
Vergaderjaar 2002–2003

28 244

Enquête Bouwnijverheid

Nr. 24

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 24 maart 2003

Hierbij zend ik u de reactie van het kabinet op het eindrapport van de
Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
H. G. J. Kamp

Kabinetsreactie op het eindrapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid met de daarin opgenomen beantwoording van vragen van de Tweede Kamer

1. INLEIDING

1.1 Het eindrapport van de Enquêtecommissie

Met waardering heeft het kabinet op 12 december 2002 kennis genomen van het eindrapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid. Naar de mening van het kabinet heeft de Commissie binnen een jaar tijd een gedegen onderzoek uitgevoerd naar de aard en omvang van onregelmatigheden in de bouwnijverheid, de uitingsvormen ervan en de betekenis die ze hebben gehad voor de bouwopdrachten van de overheid. Ook het handelen van de overheid zelf is door de Commissie op een grondige en in het algemeen evenwichtige wijze onder de loep genomen.

De Enquêtecommissie heeft niet op alle vragen een antwoord kunnen geven, ook omdat sommige zaken eenvoudig niet (meer) zijn vast te stellen. Toch heeft de Commissie voldoende materiaal aangedragen om het bewijs te leveren van het bestaan van structurele misstanden binnen een sector die van grote betekenis is voor de Nederlandse economie en voor het realiseren van essentiële onderdelen van het overheidsbeleid. Hoe wrang die constatering ook mag zijn, het is van groot belang dat (een groot deel van) de waarheid over de «bouwfraude» is achterhaald.

De Commissie draagt verklaringen aan voor bepaalde vormen van onregelmatigheden die voortvloeien uit bijzondere, maar niet altijd *unieke* kenmerken van de bouwnijverheid. Ook worden er oorzaken aangewezen die hun wortels vinden in het verleden, toen onderlinge prijsafspraken deel uitmaakten van het aanbestedingssysteem. Maar daarmee wordt niet verklaard dat de sector er op zo brede schaal ondergrondse praktijken op nahield en dat de gewoonte van (in de woorden van de Commissie) het smeren en fêteren zozeer een onderdeel is geworden van de bedrijfs-cultuur. Naar het oordeel van het kabinet heeft het eindrapport van de Enquêtecommissie nog geen onomstotelijk verband gelegd tussen de aard en omvang van de onregelmatigheden en de structuurkenmerken die specifiek zijn voor de bouwnijverheid. De Commissie zegt echter evenmin dat dit verband afwezig is. Omdat voor de toekomst – de Enquêtecommissie spreekt over een noodzakelijk proces van «revitalisering» – meer kennis over dit verband noodzakelijk is, wil het kabinet op dit punt verder onderzoek verrichten. Daarbij gaat het niet alleen om de drijfveren in het verleden, maar vooral om het identificeren van structuurkenmerken die eventueel belemmerend kunnen werken op een bestendig herstel van normale marktverhoudingen. Het kartel moet met alle kracht doorbroken worden en de structuur van de sector mag dat niet in de weg staan.

Na de berichtgeving over de «ondergrondse» praktijken in de bouwwereld, in november 2001, maakte het aanvankelijke ongeloof over de gesuggereerde omvang van de onregelmatigheden plaats voor een sfeer van onzekerheid en wantrouwen. Dat gold niet alleen voor de overheid ten opzichte van het bouwbedrijfsleven, maar ook voor de overheidsorganisatie zelf. Onthullingen over integriteitschendingen door ambtenaren en speculaties over de omvang van de corruptie binnen het overheidsapparaat volgden elkaar in snel tempo op. Dat vormde een gevaar voor het vertrouwen van de Nederlandse burgers in «hun» overheid.

In het eindrapport van de Enquêtecommissie worden sommige vermoedens helaas bevestigd en worden andere tot de juiste proporties teruggebracht. Het zal duidelijk zijn dat het kabinet in het bijzonder verheugd is

over de constatering dat er geen aanwijzingen zijn voor structurele integriteitschendingen door ambtenaren. De voorstellen die in hoofdstuk 5 van deze kabinetsreactie worden gedaan zijn dan ook gericht op het *behoud* en verdere aanscherping van die integriteit en op de mogelijkheid van derden, in het bijzonder het parlement, om dat te controleren.

Aan de andere kant is de schaal waarop zich onregelmatigheden in de bouw hebben voorgedaan – en *konden* voordoen – voor het kabinet aanleiding forse wijzigingen aan te brengen in de tot dusver bestaande, gedeeltelijk traditioneel bepaalde verhouding tot de sector van de bouwnijverheid. Daarbij wil het kabinet zich niet onttrekken aan de verantwoordelijkheid om, waar dat binnen zijn mogelijkheden ligt, een bijdrage te leveren aan een herstel van normale concurrentieverhoudingen binnen de bouwnijverheid. Maar de noodzakelijke veranderingen ten aanzien van gedrag en cultuur kunnen alleen door de sector zelf tot stand worden gebracht. In eerste instantie zal de bijdrage van het Rijk in dat proces bestaan uit een aanscherping van het toezicht en een consequente handhaving van de (mededingings)regels.

De Enquêtecommissie heeft met haar rapport de basis gelegd voor een herstel van normale verhoudingen tussen de overheid en het bouwbedrijfsleven. Niet alleen omdat de bouw uit de schaduw is gehaald, maar ook omdat er bruikbare aanbevelingen worden gedaan om te komen tot een vorm van «nieuwe zakelijkheid». Dat een herstel van vertrouwen en nieuwe, normale omgangsvormen tussen de overheid en de bouwnijverheid noodzakelijk zijn, zal niemand betwisten. De overheid en de bedrijfstak zullen ook in de toekomst met elkaar verder moeten. De overheid is gebaat bij – zo niet afhankelijk van – een gezonde, innovatieve bouwnijverheid. Van beide kanten zullen inspanningen nodig zijn om in een normale marktsituatie en met normale onderlinge verhoudingen verder te gaan.

1.2 De inhoud van de kabinetsreactie

In deze reactie op het eindrapport van de Enquêtecommissie wordt aangegeven op welke wijze het kabinet in de komende periode invulling denkt te geven aan zijn verantwoordelijkheden op de verschillende terreinen die in het eindrapport aan bod zijn gekomen. Het kabinet is er van overtuigd dat met de aangekondigde maatregelen een stevig fundament kan worden gelegd om de door de Enquêtecommissie geconstateerde gebreken in de bouwnijverheid in de toekomst het hoofd te kunnen bieden.

De bouwnijverheid moet in alle opzichten eindelijk een «normale sector» worden. Dat wil zeggen een bedrijfstak waarin normale markt- en concurrentieverhoudingen zullen heersen. De sector moet die situatie vooral op eigen kracht zien te bereiken en veel «zelfreinigend vermogen» moeten tonen. De overheid op zijn beurt zal de bouwnijverheid consequent als een normale sector moeten behandelen. In de eerste plaats betekent dat een strikte scheiding van de rollen die in het bijzonder de Rijksoverheid ten opzichte van de sector vervult. De rolvermenging die soms optrad in het verleden, zal definitief worden beëindigd. Door een herschikking van verantwoordelijkheden zal dat ook binnen de overheidsorganisatie zichtbaar worden gemaakt. In hoofdstuk 2 worden vijf hoofdlijnen geschetst waarlangs het kabinet de «normalisering» van de bouwnijverheid denkt te bereiken.

In alle geledingen zal de overheid zijn rol van opdrachtgever verder professionaliseren. Daarvoor worden in hoofdstuk 3 voorstellen ontwikkeld. Er komt een wettelijk kader voor overheidsaanbestedingen en de bestaande Uniforme Aanbestedingsreglementen worden nog in 2003

vervangen door aangepaste aanbestedingsregels voor de rijksoverheid. Een kenniscentrum zal informatie over vormen van aanbestedingen toegankelijk maken voor de gehele overheid. Bedrijven die zich niet houden aan de regels van de Mededingingswet of die frauderen kunnen worden uitgesloten van overheidsopdrachten.

Hoewel schendingen van integriteit door ambtenaren als incidenten kunnen worden aangemerkt, is een integer ambtelijk apparaat onmisbaar voor het vertrouwen in de overheid. Omdat binnen alle geledingen van het openbaar bestuur het beleven en naleven van integriteitsregels *conditio sine qua non* is, wordt binnen de gehele rijksdienst het toezicht op het integriteitsbeleid aangescherpt. Ook worden nieuwe methoden geïntroduceerd om de toepassing van de integriteitsregels te kunnen controleren. In hoofdstuk 5 worden hiertoe maatregelen aangekondigd.

In hoofdstuk 6 wordt aangegeven hoe de handhaving en het toezicht zullen worden verscherpt. Het toezicht door de Nederlandse Mededingingsautoriteit zal met een effectiever instrumentarium worden geïntensiveerd. De voorgenomen wijziging van de accountantswetgeving zal eveneens kunnen bijdragen tot verbeterd toezicht.

In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de concurrentieverhoudingen op Vinexlocaties.

De aan het kabinet gestelde vragen van de Tweede Kamer (Kamerstuknummers 28 244-6, 28 244-7, 28 244-8 en 28 244-9) zijn zoveel mogelijk geïntegreerd in deze kabinetsreactie op het eindrapport. Daarbij zijn alle vragen die voorkomen op stuk 28 244-6 uitsluitend met het nummer van de vraag weergegeven. Bij de overige vragen is tevens het nummer van het Kamerstuk vermeld. Kamervragen die niet geheel pasten in de gekozen hoofdstukken van deze reactie, zijn in een afzonderlijk hoofdstuk (hoofdstuk 8) beantwoord. Waar de tekst in deze reactie slechts betrekking heeft op een gedeelte van een vraag, wordt dat aangegeven met de afkorting «ged.».

Een aantal feitelijke vragen is door het kabinet reeds eerder beantwoord (zie Kamerstuk 28 244-20). Omwille van de volledigheid zijn de betreffende antwoorden opnieuw in deze kabinetsreactie verwerkt.

Als bijlage is een volledige lijst van de gestelde vragen en een verwijzing naar de beantwoording ervan opgenomen.

2. DE RELATIE OVERHEID – BOUWNIJVERHEID

2.1 De rol van de overheid

De relatie tussen de overheid en de bouwnijverheid is altijd een hechte geweest. De belangrijkste reden daarvoor is de wederzijdse afhankelijkheid. De overheid kan essentiële beleidsdoelstellingen niet realiseren zonder een productieve en innovatieve bouwnijverheid (volkshuisvesting, infrastructuur). Omgekeerd is de bouwnijverheid – dat geldt zeker voor de grond-, weg en waterbouw – in hoge mate aangewezen op overheidsopdrachten, dan wel afhankelijk van beslissingen die door de overheid worden genomen (bouwlocaties). Deze afhankelijkheidsrelatie heeft er toe geleid dat de rijksoverheid zich lang medeverantwoordelijk heeft gevoeld voor de orderingsvraagstukken in de bouw. Daarbij werd niet altijd een helder onderscheid gemaakt tussen de rol van (mede)verantwoordelijke voor de ordening in de sector en de rollen die de overheid heeft te vervullen als regelgever, toezichthouder en opdrachtgever. Zonder

uitvoerig stil te staan bij de verschillende uitingsvormen van de hechte relatie in het verleden, stelt het kabinet vast dat pas in 1994 expliciet werd uitgesproken dat de bouwsector voor de overheid als een belangrijke, maar niet *uitzonderlijke* sector moest worden beschouwd¹. Tot dat moment beschouwden zowel de bouwnijverheid als de overheid (zie onder andere het takenpakket van de Coördinerend Minister voor de Bouw) ordeningsvraagstukken en onder andere regelgeving in hoge mate als een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid, zowel in de beleidsvoorbereiding als bij de uitvoering.

Des te pijnlijker is de constatering, dat ongebreidelde afspraken tussen bouwbedrijven enerzijds en onwetendheid aan de kant van de overheid anderzijds een centraal thema vormen in het eindrapport van de Enquêtecommissie. Kartelvorming blijkt een structureel verschijnsel in de bouwnijverheid. De rijksoverheid heeft in 1993, nadat de Nederlandse Staat eind 1992 door Europese Commissie in gebreke was gesteld wegens een verwijzing in het UAR-EG 1991 naar verboden brancheregelingen², de aanbestedingsregelgeving aangepast. Ook daarna is de overheid doorgaan met het aanscherpen van de mededingingsregelgeving³ en het verbeteren van de handhaving daarvan. Maar ondanks de veelvuldige samenwerking met de bouwnijverheid, bleef de overheid onwetend over wat zich werkelijk binnen de sector afspeelde en kon het kartel – zij het steeds meer ondergronds – in stand worden gehouden. De sector wist dat het niet mocht (zeker vanaf 1993, maar strikt genomen nog eerder), maar echt fout vonden de bedrijven het niet, of ze voelden zich de gevangenen van een diepgewortelde cultuur.

De onwetendheid van de overheid gold in tenminste drie hoedanigheden: die van regelgever, toezichthouder en opdrachtgever. Over de verbeteringen die het kabinet wil aanbrengen in de (aanbestedings)regelgeving en in het opdrachtgeverschap handelen de beide volgende hoofdstukken (3 en 4). In hoofdstuk 5 wordt ook het aspect van de ambtelijke integriteit daarbij betrokken. Op de toezichthoudende rol van de overheid wordt ingegaan in hoofdstuk 6. De wijze waarop deze verschillende rollen van de overheid in de toekomst zullen worden vervuld bepaalt in belangrijke mate hoe de relatie tussen de overheid en het bouwbedrijfsleven zich verder zal ontwikkelen.

Hieronder worden de algemene uitgangspunten geformuleerd die het kabinet ten aanzien van de toekomstige relatie met de bouwnijverheid wil hanteren. Zij vormen het kader voor verschillende maatregelen die naar de mening van het kabinet kunnen bijdragen tot het herstel van normale verhoudingen met de sector.

2.2 Vijf hoofdlijnen voor nieuwe verhoudingen

De Enquêtecommissie beveelt aan om de verhouding tussen de overheid en de bouwnijverheid te herstellen door van elkaar taken en verantwoordelijkheden te respecteren en aan beide kanten werk te maken van een integere interne organisatie. De positie van de bouwnijverheid moet helder zijn, evenals de kaders waarbinnen de sector zich dient te bewegen. Eerlijke concurrentie en gezonde marktwerking zullen voortaan voor de sector het uitgangspunt moeten zijn. De overheid dient de wet- en regelgeving door actief toezicht te handhaven. Ten aanzien van de voorwaarden en procedures voor aanbestedingen moet de overheid zich laten leiden door de beginselen van objectiviteit, non-discriminatie en transparantie. De kernwoorden waarmee de Enquêtecommissie deze verhouding aangeeft zijn «nieuwe zakelijkheid».

Het kabinet onderschrijft de visie van de Enquêtecommissie en meent dat het daarvoor noodzakelijk is om op verschillende terreinen nieuwe initia-

¹ Beleidsbrief Gecoördineerd bouwbeleid, brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Tweede Kamer, d.d. 11 mei 1994.

² De Uniforme Prijsregelende Reglementen en de Erecode voor ondernemers in het bouwbedrijf werden beide in strijd geacht met het Gemeenschapsrecht inzake de mededinging.

³ Zo trad op 1 januari 1998 de nieuwe Mededingingswet in werking.

tieven te nemen en bestaand beleid te wijzigen. In de nieuwe verhouding gaat het in de eerste plaats om heldere afspraken en duidelijke rollen binnen (nieuwe) wettelijke kaders, zonder dat alle details in juridische afspraken omgezet moeten worden. Het kabinet ziet vijf hoofdlijnen voor zo'n hernieuwde zakelijke relatie tussen de overheid en het bouwbedrijfsleven.

1. De bouwnijverheid wordt niet behandeld als een bijzondere bedrijfstak met bijzondere kenmerken die speciale aandacht van de overheid nodig heeft. Het moet een *normale sector* worden, die zich houdt aan de geldende mededingingsregels met normale concurrentieverhoudingen in een markt die tevens open staat voor buitenlandse bedrijven.
2. De overheid zorgt voor een *striktescheiding* van de verschillende rollen en handelt in ieder van die rollen scherp en consequent. Dat geldt voor de rol van beleidsmaker, de rol van kadersteller en regelgever, de rol van toezichthouder en de rol van opdrachtgever van bouwprojecten.
3. De rol van opdrachtgever wordt bij de rijksoverheid *professioneler* ingevuld. De opdrachtgevende diensten beperken zich tot hun opdrachtgeverrol en het toezicht wordt daarvan strikt gescheiden gehouden.
4. De gehele bouwnijverheid zal een *zelfreinigend vermogen* moeten ontwikkelen en een forse cultuurverandering moeten bewerkstelligen en dit vooral in de praktijk laten zien.
5. De overheid onttrekt zich niet aan de verantwoordelijkheid om een beleid te voeren dat gericht is op *revitalisering* van een belangrijke sector als de bouwnijverheid, maar zal daar pas toe overgaan wanneer vanuit de sector zelf de nodige stappen op weg naar gezondmaking van de onderlinge marktverhoudingen en een integere cultuur zijn gezet.

Ondanks de hoofdlijn van het beleid om de bouwnijverheid als een normale sector te behandelen, moet erkend worden dat de bouwnijverheid een aantal bijzondere kenmerken heeft – zoals overigens ook dikwijls voor andere bedrijfstakken geldt. Voor de bouw kunnen als voorbeeld drie bijzonderheden worden genoemd:

- in de grond-, weg- en waterbouw (GWW) is de overheid – dat wil zeggen: het Rijk, de gemeenten, de provincies en de waterschappen – verreweg de grootste opdrachtgever (75%);
- voor de uitvoering van essentiële onderdelen van het beleid, zoals de woningbouwproductie en de aanleg van infrastructuur heeft de overheid het bedrijfsleven nodig; de wederzijdse afhankelijkheid die in het verleden de bouw tot een «bijzondere» sector maakten bestaat dus nog steeds;
- van oudsher houden de bouwbedrijven veel nuttige voorzieningen ten behoeve van de bedrijfstak gezamenlijk in stand (beroepsgerichte opleidingen, fondsen voor onderzoek en innovatie); de bedrijfstak heeft dan ook een structuur met «gildeachtige» kenmerken, hetgeen als structuurkenmerk, maar zeker als *cultuur*kenmerk belemmerend kan werken bij pogingen om binnen de bedrijfstak tot normale concurrentieverhoudingen te komen.

Ondanks de speciale positie van de GWW-sector, die ook tot uitdrukking komt in de aandacht die de Enquêtecommissie heeft besteed aan casussen in die sector, wil het kabinet de hiervóór genoemde hoofdlijnen niet alleen op deze sector van toepassing verklaren. In de burgerlijke en utiliteitsbouw (B&U) hebben – ook volgens de bevindingen van de Commissie – ten aanzien van overheidsopdrachten dezelfde of soortgelijke onregelmatigheden plaatsgevonden als in de GWW-sector. Op onderdelen zal de uitwerking van de aanbevelingen verschillen per deelsector, maar waar mogelijk zullen gelijklopende voorstellen gedaan worden.

Extra onderzoek naar de onregelmatigheden in de B&U-sector wordt overigens niet opportuun geacht, mede omdat slechts een klein deel van de werken in de B&U in opdracht van de (rijks)overheid wordt uitgevoerd. **(Vraag 37.)**

De wil om de bouwnijverheid als een normale sector te beschouwen, betekent dat kartelvorming in de bedrijfstak met alle kracht doorbroken moet worden. Dit geldt zowel voor horizontale als verticale afspraken. De wijze waarop het Rijk daar in zijn toezichthoudende en handhavende rol invulling aan zal geven komt aan de orde in hoofdstuk 6. Een krachtig overheidsoptreden is ook in het belang van de bouwnijverheid zelf. Door gebrek aan concurrentie en marktwerking heeft de kartelvorming de sector uiteindelijk meer schade berokkend dan profijt opgeleverd. Afspraken zouden de continuïteit garanderen, maar zonder een echte marktprikkel laat kartelvorming onrendabele bedrijven continueren en blijft innovatie achterwege. Het kabinet wil in feite consequent een beleid doorvoeren dat, zoals hiervóór is aangegeven, vanaf het midden van de jaren negentig is ingezet, maar tot dusver klaarblijkelijk te weinig effect heeft gehad op het feitelijk handelen van de sector. De kern van dit beleid is, dat de Europese regels op het terrein van de mededinging onherroepelijk ook gelden voor de bouwnijverheid.

2.3 Een scheiding van rollen

De scheiding van de rollen van de overheid houdt met name in dat de *opdrachtgeversrol* (de private rol) scherper gedefinieerd en verder geprofessionaliseerd moet worden. Deze rol wordt strikt gescheiden van de publieke rollen, zoals die van regelgever en toezichthouder. Met name de *toezichthoudende taak* moet scherper en met verbeterd instrumentarium worden uitgeoefend (zie hoofdstuk 6). In het verleden is de rolverdeling niet altijd duidelijk geweest. Een voorbeeld daarvan is de aanbestedingsregelgeving ten aanzien van werken c.q. bouwproducten, waarvan de inhoud naar de mening van het kabinet niet alleen was ingegeven door de zakelijke belangen die de overheid had vanuit de opdrachtgeversrol, maar tevens door de (mede)verantwoordelijkheid voor de ordening in de bedrijfstak waarmee onderhandeld moest worden. De gedeeltelijke rolvermenging heeft ongetwijfeld ook bijgedragen tot een te groot – en achteraf beschaamd – vertrouwen in de bedrijfstak.

Op alle overheidsniveaus zal een verdere professionalisering van de opdrachtgeversrol noodzakelijk zijn. Voor de rijksoverheid zal dit betekenen dat meer kennis op het terrein van de inkoop verzameld en gebruikt wordt, dat betere inkoopvoorwaarden gehanteerd worden en dat vraag-innovatie gestimuleerd wordt. Op al deze terreinen zal meer dan tot nu toe interdepartementaal samengewerkt worden, zodat alle aanbestedende diensten over een adequaat kennisinfrastructuur kunnen beschikken. Ook zal de overheid als opdrachtgever minder voorspelbaar moeten zijn voor potentiële zakelijke partners. Dat geldt bijvoorbeeld bij de budgettering van werken. Vanzelfsprekend zal dit binnen de mogelijkheden van de Europese regelgeving gerealiseerd moeten worden. Op het gebied van de aanbestedingen moet de overheid minder voorspelbaar worden door in bepaalde gevallen andere gunningcriteria te hanteren dan uitsluitend de laagste inschrijfprijs.

De duidelijke scheiding tussen de verschillende overheidsrollen is een belangrijke voorwaarde voor het creëren van een nieuwe zakelijke relatie met de bouwnijverheid. Daarom is het noodzakelijk dat de voorgenomen veranderingen op korte termijn gestalte zullen krijgen. Nog in 2003 zullen aan de Tweede Kamer de eerste resultaten gemeld worden van de gewij-

zigde opstelling van de overheid als opdrachtgever en inkoper en het overleg dat daarover met het bedrijfsleven zal worden gevoerd. (**Vraag 16.**)

2.4 De revitalisering van het bouwbeleid

De wens om de bouw als een normale sector te behandelen en sectorbelangen niet langer te laten «verkleven» met overheidsbelangen, leidt er toe dat (restanten van) specifieke beleidsmaatregelen verdwijnen en dat er *uitsluitend generiek beleid* gevoerd wordt. Het streven van de bouw moet er dan ook op gericht zijn zelfstandig en als een volwaardige sector te functioneren in een vrije markt zonder *a priori* te leunen op ondersteuning van de overheid. Dit streven lijkt in tegenspraak te zijn met de wens van de Enquêtecommissie om de coördinatie van het bouwbeleid op rijksniveau te versterken. De wens om het revitaliseringsproces van de bouw te versnellen en de nodige kennis en innovatie systematisch te laten ontwikkelen en beheren kan ook op een andere manier gerealiseerd worden. Het versterken van de rol van de coördinerend minister voor de bouw houdt het gevaar in dat in de richting van de bouwnijverheid een verkeerd signaal wordt uitgezonden, omdat het minder goed te rijmen valt met het voornemen de sector als normaal te beschouwen en in de eerste plaats op de eigen verantwoordelijkheid aan te spreken. Ook kan de specifieke aandacht voor de bouwnijverheid een complicatie vormen voor een consequente scheiding van de verschillende rollen van de overheid.

