



PARLEMENT & WETENSCHAP

25 maart 2026

Wetenschapstoets van voorgenomen beleid

Wijziging van de Aanbestedingswet 2012 in verband met de versterking van de rechtsbescherming bij aanbesteden (36874)

Wetenschappers: [prof. mr. Chris Jansen](#) (Vrije Universiteit Amsterdam) en [prof. dr. ir. Fredo Schotanus](#) (Universiteit Utrecht)

Rapporteurs: Tom van der Lee (GroenLinks-PvdA) en Judith Bühler (CDA)

Kenniscoördinator en wetgevingsadviseur: vaste commissie voor Economische Zaken


Beoordeelde documenten: wetsvoorstel en achterliggende stukken



Wijziging van de Aanbestedingswet 2012 in verband met de versterking van de rechtsbescherming bij aanbesteden (36874)

Legenda: Voldoende Verdient aandacht Verbeterpunt

Nr.	Onderdeel	Oordeel	3.1 CW-informatie in het voorstel	Observaties en aanbevelingen wetenschappers
1.	Vindbaarheid In hoeverre is de benodigde 3.1 CW-informatie te vinden in het voorstel?		<ul style="list-style-type: none">De Memorie van Toelichting (MvT) bij het wetsvoorstel bevat geen tabel 'beleidskeuzes uitgelegd' of een aparte bijlage met 3.1 CW-informatie.De 3.1 CW-informatie is verspreid in de memorie van toelichting terug te vinden maar is soms summier uitgewerkt.Informatie over de doelstelling van het wetsvoorstel is opgenomen in par. 2.3 van de MvT; beleidsinstrumenten en de doeltreffendheid ervan in par 2.4; (financiële) gevolgen in hoofdstuk 6, en evaluatie in par. 2.2. Op doelmatigheid wordt beperkt ingegaan.	N.v.t.
2.	Doelen Welke beleidsdoelen worden nagestreefd met het voorstel?		<ul style="list-style-type: none">Aanleiding voor het wetsvoorstel waren diverse moties van Kamerleden (zie MvT p4, voetnoot 6) en een hierop volgend onderzoek naar rechtsbescherming in de aanbestedingspraktijk.Doel van het wetsvoorstel is het creëren van een uitgebalanceerd stelsel van rechtsbescherming, waarbij zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan zowel de belangen van ondernemers als de belangen van aanbestedende diensten. Ook met oog voor belangen van andere ondernemers (vóór gunning van een opdracht) en de winnende ondernemer (MvT, p 3).In paragraaf 2.3 staan de doelen nader toegelicht. De algemene doelstelling is om de positie van aanbestedende diensten en ondernemers, ingeval sprake is van verschillen van inzicht of conflicten bij aanbestedingen, meer in evenwicht te brengen (MvT, p10). Specifieke gesteld is het wetsvoorstel in de eerste plaats bedoeld om bij te dragen aan het oplossen van de geringe impact van klachtafhandeling en mogelijk, in mindere mate, aan de andere problematiek rondom rechtsbescherming.	<ul style="list-style-type: none">NB: zie oplegnotitie voor een algemene beoordeling van het wetsvoorstel en voor handelingsperspectiefSamenvattend: het wetsvoorstel draagt naar onze mening niet bij aan een verbetering van rechtsbescherming bij overheidsaanbestedingen. Waar het wetsvoorstel wel over gaat, is klachtafhandeling. Wij vinden de meeste voorgestelde maatregelen ter verbetering hiervan echter onvoldoende onderbouwd. Het beleidsvoornemen om de capaciteit van CvAE te verruimen, is naar ons oordeel wel zinvol. Uitvoering daarvan kan op korte termijn al bijdragen aan betere klachtafhandeling en inzicht geven in de vraag hoe realistisch het is om klachten binnen 14 dagen te behandelen. Voor het verruimen van de capaciteit van de CvAE is dit wetsvoorstel echter niet nodig. Daarnaast kan nu al – eveneens zonder wetswijziging – meer transparantie worden geboden over de wijze waarop overheden opvolging geven aan de oordelen van de CvAE.Het wetsvoorstel gaat in de kern niet over rechtsbescherming. Wanneer een aanbestedende dienst zich volgens een ondernemer niet aan de aanbestedingsregels houdt, moet die ondernemer naar een onafhankelijke instantie kunnen stappen die de beweerde wetsinbreuk beoordeelt en zo nodig sanctioneert. Een voor de hand liggende instantie die dit kan doen is de rechter. Een instantie die slechts een “oordeel” kan geven over het handelen van een aanbestedende dienst, maar die aan de in het gelijk gestelde ondernemer geen remedie kan bieden, biedt geen rechtsbescherming. Dit betekent dat decentrale klachtenloketten en de CvAE, zowel in de huidige situatie als in de in het wetsvoorstel voorziene opzet, geen <u>rechtsbescherming</u> bieden. De minister gaat

