

51ste vergadering

Woensdag 19 maart 2003

Aanvang 10.40 uur

Voorzitter: Terpstra

Tegenwoordig zijn 103 leden, te weten:

Adelmund, Albayrak, Algra, Aptroot, Arib, Atsma, Van Baalen, Bakker, Van Beek, Blok, Blom, Van Bochove, Bos, Buijs, Bussemaker, Van de Camp, Cornielje, Çörüz, Crone, Van Dam, Depla, Van Dijken, Dijkma, Dijsselbloem, Dittrich, Douma, Dubbelboer, Duivesteijn, Duyvendak, Eurlings, Ferrier, Fierens, Giskes, De Haan, Van Haersma Buma, Halsema, Van der Ham, Hamer, Haverkamp, Van Heemst, Herben, Hermans, Hessels, Van Heteren, Hofstra, Ten Hoopen, Jager, Joldersma, Kalsbeek, Kant, Karimi, Koenders, Koopmans, Kraneveldt, De Krom, Kruijssen, Van der Laan, Mastwijk, Van Miltenburg, Mosterd, De Nerée tot Babberich, Van Nieuwenhoven, Noorman-den Uyl, Van Oerle-van der Horst, Oplaat, Örgü, Ormel, De Pater-van der Meer, Rietkerk, Rijpstra, Rouvoet, Rutte, Samsom, Schreijer-Pierik, Slob, Smeets, Smits, Spies, Van der Staaij, Straub, Stuurman, Terpstra, Tichelaar, Timmer, Tjon-A-Ten, Van Velzen, Vendrik, Verbeet, Verburg, Verdaas, Vergeer-Mudde, Vietsch, Van der Vlies, Vos, B.M. de Vries, J.M. de Vries, K.G. de Vries, Van Vroonhoven-Kok, Waalkens, Weisglas, Wilders, De Wit, en Zalm,

en mevrouw Van der Hoeven, minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, en mevrouw Nijs, staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

De **voorzitter**: Helaas zijn wij een beetje laat, doordat de voorzitter van

de enquêtecommissie wat vertraging ondervond in het openbaar vervoer.

Ik deel aan de Kamer mede dat zijn ingekomen berichten van verhandeling van de leden:

Van Lith, wegens verblijf buitenslands, ook morgen;

Van Ardenne-van der Hoeven, wegens verblijf buitenslands.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het rapport van de enquêtecommissie Bouwnijverheid (28244)**.

De **voorzitter**: Graag heet ik onze collega-leden van de enquêtecommissie Bouwnijverheid van harte welkom. Ik heet ook onze ex-leden welkom die weliswaar deel hebben uitgemaakt van de enquêtecommissie, maar thans de Kamer al hebben verlaten. Het is fijn dat u er bent en dat u in de loge de debatten zult meemaken.

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Depla** (PvdA): Voorzitter. Niemand heeft zich aan zijn rol gehouden. De checks and balances die corrigerend moeten werken als personen, bedrijven en instanties zich niet aan hun rol houden, hebben gefaald. De bouwsector heeft massaal in strijd met de wet onderhands het werk verdeeld. Dit heeft weer geleid tot prijsopdrijving en voor nieuwkomers op de markt werd het moeilijk om toe te treden.

Accountants stonden erbij, keken ernaar en sloten zo nu en dan ook nog hun ogen. Ook blijkt er sprake te zijn van een breed verbreide cultuur van smeren en fêteren. Toppen van bedrijven en overheidsdiensten waren bewust of onbewust niet op de hoogte van deze praktijk, waarvan iedereen in de sector wist dat het de normaalste zaak van de wereld was. Motieven zoals continuïteit van bedrijven en zorg voor innovatie waren de argumenten om massaal de wet te ontduiken. Dit is het weinig rooskleurige beeld dat de enquêtecommissie in haar uitstekende eindrapport schetst. De kwaliteit van het opdrachtgeverschap in de bouwwereld van de overheid was onder de maat, waardoor deze praktijken gemakkelijk konden blijven bestaan. Aan de ene kant schoot de kwaliteit van het toezicht van de NMa tot het OM tekort, zodat signalen over de bouwfraude te lang zijn genegeerd. Kansen om het aan te pakken, bijvoorbeeld rondom de Schipholtunnel en de schikking daarvan, zijn gemist. De bijbehorende smeer- en fêteercultuur is niet adequaat aangepakt. Op papier was er integriteitsbeleid, maar in de praktijk functioneerde dit onvoldoende. Bovendien gaven de toppen van de overheid en het bedrijfsleven niet het goede voorbeeld. Toenmalig minister Netelenbos gaat, terwijl zij al weet dat er problemen zijn, gewoon met Koops in gesprek en identificeert zich tot in de verhoeren met de commissie met de verhalen dat het slechts om pepnoten zou gaan. Oud-minister Jorritsma gaat met Koops vliegen naar het schaatsen en ambtenaren van Rijkswaterstaat gaan met Bos naar de hoeren. De top van het bedrijfsleven zegt niet te weten dat er een schaduwboekhouding zou bestaan.



De heer Depla (PvdA)

© M. Sablerolle – Gouda

Personen in de bouwwereld, bijvoorbeeld de voorzitter van de AVBB, die een positie hebben om de zaak aan de orde te stellen, hebben dit achterwege gelaten. Als individuen, klokkenluiders, hun verantwoordelijkheid niet hadden genomen, was het een en ander waarschijnlijk nog later, zo al ooit naar buiten gekomen.

De commissie legt scherp bloot wat er zich in de bouw heeft afgespeeld en wat de ingewijden allang wisten, maar wat zorgvuldig geheim is gehouden voor de buitenwereld. Daar is nu een einde aan gekomen. Degenen die twijfelden aan het nut van de enquête hebben dan ook ongelijk gekregen in onze ogen. Het oordeel van de PvdA over de conclusies en aanbevelingen van de enquêtecommissie is positief. Wij onderschrijven de conclusies en de meeste aanbevelingen. Een aantal aanbevelingen kan wat ons betreft iets scherper, maar daarover later meer. Ik wil eerst een paar vragen stellen naar aanleiding van de bevindingen van de enquête. Het eerste blokje vragen gaat over het verhalen van de schade. De commissie geeft in mijn ogen overtuigend aan dat het niet alleen om pepernoten gaat, maar ook om echt geld. Is de commissie, nu justitie en de NMa wel in beweging zijn gekomen, tevreden over de manier waarop deze

diensten de bedrijven aanpakken die over de schreef zijn gegaan?

Mijn volgende vraag is door de brief van afgelopen maandag enigszins achterhaald. Wij zouden het op prijs stellen als de Bosboekhouding openbaar werd gemaakt. Een belangrijk argument voor ons is dat het recht zijn loop moet krijgen en dat mensen en overheden die zich benadeeld voelen uiteindelijk hun recht kunnen halen. In de brief van de commissie staat dat argument niet. Heeft dat helemaal geen rol gespeeld?

De andere schaduwboekhoudingen maakt u niet openbaar, gezien de omstandigheden en argumenten die specifiek aan die administraties verbonden zouden zijn. Ik vond het een mooie zin, maar snapte het niet helemaal. Daar moet een hele wereld achter zitten. Kunt u er wat meer over vertellen?

Heeft de commissie het idee of en, zo ja, op welke schaal burgers in hun rol als opdrachtgever voor bouwprojecten het slachtoffer zijn geworden van prijsopdrijving door vooroverleg in de bouw?

Het lange tijd beperken van onderlinge concurrentie heeft de prijzen opgedreven en de innovatie geremd. Dat is tenminste de economische theorie. Zwakke bedrijven konden daardoor langer blijven bestaan. Aan die tijd is nu een einde gekomen. In combinatie

met de slechte conjunctuur loop je het risico dat de nieuwe aanbestedingspraktijken leiden tot een versnelde sanering, een soort achterstallig onderhoud; het klinkt wat cynisch in deze tijd. Klopt die redenering en kunt u die van commentaar voorzien?

Ik kom bij de rol van de toezichthouders. Bijna alle overheidstoezichthouders krijgen kritiek. Wat is volgens de commissie de verklaring hiervoor? Zijn het incidentele verklaringen of hebben wij met een structureel probleem te maken? Wat zijn die structurele problemen dan? Wij zullen het in dit huis ook nog over de onderwijsfraude hebben. Er is iets misgegaan bij de toezichthouders. Hebben wij nu het idee dat wij de analyse te pakken hebben en weten wat er aan de hand is? Dat is een voorwaarde om met goede oplossingen te komen.

Een ander punt is dat de commissie vrij mild oordeelt over het ministerie van Economische Zaken. Dat was en is echter verantwoordelijk voor de mededinging in Nederland. De kern van de parlementaire enquête is eigenlijk dat die mededinging en de bewaking daarvan hopeloos hebben gefaald. Waarom is het oordeel over Economische Zaken dan toch zo mild? Het is toch verantwoordelijk, eerst voor de Economische controledienst en later voor de NMa?

De FIOD heeft veel inzicht in onregelmatigheden. Heeft de commissie een meldplicht voor de FIOD van onregelmatigheden aan de NMa of het OM overwogen? Zij zien immers zoveel. Heeft u die gedachte gehad en, zo ja, wat zijn de argumenten geweest om die niet in de aanbevelingen te laten terugkomen?

Als ik het rapport goed begrijp, is er nog steeds geen einde gekomen aan de aftrekbaarheid van steekpenningen. Klopt dat? Is er zicht op dat dit op korte termijn afgelopen is?

Het interne toezicht is de verantwoordelijkheid van de raden van commissarissen, die als het goed is de accountants inhuren. Hoe oordeelt de commissie over de manier waarop deze schakel in het systeem zijn werk heeft gedaan? Is daarin volgens de commissie verandering gekomen sinds de enquête? De accountants hebben er behoorlijk van langs gekregen in het rapport. De raden van commissarissen huren de accountants in, want zij

Depla

zijn de interne toezichthouders. Hoe zit dat? Ik heb vaak het idee dat de directies de accountants inhuren en dat de raden van commissarissen er uiteindelijk vooral naar kijken.

De schikking van de Schipholtunnel is volgens de commissie een stapeling van misverstanden. Is dat nu echt zo? Waarom is de minister van Justitie zo terloops geïnformeerd door het college van procureurs-generaal? Dat zijn toch ook professionals? Zij weten toch ook dat zo'n grote schikking een politiek gevoelige zaak is? Waarom is de informatie dan toch zo gebrekkig aan de minister doorgegeven? Is het motief van het OM geweest om de minister zo weinig mogelijk last te bezorgen en zelf zo veel mogelijk de eigen gang te kunnen gaan? Wat is het oordeel van de commissie hierover? Het kan toch niet alleen gaan om een stapeling van misverstanden, want daar zijn de mensen te veel professionals voor. Daar moeten toch nog meer argumenten achter zitten. Overigens heeft de toenmalige minister Korthals onzes inziens terecht na het verschijnen van het rapport van de enquêtecommissie zijn consequenties verbonden aan het verkeerd informeren van de Kamer.

Ik kom bij de richtlijn aan het OM dat transacties van meer dan 50.000 euro moeten worden gemeld aan het college van procureurs-generaal. Die transacties worden dan in voorkomende gevallen gemeld aan de minister. Door schade en schande wijs geworden moeten dergelijke schikkingen allemaal worden gemeld aan de minister. Komt deze verandering van die interne instructie tegemoet aan de aanbevelingen en kritiek van de enquêtecommissie? De Bos-boekhouding was het bewijs dat er afspraken werden gemaakt tussen bedrijven. De Schipholtunnelfraude was het bewijs voor de uitvoering van zulke afspraken en het afdekken ervan. De verbinding tussen de Schipholfraude en de Bos-boekhouding gaf de overheid de gelegenheid haar vingers achter de bouwfraude te krijgen. Door het OM is die verbinding helaas niet gelegd. Had dit kunnen worden voorkomen als er een landelijk register was geweest met grote zaken, waardoor dergelijke verbindingen op hoger niveau wel gelegd zouden zijn en die kans niet gemist zou zijn?

De bouwfraude is aan het rollen gebracht door de klokkenluiders. De

commissie maakt apart melding van het belang daarvan. Heeft de commissie het idee dat de regelgeving om klokkenluiders te beschermen, adequaat is? Ik wil ook even stilstaan bij de rol van de volksvertegenwoordigers, in relatie tot de klokkenluiders. Als wij onze rol als volksvertegenwoordigers waar willen maken, moet het voor klokkenluiders vanzelfsprekend zijn dat zij bij ons terecht kunnen. In dit geval was dat het geval bij de collega's Leers en Van Gijzel. We kunnen die rol alleen geloofwaardig spelen als wij afstand weten te houden tot bestuurders. Mensen komen alleen maar naar volksvertegenwoordigers toe als zij zien dat er een duidelijke afstand bestaat tussen de volksvertegenwoordigers en bestuurders. Dat is voor bestuurders en volksvertegenwoordigers soms lastig, maar het is wel één van de essenties van het volksvertegenwoordigerschap. Deelt de commissie die opvatting?

De commissie beveelt aan, een eigen aanbestedingswet te maken op basis van Europese richtlijnen. Wij kunnen die aanbeveling steunen. Maar hoeveel andere Europese landen hebben een eigen nationale invulling gemaakt? Licht het zo voor de hand dat iedereen dat doet, of zijn wij straks de enigen die dat doet? Wat zijn de argumenten voor andere landen geweest om het niet te doen?

Het aantal ambtenaren dat strafrechtelijk over de schreef is gegaan, valt gelukkig mee. De commissie heeft veel mensen achter de schermen gesproken. Heeft de commissie het idee dat zij alles boven water heeft gekregen? Integriteitsproblemen bij de overheid blijken vooral regionaal geconcentreerd te zijn. Wat is de opvatting van de commissie over de verantwoordelijkheid van het desbetreffende management? Zou die verantwoordelijkheid in een actief integriteitsbeleid meer zichtbaar zijn gemaakt dan nu het geval is geweest?