De functie van coördinerend minister voor de bouw is in 1974 ontstaan. Vanaf het begin is daarbij benadrukt dat de eerste verantwoordelijkheid voor het bouwbeleid berust bij de bewindslieden die belast zijn met de verschillende onderdelen van dat beleid. Mede om die reden heeft de minister van VROM, die als coördinerend bewindspersoon fungeert, geen extra (al dan niet wettelijke) bevoegdheden ten aanzien van het bouwbeleid en ook zijn er geen procedureregels vastgesteld die deze minister in een bepaalde fase van het beleidsproces een bijzondere positie geven. In de loop van de afgelopen decennia hebben zich accentverschuivingen voorgedaan in de taken van de coördinerend minister, vooral als gevolg van de terugtrekkende rol van de overheid ten opzichte van de markt. In de huidige situatie kan de rol van de coördinerend bewindspersoon het best worden gekarakteriseerd als «aanspreekpunt» voor de bouwnijverheid.

Om de ambitieuze taken, zoals die in aanbeveling 2 door de Enquêtecommissie worden bepleit, te kunnen vervullen zouden bevoegdheden overgedragen en verantwoordelijkheden anders verdeeld moeten worden. Daarmee ontstaat een concentratie op het gebied van het bouwbeleid die veel verder gaat dan de huidige invulling van het coördinerend ministerschap, waardoor het risico van het verstrengelen van belangen eerder toedaneemt. Dit betekent echter allerm minst dat de aanbevelingen die de Enquêtecommissie op het terrein van de revitalisering van het bouwbeleid doet niet gecoördineerd opgepakt zouden kunnen worden. Een voorbeeld is het versterken van kennis en ontwikkeling in de bouwsector. Naast algemeen beleid, zoals stimuleringsmaatregelen voor ICT-ontwikkeling, zal op korte termijn de financieringsstructuur van onderzoek in de bouwsector herzien worden, waarbij de aanbestedende diensten van de overheid directer gaan participeren (ook financieel) in vernieuwing en kennisvermeerdering. Verder zal een onderzoek geëntameerd worden om de structuurkenmerken van de bouwsector meer in detail in kaart te brengen, vooral met het oog op concurrentiebevordering. Aspecten die hierbij aan de orde zullen komen zijn: (de)regulering, versterken van het innovatief vermogen, nieuwe toetreders/starters op de markt en het internationale perspectief. Hiermee is **vraag 6** beantwoord.

Vanzelfsprekend erkent het kabinet dat de bouwnijverheid een grote inspanning moet leveren om af te rekenen met de illegale praktijken uit het verleden en dat overleg met de overheid, onder andere over initiatieven van de bedrijfstak als geheel, daarbij nuttig en noodzakelijk kan zijn. Het kabinet is echter van mening dat de rol van «aanspreekpunt» op kabinetsniveau, die bedoeld is om over algemene aspecten van de bedrijfstak van gedachten te wisselen, in de toekomst het best vervuld kan worden door de minister van Economische Zaken. Deze rol vervult de minister van Economische Zaken eveneens ten aanzien van andere sectoren van het bedrijfsleven en de wil om de bouwnijverheid in de toekomst als een normale sector te beschouwen dient ook in dit opzicht consequent te worden vertaald.

Overigens zullen enkele beleidssuggesties die de Enquêtecommissie noemt als belangrijke onderwerpen waarmee een coördinerend bewindspersoon zich bezig zou moeten houden¹ wel degelijk door het kabinet worden overgenomen. De voorgestane scherpe scheiding van de overheidsrollen zal inhouden dat ten aanzien van het aanbesteden in de bouw één van de opdrachtgevende ministeries een coördinerende rol zal vervullen binnen het rijk. Bij de verdere uitwerking van het nieuwe aanbestedingsbeleid zal worden aangesloten bij het kenniscentrum en de overige voornemens met betrekking tot het aanbestedingsbeleid en de aanbestedingspraktijk zoals die in het volgende hoofdstuk worden beschreven.

Het kabinet erkent dus dat het maatschappelijk belang van een goed functionerende bouw van groot belang is en dat het uitspreken van de wens dat de bouw als normale sector moet gaan functioneren op zich niet voldoende is.

2.5 De rol van het bedrijfsleven bij de «gezondmaking»

In de eerste plaats zal echter bouwbedrijfsleven *zelf* moeten aangeven hoe men zich voorstelt de noodzakelijke, ingrijpende cultuurverandering tot stand te brengen. Een gedragscode voor de bedrijfstak is naar de mening van het kabinet daarvoor niet voldoende. Een dergelijke code is eerder het sluitstuk dan het begin van het proces van «zelfreiniging». Als waarborg voor de toekomst van reeds gewijzigd gedrag kan een gedragscode wel ingezet worden. Om deze redenen heeft het naar de mening van het kabinet ook geen zin om nu tot een verplichte invoer van een gedragscode te komen. (Zie ook het antwoord op **vraag 12**, Kamerstuk 28 244-20.) Het kabinet is vanzelfsprekend bereid tot overleg, maar dat is alleen vruchtbaar als de sector de eigen verantwoordelijkheid erkent en daarnaar handelt. Dat is niet slechts een kwestie van principe, maar ook praktisch ziet het kabinet geen andere weg. De Enquêtecommissie heeft bovendien voldoende uitingsvormen van structurele onregelmatigheden bloot gelegd om het (georganiseerde) bedrijfsleven in staat te stellen zelf acties te ondernemen en een cultuuromslag te bewerkstelligen die het mogelijk maakt het geschonden vertrouwen terug te winnen. De rol van de overheid in dat proces zal vooral van repressieve aard zijn. Het gedrag in de praktijk zal voor het kabinet de toets worden van het vermogen van de sector om de omslag naar een integere, niet door onregelmatigheden beheerste cultuur te maken. Vooralsnog vertrouwt de overheid erop dat de bouwsector de noodzakelijke veranderingen in gang zal zetten. Hoe effectief dat zal gebeuren en hoe lang het zal duren eer de echte cultuuromslag is gerealiseerd, valt moeilijk te voorspellen. (**Vraag 3.**)

Een maatschappelijk breed samengestelde commissie om de gehele sector «door te lichten» en om voorstellen te doen voor vernieuwing en verbeteren van de kwaliteit, is een voorstel dat onder andere door het

¹ Zie blz. 297 van het eindrapport.

Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB) is gedaan. Ook de Enquêtecommissie doet een dergelijke suggestie, maar dan in de vorm van een «denktank». Het kabinet wil onder voorwaarden meewerken aan zo'n commissie. Onder andere zal er voldoende draagvlak moeten zijn binnen de sector van de bouwnijverheid, zodat er uitzicht bestaat op de feitelijke realisatie van veranderingen die worden voorgesteld. Ook zal het takenpakket van de commissie vooraf voldoende omlind moeten zijn om al op korte termijn praktische handreikingen te kunnen verwachten voor veranderingen binnen de bedrijfstak, waarbij in de eerste plaats gedacht moet worden aan het verbeteren van de marktwerking. Tenslotte mag de instelling van een dergelijke commissie in geen geval een belemmering vormen voor het daadwerkelijk doorvoeren van veranderingen waartoe het eindrapport van de Enquêtecommissie nu reeds aanleiding geeft, zowel aan de kant van de overheid als bij het bedrijfsleven. **(Vraag 7.)**

3. DE AANBESTEDINGEN VAN DE OVERHEID

3.1 De aanbestedingsregels

De totstandkoming van de regelgeving voor de bouw is in belangrijke mate bepaald door enerzijds de traditie om de rol van regelgever en die van opdrachtgever te vermengen (de traditionele Nederlandse aanbestedingspraktijk werd lang verdedigd, ook tegenover «Brussel») en anderzijds door de steeds belangrijker rol die de Europese aanbestedingsregelgeving kreeg. Het Nederlandse beleid veranderde van «pro kartel» in «pro open markt». De bestaande aanbestedingsregels voor bouwopdrachten, waarin de belangen van opdrachtgever en aannemer tegelijk werden behartigd, werden bijgebogen en voorzien van bepalingen die de Europese regels van toepassing verklaarden. Uiteindelijk is er in de jaren negentig een Raamwet gekomen die de betreffende EG-regels voor Nederland implementeerde en is er een nieuwe Mededingingswet van kracht geworden. Maar het Uniforme Aanbestedingsreglement (UAR) bleef in essentie als hybride instrument bestaan, enerzijds om de aanbestedingen van de overheid te reglementeren en anderzijds als instrument voor de marktordening.

In de ogen van de Enquêtecommissie is de overheid er te gemakkelijk van uitgegaan dat de nieuwe regels «vanzelf» zouden leiden tot gedragsverandering, ondanks de lange karteltraditie van de Nederlandse bouwsector. Dat oordeel is – achteraf gezien – terecht. Daarbij moet overigens een onderscheid worden gemaakt tussen de aanbestedingsregelgeving en de bepalingen van de Mededingingswet. Hoewel het UAR zodanig werd gewijzigd dat het in overeenstemming was met de Europese regelgeving (UAR-EG), is er te weinig aandacht geweest voor de «culturele» aspecten van het aanbestedingsgedrag. Wellicht heeft een rol gespeeld dat de Nederlandse regering ook na de uitspraak van de Europese Commissie dat de brancheregelingen in de bouw een kartel creëerden nog veelvuldig de verworvenheden van het traditionele Nederlandse systeem heeft uitgedragen. Terugkijkend kan, mede in antwoord op **vraag 27**, de periode van 1992 (ingebrekestelling door de Europese Commissie van de Nederlandse Staat en het verbod op de Uniforme Prijsregelende Reglementen van de SPO¹) tot het jaar 1996 (bevestiging van de beschikking van de Commissie door het Europese Hof van Justitie) worden gekarakteriseerd als een soort overgangperiode, waarin de bouwnijverheid zich moest instellen op gewijzigde onderlinge verhoudingen in de markt. Vrij kort daarna, op 1 januari 1998, trad de nieuwe Mededingingswet in werking. Op de handhaving van de Mededingingswet wordt elders in deze kabinetsreactie (hoofdstuk 6) ingegaan.

¹ Samenwerkende Prijsregelende Organisaties in de bouwnijverheid.

Geconstateerd moet worden dat de tweeledige doelstelling van het UAR niet is gerealiseerd. De beoogde ondersteuning van de gewenste marktwerking heeft averechts gewerkt en de belangen van de overheid als opdrachtgever zijn in het UAR te veel ingeperkt, waardoor het aanbestedingsgedrag van de overheid nodeloos voorspelbaar werd. Bovendien is het UAR op rijksniveau weliswaar voor drie departementen (VROM, V&W en Defensie) bindend, maar vormt het voor het overige slechts een uitgangspunt dat in meer of mindere mate (veelal wisselend) wordt overgenomen. Overheden werken dus met verschillende regels. De Enquêtecommissie beveelt daarom aan te komen tot een strakker en eenvormiger juridisch kader voor de opdrachtverlening van werken en een meer coherente wetgeving op het terrein van aanbestedingen in het algemeen, aansluitend bij de nieuwe Europese richtlijn waarin de aanbesteding en inkoop ten aanzien van werken, diensten en leveringen wordt geïntegreerd.

Het kabinet kan zich daar goed in vinden en denkt daarbij op dit moment aan een dwingend uniform aanbestedingskader voor alle overheidsopdrachten voor leveringen, diensten en werken van Rijk, provincies, gemeenten en publiekrechtelijke instellingen. Dit kader zou voor opdrachten moeten gelden boven en onder de Europese aanbestedingsgrens (drempelbedrag). Voor werken zal de hoogte van het grensbedrag bij de voorbereiding van het kader worden bezien maar beduidend lager liggen dan het huidige Europese drempelbedrag. Mineure opdrachten zullen wel vormvrij moeten kunnen zijn. De voorwaarden hiervoor zullen worden onderzocht.

Het aanbestedingskader zal bovendien ruimte moeten bieden aan alle verschillende soorten aanbestedende diensten om via maatwerk «the best value for taxpayers money» te realiseren.

Zo zal een eind komen aan de situatie dat centraal opgestelde aanbestedingsregels voor opdrachten voor werken onder de Europese aanbestedingsdrempels slechts voor een deel van de overheid bindend zijn en door andere aanbestedende diensten in meer of mindere mate en met individuele afwijkingen worden toegepast. De transparantie van de markt voor de aanbieders wordt hierdoor vergroot. Hiermee is een antwoord gegeven op de **vragen 13** (ged.) en **19** (ged.).

Bij de totstandkoming van een dergelijk integraal juridisch kader zal een balans worden gezocht tussen een algemeen wettelijke aansluiting bij de Europese richtlijnen en de uitvoeringsregels; zodanig dat het systeem voldoende flexibel is om in de toekomst de regels te kunnen aanpassen aan wijzigingen op Europees of nationaal niveau.

Indien er voldoende ruimte geboden wordt voor maatwerk per aanbesteding, blijft de aanbestedingsvorm per geval minder voorspelbaar en wordt de marktwerking bevorderd. De verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke invulling van een aanbestedingsprocedure blijft bij de desbetreffende aanbestedende dienst. De verantwoordelijkheid voor de naleving van de aanbestedingsregelgeving berust ook geheel bij de verschillende aanbestedende diensten. Dat deze zich zullen houden aan externe en interne regels, vastgelegd in de administratieve organisatie, zal worden gewaarborgd door het onderdeel te laten zijn van de accountantscontrole. Voor wat het Rijk betreft zal de naleving van de regels worden opgenomen in de zogenaamde «bedrijfsvoeringsmededelingen» (VBTB) per departement. Voor gemeenten en provincies wordt in de nieuwe Gemeente- en Provinciewet de aandacht voor aanbestedingen in de accountantsverklaringen eveneens verplicht gesteld. Hiermee is het gedeelte van **vraag 13** over het toezicht beantwoord.

Het totstandkomen van de beoogde nieuwe aanbestedingsregeling zal enkele jaren vergen. Dit heeft te maken met het tijdsbeslag van het

wetgevingsproces, alsmede met de noodzaak om aansluiting te zoeken bij de nieuwe (nog in ontwerp zijnde, maar naar verwachting in 2003 vast te stellen) Europese aanbestedingsrichtlijnen. Gelet op de ernst van de geconstateerde misstanden bij aanbestedingen, is het kabinet van mening dat vooruitlopend hierop de noodzaak bestaat om op korte termijn de bestaande aanbestedingsregels voor opdrachten voor werken aan te passen. Nog in de loop van 2003 zal daarom worden overgegaan tot aanpassing van de vigerende uniforme aanbestedingsregels voor opdrachten voor werken. Deze aangepaste *aanbestedingsregels bouw rijksoverheid*, zullen voor de gehele rijksoverheid gelden. Met andere overheden en de publiekrechtelijke instellingen zal contact worden gezocht om te bereiken dat deze de nieuwe regels ook zoveel mogelijk ongewijzigd zullen overnemen. Het dwingend uniformeren van de aanbestedingspraktijk van de overheid voor opdrachten voor werken loopt echter via het eerder beschreven traject. De aanpassing van de aanbestedingsregels op de korte termijn richt zich op het redresseren van de belangrijkste inhoudelijke tekortkomingen. **Vraag 19** (ged.) is hiermee beantwoord.

Gezien de bevindingen en de conclusies van de Enquêtecommissie en het daarop gebaseerde voornemen tot spoedige aanpassing van de aanbestedingsregels, wordt afgezien van de eerder aangekondigde brede evaluatie van het UAR 2001. De inzichten die het afgelopen jaar zijn verkregen maken een dergelijk verkennend onderzoek overbodig en er zou nodeloos tijd verloren gaan.

Bij de wijzigingen ten opzichte van het UAR-EG 1991 en het UAR 2001 wordt onder andere gedacht aan:

- administratieve regels rondom de feitelijke aanbesteding, waaronder de mogelijkheid tot het openen van alle enveloppen met inschrijvingsbegrotingen, zodat inzicht ontstaat in de ramingen van alle inschrijvers, waarop ook wordt gedoeld in **vraag 14 (ged.)**,
- het mogelijk maken van elektronisch aanbesteden en veilen (zie ook aanbeveling 8 van de Enquêtecommissie),
- het omkeren van de bewijslast ten aanzien van een (niet-)passende aanbieding in het UAR-EG, overeenkomstig de regeling die reeds geldt in het UAR 2001 en
- het introduceren van een verplichte schriftelijke verklaring door het hoogste management van een aanbiedende partij, waaruit blijkt dat op geen enkele wijze de Mededingingswet is overtreden, zodat eventueel een strafrechtelijke vervolging van het management wegens valsheid in geschrifte mogelijk wordt.

Deze aangepaste aanbestedingsregels voor de rijksoverheid zullen in 2003 de bestaande UAR-en vervangen.

Het kabinet heeft reeds uitvoering geven aan aanbeveling 11 van de Enquêtecommissie en maakt geen gebruik meer van de mogelijkheid om rekenvergoedingen te verstrekken aan inschrijvende partijen. Er worden slechts ontwerpvergoedingen toegekend indien er daadwerkelijk ontwerpwerk wordt gevraagd als onderdeel van innovatief aanbesteden of bijvoorbeeld het uitwerken van alternatieven. Dit zal ook in de aangepaste aanbestedingsregels worden verwerkt. Daarmee wordt aangesloten bij de opvatting van de Commissie dat de kosten van calculeren en aanbieden bij aanbestedingen onderdeel dienen te zijn van de algemene kosten van een bedrijf, zoals dat ook buiten de bouwsector het geval is. Daarbij is het vaststellen van de benodigde of gewenste percentage voor algemene kosten een zaak van iedere inschrijver afzonderlijk; dit is een onlosmakelijk onderdeel van de eigen commerciële strategie. (**Vraag 28.**)

Ook ten aanzien van de wijze waarop beslechting van geschillen bij aanbestedingen kan plaatsvinden wil het kabinet de aanbevelingen van de Enquêtecommissie volgen.

Op basis van de ervaring die de aanbestedende diensten van het Rijk hebben met uitspraken over geschillen zijn er geen aanwijzingen dat de Raad van Arbitrage partijdig zou zijn en het belang van aanbieders te zwaar zou laten wegen. Toch kan het werkingsgebied van de Raad van Arbitrage beter worden beperkt tot geschillen tijdens en ten aanzien van de uitvoering, dus contractuele geschillen. Daarbij is minder sprake van eenduidig juridische geschillen en er is meestal ook behoefte aan technische expertise. Geschillen in de pre-contractuele fase, dus vanaf de allereerste contacten tot aan het tekenen van een contract, zijn naar de aard van de fase meestal spoedeisend en voornamelijk juridisch van aard en kunnen beter worden voorgelegd aan de civiele rechter. Daarmee kan worden bereikt dat de bouw ook in dit opzicht zoveel mogelijk als een normale sector wordt behandeld. Overigens vormt de arbitrage ten aanzien van pre-contractuele geschillen slechts een klein percentage van het totaal. De beperking van de rol van de Raad van Arbitrage zal worden meegenomen in de omvorming van het UAR in de loop van 2003. (**Vraag 38**).

Hoewel er geen sprake van is dat adviezen van de Raad van Arbitrage onvoldoende afgewogen zijn, is om andere redenen de samenstelling van dit college voor verbetering vatbaar. Noodzakelijk is dat de deskundigheid op het gebied van nieuwe innovatieve contractvormen toeneemt en dat de betrokkenheid van diverse grotere aanbestedende groepen, zoals projectontwikkelaars, medeoverheden, woningbouwcorporaties en kopers van huizen kan toenemen. Het kabinet is voornemens eerst overleg te plegen met de Raad en daarna in de loop van 2003 een nader standpunt te bepalen.

3.2 De aanbestedingspraktijk

Uit het onderzoek en de rapportage van de Enquêtecommissie is duidelijk geworden dat er onvoldoende marktwerking is in de bouw en in de installatiebranche. Er is sprake geweest van structurele kartelvorming, gericht op het onderling verdelen van het beschikbare werk. Daarbij werden onderling ook verboden rekenvergoedingen geregeld. De Enquêtecommissie is na onderzoek van een beperkt aantal aanbestedingen tot de conclusie gekomen dat in die gevallen gemiddeld sprake was van een prijsopdrijving van 8,8%. Omdat de onderzochte gevallen een selecte steekproef vormen, kon geen onderbouwd percentage worden bepaald voor de mate waarin sectorbreed prijsopdrijving heeft plaatsgevonden. Wel is aannemelijk gemaakt dat de structureel opgetreden kartelvorming in het algemeen ook heeft geleid tot feitelijke prijsverhoging.

Uit eigen onderzoek¹ van het kabinet is naar voren gekomen dat er bij rijksdiensten de afgelopen jaren incidenteel wel signalen waren van onregelmatigheden, maar dat het merendeel van alle aanbestedingen toch naar wens verliep. In de onderzochte individuele projectdossiers zijn ook achteraf nauwelijks concrete aanwijzingen van onregelmatigheden aangetroffen. Wanneer de uitkomsten van alle aanbestedingen echter statistisch worden geanalyseerd en onderling vergeleken, levert dat wel degelijk gegevens op die aanwijzingen kunnen vormen voor onregelmatigheden, zoals het feit dat offertebedragen vaker dan gedacht opmerkelijk dicht bij elkaar lagen. Juist de grootscheepse omvang van het onderzoek naar aanbestedingen bij de vier rijksdiensten heeft dat zichtbaar gemaakt².

De Enquêtecommissie heeft naast de resultaten van het kabinetsonderzoek ook toegang gehad tot de schaduwboekhouding van de heer

¹ De aanbestedingspraktijk van de Rijks-overheid in de periode 1996 – 2001, rapport van PricewaterhouseCoopers, Tweede Kamer 2001/2002, 28 093 nr. 30.

² Zie pagina 188 e.v. van dit rapport.

Bos en de resultaten van diverse onderzoeken van het Openbaar Ministerie en de Nederlandse Mededingingsautoriteit. De Commissie schetst een beeld van overheidsopdrachtgevers die op een niet altijd even professionele wijze bezig waren met het aanbesteden van steeds weer incidentele projecten. Daarbij was het gedrag van diensten en projectmanagers te voorspelbaar, bijvoorbeeld in de keuze van hun aanbestedingsmethodiek en in de contractvorm die ze op het oog hadden. De opstelling van de opdrachtgever was – gezien de historie ten onrechte – gebaseerd op het vertrouwen dat de bouwsector zonder meer de nieuwe Mededingingswet en het verbod op kartelvorming zou naleven. De coördinatie en de uitwisseling van ervaring en expertise tussen de verschillende aanbestedende diensten van de overheid op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau en tevens bij de zelfstandige uitvoeringsorganen laat in de ogen van de Enquêtecommissie te wensen over. Dat gaat ten koste van de gewenste optimale inkoopkracht en concurrentie bij publieke aanbestedingen.

