getoetst of ondernemingen de integratie van arbeidsbeperkten tot doel hebben en of dit het hoofddoel van de desbetreffende onderneming dient te zijn. Het voorgestelde artikel 2.82, eerste lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat ondernemingen om onder de reikwijdte van dit artikel te vallen de maatschappelijke en professionele integratie van gehandicapten of kansarmen tot hoofddoel moeten hebben. Het is dus niet voldoende als dit een van de doelen van de onderneming is. Het is aan de aanbestedende dienst die een voorbehouden opdracht gunt om te controleren of de onderneming aan de voorwaarden voldoet.

De leden van het CDA wilden ook weten wat voor participatiesamenleving de regering voor ogen heeft en op welke wijze paragraaf 3.6 van de memorie van toelichting, die ziet op voorbehouden opdrachten, daarin past. In haar brief van 12 december 2014 (Kamerstukken II 2014/15, 29 538, nr. 173) heeft de regering haar visie op de participatiesamenleving uiteengezet. In haar brief van 11 april 2013 (Kamerstukken II 2013/14, 33 566, nr. 15, «Resultaten sociaal overleg») is de regering ingegaan op de afspraken die zij met sociale partners heeft gemaakt over het arbeidsmarktbeleid, waaronder de participatie van mensen met een beperking. Sociale werkplaatsen of ondernemers die de maatschappelijke en professionele integratie van gehandicapten of kansarmen tot hoofddoel hebben, dragen bij aan deze participatiesamenleving. Vanwege de extra hulpmiddelen en/of begeleiding die de doelgroepen van deze organisaties nodig hebben, slagen zij er echter onder normale mededingingsvoorwaarden vaak niet in om voldoende opdrachten te verwerven. Het voorbehouden van deelname aan aanbestedingsprocedures aan dergelijke organisaties draagt ertoe bij dat wel meer opdrachten krijgen.

De leden van de PVV-fractie vroegen om een uitputtende lijst van de groepen die onder het begrip «kansarmen» vallen. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie in deze paragraaf. In dat antwoord wordt aangegeven dat de opsomming van de groepen die onder dit begrip vallen niet limitatief is.

De leden van de PVV-fractie vroegen naar het effect van het verlagen van het percentage van gehandicapte of kansarme werknemers dat werkzaam moet zijn bij een sociale werkvoorziening of sociale onderneming naar 30 procent. Ook vroegen deze leden om een aantal cijfermatige gegevens in dit verband. De regering kan het cijfermatig overzicht waarom de leden van de PVV-fractie verzochten niet geven, omdat dergelijke informatie niet beschikbaar is. In TenderNed is wel informatie beschikbaar over het aantal aanbestedingen in 2015 boven de Europese aanbestedingsdrempels waarin de opdracht voorbehouden werd aan sociale werkvoorzieningen. Daaruit volgt dat in 2015 in 13 aankondigingen de opdracht werd voorbehouden aan sociale werkvoorzieningen. In 2015 zijn in totaal negen voorbehouden opdrachten gegund aan sociale werkplaatsen. Vijf daarvan hebben betrekking op een opdracht die ook in 2015 was aangekondigd, de andere vier waren al in 2014 aangekondigd.

De leden van de PVV-fractie vroegen of een organisatie aan alle voorwaarden in artikel 2.82a, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel moet voldoen om onder de reikwijdte van dat artikel te vallen. De voorwaarden van artikel 2.82a, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel zijn cumulatief. Een organisatie moet daarom aan alle voorwaarden in deze leden voldoen om binnen de reikwijdte van het artikel te vallen. Voorts wilden de leden van de PVV-fractie weten waarom artikel 2.82a in het wetsvoorstel is opgenomen en waarom opdrachten die onder de reikwijdte van dit artikel vallen niet met het gebruik van reguliere aanbestedingsprocedures kunnen worden aanbesteed. Daarbij vroegen deze leden om een overzicht van het aantal opdrachten dat jaarlijks onder dit artikel zal vallen en het aantal opdrachten dat wordt aanbesteed in de sectoren die onder dit artikel vallen. De aanbestedingsrichtlijnen bieden de lidstaten de keuze om aanbestedende diensten de mogelijkheid te geven om specifieke diensten op het gebied van gezondheid, sociale en culturele diensten voor te behouden aan organisaties die voldoen aan de voorwaarden die in die richtlijnen worden genoemd. In de internetconsultatie van het wetsvoorstel is gevraagd naar de wenselijkheid van de implementatie van deze bepalingen. In paragraaf 5.6 van de memorie van toelichting is aangegeven dat vertegenwoordigers van de VNG, het IPO, de NEVI en Social Enterprise NL hebben aangegeven dat implementatie hiervan wenselijk was, omdat met name burgerinitiatieven voor diensten in de zorg die ontstaan in het kader van de participatiewetgeving, hierbij baat zouden kunnen hebben. Gelet hierop is ervoor gekozen om deze mogelijkheid op te nemen in artikel 2.82a van het wetsvoorstel. Opdrachten die binnen de reikwijdte van dit artikel vallen kunnen ook met gebruik van reguliere aanbestedingsprocedures worden aanbesteed. Aanbestedende diensten zijn niet verplicht om gebruik te maken van de mogelijkheden die artikel 2.82a biedt. De regering beschikt niet over de informatie die nodig is voor de gevraagde overzichten.

3.7 Opdrachten voor sociale en andere specifieke sectoren

De leden van de SP-fractie vroegen welke vervoersondersteunende diensten onder het reguliere aanbestedingsregime komen te vallen en welke gevolgen dit heeft. De vervoersondersteunende diensten die onder het reguliere aanbestedingsregime komen te vallen zijn bijvoorbeeld de inhuur van verkeersregelaars, het wegslepen van gestrande treinen of het vervoer van bagage. Deze diensten zullen via de reguliere aanbestedingsprocedures moeten worden aanbesteed. Aanbestedingen en concessies van openbaar vervoer vallen niet onder de reikwijdte van de Aanbestedingswet 2012, maar onder de Wet Personenvervoer 2000. Deze wijziging heeft daarom geen gevolgen voor reizigers in het openbaar vervoer.

3.8 Concessieopdrachten

In antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de PVV-fractie kan ik melden dat openbaar vervoersconcessies niet vallen onder de reikwijdte van de richtlijn.

De leden van de PVV-fractie wensten daarnaast te vernemen in hoeverre het voorgestelde regime ten aanzien van het faillissement van een concessiehouder afwijkt van het huidige regime. Het regime voor een concessie in het openbaar vervoer, zoals vervat in de Wet personenvervoer 2000, kent geen eis dat er een daadwerkelijk risico op faillissement moet zijn bij de concessiehouder. Concessies die vallen onder de reikwijdte van de huidige Aanbestedingswet 2012 kennen wel reeds een dergelijke eis. Deze eis volgt uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie (o.a. Privater Rettungsdienst, HvJEU van 9 september 2010, C247/09).