Wat mij opviel, was dat heel veel hoge functionarissen tijdens de verhoren last hadden van geheugenverlies. Bij Srebrenica gebeurde iets vergelijkbaars. Heeft de commissie het idee dat zij altijd de waarheid heeft gehoord? Kan zij aangeven welke onderdelen zij nog nader zou willen uitzoeken, als zij daarvoor de tijd had gehad? Immers, de commissie heeft alles in vrij korte tijd boven tafel moeten halen en keuzes

moeten maken, terwijl tijdens de verhoren bleek dat veel mensen dingen vergeten zijn.

De structuurkenmerken in de bouw zien wij ook terug bij de semi-overheden, zoals ziekenhuizen en woningbouwcorporaties. In de medische wereld is paal en perk gesteld aan de cultuur van artsbezoekers. Is het daarom gewenst, ook onderzoek te doen naar kwetsbare sectoren bij de semi-overheid? Zijn er mechanismen aanwezig om structureel op zoek te gaan naar plekken binnen de (semi-)overheid, waar dit soort risico's bestaan?

De overheid is wakker geworden en actief aan het werk gegaan. De bouw is niet de enige sector met dit soort structuurkenmerken. Hoe gaat de overheid zelf op zoek naar dit soort misstanden? Of moeten we blijven wachten op de volgende wakkere journalist? Is er een bijzondere reden dat de commissie daarover geen aanbevelingen heeft gedaan, zo ja, welke zijn dat en zo nee, wat is de opvatting van de commissie daarover?

Heel Nederland, van bouwwereld tot regering, heeft zich verzet tegen de nieuwe Europese regels van het begin van de jaren negentig. Toen het werd verboden, is men ondergronds verder gegaan. Hoe groot acht de commissie de kans dat het nu anders zal gaan dan in het begin van de jaren negentig? Toen hadden we ook min of meer een "knip": een heldere uitspraak, waarin de praktijk werd verboden. Heeft de commissie aanwijzingen dat er inderdaad wordt gebroken met die praktijk uit het verleden?

De aanbestedingsenveloppen moeten eigenlijk allemaal open. Dan raak je namelijk alle aanbesteders kwijt die inschrijven om rechten op te bouwen. De spil waarom het draait, is het opbouwen van rechten om op die manier later weer aan de beurt te zijn om een opdracht te krijgen. Als je al die enveloppen openmaakt, is het niet meer interessant voor mensen die alleen maar meedoen om hun rechten op te bouwen. Ik snap ook wel dat de bouwwereld zich grote zorgen maken over het leuren met dat soort zaken, maar wat vindt de commissie van deze gedachte? Heeft zij daar niet over nagedacht, of juist wel? Ik ben benieuwd naar de argumenten.

Ik kom toe aan de aanbevelingen. De meeste daarvan wil de Partij van de Arbeid letterlijk overnemen. Ik wil

Depla

alleen stilstaan bij die aanbevelingen waarop ik iets heb aan te merken of aan te vullen. Een uitzondering vormt de eerste aanbeveling, die onze volledige steun heeft. Deze aanbeveling vormt de kern van de zaak: de verhouding tussen overheid en bouwnijverheid dient in de toekomst te worden gekenmerkt door "nieuwe zakelijkheid". Eenieder moet zich gewoon weer aan zijn rol gaan houden. Expliciet wordt opgemerkt dat uit een oogpunt van mededinging de bouwnijverheid geen aparte status meer heeft. In de bouw zijn eerlijke concurrentie en gezonde marktwerking eveneens het uitgangspunt, aldus de commissie.

In de aanloop van het debat ben ik benaderd door installateurs, aannemers, kortom door heel de wereld. Zij wilden nogmaals uitleggen waarom het verboden systeem toch zo'n goed systeem was, dat zou leiden tot een eerlijke marktverdeling. Verder zou het beter zijn voor de continuïteit van bedrijven en voor alle betrokken werknemers. Dat in de ogen van toch nog veel mensen in de bouw geweldige systeem wordt nu kapot gemaakt. Allereerst lees ik in de conclusies van de commissie dat het niet alleen ging om het veiligstellen van de continuïteit. Immers, de pepernoten waren echt geld, en de prijsopdriving was niet niks, maar het gevolg van het systeem. Maar los daarvan: in een rechtsstaat kan het niet zo zijn dat individuen en bedrijven de wet eigenhandig opzij zetten, omdat zij in hun eigen ogen daarvoor goede motieven hebben. Als iedereen dat doet, is dat het einde van de rechtsstaat en van een ordentelijke samenleving. Wij moeten dat elke keer blijven onderstrepen. Wij maken ons er zorgen over dat de sector het idee schijnt te hebben dat haar onrecht is aangedaan, zodat niet in de breedte doorleefd is dat er kwalijke kanten aan het systeem zaten. Ik hoop dat hieraan een einde wordt gemaakt.

Ik wil met name aandacht besteden aan de aanbevelingen over de kwaliteit van het opdrachtgeverschap van overheden. Het toezicht van de overheid moet worden verbeterd. Maar minstens zo belangrijk is dat de kwaliteit van de overheid als opdrachtgever omhoog gaat. Zie de aanbevelingen 8 t/m 12. Als de overheid niet in staat is de kwaliteit van haar opdrachtgeverschap sterk te verbeteren, vrees ik

dat het bij mooie woorden blijft, en bestaat de kans dat we verder gaan met het oude systeem. Uit de enquête, maar ook uit ander onderzoek blijkt dat de kwaliteit van de verschillende overheden als opdrachtgevers tekortschiet om voldoende tegenwicht aan marktpartijen te bieden. Ik noem een paar voorbeelden uit het rapport van PricewaterhouseCoopers van afgelopen zomer, die ik van de website van VROM heb geplukt. Daarin worden de aanbestedingspraktijken van de belangrijkste rijksdiensten met elkaar vergeleken. De best presterende rijksdienst maakt slechts in 3% van de gevallen een marktanalyse, voorafgaande aan de aanbesteding. Ruim eenderde maakt maar een aanbestedingsstrategie. Nacalculatie gebeurt zelden, en in 90% van de gevallen ontbreekt een argumentatie voor de beoogde contractvorm en aanbestedingsprocedure.

Uit de antwoorden op de schriftelijke vragen blijkt minister Kamp daarvan onvoldoende doordrongen. Volgens hem is er met de kwaliteit niets mis. Maar de overheid moet op alle niveaus haar rol als opdrachtgever beter spelen om minder kwetsbaar te zijn voor prijsafspraken. Als je niet eens een marktanalyse maakt, hoe kun je je dan teweerstellen tegen prijsafspraken? Hoe kun je dan zien wat een serieuze prijs is? Bij grotere opdrachtgevers zoals de Rijksgebouwendienst, de Dienst landelijke gebieden en Rijkswaterstaat moet je constateren dat er sprake is van een dergelijk niveau. Dan lijken mij de uitkomsten van eenzelfde soort onderzoek naar het niveau van opdrachtgeverschap van gemeenten en waterschappen nog veel zorgelijker. Het is dan ook van groot belang dat de rijksoverheid haar rol als opdrachtgever beter gaat invullen om minder kwetsbaar te zijn voor prijsafspraken en om op een verantwoorde manier tegenspeler van marktpartijen te zijn. Het gaat hierbij om de omgang met middelen van ons allemaal. Het opdrachtgeverschap moet dus beter. De enquêtecommissie concludeert dat ook in aanbeveling 7. Er staat in dat de verdere professionalisering van aanbestedende diensten, juist ook van kleinere diensten op verschillende overheidsniveaus, voortvloeiend ter hand dient te worden genomen. Daar kan niemand tegen zijn. Ik vind

deze aanbeveling echter toch nog wat te mager. Waarom zijn er geen concretere voorstellen gedaan? Waarom is niet voorgesteld om een expertisecentrum aanbestedingen op te richten? Dat is toch het minste wat we kunnen doen? Dit is toch kennis die de gezamenlijke overheden zelf in huis moeten hebben? Rijksdiensten en gemeenten zouden tegen kostprijs van de kennis van dit expertisecentrum gebruik moeten kunnen maken. Het Rijk zou zo'n dienst samen met het IPO, de Unie van waterschappen en de VNG op poten moeten zetten.

In de aanbevelingen 9 en 10 wordt geadviseerd om bij standaardwerken in beginsel de laagste prijs als gunningscriterium te laten gelden. In het geval van complexe projecten, aanbeveling 10, kunnen ook andere criteria en procedures worden gehanteerd. Maar zijn rijksopdrachtgevers eigenlijk wel goed toegerust op andere gunningscriteria? Uit het zo-even genoemde onderzoek blijkt dat niet het geval te zijn. De basale stappen die nodig zijn om ook andere aanbestedingsmethoden dan de laagste prijs te kiezen, blijken niet op orde. Wat zou de commissie van het idee vinden om de rijksopdrachtgevers alleen na tussenkomst van de Rijkscommissie van het opdrachtgeverschap voor andere gunningcriteria dan de laagste prijs te kiezen? Of zijn er minder ingrijpende varianten denkbaar en moeten wij de eerste vier jaar de Algemene Rekenkamer jaarlijks de kwaliteit van het opdrachtgeverschap van de grote rijksdiensten laten toetsen? Zou zo'n advies ook aan de provincies en de gemeenten gegeven moeten worden? Onder het motto van de nieuwe zakelijkheid gaan zij dan de eerste jaren scherp de kwaliteit van hun eigen opdrachtgeverschap via bijvoorbeeld een eigen lokale rekenkamer controleren. Ik krijg hierop graag een reactie van de commissie.

Vervolgens kom ik te spreken over het toezicht op de overheden. Nieuwe zakelijkheid tussen overheid en bouwwereld is aanbeveling 1 van de commissie. In dat verband past een harde aanpak van de sector, maar dan moet die sector er wel van op aan kunnen dat zaken zoals het toezicht op opdrachtgeverschap, het voorkomen van machtsmisbruik en het garanderen van voldoende kwaliteit van de overheid, voldoende op orde zijn. Ligt het niet voor de

Depla

hand om voor alle overheidsniveaus een toezichthouder in te stellen? We hebben toezichthouders die allerlei marktpartijen in de gaten houden, maar hebben die marktpartijen er ook geen recht op dat de overheid in de gaten wordt gehouden?

Dan de integriteit en de politiek. Een van de conclusies uit het rapport van de commissie is dat er sprake is van een wijdverbreide smeer- en fêteercultuur. Erger is dat de ministers niet allemaal het goede voorbeeld gegeven hebben in die wereld waar veel gesmeerd en gefêteerd wordt. Bij VROM is de huisregel dat de minister niet op bezoek gaat bij bedrijven die geen adequate milieuvergunning hebben. Zou het in dit licht niet verstandig zijn om voor alle ministeries zulke huisregels te ontwerpen? Dan hadden we ook geen discussie behoeven te voeren over het gesprek tussen Koops en Netelenbos over de Bos-boekhouding. De PvdA zou dan ook expliciet als aanbeveling willen opnemen dat dit soort spelregels voor de verschillende ministeries wordt opgesteld.

Hetzelfde geldt voor de parlementariërs. Aan de smeer- en fêteercultuur in de bouw moet een eind komen. Verbeter de wereld en begin bij jezelf. De transparantie van giften en uitjes van parlementariërs in Nederland moet worden vergroot. Wie van ons is om volstrekt onduidelijke reden wel eens meegegaan naar het voetballen of een opera of binnenkort naar Duinrell? Verbieden is het uiterste, maar het minimale is toch wel de praktijk van onze Britse collega's. In Engeland schrijft elk parlementslid in een register als hij dit soort cadeautjes krijgt. Dan kan iedereen hem of haar daarop aanspreken. Dus je kunt aannemen wat je wilt, alleen, het moet wel transparant zijn.

Vervolgens kom ik te spreken over de accountants. De aanbeveling op dat punt van de commissie is nogal voorzichtig. Regelgeving moet geëvalueerd worden en waar nodig aangescherpt. Dat lijkt mij voor de hand te liggen gezien hetgeen er gebeurd is. Het is evident dat er ingrijpende maatregelen moeten komen om een eind te maken aan de cultuur dat accountantsverklaringen niet meer betekenen dan dat de verklaring van de gefingeerde werkelijkheid sluitend is. Een onafhankelijk toezichthouder, zoals de branche zelf ook voorstelt, lijkt mij

het minimum, evenals het aanbrennen van een scheiding tussen de adviserende en de controlerende accountant, het periodiek wisselen van de controlerende accountants en het aanscherpen van de meldplicht van onregelmatigheden. Het materialiteitsbegrip moet naar het oordeel van de PvdA worden gemoderniseerd. De aard van de geconstateerde onrechtmatigheid en niet de omvang in relatie tot de jaarcijfers moet bepalend zijn. Bij een bedrijf dat een geweldige winst maakt, is een onregelmatigheid van bijvoorbeeld 2 mln euro niet materiaal en behoeft dus niet gemeld te worden terwijl het misschien op zichzelf een heel ingrijpende en verkeerde actie betreft die wel degelijk gemeld zou moeten worden.

Het schoonschip maken in de sector van de accountancy moet dan ook een van de centrale issues worden in de discussie over de corporate governance. De snelheid waarmee het huidige kabinet dit aanpakt, mag van de PvdA een tandje hoger. Deelt de commissie onze opvatting dat het allemaal wat sneller en voortvarender mag op dit punt?

Vervolgens kom ik te spreken over de revitalisering van het bouwbeleid en het voorstel voor een coördinerend bouwminister. De noodzaak van een dergelijke minister is evident en wordt dan ook van harte door de PvdA ondersteund. Het op orde brengen van het toezicht en het mededingingsbeleid blijft natuurlijk een zaak van Economische Zaken. Vanuit het oogpunt van mededinging heeft de bouwnijverheid geen aparte status. Zie aanbeveling 1. Het bouwbeleid omvat echter ook een meer publieke zaak, bijvoorbeeld als het gaat om het weer op gang brengen van de woningbouwproductie, het Bouwbesluit, de Vinex en het opknappen van oude buurten. Een aanspreekpunt voor de sector en een verantwoordelijk minister, en wel die van VROM, ligt dan ook voor de hand.