In het eindrapport van de Enquêtecommissie staat een verdere *professionalisering* van het aanbestedingsbeleid van alle aanbestedende overheidsdiensten centraal (aanbeveling 7). Mede naar aanleiding van het eigen onderzoek en de aanbevelingen die op basis daarvan werden gedaan¹, wil het kabinet deze aanbeveling van de Enquêtecommissie volgen. Een goed werkende markt begint bij een stevig opdrachtgeverschap. Daarbij zal een zodanige aanpak worden gekozen dat de verantwoordelijkheden bij de onderscheiden aanbestedende diensten zoveel mogelijk intact blijven. Om toch te garanderen dat bij alle overheidsaanbestedingen – ook van diensten die niet regelmatig (complexe) aanbestedingen organiseren – voldoende expertise beschikbaar kan zijn, wil het kabinet de coördinatie en informatie-uitwisseling tussen aanbestedende overheidsdiensten in de bouw op een gestructureerde wijze vorm geven. Via een in te richten kenniscentrum kan informatie worden gegenereerd en verspreid, terwijl ook advisering en «reviews» kunnen worden aangeboden. Op die manier krijgen kleinere aanbestedende diensten toegang tot de ervaring en expertise van grotere opdrachtgevers. Dit kenniscentrum kan zich ook richten op de uitwisseling van informatie over kostenramingen en ramingmethodieken van opdrachtgevers die in vergelijkbare vakgebieden en deelmarkten opereren. Op deze kennisuitwisseling tussen opdrachtgevers was een deel van **vraag 14** gericht.

Deze aanpak zal moeten starten met een intensievere samenwerking op rijksniveau. Maar ook de andere aanbestedende overheden en uitvoeringsorganisaties zullen zich bij dit netwerk kunnen aansluiten. In de visie van het kabinet kan de werkwijze model staan van de projectdirectie Professioneel Inkopen en Aanbesteden (PIA) dat sinds 1999 initiatieven ontplooit om de *algemene* aanbesteding- en inkoopfunctie binnen het Rijk te verbeteren. Hieronder valt bijvoorbeeld ook de inkoop van automatiseringsdiensten.

Zeker voorlopig kent het aanbesteden in de bouw echter zijn eigen specifieke problemen en daarom dient het beoogde kenniscentrum zich scherp te richten op deze aanbestedingen. Het moet ook een duidelijke opdracht krijgen om op dit vlak binnen afzienbare termijn concrete resultaten te bereiken. Bij de uitwerking zal het nog een punt van afweging zijn of een eigenstandige positie gewenst is of dat integratie van het kenniscentrum aanbesteden bouw met de (follow-up) van de projectdirectie PIA, het kenniscentrum PPS en het op richten kenniscentrum Grondbeleid voordelen biedt.

In het voorgaande is een antwoord gegeven op **vraag 23**.

Vanuit deze inkoopbenadering, gericht op het beste aanbestedingsresultaat voor de overheid, zal ook de marktwerking maximaal worden

¹ Idem pagina 197 e.v.

gestimuleerd. De vraag of het aantal aanbestedingen gedurende de loop van een jaar (of jaren) enigszins fluctueert is daarbij niet wezenlijk relevant. Het gaat immers vaak om grote projecten met verschillende en lange looptijden. Het gaat dus niet alleen om het moment van aanbesteden. In de praktijk blijkt dat tijdens de realisatie van dergelijke projecten het «beroep» op de markt redelijk continue is (**vraag 1** op kamerstuk 28 244-7). Uiteraard spelen de golfbewegingen van de economie wel een waarneembare rol, maar het eventueel voeren van cyclisch of anticyclisch beleid behoort niet tot de beoogde professionele opdrachtgeversrol van de overheid. Het kabinet kiest, zoals in het voorgaande is aangegeven, juist voor het duidelijk scheiden van de verschillende rollen. De overheid zal als professioneel opdrachtgever uiteraard wel altijd de (on)mogelijkheden van de markt bij zijn aanbestedingen betrekken. (**Vraag 44** is hiermee beantwoord; zie ook Kamerstuk 28 244-20.)

De overheid zal ook in de (private) rol van opdrachtgever altijd gebonden zijn aan bepaalde eisen van zorgvuldigheid en transparantie die voor andere partijen op de markt niet of minder gelden. In de opvatting van het kabinet kunnen daarbij echter de eigen inkoopbelangen wel degelijk helder, eenduidig en krachtig behartigd worden.

Daarbij zijn onder meer de volgende punten van belang.

1. In de allereerste fase van de ontwikkeling van een bouwproject zal de opdrachtgever meer manoeuvreerruimte moeten krijgen om grondig te kunnen analyseren welke aanbestedingsmethode en contractvorm in het concrete geval de beste resultaten kan bieden.
2. De beslissing die vervolgens genomen wordt zal gebaseerd zijn op zakelijke gronden.
3. Daarbij moet gekozen kunnen worden uit een ruimer scala aan mogelijkheden. Voor meer complexe projecten zullen ook mogelijkheden voor gunning op basis van de «economisch meest voordelige aanbidding» afgewogen worden. Innovatieve aanbestedingsvormen, waarbij niet alleen de realisatie van een bouwproject, maar bijvoorbeeld ook het ontwerp of het onderhoud worden gecontracteerd, bieden hier goede mogelijkheden toe (zie ook aanbeveling 10 van de Enquêtecommissie).

Het kabinet gaat ervan uit dat (op de middenlange termijn) alle aanbestedingen zullen vallen in het beoogde juridische kader. Binnen de te stellen kaders zal dus ruimte moeten bestaan om per geval specifiek maatwerk te kiezen dat is aangepast aan de situatie. Ook de overige punten die de Enquêtecommissie noemt in aanbeveling 8 vormen een onderdeel van de voorgestelde (op maximale marktwerking en scherpe concurrentie gerichte) wijze van aanbesteden. Per geval zal de meest geschikte vorm van aanbesteden en contracteren moeten worden gekozen, waaronder de mogelijkheid tot elektronisch aanbesteden en veilen. In deze professionele wijze van inkopen zal de prijs-kwaliteitverhouding een duidelijke rol spelen. Ook de kwaliteit van de «performance» op eerder geleverd werk kan worden meegewogen bij preselectie of de gunning van werken.

Door gebruik te maken van het kenniscentrum kunnen ook kleinere aanbestedende diensten gebruik maken van nieuwe en bijzondere aanbestedingsvormen. Er kan dan bijvoorbeeld advies worden verstrekt over het risicoprofiel van het project en over de vraag wie het bewuste risico het beste kan beheersen. (**Vraag 25.**)

Deze op een maximaal aanbestedingsresultaat gerichte benadering leidt ertoe dat innovatieve en specifieke vormen van aanbesteden alleen zullen worden ingezet wanneer de situatie daarom vraagt. Het kabinet onderschrijft dan ook aanbeveling 9 van de Enquêtecommissie, waarin wordt gesteld dat bij het aanbesteden van eenvoudige standaardwerken een

klassieke aanbestedingswijze met een bestek en gunning op basis van de laagste prijs de normale aanpak zou dienen te zijn.

In gevallen waarbij wel wordt gekozen voor innovatieve of meer complexe vormen van aanbesteden zal een evenwicht moeten worden gezocht tussen het doel van eisen en criteria (afgeleid van het project) en de administratieve belasting van inschrijvers.

Ook bij het doorlopen van de feitelijke aanbesteding kiest het kabinet voor terughoudendheid ten aanzien van het ingrijpen in de aanpak en organisatie van de inschrijvende partijen, omdat dergelijke elementen juist behoren tot het terrein van de private ondernemers zelf. Toch zal wel degelijk worden toegezien op beoogde samenwerking en combinatievorming van private partijen, zoals in aanbeveling 8 van de Enquêtecommissie wordt aangegeven. Alleen wanneer dit voor de realisatie van een werk noodzakelijk is, zal de opdrachtgever hiermee zonder meer kunnen instemmen. In andere gevallen dient vast te staan dat één en ander niet leidt tot vermindering van concurrentie. Tevens zal bij het organiseren van aanbestedingen het formuleren van inhoudelijke eisen aan opdrachtnemers afgewogen moeten worden tegen het mogelijk (en absoluut ongewenst) effect dat de concurrentie wordt tenietgedaan, omdat bijvoorbeeld nog maar één of twee bedrijven kunnen kwalificeren. De **vragen 10 en 29** zijn daarmee beantwoord.

Indien bij een aanbesteding enige vorm van prequalificatie plaatsvindt, een keuze die gedaan kan worden om het aantal inschrijvers te beperken en daarmee de maatschappelijke kosten van de inschrijving te beperken, is het een punt van zorg dat vermindering van concurrentie kan optreden door juridische (eigendom)constructies van ondernemingen. «Screening» van inschrijvers vooraf (zie hoofdstuk 4 van deze kabinetsreactie) en handhaving van de mededingingsregels zullen er voor moeten zorgen dat oneigenlijke constructies niet optreden. De Europese regels staan echter een uitsluiting op basis van de rechtsvorm niet toe. (**Vraag 43.**)

3.3 Overige vragen met betrekking tot de overheidsaanbestedingen

Alle aanbestedende rijksdiensten beschikken intern over voldoende deskundigheid op het terrein van kosten- en prijscalculaties. Aan (bij)scholing en het «up to date» houden van deze kennis wordt regelmatig aandacht besteed. Bij Rijkswaterstaat is bijvoorbeeld een speciaal scholingstraject in gang gezet dat gericht is op versterking van het kostenmanagement in brede zin. Door rijksdiensten worden ook externe partijen, waaronder kostendeskundigen en calculatiebureaus, ingeschakeld. De indruk bestaat dat de betreffende kennis in Nederland in voldoende mate aanwezig is.

Overigens zal bij het inschakelen van externe deskundigen in de toekomst extra worden gelet op hun onafhankelijkheid.

De expertise bij de overheid in zijn geheel kan worden vergroot door de hiervóór aangekondigde opzet van een kenniscentrum voor aanbestedingen in de bouw, omdat daarmee een netwerk kan ontstaan met een brede deskundigheid op het terrein van het opdrachtgeverschap. (Zie ook het antwoord op de **vragen 18 en 48**, ged., Kamerstuk 28 244-20.)

Er vindt bij het Rijk geen centrale registratie plaats van de ontwikkeling van directiebudgetten in relatie tot de verschillende ingezette aanbestedings- en contractvormen. Wel is uit het onderzoek dat het kabinet heeft laten verrichten naar de aanbestedingspraktijk gebleken, dat in algemene zin een langzame verschuiving plaatsvindt naar meer innovatieve en complexe aanbestedingsvormen en uitvoeringscontracten. Dit leidt er toe dat de opbouw van de bouwbudgetten verandert. Kosten die

eerst als interne ontwerp- of directiekosten werden geboekt komen in andere contractvormen voor als kosten van uitvoerende partijen. Omdat de bouwopgave gemiddeld in de afgelopen decennia complexer en omvangrijker is geworden, vergen de aanloop- en voorbereidingsfasen ook vaak meer inspanning. Een geringe verschuiving van de begeleidingskosten, waar de kosten van toezicht onderdeel van uitmaken, naar kosten in de eerste fasen van projecten kan daaruit worden verklaard. (Zie ook het antwoord op **vraag 20**, Kamerstuk 28 244-20.)

Als onderdeel van het onderzoek naar de aanbesteding van bijna 400 rijksprojecten¹ is ook gekeken naar de verschillen tussen de directieramingen en de laagste inschrijfprijzen. Daaruit bleek dat gemiddeld het verschil tussen de directiebegroting en de laagste prijs niet groot was, maar wel een grote spreiding vertoonde. Bij circa 20% van de aanbestedingen ligt de *laagste* inschrijfsom meer dan 20% beneden de directiebegroting. Ook afwijkingen waarbij de laagste inschrijving ruim boven de raming lag kwamen regelmatig voor. Er kon echter niet worden vastgesteld wat de oorzaken waren van deze verschillen. Het onderzoek was niet gericht op een vergelijking van inschrijfbedragen en eindafrekeningen.

Eindafrekeningen wijken in de praktijk vaak sterk af van de aanbestedingsresultaten. Dit is echter veeleer een indicatie van de hoeveelheid meerwerk of bijwerk dan van winstverhoging door de opdrachtnemer tijdens de realisatie van het werk. Op zichzelf is het regelmatig gunnen van meerwerk en bijwerk wel een punt van aandacht. Het kabinet vindt dat bij aanbestedingen de risico's daar gelegd moeten worden waar zij het beste kunnen worden beheerst (conform aanbeveling 12 van de Commissie), omdat opdrachtnemers anders geen enkele prikkel hebben om de aan een werk verbonden risico's te beheersen. Als een risico zich openbaart komt de prijs voor meerwerk niet tot stand in een concurrerende omgeving. Door risico's bewust toe te wijzen weet een opdrachtnemer op voorhand waarvoor hij verantwoordelijk is en hij kan daar door de opdrachtgever op worden afgerekend. Anders gezegd: als er meerwerk ontstaat door een risico dat voor rekening van de opdrachtnemer is, zal hij dat zelf moeten oplossen. Alleen risico's die hij niet kan beheersen en die meerwerk opleveren geven dan nog aanleiding tot compensatie. Als onderdeel van de aanbestedingscartotheek per bouwdienst zullen de departementen gaan bijhouden hoe de verhouding is tussen oorspronkelijke opdracht en additioneel gegeven opdrachten. Hierover zal intern verantwoording moeten worden afgelegd, onder andere in relatie tot de verplichting om werken Europees aan te besteden.

Uit het onderzoek is ook gebleken dat niet alle rijksdiensten precies dezelfde uitgangspunten hanteren bij het opstellen van directieramingen. In het bijzonder de vraag of en, zo ja, hoe markteffecten worden meegenomen in een begroting wordt verschillend benaderd. In het kader van de aanscherping van het aanbestedingsbeleid van de rijksoverheid heeft het kabinet besloten dat in het vervolg markteffecten niet meer meegenomen zullen worden in de directiebegrotingen waaraan inschrijvingen worden getoetst. De eigen begroting moet weerspiegelen wat het project volgens de opdrachtgever redelijkerwijs zal en dus ook *mag* kosten. Een belangrijke veronderstelling daarbij is, dat de aanbestedende dienst de risico's vooraf goed weet in te schatten en deze verwerkt in de eigen raming die ten grondslag ligt aan de begroting. (Zie ook het antwoord op **vraag 22**, Kamerstuk 28 244-20.)

Het Rijk maakt bij het realiseren van bouwprojecten regelmatig gebruik van externe adviseurs voor bijvoorbeeld architectuur, calculaties, projectmanagement en ingenieurs-, constructeurs en bouw fysicadiensten. De betrokken bureaus dragen de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van

¹ De aanbestedingspraktijk van de Rijksoverheid in de periode 1996 – 2001, rapport van PricewaterhouseCoopers, 26 juli 2002.

door hen geleverde diensten. De verantwoordelijkheid voor de feitelijke aanbesteding wordt echter niet aan hen overgedragen. Bij het inschakelen van (de expertise van) deze adviseurs wordt bijna altijd gewerkt met de standaard contractvoorwaarden die met de betreffende brancheverenigingen zijn overeengekomen. Daarin zijn clausules opgenomen die het mogelijk maken om hen aansprakelijk te stellen in geval van ontwerpfouten die in de uitvoering (kunnen) leiden tot aanmerkelijke schade. De aansprakelijkheid is daarbij meestal gemaximeerd als een percentage van de omvang van de advieskosten. In de afgelopen jaren heeft zich een beperkt aantal gevallen voorgedaan waarin adviseurs aansprakelijk zijn gesteld. (Zie ook het antwoord op **vraag 26**, Kamerstuk 28 244-20; **vraag 48**, ged., is hiermee tevens beantwoord.)

Bij de aanvraag van diverse vergunningen worden gegevens openbaar, zoals bijvoorbeeld een ruwe indicatie van de bouwkosten. Dit geldt voor alle opdrachten van alle (ook private) opdrachtgevers en levert voor over bekend geen problemen op. De betreffende gegevens zijn dikwijls zeer globaal en op een hoog niveau geaggregeerd. In ieder geval kunnen hieruit weinig gegevens over de begroting per aan te besteden deelbestek worden ontleend. Anders ligt dit bij de begrotingen van overheden waarin projecten veel gedetailleerder worden onderbouwd. Vaak worden langs deze weg al gegevens over ramingen bekend. Hier strijden de publieke belangen van de openbaarheid van het bestuur met de commerciële belangen van de overheid als opdrachtgever. Het is duidelijk dat hierin een zorgvuldige afweging moet worden gemaakt. Dit zal per geval en per type opdracht moeten gebeuren door het betreffende overheidsorgaan. Het kabinet is wel van mening dat meer dan in het verleden de commerciële belangen moeten worden meegewogen. Dat zal er bij het Rijk toe kunnen leiden dat kosteninformatie van projecten op een hoger niveau van aggregatie openbaar zal worden gemaakt. (**Vraag 30**.)

4. UITSLUITING VAN BEDRIJVEN BIJ OVERHEIDSOPDRACHTEN

4.1 Uitsluiting in geval van onregelmatigheden

Het kabinet heeft zich van meet af aan op het standpunt gesteld (zoals verwoord in de brief van 5 december 2001¹) dat de overheid bedrijven die zich schuldig hebben gemaakt aan fraude moet kunnen uitsluiten van overheidsopdrachten. Om aanbestedende diensten deze mogelijkheid te geven, zal het kabinet informatie uit justitiële bronnen (zoals strafrechtelijke veroordelingen) ter beschikking stellen aan aanbestedende diensten via bureau BIBOB (Bevordering integriteitsbeoordeling openbaar bestuur). Deze werkwijze is eenvoudig en waarborgt de integriteit van het handelen van de overheid. Hieronder wordt de motivatie voor de keuze uitgelegd en volgt een beschrijving hoe één en ander zal gaan werken.

In de brief van 5 december 2001 werd gesproken over de mogelijkheid van het opstellen van een zogenaamde «zwarte lijst». Zoals eerder in de 2e voortgangsrapportage² werd aangegeven dient de toepassing van de uitsluitingscriteria uit de Europese aanbestedingsrichtlijnen door aanbestedende diensten plaats te vinden binnen het kader van de beginselen van deze richtlijnen (transparantie, objectiviteit, non-discriminatie en proportionaliteit). Hieruit vloeit voort dat alleen per individueel geval en door de aanbestedende dienst zelf een beoordeling mag worden gemaakt. De aanbestedende dienst moet bijvoorbeeld de aard van de fraude afwegen tegen de aard of de omvang van de opdracht. Een «zwarte lijst» met bedrijven die bij voorbaat of voor een bepaalde periode zijn uitgesloten is hiermee strijdig.

¹ Tweede Kamer 2001–2002, 28 093, nr. 18.

² Tweede Kamer 2001–2002, 28 093, nr. 29.

In reactie daarop beveelt de Enquêtecommissie de systeemvariant aan van een nieuw «landelijk register». Dit systeem, omgeven met de nodige zorgvuldigheidswaarborgen, moet dan voor alle aanbestedende diensten toegankelijk zijn.

Onder een landelijk register wordt verstaan een lijst van (namen van) bedrijven die op enig moment fraude hebben gepleegd en vanwege die fraude zijn veroordeeld. Vervolgens zou een bedrijf dat op die lijst staat vermeld door aanbestedende diensten uitgesloten kunnen worden van overheidsaanbestedingen.

Aan een dergelijke aanpak kleven naar het inzicht van het kabinet echter ook nog principiële bezwaren. Feitelijk worden overtredingen en opgelegde straffen reeds in verschillende bestanden landelijk geregistreerd; dit zijn echter gesloten bestanden die – in het kader van de in ons strafrechtelijk stelsel van rechtsbescherming – niet algemeen toegankelijk zijn. Het is uiteraard onwenselijk om, los van de reeds bestaande registratiesystemen, een nieuwe openbare registratie te introduceren dan wel alle aanbestedende diensten toegang tot bestaande gesloten bestanden te geven. Uit het oogpunt van het (persoons)vertrouwelijke karakter van de informatie kan bedoelde registratie, gelet op de Wet bescherming persoonsgegevens en de Wet openbaarheid van bestuur, in ieder geval niet volledig openbaar zijn en niet beheerd worden door het betrokken bedrijfsleven of een daaraan verbonden instelling of koepelorganisatie. Hiermee is deels antwoord gegeven op **vraag 59**.

Daarnaast kleven er nog enkele andere bezwaren aan dergelijke lijsten. Doordat de inhoud van deze lijsten afhankelijk is van de informatie die aanbestedende diensten geven, dreigt willekeur. Ook is zonder intensieve en onafhankelijke controle onvoldoende gewaarborgd dat de informatie steeds accuraat is, hetgeen substantiële risico's oplevert ten aanzien van aansprakelijkheid van de aanbestedende diensten.

Ook het opstellen van officiële lijsten van erkende bedrijven enkel ten behoeve van het uitsluiten van bedrijven vindt het kabinet niet wenselijk. In de praktijk hebben deze officiële lijsten, zoals ze in een aantal lidstaten van de Europese Unie worden toegepast, niet alleen betrekking op de uitsluitingscriteria maar ook op de technische en financiële vereisten waaraan een bedrijf moet voldoen om in aanmerking te komen voor vermelding op een dergelijke lijst. Deze lijsten moeten voortdurend bijgehouden worden. Ze hebben in relatie tot het uitsluiten bij fraude maar betrekkelijk weinig meerwaarde. Zoals in de volgende paragraaf wordt uiteengezet zijn dergelijke lijsten – en zwarte of registratielijsten – naar de mening van het kabinet ook niet noodzakelijk om het beoogde doel (uitsluiting van bedrijven bij fraude) te bereiken. Hiermee is antwoord gegeven op het overige deel van **vraag 59**.

4.2 Wet BIBOB

Om aanbestedende diensten toch in staat te stellen bedrijven die hebben gefraudeerd uit te sluiten, kiest het kabinet voor een oplossing binnen de bestaande regelgeving en structuren en wel door gebruikmaking van het instrumentarium van de wet BIBOB (Bevordering integriteitsbeoordeling openbaar bestuur). Op grond van verkregen informatie uit gesloten registers kan worden besloten bedrijven uit te sluiten. Indien de toepassing van de uitsluitingsgronden door de aanbestedende dienst zorgvuldig gebeurt, staat uitsluiting met gebruikmaking van de wet BIBOB op geen enkele wijze op gespannen voet met wat Europeesrechtelijk is toegestaan. Integendeel, dit is een praktische en efficiënte manier om aanbestedende diensten in staat te stellen bedrijven die fraude hebben gepleegd uit te sluiten. Afwijkingen van het Europese en het BIBOB-begrippenkader zijn

zeer gering maar zijn bewust gekozen om de werkbaarheid van BIBOB te vergroten. De mogelijkheden die de wet BIBOB biedt om bedrijven bij bouwaanbestedingen uit te sluiten voorzien naar de mening van het kabinet volledig in wat het kabinet beoogt te bereiken: intrekking of heroverweging van deze wet is dan ook volgens het kabinet niet aan de orde¹ (in antwoord op **vraag 49** en **vraag 15**).

Zoals blijkt uit de toelichting bij de wet BIBOB is bewust gekozen voor een aantal beperkingen ten einde de slagkracht te waarborgen. Hierdoor kunnen niet alle categorieën aanbestedende diensten volgens het begrippenkader van de aanbestedingsrichtlijnen van de mogelijkheden van deze wet gebruik maken en is het werkterrein voorsnog beperkt tot enkele geselecteerde sectoren, waaronder de bouw. Wanneer de in wet BIBOB voorziene evaluatie daartoe aanleiding geeft behoort uitbreiding van de reikwijdte van de wet naar andere categorieën aanbestedende diensten en naar andere sectoren tot de mogelijkheden.

In de praktijk zal een en ander als volgt gaan werken: een aanbestedende dienst doet in eerste instantie eigen onderzoek (in openbare bronnen) naar mogelijke gronden voor het uitsluiten van individuele bedrijven. Zoals uit ervaringen bij het bureau Screenings- en Bewakingsaanpak (SBA) van de gemeente Amsterdam is gebleken vindt naar alle waarschijnlijkheid 90% van de gevallen waarbij tot uitsluiting wordt overgegaan, zijn basis en verantwoording in de informatie die in deze fase naar boven komt en wordt beoordeeld.