			<ul style="list-style-type: none"> Dit wordt beoogd door betere wettelijke mogelijkheden te creëren voor ondernemers om problemen in aanbestedingen aan te kaarten en inhoudelijk te laten beoordelen. Daarbij is naar zeggen oog gehouden voor het belang van aanbestedende diensten om eigenstandig keuzes te kunnen maken en door middel van goede planning en efficiënte klachtafhandeling het tijdspad van hun aanbesteding te kunnen bewaken. Ook wordt gezegd dat rekening is gehouden met het belang van de andere ondernemers (vóór gunning) en de winnende ondernemer (na gunning): zij moeten niet onnodig lang in onzekerheid verkeren over de te vergeven opdracht, dan wel de door hem gewonnen opdracht. Het wetsvoorstel beoogt te zorgen voor een in de basis gelijke en uniforme toepassing van laagdrempelige en effectieve klachtafhandeling. 	<p>hier nauwelijks¹ op in, maar suggereert wel dat het wetsvoorstel bijdraagt aan de verbetering van rechtsbescherming. (Zie voor meer toelichting paragraaf 4 hieronder).</p> <ul style="list-style-type: none"> Het wetsvoorstel lost een belangrijk deel van de zorgen van ondernemers over ‘rechtsbescherming’ niet op. Voor ondernemers is een belangrijk punt dat – als het gaat om échte rechtsbescherming – zij de huidige mogelijkheden om naar de rechter te stappen als te beperkt ervaren². Zo kunnen zij bij overheidsinkoop hun geschil slechts éénmaal aan de voorzieningenrechter in kortgeding voorleggen waarna – als deze in het nadeel van de ondernemer beslist – het doek valt. Gelet op de aard van de rechtsgang (spoedprocedure) is het verder aannemelijk dat het diepgaand toetsen van het handelen van de aanbestedende dienst niet mogelijk is, wat nadeliger uitvalt voor de ondernemer. De minister heeft slechts gedeeltelijk oog voor deze zorgen (MvT, p. 6-7) en neemt deze met dit wetsvoorstel niet weg (MvT, p. 10). (Zie verder paragraaf 4). Waar het wetsvoorstel wél over gaat, is klachtafhandeling, maar de bijdrage daaraan is beperkt. Onderdelen van het voorstel, te weten de <i>versterking van de CvAE</i> en meer <i>transparantie</i>, zijn logisch en positief binnen het huidige stelsel, maar de impact is beperkt. Zo zal de CvAE jaarlijks circa 100 klachten behandelen (MvT, p. 39), maar dat is weinig in verhouding tot de circa 12.000 Europese en nationale aanbestedingen³ en honderdduizenden onderhandse inkopen die jaarlijks plaatsvinden⁴. De meer dan duizend klachten die jaarlijks door decentrale klachtenloketten worden afgehandeld⁵, zijn veel omvangrijker, maar het wetsvoorstel verbetert dit deel van het stelsel niet wezenlijk. Zo wordt de door ondernemers ervaren afhankelijkheid en wisselende deskundigheid van deze loketten⁶ niet weggenomen (zie verder paragraaf 3). Tot slot heeft ook de Afdeling advisering van de Raad van State zich kritisch over het wetsvoorstel uitgesproken⁷ en de Tijdelijke commissie grondrechten en constitutionele toetsing heeft eveneens aandachtspunten geïdentificeerd⁸.
3.	Ingezette beleidsinstrumenten Welke beleidsinstrumenten worden ingezet om de beleidsdoelen te realiseren?		<ul style="list-style-type: none"> De ingezette beleidsinstrumenten worden benoemd in paragraaf 2.4 (MvT, p 11) en in tabel 1 (MvT p 8 e.v.). Het gaat om de volgende zaken: <ul style="list-style-type: none"> Wettelijk verplichten van een klachtenloket bij aanbestedende diensten dat voldoet aan bepaalde minimumeisen. Wettelijk borgen van voldoende tijd en ruimte voor serieuze klachtbehandeling bij het klachtenloket van de aanbestedende dienst in geval van klachten over het ontwerp van de aanbesteding (inclusief eventuele opschortende werking). Aanpassen van de rol van de Commissie van Aanbestedingsexperts (CvAE) in de Aw 2012 zodat ze sneller kan adviseren over ontwerpklachten, het introduceren van een wettelijke opschorting van de aanbestedingsprocedure 	<ul style="list-style-type: none"> Het wetsvoorstel verplicht een uniforme inrichting van decentrale klachtenloketten, maar verkent geen alternatieve modellen voor decentrale klachtafhandeling. In meerdere landen bestaan decennialang⁹ centrale, gespecialiseerde instanties die ook decentrale klachten over aanbestedingen afhandelen¹⁷. Hoewel deze instanties in een context opereren die niet een-op-een met de Nederlandse context te vergelijken is, worden ze in vergelijkende studies door ondernemers overwegend positief beoordeeld¹⁷. Recente literatuur pleit bovendien voor meer centrale coördinatie van publieke inkoop, omdat overheden met inkoop steeds vaker strategische beleidsdoelen nastreven zoals autonomie, veiligheid, innovatie en duurzaamheid^{9,10}. Naarmate publieke inkoop meer beleidsdoelen nastreeft en daardoor complexer wordt, ligt het voor de hand dat ook de afhandeling van klachten complexer wordt en meer specialistische kennis vereist. Hoewel de MvT (p. 13) aangeeft dat klachtenloketten ook gezamenlijk of in regionaal verband kunnen worden georganiseerd, wordt samenwerking niet gefaciliteerd. Met honderden tot maximaal 2.400 decentrale klachtenloketten (aantallen afhankelijk van de mate van samenwerking) lijkt het zeer moeilijk en inefficiënt om de benodigde expertise bij ieder afzonderlijk loket op te bouwen. Het nut en de noodzaak van verplichte klachtenloketten is onduidelijk, terwijl twijfels over de onafhankelijkheid en deskundigheid blijven bestaan. Vooropgesteld: ook zonder de voorgestelde