Mevrouw **Giskes** (D66): Wat is in de ogen van de heer Depla nu eigenlijk de samenhang tussen de coördinerend bouwminister en hetgeen de commissie heeft onderzocht?

De heer **Depla** (PvdA): De zakelijke verhoudingen tussen de overheid en de sector moeten op orde worden gebracht. Op dit moment is er

binnen de rijksoverheid geen aanspreekpunt voor die sector. Er is geen ministerie dat de regie op zich neemt om al die aanbevelingen uit te voeren. Waar er de laatste tien jaar veel te weinig op dit terrein is gebeurd, zijn er dingen blijven liggen. Om te voorkomen dat genoemde aanbevelingen niet alleen op papier blijven staan, zou het goed zijn om te komen tot één coördinerend minister die zorgdraagt voor de verdere uitvoering van die aanbevelingen.

Mevrouw **Giskes** (D66): Ik wijs erop dat die aanbevelingen vooral gaan over de mededinging, de wetgeving over aanbesteding en het functioneren van het OM, de belastingdienst en de accountantsdiensten. Dat zijn eigenlijk onderwerpen die als zodanig weinig te maken hebben met het ministerie van VROM, los van het feit dat er toevallig gebouwd wordt. Is het dan logisch om zo'n accent juist bij VROM te leggen terwijl het mijns inziens meer een zaak is van EZ of Justitie?

De heer **Depla** (PvdA): Naast de mededinging is er een relatie met de publieke kant van het bouwen. Vergeten mag verder niet worden dat er aan woningbouwproductie allerlei maatschappelijke aspecten zijn verbonden. Daarnaast geldt dat er een ergens een plek moet zijn waar de verbinding wordt gelegd met de sector als zodanig en de verschillende publieke aspecten. Mijns inziens is VROM dan de optie die het meest voor de hand ligt.

Mevrouw **Giskes** (D66): Toch kan ik dat niet helemaal volgen. Alles wat de overheid doet, heeft namelijk te maken met publieke zaken. Ik kan mij voorstellen dat ook EZ alleen met publieke onderwerpen is.

De heer **Depla** (PvdA): De kern van de bouwenquête is het functioneren van de mededinging. Als je dat als centraal issue neemt, dan zou je kunnen zeggen dat EZ dat moet coördineren. Dat is uw redenering. De commissie geeft in de beantwoording van de vragen ook aan dat er een redelijkheid in zit om langs die weg te redeneren. Toch maken wij een andere afweging. Je kunt ook zeggen dat op het gebied van mededinging de sector niet verschilt van andere. Dat staat in aanbeveling 1. De verantwoordelijkheid behoeft

Depla

dan ook niet via het ministerie van EZ geregeld te worden. De bouw heeft ook een belangrijke publieke functie. Op grond daarvan zien wij een relatie met het ministerie van VROM.

Mevrouw **Giskes** (D66): Wij komen daarover nog te spreken met de commissie. Ik vind dat u dit argument er met de haren bij sleept.

De heer **Depla** (PvdA): Dat is uw opvatting.

Het uitvoeren van alle aanbevelingen van de commissie is een kwestie van lange adem. Daarom moet een coördinerend bouwminister naar de mening van de fractie van de Partij van de Arbeid ook verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van aanbevelingen en de periodieke rapportage aan de Kamer. Dat aspect ontbreekt onzes inziens in de aanbevelingen.

Ik kom te spreken over de NMa. De commissie concludeert terecht dat de NMa haar werk beter moet doen. Zij moet niet pas in actie komen na een tv-uitzending. Integendeel, acties van de NMa moeten reden zijn voor een tv-uitzending. De NMa moet daarvoor wel beter toegerust worden. De NMa mag nu alleen maar huiszoekingen doen bij bedrijven. Iedereen weet dat belastend materiaal thuis wordt bewaard of in de achterbak van de auto. Wil de NMa haar rol serieus kunnen verrichten, dan zou zij de bevoegdheid moeten krijgen woonhuizen van directieleden te doorzoeken na goedkeuring van het verzoek door de rechter-commissaris. Durft de commissie zich hiervoor nog niet uit te spreken of zijn er andere redenen? Wij vinden dat het nu het moment is, ons hiervoor duidelijk uit te spreken.

Een volgend punt is de aanpak van screening en bewaking. De commissie is zeer positief over het screeningsbureau in Amsterdam. Terecht. Het bureau zou de gemeente Amsterdam al ettelijke tientallen miljoenen hebben bespaard. Het heeft bedrijven opgespoord waarmee de gemeente geen zaken wil doen. Daarom lijkt het ons een goed idee in elke regio zo'n bureau voor de gezamenlijke overheden op te zetten. Hoe denkt de commissie daarover?

De heer **Hofstra** (VVD): Ik verbaas mij een beetje over de kwalificatie van de gemeente Amsterdam. Is dat

nou niet die gemeente waar je voor de grond meer moet betalen als je een wat duurdere badkuip uitzoekt? Was u niet diegene die iedere keer viel over de Vinex-locaties? Vond u niet dat alles veel beter onderzocht moest worden? Complimenteert u nu de gemeente die de kampioen prijsopdriving in Nederland is? Kunt u dat uitleggen?

De heer **Depla** (PvdA): Ik had het over het screenings- en bewakingsbureau van de gemeente Amsterdam. De commissie concludeert dat dit bureau zeer effectief is in het opsporen van bedrijven waar een luchtje aan zit. Het spoort dus inderdaad risico's op en houdt het bouwproces goed in de gaten. De gemeente Amsterdam en haar bewoners heeft dat heel veel geld opgeleverd.

De heer **Hofstra** (VVD): Komt de gemeente Amsterdam misschien als bedrijf op die lijst voor?

De heer **Depla** (PvdA): In de gemeente Amsterdam werkt dit bureau goed. Uit uw woorden maak ik op dat u de gemeente Amsterdam een grote boef vindt. Moet ik op grond daarvan het screenings- en bewakingsbureau aan andere gemeenten onthouden? Dat snap ik niet helemaal. Ik wijs op de gebreken in de Wet Bibob. Wij meenden dat daarin instrumenten waren opgenomen om integriteitsproblemen rond bedrijven te kunnen aanpakken. In de praktijk bleek dat ook volgens de commissie niet te werken. Als een gemeente heeft gekozen voor een aanpak die wel werkt, dan zou die volgens mij ook elders toegepast moeten worden.

Mijn volgende punt betreft de Vinex. De enquêtecommissie heeft slechts zijdelings de Vinex-locaties in haar onderzoek kunnen betrekken. Ik vind dat jammer. Het verbinden van de bevindingen van de enquêtecommissie over concurrentie, met name het ontbreken daarvan, met de bevindingen van de parlementaire werkgroep Vijfde nota RO en het IBO-onderzoek drie jaar geleden naar het grondbeleid had veel kunnen opleveren. Nu gebiedt de eerlijkheid mij te zeggen dat het onderzoek van de enquêtecommissie op dit terrein weinig nieuws heeft opgeleverd. Dat is mede veroorzaakt doordat de minister van VROM het onderzoek van de katholieke universiteit

Nijmegen niet tijdig heeft vrijgegeven. Dat onderzoek had aanleiding kunnen zijn om daaraan in de verhoren aandacht te besteden. Die onderzoeken geven zeer helder aan wat de voor- en nadelen zijn van meer concurrentie op ontwikkelingslocaties, met name voor bewoners en gemeenten. Er zijn ook voordelen voor ontwikkelaars. Zij behoeven hun geld dan niet meer te steken in het kopen van grond, maar kunnen gewoon doen waar zij goed in zijn, namelijk het ontwikkelen van goede plannen.

Verschillende zaken behoeven nader onderzoek. Dat betreft in de eerste plaats de positie van de gemeente. Spelen zij hun rol wel zuiver? Spelen zij hun publieke rol wel afdoende? Bewaren zij wel voldoende afstand tot de ontwikkelaars? Zijn zij zelf gedeeltelijk de rol van ontwikkelaar gaan spelen? Zijn de gemeenten wel voldoende toegerust zijn om de publieke belangen fatsoenlijk veilig te stellen? Beschikken zij wel over voldoende instrumenten als zij de grond niet in eigen bezit hebben? De enquêtecommissie concludeert aan de hand van al deze vragen dat dit niet het geval is. Dat is niet niks.

Hoe staat het met de positie van de ontwikkelaars? Het bekende bouwclaimmodel betekent dat om de grond wordt geconcurrereerd. Een ontwikkelaar of bouwer die eenmaal de grond bezit, heeft automatisch het recht om te bouwen. Dat bevordert de concurrentie niet echt. In het begin van de jaren negentig hebben ontwikkelaars vaak op verzoek van gemeenten grond gekocht. Zij zijn daarvan meestal door toedoen van slechte opdrachtgevers in gemeenten niet slechter van geworden. Een mooi voorbeeld is Leidsche Rijn in Utrecht. De projectontwikkelaars hebben aldaar op verzoek van de gemeente de grond gekocht. In tijden dat het goed ging en de woningen in waarde stegen, zijn de winsten ten goede gekomen van de projectontwikkelaar. Nu het de laatste jaren wat minder goed gaat, kan een deel van de kostenstijging weer bij de gemeente op het bordje worden gelegd. Uit het rapport van Nyfer over Leidsche Rijn blijkt 1 à 2 mln gulden door slecht opdrachtgeverschap en door het systeem van het bouwclaimmodel bij projectontwikkelaars terecht te zijn gekomen, zonder een zichtbare tegenprestatie. Van die lessen moeten wij leren.

Depla

In het begin van de jaren negentig vroegen gemeenten ontwikkelaars posities in te nemen. Nu is het heel gewoon geworden dat wil je als ontwikkelaar of aannemer een deel van de markt veroveren, je je op de grondmarkt moet begeven. Wij vinden dat geen goede zaak, omdat gemeenten dan minder mogelijkheden hebben die ontwikkelaar te kiezen die tegen de laagste prijs de beste kwaliteit levert. Ook wil het nog wel eens voorkomen dat ontwikkelaars met grondposities deze gebruiken om de planvorming onder druk te zetten. Een voorbeeld daarvan kwam ik tegen in Amersfoort. Een projectontwikkelaar had daar in de binnenstad een stukje grond en aan de rand van de stad. De gemeente wilde daar een strook groen handhaven. De gemeente werd toen onder druk gezet: als zij in de binnenstad wat wilde, moest zij de bestemming aan de rand ook veranderen. Het belemmert dus niet alleen de concurrentie, zodat niet de ontwikkelaar kan worden gekozen die tegen de laagste prijs het mooiste product maakt, maar het risico is ook dat publieke belangen en publiek gecontroleerde besluitvorming onder druk kunnen worden gezet.

Voor ons is dit voldoende reden om de onderste steen boven te krijgen. Het tempo waarin het ministerie van VROM het onderzoek op dit terrein uitvoert, doet vrezen dat het minstens nog vijf jaar duurt voordat wij weten hoe het in elkaar zit en hoe het beter kan. Ik snap niet waarom minister Kamp dat onderzoek dat april 2002 al klaar was, niet naar de commissie heeft gestuurd, zodat zij haar vraagstelling daarop meer adequaat had kunnen toespitsen. De burgers in het land hebben er recht op de bevindingen van dat onderzoek sneller te weten. Dat geldt ook voor ontwikkelaars, omdat zij nu op één hoop worden geveegd met illegale marktverdelingspraktijken van de bouwwereld, terwijl de structuur verschillend is.

Het is de vraag of de aanbevelingen van de commissie, te weten onderzoek door de NMa de meest productieve vervolgstap is. Er is immers al eerder onderzoek gedaan naar deze kwestie door NMa. Kan de commissie toelichten wat naar haar mening het onderzoek door de NMa meer op zal leveren dan het vorige NMa-onderzoek? Draagt dat onderzoek er echt toe bij om de onderste steen boven te krijgen?

Wij denken aan een andere vervolgstap, namelijk een parlementair vervolgonderzoek. Omdat de onderste steen nog steeds niet boven is, zouden de volgende vragen door dit parlementaire onderzoek moeten worden uitgezocht. Zijn in de huidige constellatie gemeenten in staat hun verschillende rollen als opdrachtgever, bewaker van publiek belang, ontwikkelaar, grondbedrijf, optimaliseren van verhouding tussen prijs en kwaliteit, adequaat te spelen? Een tweede vraag is welke belemmeringen er zijn om in Vinex-locaties en gebieden van stedelijke herstructurering meer marktwerking te organiseren. Een derde vraag is welke oplossingen beschikbaar zijn binnen de huidige constellatie van wetgeving en welke aanpassingen noodzakelijk zijn.

Het resultaat van zo'n onderzoek moet zijn dat bij nieuwe uitbreidingslocaties en stedelijke herstructurering geleerd kan worden van fouten uit het verleden. Gemeenten kunnen dan hun rol als opdrachtgever beter waarmaken. Ontwikkelaars mogen dan met de beste plannen en tegen de laagste kosten aan het werk. Bewoners in nieuwe en opgeknapte wijken kunnen er vervolgens van overtuigd zijn dat men de beste kwaliteit tegen de laagste kosten heeft gekregen. Mijn voorstel is om dit deel van het onderzoek in een vervolgonderzoek te gieten.

De heer **Atsma** (CDA): Ik heb goed geluisterd naar de heer Depla. Enerzijds zegt hij vertrouwen te hebben in de activiteiten van de NMa, alhoewel hier en daar de mogelijkheden van de NMa wellicht verruimd moeten worden. Anderzijds zegt hij dat het vervolgonderzoek waarvoor de commissie pleit, juist niet bij de NMa neergelegd moet worden. Dat is dubbel. Hij moet dat uitleggen.