In tweede instantie, als er grond voor verdenking is, vraagt een aanbestedende dienst complementaire informatie op bij bureau BIBOB over eventuele strafrechtelijke veroordelingen in het verleden.

Op basis van de informatie, die de aanbestedende dienst zelf vergaart en/of op basis van een negatief advies verkregen van bureau BIBOB kan een aanbestedende dienst vervolgens besluiten een bedrijf uit te sluiten. Het proportionaliteitsbeginsel uit de Europese richtlijnen is hierbij zoals gezegd leidend. Een aanbestedende dienst zal daarbij tegen elkaar afwegen:

- de ernst van de fraude,
- de mogelijke opgelegde straf of boete,
- hoe lang geleden de fraude is begaan
- of het bedrijf afdoende maatregelen heeft genomen ter voorkoming van fraude.

Overigens kan dit proces doorlopen worden binnen de eigen organisatie van een aanbestedende dienst, of door een aan de dienst gelieerde unit die als specifieke taak heeft, het verzamelen van informatie over en beoordelen van bedrijven met betrekking tot uitsluiting. Dit laatste gaat dan sterk lijken op het bureau SBA in Amsterdam.

Met name bij grotere aanbestedende diensten kan het voordelen opleveren om een centrale eenheid te creëren om de procedures ten aanzien van uitsluitingen beter te laten verlopen. Tevens wordt hiermee voorzien in een eenduidig aanspreekpunt voor hun decentrale diensten voor alles wat te maken heeft met uitsluitingen, BIBOB en NMa-meldingen en kennisuitwisseling en -vermeerdering op die terreinen.

Voor alle aanbestedende diensten van de rijksoverheid wordt het verplicht om de integriteit van een bedrijf na te gaan én om het bureau BIBOB in te schakelen indien een vermoeden van fraude aanwezig is.

Uit ervaringen van het bureau SBA in Amsterdam met het uitsluiten van bedrijven bij aanbestedingen, is gebleken dat een actief beleid van aanbestedende diensten inzake uitsluiting succesvol is. Dit bureau heeft – in afwachting van de inwerkingtreding van de wet BIBOB – een ontheffing

¹ Bij brief van 7 december 2002 (Tweede Kamer 2001–2002, 26 883, nr.64) is aangegeven dat de wet op 1 juni 2003 in werking zal treden.

gekregen om gesloten registers te raadplegen om de antecedenten van bedrijven en personen na te gaan. Wanneer de wet BIBOB in werking is getreden vervalt de aan dit bureau verleende ontheffing. Met de inwerkingtreding van de wet BIBOB heeft niet alleen de gemeente Amsterdam maar hebben alle aanbestedende diensten in Nederland de mogelijkheid om – via een advies van het bureau BIBOB – inzicht te krijgen in informatie uit gesloten registratiebronnen.

Teneinde de uitvoeringspraktijk binnen het rijk te stroomlijnen zal het kabinet de uitsluitingsgronden uit de aanbestedingsrichtlijnen nader invullen en deze opnemen in beleidsregels (op termijn in een ministeriële regeling). Een aantal zaken rond de uitsluitingsgronden wordt nader uitgezocht. Zo zal bijvoorbeeld gekeken worden naar de wijze waarop aanbestedende diensten moeten omgaan met erkende buitenlandse bedrijven, met dochterondernemingen, «joint-ventures», fusies of met de overname van bedrijven.

De door het kabinet gekozen oplossingsrichting is bindend voor overheidsopdrachten op rijksniveau boven de drempelbedragen uit de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Dit laat onverlet dat aanbestedende diensten deze aanpak ook kunnen toepassen bij overheidsopdrachten beneden deze drempelbedragen.

Ten slotte is uit de ervaringen van het bureau SBA gebleken dat een actief beleid inzake uitsluiten in de pre-contractuele fase alleen niet voldoende is. Het is van groot belang dat aanbestedende diensten ook tijdens de uitvoering van de opdracht de opdrachtnemers blijven controleren op bijvoorbeeld werkzaamheden en aanschaffingen teneinde onregelmatigheden en fraude tijdens de uitvoering te voorkomen. Veel aanbestedende diensten besteden hier al aandacht aan.

Het kabinet is evenwel van mening dat intensivering op dit punt op zijn plaats is.

De exacte wijze waarop aanbestedende rijksdiensten hieraan invulling geven is uiteraard afhankelijk van de soort opdrachten en van de te treffen maatregelen.

5. AMBTELIJKE INTEGRITEIT

5.1 Ambtelijke integriteit: rollen en verantwoordelijkheden

Mededelingen vanuit de bouwnijverheid dat ambtenaren op grote schaal omkoopbaar zouden zijn, waren voor de Enquêtecommissie aanleiding om in haar onderzoek specifieke aandacht te besteden aan de aard en omvang van (mogelijke) schendingen van ambtelijke integriteit en de maatregelen die organisaties kunnen nemen (en hebben genomen) om deze te voorkomen. Alvorens een oordeel te geven over de daarop betrekking hebbende conclusies en aanbevelingen van de Enquêtecommissie, wil het kabinet ingaan op de rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot het integriteitbeleid voor ambtenaren.

Een kenmerk van het Nederlandse bestuursmodel is dat de verschillende overheidsorganisaties zelf verantwoordelijk zijn voor hun bedrijfsvoering. Dit geldt ook voor het onderdeel integriteit. Het zorgdragen voor een integere overheidsorganisatie is primair een verantwoordelijkheid van de betreffende organisatie. De leiding van die organisatie heeft tot taak om een adequaat integriteitbeleid te voeren en te handhaven. Daarnaast vervult de minister van BZK een tweetal rollen. In de eerste plaats is dat de rol van coördinerend bewindspersoon voor integriteit van het openbaar bestuur. Deze rol hangt samen met de zorgplicht voor een kwalitatief

hoogwaardig en deugdelijk openbaar bestuur. In termen van het Nederlandse bestuursmodel betekent dit dat de minister van BZK kaders geeft voor het integriteitbeleid in de verschillende sectoren van het openbaar bestuur (denk aan de Ambtenarenwet), dit beleid stimuleert en zonodig stuurt. In de tweede plaats is de minister van BZK sectorwerkgever voor het personeel bij het Rijk. In deze hoedanigheid heeft hij tot taak om het integriteitbeleid in deze sectoren te stimuleren, te ondersteunen en hierover zonodig afspraken te maken met de werknemersorganisaties. Dit kan in bepaalde omstandigheden rijksbrede regelgeving tot gevolg hebben, zoals de klokkenluidersregeling en de richtlijn voor het aannemen van geschenken. Ook hier geldt overigens dat de ministeries zelf verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en de handhaving.

5.2 Reactie op algemene conclusies en aanbevelingen

De Enquêtecommissie concludeert dat zij op basis van haar onderzoek geen aanwijzingen heeft gekregen dat bouwgerelateerde integriteit-schendingen door ambtenaren een structureel verschijnsel vormen. Gevallen waarin sprake is van evidente fraude en corruptie dragen klaarblijkelijk een incidenteel karakter. Het kabinet is dan ook met de Enquêtecommissie van mening dat de stelling als zouden binnen de rijksdienst vele tientallen ambtenaren de integriteit hebben geschonden niet stand kan houden.

Niettemin is elk geval er één teveel en dient binnen alle geledingen van het openbaar bestuur aan het integriteitaspect onverminderd aandacht te worden geschonken. Het vermoeden van de Enquêtecommissie dat het «smeren» van de relatie tussen aannemers en ambtenaren geen incidenteel verschijnsel is te noemen en soms collusieachtige kenmerken vertoont, is daarom voor het kabinet een punt van zorg. De opvatting van de Enquêtecommissie dat ambtenaren zich in hun contacten met de bouwnijverheid meer bewust zouden moeten zijn van hun rol en positie en het belang dat deze positie vertegenwoordigt voor de bouwnijverheid, wordt door het kabinet onderschreven. Daarvoor zijn regels noodzakelijk die bijvoorbeeld aangeven in welke gevallen sprake is van gewenste en in welke gevallen van ongewenste contacten tussen ambtenaren en bedrijven. In dit verband wijst het Kabinet op de bestaande regelgeving voor het uitoefenen van nevenwerkzaamheden en het aannemen van geschenken door ambtenaren. Overigens is het kabinet van mening dat dergelijke ongewenste contacten niet uitsluitend het gevolg zijn van het handelen door ambtenaren. Het kabinet is het dan ook van harte eens met de conclusie van de Enquêtecommissie dat ook de bouwnijverheid zou moeten breken met haar cultuur van «smeren en fêteren».

Maar regelgeving alleen is niet genoeg. Van minstens zo groot belang is het om aandacht te besteden aan een cultuur waarin ambtenaren zich bewust zijn van hun positie als vertegenwoordiger van de overheid. Vanuit die verantwoordelijkheid zouden zij intern en extern garant moeten staan voor zuiver en transparant handelen. Met andere woorden: regels, houding en gedrag zijn alle drie bepalend. Het kabinet deelt de opvatting van de Enquêtecommissie dat een goed handhavingsbeleid een essentieel sluitstuk vormt van het integriteitbeleid binnen overheidsorganisaties. Waar sprake is van een concreet vermoeden van een schending van integriteit, dienen meteen zodanige maatregelen te worden getroffen dat het risico van het voortduren ervan tot een minimum wordt beperkt. Zodra de integriteitsschending daadwerkelijk is bewezen, dient er door het management adequaat te worden opgetreden. Hierbij is een multidisciplinaire aanpak vanuit de personele, financiële en juridische disciplines binnen de overheidsorganisaties vereist.

5.3 Rijksbreed integriteitbeleid

Onverlet de verantwoordelijkheden die ministeries en andere overheden hebben om zorg te dragen voor een integere organisatie, is ook sprake van een aantal overstijgende initiatieven op dit terrein (**vraag 36**). Direct na de eerste berichten in de media en het rapport van de Tijdelijke commissie onderzoek bouwfraude¹ heeft het kabinet vaart gezet achter de ontwikkeling van een rijksbreed toetsingskader. Aan de hand hiervan worden regelmatig integriteitsaudits bij de aanbestedende departementen uitgevoerd. Dit is een methodiek voor het systematisch doorlichten van overheidsorganisaties op het aspect integriteit. Bij vier betrokken departementen (V&W, VROM, LNV en Defensie) zijn dergelijke integriteitsaudits inmiddels uitgevoerd. De resultaten ervan zijn aan de Enquêtecommissie ter beschikking gesteld. De aanbevelingen op het vlak van organisatie en cultuur, administratieve organisatie en interne controle, personeelsbeleid en beveiliging worden thans omgezet in concrete aanpassingen.

Inmiddels is dit instrument geschikt gemaakt ten behoeve van een toepassing door alle ministeries, met de bedoeling om regelmatig audits te houden naar de uitvoering van integriteitbeleid. Onder verwijzing naar de eerder uiteengezette rollen en verantwoordelijkheden zijn de verschillende ministeries zelf verantwoordelijk voor verbeteringen, voor zover zou blijken dat in de uitvoering van het integriteitbeleid verbeteringen zijn aan te brengen. Het kabinet is daarom van mening dat het toezicht op de uitvoering van de aanbevelingen die het gevolg zijn van deze audits zo centraal mogelijk binnen de ministeries wordt gepositioneerd. Met andere woorden: zoveel mogelijk onder de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de secretarissen-generaal.

De ministers informeren de minister van BZK in zijn hoedanigheid van coördinerend minister over de uitkomsten van de audits, opdat deze beoordeeld kunnen worden op consequenties voor het rijksbrede integriteitbeleid. Tevens kan deze informatie gehanteerd worden bij evaluaties van dit beleid. Op zijn beurt informeert de minister van BZK het kabinet. Zonodig spreekt hij collega-bewindspersonen aan indien mocht blijken dat onvoldoende invulling wordt gegeven aan het beleid of aan de verbeteracties uit de audits.

De minister van BZK bereidt thans een integrale nota voor over integriteit in het openbaar bestuur. De minister is voornemens hierin meer inzicht te geven over de maatregelen die overheidssectoren hebben getroffen en over het verder monitoren daarvan. Dit betekent feitelijk een intensivering van de coördinerende rol. Voorts is een wijziging van de Ambtenarenwet in voorbereiding, waarbij bepalingen over integriteit een prominente plaats innemen. De onlangs ingezette discussie over normen en waarden geeft aan deze initiatieven een extra lading. Duidelijk is wel dat het volledig uitbannen van integriteitschendingen onmogelijk is en dat het niet bij nota's en regels alleen kan blijven. Voldoende controle en een open cultuur, waarin ambtenaren de omgang met «de buitenwereld» kunnen bespreken en voorvallen kunnen melden, zijn eveneens cruciaal. Dit samenspel van regels en cultuurverandering moet er toe leiden dat het risico van integriteitschendingen – met plaatsing van de eerdergenoemde kanttekening – sterk wordt teruggedrongen.

Wat de rijksdienst betreft, is de minister van BZK voornemens om op een structurele wijze overzicht te verkrijgen van de activiteiten die de ministeries ondernemen op het terrein van integriteitbeleid, met inbegrip van de gevallen van integriteitschendingen. De ministeries zullen hierover jaarlijks bevraagd worden, teneinde in het Sociaal Jaarverslag Rijk een overzichtelijk beeld te kunnen presenteren van het integriteitbeleid bij het Rijk. Daarnaast zal in overleg met de handhavende en toezichthoudende

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 093, nrs. 22–23 (24 januari 2002).

instanties worden onderzocht hoe de ministeries op het gebied van het uitwisselen van kennis en de inzet van integriteitinstrumenten verder ondersteund kunnen worden.

In het arbeidsvoorwaardenoverleg 2002 is met de centrales van overheidspersoneel overeengekomen om de verschillende departementale gedragscodes te bundelen tot één voor de sector Rijk geldende Model Gedragscode Integriteit. Deze model gedragscode moet voor 1 juli 2003 gereed zijn en beoogt enerzijds voor rijksambtenaren een eenduidig referentiekader te zijn voor hun handelen en omgaan met integriteitdilemma's. Anderzijds vormt het een instrument voor het bevoegd gezag om de ambtenaar aan te spreken, mocht hij zich buiten het aangegeven kader begeven.

Het rijksbrede integriteitbeleid overziend stelt het kabinet dat dit beleid, hoewel bestaande uit verschillende activiteiten, een samenhangend geheel vormt. Het ministerie van BZK geeft de kaders aan voor het integriteitbeleid door de departementen en ondersteunt hen daarin. Integriteitaudits stellen de ministeries in staat om hun integriteitbeleid op specifieke punten of in specifieke dienstonderdelen te verbeteren. De laatste stap is de handhaving, waarbij het gaat om een voortvarende en consequente afhandeling van (vermoede) integriteitbreuken door het bevoegd gezag. In dit verband is de aanbeveling van de Enquêtecommissie over de inzet van eigen deskundigheid voor onderzoeken naar inbreuken op integriteit relevant. Deze aanbeveling heeft de vraag doen rijzen hoe de huidige situatie ten aanzien van het inschakelen en inhuren van forensische accountants kan worden verbeterd. Thans wordt onderzocht in hoeverre het mogelijk is om eigen deskundigheid op dit terrein binnen de rijksoverheid te creëren.

Er is om duidelijkheid gevraagd over de positie en de rol van klokkenluiders (**vragen 5 en 58**). In antwoord hierop verwijst het kabinet naar de eerdergenoemde voorgenomen wijziging van de ambtenarenwet die bepalingen bevat over klokkenluiders. Met de opdracht aan de overheids-werkgevers is een begin gemaakt met het opstellen van een klokkenluidersregeling voor de overheidssector. Verder bevat de wetswijziging de bepaling dat een klokkenluider geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie zal ondervinden als gevolg van zijn optreden. De sector Rijk beschikt reeds over een klokkenluidersregeling met daarin een soortgelijke beschermingsbepaling.

Over de positie van klokkenluiders buiten de overheid bestaat tot nu toe minder eenduidigheid. Het kabinet heeft dit reeds eerder opgevat als een situatie die verbetering behoeft, getuige het verzoek aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Stichting van de Arbeid om een gedragscode voor klokkenluiders op te stellen¹. Deze gedragscode moet dan fungeren als leidraad op basis waarvan ondernemingen een eigen klokkenluidersregeling kunnen vaststellen.

De vraag of het voornemen bestaat om «potjes» voor lunches, congressen en reizen met een zakelijk karakter groter te maken en zo het risico van omkoping te verminderen (**vraag 35**), staat ter beoordeling van elke afzonderlijke minister. Dat geldt ook voor de beoordeling van de vraag of het in het belang van de dienst is dat een ambtenaar daarvan gebruik maakt, in welk geval de rijksbrede regelingen voor vergoeding (met name het Reisbesluit binnenland en het Reisbesluit buitenland) toepassing vinden.

¹ Dit in antwoord op vragen van het kamerlid Bussemaker (Kamerstukken II, 2001–2002, Aangangsels van de 834).

5.4 Het integriteitbeleid bij specifieke overheidsorganisaties

5.4.1 Ministerie van V&W/Rijkswaterstaat

Het kabinet is blij met de conclusie van de Enquêtecommissie dat bij Rijkswaterstaat geen sprake is van integriteitschendingen op structurele wijze en dat de maatregelen die genomen zijn ter preventie van integriteitschendingen over het algemeen voldoen aan de randvoorwaarden die door het ministerie van BZK zijn gesteld. De constatering van de Enquêtecommissie dat desalniettemin in de praktijk te vaak sprake is van een «papieren tijger» vormt een punt van aandacht. Bij Rijkswaterstaat was men zich als gevolg van de uitkomsten van een in 1999 gehouden onderzoek naar de integriteit in het kader van de implementatie van het ministeriele Beleidsplan Waarborgen Integriteit (1996) hiervan al bewust. Dit heeft na 1999 binnen Rijkswaterstaat – en later het ministerie van Verkeer en Waterstaat – geleid tot de ontwikkeling en introductie van dilemma-trainingen, met als primair doel de bewustwording van medewerkers voor signalen op het gebied van integriteit(-schendingen) te vergroten. Door de trainingen wordt aan de medewerkers de mogelijkheid geboden vanuit een spelsituatie te oefenen met actuele en voor hun wijze van functioneren relevante dilemma's rond integriteit. De huidige constatering van de Enquêtecommissie is aanleiding voor Verkeer en Waterstaat om te bezien of hiertoe naast de trainingen nog nieuwe middelen kunnen worden ingezet. Zo wordt thans bij Rijkswaterstaat, voor (uiteindelijk) geheel Verkeer en Waterstaat, onderzoek gedaan naar de mogelijkheid van de inzet van «interne coaches», teneinde de gewenste cultuur- en gedragsverandering binnen de organisatie nog beter te bewerkstelligen. Uitgangspunt bij «interne coaching» is een discussie met medewerkers over waarden en normen, met het accent op het hebben van eigen verantwoordelijkheden. Deze discussie moet vervolgens leiden tot een gedragsverandering. Met het gebruik van «interne coaching» is in de afgelopen jaren ervaring opgedaan bij één van de specialistische directies van Rijkswaterstaat. De eerste indrukken zijn dat het personeel «interne coaching» als zeer nuttig ervaart.

Door middel van jaarlijkse integriteitaudits wordt binnen Verkeer en Waterstaat nagegaan hoe het staat met de uitvoering van het integriteitbeleid door de verschillende dienstonderdelen en de werking ervan. Hiermee wordt jaarlijks een compleet en actueel beeld verkregen van de aard en omvang van integriteitschendingen. De aanbeveling van de Enquêtecommissie om functieroulatie te bevorderen wordt door Verkeer en Waterstaat al sedert jaren onderkend, maar blijkt in de praktijk bijzonder lastig te realiseren. Om die reden is er een methode ontwikkeld om de kwetsbare functies te inventariseren en ten aanzien van deze functies functieroulatie waar mogelijk te realiseren. Daarnaast bestaat het voornemen om ook gebruik te maken van andere instrumenten – bijvoorbeeld interim-functievervulling, taakwisseling en «pooling» – teneinde het risico van integriteitschendingen in die functies tot een minimum te reduceren.

De Enquêtecommissie constateert dat Verkeer en Waterstaat geen algemene meldings- en registratieplicht van geschenken kent. Wel is binnen Verkeer en Waterstaat de rijksbrede richtlijn voor het aannemen van geschenken van toepassing en geldt naar aanleiding van de Parlementaire Enquête bij Rijkswaterstaat de richtlijn om zo terughoudend mogelijk met het aannemen van geschenken om te gaan. In een nog op te stellen gedragscode, die voor het gehele ministerie zal gelden en waarbij rekening wordt gehouden met de gedragscode voor de sector Rijk, zullen onder andere over dit onderwerp nadere gedragsregels worden vastgesteld. Wat de implementatie van centraal overeengekomen beleid bij

decentrale dienstonderdelen betreft, stelt de Enquêtecommissie terecht dat het management hierbij een belangrijke rol speelt. Binnen Verkeer en Waterstaat geeft men dit momenteel vorm door in de managementcontracten resultaatafspraken te maken over (de implementatie van) integriteitbeleid.

In een eerste reactie op het eindrapport van de Enquêtecommissie heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat in december 2002 een actieplan voor integriteit aangekondigd. Momenteel wordt gewerkt aan de concrete invulling van dit plan, waarin de belangrijkste maatregelen en aanscherpingen binnen het ministerie hun plaats zullen krijgen, met inachtneming van de aanbevelingen van de Commissie. De activiteiten zoals geformuleerd in het actieplan worden in 2003 uitgevoerd.

5.4.2. Ministerie van VROM/Rijksgebouwendienst

De Enquêtecommissie concludeert dat de maatregelen die de Rijksgebouwendienst (Rgd) heeft genomen ter preventie van integriteitschendingen niet geheel voldoen aan de randvoorwaarden zoals die door het ministerie van BZK zijn gesteld. De Enquêtecommissie meent dat het integriteitbeleid van de Rgd weinig is toegespitst op het specifieke werkkterrein van de Rgd en de specifieke integriteitrisico's die daar spelen. De geconstateerde tekortkomingen op het vlak van functieroulatie en het ontbreken van een centrale bewaking van de uitvoering van het beleid, schrijft de Enquêtecommissie toe aan het binnen VROM gehanteerde principe van integraal management, waarbij de diensthoofden zelf verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid. Wel zijn er regels opgesteld op het gebied van functiescheiding, draaideurconstructies, beëdiging van nieuwe medewerkers en een procedure voor het melden van een vermoeden van integriteitschendingen.

Inmiddels is besloten de integriteitsbewaking tot een substantieel onderdeel van de bedrijfscultuur bij de Rijksgebouwendienst te maken. Dat geldt zowel voor organisatie-eenheden als afdelingen in totaliteit, als voor het individuele contact tussen leidinggevenden en medewerkers. Leidinggevenden leggen over hun activiteiten op dit gebied verantwoording af aan de dienstleiding van de Rgd. Op zijn beurt rapporteert de dienstleiding aan de departementsleiding over de resultaten van deze aanpak, alsmede over de uitvoering van de maatregelen die worden getroffen om de in de integriteitaudit geconstateerde tekortkomingen op te heffen.

Naar aanleiding van de vorig jaar uitgevoerde integriteitaudit wordt gestart met een inventarisatie van risicovolle functies. Met name de functies die het onderhouden van relaties met marktpartijen als functiebestanddeel hebben, zoals projectverantwoordelijken en inkopers, lijken in deze categorie te vallen. Vervolgens wordt vastgesteld welke noodzakelijke aanvullende en nieuwe departementale integriteitmaatregelen noodzakelijk zijn, om op deze wijze uiteindelijk te komen tot een borging en «monitoring» van het departementale integriteitbeleid.