¹ MvT, blz. 4: "Een ondernemer heeft onder het huidige wettelijke stelsel verschillende (rechtsbeschermings)mogelijkheden."

² Wagemakers, C.M.C., & Van Loenen-de Wild, J.J. (2016). Rechtsbescherming in aanbestedingen: een utopie?, *Bouwrecht*; Brackmann, S.C., Klein Hofmeijer, A. H., & Verlinden-Bijlsma, J. (2018, maart). Rechtsbescherming voor inschrijvers: Werk aan de winkel voor de (Europese) wetgever!. *Tender Nieuwsbrief*; Jansen, C.E.C. (2018). Annotatie bij HR 18 november 2016. ECLI:NL:HR:2016:2638, NJ 2018/210; Bleeker, R.G.T. (2018). Alleen de aanbesteder mag appelleren, *Tijdschrift voor Bouwrecht*; Brackmann, S.C. & Klein Hofmeijer, A.H (2019). Rechtsbescherming bij aanbestedingen: we zijn er nog lang niet, *Tijdschrift voor Bouwrecht*; Braat, B. & Van Dooren, D. (2024). Het wetsvoorstel rechtsbescherming bij aanbesteden, *Tijdschrift Aanbestedingsrecht en Staatsreun*.

³ TenderNed (2025). Jaarstatistieken 2025. <https://www.tenderned.nl/cms/nl/aanbesteden-in-cijfers/jaarstatistieken/2025>.

⁴ Significant (2024). Monitor Aanbestedingen in Nederland 2021-2023. <https://open.overheid.nl/documenten/f716543e-7142-406c-8ee7-f239d4f47493/file>

⁵ KWINK groep. (2019). Rechtsbescherming in de aanbestedingspraktijk: Een onderzoek naar ervaren problemen en mogelijke verbeteringen. <https://www.piano.nl/sites/default/files/media/documents/Rechtsbescherming-in-de-aanbestedingspraktijk-onderzoek-juli2019.pdf>

⁶ Raad van State, Afdeling advisering. (2025, 11 juni). Advies inzake het voorstel van wet [met nader rapport van 16 december 2025, nr. W18.25.00018/IV] [Advies en nader rapport].

⁷ Tijdelijke Commissie Grondrechten en Constitutionele Toetsing. (2026, 5 maart). Wijziging van de Aanbestedingswet 2012 in verband met de versterking van de rechtsbescherming bij aanbesteden. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2025–2026, 36 874, nr. 5.

⁸ Gebaseerd op: Gordon, D. I. (2006). Constructing bid protest process: The choices that every procurement challenge system must make. *Public Contract Law Journal*, 35(3), 427–446.

⁹ Schotanus F (2025), "What to do with competition for public contracts in the EU". *Journal of Public Procurement*, Vol. 25 No. 4 pp. 599–608, doi: <https://doi.org/10.1108/JOPP-11-2025-136>

¹⁰ Testa, F., Iraldo, F., Frey, M., & Daddi, T. (2012). What factors influence the uptake of GFP (green public procurement) practices? New evidence from an Italian survey. *Ecological Economics*, 82, 88–96. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.07.011>.