De heer **Depla** (PvdA): Ik heb het niet goed uitgelegd. De NMa moet op zoek naar kartelvorming en marktperfecties. De NMa moet uitzoeken waar de mededinging in het geding is. Bij een eerder NMa-onderzoek naar Vinex-locaties op landelijke schaal is gebleken dat er wel degelijk sprake is van voldoende concurrentie. Eenzelfde onderzoek overdoen lijkt mij dan ook niet veel op te leveren. Wij moeten juist op zoek naar instrumenten die

bijdragen aan het doorbreken van slecht opdrachtgeverschap van gemeenten. De vraag is wat de belemmeringen zijn waardoor de gemeenten hun rol niet waar kunnen maken. Wij moeten ook op zoek naar een beeld van de beperkte marktwerking op Vinex-locaties. Ik wil daar mensen over horen. Dat is overigens ook het enige element dat de NMa kan leveren. De NMa is voor mij echter niet de club om na te denken over de vraag hoe het opdrachtgeverschap van de gemeenten verbeterd kan worden. De NMa is niet de club om een situatie op te lossen waarin door wetgeving een bepaalde manier van werken logisch is en blijft. Gezien de vraagstelling ligt het dus niet voor de hand om bij de NMa te biecht te gaan.

De heer **Atsma** (CDA): Dat is duidelijk. De kern bij dit alles is dat het de burger oftewel de samenwerking onnodig veel geld kost omdat marktwerking ontbreekt. Hoe oordeelt de heer Depla over de volgende vraag? Mag een gemeentelijke overheid die grond aankoopt of verwerft, die deze grond vervolgens bouwrijp maakt en die de grond daarop verkoopt aan burgers die daar een woning willen bouwen, verdienen aan dit alles? Moet dat ook onderzocht worden?

De heer **Depla** (PvdA): Dat is een van de elementen die moeten worden onderzocht. Als een gemeente de rol van projectontwikkelaar op zich neemt, mogen de bedoelde praktijken niet standaard worden. De reden dat iedereen graag wil bouwen, heeft te maken met de inkomsten van het grondbedrijf. Ik heb er geen bezwaar tegen dat op een uitweglocatie zaken afgeroomd worden, zodat er in publieke zaken en "bovenwijkse zaken" geïnvesteerd kan worden. Het moet echter transparant zijn.

De heer **Atsma** (CDA): Dat begrijp ik. Waar ligt dan de ondergrens of de bovengrens voor de heer Depla? Als gemeenten, zoals hij suggereert, de bouw van een woning op deze manier onnodig duur maken, moet er ergens een grens worden getrokken. Dat lijkt mij buitengewoon lastig. Bovendien kan het gros van de gemeenten vervolgens direct een andere status aanvragen.

Depla

De heer **Depla** (PvdA): Wij moeten twee zaken uit elkaar houden. Als de gemeenten van vandaag op morgen geen inkomsten meer hebben uit het grondbedrijf, gaan er inderdaad veel op de fles. Dat punt laat echter onverlet dat er terechte kritiek bestaat op sommige gemeenten, die nogal willekeurig omspringen met het grondbedrijf als melkkoe. De politieke controle daarop is ook niet altijd even scherp geformuleerd. Het is dan ook logisch dat vervolgens de Kamer aan de beurt is om te onderzoeken hoe de zaak in elkaar steekt en hoe de gemeenten evenwichtige instrumenten gegeven kunnen worden om hun publieke functie uit te oefenen, bijvoorbeeld bij "bovenplanse verevening" en financiering van publieke zaken zoals riolering en groenvoorzieningen. De gemeenten hebben instrumenten nodig om kosten neer te leggen en toe te rekenen. Dat is op het moment niet transparant genoeg.

De heer **Atsma** (CDA): Gemeenten mogen dus een "plus" op de grondprijs leggen om groenvoorzieningen te realiseren?

De heer **Depla** (PvdA): Natuurlijk. Het zou te gek voor woorden zijn als gemeenten niet beschikken over de mogelijkheid om de kosten voor de publieke voorzieningen die bij een wijk horen, neer te leggen bij de mensen die in die wijk gaan wonen.

De heer **Atsma** (CDA): Dat brengt mij weer bij mijn eerste vraag. Mag een projectontwikkelaar, conform de onderlinge afspraken, een aantal publieke voorzieningen realiseren en die in de totaalprijs meenemen?

De heer **Depla** (PvdA): Natuurlijk. Het is niet zo dat er alleen maar sprake is van boeven en bandieten. In sommige situaties is echter sprake van slecht opdrachtgeverschap. In sommige situaties is volgens de commissie ook de rolverdeling volstrekt onhelder. De rol van de gemeenten is soms die van bewaker van het publiek belang, soms die van projectontwikkelaar en soms die van grondbedrijf. Er moet dan ook inzichtelijk worden gemaakt wat de praktijken zijn en hoe die gegroeid zijn. Ook moet helder worden welke praktijken wij acceptabel en onacceptabel vinden. Hebben gemeenten het instrumentarium om de rol te spelen die zij volgens ons

als publieke organisatie moeten spelen?

Mevrouw **Giskes** (D66): Dit zijn interessante vraagstellingen. Alles overziende gaat het hierbij echter vooral over de discussie over het grondbeleid, die in dit parlement een lange traditie kent. Begrijp ik goed dat de heer Depla die discussie wil heropenen?

De heer **Depla** (PvdA): Uit de enquête blijkt dat er alleszins redenen zijn om die discussie, die niet is afgerond, te heropenen.

Mevrouw **Giskes** (D66): Het is maar de vraag of dat blijkt uit de enquête. De zaken die de heer Depla schetst, liggen voor een groot deel buiten het onderwerp van de enquête. De discussie over het grondbeleid moet wat de PvdA betreft dus snel worden heropend. Er ligt een gouden kans in deze periode.

De heer **Depla** (PvdA): Mevrouw Giskes stelt dat het buiten de scope van de enquête valt. De Kamer heeft de commissie met een bepaalde vraagstelling op pad gestuurd. Daar zat wel degelijk ook de marktwerking en ontwikkeling bij Vinex-locaties in. Het is dus niet buiten de orde.

Mevrouw **Giskes** (D66): Daar heeft de heer Depla gelijk in. Bij de marktwerking komt de heer Depla uit bij de conclusie dat het gaat om bezit van de grond. Dan zij wij terug bij de discussie over het grondbeleid. Waarom neemt de PvdA de gelegenheid niet te baat om die discussie juist in deze periode te heropenen?

De heer **Depla** (PvdA): Dat zullen wij ook zeker doen. Voor de zuiverheid en de kwaliteit van de discussie is het echter van belang om de onderste steen boven te krijgen en te onderzoeken hoe de concurrentieverhoudingen in elkaar zitten en welke zaken goed en welke zaken slecht functioneren. Wij moeten niet in een discussie terechtkomen over instrumenten en oplossingen als wij de analyse niet scherp hebben van de beperkingen in de marktwerking.

De heer **Hofstra** (VVD): Dit is een cruciaal punt. Ik ben het met mevrouw Giskes eens dat wij maanden en jaren kunnen praten over het grondbeleid. Het gaat hier

echter om onregelmatigheden in de bouw. Heeft de heer Depla een waardeoordeel over de totstandkoming van de prijs tussen opdrachtgever en aannemer bij het bouwen van woningen op een Vinex-locatie, los van het grondbeleid? Volgens mij ziet dat er immers heel wat minder ongunstig uit dan in de GWW-sector, waarover een groot deel van het rapport gaat.

De heer **Depla** (PvdA): De vaststelling dat het daar minder erg is dan in de GWW-sector wil niet zeggen dat wij er niet naar moeten kijken. De commissie trekt de conclusie dat, door een om verschillende redenen gebrekkige marktwerking, er wat aan te merken valt op de prijs-kwaliteitverhouding bij het bouwen op Vinex-locaties. Het gaat niet om kleine bedragen. Het gaat niet om kleine belangen. Ik vind dat wij het onderzoek moeten afmaken. Wij hebben de commissie een jaar geleden opdracht gegeven om dit deel uit te zoeken. Om welke reden dan ook heeft de commissie daar maar beperkte tijd in kunnen steken. Het onderzoek is dus niet helemaal gelukt. Daarom moeten wij ervoor zorgen dat de onderste steen alsnog boven komt.

De heer **Hofstra** (VVD): Betekent dit dat de heer Depla de aanbesteding van woningen in dezelfde termen kwalificeert als de aanbesteding in de GWW-sector?

De heer **Depla** (PvdA): Nee, dat is een heel verschil. In de GWW-sector gingen bedrijven tegen de wet in met elkaar aan tafel zitten om vooroverleg te plegen, vond prijsopdrijving plaats, enz. Bij de Vinex-locaties gaat het over iets anders. Het betreft wel gebrek aan marktwerking, maar voorzover ik kan overzien, is er niets illegaals gebeurd. Dat is misschien een subtiel verschil, maar in mijn ogen wel een zeer belangrijk verschil. Ook als iets niet illegaal is, kan echter wel de conclusie zijn dat de manier waarop de marktwerking nu uitwerkt, ongewenst is. Ook al is het legaal – en dat is maar goed ook, zou ik zeggen – er kan reden zijn om het wettelijk kader aan te passen, omdat de manier waarop het nu loopt, grotere nadelen dan voordelen heeft.

Tot slot, voorzitter, wil de PvdA-fractie de commissie bedanken voor haar werkzaamheden. In een

Depla

korte periode is veel informatie boven tafel gebracht, zijn scherpe conclusies getrokken en goede aanbevelingen gedaan. Wij krijgen meestal na veel meer tijd minder. Langzaam maar zeker zal het accent moeten verschuiven van terugkijken hoe het zover heeft kunnen komen, naar vooruitkijken en de aanbevelingen voor de toekomst uitvoeren, een toekomst waarin burgers het vertrouwen kunnen hebben dat de bouwwereld zich aan de wetten houdt en er een einde is gekomen aan prijsopdrijving op kosten van de belastingbetaler, een toekomst waarin de werkers in de bouw op feesten en partijen weer trots kunnen vertellen over hun werk zonder dat iedereen grappen maakt over clubbezoeken. Minstens zo belangrijk is dat de burgers het vertrouwen krijgen dat de overheid zich niet meer zo makkelijk bij de neus laat nemen door personen, sectoren, bedrijven en instellingen die voor eigen rechter spelen en het om allerlei mooie of minder mooie redenen niet zo nauw nemen met de regels. In deze tijden is dat geen overbodige luxe.

De heer **Duyvendak** (GroenLinks): De heer Depla heeft veel vragen gesteld, maar ik wil ook graag horen hoe hij het optreden van minister Netelenbos in de vier jaar dat zij minister van Verkeer en Waterstaat was, zou willen kwalificeren. Zij ontkende bij de enquête dat het om echt geld ging; het zouden alleen pepernoten zijn. Verder heeft zij met de Schipholschikking te maken gehad en dat is als een wervelwind door de PvdA gegaan, met daarbij het conflict met Van Gijzel. Een enquête heeft ook een reinigende werking en daarom vraag ik hoe de PvdA-fractie nu terugkijkt op het ministerschap van mevrouw Netelenbos in relatie tot de bouwfraude en het conflict met Van Gijzel.

De heer **Depla** (PvdA): Ik heb in het begin van mijn betoog daarover iets gezegd, maar ik zal dat nog een keer voordragen. Toenmalig minister Netelenbos gaat, terwijl ze al weet dat er problemen zijn, gewoon met Koops in gesprek en identificeert zich tot in de verhooren door de commissie met verhalen dat het slechts om pepernoten zou gaan. Voor mij is daar geen woord Spaans bij. Ik vind

dat zij in deze kwestie geen gelukkige positie heeft ingenomen.

De heer **Duyvendak** (GroenLinks): U vat vooral samen wat er is gebeurd. U zegt "geen gelukkige positie", maar u gaat niet verder? U keurt het niet af, u veroordeelt het niet?

De heer **Depla** (PvdA): Ik heb gezegd dat belangrijke personen in het bedrijfsleven en in de overheid hun rol niet hebben gespeeld. Dat vind ik toch geen compliment. Eén van de kernen die met de bouwenquête op tafel zijn gelegd, is voor mij dat veel mensen hun rol niet hebben gespeeld en dat de checks and balances zoek waren. Wie kun je dan het meeste aanwrijven dat ze hun rol niet hebben gespeeld? Nu, dat zijn de toppen van het bedrijfsleven en de toppen van de overheid. Dat is toch een heel duidelijke uitspraak?

□

De heer **Van der Vlies** (SGP): Mevrouw de voorzitter. Allereerst wil ik namens de SGP-fractie de leden van de parlementaire enquêtecommissie graag dankzeggen voor het vele werk dat zij in opdracht van de Tweede Kamer hebben verricht. In deze dank betrek ik graag de ondersteunende staf en diensten. Naast deze dank past uitdrukkelijk ook een compliment. Binnen relatief korte tijd is een zeer gefundeerd rapport op tafel gelegd, dat een helder inzicht geeft in de structuurkenmerken van de bouwwereld. De bouw is in die zin inderdaad "uit de schaduw" gehaald, al is ze daarmee helaas niet in het zonnetje komen te staan.

Hoewel iedere enquêtecommissie natuurlijk een enorme portie werk in relatief korte tijd verzet, is mijn indruk dat het werktempo van deze commissie in een strafkolonie niet zou hebben misstaan. Zelfs op de dag van de Kamerverkiezingen kwam deze commissie nog gewoon in vergadering bijeen, alsof het een heel normale woensdag in januari was. Ik wil hierbij niet verzwijgen dat mijn fractie het bijzonder waardeert dat de zondag niet betrokken werd bij de uiterst drukke vergaderagenda van de commissie.

Dat de commissie goed werk heeft verricht, blijkt overigens wel uit de uitwerking die haar arbeid heeft gekregen nog vóórdat het eindrapport in de Kamer besproken is, ja,

zelfs voordat het eindrapport gepubliceerd werd. Het kabinet heeft reeds de nodige acties in gang gezet, de bouwsector is bezig met een gedragscode, toezichhouders zijn opgeschud en actief op pad gegaan en de aanbestedende diensten verscherpen hun integriteitsbeleid. Het nut van deze parlementaire enquête is daarmee onbetwist aangetoond.

