

Noot

Noot 1 (zie blz. 3414)

Schriftelijke antwoorden op in de eerste termijn door de Kamer gestelde vragen over het rapport van de Enquêtecommissie Bouwnijverheid

De commissie wijst er op dat de voorzitter de Vinex-gerelateerde vragen mondeling zal behandelen.

PvdA

Vraag 1

De commissie geeft overtuigend aan dat het niet alleen om pepernoten ging maar 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?

De commissie is op dit ogenblik niet inhoudelijk op de hoogte van de stand van zaken en het verloop van de onderzoeken van de NMa en het openbaar ministerie. Wellicht dat een dergelijk inzicht in het hierna te volgen debat met de regering kan worden gegeven.

Vraag 2

De PvdA vindt het vanzelfsprekend dat de Bos-boekhouding openbaar wordt gemaakt zodat ook andere overheden die benadeeld zijn verhaal kunnen halen. De commissie heeft gisteren tot ons genoeg besloten om de Bos-boekhouding openbaar te maken. Het argument dat het recht dan zijn loop kan hebben, heeft zij echter niet in de brief genoemd. Wat is daar de reden van?

De PvdA stelt aan de orde dat ten aanzien van het openbaar maken van de zogeheten Bos-boekhouding in de brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer niet wordt gerefereerd aan het argument dat het recht dan zijn loop kan hebben. De PvdA-fractie vraagt zich af wat daarvan de reden is.

De enquêtecommissie is ingesteld door en rapporteert aan de Tweede Kamer over het door haar ingestelde feitenonderzoek. Het is noch de taak noch de bevoegdheid van de commissie om in de rechtsgang te participeren. Uiteraard is de commissie het eens met het feit dat het recht zijn loop moet hebben, doch dat is niet een argument dat de commissie als redengeving voor

openbaarmaking kan gebruiken. Simpelweg omdat dit argument niet past in de overwegingen die op basis van de Wet op de Parlementaire Enquête gemaakt dienen te worden.

Vraag 3

De andere schaduwboekhoudingen maakt u niet openbaar gezien de omstandigheden en argumenten die specifiek aan die administraties verboden zijn. Wat wordt daarmee bedoeld?

Met betrekking tot de openbaarmaking, of beter gezegd: het niet openbaar maken, van de andere schaduwadministraties geldt het volgende. Concreet beschikt de commissie naast de schaduwboekhouding van Koop Tjuchem over die van HBG en van Koninklijke BAM NBM. De twee laatstbedoelde schaduwadministraties kennen niet de mate van openbaarheid die de schaduwadministratie van Koop Tjuchem kent. Deze administraties zijn in tegenstelling tot de schaduwadministratie van Koop Tjuchem niet vrijwillig aan de commissie overgedragen. De commissie heeft van haar bevoegdheden, meer specifiek: de bevoegdheid tot het vorderen van gegevens ex artikel 3 van de Wet op de Parlementaire Enquête, gebruik moeten maken om de schaduwadministraties van HBG en Koninklijke BAM NBM te verkrijgen. Met HBG heeft de commissie de afspraak gemaakt dat deze administratie slechts gebruikt zou worden voor de doeleinden van haar onderzoek en dat deze niet aan derden ter beschikking zou worden gesteld. De commissie acht zich gebonden aan deze afspraak. Met Koninklijke BAM NBM zijn dergelijke afspraken niet gemaakt. Echter hier gaat het om informatie die door het openbaar ministerie in beslag is genomen en deze maakt mogelijk deel uit van strafrechtelijk onderzoek. Alles bij elkaar genomen ziet de commissie geen reden om deze schaduwadministratie te openbaren.

Vraag 4

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

De vraag of burgers in hun rol als

opdrachtgever het slachtoffer zijn geweest van prijsopdrijving door vooroverleg in de bouw valt niet op basis van het onderzoek van de commissie te beantwoorden. Doordat de opdracht aan de commissie mede gericht was op een analyse van de schaduwboekhouding van Koop Tjuchem, is de focus van de commissie nadrukkelijk op de GWW-sector komen te liggen. De markt voor burgeropdrachten is slechts marginaal in ons onderzoek aan de orde geweest en derhalve bestaat er onvoldoende basis voor het doen van representatieve uitspraken op dit punt. Wel passen twee kanttekeningen. Ten eerste dat onregelmatigheden ten aanzien van burgeropdrachten niet snel zullen voortvloeien uit de aanbestedingsproblematiek, omdat er van aanbestedingsprocedures niet of nauwelijks sprake zal zijn. Ten tweede past de opmerking dat de burger als belastingbetaler wel degelijk is benadeeld door het vooroverleg en de daarmee samenhangende onregelmatigheden.

Vraag 5

Het lange tijd beperken van de onderlinge concurrentie heeft prijzen opgedreven en innovatie geremd. Zwakkere bedrijven hebben het daardoor langer vol kunnen houden. Aan die tijd komt een einde. Gecombineerd met een slechte conjunctuur zal de nieuwe aanbestedingspraktijk leiden tot versnelde sanering. Kan de commissie deze redenering van commentaar voorzien?

De stelling van de PvdA-fractie dat door het beperken van onderlinge concurrentie de prijzen worden opgedreven en innovatie wordt geremd wordt in de economische literatuur en in de rapportage van de commissie onderschreven. Dat zwakkere bedrijven het daardoor langer kunnen volhouden is in beginsel ook juist, alhoewel wel kan worden opgemerkt dat de verboden systematiek door de bouwnijverheid niet in stand werd gehouden om de zwakke broeders binnen boord te houden. Het was dan ook geen doel maar wel een gevolg van die systematiek. Dat het gevolg van de huidige conjunctuur en de verscherpte aandacht voor de bouwnijverheid die tot uitdrukking komt in een nieuwe aanbestedingspraktijk, tot een

(koude) sanering zullen leiden – hetgeen door de PvdA-fractie wordt gesteld – is inderdaad niet onwaarschijnlijk.

Vraag 6

Bijna alle overheidstoezichthouders krijgen kritiek. Wat is volgens de commissie de verklaring hiervoor? Zijn het incidentele verklaringen of hebben we met een structureel probleem te maken en wat zijn die structurele problemen dan?

Deze vraag is niet in zijn algemeenheid te beantwoorden. Daarvoor is het onderzoek van de enquêtemissie te zeer een deelwaarneming geweest die is gericht op de bouwnijverheid. Dat neemt echter niet weg dat die deelwaarneming leidt tot het trekken van stevige conclusies, met name als het gaat om de handhaving door het openbaar ministerie en de NMa. Maar ook bijvoorbeeld als het gaat om de handhaving van het eigen integriteitsbeleid. Voorts verwijst de commissie naar haar aanbeveling nummer 19 waarin op een aantal structurelementen wordt gewezen, namelijk: (1) er is meer aandacht nodig voor de bestrijding van financieel-economische delicten en (2) de kwalitatieve en kwantitatieve capaciteitstekorten bij diensten als het openbaar ministerie en de Rijksrecherche dienen te worden weggewerkt.

Vraag 7

De commissie oordeelt vrij mild over EZ. EZ is echter verantwoordelijk voor de mededinging in Nederland. De kern van de parlementaire enquête is dat die mededinging en de bewaking daarvan hopeloos heeft gefaald. Waarom is het oordeel over EZ dan toch zo mild? Zij is toch verantwoordelijk voor eerst Economische Controledienst en later de NMa?

Wellicht had het oordeel van de commissie – gegeven de feiten – ten aanzien van Economische Zaken steviger kunnen of moeten zijn. De commissie heeft zich echter met name gericht op de handhavingsactiviteiten van uitvoerende diensten zoals de ECD en de NMa. De kritiek die de commissie ten aanzien van deze diensten uit mag, gegeven de verantwoordelijkheid van het ministerie voor deze diensten,

worden doorgetrokken naar Economische Zaken. Daarbij past echter wel de kanttekening dat deze diensten binnen de algemene kaders die voor hen gesteld zijn, een zekere autonomie met betrekking tot hun taakuitoefening bezitten. Dat neemt overigens niet weg dat het ministerie alerter had kunnen reageren en had moeten sturen op de signalen die zij kreeg ten aanzien van onregelmatigheden binnen de bouwnijverheid. Voorts kunnen vraagtekens worden gezet bij de adequaatheid van de taakoverdracht van de ECD naar de NMa als het gaat om het aandachtsgebied bouwnijverheid en bij de vrij eenzijdige prioriteitstelling aan de NMa bij de start van haar activiteiten, namelijk het afwerken van ontheffingsverzoeken.

Vraag 8

De FIOD heeft al vroegtijdig veel inzicht in onregelmatigheden. Heeft de Commissie een meldplicht voor de FIOD van onregelmatigheden aan NMA of OM overwogen? Is er nog steeds geen einde aan de aftrekbaarheid van steekpenningen?

De PvdA-fractie stelt een meldingsplicht van de FIOD aan de orde. Een dergelijke meldplicht in de richting van het openbaar ministerie vloeit nu reeds voort uit de zogeheten fiscale Aanmeldings-, Transactie- en Vervolgingsrichtlijnen. Een meldplicht in de richting van de NMa bestaat thans niet, maar zou kunnen worden overwogen. Belangrijker is echter de constatering van de commissie dat de Belastingdienst waar mogelijk breder zou moeten kijken dan louter het fiscale belang. De commissie trekt de conclusie dat deze dienst zich actiever zou moeten opstellen ten aanzien van het melden van onregelmatigheden die bij materiële boekenonderzoeken naar voren komen.

Voornoemde conclusie vergt enige toelichting. De commissie constateert dat de Belastingdienst het als handhavingsorganisatie relatief goed doet, althans gezien vanuit de fiscale handhaving. Het feit dat de Belastingdienst het relatief goed doet houdt verband met het feit dat deze dienst over voldoende deskundigheid beschikt als het gaat om de handhaving binnen het financieel-economisch domein. Daar waar de politie, het openbaar ministerie en andere handhavingsorganisaties nogal achterblijven en soms zelfs

falen als het gaat om het taakaccent financieel rechercheren en de bestrijding van financieel-economische criminaliteit, past het naar de mening van de commissie om meer en beter gebruik te maken van de kennis en kunde van de Belastingdienst en het dienstonderdeel FIOD-ECD.

In vorenstaande optiek past het ook dat de Belastingdienst haar kennis uitnut buiten het eigen domein. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. De Belastingdienst constateerde al in een vroeg stadium dat er met betrekking tot de bouw van de Schipholspoortunnel door betrokken partijen valse facturen werden opgemaakt. Deze facturen werden door de fiscus op hun fiscale merites beoordeeld, bijvoorbeeld ten aanzien van omzetbelastingaspecten. De fiscus heeft echter onvoldoende gekeken naar de reden waarom die facturen werden vervaardigd. Een vroegtijdig, diepgaand onderzoek had de fraude vermoedelijk eerder kunnen stoppen.

Vraag 9

Het intern toezicht van bedrijven is verantwoordelijkheid van de Raden van Commissarissen. Als het goed is huren zij de accountants in. Hoe oordeelt de commissie over de manier waarop deze schakel in het systeem zijn werk heeft gedaan? Is daar volgens de commissie verandering in gekomen naar aanleiding van de enquête?

Het inhuren van accountants door de Raden van Commissarissen is geen specifiek onderzoeksobject geweest van de commissie. Of in dit proces verandering is gekomen, daarop kan de commissie geen antwoord geven. Ten aanzien van de rol van de raad van commissarissen heeft de commissie in haar deelrapport «Schaduw opgelicht» (TK 2002–2003, 28 244, nr. 10, blz. 275–276) reeds de volgende conclusies genoemd:

1. De Parlementaire Enquêtemissie Bouwnijverheid is in algemene zin van mening dat een actieve rol van Raden van Commissarissen ingeval zich belangrijke onregelmatigheden voordoen, noodzakelijk is. De Raden dienen in een dergelijk geval kritisch te zijn ten opzichte van de ondernemingsleiding en zich niet automatisch aan haar zijde te scharen teneinde publicitaire schade te voorkomen. Bij concrete aanwezigin-

gen van onregelmatigheden, zeker indien de ondernemingsleiding daarbij betrokken is of er weet van heeft, dient handelend en zonnodig corrigerend te worden opgetreden.

2. In het kader van de aan de orde zijnde onregelmatigheden binnen de bouwnijverheid zou het passend zijn geweest indien in het bericht van de Raden van Commissarissen breedvoeriger was gerapporteerd over de opvattingen van de Raden ten aanzien van deze onregelmatigheden.

Vraag 10

De schikking van de Schipholtunnel is volgens de commissie een stapeling van misverstanden. Is dat echt zo? Waarom is minister van Justitie zo terloops geïnformeerd door het college van PG's? Die zijn toch professioneel genoeg om te weten dat zo'n grote schikking een politiek gevoelige zaak is. Waarom is de informatie dan toch zo gebrekkig aan de minister doorgegeven? Is dat vanuit motief van het OM om de minister zo weinig mogelijk last te bezorgen en zelf zoveel mogelijk de eigen gang te kunnen gaan? Wat is het oordeel van de commissie daarover?

De commissie heeft over dit onderwerp op pagina's 221-222 van het eindrapport opgenomen. Zij verwijst hier korthedshalve naar.

Vraag 11

De richtlijn van het college van PG's aan OM is dat transacties van meer dan 50 000 euro gemeld moeten worden aan college PG's. Die transactie werden dan in voorkomende gevallen gemeld aan de minister. Door schade en schande wijs geworden, moeten nu al dat soort schikkingen gemeld worden aan de minister. Komt dit voldoende tegemoet aan de aanbevelingen van de enquêtecommissie?

– In het deelrapport casuïstiek (pagina 592) heeft de commissie

vermeld dat het debat over de Schipholspoortunnel reeds aanleiding was voor de aanpassing van de richtlijn;

– De commissie heeft echter in haar eindrapport (pagina 303) ook aanbevelingen gedaan die daar een aanvulling op vormen. Een voorbeeld hiervan is het oplossen van kwalitatieve en kwantitatieve capaciteitstekorten bij het OM om financieel-economische criminaliteit aan te pakken.

Vraag 12

De Bos-boekhouding was het bewijs dat er afspraken gemaakt werden tussen bedrijven. De Schipholtunnel-fraude 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 voorkomen kunnen worden 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 PvdA-fractie stelt aan de orde of een landelijk register voor grote zaken een oplossing zou kunnen zijn voor het leggen van verbindingen tussen zaken die met elkaar in verband staan. Dit in verband met het feit dat het openbaar ministerie verzuimd heeft een verbinding te leggen tussen de Schipholfraude en de Bos-boekhouding.

Een dergelijk register zou wellicht een hulpmiddel kunnen zijn om dergelijke verbanden te leggen. Het gaat er echter meer om dat het openbaar ministerie de interne communicatielijnen beter benut en ook de bereidheid toont om te onderzoeken of zaken aan elkaar kunnen worden gekoppeld. Het openbaar ministerie pleegt immers «één en ondeelbaar» te zijn, woorden die in de praktijk echter nogal eens worden gelogenstraft. Dat de bereidheid tot dergelijk onderzoek niet altijd bestaat, moge ook blijken uit de uitspraak van voormalig minister Korthals in het debat met de Tweede Kamer op 14 november 2001. Op de mogelijke verbanden tussen de zaak van de Schipholspoortunnel en de schaduwboekhouding van Koop Tjuchem, verbanden waar hij door Kamerlid

Van Gijssel op was geweest, reageert hij als volgt: «*Je kunt natuurlijk alles aan elkaar koppelen. De ene zaak volgt het ene traject, de andere volgt het andere traject*». Dit citaat maakt duidelijk dat het nog geen automatisme is dat verbanden worden onderzocht. En dat is een eufemisme. Duidelijk is dat er op dit punt nog behoefte bestaat aan verbeteringen. De commissie is dan ook benieuwd naar de stappen die het kabinet daartoe zal zetten.

Vraag 13

De bouwfraude is aan het rollen gekomen door klokkenluiders. De commissie maakt apart melding van het belang van klokkenluiders. Heeft de commissie het idee dat de regelgeving om Klokkenluiders te beschermen adequaat is?

In 2000 is «de Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand» (de klokkenluidersregeling) in werking getreden voor de rijksoverheid. Voor de rechtsbescherming van klokkenluiders in de private sector wijst de commissie op het initiatiefwetsvoorstel dat momenteel wordt voorbereid door de GroenLinks-fractie. De commissie wacht met name de uitkomsten van het mogelijke Kamerdebat over dit wetsvoorstel met belangstelling af.

Vraag 14

Dit is ook het moment om stil te staan bij de rol van volksvertegenwoordigers. Als we onze rol als volksvertegenwoordiger waar willen maken, moet het voor klokkenluiders vanzelfsprekend zijn dat ze bij ons terecht kunnen. In dit geval was dat het geval bij onze collega's Leers en Van Gijssel. We kunnen die rol alleen geloofwaardig spelen als we afstand weten te houden tot bestuurders. Dat is voor bestuurders soms lastig, maar het is wel een van de essenties van het volksvertegenwoordigerschap. Deelt U die opvatting?

De commissie deelt de opvatting dat, mede in het licht van de beginselen van de trias politica, er gepaste afstand zou moeten zijn tussen bestuurders en volksvertegenwoordigers.

Vraag 15

De commissie beveelt aan een eigen aanbestedingswet te maken op basis van de Europese richtlijnen. Hoeveel

andere Europese landen hebben zo'n eigen nationale invulling? Licht het voor de hand dat iedereen dat doet, of zijn wij straks de enige die dat doet? Wat zijn de argumenten voor andere landen geweest om het niet te doen?

Alle vijftien lidstaten hebben de Europese aanbestedingsrichtlijnen door middel van wetgeving in hun wetgeving moeten implementeren. Het overgrote deel van de lidstaten heeft de Europese aanbestedingsrichtlijnen door middel van een specifiek op dat land toegesneden codificatie omgezet naar nationaal recht. Slechts Nederland, Ierland en Denemarken hebben de richtlijnen door middel van verwijzingswetgeving naar nationaal recht omgezet.

Vraag 16

Het aantal ambtenaren dat strafrechtelijk over de schreef is gegaan valt gelukkig mee. De Commissie heeft veel mensen gesproken achter de schermen. Heeft de commissie het idee dat ze alles boven water heeft gekregen?

De commissie heeft onderzoek gedaan naar de aard en omvang van bouwgerelateerde integriteitsschendingen door ambtenaren. Het onderzoek naar de omvang van integriteitsschendingen wordt bemoeilijkt door de dark-numberproblematiek. Het speelt zich per definitie af in het heimelijke. De commissie wacht met belangstelling de resultaten af van het onderzoek van de Rijksrecherche en het openbaar ministerie.

Vraag 17

Integriteitprobleem bij overheden lijkt regionaal geconcentreerd. Wat is de opvatting van de commissie over de verantwoordelijkheid van het desbetreffend management? Zou die verantwoordelijkheid in een actief integriteitbeleid ook meer zichtbaar moeten zijn gemaakt?

Het management en andere leidinggevendenden spelen naar mening van de commissie een cruciale rol bij het ontwikkelen en uitdragen van een goed integriteitbeleid. Zij hebben een zeer belangrijke functie bij het uitdragen van en handhaven van de geformuleerde normen en waarden. Hun rol moet daarom voor iedereen helder en zichtbaar worden gemaakt.

Vraag 18

Hadden niet opvallend veel hogere functionarissen last van geheugenverlies tijdens de verhoren? Heeft de commissie het idee dat ze altijd de waarheid heeft gehoord?

De PvdA-fractie vraagt naar aanleiding van de verhoren of er sprake was van geheugenverlies bij hogere functionarissen en of de commissie het idee heeft altijd de waarheid te hebben gehoord. De eerste vraag kan positief worden beantwoord. De beantwoording van de tweede vraag vergt een genuanceerdere benadering. Ten eerste heeft de commissie geconstateerd dat meerdere functionarissen, van binnen en buiten de overheid, voor de verhoren zijn getraind. Dergelijke trainingen leiden tot een terughoudende manier van antwoorden. Voorts voelde kennelijk niet iedereen de behoefte om op eigen initiatief opening van zaken te geven. Doorvragen bleek soms nodig. Illustratief is het deel van het verhoor van de heer Veerman van Koop Tjuchem waarin het ging om de vernietiging van zijn agenda's. Op de vraag of hij deze vernietigd had volgde een ontkenkend antwoord. Op de vraag of hij de agenda's had laten vernietigen volgde een positief antwoord. Op de concrete vraag van de PvdA-fractie of de commissie het idee heeft altijd de waarheid te hebben gehoord past het antwoord dat zij daar geen volmondig ja op kan zeggen. Minst genomen heeft niet iedereen het achterste van zijn of haar tong laten zien. Daardoor is niet altijd de volledige waarheid boven tafel gekomen. Overigens is de commissie van evidente leugens en meinedige verklaringen niet gebleken.