5.4.3 Railinfrabeheer

De Enquêtecommissie constateert dat Railinfrabeheer een zelfstandig bedrijf is en als zodanig zelf verantwoordelijk voor de ontwikkeling en implementatie van het integriteitbeleid. De Commissie concludeert dan ook dat de minister van Verkeer en Waterstaat niet verantwoordelijk is voor dit onderdeel van de bedrijfsvoering. De Commissie is overigens van mening dat de normen die van toepassing zijn op de ambtenaren ook van toepassing zijn op Railinfrabeheer als rechtspersoon belast met de uitoefening van een wettelijke taak.

Evenals de Enquêtecommissie is het kabinet van mening dat Railinfra-beheer zelf verantwoordelijk is voor het integriteitbeleid. Gezien het belang dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat hecht aan een integriteit van dit bedrijf is er wel geregeld overleg met Railinfra-beheer over dit beleid. Naar aanleiding van het rapport van de Enquêtecommissie heeft Railinfra-beheer het ministerie van Verkeer en Waterstaat laten weten dat het in het integriteitbeleid zijn eigen normen hanteert, welke grotendeels in lijn liggen met die van het ministerie. Een aantal van de door de Enquêtecommissie vermelde punten komen overeen met aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Deze aanbevelingen hebben inmiddels vrijwel allemaal in meer of minder mate bijgedragen aan een verdere aanscherping, explicitering en aanvulling van het reeds gevoerde beleid in deze. Uitvoering hiervan geschiedt reeds of «staat op de rol». Daarnaast is een (her)structurering van het integriteitbeleid gestart op basis van het plan «Verbeteringsproces Programma Integriteit». Vrijwel alle overige door de Enquêtecommissie vermelde punten zijn of zullen worden meegenomen bij de uitvoering van het integriteitprogramma. Dit programma heeft ten doel het naleven en stimuleren van een transparante en zichtbaar integere organisatie, naast het – mede op basis van risicoanalyse – in gang zetten van een continue monitorings- en verbeteringsproces. De implementatie van het «Verbeteringsproces Programma Integriteit» zal naar verwachting ultimo 2003 zijn afgerond.

5.4.4 Provincies en gemeenten

Aangezien de Enquêtecommissie geen onderzoek heeft gedaan naar integriteitschendingen en -beleid bij alle provincies, hebben de constatering in het eindrapport betrekking op enkele provincies. Toch meent de Commissie dat (andere) onderzoeken hebben aangetoond dat de provincies, onder andere op het gebied van de administratieve organisatie, kwetsbaar zijn. Onderzoek naar mogelijke onregelmatigheden bij andere provincies is dan ook wenselijk. De provincies zijn op dit moment doende gezamenlijke stand- en actiepunten te formuleren als reactie op de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de Enquêtecommissie. Daarnaast heeft de minister van BZK het voornemen om in gesprek met het interprovinciaal overleg (als koepelorganisatie voor de provincies) en rekening houdende met de aanbevelingen van de Enquêtecommissie te bezien op welke wijze het in de provincies gevoerde integriteitbeleid kan worden aangescherpt.

De Enquêtecommissie geeft aan dat zij (slechts) een globaal onderzoek heeft verricht naar bouwgerelateerde integriteitschendingen door gemeenteambtenaren in vier gemeenten. Gelet hierop kunnen de bevindingen in het rapport niet zonder meer een representatief beeld bieden van het integriteitbeleid van alle gemeenten. Desondanks zijn de door de Enquêtecommissie geconstateerde feiten ernstig. De minister van BZK is voornemens over de conclusies en aanbevelingen van de Enquêtecommissie met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (als koepelorganisatie sector gemeenten) in overleg te treden om te bezien op welke wijze daaruit voor de gemeenten lering kan worden getrokken.

5.5 Beschuldigingen jegens individuele ambtenaren

Naar aanleiding van de beschuldigingen die tijdens de verhoren zijn geuit aan het adres van individuele, met name genoemde ambtenaren, merkt de Enquêtecommissie op dat ze het niet tot haar taak heeft gerekend om te treden in de vraag of uitlatingen van getuigen tijdens een openbaar verhoor smadelijk zijn voor derden. De Commissie spreekt daarom geen oordeel uit over het waarheidsgehalte van door sommige getuigen gedane aantijgingen.

Een discussie over de vraag of in deze gevallen de doelstelling van «waarheidsvinding» had moeten prevaleren, lijkt het kabinet niet vruchtbaar. Mede omdat tenminste één getuige die namen op uitdrukkelijk verzoek van de Commissie zelf heeft genoemd, signaleert het kabinet hier wel een probleem. Dat geldt temeer omdat de Wet op de Parlementaire Enquête aan getuigen een zekere bescherming biedt die het burgers – het geldt niet slechts voor ambtenaren – vrijwel onmogelijk maakt zich via de rechter tegen ten onrechte gedane beschuldigingen te verweren. De vraag is, of deze situatie aanleiding moet geven tot een zekere bezinning aan de kant van de Tweede Kamer. Denkbaar is dat voorafgaande aan openbare verhoren door een Enquêtecommissie uitdrukkelijk afspraken worden gemaakt over de vraag hoe zal worden omgegaan met het noemen van namen van individuele personen die van bepaalde (strafbare) feiten worden beticht. Indien wordt toegestaan dat getuigen in het openbaar namen noemen, of een Enquêtecommissie hen daartoe zelfs verplicht, zou naar het oordeel van het kabinet een logische consequentie zijn dat de betreffende Commissie ook de waarheid van deze beschuldigingen zo goed mogelijk verifieert.

6. TOEZICHT, HANDHAVING EN CONTROLE

6.1 De kritiek van de Enquêtecommissie

In het eindrapport is de Enquêtecommissie kritisch over de rol die toezichthoudende, handhavende en controlerende instanties hebben vervuld ten aanzien van de onregelmatigheden in de bouw. Justitie wordt verweten dat er sprake was van onvoldoende afstemming en miscommunicatie met betrekking tot de transactie in de kwestie van de Schipholspoortunnel. Verder hebben de onderhandelingen met de klokkenluider ter verkrijging van de schaduwboekhouding naar het oordeel van de Commissie te lang geduurd. Volgens de Enquêtecommissie is de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) tekort geschoten in de uitoefening van de handhavende taken ten aanzien van de bouwnijverheid. De kritiek richt zich met name op de prioriteitsstelling van de NMa. Ook plaatst de Enquêtecommissie vraagtekens bij de beroepsopvatting en de beroepsuitoefening van de accountants. De accountantsdossiers van zowel de controlerende als de forensische accountants, alsmede de verklaringen die de accountants en hun klanten tijdens de openbare aflegden, hebben de Commissie «de wenkbrauwen vele malen doen fronsen».

In het vervolg van dit hoofdstuk zal meer in detail worden ingegaan op de kritiek van de Enquêtecommissie en op de aanbevelingen die in het eindrapport worden gedaan.

Achtereenvolgens komen aan de orde de rol van Justitie, de Nederlandse Mededingingsautoriteit, de beroepsgroep van de accountants en de Belastingdienst.

De wijze waarop in het verleden de toezichthoudende en handhavende taken van de overheid ten aanzien van de bouwnijverheid zijn vervuld, heeft blijkbaar niet kunnen voorkomen dat de onregelmatigheden zo langdurig en op zo'n grote schaal konden plaatsvinden. Het kabinet vindt dat daarvoor in een aantal gevallen een goede verklaring kan worden gegeven. Maar tegelijk deelt het kabinet de opvatting van de Commissie dat een intensivering van het toezicht en de handhaving noodzakelijk zijn. De verschillende verbeteringsvoorstellen die worden gedaan en de maatregelen die inmiddels zijn getroffen moeten in dat licht worden gezien.

6.2 De rol van Justitie

6.2.1 Het verkrijgen van de «Bos-boekhouding»

De Enquêtecommissie is van mening dat het verkrijgen van de schaduw-administratie te lang heeft geduurd en dat door de overheid meer adequaat, maar vooral sneller, had moeten worden opgetreden. Het kabinet tekent daarbij aan dat de onderhandelingen tussen het Openbaar Ministerie en de klokkenluider zeker in de beginfase langer hebben geduurd dan gebruikelijk is. Daar staat tegenover dat het volgens de klokkenluider zelf een zaak betrof «van uitzonderlijke omvang», waardoor het meer tijd vergde te trachten de werkelijke omvang vast te stellen. Daarnaast hebben van begin af aan twijfels bestaan over de rol en de positie van de klokkenluider, hetgeen de snelheid van handelen ook niet ten goede is gekomen.

Het ging om iemand die een hoog bedrag vroeg voor informatie over een zaak waarbij hij zelf betrokken was en er dient in dit geval wel begrip te bestaan voor de juridische complicaties die optreden bij het doen van een passend aanbod.

Er waren twee mogelijkheden: de klokkenluider valt onder de regeling voor tipgevers/informanten, de zogeheten Regeling bijzondere opsporingsgelden, of onder de Regeling toezegging aan getuigen in strafzaken. Een financiële vergoeding is mogelijk bij de eerste regeling. Daarbij gelden twee belangrijke voorwaarden: in de eerste plaats moeten de verstrekte inlichtingen leiden tot de opheldering van strafbare feiten. In de tweede plaats kan er geen beloning worden gegeven wanneer de persoon die de inlichtingen heeft verstrekt zelf in het onderzoek als verdachte kan worden aangemerkt. Uit de feiten die hij bekend maakte gedurende de besprekingen, kon niet worden afgeleid of hij al of niet als verdachte diende te worden aangemerkt. De kennis van de klokkenluider en zijn vroegere positie in de bouwwereld maakte het echter onmogelijk voorbij te gaan aan de mogelijkheid dat de klokkenluider in de loop van het onderzoek wel als (mede)verdachte zou kunnen worden aangemerkt. Voor die gevallen is er de tweede mogelijkheid: de Regeling toezegging aan getuigen in strafzaken. De regeling verbiedt echter als tegenprestatie van de overheid een financiële beloning. Alleen in hele zware gevallen is «slechts» strafvermindering mogelijk tot maximaal één derde van de opgelegde straf.

De besprekingen riepen naast juridische complicaties ook problemen van meer principiële aard op. Het ging niet alleen om de verkrijging van de boekhouding, maar ook om de *verdere medewerking* van de klokkenluider aan een eventueel strafrechtelijk onderzoek. Voorts is van belang dat het OM de overdracht van de boekhouding niet met dwangmiddelen kon verkrijgen, maar afhankelijk was van de medewerking van de klokkenluider. Hierbij kan worden aangetekend dat de klokkenluider deze boekhouding ná de bewuste Zembla-uitzending vrijwillig en «om niet» aan Justitie heeft overgedragen.

Dit alles geconstateerd hebbend, moet volgens het kabinet het uitgangspunt zijn en blijven dat een burger de overheid in beginsel zonder financiële vergoeding informatie verstrekt die kan leiden tot het oplossen of voorkomen van strafbare feiten.

6.2.2 De communicatie binnen het OM en met de Minister

Met betrekking tot de zaak van de Schipholspoortunnel is er door communicatiestoringen te snel tot transactie overgegaan, zonder dat alle implicaties daarbij overwogen konden worden. Het kabinet betreurt deze

gang van zaken. De communicatielijnen binnen het OM zijn daarom inmiddels krachtig aangetrokken.

De Minister van Justitie, gegeven de taakverdeling die is opgenomen in de Wet RO, onthoudt zich in beginsel (zo veel mogelijk) van bemoeienis met individuele strafzaken. Het uitgangspunt is dat de vervolgingsbeslissing in individuele strafzaken primair voorbehouden is aan het OM en niet aan het bestuur.

Het debat over de transactie in de Schipholspoorttunnelzaak op 14 november 2001 heeft inmiddels geleid tot een nieuwe aanwijzing voor het OM, te weten de Aanwijzing hoge transacties en transacties in bijzondere zaken¹. Deze aanwijzing vormt een uitzondering op het uitgangspunt. De aanwijzing geeft de kaders aan voor en de te volgen procedure bij het aanbieden van hoge transacties en transacties in bijzondere zaken en waarborgt dat het besluitvormingsproces schriftelijk wordt vastgelegd. Tevens is de wijze waarop de transactie aan de Minister dient te worden voorgelegd vastgelegd. Met de nieuwe Aanwijzing wordt beoogd «misverstanden» als bij de transactie in de zaak van de Schipholspoorttunnel in de toekomst te voorkomen. Hierover heeft de Kamer met de minister overlegd op 5 februari 2002. (**Vraag 53.**)

6.2.3 De prioriteit voor de aanpak van financieel-economische delicten

De bestrijding van financiële fraude heeft al een aantal jaren de aandacht van het kabinet, zo concludeert ook de Enquêtecommissie in haar onderzoek naar «de rol van de overheid in de bouwnijverheid». De extra aandacht voor het probleem heeft inmiddels geresulteerd in het oprichten van fraudeteams (IFT's), het benoemen van fraudeofficieren, het opstarten, het doen uitvoeren van het project «financieel rechercheren» en de oprichting van het Functioneel parket.

De actieprogramma's in het kader van de terrorismebestrijding besteden ook veel aandacht aan financieel rechercheren. Daarbij is gekozen voor de versterking van het Financieel Expertisecentrum². In de komende jaren wordt geïnvesteerd in een verdere uitbouw en implementatie van het financieel rechercheren binnen de politie en het OM. De huidige opgebouwde kennis en capaciteit van de IFT's zal organisatorisch vorm worden gegeven als onderdeel van de bovenregionale recherche. De oprichting van het Functioneel Parket zal moeten leiden tot behoud van kennis op het gebied van opsporing en vervolging van fraudezaken.

Op 19 april 2002 is de kabinetsnota «Bestrijding fraude en financieel-economische criminaliteit 2002–2006» aan de Kamer aangeboden³ waarin is aangegeven welke de belangrijkste aandachtspunten zijn binnen de fraudebestrijding en welke maatregelen de komende jaren nodig zijn om de gesignaleerde problemen adequaat en effectief te bestrijden. Het huidige kabinet onderschrijft de analyse in deze notitie. Thans wordt bezien langs welke weg en volgens welk tijdpad één en ander in de komende jaren zijn beslag kan krijgen. Hiermee is **vraag 52** beantwoord.

6.2.4 Beter inzicht in de omvang van corruptie en fraude

De Enquêtecommissie pleit er voor dat het Openbaar Ministerie meer inzicht verkrijgt in de omvang van corruptie en fraude in de diverse sectoren van bedrijvigheid. Er vindt wel registratie plaats op basis van wetsartikelen en een aantal kwalitatieve criteria, maar het criterium «bouwgerelateerd» is daar niet één van.

Het plegen van «bouwfraude» wordt in het merendeel van de gevallen geregistreerd onder de artikelen 326 Sr (oplichting) en 225 Sr (valsheid in geschrifte), terwijl corruptie voor het merendeel geregistreerd wordt onder de artikelen 177 en 177a Sr (betalen van steekpenningen) en onder de artikelen 262 en 263 Sr (aannemen van steekpenningen). Registratie onder andere artikelen is uiteraard denkbaar naar gelang de feitelijke

¹ Staatscourant 2002, 39.

² Kamerstukken II, 2001–2002, 28 106, nr. 2, blz. 41 e.v.

³ Kamerstuk II, 2001–2002, 17 050, nr. 234.

omstandigheden van het gepleegde strafbare feit. Statistieken geven uitsluitend aan hoeveel onderzoeken door de rijksrecherche zijn verricht naar ambtelijke corruptie en hoeveel vervolgingen er voor ambtelijke corruptie hebben plaatsgevonden. In augustus 2002 is het Nederlandse anti-corruptiebeleid door de werkgroep Corruptiebestrijding van de Raad van Europa (GRECO) geëvalueerd. Op dit moment bevindt de evaluatie zich in de eindfase. Op zeer korte termijn zal er een afgerond eindrapport liggen.

Het ligt in de bedoeling van de Minister van Justitie om op korte termijn een onderzoek te verrichten naar de omvang van de verschillende vormen van corruptie zoals neergelegd in de wet.

Het is tevens de bedoeling dat strafzaken op het terrein van fraude, economie en milieu die aangeleverd worden door de bijzondere opsporingsdiensten vanaf 1 januari 2003 in beginsel door het Functioneel Parket en derhalve op centraal niveau in behandeling genomen en afgedaan worden. Dit heeft tot gevolg dat meer inzicht in de omvang van specifiek bouwgerelateerde fraudezaken mogelijk wordt.

6.2.5 De taak van het Openbaar Ministerie en het publiek belang

De Enquêtecommissie beveelt aan bij de keuze tussen het aanbieden van een transactie of het aanbrengen van een strafzaak bij de rechter veel nadrukkelijker de toegevoegde waarde mee te wegen van het publieke belang om meer kennis te verkrijgen over de achtergronden van het feitencomplex en de rol die betrokkenen daarbij hebben gespeeld. De Aanwijzing Hoge transacties en transacties in bijzondere zaken bepaalt dat indien besloten wordt tot een hoge transactie of een transactie in een bijzondere zaak, een persbericht in beginsel noodzakelijk is. Hiermee wordt geanticipeerd op de maatschappelijke aandacht voor de zaak in kwestie en de behoefte van de samenleving om kennis te krijgen van ernstige strafbare feiten. Het persbericht compenseert in dit opzicht dat er geen openbare behandeling van de zaak ter terechtzitting plaatsvindt. Daarmee is naar oordeel van het kabinet het publieke belang gewaarborgd.

Het kabinet wijst erop dat het strafproces thans niet uitdrukkelijk de functie heeft het publiek op de hoogte te brengen van de achtergronden van het feitencomplex en de rol die verdachten daarbij hebben gespeeld. Noch een transactie, noch een terechtzitting is ervoor bedoeld om verantwoording over gepleegde strafbare feiten te doen afleggen door de verdachte aan partijen buiten de strafzaak, zoals het publiek. Bij de aanbeveling van de Enquêtecommissie dient dan ook de principiële vraag te worden gesteld of expliciete toevoeging van deze functie, veel sterker dus dan de wijze waarop thans invulling wordt gegeven aan de generaal preventieve werking van de terechtzitting, wenselijk is. Daarnaast speelt het feit dat dit een ingrijpende verandering teweeg zou brengen in de inrichting van het strafproces. Bijvoorbeeld moet gedacht worden aan een noodzakelijke versterking van het onmiddellijkheidsbeginsel en de daarvoor optredende verdere belasting van het strafrechtstelsel.

6.2.6 Het strafrechtelijk onderzoek naar de schaduwboekhouding

Ten aanzien van de zorg van de Enquêtecommissie over de voortgang van het strafrechtelijk onderzoek merkt het kabinet op dat het betreffende onderzoek is aangevangen naar aanleiding van de informatie die beschikbaar is gekomen uit de schaduwadministratie van het bedrijf Koop Tjuchem. Vanaf het moment van verkrijging van de schaduwadministratie heeft het onderzoek binnen het OM hoge prioriteit gekregen. Tientallen opsporingsambtenaren hebben in een multidisciplinair onderzoeksteam onder leiding van drie officieren van justitie intensief onderzoek gedaan.

Het onderzoek valt in twee delen uiteen. In het ene deelonderzoek heeft de opsporing zich toegespitst op acht bouwprojecten die exemplarisch zijn voor het fraudepatroon. Bij deze projecten zijn 72 aannemers betrokken. Op dit moment zijn nog twintig rechercheurs van de Dienst Recherche Onderzoeken van het Korps Landelijke Politiediensten actief op dit deelonderzoek. Naar verwachting zal het Openbaar Ministerie medio 2003 de beslissing nemen of en tegen welke van de betrokken aannemers de vervolging zal worden voortgezet. In het andere deelonderzoek worden de corruptiesignalen onderzocht. Het onderzoeksteam vanuit de rijksrecherche bestaat uit twintig rijksrechercheurs, hetgeen ongeveer een kwart is van de totale tactische rijksrecherchecapaciteit. In het onderzoek zijn twaalf ambtenaren betrokken als verdachte. Voor bouwgerelateerde corruptiezaken geldt dat ambtelijke corruptie conform de Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie (Stcrt. 2002, 206) wordt opgespoord en vervolgd.

Het kabinet meent dan ook dat zowel het onderzoek naar de fraude als het onderzoek naar corruptie in de bouw met voldoende hoge prioriteit worden uitgevoerd. **Vraag 50** is hiermee beantwoord.

6.3 De rol van de Nederlandse Mededingingsautoriteit

6.3.1 De handhaving van het mededingingsrecht

Juist in de huidige periode van laagconjunctuur is de Nederlandse economie gebaat bij gezonde (effectieve) concurrentieverhoudingen. Dit is in het belang van de consument, draagt bij aan meer innovatieve impulsen, verhoogt de productiviteit en helpt de internationale concurrentiepositie van Nederland te verbeteren. Daarom zet het kabinet in op versterking van het toezicht op de mededinging. Niet alleen in transitie-sectoren, maar ook in sectoren en markten waar de kans op kartelvorming of misbruik van economische machtsposities – zeker gezien het verleden – relatief groot is. Juist in deze sectoren mag van de NMa meer worden verwacht dan «een vinger aan de pols». In dit beleid staan twee sporen centraal: een pro-actieve handhaving en aanscherping van het wettelijk instrumentarium van de Nederlandse Mededingingsautoriteit.

Het kabinet is van oordeel dat dit algemene beleid het juiste antwoord is op de conclusie van de Enquêtecommissie dat de NMa tekort is geschoten in haar handhavende taken ten aanzien van de bouwnijverheid. De Commissie beveelt aan dat de NMa zorgt voor een actieve «monitoring» van de bouwnijverheid en daarvan verslag doet. Verder adviseert de Commissie de mededingings- en aanbestedingsregels in de bouwnijverheid elke vier jaar te evalueren. Ook verdient het volgens de Commissie aanbeveling om de vrijstelling combinatieovereenkomsten aan te passen. De Commissie is tenslotte van mening dat een eventuele uitbreiding van de wettelijke bevoegdheden van de NMa onderwerp dient te zijn van zorgvuldige afweging. Dit is volgens de Commissie alleen aan de orde als de huidige bevoegdheden ontoereikend blijken te zijn. In het vervolg van deze paragraaf gaat het kabinet nader op deze punten in, maar eerst is het noodzakelijk terug te kijken naar de praktijk van het mededingingsrechtelijk toezicht en de handhaving in het verleden.

Het commentaar van de Enquêtecommissie ten aanzien van deze punten richt zich met name op de NMa. Het is echter verstandig om dit commentaar tegen de achtergrond te plaatsen van het mededingingstoezicht zoals dat tot 1998 heeft gefunctioneerd en de periode daarna. Onder meer een groot deel van de onregelmatigheden die de schaduwboekhouding van de heer Bos aan het licht heeft gebracht, heeft namelijk betrekking op de periode vóór 1998, het jaar waarin de Mededingingswet van kracht werd en de Nederlandse Mededingingsautoriteit werd opgericht.

Zoals aangegeven in het rapport over de rol van de overheid in de bouwnijverheid¹, was het Ministerie van Economische Zaken tot 1998 belast met vormgeving en uitvoering van de Wet Economische Mededinging (WEM). De strafrechtelijke handhaving lag in handen van de Economische Controle Dienst (ECD) en het Openbaar Ministerie. De uitvoering was zeker vóór 1992 passief van aard (alleen onderzoeken naar aanleiding van klachten en toetsen van aangemelde kartels aan het algemeen belang). Onder dit misbruikstelsel was de handhaving feitelijk reactief. Voorts werden de meeste zaken informeel, in gesprekken met de betrokken bedrijven afgedaan, hetgeen goed paste in de destijds heersende overleconomie.