Ik denk dat de flinke uitwerking die het rapport nu al gekregen heeft, mede te verklaren valt uit de vele harde feiten die de commissie op tafel legt. Het rapport biedt naar mijn mening relatief heel weinig uiteenlopende interpretatiemogelijkheden; andere rapporten lijden daar nogal eens aan. Dat is de kracht van dit rapport en biedt tevens een betrouwbare basis voor het debat met de regering. Dat geldt zeker hetgeen te berde is gebracht met betrekking tot de rol van de overheid als opdrachtgever, maar ook als wet- en regelgever, toezichhouder en vergunningverlener. Op deze punten biedt het rapport een goede basis voor een hartige gedachtewisseling met het kabinet.

Zeer positief acht ik het ook dat de bevindingen van de commissie niet voortijdig naar buiten zijn gekomen. Er is niet gelekt en dat mag wel een unicum heten. Lekken went nooit, maar het is hier niet gebeurd. Het gezag van het rapport is daardoor alleen nog maar vergroot.

Deze enquête naar de situatie in de bouw en hetgeen daaromheen een rol speelt, is helaas maar al te nodig gebleken. De SGP-fractie vindt het bijzonder zorgwekkend dat in de bouwwereld zo breed wet- en regelgeving aan de laars is gelapt. Er was sprake van een systematische kartelvorming, gebaseerd op een systeem dat het daglicht niet zocht. Minstens zo zorgelijk vindt mijn fractie echter het klimaat waarin deze malversaties hebben kunnen gedijen en hebben kunnen ontstaan. Dit klimaat lijkt zich niet te beperken tot de bouwwereld, maar blijkt veel breder in onze samenleving te bestaan. De commissie heeft al geconstateerd dat ook in aanpalende branches van de bouwwereld frauduleus gedrag plaatsvindt. Inmiddels hebben wij echter ook te maken gekregen met signalen van aanzienlijke fraude in het onderwijs en in de zorg, weliswaar van andere orde en systematiek, maar toch. Uiteraard zal mijn fractie dit punt

Van der Vlies

primair in het debat met de regering aan de orde stellen, maar ik wil in dit eerste debat over het eindrapport van de commissie daarover toch mijn zorg uitgesproken hebben.

Deze blijkbaar om zich heen grijpende onrechtmatige gedragingen zijn symptomen van een maatschappij waarin de naleving van het recht en de regelgeving zwaar onder druk staat. Symptomen van een samenleving waarin de morele standaard ernstige manco's vertoont. Gedoogsituaties, een afnemend respect voor overheidsgezag en ontoereikende dan wel rekkelijke gewetensvorming zijn hieraan debet. Als de innerlijke motivatie van burgers en bedrijven om wetten en regels te gehoorzamen op grote schaal verdwijnt, wordt de handhaving daarvan door de overheid een nagenoeg onmogelijke opdracht. Zo belandt een samenleving ongemerkt in een negatieve spiraal, waarbij regels slechts worden nageleefd als dat zo uitkomt. In de woorden van de commissie op pagina 12 van het eindrapport: "Allen keken ernaar, deden er weinig tot niets aan en gingen liever over tot de orde van de dag. En als dat maar lang genoeg de praktijk is, lijkt het nauwelijks meer door te dringen dat er echt iets fundamenteel mis is".

Voorzitter. In dit overleg met de commissie is het voor mijn fractie onder meer van belang om vast te stellen wat het aandeel van de overheid is, vooral van het Rijk, rond de geconstateerde feiten. De commissie heeft in dit verband heel wat scherpe munitie aangeleverd, waarvan de Kamer in het debat met de regering goed gebruik kan maken. Een aantal aanvullende vragen hierbij.

Allereerst krijg ik graag een reactie op de recente artikelen in Cobouw, waaruit op het eerste gezicht klip en klaar blijkt dat de Nederlandse regering al tien jaar geleden uitdrukkelijk verwachtte dat een kartelverbod vanuit Brussel tot grootschalige fraude in de bouw zou leiden. In de desbetreffende gepubliceerde brief van oud-premier Lubbers aan de voorzitter van de Europese Commissie wordt aangegeven dat een totaalverbod op vooroverleg zal leiden tot een herleving van geheime afspraken. Als de regering er zelf zó vast van overtuigd was dat het kartelverbod tot onregelmatigheden in de bouw zou gaan leiden, dan is het wel zeer

verwijtbaar dat zij na inwerkingtreding ervan geen krachtig beleid heeft ingezet om deze onregelmatigheden te voorkomen en zo nodig te bestrijden. Daarom graag een heldere reactie van de commissie op de scherpe conclusie van de artikelen in Cobouw waarin staat: "De parlementaire enquêtecommissie trok in haar recente rapport dan ook de verkeerde conclusie, dat het Rijk "redelijkerwijs" niets wist van schaduwboekhoudingen en vooroverleg."

Voorzitter. Ik wil vervolgens de vinger leggen bij een punt dat ik in het rapport toch iets onderbelicht acht, namelijk de omvang van overheidsopdrachten op het gebied van infrastructuur en dergelijke. Het is bekend dat in het bijzonder de grond-, weg- en waterbouwsector een sector is met veel specialismen. De GWW-sector kenmerkt zich door een monopolie aan de vraagkant (de overheid) en een oligopolie aan de aanbodzijde; een beperkt aantal bedrijven met hoogontwikkelde apparatuur waar zware investeringen achter zitten. Deskundigen hebben erop gewezen dat het Rijk de afgelopen jaren in deze markt met een beperkte capaciteit een overdosis aan opdrachten heeft verstrekt. Het CPB heeft hierbij al eens uitvoerig de vinger gelegd. Het Rijk heeft op deze wijze bewerkstelligd dat de sector in een situatie van overspanning terecht kwam. Wat zijn hiervan nu de gevolgen geweest als het gaat om prijsopdrijving en het uitschakelen van de concurrentie? Hoe ernstig is, in het licht van de geconstateerde feiten, het de overheid aan te rekenen dat zij bij het verstrekken van opdrachten te weinig rekening heeft gehouden met de capaciteit van de gezamenlijke aanbieders? Uiteraard zullen wij over dit punt vooral het kabinet moeten bevragen, maar graag krijg ik ook het oordeel van deze zeer ingewijde commissie hierover.

Voorzitter. De enquêtecommissie bepleit een "nieuwe zakelijkheid" tussen opdrachtgevers, vaak de overheid, en de bouwwereld. In dit verband zou mijn fractie graag willen horen hoe zij aankijkt tegen het groeiende aantal publiek-private samenwerkingsverbanden. Juist ook binnen het Meerjarenprogramma infrastructuur en transport (MIT) wordt de betekenis van PPS-constructies sterk aanbevolen. In hoeverre kan hierbij een spannings-

veld ontstaan met het begrip "nieuwe zakelijkheid" zoals de commissie dit bepleit en voorstelt? Is hier de mogelijke verstrengeling van publieke en private belangen en verantwoordelijkheden niet des te groter? In hoeverre bieden PPS-constructies meer risico's of gelegenheden voor fraude of andere onregelmatigheden? Wat zijn bij dergelijke constructies vooral de voetangels en klemmen waarop het Rijk, en wij als Kamer, bedacht moeten zijn? Met andere woorden: welk leerpunt zit hierin?

Een van de redenen waarom de SGP-fractie voorstander was van een parlementaire enquête was gelegen in de beschadiging van de overheid door de geruchten over corruptie. Het beeld is gerezen dat ambtenaren, in het bijzonder van Rijkswaterstaat als een van de belangrijkste spelers in de bouw, meer en meer verweven dreigden te worden met twijfelachtige praktijken in de bouw. Het was de taak van de bouwenquête om te bezien of deze blaam terecht was. Mijn fractie is op zich verheugd met de conclusie van de commissie dat er geen aanwijzingen zijn dat bouwgerelateerde corruptie van ambtenaren een structureel verschijnsel is. Dit laat onverlet dat zij wel de vinger heeft gelegd bij het bestaan van een cultuur van smeren en fêteren, waaraan ook diverse ambtenaren zich niet hebben onttrokken. Dat blijft een ernstige zaak, omdat een dergelijke cultuur maar al te vaak de voedingsbodem biedt voor corruptie. Adam Smith merkte al op dat men bevreesd moet zijn voor onoorbaar gedrag indien ambtenaren met relatief lage salarissen, in situaties waarin zij beslissingsmacht hebben, met het grote geld in aanraking komen. Juist om die reden beklemtoont de commissie de noodzaak om het integriteitsbeleid nieuw leven in te blazen. De SGP sluit zich bij deze overtuiging aan. In die zin zou zij aan de commissie willen vragen of zij van mening is dat in dit verband een brede herinvoering van de ambtseed voor ambtenaren ook een stap ter verbetering kan zijn. In tal van gemeenten wordt thans onderzocht of herinvoering van de ambtseed een versterking kan betekenen voor het integriteitsbeleid. Deze eed onderstreept immers dat een werknemer niet zomaar een werknemer is, maar een bijzondere positie bekleedt en het algemeen belang behartigt, en

Van der Vlies

dat voor het aangezicht van God. Spreekt een brede herinvoering van de ambtseed voor ambtenaren ook de commissie aan?

Voorzitter. Rekenvergoedingen en vergaande onderlinge afspraken in de bouw schijnen al zo oud te zijn als de bouw zelf. Een door de minister van Arbeid ingestelde adviescommissie vermoedde in 1921 al het bestaan van rekenvergoedingen, omdat "in lijsten van schuldeischers, welke bij faillissementen van aannemers worden gepubliceerd, niet zelden daarop een aantal gelijke bedragen voor diverse crediteuren-aannemers voorkomen, die het hun toekomende deel van het "opzetje" opeischen." De opcentenkwestie uit het verleden. Dat dergelijke praktijken reeds zo lang bestaan, geeft aan deze gedragingen op zichzelf uiteraard geen rechtvaardigingsgrond. Toch mag dan wel de vraag onder ogen worden gezien of de bouw, vanwege de haar kenmerkende werkzaamheden én de daarmee samenhangende grote gevoeligheid voor discontinuïteit, niet min of meer gedwongen wordt tot bepaalde gedragingen – vooroverleg, prijsoverleg, e.d. – die thans als ongeoorloofd worden aangemerkt, maar die welhaast onmisbaar lijken voor een rendabel bedrijfsbeleid. Wat verklaart nu precies de basis van de breed gegroeide aannemerscultuur? Het is toch te gemakkelijk om te concluderen dat het aannemers nu eenmaal in de genen zit?

De commissie beklemtoont, ook in de schriftelijke vragenronde, dat de bouwsector een bedrijfstak is als alle andere. Om die reden mag er volgens haar voor de bouwsector geen uitzonderingspositie gecreëerd worden als het gaat om mededinging, aanbesteding, vooroverleg, etc. In de beantwoording van een van de schriftelijke vragen van de SGP-fractie stelt zij onomwonden: "Er is geen tegenstrijdigheid tussen de aanbeveling om de bouwsector als iedere andere bedrijfstak te behandelen en het benadrukken van het specifieke karakter van de bouw." Dat zijn vrij strikte antwoorden. Ziet de commissie op dit punt helemaal geen ruimte? Ook in de literatuur terzake wordt er immers op gewezen dat bouwproducten naar hun wezen toch altijd zullen blijven verschillen van bijvoorbeeld auto's, televisietoestellen of noem maar op. Het gaat immers vaak niet om standaardpro-

ducten of serieproductie, maar om eenmalige projecten, unieke, met een aantal niet calculeerbare onzekerheden. Kan de commissie het zich niet voorstellen dat juist voor dit laatste de opdrachtnemers van unieke projecten als infrastructuur, wat ruimte moeten krijgen om in gezamenlijk overleg tot risicodeling en eventuele tussentijdse prijsaanpassingen te komen? Ziet de commissie helemaal geen mogelijkheden voor nieuwe vormen van aanbesteding in de bouw waarbij opdrachtgever en opdrachtnemer op een relatief open manier met elkaar samenwerken met als doelstelling het verkrijgen van een optimale oplossing voor soms toch bijzondere projecten?

De commissie legt heel sterk de nadruk op de noodzaak van concurrentie en marktwerking, maar in de bouw spelen ook factoren als effectiviteit, continuïteit en doelmatigheid een rol, net als in iedere andere commerciële sector. Factoren die juist ook voor de "klanten" van de bouw een positieve uitwerking op de prijsvorming kunnen hebben. Dit is de andere kant. Wordt dit aspect wel voldoende gehonoreerd in de benadering van de commissie? Ik hoor graag de reactie van de commissie.

Waarom leg ik nu zo expliciet de vinger bij het voorgaande? Mijn fractie is er huiverig voor om nu alleen een aantal zaken zoals vooroverleg, gecontroleerde prijsvorming e.d. ferm aan te pakken en te verbieden en niet te werken aan aanvaardbare alternatieve werkmethoden voor de bouw. Het zou als het ware gelijk moeten oplopen. Gesteld dat alle aanbevelingen van de commissie worden uitgevoerd en daarvoor zijn goede redenen, is het dan werkelijk ondenkbaar dat de aard van de bouw en de daar gangbare werkzaamheden met zich zullen meebrengen dat aannemers eenvoudigweg zullen uitwijken naar andere strategieën om risico's en onzekerheden beheersbaar te houden? En wie zal zeggen dat dit dan wel aanvaardbare strategieën zijn, waarmee de publieke zaak gediend is?

Het kan in dit verband raadzaam zijn om er opnieuw wat oude stukken op na te slaan. Ik citeer de Commissie economische mededinging uit 1975 die ook over deze materie een advies uitbracht: "Rigoureuze verbodsbepalingen tegen

vooroverleg- en prijsregelingen zullen in het algemeen geen ander effect sorteren dan dat de contacten en afspraken "ondergronds" hun bestaan voortzetten, ongecontroleerd, zonder vaste organisatie en zonder vaststaande regels."