Vraag 19

Kan de commissie aangeven welke onderdelen ze nog nader zouden hebben willen uitzoeken als ze meer tijd hadden gehad?

Voor de beantwoording van de vraag wat de commissie nog meer had willen onderzoeken indien er meer tijd was geweest, past allereerst een verwijzing naar de taakopdracht van de commissie. Naast de algemene vraagstelling inzake aard en omvang van de onregelmatigheden kreeg de commissie van de Tweede Kamer de opdracht om met name onderzoek te

doen naar de casuïstiek rond de schaduwadministratie van Koop Tjuchem en die van de bouw van de Schipholspoortunnel. Daarmee is richting gegeven aan het onderzoek en is de focus enigszins beperkt. Zo is de GWW-sector centraal komen te staan. Maar ook de overheid als opdrachtgever.

Vorenstaande impliceert dat geen of minder aandacht is geschonken aan zaken zoals:

- mogelijke onregelmatigheden bij de woningbouw;
 - de volle omvang van de Vindex-problematiek;
 - de rol van adviesbureaus en architecten;
 - de invloed van meer- en minderwerk;
 - bepaalde deelmarkten, bijvoorbeeld de baksteenindustrie;
 - de verwevenheid tussen woningbouwcorporaties en hun toeleveranciers;
 - de praktijken in en de nadrukkelijke vergelijking met het buitenland.
- Vorenstaande betreft een niet limitatieve opsomming die benadrukt dat de bouwnijverheid de blijvende aandacht behoeft. De commissie herhaalt hier dan ook de aanbeveling om te komen tot een revitalisering van het bouwbeleid, een daadkrachtige bouwminister en blijvende handavingsinspanningen.

Vraag 20

Structuurkenmerken als in de bouw kunnen ook worden opgemerkt bij semi-overheden zoals ziekenhuizen en woningbouwcorporaties. In de medische wereld is ook paal en perk gesteld aan de smeer en fêteercultuur via artsenbezoekers. Is het daarom gewenst om ook onderzoek te doen naar kwetsbare sectoren in 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?

Het onderzoek van de commissie heeft zich beperkt tot de bouwnijverheid. Niet uit te sluiten valt dat ook andere marktsectoren gelijksoortige structuurkenmerken vertonen die als maatschappelijk minder wenselijk moeten worden aangemerkt, doch de commissie heeft hier geen onderzoek naar gedaan en kan hierover dan ook geen oordeel over geven.

Vraag 21

Nadat Zembla de zaak aan het licht

heeft gebracht, is de overheid 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? Daar heeft de commissie geen aanbevelingen over gedaan. Had dat bijzondere redenen, zo ja welke? Zo nee, wat is de opvatting van de commissie daarover?

Het aan de kaak stellen en het inzichtelijk maken van onregelmatigheden binnen de bouwnijverheid, is in belangrijke mate het gevolg van onthullingen van een klokkenluider. Ten aanzien van het verkrijgen van dit soort informatie zullen de toezichthoudende, opsporende en vervolgende instanties altijd in een zekere mate afhankelijk blijven van dergelijke klokkenluiders. Immers daarvoor is, kijkend naar het systeem van de onregelmatigheden in de bouwnijverheid, de werkwijze vaak te complex en te weinig inzichtelijk. De rijksoverheid beschikt inmiddels over regelgeving ten behoeve van klokkenluiders, te weten «de regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand». Voor andere sectoren in de publieke sector is een dergelijke regeling vaak niet aanwezig. Ook ten behoeve van de private sector ontbreekt dergelijke regelgeving. De commissie adviseert dan ook om niet te blijven wachten op wakkere journalisten, maar de te komen met regelgeving op dit terrein. De fractie van GroenLinks bezigt met het vervaardigen van een initiatief wetsvoorstel op dit terrein. De commissie stelt voor om op basis van dat initiatief het onderwerp opnieuw in de Tweede Kamer aan de orde te stellen.

Vraag 22
Heel Nederland (van bouwwereld tot regering) heeft zich verzet tegen de nieuwe Europese regels begin jaren negentig. Men is ondergronds gewoon doorgedaan. Hoe groot acht de commissie de kans dat het nu wel echt anders zal gaan? Heeft de commissie aanwijzingen dat er inderdaad wordt gebroken met die praktijk uit het verleden?

De PvdA-fractie vraagt naar de kans dat het van nu af aan anders zal gaan binnen de bouwnijverheid.

Naar de mening van de commissie laten dergelijke zaken zich niet in kanspercentages uitdrukken. De commissie kan slechts benadrukken dat de overheid haar verantwoordelijkheid moet nemen door daadkracht te tonen langs de pijlers van (1) de revitalisering van het bouwbeleid; (2) de instelling van een bouwminister en (3) blijvende handhavingsinspanningen. Daarnaast is het noodzakelijk dat de bouwnijverheid – al dan niet ingegeven door haar belangvertegenwoordigers zoals de AVBB – eveneens haar verantwoordelijkheid neemt door de gestelde regels na te leven. Ofwel: wat met de mond beleden wordt, zal met daden moeten worden waargemaakt. In dit verband wijst de commissie met nadruk op de verantwoordelijk die bestuurders, raden van commissarissen, controllers alsmede in- en externe accountants hebben. Het is de commissie een doorn in het oog dat genoemde wel participeren in discussies over «corporate governance», «maatschappelijk verantwoord ondernemen» en «gedragcodes», terwijl zij bij concrete problemen op deze vlakken hun verantwoordelijkheid niet altijd blijken te hebben genomen.

Vraag 23
Een voorstel wordt gedaan voor het oprichten van een «nationale commissie voor aanbestedende overheden».

Eerder is reeds opgemerkt dat het professioneel opdrachtgeverschap, waarbij marktwerking meer moet worden gestimuleerd met een adequaat en op zijn taak toegerust toezicht, een belangrijke pijler is om te komen tot de voorgestane «nieuwe zakelijkheid». De commissie onderschrijft niet een aanbeveling die leidt tot een sterke centralisatie van het aanbestedingsproces. De commissie vreest een zeer sterke toename van administratieve lasten. Dat zou eveneens gelden voor het voorgestelde centrale meldingspunt en een centraal punt voor opening van inschrijvingen van alle aanbestedingsprocedures. Dit zal ontegenzeggelijk leiden tot een toename van administratieve lasten en bureaucratie. De commissie wacht in dit verband de nadere voorstellen van de regering af.

Vraag 24
Wat vindt de commissie van de gedachte om alle aanbestedings-enveloppen te openen en heeft de commissie deze gedachte overwogen en wat vindt zij hiervan?

De commissie heeft deze mogelijkheid wel degelijk overwogen. Het onderzoek in de casus RIJ Den Helder heeft ook aangetoond dat deze werkwijze zijn nut kan hebben. De commissie kan zich dan ook zeer goed voorstellen dat in de nieuwe wet een dergelijke bepaling wordt opgenomen.

Vraag 25
Wat zou de commissie van het idee vinden om de rijksopdrachtgevers alleen na tussenkomst van de Rijkscommissie van het opdrachtgeverschap voor andere gunningcriteria als 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 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.

De commissie heeft een voorkeur uitgesproken voor het gunningscriterium «laagste prijs» bij standaardwerken. De commissie heeft evenwel niet gesteld dat alleen dit criterium moet worden gehanteerd. Het is denkbaar dat een aanbestedende dienst goede redenen heeft om als gunningscriterium de economisch voordeligste aanbieder te kiezen. In een dergelijk geval wordt de keuze voor de beoogde aannemer gebaseerd op meerdere criteria, zoals bijvoorbeeld kwaliteit, dan alleen op de laagste prijs. Een Rijkscommissie als door de PvdA-fractie voorgesteld past niet in deze aanbeveling, maar een verplicht voorschrijven van alleen het gunningscriterium «de laagste prijs» zou ook in strijd zijn met de Europese regelgeving op dit terrein. De commissie heeft in haar eindrapport gepleit voor strakkere en coherenter wetgeving met een

bijbehorend adequaat toezicht. Dit kan zijn met behulp van de Algemene Rekenkamer. Echter de commissie is van mening dat het veelmeer gaat om een attitude.

Vraag 26

Ligt het niet voor de 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?

De commissie acht het voor de hand liggend dat voor alle overheidsniveaus de mate van naleving van de aanbestedingsregels deel uitmaakt van de reguliere accountantscontrole. Bij de Rijksoverheid is dit reeds zo, bij de decentrale overheden zal dit op korte termijn worden ingevoerd.

Vraag 27

Ministers hebben niet allemaal het goede voorbeeld gegeven in een wereld waar gesmeerd en gefêteerd is. Bij VROM is huisregel dat minister niet op bezoek gaat bij bedrijven die geen adequate milieuvergunning heeft. Zou het in dat licht niet verstandig zijn om voor alle ministeries zulke huisregels te ontwerpen? Dan hadden we ook geen discussie hoeven voeren over het gesprek tussen Koops en Netelenbos over de Bosboekhouding. De PvdA zou dit expliciet in de aanbevelingen willen opnemen.

De commissie meent dat leidinggevendenden een zeer belangrijke voorbeeldfunctie hebben wanneer het gaat om integriteitbeleid. Het onderwerp dient «op de agenda» te staan. De commissie staat positief tegenover de gedachte een soort gedragscode integriteit als huisregel op te stellen voor alle ministeries. Ook een register voor parlementariërs waarin de ontvangen geschenken worden bijgehouden, acht de commissie een goed idee. Zij wacht met belangstelling af wat de opvatting van het kabinet hierover is.

Vraag 28

De aanbeveling van de commissie is nogal voorzichtig: «regelgeving moet geëvalueerd worden en waar nodig aanscherpen». Het is evident dat er

ingrijpende maatregelen moeten komen om een einde te maken aan de cultuur dat accountsverklaring niet meer betekent dan dat de verklaring van de gefingeerde werkelijkheid sluitend is. Een onafhankelijke toezichthouder zoals de branche zelf ook voorstelt. Maar ook scheiding tussen adviserend en controlerende accountant, periodiek wisselen van controlerende accountant en de meldplicht onregelmatigheden aanscherpen. Het materialiteitsbegrip moeten worden gemoderniseerd. De aard van de geconstateerde onrechtmatigheid en niet de omvang in relatie tot de jaarcijfers moet bepalend zijn voor het al of niet melden van onrechtmatigheden. Schoon schip maken in deze sector moet een van de centrale issues worden in de corporate governance discussie. De snelheid waar de huidige regering dit aanpakt mag wat de PvdA betreft wel een tandje ambitieuzer en voortvarender. Deelt de commissie die opvatting?

Inmiddels zijn door de beroepsorganisatie van accountants (NIVRA) diverse initiatieven ontwikkeld naar aanleiding van de bevindingen van de enquêtecommissie Bouwnijverheid. Hierover heeft het NIVRA op 17 maart 2003 een persbericht doen laten uitgaan. In dit persbericht wordt ingegaan op maatregelen op het terrein van:

- De rol van accountants op het gebied van fraude en onregelmatigheden,
- De regulering van de forensische accountancy,
- De waarborging van de onafhankelijkheid en
- Het extern toezicht.

In dit kader wordt tevens verwezen naar de volgende opmerking in het eindrapport: «Voornoemde aspecten moeten naar de mening van de commissie worden meegenomen in het kader van lopende trajecten zoals de evaluatie van de accountantswetgeving, de discussie over onafhankelijk toezicht en die over onafhankelijkheid. De enquêtecommissie ziet het niet als haar taak zich verder in de genoemde trajecten te mengen. Wel wordt aanbevolen om bij deze trajecten de uitkomsten van de onderhavige parlementaire enquête nadrukkelijk mee te nemen in de oordeelsvorming.» (TK 2002–2003, 28 244, nrs. 5–6, p. 304.) De commissie is met de PvdA fractie

van mening dat de regering dit onderwerp ambitieuzer en voortvarender moet aanpakken.

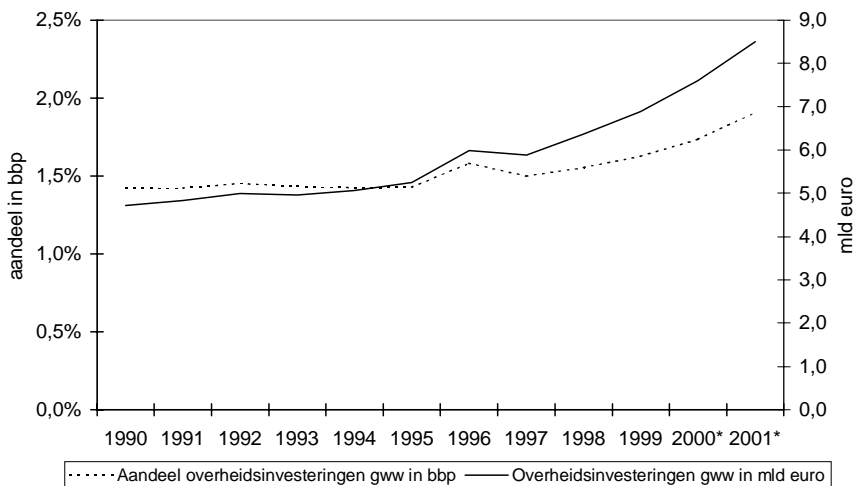
SGP

Vraag 1

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). 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 prijsopdriving en het uitschakelen van de concurrentie? Hoe ernstig is, in het licht van de geconstateerde feiten, 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 we over dit punt vooral het kabinet moeten bevragen, maar graag krijg ik ook het oordeel van de commissie hierover.

Onderstaande figuur toont de omvang van de overheidsinvesteringen in grond-, water- en wegenbouw sinds 1990. Deze investeringen zijn toegenomen van 1,4 tot 1,9% van het bruto binnenlands product (bbp). Uitgedrukt in euro's met de koopkracht van 2002 zijn de investeringen nog sterker gestegen. Deze groeiende inspanning weerspiegelt enerzijds het belang dat in de jaren negentig aan investeren in infrastructuur werd toegekend, maar anderzijds ook een groeiend beslag op de bouwcapaciteit.

Figuur Overheidsinvesteringen in grond-, water- en wegebouw



* Voorlopig cijfer,
Bron: CBS (Statline).

Een groeiende vraag leidt niet alleen in een oligopolistische markt tot hogere prijzen. In veel markten is het aanbod op korte termijn weinig flexibel. Een toenemende vraag leidt dan tot een hogere prijs. Op langere termijn is het mogelijk dat het aanbod zich aanpast aan de vraag: bij hoge prijzen is uitbreiding van de productiecapaciteit immers aantrekkelijk voor de bedrijven. Daarbij is echter op de bouwmarkt in de praktijk een tekort aan bouwvakkers aan de orde. Hierdoor kunnen de prijzen ook op langere termijn hoog blijven. De krapte op de bouwmarkt leidt overigens niet zo zeer tot het «uitschakelen» van concurrentie als tot een minder scherpe concurrentie. Wel kan worden vastgesteld dat de oligopolistische structuur van de bouwmarkt op zichzelf waarschijnlijk al leidt tot hogere prijzen, en dat dit is verergerd door een toenemende vraag naar bouwproducten van onder meer de overheid. Op de deelmarkt voor grond-, water- en wegebouw oefent de overheid 70 à 75% van de totale vraag uit. Dit betekent dat de overheid een speciale verantwoordelijkheid heeft op deze markt. Een stabiele vraag die past bij de beschikbare «productiefactoren» (in dit geval met name de productiefactor arbeid: de bouwvakkers) kan de prijzen matigen, en daarmee de kosten voor de overheid en (daardoor) voor de samenleving beperken. Overigens is het voor de rijksoverheid niet eenvoudig om de

totale vraag «aan te sturen», enerzijds omdat ook andere overheden hierin een flink aandeel hebben, en anderzijds omdat grote infrastructuurprojecten een jarenlang uitgavenpatroon met zich meebrengen dat zich niet eenvoudig laat stopzetten of temporiseren. Hieruit kan worden opgemaakt dat het wel wenselijk is dat de overheid de vraag op de gww-markt stuurt, maar dat dit in de praktijk een lastige taak is.

Vraag 2
Gevraagd wordt hoe de commissie aankijkt tegen het groeiend aantal publiek-private samenwerkingsverbanden. In hoeverre kan daarbij een spanningsveld ontstaan met het begrip «nieuwe zakelijkheid»? Kan dit leiden tot een verstregeling van publieke en private belangen en maakt dit de verantwoordelijkheden niet groter? Bieden PPS-constructies meer risico's of gelegenheden voor onregelmatigheden? Wat zijn de voetangels en klemmen waarop de overheid daarbij bedacht moet zijn?

De vraagsteller stelt hier een veelheid van vragen. Inderdaad blijkt een groeiende behoefte te bestaan aan verdergaande samenwerkingsverbanden tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, in het kader publiek-private samenwerking (PPS-contracten). Deze ontwikkelingen stimuleren de wens bij bouwondernemers en overheid tot meer mogelijkheden voor onderhan-

delingen; een interactieve onderhandelings-economie. De huidige aanbestedingsrichtlijnen – maar ook het in voorbereiding zijnde wetgevend pakket van de Europese Commissie – bieden echter relatief weinig mogelijkheden voor onderhandelingen. Deze gaan uit van het beginsel zoveel mogelijk opdrachten te verlenen op basis van een transparant aanbestedingsmodel. De thans in het wetgevend pakket van mei 2000 geïntroduceerde mogelijkheid voor het voeren van een concurrentiële dialoog (competitive dialogue) is een duidelijke erkenning van en een tegemoetkoming aan deze wens om meer met opdrachtnemers te kunnen overleggen. Deze regeling biedt een aantal waarborgen voor een verstregeling van publieke en private belangen. De opdracht van de commissie was er echter op gericht terug te kijken op gesignaleerde onregelmatigheden en anderzijds de kenmerken van de bouwmarkt, de geldende wet- en regelgeving en de invulling van de verschillende rollen van de overheid. Aan de ontwikkelingen op het terrein van PPS en de concurrentiële dialoog is in het deelrapport «Juridische aspecten van aanbesteding, mededinging en contractering in de bouwnijverheid» (TK 2002–2003, 28 244, nr. 11) wel ingegaan, maar de commissie achtte en acht het meer een taak van het kabinet deze ontwikkelingen door middel van zodanig adequate regelgeving te kanaliseren, dat de door de vraagsteller gesignaleerde risico's op een voldoende wijze kunnen worden geborgd. Dit betekent echter niet dat de commissie van oordeel is dat PPS-verbanden niet wenselijk worden geacht. Deze kunnen zeer zeker hun voordelen hebben voor zowel de opdrachtgevende overheid als de opdrachtnemers; het moet daarbij gaan om een win-win-situatie.

Vraag 3
Gevraagd wordt of de commissie van mening is dat een brede herinvoering van de ambtseed voor ambtenaren ook een stap ter verbetering van het integriteitbeleid kan zijn.

De commissie heeft in haar rapport geconstateerd dat het integriteitbeleid in een aantal gevallen nog lacunes vertoont dan wel een «papierne tijger» is.

Bij overheidsorganisaties, waarbij nog geen sprake is van het afleggen van de ambtseed/belofte door medewerkers, zou dit naar mening van de commissie zeker kunnen bijdragen tot grotere bewustwording van het belang van integer handelen. Echter, het afleggen van de ambtseed/belofte kan in de ogen van de commissie niet het enige middel zijn in het kader van een adequaat integriteitsbeleid. Hierbij zullen ook andere instrumenten, zoals bijvoorbeeld functieroulatie, een procedure voor het afhandelen van meldingen van integriteitschendingen, gedragscodes, het verplicht aangeven en registratie van nevenfuncties etc. ingezet dienen te worden. Cruciaal is dat het integriteitsbeleid bij alle medewerkers «tussen de oren» zit.

Vraag 4

De SGP-fractie stelt de aannemerscultuur aan de orde en vraagt zich af of het niet te makkelijk is om te concluderen dat «het» de aannemers nu eenmaal in de genen zit.