De leden van de D66-fractie verzochten de regering om toe te lichten waarom zonder verdere toelichting is gekozen voor een looptijd van vijf jaar bij gunning van een concessie. De gekozen periode van vijf jaar, waarvoor een aanbestedende dienst zonder nadere motivering kan kiezen, komt rechtstreeks voort uit de richtlijn. In Europees verband is overwogen dat de duur van een concessie moet worden beperkt om marktafscherming en concurrentiebeperking te voorkomen. Zeer lang lopende concessies leiden waarschijnlijk tot uitsluiting van de markt. Aan de andere kant kan een langere looptijd dan vijf jaar gerechtvaardigd zijn indien het onontbeerlijk is dat een concessiehouder door die langere termijn in staat wordt gesteld om de voor de exploitatie van de concessie geplande investeringen terug te verdienen en een rendement op het geïnvesteerde kapitaal te verkrijgen. Om deze reden dienen aanbestedende diensten de langere looptijd te motiveren indien zij kiezen voor een concessie met een langere looptijd dan vijf jaar.

3.9 Speciale sectoren

De leden van de CDA-fractie vroegen of het klopt dat de overheid in toenemende mate gebruik maakt van de mogelijkheid activiteiten in eigen beheer uit te voeren. Zij waren van mening dat dit slechts toelaatbaar is wanneer aan deze keuze een grondige economische analyse ten grondslag ligt. De keuze om een activiteit in eigen beheer uit te voeren dan wel deze aan derde uit te besteden, is een keuze van de aanbestedende dienst. De toelaatbaarheid hiervan is niet afhankelijk van een grondige economische analyse. Deze is echter in veel gevallen wel gewenst met het oog op een efficiënte besteding van publieke middelen. Ook andere overwegingen, bijvoorbeeld politieke wensen van een gemeenteraad, kunnen een rol spelen voor aanbestedende diensten. De leden van de CDA-fractie wilden voorts weten of de regering bereid is de aanbestedingsplicht in het wetsvoorstel te verduidelijken, om zo onnodige inbestedingen tegen te gaan. Zoals reeds aangegeven in reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie, zal de Tweede Kamer naar aanleiding van de evaluatie van de Wet Markt en Overheid nader worden geïnformeerd over de wenselijkheid van een afwegingskader voor inbestedingssituaties.

De leden van de CDA-fractie verzochten nadere toelichting waarom de Gids proportionaliteit niet verplicht wordt gesteld voor speciale-sectorbedrijven. Uit het onderzoek voor de evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 komt niet naar voren dat de speciale-sectorbedrijven ten aanzien van proportioneel handelen achter blijven bij andere aanbestedende diensten. Ik zie daarom geen aanleiding een wettelijke verplichting voor het gebruik van de Gids proportionaliteit door speciale-sectorbedrijven te creëren.

3.10 Monitoring van toepassing van aanbestedingsregels

De leden van de fractie van de PvdA achtten een gematigd positief resultaat over de evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 teleurstellend en wensten te vernemen op welke wijze de regering de irritaties hierover weg zal kunnen nemen bij ondernemers. Daarnaast wensten de leden van de PvdA-fractie te vernemen welke maatregelen de regering nog meer kan nemen voor een verdere professionalisering van aanbestedende diensten. Zoals aangegeven in de kabinetsreactie naar aanleiding van de evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 (Kamerstukken II 2014/15, 34 252, nr. 1) is de uitkomst mede gematigd positief gelet op de korte periode die is verstreken sinds de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet 2012 en het feit dat zowel aanbestedende diensten als ondernemers moesten wennen aan de nieuwe regelgeving. Zowel ondernemers als aanbestedende diensten zijn gematigd positief over de wet. Er zijn wel enkele aandachtspunten, die zien onder andere op EMVI en sociale voorwaarden. Deze aandachtspunten liggen in de toepassing van de wet in de praktijk. Zoals aangegeven in de antwoorden op de vergelijkbare vragen van de leden van de fractie van het CDA in paragraaf 1 wordt de Tweede Kamer hierover op korte termijn informeren. Door in te zetten op beter aanbesteden kan de kwaliteit van aanbestedingen worden verbeterd, ook aan de zijde van de aanbestedende diensten. Ook kan er aandacht zijn voor het verminderen van irritaties aan weerszijde.

De leden van de PvdA-fractie vroegen daarnaast naar de mogelijkheid van voorfinanciering door aanbestedende diensten. Het financieren van ondernemingsrisico bij aanbesteden is een primaire verantwoordelijkheid van de ondernemer zelf. Deze plukt immers ook de eventuele vruchten van het nemen van datzelfde ondernemersrisico. Een regeling waarbij de aanbestedende dienst de ondernemer financiert zal tot een aanzienlijke kostenstijging en risico leiden bij aanbestedende diensten. Ook voor aanbestedende diensten geldt dat zij een beperkte hoeveelheid middelen hebben, het betreft immers belastinggeld. Indien het voor een onderneming niet mogelijk is om dit uit eigen middelen te financieren staan de reguliere private en publieke financieringsmogelijkheden open om extra kapitaal aan te trekken. Een specifieke regeling binnen het aanbesteden acht ik onwenselijk.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de visie van de regering omtrent de Commissie van Aanbestedingsexperts en een onafhankelijke toezichthouder. Over de vraag naar een toezichthouder merk ik het volgende op. De handhaving van de aanbestedingsregels geschiedt langs verschillende lijnen. Zo vormt de naleving van de aanbestedingsregels bij overheden een onderdeel van de accountantscontrole. Daarnaast is er uiteraard sprake van de democratische controle op bestuurlijk handelen mede gebaseerd op de accountantscontrole. De Europese Commissie ziet vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de aanbestedingsrichtlijnen toe op de naleving daarvan. Een belangrijk middel voor handhaving van de aanbestedingsregels voor ondernemers is het indienen van een klacht bij de Commissie van Aanbestedingsexperts of de gang naar de civiele rechter. Ondernemers kunnen voorts klagen bij de Nationale of plaatselijke Ombudsman en bij de Europese Commissie. Daar waar de leden van de fractie van het CDA vroegen naar een toezichthouder ga ik ervan uit dat zij doelen op repressief toezicht ofwel toezicht op de naleving. Invoering van een toezichthouder die de regels handhaaft door bestuurlijke sancties (zoals bijvoorbeeld de Autoriteit Consument en Markt doet), zoals een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete, betekent een stelselwijziging ten opzichte van de huidige civielrechtelijke handhaving. Een dergelijke ingrijpende stelselwijziging acht ik niet wenselijk, aangezien binnen het bestaande systeem zoals hierboven geschetst voldoende mogelijkheden zijn om het handelen van aanbestedende diensten te controleren. Het is

beter te voorkomen dat iets fout gaat, waar ik op wil inzetten door middel van «beter aanbesteden».