Met andere woorden: kan het opleggen van een aantal strengere regels en repressieve maatregelen niet contraproductief werken? Doen wij dan niet aan symptoombestrijding en laten wij het eigenlijke probleem liggen, namelijk hoe te komen tot een ook voor de bouw gezonde marktsituatie en verantwoorde concurrentieverhoudingen? Ziet de commissie dit punt? Hoe bang moeten wij hiervoor zijn? Moeten wij niet evenzeer op een constructieve manier "meedenken" met de bouw en oog hebben voor de specifieke werkomstandigheden waarin hij ingebed is?

De commissie heeft de problematiek en de problemen rond het aanbestedingsrecht goed op de kaart gezet. Terecht beklemtoont zij dat de overheid moet zorgen voor een adequaat wettelijk aanbestedingskader. Aanbestedings- en inkoopprocessen zijn wellicht te lang een verwaarloosde factor geweest bij de overheid. De enquêtecommissie legt in dit verband de coördinatie van het aanbestedingsbeleid op landelijk niveau bij het ministerie van VROM. Ook andere departementen besteden echter aan. Het gaat bovendien niet alleen om bouwwerken, maar ook om leveringen en diensten. Is het vanuit dit gezichtspunt dan ook niet beter om de betreffende coördinatie bijvoorbeeld neer te leggen bij een interdepartementale directie met de nodige bevoegdheden? Dit is recent onder meer gesuggereerd door prof. mr. Wedekind, hoogleraar aanbestedingsrecht.

Eén van de grote hamvragen was in hoeverre de overheid en daarmee de belastingbetaler nu is benadeeld door de praktijken in de bouw. De gegevens die de commissie hierover op tafel legt, zijn al met al nogal mager. Vergis ik mij als ik stel dat de commissie veeleer enige boekenwisdheden presenteert die erop wijzen dat vooroverleg wel schadelijk móet zijn, dan dat zij dit aan de hand van harde feiten aannemelijk maakt? Was er nu niet meer boven tafel te halen geweest? In de media is onder meer gewezen op de grote aantallen gegevens over prijsverbetering door de prijsregelende organisaties, toen

Van der Vlies

die voor 1992 nog legaal waren. Zijn deze gegevens voldoende benut?

Te denken valt ook aan internationaal vergelijkende cijfers van de prestaties van de Nederlandse bouwwereld met zijn prijsafspraken met de bouw in andere landen, waar dit overleg allang verboden is. De gepresenteerde kleine vergelijking met Duitsland – juist over jaren dat hier een crisis in de bouw wordt beleefd – zet niet echt zoden aan de dijk. Blijkt uit andere, eerdere onderzoeken ook niet dat de Nederlandse bouw het bepaald niet slecht doet in internationaal opzicht, ook op het terrein van bouwprijzen, inkomensquote, arbeidsproductiviteit, etc?

De brancheorganisatie van projectontwikkelaars (Neprom) heeft furieus gereageerd op de bevindingen en conclusies van de commissie inzake Vinex. Mijn fractie wil vragen of de commissie in de verwoording van haar conclusies over mogelijke fraude rond Vinex voldoende prudent heeft gehandeld. Zijn hier niet te stellige uitspraken gedaan op basis van een, zoals de commissie zelf zegt, beperkt deelonderzoek? De commissie spreekt van een relatief bescheiden deelonderzoek. Was het wellicht niet beter geweest om aan te geven dat nader onderzoek gewenst is, maar vooralsnog verder af te zien van allerlei vergaande conclusies en uitspraken? Bedrijft de commissie hier niet bijna politiek, in plaats van louter te werken aan waarheidsvinding?

Is het verwijt voorts terecht dat de commissie bij haar deelonderzoek naar Vinex ten onrechte geen marktpartijen heeft betrokken? In hoeverre is het verwijt terecht dat het door de commissie aangehaalde zogenoemde STEC-onderzoek onjuist is geïnterpreteerd en dat uitgangspunten voor deze studie als conclusies zijn gepresenteerd?

Daarnaast vraag ik mij af of de zwartepiet niet te snel bij de projectontwikkelaars wordt gelegd door hen te verwijten dat zij de marktwerking frustreren. Het is bekend dat gemeenten zelf graag met slechts enkele grote bedrijven in zee gaan. Dat is voor hen nu eenmaal veel overzichtelijker en werkbaarder. Is dit ook niet een grote oorzaak van het gebrek aan marktwerking op Vinex-locaties?

De heer **Depla** (PvdA): De heer Van der Vlies stelt dat de commissie op

sommige punten misschien te vergaande conclusies trekt. Kan hij aangeven welke conclusies in het rapport voor dit predikaat in aanmerking komen?

De heer **Van der Vlies** (SGP): De commissie spreekt zelf over een relatief bescheiden deelonderzoek. Er loopt sowieso al onderzoek. Ik vraag aan de commissie of zij dan niet had moeten overwegen om een wat terughoudender opstelling te kiezen nu de conclusie toch is dat er in de sfeer van de concurrentie enz. iets is misgegaan.

De heer **Depla** (PvdA): De heer Van der Vlies zei dat sommige conclusies misschien minder vergaand zouden zijn als er nader onderzoek had plaatsgevonden. Ik vraag hem nu welke conclusies, maar hij antwoordt dat hij niet een van de vier conclusies kan aanwijzen die op dit punt zijn getrokken.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Het gaat mij om de algemene houding.

De heer **Depla** (PvdA): Er staat hem dus geen concrete conclusie voor ogen?

De heer **Van der Vlies** (SGP): Nee, het gaat om de houding ten opzichte van de Vinex-problematiek van deze commissie nu zij zelf schrijft dat zij slechts een beperkt en bescheiden deelonderzoek heeft ingesteld. Het gaat mij om de werkwijze.

Een vraag die in dit debat nog moet worden beantwoord, is de vraag of de schaduwboekhoudingen openbaar gemaakt kunnen worden, zoals onder meer de gemeente Amsterdam heeft bepleit. Het openbaar maken hiervan zal ongetwijfeld het lopende onderzoek en de bewijsvoering van de benadeling van opdrachtgevers in de bouw kunnen bespoedigen. In die zin lijkt openbaarmaking de voorkeur te verdienen, zodat derden daarmee mogelijk juridische acties kunnen onderbouwen, al vrees ik tegelijkertijd dat allerlei verhaalsacties zullen vastlopen op het moment dat moet worden aangetoond hoe groot nu precies de schade of benadeling is geweest. Dat zal nu eenmaal altijd een hypothetische kwestie blijven. Maar goed, uiteraard treedt mijn fractie niet in de opportuniteit van civielrechtelijke acties.

Er is echter ook een andere kant aan het aspect van het openbaar maken van de stukken. Allereerst blijkt uit de opdracht, uit de taakstelling van de commissie-Vos níét dat zij onder meer tot doel had om verkregen schriftelijke informatie te openbaren. Zal het openbaren van deze stukken niet te kenschetsen zijn als "détournement de pouvoir", dat wil zeggen: als het gebruiken van de bevoegdheden op grond van de Wet op de parlementaire enquête (WPE) met een oogmerk waarvoor deze bevoegdheden niet bedoeld zijn? Rekt de commissie hiermee haar taakstelling dan niet op?

In dit verband betrek ik ook artikel 24 van de WPE, waarin staat dat informatie die tijdens het verhoor is gegeven, niet tegen de betrokkene kan worden gebruikt. Het is toch onmiskenbaar zo dat de boekhoudingen wat dat betreft onlosmakelijk zijn verbonden met de verhoren zelf. Strekt artikel 24 zich derhalve ook niet uit tot de boekhoudingen? Het ligt hoe dan ook toch niet in de rede dat op grond van artikel 3 van die wet aan de commissie verplicht overhandigde schriftelijke informatie simpelweg openbaar kan worden gemaakt? Daarnaast bevatten de boekhoudingen niet alleen data over bedrijven, maar ook gegevens over personen. Daarvoor gelden weer heel eigen privacyregels. Deze privacy dient geëerbiedigd te worden, tenzij middels een wettelijke grondslag daarop inbreuk kan worden gemaakt. Naar mijn weten ontbreekt echter in de WPE een dergelijke grondslag.

Al met al is mijn fractie er nog niet van overtuigd dat openbaarmaking zonder meer rechtmatig is. Eerlijk gezegd rijst bij mij de vraag of de commissie hierover ook geen twijfels heeft en daarom kiest voor openbaarmaking van de Bos-boekhouding via een aanvullend rapport. Is hier niet gekozen voor een "vluchtroute"? Graag hoor ik hierover een oordeel van de commissie.

Mijn fractie heeft met veel waardering kennisgenomen van de serie aanbevelingen die de commissie heeft gedaan. In het debat met de regering zullen wij hierbij uiteraard uitgebreid stilstaan. In algemene zin vind ik het vooral positief dat de aanbevelingen zich niet kenmerken door drastische voorstellen tot structuurveranderingen in het bouwbeleid en de bouwwereld. Terecht behoort tot de kern van de

Van der Vlies

aanbevelingen dat er sprake moet zijn van een cultuuromslag, waarin transparantie en nieuwe zakelijkheid trefwoorden zijn. Het grootste probleem zit immers niet in de bestaande wetten en regels, maar in de gebrekkige naleving ervan. Mede daardoor kon de ontstane cultuur in de bouwwereld in stand blijven.

Concreet kan mijn fractie zich ook goed vinden in de aanbevelingen die betrekking hebben op het revitaliseren van het bouwbeleid van de overheid. Dat geldt ook de voorstellen tot verscherping van de regels op integriteitsgebied voor ambtenaren en bestuurders, alsmede de aanbevelingen voor een meer adequate (kader)wetgeving ten aanzien van de aanbesteding van alle overheidsopdrachten.

Ik heb nog wel een kritische vraag. In de aanbevelingen heeft de commissie nog eens onderstreept dat overheden in beginsel altijd tot openbare aanbesteding van opdrachten moeten overgaan. Gaat dit er nu niet te snel aan voorbij dat er ook heel goede ervaringen zijn, zeker ook op decentraal niveau, met onderhandse vormen van aanbesteding? Schiet de commissie niet te ver door als zij dit eigenlijk als een niet gewenste vorm van aanbesteding beschouwt? Ook aan openbare aanbestedingen kleven immers nadelen. Voor de aanbesteder is een openbare aanbesteding allereerst veel bewerkelijker. Daarnaast staat deelname voor veel meer gegadigden open en dat geeft aanleiding tot veel vergeefs gemaakte offertes. Dat leidt weer tot druk om deze offertekosten linksom of rechtsom terug te verdienen. Kan de gewenste marktwerking in ieder geval bij complexe werken of bijvoorbeeld een project met vervolgoopdrachten niet evenzeer bereikt worden langs de weg van gevarieerde gunningscriteria?

Nog een informatieve vraag. De commissie beveelt aan om een nieuw wettelijk kader voor overheidsaanbestedingen te ontwikkelen. Biedt dit ook niet de gelegenheid om voor dit soort aanbestedingen het gevaar van "leuren" uit te bannen, iets wat ook door de commissie in principe verwerpelijk wordt gevonden? Dit maakt het in ieder geval mogelijk om "leurangst" als factor voor vooroverleg uit te schakelen, zoals onlangs terecht werd beklemtoond door prof. M.A.M.C. van den Berg in het NJB.

Ligt het niet in de rede om dit punt nu meteen mee te nemen?

Tot slot sluit ik mij graag aan bij de wens van de commissie – zie pagina 296 van het eindrapport – dat het nu mogelijk moet zijn een periode van wederzijds wantrouwen tussen overheid en bouw, maar ook binnen de bouw, af te sluiten en met overtuiging te bouwen aan de toekomst.

□

Mevrouw **Giskes** (D66): Mevrouw de voorzitter. De bouw is in diverse opzichten een bijzondere sector. De producten zijn vrijwel iedere keer anders. Is in de woningbouw nog enigszins sprake van serieproductie, in de grond-, weg- en waterbouw is ieder project uniek, qua locatie, qua ondergrond, qua programma van eisen, qua materiaalgebruik et cetera. Het gaat per project in het algemeen om veel geld en stevige risico's. Heel vaak is de overheid de opdrachtgever. De enquêtecommissie concludeert dat de bouwsector wel kenmerken heeft die onregelmatigheden in de hand kunnen werken, maar heeft geen harde bewijzen gevonden dat de structuur van de bouw zonder meer leidt tot onregelmatigheden. Toch deden in de voorbije jaren onregelmatigheden zich volop voor, zozeer dat het parlement op onderzoek uitging.

De conclusies van de enquêtecommissie liegen er niet om:

- vele, zo niet alle bedrijven in de grond-, weg- en waterbouw zijn in kartelachtige structuren betrokken en in de installatiebranche en andere bouwgerelateerde branches speelt waarschijnlijk hetzelfde;
- vooroverleg over marktverdeling en prijzen en onwettelijke verreken-systemen zijn in de bouw gemeengoed;
- in de bouw bestaat een cultuur van smeren en fêteren;
- alle betrokkenen, bedrijfsleiding, brancheorganisaties, de overheid als opdrachtgever, de overheid als toezichthouder, accountants, het openbaar ministerie "lijken wetenschap of ten minste sterke vermoedens te hebben gehad, maar komen niet in actie om de onregelmatigheden aan te pakken";
- de financiële schade van dit alles voor de overheid als opdrachtgever, en dus de belastingbetaler, is omvangrijk.

De vraag die voor de D66-fractie bij de bespreking van het rapport centraal staat, is wat er moet gebeuren om dit soort onregelmatigheden vanaf nu te voorkomen en in hoeverre de overheid daarvoor kan zorgen. Opvallend is dat in de aanbevelingen van de commissie een belangrijke plaats is ingeruimd voor verandering van cultuur en gedrag, zowel aan de zijde van de bouwwereld als aan de zijde van de overheid. Gewenste cultuur en gedragingen zijn geen zaken die zich laten afdwingen. Te hopen valt dat louter het feit dat met deze enquête bestaande ongewenste patronen zijn blootgelegd en te kijk gezet, zal leiden tot de benodigde cultuuromslag en nieuwe gedragspatronen. Weg van de traditie van "gecoördineerde concurrentie" in de bouw, weg van te innige banden tussen overheidsvertegenwoordigers en bouwers, weg van "smeren en fêteren".