		<p>zodat adviezen worden afgewacht en het wettelijk verankeren van het «pas toe of leg uit»-principe.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Wettelijk regelen van toegang tot het klachtenloket van de aanbestedende dienst bij klachten over selectie- en gunningsbeslissingen met een wettelijke opschortende werking indien mogelijk. ○ Wettelijk nader invullen van de eisen aan de motivering van selectie- en gunningsbeslissingen. ○ Wettelijk regelen dat aanbestedende diensten van medeoverheden en de Rijksoverheid jaarlijks verantwoording afleggen over klachtafhandeling aan hun volksvertegenwoordigende organen. ○ De CvAE heeft sterke vraagtekens bij de uitvoerbaarheid van de in het wetsvoorstel voorgestelde termijn van veertien dagen om tot een afhandeling van de klacht te komen. Deze zorgen komen beperkt terug in de MvT (p. 48). 	<p>verplichting zijn de meeste aanbestedende diensten op grond van Titel 9.1 Awb al verplicht klachten van ondernemers over een aanbesteding te behandelen. Bovendien laat een recente analyse van 1.084 aanbestedingen zien dat de meeste aanbestedende diensten (tussen de 72 en 85%) al een klachtenloket hebben¹¹. Dit percentage is aanzienlijk hoger dan de circa 50% waarvan de MvT uitgaat (p. 13), wat de noodzaak voor verplichting minder urgent maakt. De onafhankelijkheid en deskundigheid van een deel van de decentrale klachtenloketten is bovendien omstreven¹¹. Dit fundamentele probleem van decentrale klachtafhandeling wordt niet opgelost met het wetsvoorstel. In de MvT wordt verder “in het bijzonder” verwacht dat het wetsvoorstel tot betere klachtenafhandeling leidt bij overheden zonder bestaand klachtenloket. Deze overheden geven zelf echter aan dat zij (bijna) geen klachten ontvangen of deze informeel afhandelen¹¹. Een alternatief model om te onderzoeken – naast of samen met een centrale, gespecialiseerde voorziening voor decentrale klachtafhandeling – is om uitsluitend de functionele eisen voor decentrale klachtafhandeling vast te leggen en overheden zelf te laten bepalen hoe zij daaraan voldoen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het is opmerkelijk dat decentrale klachtenloketten in het wetsvoorstel mogen oordelen over zowel ontwerp- als uitvoeringsklachten (net zoals de rechter dat kan) en de CvAE enkel over ontwerpklachten. De (rechts)praktijk laat zien dat rechters hoofdzakelijk geschillen voorgelegd krijgen die betrekking hebben op selectie- of gunningsbeslissingen (uitvoeringsklachten). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat zulke beslissingen onomkeerbaar zijn en directe nadelige gevolgen hebben. Ondernemers hebben dan behoefte aan ingrijpen door een rechter, die immers een remedie kan geven. Die behoefte lijkt minder groot in het geval ondernemers moeite hebben met ontwerpbeslissingen (ontwerpklachten): zij kiezen dan eerder voor een laagdrempelige behandeling via een klachtenloket of de CvAE in de hoop aldus kans te blijven maken op de opdracht. Het wetsvoorstel sluit niet aan bij deze praktijk door enkel de bevoegdheid van de CvAE – en niet tevens die van decentrale klachtenloketten – te beperken tot ontwerpklachten. De MvT gaat niet in op de voor- en nadelen van het openlaten van deze bevoegdheid voor klachtenloketten. • De versterking van de CvAE is positief, maar roept serieuze vragen op over de uitvoerbaarheid. De positieve evaluatie van de CvAE^{Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.} maakt het logisch om haar te versterken. Het is echter de vraag of de CvAE voldoende uitgerust wordt voor haar nieuwe rol. In 2025 nam de CvAE 37 klachten in behandeling en een ondernemer met een nieuwe klacht moet ruim een jaar wachten op een advies¹². Na inwerkingtreding wordt uitgegaan van honderd ontwerpklachten per jaar die binnen veertien dagen worden afgehandeld (MvT, p. 39), maar dit aantal kan ook hoger uitvallen. Als de behandeltermijn veel korter wordt en het ‘pas toe of leg uit’-principe wordt toegepast, wordt klagen laagdrempeliger en effectiever. In andere lidstaten leidt dit, zij het in mogelijk andere contexten, tot een hoger aantal klachten¹⁷. Het is al de vraag of de CvAE voldoende capaciteit gaat krijgen om de maximale doorlooptijd voor <i>honderd</i> klachten te realiseren, laat staan bij meer klachten of instroomfluctuaties. Bovendien beschouwt de CvAE een termijn van veertien dagen als bijzonder kort en tachtig dagen als redelijk¹². Als de CvAE de termijn van veertien dagen niet haalt, kan de aanbesteding doorgaan zonder klachtafhandeling, wat mogelijk vertraging en reputatieschade oplevert. Tegen deze achtergrond moet eerst duidelijk worden in welke mate de veertien dagen haalbaar zijn voordat hieraan consequenties worden verbonden. • De cumulatieve opschortende werking op decentraal én centraal niveau van klachtafhandeling kent ongewenste neveneffecten. Zo zijn er aanwijzingen uit andere lidstaten dat langere doorlooptijden van aanbestedingen door klachtafhandeling tot risicomidend inkoopgedrag kunnen leiden^{13,14}, zoals vaker
--	--	---	---

¹¹ KWINK Groep. (2025). Monitor klachtenloketten bij aanbestedende diensten 2025. KWINK Groep, <https://open.overheid.nl/documenten/a9d3c8d5-cbb5-4288-a5e9-3aa9a97c1075/file>.