Ten aanzien van de visie van de regering op de Commissie van Aanbestedingsexperts merk ik op dat de Commissie is geëvalueerd (Kamerstukken II 2014/15, 32 440, nr. 90). Uit de evaluatie blijkt dat er tevredenheid is omtrent de werkwijze van de Commissie van Aanbestedingsexperts. De rol van de Commissie van Aanbestedingsexperts in het verbeteren van de aanbestedingspraktijk wordt ook door de regering als zeer waardevol ervaren.

De leden van de PVV-fractie wilden weten of de regering de mening van deze leden deelt dat er nog drempels zijn voor ondernemers om hun beklag te doen over aanbestedingsprocedures en hoe deze drempels kunnen worden weggenomen. Daarnaast vroegen zij zich af of het mogelijk is om een snelle toets vooraf te doen om klachten achteraf, over bijvoorbeeld disproportionele eisen, te voorkomen. Ik deel de mening van de leden van de PVV-fractie dat er een drempel bestaat voor ondernemers om hun beklag te doen. Enerzijds omdat het indienen van een klacht tijd, geld en moeite kost. Anderzijds omdat de ondernemer een klacht indient tegen één van zijn opdrachtgevers. Met het bevorderen van het instellen van een klachtenpunt bij de aanbestedende dienst zelf en door de instelling van de Commissie van Aanbestedingsexperts, is deze drempel door de regering verlaagd. Zo is de procedure bij de Commissie van Aanbestedingsexperts kosteloos en is er geen sprake van verplichte procesvertegenwoordiging. Het is bij zowel de aanbestedende diensten zelf als de Commissie van Aanbestedingsexperts mogelijk om direct bij het publiceren van het bestek een klacht in te dienen over disproportionele eisen. Uiteraard blijft het ook mogelijk om disproportionele eisen in kort geding aan de orde te stellen bij de rechter.

De leden van de PVV-fractie vroegen naar gegevens over het aantal succesvolle klachten bij de Commissie van Aanbestedingsexperts, de Ombudsman en de rechter. Uit de evaluatie van de Commissie van Aanbestedingsexperts (Kamerstukken II 2014/15, 32 440, nr. 90) volgt dat sinds de instelling van de Commissie op 1 april 2013 tot 1 januari 2015 van 62 klachten bekend of de klacht gegrond of niet-gegrond is verklaard. Deze 62 klachten bestaan uit 124 deelklachten. In totaal zijn 51 deelklachten gegrond en 72 deelklachten ongegrond verklaard. Eén deelklacht is gedeeltelijk gegrond verklaard. Klachten worden in ruim 70% van de gevallen ingediend door het mkb. Bij de Ombudsman is in de jaren 2012, 2014 en 2015 steeds één klacht per jaar binnen gekomen met betrekking tot aanbestedingen. In de jaren 2013 en 2014 heeft de Ombudsman geen klachten over aanbestedingen ontvangen. Eén klacht, in 2015, is gegrond verklaard door de Ombudsman. Beide instanties kunnen bemiddelen, aanbevelingen doen en een niet-bindend advies uitbrengen. Voor een bindende uitspraak kan men zich tot de burgerlijke rechter wenden. In de 129 gerechtelijke procedures die in 2014 op het gebied van aanbestedingsrecht zijn gevoerd, werd de ondernemer 39 keer volledig in het gelijk gesteld. In nog drie gevallen kreeg de ondernemer deels gelijk. Gegevens over 2015 zijn nog niet beschikbaar.

De leden van de PVV-fractie vroegen naar het standpunt van de regering omtrent het instellen van een onafhankelijke toezichthouder met eigen onderzoeksbevoegdheden en doorzettingsmacht. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie in deze paragraaf.

De leden van de PVV-fractie vroegen hoe vaak aanbestedingen zijn aangevochten bij de rechter door het mkb en in hoeverre het mkb hierin succesvol was. In 2014 heeft het mkb 39 procedures bij de rechter gevoerd over aanbestedingen. Daarbij werd de aanbestedende dienst 25 keer in het gelijk gesteld en de ondernemer 13 keer. Eénmaal was sprake van gedeeltelijke gelijkstelling voor beide partijen.

3.11 Informatie en ondersteuning aan aanbestedende diensten en ondernemers

De leden van de SP-fractie vroegen wat nodig is om te komen tot professionalisering van aanbestedende diensten. PIANOo zet zich in voor de verder professionalisering van aanbestedende diensten. In de brief die ik aan de beide Kamers heb gestuurd over de evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 heb ik daarnaast aangegeven in te zullen zetten op «beter aanbesteden» om de kwaliteit van aanbestedingen te verbeteren. De leden vroegen ook specifiek naar de gemaakte fouten bij het Ministerie van Economische Zaken. In reactie op Kamervragen bij het jaarverslag Economische Zaken 2014 ben ik ingegaan op de genomen maatregelen waarmee wordt ingezet op verbeteringen (Kamerstukken II 2014/15, 34 200-XIII, nr. 6).

4. Gevolgen van het wetsvoorstel voor de lasten

4.2 Overzicht van de lastenontwikkeling

De leden van de VVD-fractie gaven aan dat hen niet duidelijk was welke berekeningen hebben geleid tot de in de memorie van toelichting genoemde lastenverlichting en vroegen om meer inzicht daarin. De lastenreductie is gebaseerd op het Onderzoek (administratieve) lasten implementatie aanbestedingsrichtlijnen van SIRA Consulting. In dit onderzoek is op basis van het Standaard Kostenmodel Aanbesteden geïnventariseerd welke wijzigingen in de richtlijnen effect hadden op handelingen van aanbestedende diensten en ondernemers bij aanbestedingen. Aan de hand van interviews is dat effect gekwantificeerd. Dit is de gebruikelijke wijze van het onderzoeken van lasteneffecten bij aanbesteden. Overigens is bij het in het kader van de evaluatie uitgevoerde lastenonderzoek het Standaard Kostenmodel geactualiseerd. Dat onderzoek heeft later plaatsgevonden dan het onderzoek naar de implementatie. Bij het onderzoek naar de implementatie is dus nog niet het geactualiseerde Standaard Kostenmodel gebruikt.

De leden van de CDA-fractie vroegen welke berekening aan de weergegeven lastenreductie ten grondslag ligt. Voor het antwoord verwijs ik naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie in deze paragraaf.