De eerste neiging is wellicht om voor het bestaan van de ongewenste cultuur- en gedragsaspecten hoofdschuddend naar de bouwwereld te schudden als bron van alle kwaad. Maar: de gelegenheid maakt de dief. Het geheel van rapportages van de parlementaire enquête Bouwnijverheid overziende, is dat de tegeltjeswijsheid die zich opdringt. De D66-fractie is eigenlijk nog het meest ontsteld over de onhandige wijze waarop in de achterliggende jaren de overheid met de bouwsector is omgegaan. Het gaat ons daarbij om de drie rollen van de overheid als opdrachtgever, als wet- en regelgever en als handhaver en toezichthouder.

Ik begin bij de overheid als opdrachtgever. Het beeld dat naar voren komt uit de enquêteresultaten en met name het onderzoek van de groep onder leiding van prof. Bovens die de rol van de overheid onderzocht, is dat diverse overheidsinstanties, met uitzondering wellicht van Rijkswaterstaat, hun taak als bouwopdrachtgever niet goed hebben vervuld. Weliswaar schreven zij ijverig zelf gedetailleerde bestekken ten behoeve van de aanbesteding, maar zij hadden lang niet altijd inzicht in de door aannemers gehanteerde eenheidsprijzen en de prijzen in de onderaannemersmarkt. De risico's werden bovendien niet altijd goed gedekt of verwerkt in de contracten en overeenkomsten met de

aannemers, zeker als werd geëxperimenteerd met moderne bouworganisatie- en contractvormen. Schijnbaar goed opdrachtgeverschap in de aanbestedingsfase leidde voorts ook niet automatisch tot goed opdrachtgeverschap in de uitvoeringsfase. En dan moesten die opdrachtgevende overheden zich ook nog staande zien te houden in het geweld van een veelheid aan externe adviseurs: ingenieursbureaus, architecten/ontwerpbureaus, kostendeskundigen en gebruikers. Interne en/of specifieke regelgeving en procedures werden ook nog eens regelmatig aangepast aan de ontwikkelingen in de markt. Op zichzelf is dat logisch en nodig, maar ook dat zal de continuïteit en inzichtelijkheid voor de medewerkers van de desbetreffende diensten niet ten goede zijn gekomen.

Prof. Bovens en de zijnen concluderen: "In gevallen waar aanbestedende diensten slecht raamden en ontwierpen was hun positie ten opzicht van de markt zeer zwak en de kans op prijsopdriving het grootst, c.q. het minst controlebaar." Direct daarna stellen zij weer: "Dit impliceert echter niet dat door een theoretisch perfect deskundig opdrachtgeverschap de kans op het voorkomen van prijsafspraken aanzienlijk kleiner werd." Dit alles staat in bijlage 5 op bladzijde 10.

Op zoek naar antwoord op de vraag hoe belangrijk goed opdrachtgeverschap nu is om onregelmatigheden te voorkomen, blijven wij stuiten op tegenstrijdige berichten. Als er wel prijsafspraken waren, maar die resulteerden niet in prijsopdriving, konden aanbestedende diensten redelijkerwijs noch op de hoogte zijn geweest van die afspraken, noch ze hebben voorkomen. Maar deskundige en mondige opdrachtgevers die door hebben als informatiebronnen zijn gemanipuleerd, kunnen tegelijkertijd wel stuiten op signalen van onregelmatigheden die voortvloeien uit bedrog of dwaling en die prijsopdriving tot gevolg hebben, aldus Bovens en de zijnen.

In haar eindrapport concludeert de commissie dat deskundige opdrachtgevers in theorie op ten minste drie manieren kunnen trachten horizontale prijsafspraken te bemoeilijken: openbaar aanbesteden, weloverwogen contractgrootte en het stimuleren van deelname van buitenstaanders of buitenlanders bij

aanbestedingen. Maar het zijn geen panacees, zegt de commissie daarbij.

D66 leidt uit dit alles af dat het belangrijk is als de overheid goed is toegerust voor haar rol als opdrachtgever, dat het kan helpen om onregelmatigheden te voorkomen, ook al is goed opdrachtgeverschap geen voldoende garantie is tegen onregelmatigheden en daarmee prijsopdriving in de bouw. Ik neem aan dat de commissie deze conclusie deelt. Hoe komt het dan dat sprake is van slechts één aanbeveling, te weten aanbeveling 7, met betrekking tot de kwaliteit van het opdrachtgeverschap en dan nog een die niet uitblinkt in concreetheid? "De verdere professionalisering van aanbestedende diensten (...) dient voortvarend ter hand te worden genomen." In het antwoord op vraag 27 gaat de commissie in op de vraag hoe zij die verdere professionalisering ziet. Zijn online te raadplegen expertisecentra echt een afdoende antwoord of zijn er ingrijpendere maatregelen nodig. D66 stelt voor, het opdrachtgeverschap van de overheid te concentreren bij een beperkt aantal goed daartoe uitgeruste bureaus overheidsaanbesteding en bouwbegeleiding, BOAB's. Daarin kan dan bundeling plaatsvinden van expertise en marktkennis. Dat zou de marktwerking ten goede kunnen komen. Zou dat ook niet betere bescherming bieden tegen de weliswaar niet bewezen geachte, maar ook niet ondenkbeeldige druk op aanbestedingsprocessen vanuit "de politiek"? Ik hoor graag een reactie van de commissie op dit voorstel van D66 voor zulke BOAB's.

De commissie doet in aanbeveling 8 een aantal suggesties hoe aanbestedende diensten zelf meer marktwerking kunnen stimuleren: redelijke selectiecriteria hanteren – dat wil zeggen niet alleen de prijs, maar ook zaken zoals gebruikswaarde, levensduur en onderhoudsintensiteit aan de orde laten komen – combinatievorming kritisch toetsen, strategisch omgaan met de projectgrootte, de kosten van inschrijven niet nodeloos verhogen en elektronische inschrijving mogelijk maken. Lijkt het de commissie voldoende als deze suggesties op vrijwillige basis ter harte worden genomen of acht zij dwingende voorschriften vanuit de rijksoverheid op dit punt noodzakelijk? Zou ook met het oog hierop

concentratie van aanbestedingsactiviteiten van de overheid niet de voorkeur hebben? Over de wijze van aanbesteden is die aanbeveling overigens niet helder. Vindt de commissie dat in het vervolg alle aanbestedingen openbaar zouden moeten zijn? Vanuit de bouwwereld wordt op die gedachte bepaald niet enthousiast gereageerd. Ook ligt er het verwijt vanuit die hoek dat met name Rijkswaterstaat en de grote gemeenten hun dominante positie op de bouwmarkt misbruiken door bedrijven moreel te verplichten tot deelname aan aanbestedingen, sponsoring of gratis dienstverlening en die positie ook misbruiken door slimme timing van aanbestedingen. Hoe reageert de commissie op dit verwijt?

Kortom, de opdrachtgevende overheidsinstanties waren tot op heden voor de opdrachtnemende bouwers veelal niet de juiste tegenspelers die nodig zijn om de ingewikkelde bouwmarkt uit zichzelf goed te laten functioneren. Dat kan beter, maar dan nog gaat het niet goed. Naarmate een markt uit zichzelf niet goed kan functioneren, zijn meer spelregels en scheidsrechters nodig: wet- en regelgeving en toezicht en handhaving dus. Daar kom ik nu op in verband met de overheid als wet- en regelgever. Ook op het punt van wet- en regelgeving heeft de overheid in het verleden de nodige steken laten vallen, zo blijkt uit deze enquête. Heel specifiek voor de bouw is de aanbestedingsregelgeving. Daarnaast is natuurlijk van belang hetgeen is vastgelegd omtrent mededinging, accountancy en integriteit.

Het Nederlandse stelsel van overheidsaanbesteding blinkt niet uit in transparantie, coherentie en coördinatie. Het vertoont in zijn uitwerking een nogal gefragmenteerd karakter, zo stelt de onderzoeksgroep onder leiding van mevrouw Pe. Ik verwijs naar bijlage 4 op bladzijde 156. Momenteel is sprake van pseudo-wetgeving. Sinds 1 september 2001 is niet langer sprake van verplichte toepassing van het Uniform aanbestedingsreglement, het UAR 2001 en het UAR-EG 1991 voor alle organen van de centrale overheid, zoals dat daarvoor wel het geval was. Sindsdien gelden de door de staatssecretaris van VROM opgestelde beleidsregels aanbesteding van werken, maar formeel slechts

Giskes

voor VROM zelf, voor Verkeer en Waterstaat en voor Defensie. Dat ook het ministerie van LNV en vele andere decentrale overheden en semi-overheden zich daaraan houden is mooi, maar wel een wankel basis. Minstens even interessant is trouwens wie zich er kennelijk niet aan menen te hoeven houden. Opvallende speler is het ministerie van VWS. In antwoord op de schriftelijke vragen antwoordt de commissie dat VWS niet tot de zogenaamde "bouwministeries" behoort en daarom niet in het onderzoek is betrokken. Een voorgelegd concreet voorbeeld bij VWS lijkt bij de commissie evenwel nogal wat vragen op te roepen. De commissie verwijst naar het kabinet voor verdere duidelijkheid. Dat zullen wij daar zeker vragen. Toch vernemen wij graag ook van de commissie zelf of men denkt dat er aanleiding is met name in de sfeer van VWS alerter dan tot op heden te worden.

De situatie bij VWS illustreert in elk geval de noodzaak van het punt dat de enquêtecommissie duidelijk maakt: het is de hoogste tijd dat Nederland de nieuwe op handen zijnde Europese richtlijn voor aanbesteding van alle overheidsopdrachten omzet in eigen wetgeving. Daarmee zou een einde komen aan de tot op heden gekozen route van verwijzingsregelgeving door middel van een raamwet en algemene maatregelen van bestuur. Overigens heeft het parlement die route wel degelijk gesanctioneerd, dus ook daar zit boter op het hoofd. Het resultaat daarvan is namelijk geweest dat de uitvoeringspraktijk werkt met aanbestedingsreglementen zonder wettelijke verankering, tot stand gekomen via overleg tussen enkele ministeries en organisaties van bouwondernemers met alle hiervoor geschetste nadelen van dien. Zo heeft het kunnen gebeuren dat opdrachtgevers graag werkten met onderhandse aanbestedingen, de toegang van nieuwe toetreders op de bouwmarkt beperkten door te streven naar een beperkt aantal, grote, aanbieders bij aanbestedingen, een voorkeursbehandeling gaven aan bedrijven uit de eigen regio, gingen leuren met prijzen na mislukte aanbestedingen et cetera.

De onderzoeksgroep van mevrouw Pe schetst een aantal varianten voor de bepleite nieuwe wetgeving:

codificatie in het Burgerlijk Wetboek, een aparte "Wet inzake overheidsopdrachtverlening voor de uitvoering van werken, het plaatsen van opdrachten voor leversingen en het verrichten van diensten" of een aan te passen en uit te werken raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen. De commissie noemt in haar eindrapport de tweede optie, een nieuwe wet, niet meer. Is daar een speciale reden voor en heeft de commissie zelf een voorkeur? D66 vindt dit een belangrijk element in de enquêteresultaten en hecht aan een duidelijk antwoord.

Ik kom toe aan de regelgeving als het gaat om mededinging. Sinds 1998 zijn aanbestedingskartels in Nederland vanuit mededingingsrechtelijk oogpunt verboden, wat in lijn is met het Europese recht. De wet- en regelgeving is wat dat betreft niet voor tweeërlei uitleg vatbaar. Prijs- en werkverdelingsafspraken en onderlinge rekenvergoedingen zijn verboden en beboetbaar. Een rekenvergoeding van de opdrachtgever aan een aanbieder is alleen in uitzonderlijke omstandigheden toegestaan. Dat de praktijk op het punt van de mededinging de afgelopen jaren eufemistisch uitgedrukt iets anders heeft laten zien, is dus niet het gevolg van slechte wet- en regelgeving, maar van handhaving daarvan. De praktijk lijkt geënt gebleven op het oude Nederlandse misbruikstelsel, waarin kartels waren toegestaan zolang zij geen misbruik maakten van hun positie. Dat gaf heel wat ruimte. Op de handhaving, of liever het gebrek aan handhaving van de mededingingsregelgeving door de overheid, kom ik in het navolgende terug.

Deze enquête heeft aangetoond dat er het nodige valt aan te merken op de rol van de accountants bij de opgetreden onregelmatigheden. De commissie stelt in haar eindrapport dat de overheid het voortouw dient te nemen in de evaluatie van regelgeving. Vooruitlopend op die evaluatie komt zij al tot de conclusie dat die regelgeving in elk geval aanscherping behoeft voor wat betreft de Verordening op de fraudemelding en het opnemen van aspecten als fraude, witwassen en dilemmatrainingen inzake beroeps-ethiek en het omgaan met klanten in de beroepsopleiding en de permanente educatie. Voorts geeft de commissie in overweging, een

"openbaar aanklager" voor het accountantsberoep in te stellen. Kan de commissie nog eens toelichten waarom zij vooruitlopend op de bepleite evaluatie al tot deze conclusies komt? En hoe verhoudt zich dit tot de evaluatie die al in 2001 plaatsvond? Niet in de laatste plaats dankzij deze enquête is de beroepsgroep zelf al flink in actie gekomen om via zelfregulering het functioneren van de accountants te verbeteren. Is de commissie van mening dat afdoende stappen in de goede richting zijn gezet? Vindt de commissie het nodig dat er zowel voor RA- als AA-accountants regels voor onafhankelijkheid in de wet zouden moeten worden opgenomen?