¹² Ministerie van Economische Zaken, Directie Mededinging en Consumenten. (2025, 25 november). Uitvoeringstoets wetsvoorstel Rechtsbescherming bij aanbesteden (verzoek d.d. 17 oktober 2025) (DGED-DMC/101809784) [Brief].

¹³ Schotanus, F., On what basis to award public contracts, Demotrans Policy brief 16, 2024.

¹⁴ Shadrina, E. V., Vinogradov, D. V., & Kashin, D. V. (2022). Implicit incentives in green public procurement: Good intentions versus rigid regulations. *Ecological Economics*, 198, 107458.

				<p>aanbesteden op basis van de laagste prijs. In Nederland lijkt een opschortende termijn uitsluitend bij de CvAE voor inkopers nog beheersbaar; maar als ook de decentrale klachtafhandeling op meerdere momenten opschortende werking krijgt, kan het risico op risicomijdend inkopen toenemen. Daarnaast moet worden meegenomen dat naast de genoemde termijnen in het wetsvoorstel een klachtenloket momenteel gemiddeld veertien dagen nodig heeft voor de afhandeling van een ontwerpklacht en twaalf dagen voor een uitvoeringsklacht¹⁵. Als opschorting interne druk legt op klachtenlokets en sneller te handelen, kan dit juist de kwaliteit van klachtafhandeling aantasten⁸. Bij <i>decentrale klachten</i> gaat het om meer dan duizend klachten per jaar¹¹, terwijl opschorting onderliggende problemen als ervaren afhankelijkheid en wisselende deskundigheid niet oplost. Het aantal <i>klachten bij de CvAE</i> in de nieuwe situatie is onzeker, maar van een andere orde dan bij decentrale klachten. De MvT gaat uit van circa honderd per jaar. Zelfs als dit aantal hoger uitvalt, blijft het relatief beperkt in vergelijking met het decentrale volume. Door dit lagere aantal en doordat klachten onafhankelijk en deskundig worden behandeld, is opschorting daar effectiever en proportioneel. Ook in diverse andere lidstaten wordt opgeschort bij <i>centrale</i> klachtafhandeling¹⁷.</p> <ul style="list-style-type: none"> • De literatuur laat zien dat meer transparantie over overheidsinkoop – waar het wetsvoorstel aan bijdraagt – overwegend positief is¹⁵. Openheid over klachtafhandeling kan het vertrouwen van ondernemers versterken. Transparantie over bijvoorbeeld welke overheden CvAE-oordelen wel of niet overnemen, kan bovendien stimuleren dat adviezen vaker worden gevolgd en, zo niet, dat beter wordt uitgelegd waarom niet. Anderzijds neemt de administratieve last voor overheden toe. De voorgestelde instrumenten sluiten echter goed aan bij de toenemende roep om meer transparantie over de Nederlandse publieke inkoop¹⁵, die op diverse inkoopgebieden tot de minst transparante lidstaten behoort¹⁶. Ook sluiten de instrumenten aan bij een oproep vanuit de Europese Commissie om betere gegevens te verzamelen over klachtafhandeling¹⁷. • De voorgestelde wijziging van de regeling van de motivering van de mededeling van de gunningsbeslissing is geen verbetering. Het huidige art. 2.130 lid 2 Aw bevat al een correcte tekst, maar wordt niet altijd juist toegepast. Dat komt mede door de minder duidelijke toelichting op de voorganger van deze bepaling – art. 6 Wira – die voorzieningenrechtlers nog wel eens tot het oordeel brengt dat een aanbestedende dienst kan volstaan met de bekendmaking van de door de inschrijvers behaalde (punten)scores. Dat leidt tot een verkeerde toepassing van art. 2.130 Aw.¹⁸ De voorgestelde aanpassing van art. 2.130 lid 2 Aw lost dit probleem niet op. Beter is om met een toelichtende tekst te verduidelijken dat voor transparantie over de “relatieve voordelen van de uitgekozen inschrijving” méér nodig is dan een enkele verwijzing naar de scores van de inschrijvingen. • Het is een gemiste kans dat in het wetsvoorstel geen uniformering plaatsvindt van de juridische kaders die ondernemers moeten volgen om te voorkomen dat zij hun rechten verliezen bij te laat of onvoldoende reageren op vermeende wetsinbreuken van aanbestedende diensten. Een ondernemer die procedeert tegen een aanbestedende dienst, krijgt vaak het zogenoemde <i>Grossmann</i>-verweer tegengeworpen: hij had eerder en adequater moeten klagen. Hoewel de Gids Proportionaliteit inmiddels grenzen stelt aan de inhoud van dergelijke ‘Grossmann-clausules’ in aanbestedingsstukken, zijn de regels voor het honoreren van dit verweer
--	--	--	--	--