De leden van de CDA-fractie lazen dat de lasteneffecten van het UEA niet waren opgenomen en zij vroegen waarom dit het geval was en wat de lasteneffecten van het UEA zijn. De in het Onderzoek (administratieve) lasten implementatie aanbestedingsrichtlijnen berekende lasteneffecten van het UEA zijn niet meegenomen omdat op het moment van indienen van het wetsvoorstel het Europese voorstel voor een UEA al significant was gewijzigd ten opzichte van het voorgestelde model op basis waarvan de berekeningen waren gemaakt. In de lastenberekening op basis van het oude voorgestelde UEA werd een toename van circa € 10,6 miljoen per jaar voor bedrijven en in het verlengde hiervan circa € 1 miljoen per jaar voor aanbestedende diensten geraamd. Mede dankzij de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen bij de totstandkoming van het Europese voorstel voor een lastenluw UEA zijn de elementen uit het voorstel voor een UEA gehaald die voor een grote lastenverzwaring zouden zorgen. Het inmiddels vastgestelde UEA sluit dan ook beter aan bij de huidige situatie. Uit een herberekening op basis van de definitief vastgestelde UEA zijn voor heel Nederland de lasteneffecten voor bedrijven van het UEA ten opzichte van de huidige situatie beperkt tot een toename van enkele tienduizenden euro's per jaar voor opdrachten boven de aanbestedingsdrempels en € 0,1–0,2 miljoen per jaar voor opdrachten onder de aanbestedingsdrempels.

De leden van de PVV-fractie verzochten de regering aan te geven hoeveel regels er met dit wetsvoorstel verdwijnen en bijkomen. Bij een wetswijziging wordt gekeken naar de effecten van dat wetsvoorstel op de regeldruk in termen van lasten. Er is niet geïnventariseerd hoeveel regels er bijkomen en verdwijnen.

De leden van de PVV-fractie vroegen zich af welk probleem wordt opgelost met de in artikel 2.79 van het wetsvoorstel opgenomen verplichting voor ondernemers om in de in dat artikel genoemde gevallen informatie over onderaannemers te verstrekken aan de aanbestedende dienst. De in artikel 2.79 opgenomen verplichting waarnaar de leden van de PVV-fractie vroegen, wordt opgenomen ter implementatie van artikel 71, vijfde lid, van de aanbestedingsrichtlijn. Het verstrekken van gegevens van onderaannemers wordt verplicht gesteld om te bewerkstelligen dat een aanbestedende dienst meer zicht heeft op de onderaannemers die te werk worden gesteld op zijn overheidsopdracht, zodat eventuele misstanden in de onderaannemersketen gemakkelijker kunnen worden opgemerkt en/of voorkomen.

De leden van de D66-fractie vroegen hoe de regering tot de berekende lastenreductie is gekomen. Voor het antwoord op de vraag verwijs ik naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie hierboven.

4.3 Uniform Europees Aanbestedingsdocument

De leden van de VVD-fractie vroegen of de door de eigen verklaring bereikte lastenreductie niet te niet wordt gedaan door het UEA. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een hierboven gestelde vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het toepassingsgebied van het UEA ook geldt voor opdrachten onder de aanbestedingsdrempels en indien dat het geval is, waarom daarvoor is gekozen en wat het lasteneffect is in vergelijking met de situatie dat de Nederlandse versie zou worden gehandhaafd. Ik ben inderdaad voornemens om in het Aanbestedingsbesluit de UEA ook van toepassing te verklaren op opdrachten onder de Europese aanbestedingsdrempels. De reden daarvoor is dat dan, conform de huidige situatie, met een uniforme verklaring boven en onder de drempels kan worden gewerkt. Dat biedt duidelijkheid aan aanbestedende diensten en ondernemers. Bij de keuze heeft ook de afweging meegespeeld dat de uiteindelijke lastenverzwaring van het UEA in vergelijking met de huidige situatie beperkt is. Gelet op het feit dat het aantal opdrachten onder de aanbestedingsdrempels groter is dan erboven heeft het aanwijzen van het UEA onder de drempels over het totaal aan opdrachten een groter lasteneffect. Uit een herberekening op basis van de definitief vastgestelde UEA zijn voor heel Nederland de lasteneffecten voor bedrijven van het UEA ten opzichte van de huidige situatie beperkt tot een toename van enkele tienduizenden euro's per jaar voor opdrachten boven de aanbestedingsdrempels en € 0,1–0,2 miljoen per jaar voor opdrachten onder de aanbestedingsdrempels.

De leden van de PVV-fractie vroegen of de regering kan aangeven wat de definitieve lastenverzwaring is die door het UEA wordt veroorzaakt aangezien de lastenverzwaring van de conceptversie van het UEA in potentie de totale lastenreductie van het wetsvoorstel kan overstijgen. In de memorie van toelichting was aangegeven dat het wetsvoorstel zal leiden tot een lastenreductie van € 5.666.700. Daarin was het lasteneffect van het UEA niet meegenomen. Voor de lasteneffecten van het UEA verwijs ik naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie in deze paragraaf. Gelet op het beperkte lasteneffect van het

UEA blijft er derhalve voor het gehele wetsvoorstel sprake van een lastenreductie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen waarom het UEA geen ruimte biedt om de voordelen van de Nederlandse eigen verklaring toe te blijven passen. Een van de doelen van het UEA is, evenals bij de Nederlandse eigen verklaring, uniformering. Die wordt alleen bereikt als er binnen Europa gebruik wordt gemaakt van hetzelfde document. Daarom is er in de richtlijnen bepaald dat de Europese Commissie het UEA vaststelt. Er is voor Nederland geen ruimte om van dat model af te wijken. Mede dankzij de Nederlandse inzet zijn er echter flink wat wijzigingen doorgevoerd in het oorspronkelijk door de Europese Commissie voorgestelde document. Het belangrijkste element dat tot lastenverzwaring zou leiden was het feit dat in het UEA voor alle geschiktheidseisen informatie moest worden aangeleverd, terwijl in de Nederlandse eigen verklaring alleen wordt verklaard dat aan de geschiktheidseisen wordt voldaan. Uiteindelijk is in het UEA een optie toegevoegd waarin een ondernemer in een keer kan verklaren te voldoen aan de gestelde eisen, conform de Nederlandse situatie. In het UEA is aangegeven dat een ondernemer alleen van die mogelijkheid gebruik mag maken wanneer de aanbestedende dienst dat heeft aangegeven. Ik ben van plan middels een wijziging van het Aanbestedingsbesluit te regelen dat aanbestedende diensten in Nederland verplicht zijn van deze mogelijkheid gebruik te maken. Dit betekent dat het UEA op dat vlak uiteindelijk dicht in de buurt komt van de Nederlandse eigen verklaring. Het UEA biedt daarmee de ruimte om een groot deel van de met de Nederlandse eigen verklaring behaalde lastenreductie te behouden. De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen met welke lastenverzwaring bedrijven te maken krijgen als gevolg van de introductie van de UEA. Voor het antwoord hierop verwijs ik naar het antwoord op een in deze paragraaf beantwoorde vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie.

