

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3302

Vragen van de leden **Ziengs** (VVD), **Gesthuizen** (SP), **Agnes Mulder** (CDA) en **Verhoeven** (D66) aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over *de aanbesteding van boekscanners en de digitalisering van rijksarchieven door het Nationaal Archief* (ingezonden 10 augustus 2015).

Antwoord van Minister **Bussemaker** (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) (ontvangen 7 september 2015)

Vraag 1

Is het waar dat u in antwoord op eerdere vragen d.d. 21 april 2015¹ met de tekst «Er is geen sprake van het in bruikleen geven aan de Belastingdienst» verkeerd heeft geantwoord?» Zo nee, hoe kan het dan dat er in het aanbestedingsdocument² staat dat er sprake is van bruikleen?

Antwoord 1

Zoals ik eerder op 21 april jl. aan u heb geantwoord, is er geen sprake van het in bruikleen geven van de boekscanners aan de Belastingdienst, maar zijn deze na de inkoop eigendom van de Staat. De formulering in het aanbestedingsdocument d.d. 21-10-2014 is op dit punt helaas ongelukkig.

Vraag 2

Verschillen u en de Commissie van Aanbestedingsexperts nog steeds van mening over de regels die gelden wanneer de Staat inkoop op de markt, en over de voorwaarden waarop de Staat als rechtspersoon binnen zijn eigen organisatie werkzaamheden kan laten uitvoeren? Zo ja, wat betekent dit verschil van mening over de bruikbaarheid van de aanbestedingsregelgeving? Vindt u het wenselijk dat regelgeving voor meerdere interpretaties vatbaar is?

Antwoord 2

Er is geen verschil van mening dat de aanbestedingsregels van toepassing zijn, wanneer de Staat inkoop op de markt. Het gaat in deze zaak om de vraag of de Staat als rechtspersoon binnen de eigen organisatie werkzaamheden kan laten uitvoeren zonder dat de aanbestedingsregels daarop van toepassing zijn.

¹ Vragen van de leden Ziengs en Rutte (beiden VVD) aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de aanbesteding van boekscanners en de digitalisering van rijksarchieven door het Nationaal Archief, Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2014–2015, nr. 2020

² Openbare Europese aanbesteding boekscanners, IUC 14–007, datum 21-10-2014

Ook eerder is in een overleg met uw Kamer reeds aangegeven dat het kabinet van mening verschilt met de Commissie van Aanbestedingsexperts. Het kabinet is van mening dat de overheid gerechtigd is om dit eigen werk door eigen mensen te laten doen.³ Er is in deze zaak dan ook geen aanleiding tot het innemen van een ander standpunt dan zoals verwoord in de beantwoording van de Kamervragen en mijn reactie op de motie.⁴ Voorts wijs ik u in dit verband op een aantal publicaties dat mijn standpunt ondersteunt.⁵ Het is niet ongebruikelijk dat er verschillende interpretaties zijn van regelgeving. In zo'n geval is het aan de rechter om de regelgeving uit te leggen. Het feit dat er een geschil is over de toepasselijkheid van de Aanbestedingswet 2012 maakt de wet niet minder bruikbaar.

Vraag 3

Hoe beoordeelt u de belangrijkste conclusies van het onderzoek van het Public Procurement Research Centre van de Universiteit Utrecht, waarin een verdere juridische onderbouwing wordt gegeven van het begrip «zelfvoorziening» in het aanbestedingsrecht, en het begrip «Staat» zoals opgenomen in de Aanbestedingswet 2012?

Antwoord 3

Uit nadere informatie is gebleken, dat het onderzoek met de conclusies waarnaar de vraag verwijst nog niet beschikbaar is. Beantwoording van deze vraag zal plaats kunnen vinden, zodra het kabinet kennis heeft kunnen nemen van het bewuste rapport en de gevolgtrekkingen.

Vraag 4

Als het juridisch al juist zou zijn dat, zoals u stelt, overheden vrij zijn om te beslissen of activiteiten ten behoeve van de eigen overheidsorganisatie worden uitbesteed aan derden, dan wel in eigen beheer worden uitgevoerd, waarom legt u dan het verzoek van de Kamer om de inbestedingsplannen terug te draaien en u in te spannen voor een eerlijke en transparante aanbestedingsprocedure voor digitaliseringswerkzaamheden naast zich neer?