Onregelmatigheden krijgen meer kans naarmate er minder moeilijk over wordt gedaan. Voor het overheidspersoneel bestaan integriteitsregels. Desondanks heeft de commissie "over het algemeen een zorgelijk beeld gekregen van een in de bouwnijverheid voorkomende cultuur van smeren en fêteren". De commissie bepleit daarom nadere regels binnen de overheid op integriteitsgebied. In aanbeveling 5 wordt een aantal suggesties gedaan. Moeten wij daaruit afleiden dat tot op heden voor ambtenaren en bestuurders, inclusief ministers, op grond van de regels niet duidelijk is dat zij worden geacht niet deel te nemen aan bijeenkomsten waarvan het zakelijk karakter en de noodzaak ontbreken? Geen cadeautjes aannemen? De eigen organisatie laten betalen voor bijeenkomsten die wel zakelijk en nodig zijn? Collusie geen kans geven? Met andere woorden, ziet de commissie echt nog ruimte voor nadere regelgeving, of gaat het qua integriteit van ambtenaren en bestuurders domweg om internalisering van de bestaande regels, zowel door de organisatie als door de betrokkenen zelf? Ik verwijs naar wat collega Van der Vlies hierover heeft gezegd.

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) is weliswaar bedoeld om het aanbestedende overheidsdiensten mogelijk te maken niet integere bedrijven van opdrachten uit te sluiten, maar in de aanbestedingspraktijk vallen de mogelijkheden van die wet volgens de commissie waarschijnlijk tegen. Dit vooral als gevolg van de uitsluiting van een aantal categorieën van organisaties, wat bij mijn weten

Giskes

overigens is ontstaan tijdens de parlementaire behandeling. Bovendien blijkt uitsluiting op grond van de Wet Bibob op gespannen voet te kunnen staan met wat Europeesrechtelijk is toegestaan. Het valt D66 op dat de commissie dit slechts constateert en niet aanbeveelt, de Wet Bibob om die reden aan te passen. De commissie volstaat met de mededeling dat aanbestedende diensten zich desondanks effectief blijken te kunnen wapenen tegen malafide opdrachtnemers door eigen screening van bedrijven. Is volgens de commissie meer of andere wet- of regelgeving op dit punt niet nodig c.q. mogelijk?

Voor D66 is het zwaarste punt van kritiek als het gaat om de rol van de overheid zelf toch wel het tekort aan handhaving en toezicht. Ik begin met de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). "De NMa is duidelijk tekortgeschoten in haar handhavende taken ten aanzien van de bouwnijverheid", stelt de commissie onomwonden. In plaats van voort te bouwen op hetgeen haar voorganger, de Economische controledienst, inmiddels te weten was gekomen over de bouw, heeft de NMa zich eerst toegelegd op de afwikkeling van ontheffingsverzoeken. Signalen van kartelvorming en machtsmisbruik werden door de NMa niet serieus opgepakt. De be- en afhandeling van tips was niet goed geregeld. Het valt D66 op dat het gebrek aan effectief toezicht door de NMa in het verleden de commissie geen aanleiding heeft gegeven tot het doen van aanbevelingen over het functioneren van de NMa zelf. Of het moet zijn dat de bepleite periodieke evaluatie van de mededingings- en aanbestedingsregels in de bouwnijverheid als een taak voor de NMa wordt gezien. Zelfs de constatering dat bij de NMa, anders dan bij de belastingdienst, risicoanalyse en doelgroepenbeleid ontbreken, is voor de commissie kennelijk geen reden voor enig advies. Moeten we hieruit afleiden dat de commissie er het volste vertrouwen in heeft dat het vanaf nu wel goed zal gaan met de NMa en de bouw? Moeten we er verder van uitgaan dat de noeste en nijvere aanpak van het thans lopende onderzoek naar onregelmatigheden in de bouw kennelijk voldoende garanties voor de toekomst biedt, en dat alleen nog een discussiepunt is

in hoeverre de NMa de beschikking moet krijgen over doorzoekingsrecht en de bevoegdheid woningen binnen te treden tegen de wil van de bewoner? De commissie stelt wat dat betreft dat een zorgvuldige afweging geboden is en suggereert inschakeling van de rechter-commissaris. Heeft de commissie sindsdien op dit punt nog nieuwe inzichten gekregen?

Graag krijgen wij een toelichting van de commissie op de vraag waarom in het eindrapport wel wordt gesteld dat de commissie de belastingdienst aanbeveelt het beleid inzake materiële controles aan te scherpen, terwijl dit in de uiteindelijke aanbevelingen niet terugkomt. In het deelrapport over de juridische aspecten wordt ten aanzien van toezicht en handhaving ook nog geconstateerd dat in Nederland een dwingende coördinatiestructuur vanuit één ministerie voor het aanbestedingsbeleid ontbreekt, hetgeen wel nodig zou zijn om naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijn te verzekeren. Ook ontbreekt een instrumentarium van preventief en repressief toezicht met betrekking tot die naleving. Moeten we de aanbeveling van de commissie om de minister van VROM eerstverantwoordelijke voor een gerevitaliseerd bouwbeleid te maken, in dat licht zien? Dit kwam al aan de orde in de discussie met de heer Depla. Zo ja, ligt het dan niet meer voor de hand de minister van EZ hiertoe aan te wijzen? Zo nee, waar denkt de commissie dan precies aan bij het begrip "coördinatie bouwbeleid"?

Dan is er natuurlijk als het gaat om de handhaving nog het openbaar ministerie. De commissie beveelt aan dat financieel-economische delicten meer prioriteit moeten krijgen bij het OM, en hetzelfde geldt voor opsporingsdiensten als de rijksrecherche. De kwalitatieve en kwantitatieve capaciteitstekorten bij die instanties moeten worden weggewerkt. Dit is een waar woord, dat al menigmaal uit andere hoofde door de Kamer, zeker door D66, is gesteld. Heeft de commissie de indruk dat er inmiddels werk wordt gemaakt van deze aanbeveling? Ook beveelt de commissie aan dat het OM zich meer rekenschap moet geven van het publieke belang bij de keuze tussen het aanbieden van een transactie en het entameren van een strafzaak. Het voorbeeld is langzamerhand aan eenieder bekend. D66

heeft de indruk dat die boodschap inmiddels door de beroering rond de schikking in de Schipholtunnelkwestie wel is doorgelopen. Heeft de commissie indicaties dat er thans bij het OM anders met dit soort kwesties wordt omgegaan?

Tot zover de rollen van de overheid. Betekent nu het feit dat de overheid op zoveel punten tekort is geschoten dat de bouw eigenlijk weinig te verwijten valt? Geenszins! Zelfs als er gelegenheid wordt geboden, hoeft niemand daar misbruik van te maken. De overheid kan regelen en toezien tot ze er bij neervalt, maar uiteindelijk komt het er ook op aan dat de bedrijven in kwestie hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Bedrijven hebben tot doel winst te maken. Dat staat niet ter discussie. Maar winst maken met oneigenlijke middelen betekent uiteindelijk verlies voor iedereen, niet in de laatste plaats de bouw zelf. De in deze enquête aan de kaak gestelde praktijken, waarin uiteindelijk iedereen iedereen in de tang hield, hebben ongetwijfeld een zware wissel getrokken op de innovatiekracht en mogelijkheden tot productiviteitsgroei van de sector. Welke creativiteit zou er zijn losgekomen als er geen prijsafspraken waren gemaakt? Van welke verbeterde bouwtechnieken hadden we inmiddels kunnen profiteren? Zeker gezien de huidige economische situatie is dat in de ogen van D66 misschien nog wel de treurigst stemmende conclusie van deze enquête.

Het zal niet meevallen een historie van 100 jaar "vooroverlegpraktijk" af te sluiten en de omslag te maken naar een gewone zakelijke cultuur. Daartoe ligt een zware opdracht bij de overheid. Het vraagt ook durf en kwaliteit van de verantwoordelijken voor de ondernemingen in kwestie. In een tijd dat corporate governance en verantwoord ondernemen weer hoog op de agenda staan, moet het ook voor de bouw mogelijk zijn die omslag voor elkaar te krijgen. De verdienste van klokkenluider Bos en deze enquêtecommissie is dat structuren en culturen in de bouw zijn blootgelegd die nooit voor hadden mogen komen en niet langer getolereerd kunnen worden. Daarvoor is nu zoveel maatschappelijke aandacht dat het hopelijk niet eens mogelijk zal zijn ze door te zetten.

Giskes

De enquêtecommissie heeft een moeilijke opdracht vervuld en tot een goed einde gebracht. Mevrouw Vos en de haren – en dat zijn er nogal wat geweest door alle verkiezingen – verdienen daarvoor een compliment, en in hun kielzog natuurlijk ook alle in- en externe medewerkers die bij het project waren betrokken. D66 dankt alle betrokkenen nadrukkelijk voor hun inspanningen.

De geproduceerde hoeveelheid tekst liegt er niet om. Het moet D66 van het hart dat er sprake lijkt van een opwaartse druk op het aantal bladzijden dat een parlementaire enquêtecommissie meent te moeten afscheiden. Of dit de kwaliteit en de inzichtelijkheid van de enquête-resultaten ten goede komt, valt te betwijfelen. Het rapport van deze commissie vervalt nogal eens in herhaling. D66 had graag gezien dat juist meer werk was gemaakt van een duidelijke vraagstelling en gerichte analyse, uitmondend in eenduidige oordelen en aanbevelingen. Beschrijving, analyse, beoordeling en suggesties voor oplossingen lopen nogal eens door elkaar heen in het rapport. Dat bemoeilijkt het trekken van conclusies en het zoeken naar oplossingen. Wat betreft het onderdeel Vinex sluit ik mij aan bij de vragen en opmerkingen hierover van de heer Van der Vlies.

Ondanks deze enquête en de schokgolf die zij teweeg heeft gebracht in de wereld van de bouw, is het voor alle betrokkenen zaak waakzaam te blijven. Nog deze week werd ons door een bouwbedrijf gemeld dat nog steeds vele pogingen worden gedaan om tot vooroverleg te komen! Kan de commissie dit bevestigen? Het is goed dat de enquête al blijkt te hebben geleid tot ander aanbestedingsgedrag van opdrachtgevers, met name in de grond-, weg- en waterbouwsector. Volgens het Economisch instituut voor de bouwnijverheid (EIB) wordt scherper naar inschrijfbegrotingen gekeken, worden bij onderhandse aanbestedingen meer aannemers uitgenodigd en wordt vaker openbaar aanbesteed. De andere kant van de medaille is dat er meer dan voorheen wordt "geleurd", dat opdrachtgevers wantrouwiger en voorzichtiger zijn geworden waardoor de sfeer verslechtert en er minder overleg plaatsvindt tussen opdrachtgevers en aannemers, hetgeen een goede voortgang van

het werk niet ten goede komt. Heeft de commissie suggesties hoe we de positieve effecten van de enquête kunnen behouden en tegelijkertijd dit soort negatieve effecten buiten de deur houden?

Resten er nog twee praktische punten: schadevergoeding en openbaarmaking van schaduw-administraties.

Sinds de resultaten van de enquête er liggen, is er de roep om schadevergoeding door de bouwbedrijven aan de benadeelde opdrachtgevers, ofwel de belastingbetalers. Ook D66 vindt dat bouwbedrijven, indien maar enigszins mogelijk, ten onrechte ontvangen geld voor projecten moeten terugbetalen. Pikant is in dit verband overigens wel de conclusie in een studie uit januari 2003 van het EIB dat er maar weinig opdrachtgevers zijn die denken dat zij in de afgelopen jaren nadeel hebben ondervonden als gevolg van marktverdeling. De enquête-resultaten overziende, is D66 evenwel niet optimistisch over de kans om enerzijds de exacte schade te bepalen en anderzijds eenduidig te bewijzen aan wie die schade te wijten valt, niet in de laatste plaats gezien alles wat ik heb verteld over de rol van de overheid. Met het oog daarop is interessant dat vrijwel direct na het uitkomen van het enquêterapport uit de bouwwereld zelf het voorstel is gekomen voor een soort eenmalige afkoop, om te slaan over de hele sector. Dat klinkt genereus, ook al riekt dat eigenlijk alweer naar vooroverleg, maar de vraag is natuurlijk wel onder welke voorwaarden dat zou gebeuren. Geen onderzoek meer door NMa en openbaar ministerie? Geen boetes of veroordelingen? D66 vraagt de commissie haar licht te laten schijnen over deze kwestie, teneinde daar wellicht in tweede termijn op terug te kunnen komen.

Afgelopen maandag liet de enquêtecommissie de Kamer weten besloten te hebben te zogenoemde Bos-boekhouding integraal openbaar te maken. Dat draagt bij aan het inzichtelijk en controleerbaar maken van de inhoud van het enquête-rapport en aan het maatschappelijk debat dat door de Kamer beoogd werd op gang te worden gebracht, aldus de commissie in haar brief. D66 vindt dat informatie zoveel mogelijk openbaar moet zijn. Wel vernemen wij graag van de commissie wat de voors en tegens

rond deze beslissing zijn geweest, waarom deze kennelijk nogal zwaar is geweest en in hoeverre door deze beslissing geen rechtsongelijkheid ontstaat voor de bij die boekhouding betrokken opdrachtnemers en opdrachtgevers. Dit temeer omdat de commissie de overige verkregen administraties niet openbaar zal maken. Wat zijn de omstandigheden en argumenten die specifiek aan deze administraties verbonden zijn?

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 12.35 uur tot 13.40 uur geschorst.

Voorzitter: Weisglas

□

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst die op de tafel van de griffier ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

Regeling van werkzaamheden

De **voorzitter**: Op verzoek van diverse fracties benoem ik in het Presidium:

- het lid Blok tot plv. lid in de bestaande vacature;
- het lid Giskes tot plv. lid in de bestaande vacature;
- het lid Kraneveldt tot plv. lid in de bestaande vacature.

Op verzoek van de LPF-fractie benoem ik in de commissie voor de Verzoekschriften het lid Kraneveldt tot lid in de bestaande vacature en het lid Varela tot plv. lid in de bestaande vacature.

Het woord is aan mevrouw Halsema.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Voorzitter. De formatie gaat de achtste week in. Een formatie is het belangrijkste moment van machtsvorming in onze parlementaire democratie, die een vierjaarlijkse cyclus kent. Tegelijkertijd is een formatie het meest verborgen, het minst openbare en het minst controleerbare moment. Deze formatie is daarop tot dusverre