5. Consultatie

5.2 Ingangsdatum verplichting tot elektronisch aanbesteden

De leden van de VVD-fractie begrepen dat er onder gemeenten onhelderheid bestaat over de reikwijdte van de verplichting tot elektronisch aanbesteden en gaven aan dat er sprake is van een informatie- en ondersteuningsbehoefte bij gemeenten. De genoemde leden vroegen of dit mogelijk is via TenderNed en PIANOo. Deze informatie zal inderdaad via PIANOo en TenderNed worden verschaft.

5.5 Voorbehouden opdrachten

De leden van de PVV-fractie vroegen waarom de regering geen gehoor geeft aan de bezwaren die vertegenwoordigers van het bedrijfsleven in de internetconsultatie hebben geuit tegen het opnemen van artikel 2.82 in het wetsvoorstel dat het mogelijk maakt dat aanbestedende diensten opdrachten voorbehouden aan sociale werkplaatsen of ondernemingen die de maatschappelijke of professionele integratie van gehandicapten of kansarmen tot doel hebben. In de internetconsultatie hebben vertegenwoordigers van het bedrijfsleven aangegeven dat zij van mening zijn dat toepassing van deze bepaling ertoe zal leiden dat de meeste ondernemingen niet kunnen meedingen naar dergelijke opdrachten en dat daarom de mededinging zal worden beperkt. Vertegenwoordigers van aanbestedende diensten en een deel van de ondernemers die hebben gereageerd zijn een uitgesproken voorstander van het opnemen van artikel 2.82 in het wetsvoorstel. De regering heeft ervoor gekozen om artikel 2.82 in het

wetsvoorstel op te nemen omdat zij het belangrijk vindt dat de publieke en private sectoren de arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt bevorderen. Zij wil dit onder andere door middel van de participatiewetgeving bewerkstelligen. De mogelijkheid om deelname aan een aanbestedingsprocedure voor te behouden aan zowel sociale werkvoorzieningen als aan ondernemingen die de maatschappelijke en professionele integratie van gehandicapten en kansarmen tot hoofddoel hebben, sluit goed aan bij dit beleid. Dergelijke organisaties slagen er onder normale mededingingsvoorwaarden vaak niet in voldoende opdrachten te verwerven en krijgen met deze bepaling een steuntje in de rug.

5.6 Voorbehouden opdrachten van specifieke diensten

De leden van de PVV-fractie vroegen welke reactie de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven tijdens de internetconsultatie hebben gegeven op het voornemen om de mogelijkheden ten aanzien van voorbehouden van opdrachten voor specifieke diensten in de aanbestedingsrichtlijnen niet om te zetten in nationale regelgeving. In haar reactie heeft het bedrijfsleven, vertegenwoordigd door VNO-NCW (zoals te raadplegen op <https://www.internetconsultatie.nl/implementatiewetaanbestedingsrichtlijnen/reactie/c8832d08-0227-4b9e-9567-22947b1cdf14>) zich niet uitgelaten over deze keuze.

5.7 Uitsluiten van ondernemers vanwege aanzienlijke of voortdurende tekortkomingen

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe de regering denkt over onbewuste tekortkomingen in relatie tot uitsluitingen op basis van prestaties uit het verleden. Daarnaast wilden zij weten op welke gronden het niet mogelijk is om deze uitsluitingsgrond te beperken tot gevallen waarin sprake is van wanprestatie of toerekenbaarheid. Onbewuste tekortkomingen bij de uitvoering van een opdracht kunnen gebeuren, zo kan een hoveniersbedrijf vergeten een plantsoen te onderhouden. Een aanbestedende dienst dient bij de beoordeling van een tekortkoming rekening te houden met de vraag of er sprake is toerekenbaarheid of niet. Als de ondernemer de tekortkoming binnen redelijke termijn herstelt, door in het voorbeeld alsnog het plantsoen te onderhouden, is er geen sprake meer van een voortdurende tekortkoming. In een dergelijk geval is uitsluiting op basis van prestaties uit het verleden terecht niet mogelijk. Daarentegen kan uitsluiting op basis van prestaties uit het verleden voor onbewuste tekortkomingen wel passend zijn als een ondernemer structureel onbewust tekortkomt in de uitvoering van een opdracht. Er is in dat geval wellicht sprake van bedrijfsmatige problemen aan de kant van de ondernemer. Voor de vragen van de leden van CDA-fractie betreffende de mogelijkheid tot het enger interpreteren van deze uitsluitingsgrond verwijs ik naar het antwoord op de soortgelijke vragen van de leden van de fractie van de SGP bij artikel 2.87.

II Artikelen

Artikel 1

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen nadere toelichting op het begrip aankoopcentrale.

Een aankoopcentrale is een aanbestedende dienst waarop de bepalingen van de Aanbestedingswet 2012 onverkort van toepassing zijn. De aankoopcentrale kent twee vormen. De eerste vorm is die van een groothandel. Het betreft dan gecentraliseerde aankoop waarbij de aankoopcentrale op eigen titel overeenkomsten met leveranciers of

dienstverleners sluit en deze leveringen of diensten doorverkoopt aan de bij hem aangesloten aanbestedende diensten. De tweede vorm betreft die van de tussenpersoon. Het betreft dan gecentraliseerde aankoop door een aankoopcentrale die als tussenpersoon optreedt voor het plaatsen van overheidsopdrachten of het sluiten van raamovereenkomsten voor werken, leveringen of diensten die bestemd zijn voor aanbestedende diensten. Wanneer aanbestedende diensten gebruikmaken van een aankoopcentrale kunnen zij zonder toepassing van een aanbestedingsprocedure rechtstreeks opdrachten plaatsen bij die aankoopcentrale. Aankoopcentrales dienen zelf wel een aanbestedingsprocedure te volgen wanneer zij diensten of leveringen inkopen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of de vorming van aankoopcentrales niet tot het onnodig clusteren van opdrachten en het uitsluiten van een deel van de markt zal leiden. Het doel van aankoopcentrales is niet het clusteren van opdrachten. Zij kunnen worden gevormd om individuele aanbestedende diensten werk uit handen te nemen waar het gaat om het doen van aanbestedingsprocedures. Aankoopcentrales moeten zich bij de aanbestedingsprocedures die zij doen houden aan de Aanbestedingswet 2012 en dus ook aan de daarin opgenomen bepaling over clusteren. Het fenomeen aankoopcentrales komt in Nederland nog niet veel voor. Ook sinds de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet 2012, waarin aankoopcentrales reeds zijn geregeld, is dat niet gewijzigd.