Vanaf 1992 tot 1998 werd de regelgeving aangescherpt² en de uitvoering geïntensiveerd³. Als gevolg hiervan werden vaker formele instrumenten ingezet. De Minister van Economische Zaken sprak de ECD aan op een minimaal aantal zaken per jaar, maar liet de prioritering naar sectoren over aan de ECD. In die tijd is het aandeel bouwgerelateerde onderzoeken relatief hoog (19%). Aanscherping en intensivering van het mededingingsbeleid leidden echter niet tot extra inspanning bij het OM. In die jaren gaf het OM namelijk weinig prioriteit aan mededingingszaken.

Na de invoering van de Mededingingswet en de oprichting van de NMa werden de condities gecreëerd om pro actief te kunnen handhaven. Het grote aantal overgangsontheffingsverzoeken en de daardoor te krappe capaciteit van de NMa liet echter geen ruimte om de gewenste omslag van reactief naar pro actief snel te realiseren. Het kabinet is overigens van mening dat dit niet heeft geleid tot minder aandacht voor de bouwnijverheid dan in de periode vóór 1998. Kijkend naar de reactieve acties (ontheffingsverzoeken en onderzoeken naar aanleiding van een klacht) blijkt dat het jaarlijks aantal bouwgerelateerde onderzoeken in de jaren 1998–2001 nauwelijks onder doet voor het aantal in de periode 1993–1998. Dit nog afgezien van de onderzoeken die zijn uitgevoerd om de 104 bouwgerelateerde overgangsontheffingsverzoeken af te handelen.

Begin vorig jaar zijn de Mededingingswet en de NMa geëvalueerd⁴. De onderzoekers concluderen in hun rapportage dat de NMa tot nu toe op voldoende adequate wijze prioriteiten heeft gesteld. Het feit dat er in de beginperiode nog in beperkte mate sprake kon zijn van een pro actieve handhaving van de Mededingingswet, is volgens de onderzoekers primair het gevolg van het wettelijke overgangsregime. De onderzoekers: «Hooguit kunnen, gegeven de buitenlandse ervaringen, kritische kanttekingen worden geplaatst bij de te lage inschatting van het aantal overgangsontheffingsverzoeken». In 1998 werd de NMa geconfronteerd met 1040 ontheffingsverzoeken, terwijl bij de voorbereiding op het nieuwe regime met 350 ontheffingsverzoeken rekening was gehouden.

Het kabinet deelt niet de conclusie van de Enquêtecommissie dat «de NMa niet had mogen accepteren dat de opgedragen taken zo eenzijdig bij haar werden belegd (afwikkeling overgangsontheffingsverzoeken)». De Mededingingswet stelde nadrukkelijk termijnen – zij het geen fatale – voor het in behandeling nemen van deze ontheffingsverzoeken. In artikel 100 van de Mededingingswet is bepaald dat de NMa binnen 12 maanden een beslissing zal nemen op een ontheffingsverzoek. Deze termijn kan met 6 maanden worden verlengd. De NMa had geen discretionaire ruimte om zelf te bepalen of zij deze taken wel of niet uitvoerde. Overigens is het kabinet van mening dat er vanuit bestuurlijke zorgvuldigheid veel voor is te zeggen om prioriteit te geven aan de afhandeling van dergelijke overgangsontheffingsverzoeken. Dit schept snel helderheid over wat wel

¹ Deelproject 5, deel II, hoofdstuk 11.

² Het generiek onverbindend verklaren van horizontale prijsbinding, marktverdeling en aanbestedingsregelingen.

³ Uitbreiding capaciteit bij EZ/ECD en de oprichting van het WEM-team bij de ECD.

⁴ EK (2002–2002), 27 639, nr. 228b.

en niet is toegestaan onder de nieuwe wet. Daarmee is ook verklaarbaar waarom de NMa vooral afging op signalen (13 klachten) en niet een actief opsporingsbeleid voerde met betrekking tot mededingingsverstoringen in de bouwnijverheid. Geen van deze onderzoeken heeft een overtreding van de Mededingingswet aan het licht gebracht. Dit is de reden waarom de NMa geen gebruik heeft hoeven te maken van de mogelijkheid van het opleggen van forse boetes aan bouwondernemingen (**Vraag 60**, tweede deel).

6.3.3 Een meer proactieve handhaving

De evaluatie en de uitvoeringspraktijk van de NMa in de afgelopen jaren maken duidelijk dat het geven van voldoende prioriteit aan pro actieve handhaving van groot belang is. De reeds anderhalf jaar geleden ingezette koers, waarbij de NMa op eigen initiatief en naar aanleiding van signalen concurrentiebeperkingen voorkomt, opspoort en bestrijdt, dient voortvarend en met kracht te worden voortgezet. Daarbij past dat alert wordt gereageerd op klachten van zowel consumenten als aanbestedende diensten over mededingingsbeperkend ondernemersgedrag¹.

Belangrijk is eveneens een heldere communicatie met klagers over mogelijkheden en beperkingen van de NMa, alsmede een goede samenwerking met andere toezichthouders en bouwdepartementen waar het gaat om het vergaren en uitwisselen van bewijsmateriaal. Hiertoe zullen de komende tijd samenwerkingsprotocollen worden gesloten. Eind 2002 is interdepartementaal afgesproken dat de bouwdepartementen de meldingsprocedure dienen te hanteren voor het melden van onregelmatigheden, met name bij aanbestedingen. Deze meldingsprocedure bevordert een slagvaardige samenwerking en informatie-uitwisseling en zorgt ervoor dat er bij vermoedens van onregelmatigheden altijd melding moet worden gedaan.

De Minister van Economische Zaken heeft formatie toegekend voor actief onderzoek naar kartels en misbruik van economische machtsposities. Ook wordt, onder andere door een verantwoording in het jaarverslag, toegezien op de inzet van deze formatie. Oprichting van een sectorspecifieke toezichthouder voor de bouw (vergelijk OPTA) acht het kabinet onnodig en onwenselijk (zie kabinetsstandpunt naar aanleiding van MDW-Visser² en de Evaluatie OPTA³). Bij het toekennen van formatie krijgen verscherpt toezicht op de bouwnijverheid en eventuele andere (risicovolle) sectoren een plaats. Daarbij past ook een adequate en tijdige informatie-uitwisseling tussen de NMa en de Minister van EZ, wanneer een capaciteitstekort een potentieel succesvol (kansrijk) onderzoek in de weg staat.

De Enquêtecommissie stelt dat «de NMa het thans lopende onderzoek naar onregelmatigheden in de bouwnijverheid gedegen, noest en nijver oppakt». Inmiddels lopen ongeveer tien onderzoeken tegen bouwondernemingen en is in een zestal zaken rapport opgemaakt⁴. Van de zaken, waarover eind 2002 rapport is opgemaakt, wordt naar verwachting in 2003 de sanctieprocedure afgerond en, indien de overtreding definitief wordt vastgesteld, een sanctie opgelegd. Overigens is het kabinet van mening dat het recht zijn loop moet hebben en dat deze zaken conform de reguliere mededingingsrechtelijke weg dienen te worden afgehandeld. Daarin past geen schikking voor de hele sector als een soort generaal aflat. Het kabinet roept de bouwnijverheid op haar volledige medewerking aan het onderzoek van de NMa te verlenen, opdat na afronding van alle procedures de sector snel uit de schaduw van het verleden kan treden.

¹ Dat de NMa het belang hiervan inzien blijkt onder meer uit het jaarverslag over 2001, grote onderzoeken naar mogelijk mededingingsbeperkend gedrag van bouwbedrijven, banken en oliemaatschappijen en de plannen om het aantal onderzoeken fors uit te breiden (zie NMa-agenda 2003). Ook het aantal nacontroles op de naleving van besluiten van de NMa zal worden opgevoerd.

² Zicht op toezicht, Rapport van de MDW-werkgroep Toezicht op nutsvoorzieningen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 24 036, nr. 73H.

³ Zie de brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer over de evaluatie OPTA, d.d. 9 juli 2001 (TK, 21 693, nr. 56, 2000–2001).

⁴ Stand van zaken medio januari 2003.

6.3.4 Aanvulling en aanscherping van het instrumentarium

Het kabinet onderschrijft het oordeel van de Enquêtecommissie dat de effectiviteit van het bestaande onderzoeks- en sanctie-instrumentarium de komende jaren nog aanzienlijk kan toenemen. Een voorbeeld hiervan is het gebruik van sancties (waaronder de last onder dwangsom) voor overtredingen. Ook de invulling en uitvoering van de in 2002 ingestelde «leniency-regeling»¹ kan, zo leert de buitenlandse ervaring, het opsporingspercentage aanzienlijk verhogen.

Dit uitgangspunt laat onverlet dat zowel het rapport van de Enquêtecommissie als de evaluatie van de Mededingingswet aanwijzingen bevatten voor het bestaan van «mazen» in de Mededingingswet, die de preventieve en repressieve werking ervan verzwakken. De Commissie geeft op basis van de verhoren aan dat «het instrumentarium niet altijd toereikend blijkt te zijn». Het kabinet denkt onder meer aan de relatief lage boetes op het niet meewerken van ondernemingen aan een NMa-onderzoek, het niet kunnen betreden van privé-woningen waar zich mogelijk bewijsmateriaal bevindt en de schorsende werking van opgelegde sancties wanneer partijen in beroep gaan. De effectiviteit van sancties wordt nog verder verzwakt als deze uitsluitend kunnen worden opgelegd aan ondernemingen en ondernemersverenigingen en niet aan individuele personen, met name de opdrachtgevers (leidinggevend) van het kartel.

De genoemde tekortkomingen krijgen nog meer gewicht nu de Europese Commissie en de lidstaten na jarenlange ervaring met karteltoezicht tot de conclusie komen dat hoge boetes (gerelateerd aan de omzet) op het niet meewerken en de mogelijkheid tot huiszoeking (met rechterlijke toetsing vooraf) noodzakelijk zijn voor effectieve handhaving van de (Europese) mededingingsregels². Voorkomen moet worden dat de effecten van meer pro actieve handhaving door de mazen van de wet weglekken. Mede daarom is het kabinet van mening dat het bestaande sanctie- en onderzoeksinstrumentarium in Nederland onder meer op deze punten aanvulling en aanscherping behoeft om de beoogde verhoging van de effectiviteit te realiseren. Bij uitbreiding van de bevoegdheden dienen dan ook de bijbehorende waarborgen worden opgenomen in de Nederlandse regels. In het kabinetsstandpunt over de evaluatie van de Mededingingswet zullen deze en anderen voorstellen meer uitgebreid aan de orde komen. De **vragen 4 en 60**, eerste deel, zijn hiermee beantwoord.

De Enquêtecommissie doet de aanbeveling om de vrijstelling voor combinatie-overeenkomsten, die tot 1 januari 2008 van kracht is, op korte termijn aan te passen. Onderzoek door de Commissie heeft aanwijzingen opgeleverd dat combinatievorming vaker voorkomt dan de wet beoogt. Uit onderzoek in opdracht van de NMa blijkt dat combinatievorming eerder regel dan uitzondering is. Dit geldt met name bij de grootste bouwbedrijven, die – zo veronderstelt de Commissie – het desbetreffende werk ook zelf aan kunnen. Er zijn inderdaad indicaties dat deze vrijstelling mogelijk te ruim is of aan duidelijkheid te wensen overlaat. De basisgedachte van het Besluit vrijstelling combinatie-overeenkomsten is dat bedrijven als combinatie mogen inschrijven indien elk van de deelnemers de opdracht niet alleen kan uitvoeren. Het kabinet is van mening dat het NMa-onderzoek slechts *indicaties* heeft opgeleverd over ongeoorloofd gebruik van de vrijstelling. De NMa zal in de loop van 2003, als een substantieel deel van de nu lopende zaken is afgerond, aan de Minister van Economische Zaken advies uitbrengen over de effectiviteit van de vrijstelling en de wijze waarop een eventueel noodzakelijk aanpassing vorm kan worden gegeven. (**Vraag 11.**)

¹ Het verminderen van geldboetes wanneer ondernemingen de NMa informeren over kartels waaraan door hen wordt of is deelgenomen.

² Zie Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002, betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag, Pub. L 1/1 (4 januari 2003).

6.4 De rol van de accountants

6.4.1 De noodzaak tot verbetering van wet- en regelgeving

Het kabinet is, evenals de Enquêtecommissie, geschrokken van de bevindingen ten aanzien van de accountants die werkzaam zijn in de onderzochte sector. Het kabinet kan zich voorstellen dat het niet of onvoldoende ontdekken van onregelmatigheden en fraude bij de controle van de jaarrekening door certificerende accountants heeft geleid tot verbazing en ongelof. Tegelijk moet benadrukt worden dat de eerstverantwoordelijke voor fraude degene is die fraudeert en niet de certificeringsbevoegde¹ accountant.

De Enquêtecommissie geeft terecht aan dat de afgelopen tijd door verschillende schandalen een negatief beeld rond het accountantsberoep is ontstaan. Daarbij gaat het om een beroepsgroep die om goed te kunnen functioneren niet alleen zelf vertrouwen moet uitstralen, maar dat vertrouwen ook van anderen moet ontvangen – vertrouwen van de ondernemingsleiding, de aandeelhouders, de overheid en andere belanghebbers. Een goed functionerende accountant is immers «de vertrouwensman van het maatschappelijk verkeer». Naar het oordeel van de Enquêtecommissie moet het accountantsberoep forse verbeteringen doorvoeren, teneinde een verdere «ontsokkeling» tegen te gaan. Het kabinet onderkent dat er een vertrouwensbreuk dreigt. Er lijkt op zijn minst sprake van een verwachtingskloof. Overheid, beroepsorganisaties en accountantskantoren zullen dan ook – ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid – moeten werken aan de verhoging van de kwaliteit van de prestaties, aan betere voorlichting en aan gerichte communicatie om de verwachtingskloof terug te dringen.

Het is ook voor het kabinet moeilijk om vast te stellen in hoeverre de voorvallen in de openbare verhoren representatief zijn voor de beroepsuitoefening van de certificeringsbevoegde accountants in de bouwsector en ook daarbuiten. De Enquêtecommissie zegt te beseffen dat er sprake is van een «deelwaarneming» betreffende de accountants. Volgens de Commissie dient onderzocht te worden of dit anders ligt in andere sectoren dan de bouwnijverheid. Het kabinet zal echter geen diepgravend onderzoek doen naar de gedragingen en cultuur van accountants in Nederland in het algemeen. Een dergelijk onderzoek zou een relatief lage toegevoegde waarde hebben. Met de voorgenomen verscherping van wetgeving en toezicht ten aanzien van de certificeringsbevoegde accountant kunnen mogelijke misstanden – ongeacht de sector waarin de accountant werkzaam is – doeltreffender bestreden worden dan voorheen. Het kabinet baseert zich hierbij onder andere op het kabinetsstandpunt Evaluatie Accountantswetgeving².

De inzet van de gangbare instrumenten in het tucht-, civielen strafrecht zou meer licht kunnen werpen op het mogelijke tekortschieten in de beroepsuitoefening door accountants. In het huidige tuchtrecht kan elke belanghebbende een klacht indienen. Van de beroepsorganisaties mag hierin een actieve rol verwacht worden. Naar aanleiding van het rapport van de Enquêtecommissie doet de beroepsorganisatie NIVRA thans onderzoek naar eventuele inbreuken op gedrags- en beroepsregels en op de fraudeverordening. Indien daar aanleiding toe is zal de tuchtrechter ingeschakeld worden. Het kabinet wacht de resultaten van dit onderzoek met belangstelling af. Daarnaast kan een benadeelde op grond van door hem geleden schade die het gevolg is van het handelen van accountants een civielrechtelijke actie instellen. Ook de overheid kan als belanghebbende en benadeelde partij betrokken zijn. Het kabinet zal in een brief aan de Tweede Kamer de mogelijke stappen uiteenzetten die de overheid in

¹ Met controle of certificering wordt bedoeld het geheel van werkzaamheden dat er op gericht is een hoge mate van zekerheid te verstrekken over de getrouwheid van een verantwoording.

² Kamerstuk II, 2001–2002, 28 090, nr. 1.

het algemeen kan ondernemen, indien er door accountants onjuiste verklaringen zouden worden afgegeven ten behoeve van de overheid. **(Vraag 61.)**

Alles overziend, bieden de bevindingen van de Enquêtecommissie naar het oordeel van het kabinet geen directe aanleiding voor een verdere aanscherping van wet- en regelgeving, bovenop de reeds aangekondigde wijziging van de accountantswet- en regelgeving¹. De bevindingen vormen wel een aansporing om de reeds voorgenomen maatregelen zo spoedig mogelijk te vertalen in wetgeving. In de uitwerking zullen de bevindingen en aanbevelingen van de Enquêtecommissie meegenomen worden.

6.4.2 De aanbevelingen nader bezien

Het kabinet zal in het lopend traject naar nieuwe accountantswetgeving concreet nagaan welke aanpassingen moeten worden aangebracht in de Verordening op de Fraudemelding, het curriculum van de accountantsopleidingen en de permanente educatie. Uitgangspunt hierbij is een solide algemeen kader, waarin verschillende maatregelen in combinatie met elkaar moeten worden bezien. Om een voorbeeld te noemen: hoewel dilemmatrainingen waardevol kunnen zijn, zijn ze in combinatie met stevige onafhankelijkheidsregels effectiever.

Naast de inhoud verdient juist de naleving van wet- en regelgeving aandacht. Er zal onafhankelijk, extern toezicht met een adequaat sanctie-instrumentarium voor de certificeringsbevoegde accountants worden ingesteld. Op deze wijze wordt de door de Enquêtecommissie gewenste grotere afstand vanuit de overheid tot de beroepsorganisaties gerealiseerd en wordt tevens inhoud gegeven aan de door de Commissie gewenste «openbaar aanklager» voor het accountantsberoep.

Ten aanzien van de «forensische accountant» merkt het kabinet op dat het voor het maatschappelijke verkeer niet altijd duidelijk is wat dit beroep inhoudt. Het gaat om een accountant die forensische werkzaamheden verricht, welke verschillen van de reguliere controlerende werkzaamheden van de accountant. Verwarring ontstaat door het gebruik van de term accountant, waar dit wellicht niet op zijn plaats is. Dit type onderzoek is niet wettelijk voorbehouden aan accountants. Beter zou het derhalve zijn te spreken van «forensische werkzaamheden». Marktpartijen hebben deze conclusie inmiddels ook zelf getrokken en maken in mindere mate gebruik van de term accountant wanneer forensische werkzaamheden worden uitgevoerd.

Het ligt momenteel niet in het voornemen van het kabinet om extra toezicht en regels te stellen voor andere werkzaamheden dan het certificeren en voor andere accountants dan de certificeringsbevoegde accountants. Het kabinet richt namelijk in eerste instantie de focus op de publieke, controlerende taak van accountants. Deze dient vanuit een publiek belang met waarborgen omkleed te zijn en gereguleerd te worden. Dit geldt niet automatisch voor elke andere activiteit van accountants, zoals onder andere de begeleiding en uitvoering van financiële administraties, het opmaken van jaarrekeningen, belastingadvies, consultancy, interim-management en ook forensische accountancy.

Het toezicht op de niet-certificeringsbevoegde accountants zal nog nader worden vorm gegeven. Het kabinet hecht waarde aan het oordeel van de Commissie over regulering van en toezicht op activiteiten die accountants uitvoeren buiten het publieke domein, zoals forensische werkzaamheden. Het kabinet zal zich hierop beraden en er op terugkomen bij het opstellen van de nieuwe accountantswetgeving.

¹ Kamerstuk II, 2001–2002, 28 090, nr. 1. In het kort: de focus wordt gericht op de certificerende functie van accountants, beroepsregelgeving wordt wettelijk ingekaderd, waaronder onafhankelijkheidseisen in lijn met de EU-aanbeveling, en daarnaast wordt onafhankelijk, extern toezicht ingesteld.

De combinatie van controlewerkzaamheden en forensische werkzaamheden vanuit hetzelfde accountantskantoor bij dezelfde klant vindt de Enquêtecommissie onwenselijk. Het kabinet zal de EU-aanbeveling betreffende onafhankelijkheid in Nederland in wetgeving implementeren¹. De EU-aanbeveling voorziet in een onafhankelijkheidstoets, waarbij de accountants vóór het aanvaarden van een opdracht naast de controle bij eenzelfde cliënt de afhankelijkheidsrisico's en de mogelijke bestrijding hiervan in kaart brengen en op basis daarvan een afweging maken. Dit geldt voor alle diensten, dus ook forensische accountancy. Deze onafhankelijkheidstoets dient schriftelijk te worden vastgelegd, waarbij toetsing achteraf door de toezichthouder mogelijk is. Uitkomst van deze toets kan zijn dat de combinatie van controlewerkzaamheden en forensische werkzaamheden bij dezelfde klant niet acceptabel is. Uitkomst kan ook zijn dat voldoende «safeguards» zijn getroffen waardoor het afhankelijkheidsrisico tot een aanvaardbaar niveau is gedaald. (**Vraag 33.**) Het kabinet vindt een verbod op de combinatie van controle en forensische accountancy binnen één kantoor ten aanzien van een klant proportioneel. Het ligt wel in de lijn van het voorgenomen beleid dat de combinatie van forensische en controle werkzaamheden bij één en dezelfde cliënt niet snel de onafhankelijkheidstoets zal doorstaan. (**Vraag 31.**)

Naast de onafhankelijkheidstoets is het kabinet voornemens in de wet twee verbodsbepalingen op te nemen, waardoor de volgende combinaties van werkzaamheden zijn verboden:

1. controle van de jaarrekening en het opmaken van de jaarrekening (samenstellingopdrachten) en
2. controle van de jaarrekening en het verzorgen van de financiële administratie van een controlecliënt van het eigen accountantskantoor.

Deze twee bepalingen gelden in beginsel uitsluitend bij de verplichte controles op grond van artikel 393 Boek 2 van het BW² en bij de controles op grond van de Comptabiliteitswet, Gemeentewet en de Provinciewet³.

In de verschillende onderdelen van deze paragraaf is **vraag 32** beantwoord.

6.5 De rol van de Belastingdienst

De signalen over mogelijke fraude in de bouwnijverheid zijn voor de Belastingdienst aanleiding om onder regie van een in het voorjaar van 2002 ingestelde stuurgroep enkele gerichte – materiële – onderzoeken in te stellen. Op basis van de uitkomsten van deze onderzoeken wordt bepaald op welke wijze de controlestrategie van de Belastingdienst kan worden aangescherpt. Daarbij ligt de focus op de juistheid en volledigheid van de te onderzoeken administraties. Uiteindelijk doel is dat de medewerkers van de Belastingdienst bij hun reguliere controles in de bouwbranche nadere instructies krijgen waarmee mogelijke onregelmatigheden kunnen worden gevonden.

De Commissie constateert dat de Belastingdienst veelal vanuit de eigen regelgeving handelt, waardoor strafrechtelijk relevante feiten niet in een bredere dan de fiscale context worden geplaatst. Het is inderdaad zo dat de Belastingdienst in de praktijk feiten tegen komt die niet slechts wijzen op fiscale delicten, maar ook op commune delicten en die van belang kunnen zijn voor het Openbaar Ministerie. De procedures rond de aangifte van strafbare feiten door medewerkers van de Belastingdienst zullen worden gestroomlijnd. Uitgangspunt is daarbij het Voorschrift Informatieverstrekking 1993 waarin de aangifteplicht en de aangiftebevoegdheid voor medewerkers van de Belastingdienst zijn uitgewerkt. Ook zal in dit kader specifiek aandacht worden besteed aan een verdere vergroting van

¹ Kamerstuk II, 2001–2002, 28 090, nr. 1.