Met name in het deelrapport «Schaduw opgelicht» (TK 2002–2003, 28 244, nr. 10) wordt ingegaan op de systematiek van de schaduwadministraties en de cultuur van het vooroverleg waarbij afspraken over marktverdeling en prijzen werden gemaakt. In dat deelrapport wordt met name gerefereerd aan het continuïteitsstreven van betrokken ondernemingen. Dit zou de reden zijn voor het bestaan van het vooroverleg en het zou voorts uiteenvallen in een viertal nevendoelen:

1. Prijsbeïnvloeding of prijsstabilisatie, zodat de sector gezond blijft;
 2. Risico-inperking, zodat er bescherming is voor opdrachtgever en opdrachtnemer tegen miscalculaties;
 3. Marktverdeling, zodat er kostenefficiëntie kan worden verzekerd;
 4. Rekenvergoeding, zodat er een rechtvaardige dekking van de aannemerskosten kan plaatsvinden.
- Naast deze redenen kan de «leurangst» nog als reden voor het bestaan van het verboden vooroverleg worden genoemd. Leurangst ontstaat omdat de opdrachtnemers zich min of meer overgeleverd voelen aan de machtige overheid als belangrijke opdrachtgever. Wat hier ook allemaal van zij: het continuïteitsstreven en de leurangst kunnen nimmer rechtvaardigen dat

aannemers zich gedrag aanmeten dat indruist tegen wet- en regelgeving. Gedrag dat zich manifesteert in een houding:

- waarbij de bouwnijverheid meent te kunnen bepalen welke prijzen goed zijn voor een gezonde sector en daarbij vergeet te melden dat prijsopdrijving het gevolg kan zijn;
 - en waarbij de bouwnijverheid voornamelijk haar eigen risico's mitigeert;
 - en waarbij de bouwnijverheid vergeet dat kostenefficiëntie aan haar kant de prikkel tot innovatie wegneemt;
 - en waarbij de bouwnijverheid haar eigen illegale systematiek heeft ontworpen ter onderlinge verrekening van rekenvergoedingen.
- Kortom: de bouwnijverheid bepaalde voor een deel wat goed was, terwijl in een systeem van vrije marktwerking en concurrentie de markt dit zou moeten doen. Voornoemd continuïteitsstreven en de leurangst hebben geleid tot de ontwikkeling van een attitude binnen de bouwnijverheid die indruist tegen de regelgeving. Een attitude van «wij doen dat nu eenmaal zo». Die attitude dient te wijzigen. Het moet immers toch ook mogelijk zijn om via overleg met de overheid en andere opdrachtgevers tot een gezonde structuur voor de bouwnijverheid te komen?

Vraag 5

In de beantwoording van één van de schriftelijke vragen van de SGP-fractie stelt de commissie 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.» Ziet de commissie op dit punt helemaal geen ruimte? 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 bijzondere projecten?

De SGP-fractie stelt enkele bijzondere aspecten van de bouwsector aan de orde.

De commissie erkent die aspecten maar ziet daarin geen reden om de bouwsector vanuit het oogpunt van

marktwerking anders te behandelen dan andere sectoren. Dat wil niet zeggen dat er geen enkele ruimte is om aandacht te schenken aan bijzondere aspecten zoals het unieke karakter van de productie en het punt van de risicodeling, zoals genoemd door de SGP-fractie. De commissie is van mening dat zij juist oog heeft gehad voor deze specifieke aspecten door bijvoorbeeld in aanbeveling 11 te spreken over ontwerpvergoedingen en door in aanbeveling 12 in te gaan op de gewenste risicodeling. Ook is zij op voorhand niet tegen nieuwe aanbestedingsvormen. Kern is wel steeds dat de aanbestedingsprocedure transparant dient te zijn, de selectiecriteria helder en de risicotodeling eerlijk.

Vraag 6

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

Daarnaast wordt aan de orde gesteld of factoren als effectiviteit, continuïteit en doelmatigheid wel voldoende zijn gehonoreerd in de benadering van de commissie. De commissie heeft deze aspecten zojuist besproken toen het ging om de redenen waarom de onregelmatigheden plaatsvonden. Het continuïteitsstreven en de leurangst stonden daarbij voorop. In het kader van het aspect continuïteitsstreven is ook gesproken over de neven-doelstellingen risico-inperking en kostenefficiëntie. Uiteraard honoreert de commissie het streven naar risico-inperking en kostenefficiëntie. Zij hekelt dit streven echter indien het op illegale wijze of met illegale middelen moet worden gerealiseerd. Het vooroverleg ziet de commissie hoe dan ook als een illegale wijze en zij kan zich niet voorstellen – eenvoudigweg omdat dit niet uit haar onderzoek is gebleken – dat een dergelijk overleg als resultante een positieve uitwerking op de prijsvorming heeft.

Vraag 7

Werkt het opleggen van strenge regels en repressieve maatregelen op het terrein van de mededinging niet contraproductief? Is dit niet alleen een vorm van symptoombestrijding en moet de overheid zich niet meer richten op een voor de bouw gezonde marktsituatie met verantwoorde concurrentieverhoudingen?

De commissie onderschrijft de mening dat de overheid een taak heeft om randvoorwaarden te creëren voor een gezonde marktsituatie met verantwoorde concurrentieverhoudingen voor het Nederlandse bedrijfsleven. Dat geldt evenzo voor de bouwnijverheidssector. Dit neemt niet weg dat de Nederlandse overheid bij de invulling daarvan gebonden is aan de Europese regelgeving. In dit verband is de Europese mededingingsregelgeving leidend en sluit vormen van steun naar het Nederlandse bedrijfsleven uit. Daarnaast heeft de Nederlandse overheid inderdaad ook een verantwoordelijkheid voor verantwoorde concurrentieverhoudingen. Daartoe is er regelgeving op het terrein van het aanbestedingsrecht en het mededingingsrecht. Juist deze regels moeten er voor zorgen dat de Nederlandse bouwsector een gezonde bedrijfstak blijft. De commissie onderschrijft evenwel ook de specifieke gevaren en structuurkenmerken van de bouw waarbinnen – wellicht meer dan in andere sectoren – gevaren van discontinuïteit bestaan. Dit gevaar bevat een in beginsel niet eenvoudig weg te nemen latente prikkel voor samenwerkingsverbanden met kartelachtige kenmerken. Dit maakt het houden van toezicht en het kunnen opleggen van repressieve maatregelen noodzakelijk.

Vraag 8

De commissie heeft een voorkeur uitgesproken de coördinatie van het aanbestedingsbeleid op landelijk niveau bij het ministerie van VROM te beleggen. Ook andere ministeries besteden aan. Het gaat daarbij niet alleen om bouwwerken, maar ook om leveringen en diensten. Is het niet beter de betreffende coördinatie bijvoorbeeld neer te leggen bij een interdepartementale directie met de nodige bevoegdheden?

Een revitalisering van het bouwbeleid van de overheid is als noodzakelijk geconstateerd. Daarbij is door de commissie gekozen voor de aanwijzing van de minister van VROM als eerstverantwoordelijke voor het bouwbeleid. Dat is een keuze. Een keuze die mede gebaseerd is op de structuurkenmerken van de bouw, de wens om een duidelijke sturing op het terrein van de ruimtelijke ordening te kunnen uitvoeren, het hebben van één aanspreekpunt voor de bouwsector en een structurele en gecoördineerde aandacht voor het bouwbeleid in brede en maatschappelijke zin. Daarnaast zou deze bewindspersoon verantwoordelijkheid moeten dragen – bij wijze van aanjager – voor de ontwikkeling van kennis en innovatie. De commissie heeft evenwel geen voorkeur uitgesproken om de minister van VROM aan te wijzen als coördinerend minister voor het aanbestedingsbeleid. Overigens staat een keuze voor het aanwijzen van de minister van VROM als eerstverantwoordelijke voor het bouwbeleid er niet aan in de weg dat de minister van EZ eerstverantwoordelijk is voor het aanbestedingsbeleid. De minister van EZ is thans verantwoordelijk bewindspersoon voor onder meer de regelgeving op het terrein van overheidsopdrachten. Dit vloeit onder meer voort uit de gedachte dat aanbestedingen ook plaatsvinden op het terrein van leveringen en diensten en er daarnaast ook nog regelgeving bestaat voor de nutssectoren.

Vraag 9

Is het waar, dat de commissie veeleer enige boekenwijsheden presenteert die erop wijzen dat vooroverleg wel schadelijk moet zijn, dan dat zij het aan de hand van harde feiten aannemelijk maakt? Was er nu niet meer boven tafel te halen geweest?

De commissie heeft zo goed mogelijk aan de hand van concrete feiten en cijfers de benadeling proberen te becijferen; daar zijn geen boekenwijsheden aan te pas gekomen. Die becijfering slaagt slechts voor 211 specifiek benoemde aanbestedingen en dan nog slechts in die zin dat het daarbij gaat om het afgeven van een indicatie van de hoogte van de poging tot benadeling. Zoals gezegd heeft de commissie zich gebaseerd op concrete cijfers

die te relateren zijn aan *onregelmatigheden*. De referentie aan de prijsverbetering door prijsregelende organisaties stammend uit een periode waarin deze nog *legaal* waren is achterwege gelaten. We gaan dan immers appels met peren vergelijken.

De SGP-fractie signaleert terecht dat de internationale vergelijking grotendeels achterwege is gebleven. Dit is een gevolg van de beperkingen die de commissie zich gegeven de opdracht van de Tweede Kamer en de beschikbare onderzoekstijd en capaciteit wel moest getroosten.

Vraag 10

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 niet, dat die taak onder meer ten 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?

De SGP-fractie stelt ook de vraag of de commissie zich door het openbaar maken van stukken – zoals bijvoorbeeld de schaduwadministratie van Koop Tjuchem – niet bezondigt aan «détournement de pouvoir». Dit is naar de mening van de commissie niet het geval indien openbaar te maken stukken in belangrijke mate bijgedragen hebben aan de onderbouwing van haar rapportage. Met het openbaar maken van de schaduwboekhouding van Koop Tjuchem blijft de commissie naar haar mening binnen haar taakopdracht en handelt zij conform de haar toekomstige bevoegdheden die volgen uit de Wet op de Parlementaire Enquête.

Vraag 11

In dit verband wijst de SGP-fractie ook op artikel 24 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 WPE zich derhalve

ook niet uit tot de boekhoudingen?

Dit artikel ziet slechts op de bewijskracht van tegenover een enquêtecommissie afgelegde verklaringen en ziet zeker niet op aan haar uitgeleverde informatie. Overigens stond de beoordeling van de schaduwadministratie voor een groot deel los van de afgelegde verklaringen. Sterker nog, de analyse van die administratie heeft in belangrijke mate bijgedragen tot het uitnodigen van diegenen die er betrokkenheid bij hadden. Tot slot vraagt de SGP-fractie zich op dit punt af of op basis van artikel 3 van de Wet op de Parlementaire Enquête gevorderde informatie simpelweg openbaar kan worden gemaakt. In algemene zin kan deze vraag niet positief worden beantwoord en dient te worden verwezen naar het beslissingsschema dienaangaande zoals is opgenomen in de wet. Voor het specifieke geval van de schaduwadministratie van Koop Tjuchem wordt opgemerkt dat deze niet is verkregen op basis van een vordering ex artikel 3 van de Wet op de Parlementaire Enquête.

Vraag 12

De SGP-fractie er nog niet van overtuigd dat openbaarmaking zonder meer rechtmatig is. Eerlijk gezegd rijst 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»?

De SGP-fractie vraagt zich af of de commissie geen «vluchtroute» heeft gekozen door de zogeheten Bos-boekhouding via een aanvullend rapport openbaar te maken; dit omdat de commissie wellicht twijfels zou hebben over de rechtmatigheid hiervan. De commissie kan hier kort, duidelijk en stellig in zijn: geen twijfels, geen vluchtroute. Maar wel zorgvuldigheid: de commissie heeft zich op dit punt door een aantal juridisch deskundigen laten adviseren.

Vraag 13

Schiet de commissie niet te ver door als zij stelt dat onderhandse vormen van gunning als een niet gewenste vorm van aanbesteding beschouwt? Kan de gewenste marktwerking, in ieder geval bij complexe werken, niet evenzeer bereikt worden langs de

weg van gevarieerde gunnings-criteria?

De commissie heeft inderdaad een voorkeur uitgesproken voor het zoveel mogelijk openbaar aanbesteden van standaardbestekken. Binnen het stelsel van de Europese aanbestedingsregelgeving is overigens openbare aanbesteding het uitgangspunt en zijn andere vormen uitzondering. Dit betekent niet dat onder omstandigheden – indien en voor zover dat binnen het stelsel van regels past – een procedure van gunning via onderhandelingen – in een zeer strikt aantal limitatief genoemde gevallen – niet geïndiceerd kan zijn. De commissie heeft daarnaast uitdrukkelijk gepleit voor een toepassing van het gunningcriterium «de economisch meest voordelige aanbidding» bij meer complexe werken in plaats van het criterium «de laagste prijs» bij aanbestedingen. Dat maakt een bredere beoordeling van inschrijvingen mogelijk.

Voor (zeer) complexe werken voorziet het thans in voorbereiding zijn de in het wetgevend pakket – een nieuwe richtlijn waarin de drie thans bestaande richtlijnen worden omgevormd tot een moderne richtlijn voor werken, diensten en leveringen – in de zogenaamde concurrentiële dialoog (competitive dialogue). Dit is een duidelijke erkenning van en een tegemoetkoming aan de wens om meer met opdrachtnemers te kunnen overleggen en zo tegemoet te kunnen komen aan de gerechtvaardigde belangen van alle partijen. Partijen kunnen alsdan op basis van overleg overeenstemming bereiken over de realisatie van opdrachten van complexe aard.

Vraag 14

Biedt het door de commissie voorgestane wettelijk kader voor overheidsopdrachten geen gelegenheid om het gevaar voor «leuren» uit te bannen?

Bij een juiste toepassing van de Europese aanbestedingsregels en het Uniform aanbestedingsreglement 2001 is het gevaar voor leuren reeds steeds als een noodzaak voor vooroverleg ten tonele gevoerd, maar is bij een juiste toepassing van de regels in feite allang in de

regelgeving ondervangen. Dit neemt niet weg dat ook in het nieuwe wettelijk kader voldoende waarborgen moeten worden getroffen, dat het fenomeen leuren uitgebannen blijft.

D66

Vraag 1

De vragsteller leidt af dat het nuttig is als de overheid goed is toegerust voor haar rol als opdrachtgever, dat dat kan helpen om onregelmatigheden te voorkomen, maar dat dergelijk goed opdrachtgeverschap geen voldoende garantie is tegen onregelmatigheden en daarmee prijsopdriving in de bouw. Deelt de commissie deze conclusie?

De D66-fractie refereert aan goed opdrachtgeverschap van de overheid en stelt dat dergelijk opdrachtgeverschap nog geen voldoende garantie is tegen onregelmatigheden en daarmee prijsopdriving in de bouw. De commissie onderschrijft deze stelling. Er is inderdaad meer nodig dan goed opdrachtgeverschap. Gewezen wordt op het eerdergenoemde drieluik van (1) de revitalisering van het bouwbeleid; (2) de instelling van een bouwminister en (3) blijvende handhavingsspanningen.

Vraag 2

Verklaar dit dat sprake is van slechts één aanbeveling (nr. 7) met betrekking tot de kwaliteit van het opdrachtgeverschap, en dan nog één die niet uitblinkt in concreetheid? «De verdere professionalisering van aanbestedende diensten (...) dient voortvarend ter hand te worden genomen.»

De referentie aan het drieluik geeft reeds aan dat de commissie wel degelijk meer aanbevelingen doet op het terrein van de kwaliteit van het opdrachtgeverschap dan enkel aanbeveling 7. Zo dienen ook de aanbevelingen 8 tot en met 12 te worden gezien in het licht van kwaliteit en goed opdrachtgeverschap.

Vraag 3

De D66-fractie stelt voor het opdrachtgeverschap van de overheid te concentreren bij een beperkt aantal daartoe uitgeruste bureaus overheidsaanbesteding en bouw-

begeleiding, BOAB's. Zou dat ook niet een betere bescherming bieden tegen de weliswaar niet bewezen gedachte, maar ook niet ondenkbeeldige druk op aanbestedingsprocessen vanuit «de politiek»? Wil de commissie hierop reageren?

Een concentratie van het opdrachtgeverschap gaat voorbij aan de eigenstandige verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de diverse democratische bestuurslagen en de zelfstandige rechtspersoonlijkheid daarvan, maar zal naar verwachting ook leiden tot een aanmerkelijke toename van bureaucratie en administratieve lasten. Een dergelijk advies zou deze commissie derhalve niet willen overnemen, ook al zou dat de – overigens niet bewezen geachte – druk op aanbestedingsprocessen vanuit de politiek wellicht kunnen beperken.

Wel zou de commissie een oplossing voorstaan met betrekking tot het aangaan van samenwerkingsverbanden tussen diverse overheden om zo hun expertise te bundelen.

Vraag 4

Aanbeveling 8 in het eindrapport doet een aantal suggesties hoe aanbestedende diensten zelf meer marktwerking kunnen stimuleren. Lijkt het de commissie voldoende deze suggesties op vrijwillige basis te doen naleven of acht zij dwingende voorschriften noodzakelijk?

Een groot aantal van de aanbevelingen hebben hun grondslag reeds in regelgeving. Het toezicht daarop is belegd bij de NMa of bij de civiele rechter waar het de aanbestedingsregelgeving betreft. Andere suggesties zullen alleen tot wasdom kunnen komen bij een voortschrijdende professionalisering op het gebied van inkoop en verwerving. Hieraan moet worden gewerkt.

Vraag 5

Vanuit de bouwnijverheid wordt het verwijt gemaakt dat RWS en de grote gemeenten hun dominante positie op de bouwmarkt misbruiken door bedrijven moreel te verplichten tot deelname aan aanbesteding, sponsoring of gratis dienstverlening en die positie misbruiken door slimme timing van aanbestedingen. Hoe reageert de commissie op dit verwijt?

De commissie heeft van de zijde van de bouwnijverheid kritiek vernomen op de selectiecriteria en de gunningscriteria die aanbestedende diensten hanteren. Wat de selectiecriteria betreft is de commissie van mening dat deze in redelijke verhouding dienen te staan tot de aard en omvang van de te verlenen opdracht. Ten aanzien van de gunningscriteria voor opdrachten merkt de commissie op dat er vanuit de bouwnijverheid is gewezen op het feit dat als gunningcriterium doorgaans de laagste prijs wordt gehanteerd. De commissie meent dat er in beginsel geen tegenstelling hoeft te zijn tussen laagste prijs en kwaliteit. De commissie is van oordeel dat bij complexere opdrachten, de kwaliteit van de eigen raming en de kwaliteit van de inschrijvingen van aannemers cruciaal is. Niet louter de prijs op zich, maar ook andere criteria zijn dan van belang.

Vraag 6

Zou concentratie van aanbestedingsactiviteiten van de overheid niet de voorkeur verdienen?

Zie antwoord op vraag 3.

Vraag 7

Over de wijze van aanbesteding is aanbeveling 8 niet helder. Vindt de commissie dat in het vervolg alle aanbestedingen openbaar moeten zijn?

De commissie heeft inderdaad een voorkeur uitgesproken voor het zoveel mogelijk openbaar aanbesteden van standaardbestekken. Dat ligt anders voor complexere of niet-standaardbestekken. Binnen het stelsel van de Europese aanbestedingsregelgeving is overigens openbare aanbesteding het uitgangspunt en zijn andere vormen uitzondering. Dit betekent niet dat onder omstandigheden – indien en voor zover dat binnen het stelsel van regels past – een procedure van gunning via onderhandelingen – in een zeer strikt aantal limitatief genoemde gevallen – niet geïndiceerd kan zijn. De commissie heeft daarnaast uitdrukkelijk gepleit voor een toepassing van het gunningcriterium «de economisch meest voordelige aanbieding» bij meer complexe werken in plaats van het criterium «de laagste prijs» bij aanbestedingen. Dat maakt een bredere

beoordeling van inschrijvingen mogelijk.

De commissie onderschrijft derhalve niet de algemene conclusie dat alle aanbestedingen openbaar zouden moeten zijn. Dat past overigens ook niet in de structuur van de Europese regels op dit terrein.

Vraag 8

De commissie constateert dat het ministerie van VWS niet tot de bouwministeries behoort en daarom niet in het onderzoek is betrokken. Een voorgelegd concreet voorbeeld bij VWS lijkt evenwel een aantal vragen op te roepen. De vraagsteller verneemt graag van de commissie of er aanleiding zou zijn voor een toenemende alertheid op dit terrein bij het ministerie van VWS.