Artikel 1.1 en 2.11

De leden van de SP-fractie wilden graag van de regering weten hoe zij de opkomst van deze aankoopcentrales ziet, of zij haar eigen inkoopcentrales ook als dusdanig beschouwt en of zij deze aankoopcentrales ziet als een poging tot het vergaren van inkoopmacht ten opzichte van leveranciers. Een aankoopcentrale is een inkoopinstrument dat in bepaalde situaties nuttig kan zijn. Binnen de rijksdienst is in dit verband in 2011/2012 onderzocht of een aankoopcentrale voor de rijksdienst relevant zou zijn. Hiervoor is onder andere gekeken naar de aankoopcentrale zoals die destijds in het Verenigd Koninkrijk operationeel was. Een aankoopcentrale is een nuttig instrument als de wens bestaat dat verschillende juridisch van elkaar te onderscheiden entiteiten gebruik willen maken van elkaars diensten. De situatie in Nederland is anders dan in het VK, omdat de aanbestedende diensten van de centrale overheid allen dezelfde rechtspersoon (de Staat) betreffen. Zij kunnen dus geen gebruik maken van elkaars diensten via een aankoopcentrale omdat de Staat niet uit juridisch van elkaar te onderscheiden entiteiten bestaat. Binnen de rijksdienst zijn wel de zogenoemde inkoop uitvoeringscentra (IUC's) ingesteld, die in het kader van categoriemanagement behalve voor de eigen organisatie ook voor de andere ministeries op de toegewezen categorieën inkopen. De opdracht uit 2011 tot op- en inrichting van de IUC's bij het Rijk had ten doel het aantal inkooppunten in de rijksdienst terug te brengen van meer dan 350 naar enkele tientallen (efficiency) en een duidelijke toedeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden te realiseren (effectiviteit). De drijfveer was dus niet het vergroten van inkoopmacht maar het organiseren van een effectievere en efficiëntere inkoop binnen de rijksdienst. In het verlengde hiervan is voor de generieke inkopen bij het Rijk categoriemanagement ingevoerd. Op grond daarvan worden door elke IUC voor de andere ministeries bepaalde categorieën diensten en/of leveringen aanbesteed, zoals bedrijfskleding die voor het Rijk wordt aanbesteed door het Ministerie van Defensie. Hiermee wordt mede de professionaliteit van de inkoop(organisatie) bevorderd.

De leden van de SP-fractie wilden graag van de regering vernemen in hoeverre een aankoopcentrale die optreedt als groothandel nog als aanbestedende dienst kan worden beschouwd en of aanbestedende

diensten die op deze manier inkopen niet aanbestedingsplichtig zijn ten opzichte van de aankoopcentrale en groothandel. Alle aankoopcentrales, dus ook die optreden als groothandel, zijn aanbestedende diensten die de bepalingen van de Aanbestedingswet 2012 moeten naleven. Indien een aankoopcentrale die fungeert als groothandel producten wil inkopen, moet hij dat dus door middel van een aanbestedingsprocedure doen. Het wetsvoorstel bepaalt, ter implementatie van de aanbestedingsrichtlijn, dat aanbestedende diensten die op hun beurt producten van een aankoopcentrale willen aanschaffen daarvoor geen aanbestedingsprocedure hoeven te doorlopen.

De leden van de SP-fractie vroegen of de regering het met genoemde leden eens is dat onnodige clustering van opdrachten zoveel mogelijk voorkomen moet worden. Het antwoord daarop is bevestigend. De in artikel 1.5 vastgelegde bepalingen omtrent clusteren worden niet gewijzigd.

Artikel 2.10

De leden van de PVV-fractie vroegen in hoeverre de bepaling dat opdrachten niet onnodig mogen worden samengevoegd nog van kracht is in dit wetsvoorstel. Met dit wetsvoorstel blijft de bepaling dat opdrachten niet onnodig mogen worden samengevoegd gehandhaafd.

De leden van de PVV-fractie vroegen voorts hoe de regering aankijkt tegen een uitbreiding van het clusterverbod. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 1.

Artikel 2.11

De leden van de PVV-fractie vroegen of de regering de opvatting van het bedrijfsleven deelt dat aankoopcentrales ongewenst zijn en welke mogelijkheden de regering ziet om de gewenste professionaliseringslag te maken zonder aankoopcentrales. Er zijn op dit moment in Nederland nauwelijks aankoopcentrales, terwijl toch professionaliseringslagen worden gemaakt door aanbestedende diensten. Aankoopcentrales zijn dus geen voorwaarde voor professionalisering, maar kunnen daarin wel een rol vervullen. Voor het overige verwijs ik naar het antwoord op de vergelijkbare vraag van de leden van de SP-fractie hierboven.

De leden van de PVV-fractie vroegen waarom de regering er niet voor kiest om aankoopcentrales te verbieden. De huidige Aanbestedingswet 2012 maakt het reeds mogelijk dat een aanbestedende dienst via een aankoopcentrale een overheidsopdracht plaatst. Ik zie geen reden om nu een andere keuze te maken.

Artikel 2.52

De leden van de fractie van de ChristenUnie lazen in artikel 2.52, zesde lid, dat onder voorwaarden eisen mogen worden gesteld aan combinaties en vroegen hoe zich dit verhoudt tot het voorschrift in de Gids proportionaliteit dat geen hogere eisen mogen worden gesteld aan combinaties. Het genoemde artikel bepaalt inderdaad dat bepaalde eisen mogen worden gesteld aan combinaties. De bepaling is niet strijdig met het voorschrift in de Gids dat stelt dat eisen aan combinaties niet hoger mogen zijn. Dat betekent dus dat andere voorwaarden aan combinaties wel mogen, maar niet in de vorm van zwaardere eisen. Bij andere voorwaarden die zijn toegestaan, kan worden gedacht aan de voorwaarde dat de combinatie een penvoerder aanwijst die als aanspreekpunt voor de aanbestedende dienst fungeert.

Artikel 2.80

De leden van de PVV-fractie vroegen naar het onderscheid tussen bijzondere arbeidsgerelateerde of sociale voorwaarden en voorwaarden die zien op het algemene ondernemingsbeleid van een inschrijver. Voorwaarden die zien op het algemene ondernemingsbeleid van een inschrijver hebben betrekking op de wijze waarop deze inschrijver zijn bedrijf heeft ingericht. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan over het algemene milieubeleid of de man/vrouwverhouding in de raad van bestuur. Dergelijke voorwaarden hebben geen betrekking op het voorwerp van de opdracht in de zin van artikel 2.115, derde lid, van het wetsvoorstel en zijn daarom niet toegestaan. Bijzondere arbeidsgerelateerde of sociale voorwaarden moeten betrekking hebben op de omstandigheden waaronder de werknemers van een inschrijver hun werkzaamheden op de specifieke opdracht verrichten. Zij mogen dus niet zien op het algemene beleid van een onderneming.