² De verplichte accountantscontrole geldt op grond van art 393 lid 1 boek 2 BW voor alle rechtspersonen die op twee opeenvolgende balansdata, zonder onderbreking nadien op twee opeenvolgende balansdata, hebben voldaan aan twee of drie van de volgende vereisten:

- de waarde van de activa bedraagt meer dan 3,40 miljoen;
- de netto-omzet over boekjaar bedraagt meer dan 6,81 miljoen;
- het gemiddeld aantal werknemers over het boekjaar bedraagt meer dan 50.

³ Het kabinet zal nagaan of dit verbod dient te worden uitgebreid naar andere regelingen waarin de overheid om een accountantsverklaring vraagt, zoals subsidieregelingen.

het bewustzijn van medewerkers van de Belastingdienst, zodat medewerkers bij het aantreffen van onregelmatigheden daadwerkelijk melding maken.

7. VINEX-LOCATIES

7.1 Beperkte mededinging

De Enquêtecommissie heeft in een deelonderzoek aandacht besteed aan de vraag of er prijsafspraken zijn gemaakt en grondspeculaties hebben plaatsgevonden bij de aankoop en ontwikkeling van Vinex-locaties en trekt de conclusie dat via het zogenaamde «bouwclaimmodel» mogelijk sprake is van een beperkte mededinging. In het onderzoek is niet vastgesteld of er door mogelijke grondspeculatie en prijsafspraken tussen aannemers en/of projectontwikkelaars ook echt effecten zijn geweest op de huur- en koopprijzen van woningen in de Vinex-gebieden. De Enquêtecommissie beveelt daarom aan dat de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) vervolgonderzoek verricht naar combinatievorming of samenwerking van marktpartijen op Vinex-locaties.

Het kabinet stelt vast dat eerder onderzoek van de NMa (in 2001) en het onderzoek van de Enquêtecommissie geen concrete bewijzen hebben opgeleverd van een ongeoorloofde beperking van de marktwerking of van verboden prijsafspraken ten aanzien van de Vinex-locaties. Ook kan niet worden gesteld dat kopers van woningen op deze locaties schade is berokkend. Verder stelt het kabinet vast dat als gevolg van het zelf-realisatiebeginsel marktpartijen (ontwikkelaars) vooral concurreren om de grondposities. Zijn de posities eenmaal ingenomen, dan is de concurrentie tussen de aanbieders vaak verdwenen. Er is met andere woorden weliswaar concurrentie *om* de markt (via grondverwerving), maar niet of nauwelijks *op* de markt (via plankwaliteit).

Het kabinet wil het aan de NMa over laten om na te gaan of een aanvullend onderzoek naar de Vinex-locaties toegevoegde waarde heeft, naast de al lopende onderzoeken die na de overhandiging van de «Bosboekhouding» van start zijn gegaan. De NMa heeft voor de keuze van haar huidige onderzoeken in de bouw een zorgvuldige prioriteitenafweging gemaakt. Het kabinet acht het niet gewenst dat de NMa lopend onderzoek staakt om het door de Enquêtecommissie bedoeld onderzoek te starten. Bij een volgende afweging kan een onderzoek naar Vinex-locaties door de NMa worden afgewogen tegen andere onderwerpen van onderzoek.

Het moge daarbij duidelijk zijn, dat het kabinet voorstander is van het verbeteren van de marktwerking op ontwikkelingslocaties. In de Nota Grondbeleid is reeds aangekondigd dat aan de toepassing van het voorkeursrecht door gemeenten de voorwaarde zou worden verbonden dat plannen in beginsel alleen in concurrentie mogen worden gerealiseerd. Een grotere transparantie van de woningmarkt en een grotere keuzevrijheid voor de woonconsument kan hierdoor mogelijk worden bevorderd. Overigens wordt de keuzevrijheid van kopers vooral bepaald door de prijs/kwaliteitsverhouding van woningen, sociaal-economische factoren en de omvang van de *totale* regionale woningvoorraad.

Zo blijkt uit het in 2000 aan de Tweede Kamer gezonden rapport «Relatie woningmarkt – grondmarkt 1991–1998»¹, dat in de beschouwde periode de prijsstijging van woningen in de bestaande voorraad twee keer zo sterk is geweest als de prijsstijging van nieuwbouwwoningen. De prijsstelling voor nieuwbouw die onder meer op Vinex-locaties gerealiseerd wordt is daarmee voorzichtig ten opzichte van de prijs van bestaande woningen.

¹ Kamerstuk 26 800-XI, nr. 72.

De wel gesuggereerde mogelijkheid van een terugvorderingsactie zal alleen al om die reden geen kans van slagen hebben. Bovendien zou het een aanzienlijke inbreuk vormen op de contractsvrijheid die tussen kopers van een nieuwbouwwoning en projectontwikkelaars bestaat en een grote inbreuk betekenen op de rechtszekerheid. Hiermee zijn de **vragen 2** (ged.) en **51** beantwoord.

De vraag of de woningschaarste fraude in de hand kan werken (**vraag 55**) kan na het voorgaande niet bevestigend worden beantwoord. In het algemeen is het kabinet van mening dat er voldoende aanbod van nieuwe bouwmogelijkheden moet zijn om in de vraag naar woningen te kunnen voorzien, waarbij de nadruk ligt op de bundelingsgebieden. In de recent aan de Tweede Kamer gezonden Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid is dit standpunt verwoord. De druk op de woningmarkt kan door deze vergroting van de ruimte voor het wonen worden verminderd en een verdere ontspanning van de woningmarkt zal kunnen bijdragen aan een verlaging van de prijzen voor nieuwbouwwoningen. Mede door deze beleidslijn zal het ook voor bijvoorbeeld starters op termijn eenvoudiger worden toegang te krijgen tot de woningmarkt.

7.2 De regiefunctie en de controle

De Enquêtecommissie beveelt aan de ontwikkelingen rond Vinex-locaties op rijksniveau intensiever te monitoren en de bevindingen periodiek te toetsen aan de oorspronkelijke doelstellingen van het Rijk. Deze aanbeveling komt vooral voort uit de constatering van de Commissie dat het gemeentelijk aanbestedingsbeleid voor de Vinex-locaties niet of nauwelijks onderwerp is van gemeentelijke zorg en dat de controlerende taak van de gemeente afwezig lijkt. Ook wordt opgemerkt dat gemeenten zware inspanningen moeten leveren om de eigen doelstellingen en de regierol bij de ontwikkeling van locaties te realiseren. De gemeenten hebben volgens de Enquêtecommissie slechts sporadisch aandacht voor de belangen en wensen van de woonconsument en blijken niet of nauwelijks inzicht te hebben in de prijs/kwaliteitsverhouding van de woningen.

Teneinde gemeenten meer tegenspel te laten bieden aan marktpartijen, dienen gemeenten over voldoende kennis van de verschillende gemeentelijke mogelijkheden te beschikken. Hun positie kan versterkt worden door het in de Nota Grondbeleid aangekondigde Kennis- en Informatiecentrum Grondbeleid. Bestaande en nieuwe leerervaringen, mogelijk gekoppeld aan een aantal voorbeeldprojecten, worden hier gebundeld. Aangezien een Kennis- en Informatiecentrum Grondbeleid nauwe banden zou hebben met een aantal reeds functionerende en nieuw in te stellen kenniscentra – zie hoofdstuk 3 van deze kabinetsreactie – zal het kabinet bezien of gekomen kan worden tot een kennisbundeling. (**Vraag 41.**)

De kans dat de keuzevrijheid van de burger wordt beperkt doordat ontwikkelaars in veel gevallen zelf bestemmingen realiseren wordt door het kabinet onderkend. Het is juist dat deze transacties de concurrentie op een ontwikkelingslocatie kunnen beperken. Marktpartijen kiezen er vaak voor grond te verkopen in ruil voor ontwikkelingsrechten, omdat in de onteigeningswet het zelfrealisatiebeginsel geldt. Dit houdt in degene die bereid en in staat is het plan te realiseren in beginsel niet onteigend kan worden. Dit beginsel is een fundamenteel onderdeel van het onteigeningsrecht. Het nemen van maatregelen tegen de genoemde transacties zou er onder de werking van de huidige regelgeving toe leiden dat de gemeenten minder mogelijkheden krijgen om de ruimtelijke ontwikkeling op basis van hun eigendomspositie te beïnvloeden. Ontwikkelaars zouden dan in veel gevallen zelf de bestemming realiseren. (**Vraag 40.**) Als uitvloeisel van de Nota Grondbeleid is inmiddels onderzoek gaande naar de mogelijkheden voor het nemen van concurrentiebevorderende maatregelen op

ontwikkelingslocaties. Overigens kan er moeilijk gesproken worden over *de* effecten van *de* grondposities van marktpartijen op *de* Vinex-locaties. Effecten zijn zeer afhankelijk van het type afspraken dat de individuele gemeente met een marktpartij heeft gemaakt.

De wijze waarop gemeenten hun burgers bij de vaststelling van locaties en de te maken afspraken betrekken, is een duidelijke verantwoordelijkheid van de betrokken gemeenten. Het kabinet is van mening dat ten aanzien van het ontwikkelen van de Vinex-locaties in de Wet op de Ruimtelijke Ordening adequate inspraakmogelijkheden bestaan. (**Vraag 54.**) Toekomstige bewoners van specifieke locaties zijn daarbij niet als groep betrokken. Het is namelijk niet aan te geven wie de uiteindelijke kopers/ huurders van een Vinex-woning zullen zijn. Het kabinet is van mening dat via de huidige wijze van inspraak en het toezicht door de betrokken gemeenteraden de maatschappelijke doelen van Vinex-locaties voldoende gewaarborgd zijn.

Wel kan de gemeentelijke aanbestedingswijze van Vinex-locaties worden gezien. Wanneer ontwikkelaars grond in bezit hebben, kan dit leiden tot verkoop van de grond aan de gemeente met een ontwikkelingsrecht voor de verkoper (bouwclaim) of tot een situatie waarin de gemeente niet bij de grondtransacties betrokken is en slechts faciliterend optreedt. Het kabinet zal de mogelijkheden tot een *verplichte* openbare aanbesteding daarom betrekken in het lopende onderzoek naar concurrentiebevordering en daar eventueel consequenties uit trekken bij de voorbereiding van de aanbestedingswetgeving. Overigens maakt een verplichting tot marktselectie in concurrentie inbreuk op het zelfrealisatiebeginsel dat een fundamenteel onderdeel van het onteigeningsrecht is. Gemeenten die zelf kunnen beschikken over de grond kunnen er in beginsel ook nu al voor zorgen dat een groter aantal ontwikkelaars wordt ingeschakeld. (**Vraag 56.**)

De Enquêtecommissie stelt vast dat het Rijk geen opdrachtgever is bij de Vinex-locaties en dat sinds tientallen jaren de financiële inbreng van het Rijk bij het realiseren van nieuwe woningen sterk is verminderd. In de jaren '90 heeft een overdracht plaatsgevonden van de verantwoordelijkheden voor de uitvoering van een zeer omvangrijke woningbouwopgave aan het lokaal niveau. De risico's voor de grondexploitatie kwamen daarbij te liggen bij gemeenten en marktpartijen. Het Rijk heeft zich hierbij wel geïnteresseerd als investeringspartner, stimulator en dienstverlener aan gemeenten.

Het kabinet is van mening dat de ontwikkelingen rond Vinex-locaties op rijksniveau al intensief gemonitord en periodiek getoetst worden aan de oorspronkelijke doelstellingen van het Rijk. Een onderzoek naar de prijs/kwaliteitsverhouding, *uitsluitend* gebaseerd op de verschillen in bestaande eigendomsposities, wordt niet haalbaar geacht. Overwegingen hierbij zijn onder meer de verschillende soorten contracten die met ontwikkelaars gesloten zijn en de daarmee samenhangende vergelijkingsproblemen, de versturende invloed van autonome prijsontwikkelingen in de woningmarkt en de wijzigingen en bijstellingen van de woningbouw-programmering gedurende de ontwikkeling van een woningbouwlocatie. (**Vraag 57.**)

8. BEANTWOORDING OVERIGE VRAGEN

Vraag 1 (kamerstuk 28 244-6)

Bent u van mening dat overheden die gedupeerd zijn niet moeten wachten op een eventuele actie van het Openbaar Ministerie (OM), maar dat zij zelf actie moeten ondernemen tegen daarvoor in aanmerking komende bouwbedrijven? Zijn er, naast de gemeente Arnhem en Groot Salland, nog andere overheden die onderzoeken of er mogelijkheden zijn om geld terug te vorderen van de bouwbedrijven? Bent u van mening dat hier enige vorm van coördinatie en (juridische) uitwisseling van ervaring en deskundigheid geboden is? Zo ja, hoe stelt ze zich dat voor?

Op dit moment is nog niet eenduidig aan te geven wat de meest geëigende weg is voor gemeenten en andere overheden die zich gedupeerd achten, om terugvorderingen te realiseren. Er zijn meerdere overheden die de mogelijkheden daartoe onderzoeken. Een en ander dient zeker bezien te worden in samenhang met de procedures die gevoerd worden door het Openbaar Ministerie (OM) en de Nederlandse mededingingsautoriteit (NMa). De minister van BZK zal in overleg treden met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) om te bezien of daarbij vormen van coördinatie of ondersteuning door de VNG wenselijk zijn.

Vraag 1 (Kamerstuk nr. 28 244-8)

Of projecten onder de Europese regelgeving vallen, is soms niet duidelijk. Moeten gebouwen in de gezondheidszorg (bijvoorbeeld ziekenhuizen) Europees aanbesteed worden?

De aanbesteding van intramurale zorginstellingen (bijvoorbeeld ziekenhuizen), valt onder de reikwijdte van de Wet ziekenhuisvoorzieningen (WZV) en vindt plaats nadát een WZV-vergunning is verleend door het College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen (CBZ). Het hiervoor gebruikte aanbestedingsbeleid ligt vast in de circulaire van de minister van VWS van 23 december 1996 (FBZ/PBIZ-96621), verlengd bij de circulaire van 23 september 2002 (Z/PB-2321584). In deze circulaire zijn alle instellingen voor gezondheidszorg erop gewezen dat zij zelf dienen te bepalen of zij aan de hand van de in de Europese richtlijn vermelde criteria moeten aanbesteden. Voor de academische ziekenhuizen geldt, gegeven de plaats binnen het wettelijk systeem en de daarmee samenhangende bijdrage van het Rijk, dat te allen tijde de Europese aanbestedings-regelgeving van toepassing is.

Vraag 1 (Kamerstuk nr. 28 244-9)

Op welke wijze zult u onderzoek naar bouwfraude inclusief privé-verrijking bij woningbouwverenigingen en vergroting van de integriteit bij woningbouwverenigingen entameren?

In 2001 heeft de minister van VROM een onderzoek naar de interne controle en de administratieve organisatie bij woningbouworganisaties geëntameerd. Hieruit kwam naar voren dat (kleine) corporaties vooral risico's lopen ten aanzien van hun administratieve organisatie en interne controle (AO/IC). Ook lagen bij veel woningcorporaties de aanbestedingsprocedures onvoldoende vast of brachten deze risico's met zich mee. Het interne toezicht bleek vaak onvoldoende gewaarborgd. Om die reden is de minister van VROM, zoals gemeld bij brief van 16 december 2002¹, voornemens in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) expliciet op te nemen, dat het interne toezichtsorgaan (integriteits-)richtlijnen geeft voor de interne bedrijfsvoering. Gezien deze recente

¹ Kamerstuk II, 2002–2003 28 691, nr. 3.

activiteiten ligt op dit moment een nieuw algemeen onderzoek niet in de rede. Indien er overigens nadere signalen komen dat er bij enige woningbouwvereniging sprake zou zijn van zelfverrijking, fraude of iets dergelijks dan zal door de VROM opsporings- en inlichtingendienst uiteraard een specifiek onderzoek worden verricht.

Vraag 2 (kamerstuk 28 244-6)

De hamvraag «hoeveel hebben de prijsafspraken in de bouw de belastingbetaler gekost, en krijgt de benadeelde burger zijn geld terug» heeft de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid (Enquêtecommissie) niet beantwoord. Bent u voornemens deze vraag nog verder te onderzoeken? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kan daarbij een onderscheid worden gemaakt tussen schade die door de overheid rechtstreeks als opdrachtgever is geleden, en schade die kopers van woningen in de Vinex-wijken is berokkend?

De totale schade die de overheid heeft geleden als gevolg van de prijsafspraken zal nooit precies zijn vast te stellen. Gegevens over prijsafspraken die de overheid inmiddels in handen heeft, waaronder de schaduwboekhouding van de heer Bos en in beslag genomen administraties, worden onderzocht door de Nederlandse Mededingingsautoriteit en het Openbaar Ministerie. Indien op basis van deze onderzoeken vastgesteld en bewezen kan worden dat bij de aanbesteding of uitvoering van bepaalde bouwopdrachten ongeoorloofde prijsafspraken zijn gemaakt, zal het ten aanzien van deze individuele gevallen *wellicht* mogelijk zijn een schatting te maken van het prijsopdrijvend effect en van de eventuele schade die de opdrachtgever bij dat werk heeft geleden.

Vooralsnog wacht het kabinet de resultaten van de onderzoeken door de NMa en het OM af. Aan de hand van deze resultaten zal het kabinet bepalen of het ten aanzien van individuele bouwopdrachten uit het verleden mogelijk is een berekening te maken van de geleden schade en of die schade alsnog verhaald kan worden.

Voor de beantwoording van de vraag over de Vinex-locaties wordt verwezen naar paragraaf 7.1 van deze kabinetsreactie.

Vraag 8

De Enquêtecommissie beveelt een snelle afwikkeling van zaken aan, en roept op een advocatenparadijs te voorkomen. Wat stelt u zich voor ten aanzien van een mogelijke bespoediging van de rechtsgang in deze?

Het kabinet is van mening dat het recht zijn loop moet hebben en dat deze zaken conform de reguliere mededingingsrechtelijke weg dienen te worden afgehandeld. Daarin past geen schikking voor de hele sector als een soort generale aflaat. Zoals aangegeven in paragraaf 6.3.3 roept het kabinet de bouwnijverheid op haar volledige medewerking aan het onderzoek van de NMa te verlenen, opdat na afronding van alle procedures de sector snel uit de schaduw van het verleden kan treden.

Vraag 9

De Enquêtecommissie heeft aan de hand van 211 mislukte openbare aanbestedingen een beoogd ophoogpercentage berekend van 8,8%. Wat bent u van plan te doen met deze conclusie van de Enquêtecommissie?

Uit het door de Enquêtecommissie berekende percentage van 8,8 kan het kabinet geen andere (lees: verdergaande) conclusie trekken dan de Commissie zelf in haar rapport heeft gedaan. Zoals reeds in paragraaf 3.2 van deze kabinetsreactie is aangegeven, vormden de onderzochte

gevallen een selecte steekproef. De gemiddelde prijsopdrijving *in deze gevallen* kon daarom geen onderbouwde schatting opleveren voor de in geld uitgedrukte totale omvang van de onregelmatigheden. Wel heeft de Commissie aannemelijk gemaakt dat de structureel opgetreden kartelvorming in het algemeen ook heeft geleid tot feitelijke prijsverhoging.

Vraag 17

Heeft u de indruk dat de bouwsector zijn invloed aanwendt om de gezamenlijke bouwcapaciteit ten volle te laten benutten door de overheid? Met andere woorden, welke rol speelt de bouwsector bij de besluitvorming voorafgaand aan grote bouwprojecten?

De bouwsector levert altijd zijn inbreng bij debatten over besluitvorming inzake grote infrastructuurprojecten. Dit gebeurt onder andere in contacten met de ministers en de leden van de Tweede Kamer die met deze materie zijn belast. Net als andere belangenbehartigers (bijvoorbeeld de milieubeweging) tracht de bouwsector zijn invloed aan te wenden om in zijn ogen goede oplossingen gerealiseerd te krijgen. Deze oplossingen zullen in zekere zin samenhangen met de optimale inzet van bouwcapaciteit die in de sector aanwezig is. De bouwsector levert in die zin dus haar inbreng in de discussie. Besluitvorming en de democratische legitimatie van (grootschalige) projecten vindt echter altijd plaats na discussie hierover tussen Ministers en Tweede Kamer en vervolgens via de vaststelling van diverse begrotingen zoals die van Verkeer en Waterstaat en het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT). Ook de (tracé-)MER-procedure biedt in dit verband voldoende garantie dat de besluitvorming over grote projecten door de Minister van Verkeer en Waterstaat, in overeenstemming met de minister van VROM, via een zorgvuldige en democratische procedure plaatsvindt.

Vraag 21

In hoeverre heeft de overheid in het verleden combinaties voorgeschreven en in hoeverre bestaan deze combinaties nog? Bent u van plan om deze combinaties zo spoedig mogelijk te beëindigen? Zo ja, hoe?

Het Rijk had en heeft als beleid geen combinaties voor te schrijven. Wel wordt bij uitzondering, indien strikt noodzakelijk voor de uitvoering van het werk vanwege specialistische, technische kennis of intellectuele eigendomsrechten, een onderaannemer voorgeschreven. Gezien dit antwoord zijn de overige subvragen, over het beëindigen van de veronderstelde combinaties, niet van toepassing.

Vraag 24

Op welke wijze wordt in de contactvorming bij adviserende partijen (inclusief Architecten) belangenverstremgeling tegengegaan en strafbaar gesteld?

Belangenverstremgeling in de contacten tussen adviserende partijen en andere betrokkenen bij aanbestedings- en bouwopdrachten is ongewenst vanuit een oogpunt van transparantie en rolverdeling, maar is op zichzelf niet strafbaar. Slechts indien zich in de contacten feiten voordoen die door een wettelijke bepaling strafbaar zijn gesteld, men kan hierbij denken aan bijvoorbeeld (poging tot) omkoping, kan het Openbaar Ministerie overgaan tot strafrechtelijk onderzoek en vervolging.

Vraag 34

Hoe kan naar uw oordeel de door de Enquêtecommissie voorgestelde «nieuwe zakelijkheid» in praktijk worden gebracht, daar waar in de uitvoering van bijvoorbeeld het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) nadrukkelijk een intensivering van publiek-private samenwerking (PPS) wordt beoogd?

Bij de nu toegepaste vormen van PPS worden contractueel vastgelegde afspraken gemaakt over de *verdeling* van verantwoordelijkheden en risico's. Daarvoor is het mogelijk publieke en private belangen op een zakelijke manier te verbinden zonder dat een onduidelijke vermenging van beide ontstaat.

Bij een PPS-concessie in de vorm van een zogenaamd DBFM- of DBFO-contract (design, build, finance and maintenance of operations)¹ bepaalt de overheid vanuit haar publieke verantwoordelijkheid welke dienst (of product) aangeboden wordt en binnen welke randvoorwaarden de dienst tot stand moet komen. De private sector is verantwoordelijk om binnen de gestelde randvoorwaarden te bepalen *hoe* deze dienst geleverd gaat worden. Omdat de overheid niet voorschrijft hoe de private partijen de dienst moeten leveren, krijgen zij de ruimte om met slimmere en betere oplossingen te komen, waardoor de dienst voor minder geld geleverd kan worden, of van een betere kwaliteit is.

De andere vorm van PPS is de samenwerking in een apart organisatorisch verband waar verschillende projecten met elkaar worden geïntegreerd. Gedacht kan worden aan de combinatie van de ontwikkeling van groenprojecten met vastgoed, maar ook aan gebiedsontwikkeling, gecombineerd met infrastructuur. Doel van deze vorm van PPS is te komen tot integrale planontwikkeling, planoptimalisatie en financiële verevening tussen rendabele en onrendabele onderdelen van het totale project. Ook in deze samenwerkingsvorm is het goed mogelijk om te komen tot een duidelijke verdeling van taken, verantwoordelijkheden en risico's. In de brief aan de Tweede Kamer over de PPS-actieplannen² heeft het kabinet aangegeven dat het op dit moment onderzoekt wat de rol van het Rijk zou moeten zijn in dit soort samenwerkingsverbanden. In dit onderzoek zullen de aanbevelingen van de Enquêtecommissie een belangrijke rol spelen.