Inderdaad zijn alleen de zogenaamde vier bouwministeries concrete opdrachtgevers op het terrein van werken. Het ministerie van VWS geeft niet dergelijke opdrachten. Het ministerie van VWS is echter wel een grote subsidiegever bij het realiseren van grote bouwprojecten, maar daarmee is het nog geen opdrachtgever. De opdrachtgever is veelal de zorginstelling zelf. Dit neemt niet weg dat er op grond van de richtlijn voor werken bij een subsidie op een werk van meer dan 50% de subsidieontvangende partij op grond van de richtlijn verplicht is een Europese aanbestedingsprocedure te houden. Het is in een dergelijk geval in het geheel niet relevant of de opdrachtgever wel of geen aanbestedende dienst in het kader van de richtlijnen is. Het ontvangen van de subsidie alleen is reeds een voldoende grondslag om te moeten aanbesteden. De tot op heden aangehangen interpretatie van het ministerie van VWS dat de zorginstelling zelf maar moet uitmaken of deze aanbestedende dienst is, is in casu niet relevant. Grotere aandacht bij het ministerie van VWS op dit punt lijkt dan ook geïndiceerd.

Vraag 9

In deelrapport 4 (TK 2002–2003, 28 244, nr. 11, p. 156) worden een aantal mogelijkheden voor de vorm van de voorgestelde nieuwe wetgeving gesuggereerd. De commissie noemt in haar eindrapport alleen de tweede optie, een nieuwe wet, niet meer (p. 273). Is daar een speciale reden voor en

heeft de commissie zelf een voorkeur?

De onderzoekers van het deelrapport «Juridische aspecten» (deelrapport 4) hebben gepleit voor een strakke en coherente wetgeving. Een wetgeving die de bestaande lappendeken aan wetgeving zou kunnen vervangen. Daartoe hebben de onderzoekers een aantal mogelijkheden genoemd. Zonder daarvoor een expliciete keuze te willen uitspreken. De commissie heeft in haar eindrapport zich beperkt tot het overnemen van de aanbevelingen te komen met een aanbeveling voor een strakke en coherente wetgeving. De commissie heeft daarbij niet bedoeld een voorkeur uit te spreken. Inmiddels lijkt het evenwel duidelijk dat niet meer teruggekeerd kan worden naar een structuur van een raamwet met daaronder hangende algemene maatregelen van bestuur. Voor het overige laat de commissie een verdere uitwerking over aan de regering.

Vraag 10

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 de commissie 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?

Ten aanzien van de «openbare

aanklager» heeft de commissie in haar rapport gesteld: (Kamerstukken II 2002–2003, 28 244, nr. 10, blz. 329):

«Gedachten om in de nabije toekomst tot een soort «openbaar aanklager» voor het accountantsberoep te komen spreekt de enquêtecommissie dan ook zeer aan. Deze zou zich niet moeten beperken tot onderzoek op verslaggevings-technische aspecten ten aanzien van accountants van beursgenoteerde ondernemingen. Een dergelijk openbaar aanklager zou een onderzoeksbureau dienen te krijgen met zelfstandige onderzoeksbevoegdheden. Waaronder een inzagerecht in accountantsdossiers. Hij zou daarnaast de mogelijkheid kunnen krijgen een vooronderzoek te doen als het gaat om tuchtklachten. Op instigatie van de beroepsorganisatie, klagers of eigenstandig.» De commissie is op basis van haar bevindingen, die overigens zijdelings gedurende het onderzoek naar voren zijn gekomen en waarover de commissie haar verbazing heeft uitgesproken dat ze zo nadrukkelijk de aandacht nodig hadden, voldoende ernstig zijn voor het instellen van een dergelijk «openbaar aanklager». Door het instellen van een dergelijke functie zou het toezicht op de uitoefening van de werkzaamheden binnen het accountantsberoep, maar ook op de door accountants te verrichten meldingen in het kader van diverse reeds ingevoerde en ophanden zijnde regelgeving (zoals bijvoorbeeld de wet MOT, maar ook de fraudemeldingen en eventueel een mogelijke aangifteplicht) kunnen worden verbeterd. Hoe een dergelijke aanbeveling zich verhoudt tot de reeds in 2001 gehouden evaluatie, heeft de commissie niet specifiek in haar onderzoek betrokken. De commissie is op basis van haar bevindingen zelfstandig tot een dergelijke aanbeveling gekomen. De evaluatie uit 2001 zou wel kunnen worden betrokken bij de behandeling van de evaluatie van de accountant-wetgeving in de Tweede Kamer. Ten aanzien van de reeds door de beroepsgroep ondernomen acties verwijst de commissie met name naar het persbericht van het NIVRA van 17 maart 2003.

Vraag 11

Vindt de commissie het nodig dat er zowel voor RA als voor AA accoun-

tants regels voor onafhankelijkheid in de wet zouden moeten worden opgenomen?

De beroepsorganisaties van accountants (NIVRA en NOVAA) hebben inmiddels, op grond van richtlijnen van de Europese commissie, een richtlijn uitgevaardigd waarin combinaties van controle en advies bij een cliënt worden beperkt. Deze richtlijn is in werking getreden per 1 januari 2003. De commissie beveelt aan om in het kader van de nog in de Tweede Kamer te behandelen evaluatie van de accountantswetgeving na te gaan in hoeverre dergelijke regelgeving de onafhankelijkheid waarborgt.

Vraag 12

In aanbeveling 5 worden een aantal suggesties gedaan. Moet de D66-fractie 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 aan te nemen? De eigen organisatie te laten betalen voor bijeenkomsten die wel zakelijk en nodig zijn?

De commissie is van mening dat het voor overheidsorganisaties van groot belang is dat zowel aandacht wordt besteed aan structurele als aan culturele maatregelen op het gebied van integriteit. Daarnaast dient er controle op de naleving van het beleid te zijn en dienen overtredingen te worden gesanctioneerd. De commissie heeft tijdens haar onderzoek geconstateerd dat zowel de opzet als de werking van het beleid en de controle op de naleving witte vlekken vertonen. In het beleid is nog te vaak sprake van een papieren tijger. Het in het rapport genoemde vliegreisje van minister Jorritsma met het vliegtuig van Koop naar Inzell, is een van de voorbeelden, waaruit de commissie heeft geconcludeerd dat de normen en waarden op het gebied van integriteit nog niet door iedereen op dezelfde wijze gezien worden. De commissie heeft daarom aanbevolen dat aanscherping van de regels voor ambtenaren en bestuurders gewenst is. Het ARAR en het wetboek van strafrecht geven hiervoor een kader. Zaken die collusiebevorderend werken en niet absoluut noodzakelijk

zijn voor de bedrijfsvoering dienen voorkomen te worden. De commissie heeft verder voorgesteld dat de kosten voor noodzakelijke reizen met een zakelijk karakter voortaan door overheidsorganisaties zelf gefinancierd worden. Voor zover deze regels op het gebied van integriteit nog niet geïmplementeerd zijn binnen overheidsorganisaties, pleit de commissie ervoor dat dit alsnog zal gebeuren.

Vraag 13

De commissie constateert slechts dat de wet BIBOB op een aantal punten op gespannen voet staat met wat Europeesrechtelijk wel of niet kan. De commissie geeft geen aanbeveling de wet om die reden aan te passen. De commissie volstaat met de mededeling dat aanbestedende diensten zich desondanks effectief blijken te kunnen wapenen tegen malafide opdrachtgevers door eigen screening van bedrijven. Is volgens de commissie meer of andere wet- of regelgeving op dit punt niet nodig c.q. mogelijk?

Inderdaad heeft de commissie geconstateerd dat de wet BIBOB een aantal belangrijke beperkingen van voornamelijk Europeesrechtelijke aard bevat. Een aanpassing van de wet BIBOB zou een aantal van deze beperkingen kunnen wegnemen, maar zou naar het oordeel van de commissie ook dan niet de voorziene kracht als screeningsinstrument bij aanbestedingen verkrijgen. De commissie heeft voorts geconstateerd dat aanbestedende diensten zich in de praktijk effectief kunnen wapenen. Zo zouden aanbestedende diensten bedrijven kunnen bevragen op malafide activiteiten. Bij onduidelijkheden kan het bedrijf de kans krijgen zich uit de aanbesteding terug te trekken. Aanbestedende diensten zouden in gevallen dat uitsluiting op basis van de proportionaliteitstoets niet is geïndiceerd, borgende maatregelen kunnen nemen bij de uitvoering.

Vraag 14

De D66-fractie gaat in op het functioneren van de NMa en constateert dat de commissie op dit punt geen concrete adviezen geeft.

De commissie deelt de mening van de D66-fractie niet. Naar haar mening worden er met name in hoofdstuk 7 (pp. 287–288) en in

hoofdstuk 8 (pp. 302–303) van het eindrapport voldoende duidelijke oordelen gegeven over het functioneren van de NMa en de punten van verbetering. Zo wijst de commissie bijvoorbeeld op het punt dat de NMa actief de bouwnijverheid moet blijven monitoren en dat zij in haar jaarverslagen transparant maakt welk beleid zij ten aanzien van deze sector heeft gevoerd.

Vraag 15

Een discussiepunt is in hoeverre de NMa de beschikking moet krijgen over het onderzoekingsrecht 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?

De commissie heeft inderdaad gesuggereerd dat indien – na zorgvuldige afweging – zou blijken, dat een uitbreiding van de wettelijke bevoegdheden van de NMa noodzakelijk is, dat een uitbreiding van de bevoegdheden met een binnentredings- en onderzoekingsrecht in een privé-woning geïndiceerd is, deze bevoegdheid – analoog aan het strafrecht – alleen kan worden ontleend aan een daartoe vooraf verkregen machtiging van bijvoorbeeld de rechter-commissaris. De inzichten van de commissie zijn op dit punt niet veranderd.

Vraag 16

Graag ook 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 (eindrapport blz. 289), maar dit in de uiteindelijke aanbevelingen niet terugkomt?

In de aanbevelingen op blz. 303 van het eindrapport van de commissie wordt op de betreffende aanbeveling ingegaan.

Vraag 17

In het deelrapport «Juridische aspecten bouwnijverheid» (TK 2002–2003, 28 244, nr. 11, p. 146) wordt geconstateerd dat een instrumentarium van preventief en repressief toezicht met betrekking tot

naleving ontbreekt. Moet de aanbeveling van de commissie om de minister van VROM eerstverantwoordelijk voor een gerevitaliseerd bouwbeleid te maken in dat licht gezien worden? 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?

Een revitalisering van het bouwbeleid van de overheid is door de commissie als noodzakelijk geconstateerd. Daarbij is door de commissie gekozen voor de aanwijzing van de minister van VROM als eerstverantwoordelijke voor het bouwbeleid. Dat is een keuze. Een keuze die mede gebaseerd is op de structuurkenmerken van de bouw, de wens om een duidelijke sturing op het terrein van de ruimtelijke ordening te kunnen uitvoeren, het hebben van één aanspreekpunt voor de bouwsector en een structurele en gecoördineerde aandacht voor het bouwbeleid in brede en maatschappelijke zin. Daarnaast zou deze bewindspersoon verantwoordelijkheid moeten dragen – bij wijze van aanjager – voor de ontwikkeling van kennis en innovatie. De keuze vloeit echter niet direct voort uit een gemis aan toezicht. Daar moeten andere instrumenten voor ontwikkeld, dan wel beter worden toegepast. In bijlage 4 «Juridische aspecten van aanbesteding» (TK 2002–2003, 28 244, nr. 11) is eveneens aanbevolen een bewindspersoon met de coördinatie te belasten. Hier is echter geen uitdrukkelijke voorkeur voor een specifieke bewindspersoon uitgesproken. De nadruk in bijlage 4 lag echter meer op het aanbestedingsbeleid, terwijl het eindrapport een breder accent legt op het bouwbeleid meer in het algemeen. De minister van EZ is thans verantwoordelijk bewindspersoon voor onder meer de regelgeving op het terrein van overheidsopdrachten. Dit vloeit onder meer voort uit de gedachte dat aanbestedingen ook plaatsvinden op het terrein van leveringen en diensten en er daarnaast ook nog regelgeving bestaat voor de nutssectoren. Een positionering van de toezichthoudende functie bij dat laatste ministerie zou meer in de rede liggen.

Vraag 18

De commissie beveelt aan dat

financieel-economische delicten meer prioriteit moeten krijgen bij het OM, en hetzelfde geldt voor opsporingsdiensten als de Rijks-recherche. De kwalitatieve en kwantitatieve capaciteitstekorten bij die instanties moeten worden weggewerkt. Heeft de commissie de indruk dat er inmiddels werk wordt gemaakt van deze aanbeveling?

De commissie heeft op dit moment geen inzicht in de mate waarin deze instanties inmiddels werk hebben gemaakt van het invullen van deze tekorten. Wellicht kan dat een dergelijk inzicht worden verstrekt in het nog te volgen debat met de regering.

Vraag 19

Kan de commissie de melding uit de bouwnijverheid bevestigen dat nog steeds vele pogingen worden gedaan om tot vooroverleg te komen?

De commissie heeft geen nader onderzoek gaan naar de mate waarin het vooroverleg thans nog voorkomt. Net als bij sommige leden uit de Tweede Kamer het geval is, heeft zij wel vernomen dat er soms nog steeds vooroverleg plaatsheeft.

Vraag 20

Heeft de commissie suggesties hoe we de positieve effecten van de enquête kunnen behouden en tegelijkertijd de negatieve effecten van leuren buiten de deur kunnen houden?

Bij een juiste toepassing van de Europese aanbestedingsregels en het Uniform aanbestedingsreglement 2001 is het gevaar voor leuren reeds illusoir. De vrees voor leuren wordt steeds als een noodzaak voor vooroverleg ten tonele gevoerd, maar is bij een juiste toepassing van de regels in feite allang in de regelgeving ondervangen. Dit neemt niet weg dat ook in het nieuwe wettelijk kader voldoende waarborgen moeten worden getroffen, dat het fenomeen leuren uitgebannen blijft. Daarnaast zal een nieuw wettelijk kader voorzien met een adequaat toezicht een bijdrage kunnen leveren aan het bewaren van de positieve effecten van de enquête.

ChristenUnie

Vraag 1

Vanwege beperkingen in de tijd en

onderzoekscapaciteit is niet de gehele bouwnijverheid onderzocht. Levert de concentratie op onregelmatigheden in de GWW-sector en op overheidsaanbestedingen een representatief beeld op voor de gehele bouwnijverheid als we ons realiseren dat slechts 1/6 van de totale bouwproductie in die sector plaatsvindt en meer dan de helft van de productie door particuliere opdrachtgevers wordt betaald?

Gevraagd wordt naar de onderzoek-sopzet en de representativiteit van de bevindingen van de commissie. Het is inderdaad juist dat het zwaartepunt van de bevindingen van de commissie is te relateren aan de GWW-sector. Echter ook binnen andere sectoren van de bouwnijverheid – bijvoorbeeld binnen de betonbranche en de installatiebranche – zijn onregelmatigheden gebleken. En niet alleen ten aanzien van overheidsopdrachtgevers, maar ook ten aanzien van particuliere opdrachtgevers. Deze zijn in het onderzoek van de commissie echter minder aan bod gekomen. Doordat de opdracht aan de commissie mede gerelateerd was aan het onderzoeken van de schaduwadministratie van Koop Tjuchem is de focus van het onderzoek welhaast automatisch gericht op de GWW-sector en op de overheid als opdrachtgever. Naar de mening van de commissie gaat het echter niet zozeer om de vraag om welke sector binnen de bouwnijverheid of om wat voor soort opdrachtgever het gaat; het gaat veel meer om de wijze van aanbesteden en de selectiecriteria die worden gehanteerd. Deze zijn immers bepalend voor de vraag of er al dan niet een verhoogd risico op onregelmatigheden in de vorm van vooroverleg en dergelijke kan plaatsvinden.

Vraag 2

De ingenieuze rekenpuzzel die tot een «representatieve indicatie» van 8,8% leidt heeft meer vragen opgeroepen dan beantwoord. Immers, op grond van het percentage van 8,8 zou het bij de in de Bos-boekhouding vermelde openbare aanbestedingen gaan om meer dan 400 miljoen euro benadeling, maar dat mogen we niet zo zeggen omdat de Bos-boekhouding geen compleet beeld geeft en omdat sommige aanbestedingen zonder vooroverleg

hebben plaatsgehad. Wat schieten we dan eigenlijk op met dit percentage, behalve dat er een schijn van exactheid wordt gesuggereerd die de commissie naar eigen zeggen juist wilde vermijden?

De fractie van de ChristenUnie is kritisch op het feit dat de commissie een percentage van 8,8 heeft genoemd als indicatie voor de benadeling en stelt de vraag of we met dit percentage iets opschieten en of het geen schijnexactheid weergeeft.

De commissie is op dit punt reeds uitvoerig ingegaan in de preambule bij de beantwoording van Kamervragen. Voorts heeft zij hierover op de pagina's 134 tot en met 137 van haar eindrapport uitgebreid over gerapporteerd, met name daar waar het gaat om de representativiteit van dit percentage. De commissie heeft daarbij meerdere malen aangegeven te hebben gekozen voor een genuanceerde benadering en heeft het percentage telkenmale gerelateerd aan 211 specifiek benoemde aanbestedingen. Slechts in relatie tot die 211 aanbestedingen heeft het percentage betekenis. Niet meer en niet minder dan dat. Een ieder die het percentage uit deze context ruikt en er een eigen betekenis aan geeft, doet dat op eigen verantwoordelijkheid. Door haar wijze van rapporteren meent de commissie de grootst mogelijke zorgvuldigheid te hebben betracht.

Vraag 3

De commissie stelt in beantwoording op vragen dat het moeilijk zal zijn om de exacte benadeling bij een concrete aanbesteding te bepalen, omdat het verschil tussen de blankprijs en de inschrijfprijs geen indicatie voor de benadeling is, en omdat bij een «geslaagde» aanbesteding nu eenmaal het referentiepunt van de «buitennummer» ontbreekt. In verband met het laatste spreekt ze over een «paradox» (p. 119). Verliest de commissie zich hier niet in dubbelzinnigheid? Was het misschien verstandiger geweest helemaal geen getallen te noemen, en af te wachten of de civielrechtelijke route überhaupt iets zou opleveren?

De fractie van de ChristenUnie plaatst de discussie over het benadelingspercentage in de context van de verhaalsmogelijkheden en

wijst op de dubbelzinnigheid in de redenering van de commissie. Wat zij ook vindt van de redenering van de commissie, dubbelzinnig of niet, minst genomen brengt die redenering optimaal het bewijsprobleem tot uitdrukking dat kleeft aan het bepalen van de omvang van de schade. Met andere woorden: de discussie over het benadelingspercentage maakt nu reeds – dus voordat civiele en andere procedures zijn aangevangen – het bewijsprobleem duidelijk. Overigens verwijst de commissie naar een artikel in het Financieel Dagblad van 17 maart met de titel «Omvang van fraudeschade niet weerlegd». In dit artikel wordt gewezen op het feit dat een speciale werkgroep van de AVBB bestaande uit werkgevers in de bouw en onafhankelijk deskundigen, er volgens de heer Brinkman van het AVBB niet in is geslaagd om met «een goed onderbouwde weerlegging» van de conclusie van de commissie op dit punt te komen.

Vraag 4

Aanvankelijk vond de commissie openbaarmaking van de schaduwboekhouding niet noodzakelijk. Wat is er in de tussentijd gebeurd dat de commissie nu anders oordeelt?

De fractie van ChristenUnie stelt met betrekking tot de openbaarmaking van de Bos-boekhouding dat de commissie openbaarmaking aanvankelijk – bij de beantwoording van Kamervragen – niet aan de orde vond en nu anders oordeelt. De commissie verwijst voor de redeneering van openbaarmaking kortheidshalve naar de brief de dato 17 maart jongstleden van de voorzitter van de commissie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. In deze brief wordt aangegeven dat de commissie voornoemde schaduwboekhouding openbaar zal maken. Dit omdat de commissie van mening is dat het toegankelijk maken van de informatie in kwestie bijdraagt aan het inzichtelijk en controleerbaar maken van de inhoud van haar rapport, en dat daarnaast het toevoegen van informatie aan het rapport bij kan dragen aan het maatschappelijk debat dat onder meer met het besluit tot instelling van de commissie door de Kamer beoogd werd op gang te worden gebracht.

Vraag 5

De andere schaduwboekhoudingen die de commissie ter beschikking staan worden zonder nadere redeneering geheim gehouden. Waarom? En als dit te maken heeft met de «gewichtige redenen in verband met bescherming van personen of van een belang» oftewel op grond van artikel 18b, waarom heeft de commissie de Kamer dan niet van advies gediend inzake het openbaar maken, zoals aangekondigd in de schriftelijke beantwoording van vragen van de Kamer?

Net als de GroenLinks-fractie gaat de ChristenUnie in op de openbaarmaking van andere schaduwadministraties dan die van Koop Tjuchem. Concreet beschikt de commissie naast de schaduwboekhouding van Koop Tjuchem over die van HBG en van Koninklijke BAM NBM. De twee laatstbedoelde schaduwadministraties kennen niet de mate van openbaarheid die de schaduwadministratie van Koop Tjuchem kent. Deze administraties zijn in tegenstelling tot de schaduwadministratie van Koop Tjuchem niet vrijwillig aan de commissie overgedragen. De commissie heeft van haar bevoegdheden, meer specifiek: de bevoegdheid tot het vorderen van gegevens ex artikel 3 van de Wet op de Parlementaire Enquête, gebruik moeten maken om de schaduwadministraties van HBG en Koninklijke BAM NBM te verkrijgen. Met HBG heeft de commissie de afspraak gemaakt dat deze administratie slechts gebruikt zou worden voor de doeleinden van haar onderzoek en dat deze niet aan derden ter beschikking zou worden gesteld. De commissie acht zich gebonden aan deze afspraak. Met Koninklijke BAM NBM zijn dergelijke afspraken niet gemaakt. Echter hier gaat het om informatie die door het openbaar ministerie in beslag is genomen en deze maakt mogelijk deel uit van strafrechtelijk onderzoek. Alles bij elkaar genomen ziet de commissie geen reden om deze schaduwadministratie te openbaren.

Vraag 6

Het voorstel om te komen tot een nieuwe wettelijk kader verdient krachtige ondersteuning. De vraag is echter hoe lang kunnen bouwsector en de aanbestedende overheid

hierop wachten. Er bestaat veel onduidelijkheid over hoe het nu verder moet en met welke spelregels. De commissie wordt gevraagd de nodige duidelijkheid te scheppen.

Met het naar verwachting in 2004 van kracht worden van het nieuwe wetgevend pakket van de Europese Commissie worden de drie thans geldende richtlijnen voor aanbesteding van overheidsopdrachten (in casu werken, leveringen en diensten) vervangen door één nieuwe, gemoderniseerde richtlijn. Deze ontwikkeling biedt naar het oordeel van de commissie een uitgelezen mogelijkheid om schoon schip te maken met de thans bestaande lappendeken aan reglementen en te komen tot één coherent, wettelijk verankerd, kader voor overheidsaanbestedingen. Het nieuwe wetgevend pakket zal naar verwachting echter pas na 2004 van kracht kunnen worden. Tot die tijd zal een overbrugging gevonden moeten worden. Aanpassing van de huidige uniforme aanbestedingsreglementen zou daartoe een oplossingsrichting kunnen zijn. Wetgeving kost nu eenmaal tijd. Het geven van duidelijkheid in dezen ligt niet besloten in de taakopdracht van deze commissie. Dat is een taak die meer op de weg ligt van het kabinet.

Vraag 7

Kan de commissie aangeven op welke wijze een toetsingskader voor bouwcombinaties zou moeten worden herzien?

Combinatievorming vindt veelvuldig plaats. Vanuit mededingingsrechtelijk oogpunt kunnen dergelijke, doorgaans tijdelijke, samenwerkingsvormen aanvaardbaar zijn, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. De uitgangspunten van de in het Besluit vrijstelling combinatievorming gehanteerde principes zijn duidelijk. Er moet een objectieve noodzaak bestaan voor de combinatieovereenkomst: zonder deze overeenkomst zouden de afzonderlijke ondernemingen (op dat moment of structureel) niet op het werk kunnen inschrijven. De overeenkomst mag niet verder gaan dan voor dat specifieke doel noodzakelijk is. De door de commissie voorgestane aanpassing van het Besluit vrijstelling combinatievorming zou daarin gelegen moeten zijn dat de gronden

– het toetsingskader – voor toepassing van het besluit eenduidiger worden geformuleerd én – van groter belang – de controle op een juiste toepassing binnen de bouwnijverheidssector van de regels met betrekking tot combinatievorming wordt geïntensiveerd. In dit licht past ook de aanbeveling dat het kabinet de werking van de mededingings- en aanbestedingsregels (in de bouwnijverheid) periodiek, uiterlijk om de vier jaar, evalueert en de resultaten daarvan aan de Tweede Kamer rapporteert.

Vraag 8

De vraagsteller is van mening dat de commissie wat meer had kunnen zeggen dan alleen het online beschikbaar stellen van expertise. Zou er budget moeten worden vrijgemaakt voor opleiding en training?

Professionalisering van de aanbestedende diensten is niet alleen gewenst om rechtmatig handelen van deze diensten beter te waarborgen. Ook de doelmatige aanwending van publieke middelen, is ermee gediend. Professionele aanbesteding verdient zich derhalve dubbel en dwars terug. De commissie is ervan overtuigd dat de professionaliteit op dit moment sterk uiteenloopt en voor sommige diensten de wetgeving moeilijk toegankelijk is. Het verdient daarom aanbeveling dat expertise ruimer wordt verspreid en ook beschikbaar komt voor kleinere aanbestedende diensten (op alle overheidsniveaus), zoals onder meer via online te raadplegen expertisecentra. Maar ook een bredere aanpak als thans binnen de rijksoverheid door middel van de interdepartementale projectdirectie Professioneel Inkopen en Aanbesteden (PIA) wordt een forse impuls gegeven aan een toenemende professionaliteit binnen de rijksoverheid. Ook zou gedacht kunnen worden aan instellen van een centre of excellence binnen de overheid waar aanbestedende diensten advies en ondersteuning zouden kunnen vragen, maar dat ook ongevraagd advies kan geven. Dergelijke activiteiten kosten geld en zullen moeten leiden tot het vrijmaken van de noodzakelijke budgetten. De commissie ziet dit als één van de uitdagingen voor het nieuwe door het kabinet te verwoorde bouwbeleid, bijvoorbeeld in samenspraak met de Vereniging van

Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg.

Vraag 9

Collusie is het voorportaal voor corruptie. Opvallend afwezig in het rapport bleken onthullingen over grootschalige corruptie bij de overheid. Dat leek een geruststelling, maar het riep ook vragen op rond eventuele strijdigheid met de constatering van de onderzoeksgroep van den Heuvel, die stelde dat er wel degelijk sprake was van structurele corruptie. Bovendien stond de milde toon van de commissie in contrast met de indruk van regulier bezoek aan clubs en dergelijke die door sommige verhoren was gevestigd. De commissie stelt nu dat het misverstand berust in het hanteren van verschillende begripsdefinities. Maar zo laat de commissie onduidelijkheid bestaan: sluit de commissie nu uit dat er op grote schaal corruptie heeft plaatsgevonden, of stelt ze alleen vast dat dit niet is onderzocht in het kader van deze parlementaire enquête omdat dit onderzoek gedaan moet worden door opsporingsdiensten?

In het deelrapport van de onderzoeksgroep van de Heuvel wordt aangegeven dat een werkelijk grootscheeps corruptieonderzoek in Nederland nooit heeft plaatsgevonden en dat het ophelderingspercentage laag blijft en het dark number hoog. De mogelijkheden tot het doen van onderzoek naar de aard en omvang van corruptie zijn mede hierdoor beperkt.

Een aanleiding voor het instellen van de commissie betrof het feit dat er signalen opkwamen dat honderden ambtenaren omkoopbaar zouden zijn. De commissie heeft op basis van het door haar verkregen onderzoeksmateriaal niet het bewijs kunnen leveren dat deze signalen juist zijn. Hierbij moet aangetekend worden dat het onderzoek van de commissie zich, met beperkte beschikbare onderzoekscapaciteit en -tijd, grotendeels heeft beperkt tot de concrete signalen met betrekking tot corruptieve gedragingen. Verder heeft de commissie zich voorts beperkt, om onderzoeken van de rijksrecherche onder leiding van het openbaar ministerie niet in gevaar te brengen, opdat veroordeling van verdachte ambtenaren mogelijk blijft. De commissie is van mening dat het openbaar ministerie prioriteit dient te

geven aan de vervolging van de verdenkingen van corruptie die zij op dit moment heeft. De aandacht hiervoor mag ook in de toekomst niet verslappen.

Vraag 10

In aanbeveling 6 staat dat het integriteitbeleid een zichtbaarder plek in het personeelsbeleid moet krijgen. Als de commissie hierbij denkt aan functieroulatie, hoe verhoudt zich dat dan weer tot de noodzaak om expertise van de aanbestedende diensten op peil te krijgen?

Functieroulatie acht de commissie een belangrijk onderdeel van een adequaat integriteitbeleid. Hierdoor wordt de kans verkleind dat ongewenste banden ontstaan tussen ambtenaren en bouwnijverheid door het jarenlang samenwerken. De deskundigheid hoeft hier niet noodzakelijkerwijs door te worden aangetast, daar die expertise vaak ook bij andere afdelingen van een organisatie aanwezig is. Disciplinaire maatregelen: Naar de mening van de commissie voldoen in beginsel de huidige sanctie maatregelen, die bestaan uit zowel het arbeidsrechtelijk als het strafrechtelijk kader. Controle op de naleving van de regels en vervolgens adequate toepassing van sanctie maatregelen zijn onmisbare elementen die, zo blijkt uit het onderzoek, nog wel eens ontbreken.

Vraag 11

De commissie concludeert dat de kersverse wet BIBOB slechts zeer beperkt inzetbaar is. Ook het aanleggen van een «zwarte lijst» blijkt op soortgelijke bezwaren te stuiten. Wat zijn de bezwaren nu precies en hoe kan de commissie desondanks aanbevelen om de «zwarte lijst» toch aan te leggen? Op welke gronden is uitsluiting van een aanbesteding toch mogelijk zonder op Europeesrechtelijke bezwaren te stuiten en moet de wet BIBOB daarop worden aangepast?

Een van de door het kabinet in zijn brief van 5 december 2001 aangekondigde acties betrof het invoeren van een rijksbrede lijst met uitgesloten bedrijven (een «zwarte lijst»). Er kunnen echter twijfels bestaan met betrekking tot de verenigbaarheid van een dergelijke zwarte lijst met het Gemeenschapsrecht. Een zwarte

lijst zou strijdig kunnen zijn met de Europese beginselen van proportionaliteit en non-discriminatie. Daarnaast heeft een dergelijke zwarte lijst ook een sterk punitief karakter, waardoor de beginselen van artikel 6 EVRM relevant kunnen zijn. Uitsluiting zal derhalve steeds op basis van een beoordeling voor een individuele situatie moeten plaatsvinden. Een generieke uitsluiting, ofwel een uitsluiting niet voor een enkele aanbesteding maar voor meer aanbestedingen gedurende een langere periode, is daarvoor – vanuit juridisch perspectief – niet het geëigende middel.

De commissie beveelt echter niet aan een «zwarte lijst» aan te leggen, doch een «landelijk register» waarin bedrijven die onregelmatigheden hebben gepleegd, worden geregistreerd. Hoewel de Europese regelgeving uitsluiting van opdrachtnemers slechts onder zeer restrictieve voorwaarden toestaat, kan een dergelijke systeem aanbestedende diensten wel ten minste attent maken op dubieuze opdrachtnemers, zodat tijdig de noodzakelijke risicobeperkende maatregelen ten aanzien van inschrijving en uitvoering kunnen worden getroffen. De strekking en het doel van beide registraties is derhalve van verschillende aard.

Uitsluiting van deelneming aan een aanbestedingsprocedure kan op grond van de Europese aanbestedingsrichtlijnen slechts in een zeer restrictief aantal – limitatief genoemde – gevallen plaatsvinden. In dit kader gaat het met name om een onherroepelijke veroordeling voor een delict betreffende de professionele integriteit, onderscheidenlijk om een ernstige fout in de uitoefening van zijn beroep. Toepassing van de in het kader van BIBOB gebruikte criteria moet zodanig geschieden dat stigmatiserende effecten waar mogelijk worden vermeden. Voorts moet worden voorkomen dat besluitvorming op grond van BIBOB-adviezen in strijd komt met het non-discriminatiebeginsel of overige beginselen uit het EG-Verdrag. Het bovenstaande ontnemt het BIBOB-instrumentarium – in ieder geval voor wat overheidsopdrachten aangaat – een groot deel van zijn kracht. Een uitsluitingsbeslissing zal aan materiële bestuursrechtelijke normen van rechtszekerheid, zorgvuldigheid en gelijke behande-

ling moeten voldoen. Vandaar dat een zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen van het grootste belang is. Of aanpassing van de wet BIBOB voldoende soelaas biedt, lijkt een punt van overweging. Binnen de Europese regelgeving lijken hier vraagtekens bij te zetten.

Vraag 12
Over de daadkracht van het openbaar ministerie is de commissie in het rapport beduidend minder positief. Heeft de commissie aanwijzingen dat hierin inmiddels verandering is gekomen?

Ten aanzien van de huidige voortgang van het strafrechtelijke onderzoek in de bouwfraude heeft de commissie geen inzicht. Wellicht dat een dergelijk inzicht in het hierna te volgen debat met de regering kan worden gegeven.

Vraag 13
Er ontbreekt in het rapport een duidelijke aanbeveling om de «vuilnisvat» problematiek te doorbreken die bij handhavende instellingen optreedt. Is het wel goed dat handhavende instellingen in hun prioriteitsstelling afhankelijk zijn van maatschappelijke en politieke belangstelling? Zou dit niet vermeden kunnen worden, behalve door het vergroten van de capaciteit zoals de commissie wél aanbeveelt, door duidelijker organisatorische scheiding aan te brengen in onderzoekscapaciteit? Bijvoorbeeld door afzonderlijke teams in te richten binnen de NMa en binnen het OM, die specifieke expertise in stand houden over bepaalde sectoren, zoals de bouwnijverheid? Het lijkt erop dat de ECD als voorganger van de NMa dit beter op orde had. Heeft de commissie overwogen hierover een aanbeveling te doen, en zo ja, waarom is hiervan afgezien?

In haar eindrapport heeft de commissie ten aanzien van de NMa reeds geconcludeerd (Kamerstukken II 2002–2003, 28 244, nr. 6, blz. 290): «Bij de NMa (vóór 1998: ECD) staat de bouwnijverheid weliswaar te boek als risicovol, maar daaruit zijn geen beleidsconsequenties getrokken; het verbod van de Europese Commissie in 1992 was blijkbaar onvoldoende stimulant alert te zijn.» Ten behoeve van een doelmatige en effectieve handhaving, opsporing en vervolging is het hebben van

voldoende deskundigheid (zowel kwalitatief als kwantitatief) van essentieel belang. Een dergelijke conclusie geldt zowel voor onderzoeken in de bouwnijverheid, maar ook voor onderzoeken als bijvoorbeeld handel met voorkennis en zaken als de HBO-fraude en Zorgfraude. Op dit terrein zal de overheid dan ook zorg dienen te dragen voor een het verkrijgen en het op peil houden van die deskundigheid. Dat betekent onder andere dat de overheid, zowel bij de toezichthouders als ook bij voor de opsporings- en vervolgingsinstanties, op dit terrein marktconforme voorwaarden zal moeten bieden.

Ten aanzien van de aansturing van de opsporing en vervolging zal het openbaar ministerie meer dan tot nu toe, sturend moeten gaan optreden. Dat betreft dan zowel de selectie van de te onderzoeken onderwerpen als ook de aansturing van de recherche-capaciteit en kwaliteit.

Vraag 14
Intrigerend is de aanbeveling aan het OM om bij de keuze tussen een schikking of een strafzaak voor de rechter «veel nadrukkelijker de toegevoegde waarde mee te wegen van het publieke belang om meer kennis te verkrijgen over de achtergronden van het feitencomplex en de rol die betrokkenen daarbij hebben gespeeld» (p. 303). Wil de commissie kortom dat het OM minder snel tot een schikking overgaat in bouwfraudeaffaires?

De commissie doelt hier op het feit dat bij de keuze tussen een «schikking» (eigenlijk: transactie) of ter terechtzitting brengen van een zaak ook rekening dient te worden gehouden met het publieke belang, om zodoende meer kennis te krijgen over de achtergronden van een zaak. Zo zal het OM bijvoorbeeld dienen af te wegen wat in de specifieke omstandigheden van het geval de rol is geweest van de verschillende verdachte personen in de specifieke omstandigheden, daarbij inbegrepen de rol van de feitelijk leidinggevers.

Niet bedoeld is te zeggen dat bouwzaken daarmee per definitie vaker ter terechtzitting moeten worden gebracht. Een en ander is afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

Vraag 15

De jurist Van den Berg legde in het Nederlands Juristenblad de vinger op de zere plek door erop te wijzen dat het gevaar van kartelvorming in de bouwsector niet voorgoed bezworen zal zijn omdat het risico van discontinuïteit altijd een latente prikkel daartoe zal blijven. Wil de commissie zich eens hardop met die stelling confronteren?

De ChristenUnie refereert aan een recent artikel van prof. Van den Berg in het Nederlands Juristenblad. Deze wijst erop dat «het gevaar van kartelvorming in de bouwsector niet voorgoed bezworen zal zijn omdat het risico van discontinuïteit altijd een latente prikkel daartoe zal blijven».

De commissie is het eens met de stelling dat de latente prikkel tot kartelvorming in de bouwsector aanwezig zal blijven. Vandaar dat de commissie er een sterk voorstander van is om deze sector in termen van prioritering bij handhavingsactiviteiten continu de aandacht te geven die zij nodig heeft. Nodig is dat de overheid laat zien dat zij de regels die zij stelt ook daadwerkelijk handhaaft. Dat is nu juist hetgeen dat met name het afgelopen decennium heeft ontbroken.

VVD

Vraag 1

Wat zijn de ervaringen van de commissie met de gevolgde aanbestedingsprocedure?

Als gevolg van de geldende regelgeving diende de enquêtecommissie bij de verwerving van de onderzoekers meerdere partijen te benaderen. Hiertoe dient onder andere vooraf vastgesteld te worden wat de criteria zijn waaraan de kandidaten moeten voldoen en op welke punten de kandidaten met elkaar vergeleken worden. Dit heeft er in geresulteerd dat de commissie, voordat zij partijen benaderde, zich eerst een goed beeld gevormd heeft van haar behoefte en de mogelijke kandidaten/aanbieders in de markt. De commissie is van mening dat de «extra» tijd die zij hieraan besteed heeft zeker de moeite waard geweest is doordat dit de commissie naar haar mening beter in staat gesteld heeft uiteindelijk een zeer bewkame staf aan te stellen. De ervaringen van de commissie met de gevolgde, op

basis van Europese regelgeving verplichte, procedure zijn dus positief.

Vraag 2

Is het laatste getal van de begroting nog overschreden?

Volgens de huidige stand van zaken zal de huidige begroting, onvoorziene omstandigheden daargelaten, toereikend zijn.

Vraag 3

In hoeverre zouden de huidige ervaringen met aanbesteden voor de toekomst kunnen helpen?

De commissie is van mening dat bij iedere uitbesteding van onderzoek of verwerving van externe onderzoekers de procedure conform de geldende interne en externe regelgeving gevolgd dient te worden. Dit betekent tevens dat men min of meer gedwongen wordt om voor zichzelf expliciet vast te stellen wat de kwalificaties en capaciteiten zijn van de ideale kandidaten c.q. aanbieders in de markt. Naar de ervaringen van de commissie helpt dit bij de selectie van de beste kandidaten c.q. aanbieders. De door deze commissie opgedane ervaringen en de in dit kader geleerde lessen worden momenteel in o.a. samenwerking met de onderzoeksfunctie van de Kamer geëvalueerd. Vooruitlopend op deze evaluatie is reeds geconstateerd dat het wenselijk zou zijn indien toekomstige enquêtecommissies zouden kunnen beschikken over de ondersteuning van een «eigen» advocaat. Daarnaast is geconstateerd dat het wenselijk is de inkoop- en aanbestedingskennis binnen de Kamer te verbeteren. Kortom van de huidige ervaringen kan worden geleerd en dit is ook reeds in gang gezet.

Vraag 4

Geeft de aard van de regelgeving die wij nu kennen mede aanleiding voor het ontstaan van dit soort verwerpelijke praktijken, praktijken die dienen te worden aangepakt?

Het is naar de mening niet zozeer de aard van de regelgeving die aanleiding geeft voor de verwerpelijke praktijken. Het is eerder het ontbreken van adequaat toezicht op de naleving van de regelgeving dat tot het «slordig» toepassen van die regelgeving aanleiding geeft.

Vraag 5

Is het aannemelijk dat deze onregelmatigheden op zo grote schaal niet bekend zijn geweest bij Rijkswaterstaat, bij Pro Rail – door de commissie nog terecht aangeduid als Rail Infrabeheer, want zo heette die club tot voor kort – of bij de Raad voor de Arbitrage? En is het aannemelijk dat de bewindslieden dit niet hebben geweten c.q. dit niet hadden kunnen weten?

De vraag of het aannemelijk is dat de onregelmatigheden bij diverse betrokkenen bekend is geweest, is niet feitelijk van aard en kan slechts leiden tot een subjectieve beoordeling. De commissie heeft zich in haar onderzoek zoveel mogelijk beperkt tot de feiten en geeft daar ook thans de voorkeur aan. De commissie is echter wel van mening dat de diverse betrokkenen de risico's van het aanbestedingsproces hadden behoren te (h)erkennen en wel zodanig dat zij zorgden dat de risico's in voldoende mate konden worden beheerst. Nu, achteraf, blijkt dat het hier in de praktijk nogal eens aan heeft geschort.

Vraag 6

Bij het bestuderen van de resultaten van het onderzoek naar de onregelmatigheden bij de opdrachtnemers, rijst de vraag of de overheid en misschien ook de particuliere opdrachtgevers geen aanleiding tot de onregelmatigheden hebben gegeven?

Minst genomen is aanleiding gegeven door het ontbreken van adequate risicobeheersingsmodellen en adequaat toezicht.

Vraag 7

Wij vragen ons af hoe het mogelijk is dat de minister van Justitie wel een eervolle vermelding krijgt in het rapport, maar mevrouw Netelenbos als minister van Verkeer en Waterstaat niet. Heeft de minister van Verkeer en Waterstaat meer invloed gehad op de schikking van het OM dan de minister van Justitie met alle negatieve gevolgen van dien? Ik hoor in ieder geval graag een toelichting op de rol van de minister van Verkeer en Waterstaat.

De commissie meent dat de minister van Justitie op dit punt verantwoordelijk is. Voor de stelling dat de

minister van Verkeer en Waterstaat «veel invloed» zou hebben uitgeoefend op de totstandkoming van de «schikking» heeft de commissie geen onderbouwing kunnen krijgen. Wel werd de minister van Verkeer en Waterstaat op de hoogte gehouden van het strafrechtelijk proces. Ook heeft de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer de finalisering versneld. Het transactievoorstel aan de partijen was daarvoor echter al onomkeerbaar geworden (zie pagina 227 eindrapport).

Vraag 8

Maar moeten wij, terugkijkend toch niet bepaalde zaken signaleren, zoals de projecten die steeds minder beheersbaar worden? En hetgeen waarover wij inmiddels bijna maandelijks praten, te weten de tekortschietende budgetten en de niet gehaalde plannings? Wijzen dergelijke zaken ook niet mogelijk op de noodzaak van een ander aanbestedingsbeleid?

Bij de aanbesteding van de infrastructurele projecten die onderzocht zijn in het kader van de rol van de overheid in de bouwnijverheid is niet duidelijk of er sprake was van een krapte op de bouwmarkt. Wel lijkt het er op dat de mogelijke gevolgen van besluiten voor de krapte op de bouwmarkt niet zijn onderkend. Toch zijn er geen aanwijzingen gevonden dat debatten in de Tweede Kamer hebben geleid tot tijdsdruk op de aanbestedingen. Het lijkt de commissie dan ook pas zinvol om de rol van de Kamer in dit kader nader te belichten indien er wel aanwijzingen in deze richting zijn.

Vraag 9

Wat vindt de commissie van de gedragscode van het AVVB en staat deze code niet al verwoord in bestaande regels?

De commissie heeft kennis genomen van het initiatief van de bouwnijverheid zelf, onder auspiciën van het AVBB, om te komen tot een gedragscode voor de sector. De commissie onderschrijft de doelstelling van de code: integer handelen in contacten met opdrachtgevers. Bij de uitwerking plaatst de commissie echter kritische kanttekeningen. Het kan niet zo zijn dat de overheid op de voorgestelde wijze bestuurlijk

gecommitteerd wordt aan het toezicht op de gedragingen van het bedrijfsleven en bovendien moet toezeggen dat het lidmaatschap van de stichting voorwaarde is voor het verkrijgen van een overheidsopdracht. Bovendien zouden in de code permanente waarborgen moeten worden geschapen die de naleving van de gedragscode bevorderen. De code zelf is niet zozeer reeds verwoord in bestaande regels naar mening van de commissie. Wel bestaat er op het gebied van aanbesteding, mededinging en corruptie specifieke wet- en regelgeving.

Vraag 10

De commissie heeft geen positief oordeel over de Raad van Arbitrage. De commissie spreekt een voorkeur uit voor de gewone rechter. Gaat dat niet veel langer duren? Graag zou de vraagsteller meer argumenten met voor- en nadelen hiervan horen.

Het oordeel van de commissie ten aanzien van de Raad van Arbitrage voor de bouw gaat niet verder dan de geschilbeslechting met betrekking tot aanbestedingen. De commissie heeft bepleit deze geschillen in de toekomst, tenzij partijen alsnog anders overeenkomen, aan de gewone civiele rechter voor te leggen. Daartoe heeft de commissie ook geopperd een speciale bouwkamer – of als alle aanbestedingsgeschillen bij dezelfde kamer zullen worden belegd: een aanbestedingskamer – bij één of meer rechtbanken in te stellen.

Het bovenstaande rechtvaardigt voorts de conclusie dat alle andere bouwgeschillen – voor het overgrote deel met betrekking tot de feitelijke uitvoering van opdrachten – tenzij partijen anders overeenkomen, bij de Raad van Arbitrage zullen blijven. Bij veruit het overgrote deel van aanbestedingsgeschillen betreft het geschillen met een spoedeisend belang die aan de voorzieningenrechter zullen worden voorgelegd. De vrees voor een tragere afhandeling lijkt dan ook niet direct te zijn gerechtvaardigd. Gesteld kan worden dat de Raad van Arbitrage beschikt over grote ervaring met dergelijke geschillen, maar dat zal eveneens gelden voor de gewone rechter als deze in een specifieke aanbestedingskamer zou functioneren. Daarnaast zou het dan gaan om alle aanbestedingsgeschillen bij één

rechter. Dat zou ten goede komen aan de rechtseenheid.

GroenLinks

Vraag 1

Gevraagd is of de commissie nog eens kan uiteenzetten hoe zij – mede in het licht van de EU-regelgeving – aankijkt tegen de wet BIBOB.

De kritiek van de commissie ten aanzien van de wet BIBOB richt zich alleen op de aanbestedingsrechtelijke kant van de wet. Daar waar de wet betrekking heeft op vergunning- en subsidieverlening heeft de commissie geen inhoudelijk oordeel over de wet BIBOB uitgesproken. Voor deze onderdelen van de wet lijkt de wet BIBOB een zeer bruikbaar screeningsinstrument.

Voor wat betreft de aanbestedingsrechtelijke kanten van de wet BIBOB is geoordeeld dat uitsluitingen van gegadigden en inschrijvers op grond van de Wet BIBOB in het kader van aanbestedingsprocedures strijdig kunnen zijn met wat Europees-rechtelijk toegestaan is. Het betreft hier niet alleen een geconstateerde spanning met de aanbestedingsrichtlijnen en met het EG-verdrag zelf – met name waar het betreft het non-discriminatiebeginsel – maar ook met het EVRM. Als instrument voor uitsluiting van ondernemers bij aanbestedingen heeft de wet derhalve beperkte waarde; temeer omdat de toepassing het risico van schadeclaims van betrokkenen verhoogt. Uitsluiting heeft ook elementen in zich van een punitieve sanctie. Hoewel de regering aangeeft louter een bestuursrechtelijk instrument – een instrument dus ter voorbereiding van een privaatrechtelijke verbintenis – voor het bestuur te willen creëren, valt niet te ontkennen dat in de praktische uitwerking van de wet BIBOB strafrechtelijke trekken aan te wijzen zijn. Hier kunnen de beginselen van artikel 6 EVRM relevant zijn.

In dit licht zou – wil een wet BIBOB voor het aanbestedingsrecht toegevoegde waarde kunnen hebben – de wet onder meer beter moeten aansluiten bij het restrictieve karakter van de uitsluitingsgronden van de Europese aanbestedingsrichtlijnen en de daaruit voortvloeiende non-discriminatiebepalingen. Daarnaast zou er een duidelijker kader moeten worden gecreëerd, waarbinnen een solide afweging kan worden gemaakt

ten aanzien van de proportionaliteits- en de subsidiariteitsbeslissingen. Ingeval een proportionaliteitstoets zou uitwijzen dat uitsluiting van een inschrijver in voorkomend geval een te zwaar middel zou zijn, dan zou er een geëigend instrumentarium beschikbaar moeten zijn. Daarbij kan worden gedacht aan een instrumentarium waarbij ten opzichte van die gegadigde of inschrijver zodanige maatregelen kunnen worden genomen en contractvoorwaarden kunnen worden bedongen, dat er voldoende waarborgen zijn dat de uitvoering van die opdracht op een juiste wijze en in overeenstemming met wet- en regelgeving geschiedt.

Vraag 2

GroenLinks stelt voor een onafhankelijke Rijkscommissaris in te stellen die met spoed en met kracht een integriteitbeleid voor de rijksoverheid ontwikkeld.

In reactie op het voorstel van de fractie van GroenLinks, om een onafhankelijke Rijkscommissaris integriteit in te stellen, reageert de commissie als volgt:

Zij is van mening dat dit een lovenswaardige gedachte is, die nader onderzoek rechtvaardigt. De commissie verneemt graag de reactie van het kabinet op dit voorstel van de GroenLinks.

Vraag 3

GroenLinks heeft vandaag een voorontwerp voor wet gepubliceerd, die moet leiden tot een aangifteplicht voor bedrijfscriminaliteit. In dit voorstel wordt iedere werknemer verplicht aangifte te doen van strafbare handelingen, gepleegd binnen zijn of haar bedrijf, zodra hij of zij hiervan verneemt. Achter financieel-economische en bedrijfs-criminaliteit is vaak heel moeilijk een vinger te krijgen. In dit klimaat kan benadeling van anderen welig telen, zoals ook blijkt uit de bouwenquête. Dit wetsontwerp dient ertoe de bedrijven als het ware «open te breken». Deze wet zal veroordeling van verdachten binnen de bedrijven ook vergemakkelijken.

De commissie acht het, evenals de GroenLinks-fractie, niet wenselijk dat bepaalde vormen van criminaliteit worden afgedaan in de private sector. (Er bestaat bijvoorbeeld een zaak waarbij een directeur die voor 6

ton heeft gefraudeerd bij een bedrijf weggaat met een gouden handdruk zonder strafoplegging, terwijl de koffiejuffrouw die een paar pakken koffie heeft gestolen, wordt ontslagen. Op deze wijze kan rechtsongelijkheid ontstaan. Anderzijds moet ter nuancering worden gemeld dat daar waar nu reeds een meldplicht bestaat, zoals bijvoorbeeld bij de wet MOT, blijkt dat de overheid geen mogelijkheden/capaciteit heeft om alle meldingen ook daadwerkelijk te vervolgen. Een aangifte zal daarom wellicht niet in alle gevallen leiden tot daadwerkelijk vervolgonderzoek door het OM.

Vraag 4

Voor de accountants pleit GroenLinks voor een aangifteplicht bij fraude, en een harde scheiding van taken tussen advieswerk en controlewerk.

Ten aanzien van de aangifteplicht van accountants:

De huidige regelgeving voor accountants voorziet niet in een aangifteplicht. De regelgeving voorziet bij geconstateerde vermoedens voor fraude (onregelmatigheden) van een materieel belang wel in voorschriften voor nader onderzoek, het melden van dergelijke signalen bij de directie van de onderneming dan wel de toezichthoudende instantie en in uiterste gevallen, bij het niet redresseren van de fraude (onregelmatigheden) het teruggeven van de controleopdracht. Van dit laatste dient een melding – en dat is iets anders dan het doen van aangifte – te worden gemaakt bij het Korps Landelijke Politiediensten (voorheen de CRI). De beroepsorganisatie het NIVRA heeft inmiddels een opdracht verstrekt voor een onderzoek naar de doeltreffendheid van deze regelgeving. Zij verwacht in de zomer van 2003 hierover meer te kunnen mededelen.

Ten aanzien van aangiftes van fraudes leert de praktijk dat met name door het gebrek aan capaciteit en deskundigheid in de opsporing en vervolging, hetgeen overigens ten dele mede is veroorzaakt door het «wegtrekken» van die deskundigheid uit de publieke sector naar de private sector (zoals bijvoorbeeld de forensische accountants afdelingen van de grote accountantskantoren), vaak een onvoldoende gevolg kan worden gegeven aan dergelijke aangiftes. De vraag dient dan ook te worden gesteld of een aangifteplicht

voor alle door accountants geconstateerde fraudes leidt tot een gewenst resultaat. De commissie ziet daarin niet de meest voor de hand liggende oplossing. Meer valt te denken aan het ontwikkelen van criteria op basis waarvan tot een aangifte dient te worden overgegaan. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan criteria zoals de omvang van de fraude, de aard van de fraude, de maatschappelijke ernst, etc. Op basis van dergelijke criteria zou tot een meer gericht opsporing en vervolgingsbeleid kunnen worden gekomen. Ten aanzien van het hiervoor genoemde materialiteitscriterium dat accountants gebruiken voor de afweging van de mate van ernst van de fraude (onregelmatigheden) is de commissie van mening dat gevoelig is aangetoond dat een dergelijk criterium onvoldoende functioneert, zeker daar waar de integriteit van de geconstateerde organisatie of haar medewerkers in het geding is. Met betrekking tot het hiervoor gesignaleerde gebrek aan capaciteit en deskundigheid in de opsporing en vervolging en de ontwikkeling van criteria voor melding van fraudes (onregelmatigheden) adviseert de commissie om door de regering maatregelen/regelgeving te laten ontwikkelen op die terreinen. Ten aanzien van de harde scheiding tussen controle en advies: Op deze vraag heeft de commissie al in een eerder stadium antwoord gegeven, te weten in de lijst met vragen en antwoorden van 30 januari 2003. (TK 2002–2003, 28 244, nr. 14, vraag 134, blz. 58). De commissie is daarbij ingegaan op onder andere de natuurlijke adviesfunctie, andere bijzondere opdrachten (waaronder forensische accountants-onderzoeken), etc. De commissie heeft aangegeven dat «de beantwoording van die vraag valt buiten de scope van het onderzoek van de commissie en past beter binnen andere agendapunten van de Tweede Kamer, bijvoorbeeld die inzake de evaluatie van de accountantswetgeving». Daarbij past wel de kanttekening dat de commissie zich op dit punt voor wat betreft de forensische accountancy wel expliciet heeft uitgesproken en wel als volgt: «Daarnaast acht de commissie het onwenselijk dat vanuit hetzelfde accountantskantoor bij één klant zowel controle-opdrachten als forensische opdrachten worden uitgevoerd; nadere

regelgeving op dit punt is nodig.» (TK 2002–2003, 28 244, nrs. 5–6, p. 303.) Verder kan worden gemeld dat de beroepsorganisaties van accountants (NIVRA en NOVAA) inmiddels met een richtlijn zijn gekomen, mede op grond van richtlijnen van de Europese Commissie, waarin combinaties van controle en advies bij een cliënt worden beperkt. Deze richtlijn is in werking getreden per 1 januari 2003. Ten aanzien van de forensische accountancy heeft de beroepsorganisatie (NIVRA) een ontwerprichtlijn uitgebracht «inzake persoonsgebonden accountantsonderzoeken». Opmerkelijk is dat het NIVRA hierin meedeelt dat «de term forensisch in combinatie met accountantsdiensten verwarring wekt». En «Het bestuur adviseert de leden een zodanige benaming voor hun dienstverlening door middel van deze onderzoeken te kiezen dat niet de misvatting ontstaat dat er sprake zou kunnen zijn van 'private justice'.» De commissie leidt hieruit af dat het NIVRA blijkbaar van mening is dat de dienstverlening op soortgelijke wijze voortgang kan krijgen, maar dat de naamgeving daarvoor dient te worden gewijzigd. Dit komt de commissie voor als een soort cosmetische operatie, immers de naam wijzigt maar de werkzaamheden blijven ongewijzigd. Overigens is de commissie van mening dat forensische accountancy zowel in naamgeving als ook in uitvoering van werkzaamheden in de publieke sector een nuttige en toegevoegde waarde vervult. Verder verwijst de commissie, voor wat betreft een nadere uiteenzetting op de activiteiten van de beroepsorganisatie, naar een persbericht van 17 maart 2003 van het NIVRA. Hier gaat het NIVRA nader in op de standpunten van de parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid en de oplossingsrichtingen die zij daarvoor voorstelt.

Vraag 5

Voorstel van GroenLinks is dat accountants bij een redelijk vermoeden van fraude dit direct melden aan het OM. Dit past bij hun publiekrechtelijke verantwoordelijkheid.

De vraag die bij een dergelijke meldplicht dient te worden gesteld, is welk doel een dergelijke melding zou moeten hebben. Als het gaat om

inzicht te verkrijgen in de aard en omvang van de fraudeproblematiek in Nederland, zal een dergelijke melding niet slechts moeten gelden voor accountants, maar voor meerdere beroepsgroepen (zoals bijvoorbeeld administratiekantoren, belastingadviesbureaus, etc.). Indien met een dergelijke melding wordt beoogd dat het OM feitelijk zou overgaan tot opsporing en vervolging, past een soortgelijke beantwoording zoals die in de voorgaande vraag reeds is weergegeven ten aanzien van de verplichte aangifte

Vraag 6

GroenLinks is van mening dat de NMa de bevoegdheid tot huiszoeking zou moeten krijgen.

De commissie heeft in haar eindrapport geoordeeld dat een eventuele uitbreiding van de wettelijke bevoegdheden van de NMa onderwerp van zorgvuldige afweging dient te zijn, met name waar mogelijke inbreuk op het huisrecht in het geding is. De enquêtecommissie is er van uitgegaan dat uitbreiding met vergaande bevoegdheden aan de orde kan zijn indien de huidige mogelijkheden, zoals onder meer het opleggen van lasten onder dwangsom, ontoereikend blijken te zijn. Maar ook dan zal een zorgvuldige afweging moeten worden gemaakt met inachtneming van de onderscheiden bestuursrechtelijke systematiek.

De commissie kan evenwel de mening van de vraagsteller onderschrijven, dat indien – na zorgvuldige afweging – zou blijken, dat een uitbreiding van de wettelijke bevoegdheden van de NMa noodzakelijk is, dat een bevoegdheid tot binnentreden in een privé-woning – analoog aan het strafrecht – alleen kan worden ontleend aan een daartoe vooraf verkregen machtiging van – bijvoorbeeld – de rechter-commissaris.

SP

Vraag 1

De aanbeveling met betrekking tot de coördinerend bouwminister wordt onderschreven. De SP-fractie noemt daarbij ook expliciet een adequate ambtelijke inbedding. Daarnaast wordt de voorkeur uitgesproken minder uit te besteden en meer

kennis op de noodzakelijke terreinen in eigen huis te houden en daarmee een informatieachterstand op de aanbieders in de markt te voorkomen. Wat vindt de commissie van deze extra aanbeveling?

In de laatste jaren heeft er – met name binnen de rijksoverheid, maar ook bij veel grotere gemeentelijke overheden – zich de tendens voorgedaan beleid en uitvoering te scheiden. De uitvoering werd dan grotendeels verzelfstandigd dan wel aan de markt uitbesteed. Minder uitbesteden leidt tot aanmerkelijke besparingen, maar het instandhouden van die kennis kan bij een onvoldoende inzet ook te duur voor aanbestedende diensten zijn. De lijn minder inhuren en meer expertise in huis houden, is een tendens die momenteel bij veel overheden speelt. Of en hoeverre hiertoe moet worden overgegaan is echter onder meer sterk afhankelijk aspecten als het soort kennis, de frequentie waarmee die kennis noodzakelijk is en de grote van de organisatie. Een algemeen oordeel op de extra aanbeveling is dan ook niet door de commissie te geven.

Vraag 2

De aanbeveling met betrekking tot de integriteit wordt onderschreven. De commissie concludeert dat er binnen overheidsorganisaties die te maken hebben met bouwbedrijven een duidelijke gedragswijziging nodig is inzake het meedoen aan smeren en fêteren. Het diner, het concertbezoek en de buitenlandse reis, al dan niet onder het mom van een symposium e.d. De commissie zegt: zet hier radicaal een streep onder en laat de overheid voor noodzakelijke zakelijke reizen en etentjes zelf betalen. De commissie heeft het over aanscherping van de regels. Kan ze toelichten aanscherpen in welke zin?

Kerntoets voor de gewenstheid van contacten tussen overheid en bouwwereld zou volgens de commissie de beoordeling van het zakelijk karakter van de contacten moeten zijn. Niet in alle gevallen wordt door overheidsorganisaties bijgehouden welke relatiegeschenken worden ontvangen en welke contacten worden onderhouden. Het gaat hierbij dan vooral om de handhaving van de regels. Verder is niet bij alle organisaties sprake van

(centrale) registratie van meldingen van integriteitschendingen of verplichte functieroulatie. Hier is aanscherping nodig. Het belangrijkste is echter volgens de commissie dat het integriteitsbeleid, wanneer eenmaal adequaat geformuleerd, «tussen de oren» komt van alle medewerkers.

Vraag 3

De commissie komt ook terecht met aanbeveling van beter toepassing van de regels, maar gaat niet in om de problemen bij een eventuele veroordeling. In dat verband heeft de SP-fractie een vraag aan de commissie. Hoe kijkt de commissie in dit licht aan tegen de wijziging van het wetboek van strafrecht in verband met de bestrijding van fraude en corruptie, die per 1 januari 2001 van kracht is geworden?

De Commissie ziet de herziene corruptiebepalingen als een belangrijke stap voorwaarts in vergelijking met de oude situatie. Er heeft een duidelijke verruiming plaatsgevonden en een wettelijke neerslag van ontwikkelingen die reeds in de jurisprudentie aanwezig waren (zoals «dienst» staat nu in de wet, was vroeger alleen rechtspraak). Ook is positief dat de culpose omkoping en het vragen van voordelen strafbaar is gesteld, en dat de wetgever een betere symmetrie heeft gecreëerd tussen de passieve en actieve omkopingsbepalingen, in de zin dat thans actieve omkoping (vooraf en achteraf) niet alleen strafbaar is ter zake van ambtsplichtig strijdig handelen, maar ook ter zake van niet-ambtsplichtig strijdig handelen. Niettemin is er nog een aantal knelpunten, waaronder uiteraard de vraag: wat te doen met het smeren/fêteren? Hierover zou de commissie graag de reactie van het kabinet vernemen.

Vraag 4

Is de commissie in het licht van haar eigen conclusies met ons van mening dat overwogen zou moeten worden om alsnog het wetboek van strafrecht in deze zin aan te passen?

In 1998 is door de Kamerleden Van Oven en Van Heemst (PvdA) een initiatief wetsvoorstel in die richting gelanceerd, dat het niet heeft gehaald. De voorgestelde strafbepaling (art. 361a Sr) luidde als volgt: «De ambtenaar die een gift, belofte

of dienst heeft moeten vermoeden dat die gift, belofte of dienst hem in zijn hoedanigheid van ambtenaar werd gedaan, wordt als schuldig aan het als ambtenaar aannemen van ongeoorloofde gunsten gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vijfde categorie.» De actieve variant werd niet voorgesteld.

De Commissie is van oordeel dat het louter strafbaar stellen van passieve omkoping zonder tegenprestatie een te grote inbreuk maakt op het legaliteitsbeginsel en meer in het bijzonder op het *lex-certa* vereiste dat voorschrijft dat op voorhand voor de normadressaat duidelijk moet zijn welk gedrag met straf wordt bedreigd en wat niet. Bagatelgunsten zouden – ook trouwens volgens de indieners van dat voorstel – niet onder de strafbaarstelling horen te vallen. Maar wat is een bagatelgunst? En evenmin zouden er onder moeten vallen gunsten die de ambtenaar privé ontvangt en die niets te maken hebben met de uitoefening van zijn functie. Maar is zo'n scheiding wel te maken en bovendien te bewijzen? Een strafbaarstelling van passieve omkoping zonder tegenprestatie lijkt eenvoudig, maar zal in de praktijk weinig toevoegen aan de efficiënte strafrechtelijke aanpak van corruptie. Het is niet uitgesloten dat door een rechtstreeks criminaliseren van dergelijke gedragingen, bepaalde praktijken alleen maar meer achter de schermen verdwijnen, terwijl meer transparantie nu juist het streven zou moeten zijn: een ondoordachte strafbaarstelling bevordert niet dergelijke transparantie. Strafrecht is *ultimum remedium* en niet het eerste middel dat moet worden ingezet om het smeerprobleem op te lossen. Ratio van strafbaarstelling van omkopingsgedrag dient toch steeds te zijn een link tussen giften/gunsten en een bepaalde tegenprestatie: het is die link, dat verband (dat trouwens volgens de rechtspraak niet een causaal verband moet zijn, zie ook de MvT bij de wijziging van de wet) waarin de strafwaardigheid van het gedrag ligt, niet in het louter aannemen van ongeoorloofde gunsten. Daar ligt ons inziens wellicht eerder een rol weggelegd voor het ambtelijke tuchtrecht. Het strafrecht lijkt ons een te zwaar instrument dat in de praktijk niet veel zal toevoegen.

Vraag 5

Ten aanzien van de Raad van Arbitrage is de vraagsteller van oordeel dat de aanbeveling van de commissie op twee gedachten hinkt. Waarom stelt de commissie niet voor de Raad van Arbitrage geheel af te schaffen?

De enquêtecommissie heeft geconcludeerd dat de huidige geschilbeslechting in aanbestedingszaken door de Raad van Arbitrage om verschillende redenen heroverweging verdient: deels uit Europees-rechtelijke overwegingen (de Raad heeft geen bevoegdheid prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie te stellen), deels uit overwegingen inzake de te verkiezen rechtsgang (gezien de feitelijke verplichting geschillen aan de Raad voor te leggen in plaats van aan de rechter), deels op grond van kritische signalen van aanbestedende diensten over de samenstelling van de scheidsrechters van de Raad.

De enquêtecommissie geeft als oplossing de voorkeur aan het schrappen van de verplichting om aanbestedingsgeschillen aan de Raad van Arbitrage voor te leggen. In plaats daarvan staat de gang open naar de rechter, eventueel in de vorm van een nog in te stellen bouwkamer (of als alle aanbestedingsgeschillen daar worden belegd: een aanbestedingskamer), tenzij partijen expliciet anders overeenkomen en bijvoorbeeld de voorkeur geven aan de Raad van Arbitrage.

In de nieuwe aanbestedingswetgeving kan de wijze van geschilbeslechting definitief worden geregeld. Wat de samenstelling van de Raad betreft stelt de commissie voor daarin ook leden op te nemen die door de opdrachtgevers als hun representant zijn erkend. De kritiek van de commissie richt zich uitsluitend op de geschilbeslechting in aanbestedingszaken. Voor met name bouwgeschillen heeft de Raad zijn nut meer dan bewezen. Mede gegeven het feit dat in dergelijke omstandigheden de keuze voor de Raad een eigen keuze van partijen is, heeft de commissie geen enkele reden gezien die een opheffing van de Raad wenselijk zou maken.

Vraag 6

Heeft de commissie overigens informatie of inzicht wat er met gebeurt is met de bouwbedrijven

waar vorige jaar maart invallen zijn gedaan? Wordt er nu echt voldoende ondernomen om de fraudeurs aan te pakken? Wat vindt de commissie ervan?

De SP-fractie uit haar zorgen over hetgeen er in handhavingstermen thans geschiedt met de bouwbedrijven waarbij vorig jaar invallen zijn gedaan. De commissie deelt die zorgen. Zo wijst zij voor wat betreft de afwikkeling van corruptiezaken naar het eindrapport (p. 289), alwaar wordt gesteld dat de commissie bezorgd is over het geringe aantal corruptieonderzoeken dat in behandeling is genomen en de hoeveelheid tijd die juist deze onderzoeken nodig hebben. Concreet inzicht in de huidige stand van zaken met betrekking tot de lopende justitiële onderzoeken heeft de commissie niet. Zij doet de SP-fractie dan ook de suggestie om de verantwoordelijke ministers c.q. het kabinet hierover om opheldering te vragen.

Vraag 7

De commissie beveelt aan dat de belastingdienst, voor zover dat mogelijk is binnen het kader van de algemene wet inzake rijksbelastingen, breder kijkt dan louter het fiscale belang.

Dat lijkt ons logisch, maar volgen er naar de mening van de commissie nog knellende beperkingen uit de algemene wet inzake de rijksbelastingen om integriteitsaspecten mee te nemen bij een controle? En zo ja: waarom wordt dan niet aanbevolen om de wet op dit punt te wijzigen?

De commissie ziet het knelpunt niet direct in de regelgeving, maar meer in de aandacht die de Belastingdienst besteedt aan dit aspect. De Belastingdienst handelt veelal vanuit de eigen regelgeving, waardoor strafrechtelijk relevante feiten niet in een bredere dan fiscale context worden geplaatst.

Vraag 8

Wel beveelt de commissie aan dat nadere regelgeving nodig is voor de door de commissie onwenselijk geachte samenloop van controle en forensische opdracht bij dezelfde cliënt. Bedoelt zij met ongewenst, dat het dus verboden moet worden?

Het uitvoeren van forensische onderzoeken binnen de publieke

sector leidt in de praktijk tot weinig problemen. Vaak bestaat er voor de accountants functionerend in die sector specifieke regelgeving die op dergelijke onderzoeken van toepassing is. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het Wetboek van Strafrecht en Strafvordering. In de private sector daarentegen vinden dergelijke onderzoeken vaak plaats in een vacuüm aan regelgeving. Voor dergelijke onderzoeken is vaak onduidelijk onder welk regime van regelgeving de accountant dan opereert. De beroepsorganisatie van accountants (NIVRA) heeft inmiddels hiervoor een ontwerprichtlijn vervaardigd die moet voorzien in dit vacuüm aan regelgeving, namelijk de ontwerprichtlijn inzake persoonsgerichte accountantsonderzoeken. Deze richtlijn biedt onder andere waarborgen ten behoeve van onderzochte persoon. Daarmee is nog niet de vraag beantwoord of er een verbod zou moeten komen op het verrichten van controlewerkzaamheden enerzijds en forensische onderzoeken anderzijds ten behoeve van dezelfde cliënt ofwel binnen dezelfde organisatie. De commissie heeft in haar eindrapport aangegeven dat een combinatie van die werkzaamheden als onwenselijk dient te worden gekwalificeerd.

In de richtlijnen van de beroepsorganisatie wordt aan deze samenloop van werkzaamheden geen aandacht besteed. In dit kader zou een onderscheid kunnen worden gemaakt tussen enerzijds forensische onderzoeken die het gevolg zijn van verrichte onderzoeken in het kader van de jaarrekeningcontrole en anderzijds specifieke opdrachten tot het verrichten van forensische werkzaamheden die niet direct of indirect voortvloeien uit de jaarrekeningcontrole, maar leiden tot een specifiek onderzoek.

Voor wat betreft de eerstgenoemde soort forensische onderzoeken (volgend uit een jaarrekeningcontrole) is de commissie van mening een dergelijke samenloop in een beperkte mate mogelijk zou moeten zijn. Ten aanzien van de niet aan de jaarrekeningcontrole gerelateerde forensische opdrachten beveelt de commissie aan om in eerste instantie de beroepsorganisatie van accountants in de gelegenheid te stellen om te komen met nadere regelgeving om een

dergelijke samenloop van werkzaamheden zoveel mogelijk te beperken. De uitkomst van een dergelijk verzoek aan de beroepsorganisatie zou in de Tweede Kamer nader aan de orde kunnen komen bij de evaluatie van de accountantswetgeving.

LPF

Vraag 1

Is de commissie van mening dat deze fraude eerder aan het licht had moeten komen?

De commissie heeft geconstateerd dat de houding van de overheid inzake het omgaan met signalen van mogelijke fraude in de bouwnijverheid, afwachtend is geweest. Het aan de kaak stellen en het inzichtelijk maken van onregelmatigheden binnen de bouwnijverheid, is in belangrijke mate het gevolg van onthullingen van een klokkenluider. Ten aanzien van het verkrijgen van dit soort informatie zullen de toezichthoudende, opsporende en vervolgende instanties altijd in een zekere mate afhankelijk blijven van dergelijke klokkenluiders.

Vraag 2

De commissie pleit voor een wettelijke regeling van aanbestedingsregels. Kan de commissie aangeven wat voor een manier van aanbesteden zij voor ogen heeft? Meer regels, of meer flexibiliteit? Meer administratieve lasten of minder?

In het eindrapport wordt voorgesteld om te komen tot een nieuw wettelijk kader voor het verstrekken van overheidsopdrachten. Het nieuwe wetgevend pakket van de Europese Commissie waarbij de huidige drie aanbestedingsrichtlijnen voor werken, leveringen en diensten worden omgevormd tot één gemoderniseerde richtlijn voor alle overheidsopdrachten binnen de klassieke overheid, biedt naar het oordeel van de enquêtecommissie een uitgelezen mogelijkheid om te kunnen komen tot een strak en coherent wettelijk stelsel van regelgeving voor alle soorten van overheidsopdrachten. Deze nieuw te ontwerpen regels maken deel uit van de Europese regelgeving in dezen, zodat de Nederlandse wetgever slechts een beperkte manoeuvreerruimte heeft. Overigens hangt de keuze voor een specifieke procedure

uitdrukkelijk af van het soort aan te besteden opdracht. In de nieuw op te zetten wetgeving moet gestreefd worden naar minder regels in plaats van meer. Een toename van administratieve lasten lijkt in het licht van eerdergenoemde Europese aanbestedingsrichtlijn ook niet te voorzien. Het in een schuiven van de drie richtlijnen zal naar verwachting zelfs leiden tot een afname van administratieve lasten.

Vraag 3

De LPF-fractie ziet de meerwaarde in van een meer procesmatige benadering van aanbestedingen, waarbij het totale maatschappelijke nut en gebruikswaarden centraal staan. De commissie heeft dit afgedaan met de mededeling dat deze systematiek alleen bij technologische ingewikkelde projecten van nut zou kunnen zijn. De systematiek van TNO-bouw zou naar het oordeel van de spreker breder inzetbaar zijn. Is de commissie van mening dat er een gevaar is voor een verkeerde reflex?

De aanbestedingsregelgeving is voor het overgrote deel Europese regelgeving. Voor de Nederlandse wetgever bestaat daarin slechts een geringe manoeuvreerruimte. Binnen het stelsel van de Europese aanbestedingsregelgeving zijn de openbare en niet-openbare aanbestedingsprocedures het uitgangspunt en zijn andere vormen uitzondering. Dit betekent niet dat onder omstandigheden – indien en voor zover dat binnen het stelsel van regels past – een procedure van gunning via onderhandelingen – in een zeer strikt aantal limitatief genoemde gevallen – niet geïndiceerd kan zijn.

De commissie heeft daarnaast gepleit voor een toepassing van het gunningcriterium «de economisch meest voordelige aanbidding» bij complexere opdrachten in plaats van «de laagste prijs» bij aanbestedingen. Dat maakt een bredere beoordeling van inschrijvingen mogelijk.

Voor zeer complexe werken voorziet het thans in voorbereiding zijnde wetgevend pakket in de invoering van een zogenaamde concurrentiele dialoog (competitive dialogue). Dit is een duidelijke erkenning van en een tegemoetkoming aan de wens om meer met opdrachtnemers te kunnen overleggen en zo tegemoet te

kunnen komen aan de gerechtvaardigde belangen van alle partijen. Het gevreesde gevaar voor een verkeerde reflex komt derhalve niet voort uit een juiste toepassing van de regels, maar meer van een nog ontoereikende professionaliteit binnen de aanbestedende diensten. De commissie heeft er reeds eerder voor gepleit hieraan de nodige aandacht te schenken.

Vraag 4

De commissie doet geen aanbevelingen aangaande het invoeren van een «nieuwe systematiek». Laat de commissie dit bewust over aan het kabinet, of heeft zij hierover ook ideeën?

In de eindrapportage heeft de commissie aanbevelingen gedaan om te komen tot een coherentere en strakkere wetgeving op het terrein van aanbestedingen. Volgens de commissie doet zich binnenkort een passende gelegenheid voor om hier werk van te maken, namelijk het voornemen van de Europese Commissie om de huidige drie Richtlijnen voor werken, leveringen en diensten in één nieuwe Richtlijn aanbestedingen te integreren. Als gezegd is de speelruimte beperkt tot de ruimte die de Europese aanbestedingsregelgeving de Nederlandse wetgever hiervoor biedt. De wetgeving zal moeten leiden tot een transparant en eenduidig stelsel van wettelijke regels, waarbij de bestaande onduidelijkheden in de wetgeving zoveel mogelijk worden weggenomen. De nieuwe wet zou een toegankelijk karakter moeten hebben. Een daadwerkelijke uitwerking van de wet laat de commissie echter over aan het kabinet.

Vraag 5

Het toedelen van risico's aan de opdrachtnemer zou prijsopdrijvend werken. In de praktijk blijkt dat de meeste grote infrastructurele werken minimaal tweemaal zo duur uitvallen als begroot. Is de commissie van mening dat bijvoorbeeld de Betuwelijn of de HSL nog duurder was uitgevallen dan nu het geval is? En is de commissie van mening dat de keuze voor een lumpsum-financiering een groot infrastructureel project dan ook een verkeerde is?

Een risicoverdeling heeft inderdaad

consequenties voor de prijs van een werk. Immers: naarmate de opdrachtgever meer risico's bij de aannemer legt, zal deze daar een prijs voor berekenen. Omgekeerd geldt: indien risico's bij de opdrachtgever blijven, dan ligt de kans dat het risico zich niet verzevenlijkt bij de opdrachtgever; deze heeft het voordeel dat er alsdan geen kosten mee gemoeid zijn. De precieze invloed van de risicoverdeling op de uiteindelijke prijs kan niet eenvoudig worden berekend. Dit geldt evenzo voor deze commissie. De risico's kunnen alleen worden benoemd en in bijvoorbeeld een standaard-overeenkomst worden verdeeld. Wel blijkt dat in de nieuwe geïntegreerde bouwcontractmodellen de aannemer een groter belang bij de risico's krijgt. In deze modellen krijgt de aannemer niet alleen de uitvoering opgedragen, maar ook het ontwerp en soms zelfs ook een deel van de periode van het beheer van het werk na oplevering. Zou hij fouten hebben gemaakt in het ontwerp of in de uitvoering, dan is de aannemer degene die met die gevolgen wordt geconfronteerd.

Een algemene uitspraak over een eventueel duurder of minder duur uitvallen van Betuwelijn of HSL hangt af van een veelheid van parameters. De commissie heeft hiernaar ook geen onderzoek verricht. Dit geldt eveneens voor toekomstige grote infrastructurele projecten. Een algemene stelling als door de LPF-fractie thans aan de commissie wordt voorgelegd, kan derhalve door de commissie dan ook niet worden onderschreven. Ook ten aanzien van wie het meest aangewezen is om de risico's te dragen heeft de commissie op basis van de weinig concrete en beschikbare gegevens geen oordeel.

Vraag 6

De regels op gebied van integriteit voor bestuurders en ambtenaren dienen te worden aangescherpt. Verder is zij van mening dat integriteitbeleid niet alleen beledigen, maar ook beleefd moet worden. Hoe oordeelt de commissie over de instrumenten die de overheid heeft om ambtenaren aan te pakken. Zijn deze instrumenten voldoende? Zo nee, waarom niet? Gaat het niet eerder om toepassing van de regels dan om het opstellen van meer regels?

De commissie heeft geconstateerd dat er een cultuur van smeren en fêteren bestaat binnen de bouwnijverheid in hun contacten met ambtenaren. Zij heeft een aanscherping van de regels aanbevolen. Het integriteitsbeleid is te weinig ingebed in het organisatie- en personeelsbeleid van organisaties. Controle op naleving en handhaving van de gestelde normen en waarden is volgens de commissie een onmisbaar sluitstuk van integriteitsbeleid. De strafrechtelijke en arbeidsrechtelijke instrumenten die overheidsorganisaties hierbij ter beschikking hebben acht de commissie in principe voldoende. (zie ook de beantwoording van vraag 10 van de ChristenUnie).

Vraag 7

Hoe oordeelt de commissie over het feit dat de meeste mensen die voor de commissie zijn verschenen uit en te na getraind zijn om zo saai mogelijk over te komen en zo weinig mogelijk te zeggen, in het kader van de noodzaak de waarheid boven tafel te krijgen?

Het is de commissie niet bekend of de meeste mensen die voor de commissie zijn verschenen zijn getraind. Wel heeft de commissie geconstateerd dat meerdere functionarissen, van binnen en buiten de overheid, voor de verhoren zijn getraind. Dergelijke trainingen leiden tot een terughoudende manier van antwoorden. Voorts voelde kennelijk niet iedereen de behoefte om op eigen initiatief opening van zaken te geven. Doorvragen bleek soms nodig. Illustratief is het deel van het verhoor van de heer Veerman van Koop Tjuchem waarin het ging om de vernietiging van zijn agenda's. Op de vraag of hij deze vernietigd had volgde een ontkenkend antwoord. Op de vraag of hij de agenda's had laten vernietigen volgde een positief antwoord. Op de concrete vraag van de fractie of de commissie het idee heeft altijd de waarheid te hebben gehoord past het antwoord dat zij daar geen volmondig ja op kan zeggen. Minst genomen heeft niet iedereen het achterste van zijn of haar tong laten zien. Daardoor is niet altijd de volledige waarheid boven tafel gekomen. Overigens is de commissie van evidente leugens en meinedige verklaringen niet gebleken. De personen die voor de commissie

verschenen zijn, zijn in de openbare verhoren onder ede gehoord.

Vraag 8

De LPF is van mening dat er inderdaad een scheiding moet komen tussen deze functies. Tegelijkertijd zijn wij van mening dat ten aanzien van fraude de hoofdverantwoordelijkheid bij de directies van de betrokken bedrijven ligt. Kunt u aangeven hoe de beroepsgroep heeft gereageerd op uw aanbevelingen en kunt u aangeven of de beroepsgroep ook zelf corrigerend heeft opgetreden. Zijn betrokken accountants door bijvoorbeeld het NIVRA aangepakt? Is de handschoen in deze sector opgenomen? Werkt deze sector wel zelfregulerend genoeg?

Op 17 maart 2003 heeft de beroepsorganisatie hierover een persbericht naar buiten gebracht waarin wordt ingegaan op de diverse initiatieven die zijn of worden genomen naar aanleiding van de bevindingen van de enquêtecommissie Bouwnijverheid. In dit persbericht wordt ingegaan op maatregelen op het terrein van:

- De rol van accountants op het gebied van fraude en onregelmatigheden,
- De regulering van de forensische accountancy,
- De waarborging van de onafhankelijkheid en
- Het extern toezicht.

Of dergelijke maatregelen voldoende zijn voor het zelfregulerende vermogen van de beroepsgroep is moeilijk aan te geven. Het verdient aanbeveling om hierbij bij de nog lopende trajecten zoals de evaluatie van de accountantswetgeving, de discussie over onafhankelijk toezicht en die over onafhankelijkheid, nader in te gaan op dergelijke aspecten. Gezien de bevindingen van de commissie in haar eindrapportage en het genoemde persbericht van het NIVRA twijfelt de commissie aan dit zelfreinigend vermogen. Zo komt het NIVRA bijvoorbeeld met niet met actiepunten daar waar het gaat om de constatering dat er «demping aan de top plaatsheeft» en daar waar het gaat om het opnemen van aspecten als fraude, witwassen en dilemma-training inzake ethische problemen in de reguliere opleiding en de permanente educatie.

Vraag 9

De LPF sluit zich aan bij de vragen die andere fractie hebben gesteld over de openbaarmaking van de schaduwboekhouding.

De commissie verwijst hierbij naar de beantwoording van de vragen over de openbaarmaking van de schaduwboekhouding.

CDA

Vraag 1

De CDA-fractie stelt dat het percentage van benadeling van 8,8% een eigen leven is gaan leiden en dat het wordt gerelateerd aan de totale som van alle bouwopdrachten, en stelt de vraag of de omvang (van de benadeling) nu wel of niet is vast te stellen.

Zoals in het rapport en in de preambule bij de beantwoording van Kamervragen ruimschoots uiteen is gezet zijn er twee conclusies te trekken: (1) de totale omvang van de benadeling is op basis van de ter beschikking gekomen informatie niet vast te stellen; en (2) het percentage van 8,8 kan slechts worden gerelateerd aan 211 specifiek benoemde aanbestedingen.

Vraag 2

Kan een andere verduidelijking gegeven worden over de verboden prijsafspraken door bouwbedrijven binnen de EU en de handhaving van de desbetreffende regels en het toezicht daarop in de andere EU-lidstaten?

Het bestaan van verboden prijsafspraken door bouwbedrijven en het toezicht daarop in andere EU-lidstaten is geen onderwerp van onderzoek geweest van de commissie.

Vraag 3

Hoe verhouden de internationale geldstromen (o.a. Nederlandse Antillen) zich tot het frauduleus handelen van de bouw- en wellicht ook andere bedrijven?

Voor de beantwoording van deze vraag wordt met name verwezen naar het antwoord op vraag 21 in de lijst van vragen en antwoorden (Kamerstukken II, TK 2002-2003, 28 244, nr. 14).

Vraag 4

Was de conclusie anders geweest als het ministerie van VROM had meegewerkt?

Wellicht hadden conclusies van de commissie anders geluid indien deze op basis van een grondige betrokkenheid van het onderhavige rapport hadden kunnen worden getrokken.

Vraag 5

Had de commissie dan onvoldoende bevoegdheden om deze informatie boven water te krijgen?

De commissie beschikt wel over voldoende bevoegdheden, maar als de commissie onkundig is van het bestaan van een rapport dan is het hebben van bevoegdheden niet voldoende om een dergelijk rapport in bezit te krijgen.

Vraag 6

Meent de commissie dat de discussie, in plaats van met de NMa, met het ministerie van EZ gevoerd moet worden? Of moet er een aanwijzing gegeven worden aan de NMa, voor zover dat in de wet mogelijk is?

De commissie acht nader onderzoek door de NMa «gewenst» (p. 825). De commissie onderkent echter dat er aan deze aanbeveling haken en ogen verbonden zijn. Eenvoudig onderzoek aan de hand van onbetwiste criteria is niet zonder meer mogelijk. De criteria zélf zijn onderwerp van discussie: wat is marktwerking, wat verstaan we onder een afzonderlijke markt, enzovoorts. Een dergelijke discussie kan in het gewenste onderzoek niet worden genegeerd.

Vraag 7

Vindt de commissie dat er een parlementair vervolgonderzoek moet komen naar de Vinex-lokaties?

Daarbij is het voor de commissie, zoals ook de ChristenUnie opmerkt, nog niet duidelijk of de verzelfstandigde NMa bereid is om dit in de discussie te betrekken. Als de Kamer een vervolgonderzoek wenst op eigen condities, met de door de Kamer gewenste vraagstelling en werkwijze, dan ligt een keuze voor een eigen parlementair vervolgonderzoek meer voor de hand.

Vraag 8

Klopt het dat de betrokken markt-

partijen niet of marginaal door de commissie zijn gehoord, zoals de CDA-fractie van de projectontwikkelaars heeft vernomen?

De commissie heeft in het deelrapport uiteengezet waarom is gekozen voor een onderzoeksvorm met de gemeente als primaire bron van informatie.

Praktische overwegingen hebben in deze keuze meegespeeld, maar belangrijker is de principiële overweging dat de Vinex-woningbouw plaatsvindt «in een bestuurlijke constellatie () waarin het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid bij de gemeente ligt» (p. 775).

Met andere woorden: niet de rijksoverheid maar de gemeente is binnen het openbaar bestuur de spil (de regisseur, het centrale aanspreekpunt) van de Vinex-woningbouw. De consequentie daarvan is dat de gemeente ook de eerst verantwoordelijke is om overzicht te houden, en inzicht te bewaren, in wat er feitelijk gebeurt. Ook op rijksniveau, is de gemeente het eerste aanspreekpunt (pp. 812–813).

Als de commissie buiten de gemeenten om onderzoek hadden gedaan bij andere betrokken partijen, dan zou dat mogelijk als een blijk van wantrouwen jegens de gemeente zijn uitgelegd. Misschien kan achteraf worden geoordeeld dat de gemeenten onvoldoende of eenzijdige informatie hebben verschaft. De commissie heeft zelf al gewezen op de onvolkomenheden in dit opzicht (p. 786, pp. 812–813) en uit dat oordeel zou de wens van een breder opgezet onderzoek kunnen voortkomen. Maar vooraf had de commissie geen reden om te twijfelen aan de principiële juistheid van deze onderzoeksvorm met de gemeente in centrale positie. Overigens willen we nog eens benadrukken dat tot die andere betrokken partijen niet alleen de projectontwikkelaars behoren, ook al hebben die via de NEPROM duidelijk van zich laten horen. Het gaat ook om onder meer kopers, huurders, bouwers, grondeigenaren, investeerders in voorzieningen en bedrijven.

Vraag 9

De juridische basis om het teveel betaalde terug te vorderen ontbreekt. Kan de commissie aangeven wat naar haar inzicht de mogelijkheden

en onmogelijkheden van juridische stappen zijn?

De commissie hecht eraan op te merken dat zij nimmer heeft gesteld dat de juridische basis tot terugvordering ontbreekt. Sterker nog die basis acht zij wel degelijk aanwezig. Wel heeft de commissie nadrukkelijk gewezen op de bewijsproblematiek: het zal – zowel in geval van strafrechtelijke, bestuursrechtelijke als civielrechtelijke verhaalsacties – moeilijk blijken om de schade die het geval is van onrechtmatig handelen exact te becijferen.

Vraag 10

Mag van kleinere overheden worden verwacht dat zij over adequate kennis beschikken bij ingewikkelde projecten? En hoe zit dit bij private opdrachtgevers?

De commissie erkent dat er groot verschil in kennisniveaus is bij de diverse aanbestedende diensten. Dit lijkt voor een groot deel gerelateerd aan de grootte van de aanbestedende dienst. Op de vraag of aanbestedende diensten over voldoende en adequate kennis beschikken over projecten, moet ontkennend worden geantwoord. Dit is enerzijds toe te schrijven aan ervaring, opleiding, maar ook aan de complexiteit van de regelgeving. In dit licht heeft de commissie dan ook geconcludeerd dat er meer aandacht moet zijn voor professionalisering bij de aanbestedende diensten, enerzijds, en een strakkere, coherente wetgeving, anderzijds. Daarnaast is het hebben van dergelijke kennis en ervaring in eigen huis ook niet altijd noodzakelijk. Dergelijke expertise is er ook op de markt. Van veel meer belang is het te onderkennen dat het inschakelen van dergelijke extern beschikbare kennis op dat moment geïndiceerd is. Daarnaast zou een oplossing kunnen worden gezocht in het aangaan van samenwerkingsverbanden. Naar verluidt zouden een aantal gemeenten in west-Brabant reeds een dergelijk samenwerkingsverband zijn aangegaan. Een soortgelijk probleem doet zich ook voor bij private opdrachtgevers. Deze zijn echter niet gebonden aan aanbestedingsregelgeving, zodat deze als compliceerend ervaren factor daarbij niet aanwezig is.

Vraag 11

De CDA-fractie vindt dat wel ruimte moet worden geboden voor zelfregulering/zelfreiniging binnen de bouwsector en de overheid, maar tevens is doortastend(er) optreden van de overheid gewenst wat betreft aanpassing van wet- en regelgeving. Eén van de instrumenten is een gedragscode, zowel voor de sector als voor de individuele bedrijven als voor ambtenaren en politieke ambtsdragers. Hoe oordeelt de commissie over de initiatieven die op dit punt tot nu toe zijn genomen? De commissie pleit voor een evaluatie van de «zelfreiniging» binnen de sector na een aantal jaren, hoe wordt dit gezien?

De commissie heeft kennis genomen van het initiatief van de bouwnijverheid zelf, onder auspiciën van het AVBB, om te komen tot een gedragscode voor de sector. De commissie onderschrijft de doelstelling van de code: integer handelen in contacten met opdrachtgevers. Bij de uitwerking plaatst de commissie echter kritische kanttekeningen. Het kan niet zo zijn dat de overheid op de voorgestelde wijze bestuurlijk gecommiteerd wordt aan het toezicht op de gedragingen van het bedrijfsleven en bovendien moet toezeggen dat het lidmaatschap van de stichting voorwaarde is voor het verkrijgen van een overheidsopdracht. Bovendien zouden in de code permanente waarborgen moeten worden geschapen die de naleving van de gedragscode bevorderen. Voor wat betreft de door de commissie bepleite evaluatie van de zelfreiniging binnen de sector: De commissie geeft als algemene aanbeveling dat het kabinet de werking van de mededingings- en aanbestedingsregels in de bouwnijverheid periodiek, uiterlijk om de vier jaar, evalueert en de resultaten daarvan aan de Tweede Kamer rapporteert. In aansluiting hierop beveelt de commissie in het bijzonder aan dat het Besluit vrijstelling combinatieovereenkomsten, dat tot 1 januari 2008 van kracht is, op korte termijn aan te passen. Dit in het licht van de bevinding van de commissie dat bedoeld besluit niet op de beoogde manier wordt gehanteerd in de bouwnijverheid.

Vraag 12

De commissie zou zich nog beraden

op juridische aspecten inzake de openbaarmaking van de schaduwboekhouding Koop Tjuchem?

Voor de beantwoording van deze vraag wordt korthedshalve verwezen naar de brief de dato 17 maart jongstleden van de voorzitter van de commissie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. In deze brief wordt aangegeven dat de commissie voornoemde schaduwboekhouding openbaar zal maken.

Vraag 13

Hoe kijkt de commissie aan tegen de stelling dat vooral het gunningscriterium «de laagste prijs» moet worden gehanteerd, maar dat gunning op basis van het criterium «de economisch voordeligste aanbieding» ook mogelijk moet blijven? Betekent dit anders niet een rem op bijvoorbeeld innovatie? Moet de kwaliteit niet tevens een toetsingscriterium zijn?

De commissie heeft een voorkeur uitgesproken voor het gunningscriterium «laagste prijs» bij standaardwerken. De commissie heeft evenwel niet gesteld dat alleen dit criterium moet worden gehanteerd. Het is denkbaar dat een aanbestedende dienst goede redenen heeft om als gunningscriterium de economisch voordeligste aanbieding te kiezen. In een dergelijk geval wordt de keuze voor de beoogde aannemer gebaseerd op meerdere criteria, als bijvoorbeeld kwaliteit, dan alleen op de laagste prijs.

Vraag 14

Kan de commissie nog eens verduidelijken wat de voor- en nadelen zijn om de coördinatie van het bouwbeleid bij het ministerie van VROM onder te brengen en niet bijvoorbeeld bij het ministerie van EZ?

De voordelen van een positionering van bij het ministerie van VROM – en daarmee de nadelen van een positionering bij bijvoorbeeld het ministerie van EZ – zouden zijn:

- De minister van VROM is sinds oudsher de coördinerend bewindspersoon voor de bouw;
- De minister van VROM is eerstverantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting. De relatie tussen bouwnijverheid en de ruimtelijke ordening (mede gegeven de verantwoordelijk-

heid van de minister van VROM voor de Vinex-woningbouw) is groot. Dit pleit voor een concentratie van de beleidsvorming binnen één ministerie;

– De bouwnijverheid is een sector met eigen structuurkenmerken die vraagt om een specifieke aansturing, waarbij nieuwe ontwikkelingen en mogelijkheden in de bouw op een adequate wijze worden opgepakt. Dit moet plaatsvinden in samenhang met een kwalitatief hoogwaardige ruimtelijke inrichting van Nederland, waarbij het maatschappelijk belang van het bouwbeleid niet mag worden onderschat. Bouwbeleid is meer dan alleen overheidsopdrachtgeverschap, daarom is een positionering van het bouwbeleid bij de minister van VROM geïndiceerd.

Het beleggen van de coördinatie van het bouwbeleid bij het ministerie van EZ zou onder meer de volgende voordelen hebben:

– In 2004 wordt het Europese wetgevende pakket, waarbij de drie bestaande aanbestedingsrichtlijnen voor de klassieke overheid tot één nieuwe richtlijn voor werken, diensten en leveringen worden samengevoegd, verwacht. Een bundeling van de verantwoordelijkheid voor dit totaalpakket van regelgeving – niet alleen gericht op de bouwnijverheid, maar ook ziende op andere marktsectoren – bij één bewindspersoon – de minister van EZ als verantwoordelijk bewindspersoon voor onder meer de regelgeving op het terrein van overheidsopdrachten is een transparante keuze. Overigens staat een keuze voor het aanwijzen van de minister van VROM als eerstverantwoordelijke voor het bouwbeleid er niet aan in de weg dat de minister van EZ eerstverantwoordelijk is voor het aanbestedingsbeleid;

– Vanuit oogpunt van functiescheiding, met name ter zake van het aanbestedingsbeleid, zou een positionering bij een niet-direct bij de feitelijke verlening van bouwopdrachten betrokken ministerie denkbaar zijn.

– De bouwnijverheid is veel breder dan alleen de burgerlijke en utiliteitsbouw waarop de minister van VROM primair ziet. De meeste opdrachten – onder meer in de GWW-sector – vinden niet plaats vanuit de rijksoverheid maar door provinciale en gemeentelijke overheden en de nutssector. De minister van EZ zou hier vanuit zijn

rol als departement van algemeen bestuur voor alle marktsectoren een centrale rol in kunnen vervullen.

Vraag 15

Kan de commissie bovendien aangeven in hoeverre de afzonderlijke ministeries bereid zijn het ministerie van VROM te accepteren als coördinerend ministerie?

De eventuele acceptatie van de minister van VROM als coördinerend bouwminister door de afzonderlijke ministeries is geen onderzoek geweest. Hierop is door de commissie dan ook geen eenduidig antwoord te geven. Deze vraag zou overigens ruimer moeten worden opgevat; het zou ook moeten gaan om de acceptatie door andere overheden en de opdrachtgevers in de nutssector.

Vraag 16

Hoe zou de ontwerpvergoeding die bij complexe projecten mag worden doorberekend geregeld moeten worden?

Hiervoor zullen nadere regels dienen te worden opgesteld. De vorm waarin deze moeten worden gegoten zullen in overleg tussen sector en overheid tot stand dienen te komen. Daarvoor is eerst nodig dat de aanbeveling van de commissie door de Kamer en het kabinet wordt overgenomen.

Vraag 17

Kan de commissie aangeven hoe het oordeelt over de vraag of al de betrokkenen na vele jaren nu wel een omslag in denken en doen kunnen maken?

De CDA-fractie gaat in op de omslag in denken en doen die door betrokkenen gemaakt zal moeten worden. Naar de mening van de commissie zal een dergelijke omslag niet automatisch plaatsvinden. Dat is immers de les uit het verleden. Het is tekenend dat verboden gedragingen ook na de zogeheten SPO-beschikking zijn doorgedaan. De commissie acht mede daarom de noodzaak aanwezig van een sterke verantwoordelijke «bouwminister» die de omslag zal moeten bewerkstelligen en behouden. Dat vergt naast zijn activiteiten overigens ook de nodige inspanningen van de rechtshandhavingssketen meer specifiek van diensten zoals de FIOD-ECD, de NMa

en het openbaar ministerie. De commissie deelt de cynische conclusie van de sector niet dat «dit gedoe» over een paar jaar overgewaaid zal zijn. Een dergelijke conclusie vanuit de sector toont echter wel de noodzaak aan om als overheid de komende jaren, wellicht zelfs de komende decennia, daadkracht te blijven tonen. Alleen dan kan de investering in deze parlementaire enquête renderen. Het is naar de mening van de commissie dan ook absoluut noodzakelijk om – wellicht zelfs vanuit het parlement – over een aantal jaren de bouwsector nog eens door te lichten om de naleving van de op haar van toepassing zijnde regelgeving.