De leden van de PVV-fractie informeerden of het non-discriminatiebeginsel onderscheid op basis van persoonlijke kenmerken mogelijk maakt. Ook vroegen de leden van de PVV-fractie naar de sancties bij overtreding van dit beginsel en of de regering indicaties heeft dat dit beginsel niet wordt nageleefd. Het non-discriminatiebeginsel in het aanbestedingsrecht waarborgt dat aanbestedende diensten geen onderscheid maken tussen de inschrijvers (ondernemers) op basis van nationaliteit. Het maken van onderscheid op grond van door de genoemde leden genoemde andere kenmerken valt onder algemene regels met betrekking tot gelijke behandeling, zoals de Wet gelijke behandeling. Indien een inschrijver van mening is dat het non-discriminatiebeginsel van de Aanbestedingswet 2012 is geschonden, kan hij hierover een klacht indienen bij de desbetreffende aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf. Vindt hij hier geen gehoor, dan staat de gang naar de Commissie van Aanbestedingsexperts dan wel de rechter open.

Artikel 2.82

De leden van de PVV-fractie vroegen waarom het begrip «kansarmen» in artikel 2.82 van het wetsvoorstel niet is beperkt. Ook vroegen zij of de regering kan uitsluiten dat bepaalde groepen, zoals allochtonen, illegalen of asielzoekers in de praktijk op enigerlei wijze onder een uitzonderingsgrond op de Aanbestedingswet 2012 kunnen worden gebracht. In het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie bij paragraaf 3.6 heb ik aangegeven welke groepen er in elk geval onder het begrip kansarmen vallen. Het begrip is niet beperkt in het wetsvoorstel omdat aanbestedende diensten zelf kunnen bepalen welke groepen in de samenleving zij extra ondersteuning willen bieden. Dit speelt vooral in gemeenten. Sociale werkplaatsen of ondernemingen die de maatschappelijke en professionele integratie van personen met een handicap of kansarmen tot doel hebben, mogen eenieder die het recht heeft om in Nederland te werken in dienst nemen (mits deze persoon daarnaast past binnen de doelstellingen van de organisatie). De regering acht het onwenselijk om mensen die het recht hebben om in Nederland te werken uit te sluiten van bepaalde mogelijkheden die de wet- en regelgeving biedt.

Artikel 2.86

De leden van de PVV-fractie vroegen zich af of er aanwijzingen zijn of personen en/of ondernemingen met een verleden van deelname aan terroristische activiteiten hebben deelgenomen aan aanbestedingen en zo ja om daar een voorbeeld van te geven. Ik heb deze aanwijzingen niet.

Artikel 2.87

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of het oprichten van een register met daarin tekortkomingen verder gaat dan de richtlijn voorschrijft. Ook vroegen deze leden zich af of buitenlandse bedrijven worden bevooroordeeld ten opzichte van Nederlandse bedrijven door een dergelijk register doordat niet bekend is hoe het gedrag in het verleden is geweest van een dergelijke partij. Het is binnen de grenzen van de richtlijn mogelijk dat aanbestedende diensten, al dan niet gezamenlijk, een register bijhouden waarin voortdurende of aanzienlijke tekortkomingen van ondernemers worden geregistreerd. Er is voor lidstaten geen verplichting om een dergelijk register op te zetten. De richtlijnen bepalen dat lidstaten de mogelijkheid tot uitsluiting moeten bieden vanwege tekortkomingen bij overheidsopdrachten van andere aanbestedende diensten. Deze mogelijkheid kan dus niet in nationale wetgeving worden uitgesloten. Het voordeel van een dergelijk register is dat er minder willekeur kan ontstaan. Bij het ontbreken van een register zou toepassing van de uitsluitingsgrond op basis van toevallige kennis van een tekortkoming bij een aanbestedende diensten kunnen plaatsvinden. Er verzetten zich geen regels tegen het opnemen van buitenlandse ondernemers die voortdurende of aanzienlijke tekortkomingen vertonen in een dergelijk register.

De leden van de PVV-fractie wilden van de regering weten of zij de analyse delen dat uitsluiting van ondernemers bij aanbestedingsprocedures (al dan niet via een register) meestal zal leiden tot de sluiting van een bedrijf en of de regering een faillissement van deze ondernemer proportioneel acht. Daarnaast vroegen deze leden in hoeveel procent van de huidige aanbestedingen er sprake is van een aanzienlijke tekortkoming die onder deze uitsluitingsgrond zal vallen en of de regering praktijkvoorbeelden heeft. Een algemene uitspraak over een faillissement van een ondernemer als gevolg van uitsluiting op basis van prestaties uit het verleden kan ik niet doen. Daarvoor is de financiële situatie en afhankelijkheid van aanbestedingen van elke ondernemer te gevarieerd. Als een ondernemer tekortkomt in de uitvoering van opdrachten en hier een schadevergoeding uit voortvloeit, ligt het niet in de rede om deze ondernemer opnieuw een opdracht te gunnen met belastinggeld zodat deze tekortschietende onderneming wordt gered van een eventueel faillissement. Bovendien kan er sprake zijn van voortdurende tekortkomingen waardoor de aanbestedende dienst wel belastingmiddelen gebruikt om de ondernemer van een faillissement te redden maar er niet naar behoren wordt gepresteerd. Daardoor zou er opnieuw een aanbesteding moeten plaatsvinden om alsnog te voldoen aan de inkoopbehoefte. Dat betekent niet dat een aanbestedende dienst helemaal geen acht op hoeft te slaan op de gevolgen voor een onderneming. De uitsluiting dient in alle gevallen proportioneel te zijn. Jaarlijks vinden in Nederland naar schatting 90.000 aanbestedingen plaats (Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 34 252, nr. 1, Lastenontwikkeling van de Aanbestedingswet 2012). Al deze aanbestedingen hebben hun unieke eigenschappen. Het is onmogelijk om deze inhoudelijk te beoordelen en het is om deze reden niet mogelijk om een uitspraak te doen over de vraag bij welk percentage er mogelijk sprake is van aanzienlijke tekortkomingen. Een zeer duidelijke tekortkoming kan bijvoorbeeld het niet uitvoeren van een gegunde opdracht zijn.

De leden van de SGP-fractie vroegen zich af of een oneigenlijk beroep op de uitsluitingsgrond prestaties uit het verleden niet beter kan worden voorkomen door aan te sluiten op de terminologie van de richtlijn. In de considerans van de Nederlandse versie van de richtlijn in overweging 101 staat aangegeven dat er sprake moet zijn van «grove wanprestatie». In het

artikel in de richtlijn zelf (artikel 57, vierde lid, onderdeel g, van de aanbestedingsrichtlijn) wordt gesproken van «aanzienlijke of voortdurende tekortkomingen». Daar is door de Europees wetgever niet het in het Nederlandse civielrecht ingekleurde begrip wanprestatie gebruikt, inhoudende een tekortkoming die toerekenbaar is (artikel 6.74, van het Burgerlijk Wetboek). Vanwege deze onduidelijkheid tussen overweging en het artikel is bij implementatie ook gekeken naar de andere taalversies van de aanbestedingsrichtlijn. Zo wordt in het Engels in de considerans gesproken van «*major deficiencies*» en in het artikel van «*significant or persistent deficiencies*». In het Frans van een «*défaillances importantes*» en in het artikel van «*obligation essentielle qui lui incombe*». In het Duits wordt in de overweging gesproken van van «*erhebliche Mängel*» en in het artikel van «*erhebliche oder dauerhafte Mängel*». In geen van deze taalversies is aangesloten bij het civielrechtelijke ingekleurde equivalent van wanprestatie. Daarom kan de conclusie worden getrokken dat het niet de bedoeling is geweest van de Europese wetgever om de mogelijkheid van uitsluiting op basis van prestaties uit het verleden te beperken tot die gevallen waarin sprake is van wanprestatie en is in dit wetsvoorstel aangesloten bij de tekst van het artikel.