Vraag 39

De Enquêtecommissie heeft geconstateerd dat er aanleiding is voor nader onderzoek naar de opsporing van explosieven. Hoe gaat u hier concreet invulling aan geven?

De Enquêtecommissie adviseert een onderzoek te laten doen naar marktwerking, marktverdeling, prijsopdrijving en kartelvorming bij de opsporing van explosieven uit de Tweede Wereldoorlog. Aangezien de gemeenten verantwoordelijk zijn voor alle beslissingen die genomen worden bij de keuze van het bedrijf dat wordt ingeschakeld bij het opsporen van explosieven, wordt over dit advies overleg gevoerd met de VNG. De werking en toepassing van het Bijdragebesluit en de rol van de betreffende overheidsinstellingen worden bij de gesprekken betrokken. De betrokken rijksoverheidsinstellingen zijn het ministerie van BZK, als verantwoordelijke voor de regelgeving en uitvoerder van het Bijdragebesluit, en de Explosieven Opruimings Dienst (EOD) van het ministerie van Defensie, als opspoorder van explosieven. Het ruimen (onschadelijk maken en vernietigen van explosieven) is een exclusieve taak van de EOD, maar voor opsporingswerkzaamheden is de EOD een marktpartij.

¹ Bij een DBFM- of DBFO-contract worden een aantal onderdelen van het productieproces (of waardeketen) geïntegreerd (verticaal) en in één contract aanbesteed. Dit betekent dat ontwerp, bouw, onderhoud, financiering en eventueel exploitatie en facilitair management worden geïntegreerd in één contract.

² Kamerstukken II, 28 753, nr. 1.

Om de markt transparanter te maken heeft het ministerie van BZK samen met het ministerie van SZW contacten gelegd met de VNG en de brancheverenigingen van opsporingsbedrijven, VIANED en VEO, om te komen tot een brancherichtlijn op basis van de Arbowetgeving. Het ministerie van Defensie is hierbij betrokken vanwege de positie van de EOD. Daarmee kunnen gemeenten een eenvoudig overzicht verkrijgen van alle gekwalificeerde opsporingsbedrijven. De brancherichtlijn zal nog dit jaar tot stand komen.

Vraag 42

Vanaf 1992 was helder dat de bestaande kartelvormen niet meer door de Europese beugel konden. Waarom heeft de overheid als opdrachtgever en als toezichthouder niet adequaat opgetreden om een omslag te bewerken, die paste binnen de geldende wet- en regelgeving?

Zoals staat beschreven in paragraaf 6.3 heeft het kabinet in de periode tussen 1992 (verbod van de Uniforme Prijsregelende Reglementen van de SPO) en 1998 (inwerkingtreding Mededingingswet) diverse initiatieven ondernomen om tot een betere regulering van de bouwsector te komen. De handhaving door de ECD van de Wet op de Economische Mededinging werd fors versterkt (uitbreiding personele capaciteit in 1993; aanpassing van de wet zelf in 1995). Daarnaast werd in 1994 de regelgeving in de bouwsector (het Besluit Marktverdelingsregelingen en het Besluit Mededingingsregelingen) aangepast aan de uitspraak van de Europese Commissie (waarmee horizontale prijsbinding en marktverdeling generiek onverbindend worden verklaard). Ook wordt in die periode de Mededingingswet van 1998 voorbereid. Zoals in paragraaf 3.1 van deze kabinetsreactie is aangegeven, heeft de overheid achteraf gezien te lang gedacht dat deze aanpassingen voldoende waren om de praktijk van prijsafspraken tussen aannemers te beëindigen. Dat gold ook voor de overheid in de rol van (kritisch) opdrachtgever. Mede daarom wil het kabinet de verschillende overheidsrollen scherper scheiden.

Vraag 45

Op welke wijze zouden «extraatjes» (zoals kunstwerken) die nu als cadeau door aannemers gefinancierd worden, en die eigenlijk niet op die manier gefinancierd zouden moeten worden, in de toekomst op een nette manier geregeld kunnen worden?

Het kabinet is van mening dat van «extraatjes» zoals bedoeld in de vraag uit den boze zijn. De overheid kan een geschenk in dank aanvaarden, wanneer de schenking op geen enkele manier aan de orde is geweest bij onderhandelingen over het betreffende werk of wanneer er anderszins geen tegenprestatie tegenover staat. Het kabinet zal derhalve ook geen methode ontwikkelen om de bedoelde extraatjes op een «nette» manier te regelen.

Vraag 46

Welk ministerie was het coördinerende en uiteindelijk verantwoordelijke ministerie voor de totstandkoming van de UAR? Waarom was het dit ministerie? Waarom was het ministerie van VWS hier niet bij betrokken?

De Uniforme Aanbestedingsreglementen vormen een geheel van zelfbindende aanbestedingsregels voor zowel Europese aanbestedingen als aanbestedingen die liggen onder het drempelbedrag. De zelfbinding geldt voor de departementen van Verkeer en Waterstaat, Defensie en VROM. De regels zijn gezamenlijk door de betrokken departementen, in samenspraak

met andere overheden en het bouwbedrijfsleven, opgesteld onder de coördinerende verantwoordelijkheid van de minister van VROM.

De minister van VROM is thans tevens coördinerend minister voor de bouw; daarom is de totstandkoming van de aanbestedingsreglementen door hem gecoördineerd.

Het ministerie van VWS was hierbij niet betrokken, omdat het geen «aanbestedend departement» is dat uit hoofde van zijn taak en onder eigen verantwoordelijkheid bouwaanbestedingen organiseert. Overigens heeft ook de minister van LNV, wiens ministerie wel gerekend wordt tot de aanbestedende departementen, het UAR niet ondertekend.

Vraag 47

Uit het rapport blijkt een algemene laconieke houding bij bewindslieden en kamerleden ten aanzien van het onderzoeken van signalen over mogelijke misstanden. Welke maatregelen stelt u voor om dergelijke vrijblijvendheid en inactiviteit te beteugelen?

De Enquêtecommissie stelt dat signalen over mogelijke misstanden en onregelmatigheden niet altijd de aandacht hebben gekregen die ze verdienen. Het kabinet is van mening dat in specifieke gevallen inderdaad alerter gereageerd had kunnen worden. Er bestond tot voor kort echter geen beeld van een structurele kartelvorming. De afzonderlijke signalen werden als incidenten gezien en de sector is – achteraf ten onrechte – benaderd op basis van vertrouwen.

Vraag	Zie hoofdstuk
1. Bent u van mening dat overheden die gedupeerd zijn niet moeten wachten op een eventuele actie van het Openbaar Ministerie (OM), maar dat zij zelf actie moeten ondernemen tegen daarvoor in aanmerking komende bouwbedrijven? Zijn er, naast de gemeente Arnhem en Groot Salland, nog andere overheden die onderzoeken of er mogelijkheden zijn om geld terug te vorderen van de bouwbedrijven? Bent u van mening dat hier enige vorm van coördinatie en (juridische) uitwisseling van ervaring en deskundigheid geboden is? Zo ja, hoe stelt ze zich dat voor?	8
2. De hamvraag «hoeveel hebben de prijsafspraken in de bouw de belastingbetaler gekost, en krijgt de benadeelde burger zijn geld terug» heeft de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid (enquêtecommissie) niet beantwoord. Bent u voornemens deze vraag nog verder te onderzoeken? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kan daarbij een onderscheid worden gemaakt tussen schade die door de overheid rechtstreeks als opdrachtgever is geleden, en schade die kopers van woningen in de Vinex-wijken is berokkend?	7.1 & 8
3. Heeft u er vertrouwen in dat de bouwwereld tot verandering in staat is en over een zelfreinigend vermogen beschikt? Zo niet, onder welke voorwaarden zal dat vertrouwen weer gaan ontstaan?	2.5
4. De bestuurders van bouwondernemingen krijgen veel kritiek van de enquêtecommissie vanwege te veel passief gedrag. Hoe oordeelt u over de sanctiemogelijkheden ten aanzien van de hoogste managers? Welke beleids- en wetswijzigingen acht u in dit verband noodzakelijk?	6.3
5. Vindt u dat de positie van werknemers, die misstanden in de eigen organisatie publiek maken (klokkenluiders), voldoende is gewaarborgd? Zo niet, hoe zou daar verder invulling aan moeten worden gegeven?	5.3
6. Deelt u de visie van de enquêtecommissie om de minister van VROM voor het bouwbeleid verantwoordelijk te maken?	2.4
7. De eerste opdracht van de coördinerende bouwminister is volgens de enquêtecommissie het revitaliseren van het bouwbeleid om de bouwnijverheid de komende jaren weer een positief perspectief te bieden. Een denktank, vergelijkbaar met het Britse «Rethinking Construction» zou een voorbeeld kunnen zijn. Deelt u deze visie? Zo ja, hoe stelt u zich een dergelijke denktank voor?	2.5
8. De enquêtecommissie beveelt een snelle afwikkeling van zaken aan, en roept op een advocatenparadijs te voorkomen. Wat stelt u zich voor ten aanzien van een mogelijke bespoediging van de rechtsgang in deze?	8
9. De enquêtecommissie heeft aan de hand van 211 mislukte openbare aanbestedingen een beoogd ophoogpercentage berekend van 8,8%. Wat bent u van plan te doen met deze conclusie van de enquêtecommissie?	8
10. Bent u van mening dat combinatievorming in de bouw wél kan plaatsvinden indien voor het werk een specialisme nodig is, belangrijke technische capaciteit noodzakelijk is die beter met andere bedrijven kan worden gedeeld, bij andere bedrijven capaciteit beschikbaar is waarvan het voordelig/ economisch nuttig is om deze in te schakelen, technisch risico wordt gespreid, financieel draagvlak wordt verbreed, lokale marktkennis is vereist en de opdrachtgever wenst dat bedrijven een combinatie vormen?	3.2
11. Kunt u aangeven op welke punten de op basis van de Mededingingswet gegeven vrijstelling van bouwcombinaties moet worden aangepast?	6.3
12. Kunt u aangeven welke mogelijkheden er zijn om bouwbedrijven te verplichten een gedragscode in te voeren?	2.5
13. Waar en op welke wijze moeten aanbestedingsregels in de toekomst worden vastgelegd? Welke instantie wordt met het toezicht op de naleving van die regels belast? Deelt u de conclusie van de enquêtecommissie dat alle aanbestedende overheden en hun diensten aan een nieuwe aanbestedingswet gebonden zullen zijn?	3.1
14. Welke maatregelen overweegt u ter bevordering van de door de enquêtecommissie bepleite transparantie en vergelijkbaarheid van ramingen van opdrachtgevers en offerteprijzen van opdrachtnemers?	3.1 & 3.2
15. Bent u van mening dat gezien de kritische reactie van de enquêtecommissie met betrekking tot de bruikbaarheid van de Wet Bevordering integriteitbeoordelingen (Wet Bibob), de invoering van deze wet moet worden heroverwogen?	4.2
16. Kan de Kamer voor het zomerreces het resultaat verwachten van het overleg tussen regering en bedrijfstak over de aanbevelingen van de enquêtecommissie met betrekking tot zakelijkere verhoudingen tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers?	2.3
17. Heeft u de indruk dat de bouwsector zijn invloed aanwent om de gezamenlijke bouwcapaciteit ten volle te laten benutten door de overheid? Met andere woorden, welke rol speelt de bouwsector bij de besluitvorming voorafgaand aan grote bouwprojecten?	8
18. Zijn er nog voldoende mensen (calculatoren) in Nederland die een kwalitatief goede raming kunnen maken? Neemt deze vakkennis af? Worden er voldoende mensen opgeleid? Zo niet, wat is bent u voornemens hier aan te doen?	3.3
19. Worden er bij overheden standaarduitzonderingen op het Uniform Aanbestedingsreglement (UAR) gemaakt? Indien niet, kan de evaluatie en aanpassing van de UAR nog tot 2003 wachten? Zult u de standaarduitzonderingen van sommige adviesbureaus bij de evaluatie betrekken?	3.1
20. Is het waar dat de budgetten voor toezicht de laatste jaren verminderd zijn doordat de budgetten voor directiekosten verminderd zijn en binnen de directiekosten de budgetten voor de eerste fasen van het bouwtraject vergroot zijn ten koste van het toezicht tijdens de uitvoering? Bent u van plan de budgetten voor toezicht weer op het oude niveau te brengen?	3.3
21. In hoeverre heeft de overheid in het verleden combinaties voorgeschreven en in hoeverre bestaan deze combinaties nog? Bent u van plan om deze combinaties zo spoedig mogelijk te beëindigen? Zo ja, hoe?	8
22. Zijn er analyses gemaakt over vergelijkingen tussen directiebegrotingen, aanbestedingsprijzen en eindafrekeningen? Wordt bij de bepaling van directiebegrotingen bij de overheid rekening gehouden met de marktontwikkelingen conform de aanbestedingsprijzen of met de prijzen conform de eindafrekening?	3.3
23. Zou volgens u ook onderzoek gedaan moeten worden naar aanbestedingen van automatisering en adviseurs? Zo ja, op welke wijze zal u dit oppakken?	3.2
24. Op welke wijze wordt in de contractvorming bij adviserende partijen (inclusief architecten) belangenverstrengeling tegengegaan en strafbaar gesteld?	8

Vraag		Zie hoofdstuk
25.	De uiteindelijke kosten van grote projecten blijken in het algemeen zeer ver te liggen van de prijs die tijdens de politieke besluitvorming wordt voorgesteld. Om politieke redenen (prijs kan lager worden voorgesteld) worden risico's vaak niet meegenomen. Kunt u aangeven hoe u hier tegenover staat? Zouden risico's niet per definitie tijdens de besluitvorming moeten worden meegenomen, dit om verrassingen te voorkomen?	3.2
26.	Wanneer stelt u adviserende partijen aansprakelijk? Hoe vaak is dit de afgelopen jaren gebeurd?	3.3
27.	De Europese Enquêtecommissie heeft niet ingegrepen na signalering van de Samenwerkende Prijsregelende Organisaties (SPO) in Nederland. Waarom is dit niet gebeurd?	3.1
28.	Is de overheid bereid de post algemene kosten te laten verhogen zodat de kosten voor het maken van offertes uit de post algemene kosten betaald kunnen worden?	3.1
29.	Op welke wijze wordt gecontroleerd of zou gecontroleerd moeten worden dat bij (Europese) aanbesteding de criteria niet zodanig worden gesteld dat slechts een of twee partijen kunnen inschrijven?	3.2
30.	In hoeverre kunnen aannemers via openbare gegevens de directiebegrotingen achterhalen (legeskosten, gereserveerde posten in jaarbegrotingen gemeenten en andere overheden, normkosten bij nieuwbouw, etc.)? Gaat u hier iets aan doen?	3.3
31.	Bent u van plan om een scheiding tussen accountants en adviseurs voor te schrijven zoals dat in sommige andere landen thans het geval is?	6.4
32.	Welke initiatieven gaat u nemen om het vertrouwen in de beroepsgroep accountants te herstellen?	6.4
33.	De enquêtecommissie acht het onwenselijk dat de private forensisch accountant onderzoeken uitvoert bij controleklanten van zijn kantoor. Het onderzoek dat PriceWaterhouseCoopers (PWC) in het kader van de installatiebranche heeft uitgevoerd en het onderzoek van KPMG Forensic Accounting bij Koop Tjuchem, zijn naar de mening van enquêtecommissie voorbeelden van hoe het niet moet. Forensisch accountants hebben geen vergunningplicht en ook zijn hun bevoegdheden niet afgebakend of in kaart gebracht. Wat gaat u doen om hierin te voorzien? Bent u van plan om het advies van de enquêtecommissie, om te verbieden dat accountantsfirma's forensisch onderzoek uitvoeren indien de klant reeds controleklant is van hetzelfde accountantskantoor, op te volgen?	6.4
34.	Hoe kan naar uw oordeel de door de enquêtecommissie voorgestelde «nieuwe zakelijkheid» in praktijk worden gebracht, daar waar in de uitvoering van bijvoorbeeld het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) nadrukkelijk een intensivering van publiek-private samenwerking (PPS) wordt beoogd?	8
35.	Bent u van plan om voor de betreffende afdelingen potjes voor lunches, congressen en reizen met een zakelijk karakter groter te maken, zodat ambtenaren niet meer in verleiding komen om omgekocht te worden en toch de noodzakelijke kennis blijven opdoen?	5.3
36.	Op welke wijze gaat het nieuwe beleid inzake integriteit doorgevoerd worden?	5.3
37.	Binnen de enquêtecommissie is in verhouding bijzonder weinig aandacht besteed aan de woningbouw en utiliteitsbouw, dit in tegenstelling tot de grond-, weg-, en waterbouwkundige werken. Nader onderzoek naar deze sector ligt voor de hand. Gaat u dit doen? En op welke wijze?	2.2
38.	Bent u voornemens de Raad van Arbitrage uit de UAR te schrappen als arbiter c.q. de Raad van Arbitrage op te laten heffen? Zo niet, bent u van plan om de samenstelling van de Raad van Arbitrage per onmiddellijk te laten wijzigen?	3.1
39.	De enquêtecommissie heeft geconstateerd dat er aanleiding is voor nader onderzoek naar de opsporing van explosieven. Hoe gaat u hier concreet invulling aan geven?	8
40.	Bent u van plan om maatregelen te nemen zodat verkoop van grond in ruil voor ontwikkelingsrechten wordt tegengegaan?	7.2
41.	Bent u van plan om te zorgen dat gemeenten voldoende kennis krijgen om tegenspel te bieden aan de goed georganiseerde marktpartijen? Zo ja, op welke wijze?	7.2
42.	Vanaf 1992 was helder dat de bestaande kartelvormen niet meer door de Europese beugel konden. Waarom heeft de overheid als opdrachtgever en als toezichthouder niet adequaat opgetreden om een omslag te bewerken, die paste binnen de geldende wet- en regelgeving?	8
43.	Waarom wordt bij niet-Europese aanbestedingen niet de regel gesteld dat er slechts één bedrijf van een eigenaar kan meedingen naar de opdracht?	3.2
44.	Op welke wijze houdt de overheid rekening met het in de tijd spreiden van de uitvoering van grote infrastructurele werken? Gaat dit in de toekomst gewijzigd worden?	8
45.	Op welke wijze zouden «extraatjes» (zoals kunstwerken) die nu als cadeau door aannemers gefinancierd worden, en die eigenlijk niet op die manier gefinancierd zouden moeten worden, in de toekomst op een nette manier geregeld kunnen worden?	8
46.	Welk ministerie was het coördinerende en uiteindelijk verantwoordelijke ministerie voor de totstandkoming van de UAR? Waarom was het dit ministerie? Waarom was het ministerie van VWS hier niet bij betrokken?	8
47.	Uit het rapport blijkt een algemene laconieke houding bij bewindslieden en kamerleden ten aanzien van het onderzoeken van signalen over mogelijke misstanden. Welke maatregelen stelt u voor om dergelijke vrijblijvendheid en inactiviteit te beteugelen?	8
48.	Zijn de adviesbureaus die een aanbesteding regelden waarbij kartelvorming plaatsvond, aansprakelijk gesteld? Zo nee, waarom niet?	3.3
49.	De Wet Bibob sluit niet aan bij het begrippenkader en de voorwaarden van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Welke actie is in deze te nemen? Zou de wet geheel weg moeten?	4.2
50.	Hoeveel prioriteit krijgt op dit moment de aanpak van het onderzoek naar onregelmatigheden binnen de bouwnijverheid, gelet op het feit dat het aantal corruptieonderzoeken dat door het OM in behandeling is genomen zo gering is?	6.2 & 6.3
51.	Omdat de Vinex een aanbiedersmarkt is, zou extra aandacht voor de belangen van de woonconsument op zijn plaats zijn. Immers, volgens de enquêtecommissie wordt de prijs van onvolkomen marktwerking door de koper betaald. Indien de kopers in de Vinex-wijken te veel hebben betaald voor een koopwoning, acht u het dan mogelijk dat de kopers het eventueel teveel betaalde terug kunnen vorderen?	7.1
52.	Heeft het OM voldoende kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit om financieel-economische onregelmatigheden doeltreffend te vervolgen?	6.2
53.	Hoe is verklaarbaar, na meerdere incidenten in de afgelopen jaren, dat de communicatie tussen OM en de minister van Justitie gebreken blijft vertonen?	6.2

Vraag	Zie hoofdstuk
54. Burgers hebben op dit moment geen enkele inspraak bij de aanleg van Vinex-locaties. Bent u van mening dat dit prijsopdrijving in de hand werkt? Bent u van plan om burgers inspraak te geven bij Vinex-locaties?	7.2
55. De woningschaarste is zeer groot in Nederland. Mogelijkerwijs werkt dit fraude in de hand. Kunt u aangeven wat het plan van aanpak zal zijn om deze schaarste aan te pakken en dan met name de schaarste en ontoegankelijkheid voor starters?	7.1
56. Bent u van mening dat voor ontwikkelaars, die als gevolg van grondposities een bouwclaim hebben, een openbare aanbesteding verplicht zou moeten worden gesteld?	7.2
57. De gemeenten met Vinex-locaties die zelf kunnen beschikken over de grond, kennen een grotere variëteit in selectie van ontwikkelaars in vergelijking tot gemeenten met het bouwclaimmodel. Bent u bereid nader onderzoek te doen naar de effecten hiervan op de prijs/kwaliteitsverhouding? Zo nee, waarom niet?	7.2
58. De rol van klokkenluiders in de bouwfraude is een zeer belangrijke en tegelijkertijd weinig benijdenswaardige. Kunt u aangeven hoe dit kan worden verbeterd?	5.3
59. Hoe oordeelt u over deze aanbeveling van de enquêtecommissie om een openbare registratie aan te leggen van geconstateerde onregelmatigheden.? Wie is verantwoordelijk voor het initiatief en het beheer? Met wie behoort te worden samengewerkt? Klopt het dat het Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB) een inventarisatie maakt van alle bouwbedrijven die fraude hebben gepleegd? Zo ja, hoe zou dit zich moeten verhouden met het genoemde registratiesysteem?	4.1
60. Acht u bij de NMa een versterking van de personele capaciteit, verscherping van sancties en uitbreiding van opsporingsmogelijkheden wenselijk? Hoe verklaart u het feit dat de NMa de mogelijkheid van het opleggen van forse boetes nog nauwelijks heeft benut?	6.2 & 6.3
61. De enquêtecommissie oordeelt hard over de accountantsorganisaties. Zijn of worden er concrete juridische stappen ondernomen richting accountants? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waar bestaan die uit?	6.4
1. De overheid blijkt in de praktijk veel aanbestedingen in één keer op de markt te brengen, hetgeen de markt hevig verstoort. Ook blijkt de overheid in de eerste maanden van een nieuw jaar weinig aanbestedingen te doen. Ziet u mogelijkheden om deze grote marktverstoringen te voorkomen en ook om de cyclische werkloosheid in de bouwsector tegen te gaan? (Kamerstuk nr.28 244–7.)	3.2 & 8
1. Of projecten onder de Europese regelgeving vallen, is soms niet duidelijk. Moeten gebouwen in de gezondheidszorg (bijvoorbeeld ziekenhuizen) Europees aanbesteed worden? (Kamerstuk nr.28 244–8.)	8
1. Op welke wijze zult u onderzoek naar bouwfraude inclusief privé-verrijking bij woningbouwverenigingen en vergroting van de integriteit bij woningbouwverenigingen entameren? (Kamerstuk nr. 28 244–9.)	8