¹⁵ Schotanus, F., Open public procurement data by default - recommendations for the Dutch central government for making different types of public procurement data publicly available, research report, Utrecht University, 7 april 2022,

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2022/04/07/aanbevelingen-aan-het-rijk-voor-openbaar-maken-van-data-over-publieke-inkoop/Recommendations+for+making+different+types+of+public+procurement+data+available.pdf>

¹⁶ Tidl, V., & Schotanus, F. (2025, februari). Onderzoek naar een nationale dataspace voor overheidsopdrachten [Onderzoeksrapport, in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken], <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/02/10/onderzoek-naar-een-nationale-dataspace-voor-overheidsopdrachten>.

¹⁷ Europese Commissie. (2017). Evaluation of the modifications introduced by Directive 2007/66/EC to Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC concerning the European framework for remedies in the area of public procurement: REFIT evaluation. Publications Office of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0013>

¹⁸ Onjuist is bijvoorbeeld Rb. (vzr.) Den Haag 19 januari 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:8363, rov. 5.31. Juist is de in de MvT genoemde uitspraak Rb. Amsterdam (vzr.) 6 oktober 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:4896, rov. 4.7. Van beide – tegengestelde – benaderingen zijn vele voorbeelden in de jurisprudentie te vinden.


				nog niet duidelijk in wetgeving vastgelegd. Rechters hanteren het verweer bovendien verschillend ¹⁹ , wat leidt tot rechtsonzekerheid die ondernemers als problematisch ervaren ²⁰ .
4.	Doeltreffendheid Op welke wijze en in welke mate wordt verwacht dat het beleids-instrumentarium met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten gaat bijdragen aan de beoogde prestaties en effecten?		<ul style="list-style-type: none"> Effectieve rechtsbescherming is een vereiste voor de naleving van (Europese) aanbestedingsregelgeving (MvT, p 9). Niet-bindende instrumenten hebben onvoldoende effect gehad. Door dit wetsvoorstel wordt geborgd dat aanbestedende diensten over een klachtenloket beschikken. En door dit wetsvoorstel wordt beter geborgd dat een aanbestedingsprocedure wordt opgeschort in afwachting van het advies van de CvAE. Dit zou beide moeten leiden tot een betere rechtsbescherming voor ondernemers. Niet bindende-instrumenten zijn minder doeltreffend. 	<ul style="list-style-type: none"> De verwachting dat het wetsvoorstel tot een betere rechtsbescherming voor ondernemers zal leiden, is onvoldoende onderbouwd. Zoals eerder opgemerkt, bieden decentrale klachtenloketten en de CvAE immers geen rechtsbescherming. De vragen (i) of er wel of geen <i>verplichte</i> decentrale klachtenloketten moeten komen, (ii) hoe die loketten (evenals de CvAE) moeten worden ingericht en (iii) hoe zij te werk moeten gaan, lijken dan ook niet opportuun zolang deze instanties in de kern niet in staat zijn rechtsbescherming te bieden. Dat laatste geldt ook als de wet een regel zou bevatten die een aanbestedende dienst verplicht de aanbesteding op te schorten als er een klacht is. Het is de vraag of het Nederlandse stelsel van rechtsbescherming momenteel (maar ook als het wetsvoorstel in werking zou treden) voldoet aan het Unierecht. In Nederland houdt de aanbestedingsrechtelijke rechtsbescherming (in de hiervoor gegeven strikte betekenis) in de kern het volgende in. Een ondernemer die vindt dat een aanbestedende dienst een aanbestedingsregel heeft geschonden, kan de civiele rechter verzoeken die regel te handhaven. Dit gebeurt bij de voorzieningenrechter in kort geding, die het handelen van de aanbestedende dienst slechts in een spoedprocedure toetst. Als de ondernemer in het ongelijk wordt gesteld, kan de aanbestedende dienst een overeenkomst sluiten met de als winnaar aangewezen inschrijver. Daarmee verliest de ondernemer de mogelijkheid de opdracht alsnog te verwerven. Een onbeantwoorde vraag is of deze minimale vorm van rechtsbescherming voldoet aan het Unierecht²¹. Het wetsvoorstel bevat instrumenten waarvan de effectiviteit onzeker is, omdat een gedegen analyse ontbreekt en er diverse afhankelijkheden zijn, zoals deskundigheid, ervaren (on)afhankelijkheid, beschikbare capaciteit en het aantal klachten (zie ook paragraaf 3). Zonder een gedegen analyse en zonder iets aan deze afhankelijkheden te doen, blijft de impact onzeker.
5.	Doelmatigheid In welke mate worden de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten bewerkstelligd?		<ul style="list-style-type: none"> In de stukken is weinig terug te vinden over de doelmatigheid van de keuzes die worden gemaakt in het wetsvoorstel. Er wordt een raming gemaakt van de kosten, maar die is moeilijk te verifiëren door ontbreken van het onderzoek van Panteia bij de stukken (MvT p 38). Neveneffecten worden beperkt door het toepassingsbereik te beperken (paragraaf 2.5, MvT p 12). Hoe die beperkingen zich precies vertalen naar de praktijk is uit het wetsvoorstel niet geheel duidelijk. 	<ul style="list-style-type: none"> De belangrijkste verwachte baten van het wetsvoorstel zijn beperkt en onvoldoende onderbouwd. De baten zijn met name verbeterde klachtafhandeling door opschaling van de CvAE en meer transparantie. Deze baten zijn relatief beperkt (zie paragrafen 2 en 3) en niet kwantitatief onderbouwd. De baten van de voorgestelde wijzigingen voor klachtenloketten worden in paragraaf 3 als beperkt en mogelijk zelfs negatief ingeschat. Ook ontbreekt een vergelijking met de baten en kosten van een alternatief klachtensysteem. De verwachte kosten van het wetsvoorstel zijn divers en deels onderbelicht. <ul style="list-style-type: none"> Een groot deel van de uitvoeringskosten komt decentraal terecht vanwege de positionering van klachtenloketten. Omdat klachten op meerdere momenten kunnen worden ingediend en zowel de klachtenloketprocedure als de CvAE-procedure een opschortende werking hebben, kan de doorlooptijd van een enkele aanbesteding aanzienlijk oplopen. Vertragingen kunnen tot grote maatschappelijke kosten leiden²². Het toevoegen van een opschortende termijn voor de CvAE is overzichtelijk en werkbaar (zie paragraaf 3), maar het is onzeker of overheden in hun planning rekening kunnen houden met opschortende termijnen voor decentrale én centrale klachtafhandeling, zoals gesuggereerd in de MvT (p. 35). Omdat er relatief weinig klachten zijn ten opzichte van het totaal aantal inkooptrajecten (zie paragraaf 2), ligt het niet voor de

¹⁹ Ophof-Copier, M., De klachtplicht van inschrijvers in een aanbestedingsprocedure en de kaders van het Unierecht, Instituut voor Bouwrecht, 2020.

²⁰ Jansen, C.E.C., annotatie HR 18 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2638, NJ 2018/210 met verwijzing naar verdere literatuur; KWINK groep. (2019). Rechtsbescherming in de aanbestedingspraktijk: Een onderzoek naar ervaren problemen en mogelijke verbeteringen. <https://www.piano.nl/sites/default/files/media/documents/Rechtsbescherming-in-de-aanbestedingspraktijk-onderzoek-juli2019.pdf>.

²¹ Zie in dit verband HvJ EU 14 december 2016, C-171/15, *Connexion Taxi Services*, ECLI:EU:C:2016:948, NJ 2018/206 m.nt. C.E.C. Jansen. In de conclusie voor deze zaak van 30 juni 2016 merkt A-G Campos Sánchez-Bordona op dat Nederland met dit stelsel mogelijk niet ten volle voldoet aan de eisen van de rechtsbeschermingsrichtlijnen (conclusie A-G, ECLI:EU:C:2016:506, punt 79 t/m 81).

²² Lewis, G. & P. Bajari (2011). Procurement Contracting With Time Incentives: Theory and Evidence. *The Quarterly Journal of Economics*, 126(3), p. 1173–1211.

				<p>hand dat inkopers structureel substantieel langere planningen gaan hanteren. Ook is het niet voor alle inkooptrajecten mogelijk om extra tijd in te plannen.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Paragraaf 3 benadrukt dat het risicovol is om aan te nemen dat de CvAE haar nieuwe rol kan vervullen. Er wordt in de MvT wel de toezegging gedaan dat de CvAE voldoende zal worden toegerust, maar onduidelijk is hoe. De verwachte kosten zijn hierdoor ook onzeker.
6.	<p>Financiële gevolgen voor het Rijk</p> <p>Welke (positieve en negatieve) financiële gevolgen heeft het voorstel voor de rijksbegroting op korte en langere termijn?</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Eventuele uitvoeringslasten van de inkoopafdelingen van de Rijksoverheid worden ingepast in de begroting van het desbetreffende beleidsverantwoordelijke departement. Met dit wetsvoorstel zal de rol van de CvAE worden aangepast, waarbij deze sneller zal adviseren over klachten. Dit heeft gevolgen voor de capaciteit en werkwijze van de Commissie. Om de Commissie voldoende toe te rusten voor de nieuwe werkwijze, is door ProHuman een organisatieadvies opgesteld in opdracht van de minister van Economische Zaken. Deze adviezen zal het ministerie van Economische Zaken, in samenwerking met de Commissie, opvolgen. De daarbij behorende financiële gevolgen voor de Commissie worden gedekt binnen de begroting van het ministerie van Economische Zaken. 	<p>De financiële gevolgen voor het Rijk zijn niet goed in te schatten. In de MvT wordt slechts aangegeven dat de kosten binnen de begroting worden opgevangen, zonder dat inzicht wordt gegeven in de omvang van de kosten.</p>
7.	<p>Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren en derden</p> <p>Welke financiële gevolgen heeft het voorstel voor maatschappelijke sectoren en derden (publiek/privaat, inclusief individuele burgers)?</p>		<ul style="list-style-type: none"> • De gevolgen voor de aanbestedende diensten zijn beschreven in par. 7.1 van de MvT. Het wetsvoorstel sluit aan op de handreiking «Klachtafhandeling bij aanbesteden» zodat aanbestedende diensten die al een procedure voor klachtafhandeling hebben ingericht geen of minimale aanpassingen hoeven door te voeren. Aanbestedende diensten die dat nog niet hebben moeten kennis nemen van de wijzigingen die het onderhavige wetsvoorstel met zich brengt en deze implementeren in hun uitvoeringspraktijk. Zij moeten o.a. gaan beschikken over een klachtenloket en een klachtenprocedure inrichten. • Het hebben van een klachtenloket en -procedure brengt ook een aantal structurele lasten met zich mee voor aanbestedende diensten. Dit vraagt om een bemensing van het klachtenloket, maar ook om het toepassen van de klachtenprocedure wanneer de aanbestedende dienst een klacht ontvangt. Ook vergt het wetsvoorstel een registratie van klachtafhandeling en jaarlijkse rapportage aan volksvertegenwoordigende organen. • De kosten voor ondernemers staan beschreven in par. 7.2. De totale jaarlijkse kosten voor ondernemers worden geschat op 58.050 euro 	<p>De financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren en derden zijn niet goed te toetsen, omdat het onderliggende uitvoeringslastenonderzoek ontbreekt. Daarnaast zijn de geschatte kosten voor ondernemers niet kwantitatief onderbouwd. De tijdsbesteding door ondernemers is slechts indicatief geschat. Ook de indirecte gevolgen zijn onzeker, omdat in de MvT een kwantitatieve onderbouwing ontbreekt. De kosten van vertraging bij grote of impactvolle aanbestedingen kunnen substantieel zijn. Daarnaast kan risicomijdend inkoopgedrag om langere doorlooptijden door klachtafhandeling te voorkomen (zie paragraaf 3) leiden tot hogere kosten.</p>
8.	<p>Evaluatieparagraaf: leren, bijsturen, verantwoorden</p> <p>Hoe wordt het voorstel</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Er zal na twee jaar een invoeringstoets worden uitgevoerd met betrekking tot de delen van dit wetsvoorstel die zien op de nieuwe rol van de CvAE. Na de verwachte wijziging van de Aw 2012 in het kader van de herziening van de Aanbestedingsrichtlijnen, zal worden gezocht naar een geschikt 	<ul style="list-style-type: none"> • De voorgestelde evaluatieopzet is beperkt uitgewerkt. De doelen zijn niet concreet en toetsbare hypothesen ontbreken, bijvoorbeeld over het vergroten van het vertrouwen van ondernemers. Een evaluatiekader vereist vooraf vastgelegde indicatoren (zoals ervaren klachtafhandelskwaliteit, aantal inschrijvingen, doorlooptijd) en een nulmeting, evenals aandacht voor neveneffecten.

	<p>gemonitord (doelmatigheid, doeltreffendheid) en ingezet voor leren, bijsturen en verantwoorden?</p>		<p>moment om het stelstel van rechtsbescherming bij aanbestedingsprocedures te evalueren.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De aangekondigde invoeringstoets richt zich slechts op de CvAE. Dit is beperkt, omdat gedragsreacties zich ook (of juist) bij bijvoorbeeld klachtenloketten kunnen voordoen. • Structureel leren vraagt om centralisatie en periodieke overlegmomenten tussen CvAE, overheden en ondernemers. De veronderstelling in de MvT (p. 35) van een leereffect bij overheden is kwetsbaar in een stelsel met honderden tot circa 2.400 klachtenloketten. Klachten zijn waarschijnlijk vaak casuïstisch en kennis blijft versnipperd. Organiseer kennisdeling daarom centraal: óf door (gedeeltelijke) centralisatie van klachtafhandeling óf via een centrale klachtendatabank. Zo'n databank maakt patronen zichtbaar en geeft inzicht in de kwaliteit van klachtafhandeling, onder meer per type en grootte van de overheid en per type klacht. Daarnaast kunnen periodieke bijeenkomsten tussen CvAE, aanbestedende diensten en ondernemers buiten aanbestedingen om worden gebruikt om overkoepelende thema's te bespreken.
--	--	--	---	--



Disclaimer

De Jonge Akademie, KNAW, NWO, TNO, UMCNL, UNL en VH bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geverifieerd.