Artikel 2.93

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering bereid is de referentietermijn voor diensten te verlengen naar vijf jaar. De aanbestedingsrichtlijn voor overheidsopdrachten biedt niet de ruimte om de referentietermijn op langer dan drie jaar te stellen. Wel biedt de richtlijn een uitzonderingsmogelijkheid die in dit wetsvoorstel is opgenomen in artikel 2.93, vierde lid. Daarin is bepaald dat de aanbestedende dienst referenties in aanmerking kan nemen over een langere periode, indien dat noodzakelijk is om een toereikend mededingingsniveau te waarborgen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn in de architecten- of ingenieursbranche waarin vaak langdurig aan opdrachten wordt gewerkt waardoor er relatief weinig opdrachten per jaar worden uitgevoerd.

De leden van de SP-fractie vroegen op welke wijze beginnende architecten een kans op een opdracht hebben nu aanbestedende diensten de mogelijkheid krijgen om ook opdrachten in aanmerking te nemen over een langere periode dan drie jaar. Aanbestedende diensten zijn niet verplicht om referenties te vragen. Veelal doen zij dat wel. In de Aanbestedingswet 2012 is bepaald dat alleen naar op onderdelen vergelijkbare opdrachten mag worden gevraagd en niet naar gelijke opdrachten. Daarnaast is in de Gids proportionaliteit bepaald dat één referentie per kerncompetentie mag worden gevraagd. Deze bepalingen bieden jonge bedrijven de kans om door te groeien. Van de ruimte om de referentieperiode te verlengen mag alleen gebruik worden gemaakt indien dat nodig is om voldoende mededinging te waarborgen. Wanneer er jonge ondernemingen zijn die voldoen aan de gestelde referenties en dus mee kunnen dingen naar de opdracht is daarvan geen sprake en mag van deze uitzondering geen gebruik worden gemaakt.

Artikel 2.115a

De leden van de PVV-fractie vroegen wie de juistheid controleert van de door een ondernemer opgegeven externe milieueffecten, indien deze effecten onderdeel zijn van de gunningscriteria. Indien een aanbestedende dienst gegevens vereist inzake externe milieueffecten is het aan de ondernemer om correcte gegevens aan te leveren. De aanbestedende dienst kan deze gegevens (laten) controleren. De leden van de PVV-fractie wilden ook weten of het stellen en controleren van eisen die zien op externe milieueffecten strijdig is met het

voornemen om minder disproportionele eisen te stellen. Alle eisen die aanbestedende diensten stellen, dienen proportioneel te zijn. Dit geldt ook voor eisen die zien op externe milieueffecten en op de controles die aanbestedende diensten eventueel verrichten om te bezien of de aangeleverde gegevens inzake de externe milieueffecten juist zijn.

III. Transponeringstabellen

Richtlijn 2014/24/EU

Artikel 58, derde lid, tweede alinea, eerste zin, eerste zinsdeel

De leden van de SP fractie vernamen graag waarom de regering ervoor heeft gekozen een hogere maximale omzeteis te handhaven dan de richtlijn voorschrijft, hoe vaak deze wordt gebruikt en hoe vaak onterecht de maximale omzeteis wordt geëist. Op grond van de richtlijn is het voor aanbestedende diensten mogelijk om een omzeteis te stellen van twee maal de opdrachtwaarde. Vervolgens biedt de richtlijn aanbestedende diensten de mogelijkheid om in een bepaalde aanbesteding gemotiveerd een hogere omzeteis te stellen. De Europese wetgever heeft deze mogelijkheid tot het stellen van een hogere omzeteis (mits gemotiveerd) echter niet beperkt tot een maximum. In overleg met de Europese Commissie heb ik ervoor gekozen de Nederlandse systematiek zoals opgenomen in artikel 2.90 derde lid, van de Aanbestedingswet 2012 te handhaven. De Nederlandse systematiek stelt dat er in beginsel geen omzeteis wordt gesteld en alleen op basis van zwaarwegende argumenten een omzeteis gesteld kan worden met een absoluut maximum van drie maal de opdrachtwaarde. Daarmee is de Nederlandse systematiek dus strenger dan de Europese. Uit het onderzoek «Effecten van de Aanbestedingswet 2012 Perceel 1: Deelname mkb aan overheidsopdrachten en het Feitenonderzoek» blijkt dat een sterke daling zichtbaar is van omzeteisen. In 2009 werd in 73% van de onderzochte aanbestedingen een verklaring omtrent omzet gevraagd, in 2014 was dit gedaald naar 25%. Over de hoogte van gestelde omzeteisen zijn geen cijfers bekend.

Artikel 71, derde lid

De leden van de VVD-fractie vroegen of er gevallen kunnen zijn waarin het wenselijk is om rechtstreekse betaling door een aanbestedende dienst aan een onderaannemer mogelijk te maken. Zij gaven daarbij het voorbeeld van een opdracht waarbij de hoofdaannemer en opdrachtgever het oneens zijn over onderdelen van de opdracht die volledig los staan van de onderaannemingsovereenkomst. Ook vroegen zij of de regering bereid is om in specifieke gevallen rechtstreekse betaling aan onderaannemers mogelijk te maken. In de memorie van toelichting heeft de regering aangegeven dat zij het niet wenselijk acht om rechtstreekse betaling aan onderaannemers mogelijk te maken. De regering heeft daartoe aangevoerd dat dit niet past binnen het Nederlandse contractenrecht waarin de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf een contractuele relatie heeft met de hoofdaannemer die op zijn beurt weer een contractuele relatie heeft met de onderaannemer. Voorts heeft zij aangegeven dat het voor hoofdaannemers lastiger wordt om bij de bank hun financiering rond te krijgen indien een deel van de inkomsten door de uitvoering van de opdracht buiten de hoofdaannemer om gaat. Financiers zullen daar rekening mee houden en minder bereid zijn om kredieten te verstrekken. Derhalve is het ook in de gevallen zoals beschreven in het voorbeeld van de leden van de VVD-fractie niet wenselijk dat een aanbestedende dienst

kan worden verplicht tot rechtstreekse betaling. Zoals ook opgemerkt in de memorie van toelichting kunnen partijen, indien gewenst, wel onderling bepalen dat rechtstreekse betaling mogelijk is.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp