

Vergaderjaar 2025–2026

36 874

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

Nr. 5

BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE GRONDRECHTEN EN CONSTITUTIONELE TOETSING

Aan de Leden

Den Haag, 5 maart 2026

De tijdelijke commissie Grondrechten en constitutionele toetsing (hierna: de tijdelijke commissie) heeft tijdens haar procedurevergadering van 22 januari 2026 besloten, gelet op het dictum en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, een adviestraject te starten voor het wetsvoorstel Wijziging van de Aanbestedingswet in verband met de versterking van de rechtsbescherming bij aanbesteden (36 874). De vaste commissie voor commissie voor Economische Zaken is hierover geïnformeerd met een brief van 22 januari 2026 (2026D02645).

Inhoud wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel beoogt de regering de rechtsbescherming van ondernemers te verbeteren. In een aanbestedingsprocedure hebben aanbestedende diensten en ondernemers soms verschillende belangen. Voor aanbestedende diensten is het belangrijk dat publieke doelen worden gerealiseerd en dat overheidsgeld daarbij doelmatig wordt besteed. Voor ondernemers is het belangrijk dat de spelregels voor aanbestedingen voorspelbaar en duidelijk zijn, zodat iedere ondernemer op gelijke voet kan meedingen naar een overheidsopdracht. Ook is het belangrijk dat ondernemers goede rechtsbescherming hebben wanneer zij menen dat de regels niet goed worden nageleefd. De regering wijst erop dat uit onderzoek blijkt dat ondernemers in de praktijk een disbalans ervaren in de verhouding met aanbestedende diensten, waardoor de rechtsbescherming als onvoldoende wordt ervaren.¹ Door aanbestedende diensten onder meer te verplichten een klachtenloket in te richten, wettelijke termijnen voor de klachtenprocedure in te stellen en de rol van de Commissie van Aanbestedingsexperts (CvAE) te versterken, beoogt de regering dit op te lossen.

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2028/19, 34 252, nr. 13 («Rechtsbescherming in de aanbestedingspraktijk. Een onderzoek naar ervaren problemen en mogelijke verbeteringen»).

In dit advies staat de tijdelijke commissie stil bij twee grondrechtelijke en constitutionele aandachtspunten bij het wetsvoorstel. Ten eerste gaat het om de invoering van wettelijke termijnen bij de behandeling van klachten in relatie tot het evenredigheidsbeginsel. Ten tweede gaat het om de positie van de CvAE in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid. Met oog op de leesbaarheid wordt in het advies de overkoepelende term «aanbestedende dienst» gebruikt. Onder deze term vallen verschillende soorten (publieke) organisaties en speciale-sectorbedrijven.² Het gaat dan bijvoorbeeld om ministeries, gemeenten en waterschappen, maar ook om instellingen als universiteiten en ziekenhuizen. Ook kan het gaan om (nuts)bedrijven, zoals NS, ProRail en Tennet.

De invoering van verplichte (minimum)termijnen en het evenredigheidsbeginsel

Een centraal onderdeel van het wetsvoorstel is het verplicht stellen van klachtenloketten bij aanbestedende diensten en – daarmee in samenhang – het inbouwen van voldoende tijd voor de behandeling van klachten van ondernemers. Zo worden er wettelijke beden- en beslistermijnen geïntroduceerd en geldt dat een onderdeel van de klachtenprocedure opschortende werking krijgt.³ Dit betekent dat de aanbestedende dienst de aanbestedingsprocedure moet pauzeren, zolang dat onderdeel van de klachtenprocedure loopt.

De Raad van State merkt op dat de doorlooptijd van aanbestedingsprocedures door het wetsvoorstel een stuk langer wordt en adviseert de regering om beter te motiveren waarom deze verlenging in lijn is met het evenredigheidsbeginsel, of het wetsvoorstel anders aan te passen. De Raad van State wijst er in dit kader op dat de doorlooptijd van een aanbestedingsprocedure waarin een geschil ontstaat momenteel ten minste 40 dagen is. Door het wetsvoorstel wordt dit verlengd met 27 dagen tot een doorlooptijd van ten minste 67 dagen.⁴

De tijdelijke commissie merkt op dat er bij de toepassing van het evenredigheidsbeginsel verschillende punten van belang zijn. Zo gaat het erom of een maatregel geschikt is om het beoogde doel te bereiken. Ook moet worden gemotiveerd waarom een maatregel noodzakelijk is om dat doel te bereiken. Verder is het belangrijk om te wegen of een maatregel geen onevenredige gevolgen heeft. In reactie op het advies van de Raad van State gaat de regering in het nader rapport en de (aangevulde) memorie van toelichting op een aantal van deze punten in. Zo geeft de regering aan waarom het wettelijk vastleggen van termijnen een geschikt en noodzakelijk middel wordt geacht om de positie van ondernemers in aanbestedingsprocedures te versterken. De regering geeft aan dat uit onderzoek volgt dat aanbestedende diensten de aanbestedingsprocedure in de praktijk vaak niet pauzeren wanneer een ondernemer een klacht indient. Hierdoor kan een klacht niet altijd worden meegenomen bij het afronden van de aanbestedingsprocedure, waardoor de klachtprocedure niet altijd effect sorteert. Met het wetsvoorstel wordt dit geadresseerd, zoals ook het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) aangeeft.⁵ Daarbij geeft de regering aan dat, juist met het oog op de evenredigheid, sommige procedures zijn uitgezonderd van de nieuwe termijnen. Dit is

² Op grond van artikel 1.1 van de Aanbestedingswet gaat het dan om: de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een publiekrechtelijke instelling dan wel een samenwerkingsverband van deze overheden of publiekrechtelijke instellingen.

³ Het gaat dan om de klachtenprocedure bij de Commissie van Aanbestedingsexperts, waaraan in de volgende paragraaf aandacht wordt besteed.

⁴ Het gaat dan om een klachtprocedure waarin ook een advies wordt gevraagd aan de CvAE.

⁵ Adviescollege Toetsing Regeldruk, Advies wetsvoorstel rechtsbescherming bij aanbesteden d.d. 25 oktober 2023.

bijvoorbeeld het geval bij aanbestedingsprocedures met een lage opdrachtwaarde en een korte doorlooptijd. Ook wijst de regering erop dat aanbestedende diensten het deels zelf in de hand hebben of er (ongeplande) vertraging ontstaat. Zo kunnen klachten voortvarend(er) worden opgepakt – waardoor de eigen beslistermijn kan worden verkort – en kan er op voorhand meer ruimte worden ingepland dan de nu voorgestelde wettelijke *minimum*termijnen voor klachtbehandeling. Tot slot onderstreept de regering dat gedegen klachtbehandeling tijd kost en dat er nauw overleg heeft plaatsgevonden met zowel ondernemers als met aanbestedende diensten over de duur van de wettelijke termijnen.

De tijdelijke commissie merkt op dat de regering met dit wetsvoorstel streeft naar een uitgebalanceerd stelsel van rechtsbescherming, waarbij recht wordt gedaan aan zowel de belangen van ondernemers als de belangen van aanbestedende diensten. De verbetering van klachtafhandeling door aanbestedende diensten is een wezenlijk onderdeel van de versterking van de rechtsbescherming van ondernemers, doordat hierdoor de uitkomst van een klacht kan worden meegenomen in de aanbestedingsprocedure. De invoering van wettelijke termijnen zorgt tegelijkertijd voor langere doorlooptijden. In de memorie van toelichting en het nader rapport motiveert de regering waarom deze termijnen een noodzakelijk en geschikt middel worden geacht om de rechtsbescherming van ondernemers te versterken, maar zou meer inzicht kunnen worden gegeven in de manier waarop rekening is gehouden met de eventuele nadelige gevolgen van dit voorstel voor aanbestedende diensten. In dit verband signaleert de tijdelijke commissie dat ondernemers en aanbestedende diensten verschillend reageren op het wetsvoorstel. Waar ondernemers overwegend positief zijn over het wetsvoorstel⁶, zijn aanbestedende diensten weliswaar positief over de invoering van klachtloketten maar vrezen zij dat de voorgestelde termijnen leiden tot fors langere aanbestedingsprocedures en juridisering. In dit verband wijzen aanbestedende diensten op mogelijke nadelige (maatschappelijke) gevolgen, zoals voor het (tijdig) onderhoud van het spoor en de aanleg van kritische infrastructuur.⁷

Gezien de verschillende appreciatie van de voorgestelde termijnen door ondernemers en aanbestedende diensten en het streven van de regering om juist een uitgebalanceerd stelsel van rechtsbescherming te creëren, acht de tijdelijke commissie het voor de Kamer van toegevoegde waarde om meer informatie te ontvangen over de voor- en nadelige gevolgen van de voorgestelde wettelijke termijnen. Met inachtneming van deze aanvullende informatie, kan de Kamer de verschillende belangen vervolgens zorgvuldig wegen in het licht van het evenredigheidsbeginsel. In dit verband wijst de tijdelijke commissie ook op de aanbeveling van de tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, om als Kamer vaker het gesprek aan te gaan met belanghebbenden en uitvoeringsorganisaties over de uitvoering van voorgenomen beleid.⁸

De tijdelijke commissie geeft de leden in overweging om met vertegenwoordigers van zowel ondernemers als van aanbestedende diensten in gesprek te gaan over de evenredigheid van de

⁶ Zie in dit kader het Consultatieverslag Wetsvoorstel rechtsbescherming bij aanbesteden, waarin wordt aangegeven dat ondernemers overwegend tevreden zijn en het wetsvoorstel op een aantal punten nog verder willen aanscherpen. Bijlage bij: Kamerstukken II 2025/26 36 874, nr. 3.

⁷ Brief van VNG, Unie van Waterschappen, NS, ProRail en Tennet aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat, d.d. 27 november 2025: https://vng.nl/sites/default/files/2025-12/reactie_advies_raad_van_state_op_wetsvoorstel_tot_wijziging_aanbestedingswet.pdf.

⁸ Aanbeveling 1 van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, Kamerstukken II 2020/21, 35 387 nr. 2

voorgestelde wettelijke termijnen en daarbij aandacht te besteden aan de mogelijke voor- en nadelige gevolgen.

De Commissie van Aanbestedingsexperts en de ministeriele verantwoordelijkheid

Een ander onderdeel van het wetsvoorstel is dat de bestaande CvAE een sterkere rol krijgt bij geschillen in de aanbestedingsprocedure. Volgend op de behandeling van een klacht bij het klachtenloket, kunnen ondernemers een klacht indienen bij de CvAE.⁹ Het wetsvoorstel regelt dat de aanbestedingsprocedure voortaan moet worden opgeschort wanneer een ondernemer een klacht indient bij de CvAE.¹⁰ De adviezen blijven net zoals nu niet-bindend, maar aanbestedende diensten kunnen voortaan alleen gemotiveerd afwijken van een uitspraak (principe van «pas toe of leg uit»).

De Raad van State adviseert om in de toelichting te vermelden wat de rechtsvorm van de CvAE is en om daarbij in te gaan op de ministeriële verantwoordelijkheid en de onafhankelijkheid ten opzichte van het ministerie. Uit het wetsvoorstel en de toelichting volgt dit volgens de Raad van State nog niet. Ook de parlementaire geschiedenis¹¹ en het huidige instellingsbesluit van de CvAE bieden hierover geen uitsluitel. De Raad van State wijst erop dat duidelijkheid over de rechtsvorm belangrijk is om te bepalen in welke mate de Minister van Economische Zaken en Klimaat ministerieel verantwoordelijk is voor het handelen van de CvAE. Ook signaleert de Raad van State dat het kan voorkomen dat de CvAE klachten behandelt over aanbestedingsprocedures waarbij het ministerie als opdrachtgever betrokken is.

De tijdelijke commissie merkt op dat uit de ministeriële verantwoordelijkheid – zoals opgenomen in artikel 42 van de Grondwet – volgt dat Ministers (politiek) verantwoordelijk zijn voor wetgeving en beleid binnen hun portefeuille. In het algemeen wordt aangenomen dat Ministers verantwoordelijk zijn voor zover hun bevoegdheden strekken. Ministers zijn dus ook verantwoordelijk voor het handelen van hun voorganger en dienen verantwoording af te leggen voor het handelen van hun ambtenaren. De Kamer kan de Minister op diens verantwoordelijkheid aanspreken en bijvoorbeeld informatie opvragen op grond van de inlichtingenplicht in artikel 68 van de Grondwet.

In reactie op het advies van de Raad van State wijst de regering erop dat er vanuit stakeholders geen zorgen bekend zijn over de positionering of onafhankelijkheid van de CvAE. De regering acht het daarom niet nodig om de rechtsvorm van de CvAE te verduidelijken of te reflecteren op de ministeriële verantwoordelijkheid.¹² Hoewel er over deze punten tot op heden geen onduidelijkheid bestond, zou het – gezien het voorstel om de rol van de CvAE te versterken en de mogelijkheid dat er klachten over het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat worden behandeld –

⁹ Dit geldt voor zogenaamde ontwerpklachten, maar niet voor klachten over selectie- en gunningsbeslissingen. In die laatste gevallen kunnen complexe meerpartijenverhoudingen ontstaan en zou de CvAE ook rekening moeten houden met de belangen van andere ondernemers, zoals de winnaar van de aanbestedingsprocedure. Ten aanzien van deze zaken staat een gang naar de voorzieningenrechter open.

¹⁰ De regering wijst erop dat dit mede ter uitvoering is van de motie-Palland/Aartsen, Kamerstukken II 2019/20, 34 252, nr.15.

¹¹ Opmerking verdient dat het huidige wetsartikel op basis waarvan de CvAE is ingesteld via een nota van wijziging in (het wetsvoorstel voor) de Aanbestedingswet is opgenomen. Dit betekent dat de Raad van State niet eerder heeft geadviseerd over deze kwestie. Zie: Kamerstukken II 2010/11, 32 440, nr. 11.

¹² In dit kader heeft de regering besloten het desbetreffende artikel over de CvAE uit het wetsartikel te schrappen, omdat de voorgestelde aanpassing redactioneel van aard was en de regering geen inhoudelijk wijzigingen beoogt door te voeren.

volgens de tijdelijke commissie niettemin van toegevoegde waarde zijn om hierop te reflecteren. Dit zou ook bijdragen aan duidelijkheid in de verhouding tussen de bewindspersoon en het parlement als het gaat om het afleggen van publieke verantwoording.

De tijdelijke commissie geeft de leden in overweging om de regering te vragen de rechtsvorm van de Commissie van aanbevelingsexperts te verduidelijken en daarbij te reflecteren op de ministeriële verantwoordelijkheid.

De hiervoor genoemde punten kunnen betrokken worden bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel.

De voorzitter van de tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing,
Bushoff

De griffier van de tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing,
Kling