Antwoord 4

Na alle voorbereiding sinds 2014 kan in dit najaar een begin met de geplande werkzaamheden worden gemaakt. Het behoort tot mijn verantwoordelijkheid om de nu op handen zijnde start af te wegen tegen het verzoek van uw Kamer om de inbesteding terug te draaien. De verschillende elementen die onderdeel uitmaken van mijn afweging licht ik hierna nader toe. Naar mijn overtuiging dienen wij met de digitalisering en ontsluiting van de rijkscollecties een maatschappelijk belang. Door de digitalisering maakt het Nationaal Archief de archiefcollecties beter toegankelijk, wordt hergebruik van informatie gestimuleerd en worden mogelijkheden gecreëerd tot het combineren van de archiefinformatie met die uit andere bronnen. De wijze van uitvoering waarbij het Rijk gebruikmaakt van shared services is geoorloofd en beproefd, een uitgangspunt dat ook is vastgelegd in het Regeerakkoord.⁶ Binnen het concern Rijk is elk organisatieonderdeel van de rijksdienst flexibel inzetbaar en beschikbaar om werkzaamheden te verrichten voor andere onderdelen binnen de rijksdienst, zoals de Minister voor Wonen en Rijksdienst aan uw Kamer uiteen heeft gezet.⁷ Voorbeelden van interne dienstverlening binnen de rijksoverheid zijn afgezien van de onderhavige scandiensten te vinden op het terrein van salarisadministratie en personeelszaken (P-Direkt; Expertisecentrum Organisatie en Personeel, BZK), gezamenlijke inkoop (Inkoop Uitvoerings Centra, diverse ministeries), werkplekbeheer

³ VAO Ondernemen en Gastvrijheidseconomie d.d. 01-04-15, stenogram kenmerk 2015D14436 d.d. 17-04-15.

⁴ Aangangsel Handelingen, vergaderjaar 2014–2015, nr. 2020. Kamerstukken 31 490, nummer 178.

⁵ Opdrachtverlening binnen de Staat, annotatie bij advies 198 van de Aanbestedingsexperts, Mr. J.F. van Nouhuys, Tijdschrift Aanbestedingsrecht, nr. 3 juni 2015. Commentaar op de annotatie van mr. J.F. van Nouhuys bij advies 198 van de Commissie van Aanbestedingsexperts (met naschrift van Nouhuys), door mr. A. Fischer-Braams, Tijdschrift Aanbestedingsrecht, nr. 4, 2015.

⁶ Alle ministeries en ZBO's nemen deel aan rijksbrede shared services onder meer op het gebied van bedrijfsvoering, Bruggen Slaan, 29-10-2012, p. 41.

⁷ Vergaderjaar 2012–2013, Kamerstukken 31 490, nr. 119, Hervormingsagenda Rijksdienst.

en ICT-diensten, documentdiensten (Doc-Direkt, BZK), facilitaire dienstverlening (FMHaaglanden, BZK) en incassodiensten van het Centraal Justitieel Incassobureau (V&J), deze laatste voor onder meer de Dienst Uitvoering Onderwijs en het Zorginstituut Nederland. Tevens is het een goede en te verdedigen zaak dat met de digitalisering van de rijkscollecties binnen diezelfde rijksoverheid werk met werk gemaakt wordt, zoals ook het Regeerakkoord spreekt van het belang van een baanperspectief bij het Rijk. Terugdraaien van de inbesteding van de werkzaamheden, zoals de motie vraagt, leidt tot een verdere vertraging van, naar verwachting, minimaal een jaar. Eenmalige investeringen voor het inrichten van het scanproces moeten dan worden afgeschreven. Er zullen extra kosten zijn voor transport en logistiek. Voor het aanbestedingsproces zelf is het nodig een nieuwe begroting op te stellen en middelen te reserveren. In totaal zal het terugdraaien van de afspraken met de Belastingdienst en het herinrichten van het digitaliseringsproces leiden tot een eenmalige extra kostenpost van naar schatting € 0,75 mln.

Zoals ik in mijn beantwoording van de Kamervragen en de reactie op de motie aan uw Kamer uiteenzette, is bij de keuze voor inbesteding van de werkzaamheden voor het Nationaal Archief bij de Belastingdienst niet over één nacht ijs gegaan. De businesscase is gebaseerd op een goede verhouding tussen prijs en kwaliteit en afspraken over maatwerk. De positieve samenwerking tussen het Nationaal Archief en de Belastingdienst op het terrein van digitalisering is niet nieuw en dateert al van enige jaren terug. Hoewel in beginsel niet onmogelijk, is een positieve businesscase als er nu is voor inbesteding van de werkzaamheden langs de weg van aanbesteding niet zomaar te realiseren. Omdat de collecties divers van locatie, aard, omvang en afmeting zijn en deze aspecten niet altijd tevoren bij de archiefdiensten volledig bekend zijn, vergt een aanbestedingstraject ook uit dat oogpunt veel voorbereiding en nazorg.

Dit laatste zet ik graag nader uiteen. Bij de bestaande raamovereenkomsten van het Nationaal Archief met marktpartijen is digitalisering gekoppeld aan het type archiefstuk binnen een archief (negatieven, grote formaten, foto's, microfilms en archieven). Een en hetzelfde archief kan verschillende typen archiefstukken bevatten. Bij het werken volgens deze overeenkomsten zouden archieven afhankelijk van het type archiefstuk moeten worden opgesplitst om te kunnen worden gedigitaliseerd door verschillende partijen en na afloop weer moeten worden hersteld. Dit proces is logistiek complex en foutgevoelig en brengt extra kosten en risico's met zich mee.

Voorgaande elementen maken deel uit van mijn afweging. Op grond hiervan is in mijn ogen een verder uitstel van de digitalisering van de rijkscollecties onnodig en evenmin wenselijk.

Vraag 5

Hoe verhouden uw inbestedingsplannen zich tot het negeren van het oordeel en de expertise van de Commissie van Aanbestedingsexperts, het naast u neerleggen van een met ruime meerderheid aangenomen motie in de Kamer⁸, en het doorzetten van uw eigen plannen en die van het Nationaal Archief, met de kabinetsbrief van 11 oktober 2013⁹, waarin helder wordt geschreven: «binnen het Rijk wordt geen uitbreiding met scanfaciliteiten meer toegestaan»?

Antwoord 5

De passage in de aangehaalde kabinetsbrief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst houdt in dat grootschalige scanactiviteiten binnen het Rijk dienen te worden uitgevoerd bij één van de drie genoemde scanstraten van de ministeries van BZK, V&J en de Belastingdienst. De voorgenomen inbesteding en uitvoering van de digitaliseringswerkzaamheden ten behoeve van de rijkscollecties dienen derhalve binnen een van deze drie faciliteiten plaats te vinden. Op de onjuiste aanname van de Commissie van Aanbestedingsexperts wees ik eerder onder vraag 2.

⁸ Kamerstuk 32 637, nr. 178

⁹ Kamerstuk 31 490, nr.134

Vraag 6

Bent u bereid dit keer rechtstreeks te beantwoorden of u het digitaliseren van archieven een taak vindt van de Belastingdienst?¹⁰ Zo ja, vindt u dit een taak van of voor de Belastingdienst?

Antwoord 6

Het digitaliseren van documenten en stukken is te beschouwen als onderdeel van het primaire werkproces van de Belastingdienst. Het is daarmee een van diens taken, die worden uitgevoerd door het Centrum voor Facilitaire Dienstverlening (B/CFD). De afdeling Centrale Invoer in Heerlen, onderdeel van B/CFD, is een van de drie aangewezen scanstraten die de gehele rijksoverheid ten dienste staan. Op grond van die aanwijzing kan ook het scannen van archiefmateriaal tot de taken van de Belastingdienst behoren. Behalve aan het Nationaal Archief verleent de Belastingdienst, afdeling Centrale Invoer, momenteel scandiensten aan de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (OCW), het CIBG (VWS), de Inspectie voor de Gezondheidszorg (VWS) en de Kiesraad (BZK).

Vraag 7

Deelt u de mening dat het een vreemde gang van zaken is dat de Belastingdienst, naast de uitvoering van haar kerntaak – het innen van belastingen –, ook in staat wordt gesteld om diezelfde bedrijven van wie ze belasting int te beconcurreren met, in dit geval, digitaliseringswerkzaamheden?

Antwoord 7

Zoals ik in mijn eerdere beantwoording van de Kamervragen heb aangegeven, is van concurrentie met derden geen sprake indien de rijksoverheid zelf voorziet in bepaalde goederen of diensten die zij nodig heeft en het aanbieden van die goederen en diensten uitsluitend binnen de rechtspersoon de Staat geschiedt. Zie ook het antwoord onder vraag 4.

Vraag 8

Op welke exacte datum is de aanbesteding van de 16 boekscanners gegund?

Antwoord 8

Op 16 januari 2015 is de opdracht voor de boekscanners inclusief additionele diensten en ondersteuning gegund. In de hierop volgende zogeheten Alcatel-periode van 20 dagen is geen gebruik gemaakt van de gelegenheid om op te komen tegen deze gunningsbeslissing. Hiermee is de gunning definitief geworden. Op 24 juni 2015 is de aankondiging van de gegunde opdracht op TenderNed geplaatst.

Vraag 9

Hoe heeft u kunnen beoordelen of er sprake is van een marktconforme prijs – een vereiste die u in uw brief van 23 juni 2015¹¹ zelf poneert – zonder bij marktpartijen op te vragen wat hun prijs zou zijn? Kunt u de betreffende afweging over de te kiezen uitvoeringsvorm uiteenzetten, en uw stelling over «een positieve businesscase» verklaren, als er niet eens is geïnformeerd bij de marktpartijen?

Antwoord 9

Het Nationaal Archief beschikt door de bestaande raamovereenkomsten alsmede verschillende digitaliseringsprojecten zoals Metamorfoze, Beelden voor de Toekomst en Gemeenschappelijk Cultureel Erfgoed (GCE) over voldoende actuele marktkennis en expertise, op grond waarvan het een goede inschatting kan maken van wat als marktconform mag gelden. Deze informatie en expertise is betrokken bij het opstellen van de businesscase tot investering.

¹⁰ Aangangsel Handelingen, vergaderjaar 2014–2015, nr. 2020, vraag en antwoord 5

¹¹ Kamerstuk 31 490, nr. 178

Vraag 10

Is het waar dat als de digitalisering van het Rijksarchief zou worden gerealiseerd via openbare aanbestedingen en gunningen aan marktpartijen, het Nationaal Archief niet zelf de kosten had hoeven maken voor de aanschaf van de scanapparatuur? Hoe verhoudt dit zich tot de businesscase?

Antwoord 10

Indien de digitaliseringswerkzaamheden ten behoeve van de rijkscollectie zouden worden aanbesteed, ligt het niet voor de hand dat het Rijk zelf de benodigde apparatuur zou aanschaffen. Daar staat tegenover dat de kosten voor het gebruik, onderhoud en afschrijving van apparatuur in dat geval door marktpartijen worden verdisconteerd in de kostprijs per scan. Zoals ik in mijn reactie op de motie echter aangaf, bestaat de businesscase uit meer dan het element prijs. Daar komt bij dat de door aanbesteding aangeschafte scanapparatuur eigendom is geworden van de Staat en binnen het gehele concern Rijk gebruikt kan worden.

Vraag 11

Waarom schrijft u in uw brief van 23 juni 2015¹² dat in het geval dat de werkzaamheden niet worden inbesteed bij de Belastingdienst, maar openbaar aanbesteed bij marktpartijen, zoals de eerdergenoemde motie voorstelt, de rijkscollectie bij het Nationaal Archief moet worden geanalyseerd? Impliceert u hiermee dat wanneer de digitaliseringswerkzaamheden zouden worden inbesteed, een analyse van de rijkscollectie niet nodig is?

Antwoord 11

Ja, bij inbesteding is nadere analyse van het deel van de rijkscollectie dat voor digitalisering in aanmerking komt niet nodig. Bij aanbesteding had het Nationaal Archief gebruik moeten maken van de bestaande raamovereenkomsten, waarbij digitalisering is gekoppeld aan het type archiefstuk. Zie voorts het antwoord onder vraag 4.

Vraag 12

Indien het antwoord op vraag 11 bevestigend is, hoe verklaart u dan dat circa 70% van het in te besteden budget geldt ter dekking van kosten van voorbereiding en verwerking die door het Nationaal Archief zelf worden gemaakt?

Antwoord 12

De 70% van het budget bij inbesteding is bedoeld voor voorbereidende werkzaamheden en begeleiding door en bij het Nationaal Archief. Deze voorbereidende werkzaamheden zijn onder alle omstandigheden noodzakelijk en bestaan uit onder meer logistieke organisatie, selectie van archieven, transport, gereedmaken van documenten, toekennen van metadata en kwaliteitscontrole van de scans.

Vraag 13

Indien het antwoord op vraag 11 ontkennend is, waarom gebruikt u dit dan als argument vóór inbesteding?

Antwoord 13

Zie de beantwoording onder vraag 11.

Vraag 14

Hou verhouden de cijfers uit uw antwoord op eerdere vragen d.d. 21 april 2015 waarin u een bedrag van € 7 miljoen opvoert voor de digitaliseringswerkzaamheden voor de periode van eind 2013 t/m 2015¹³ zich met de cijfers in de passage uit uw eerdergenoemde brief van 23 juni 2015, waarin een bedrag van € 5 miljoen wordt genoemd¹⁴? Welk van de twee bedragen is juist?

¹² Kamerstuk 31 490, nr. 178

¹³ Aangangsel Handelingen, vergaderjaar 2014–2015, nr. 2020, antwoord 15

¹⁴ Kamerstuk 31 490, nr. 178

Antwoord 14

Beide bedragen zijn juist. Voor de digitaliseringswerkzaamheden is voor de periode van eind 2013 t/m 2015 binnen het programma DTR € 7 mln. gereserveerd. Voor de jaren na 2015 is er binnen het programma DTR structureel € 5 mln. opgenomen.

Vraag 15

Is de Belastingdienst voornemens de scanwerkzaamheden en het noodzakelijke werk daaromheen uit te laten voeren? Zou dat eigen personeel van de Belastingdienst betreffen? Of wil de Belastingdienst personeel aantrekken via bijvoorbeeld uitzend- en/of payrollconstructies?

Antwoord 15

De voorgenomen scanwerkzaamheden zullen voornamelijk worden uitgevoerd door personeel dat binnen de Belastingdienst tijdelijk of permanent in dienst is. De Belastingdienst maakt geen gebruik van payroll-constructies.

Vraag 16

Realiseert u zich dat er bedrijven zijn die hebben geïnvesteerd in onder meer scanapparatuur, om te kunnen voldoen aan de aanbestedingseisen van de overheid bij scanopdrachten?

Antwoord 16

Ik realiseer mij dat de markt inspeelt op de vraag van de overheid. Er is echter nooit sprake van geweest dat ook de digitalisering van de rijkscollecties als onderdeel van het programma Digitale Taken Rijksarchieven (DTR) openbaar zou worden aanbesteed.

Vraag 17

Hoe kunt u in de beantwoording van 21 april jl. op de eerdere vragen¹⁵ beweren dat het belang van het midden- en kleinbedrijf geenszins ter discussie staat, als u uw investeringsplannen tegen de wens van de Kamer, en lijnrecht tegen het oordeel van de Commissie van Aanbestedingsexperts in toch doorzet, met als gevolg banenverlies bij het midden- en kleinbedrijf?

Antwoord 17

Zoals ik in mijn beantwoording van de Kamervragen d.d. 21 april jl. en mijn reactie op de motie d.d. 23 juni jl. aangaf, is het kabinetsbeleid gericht op een goede balans tussen enerzijds het belang van een kleinere, slagvaardige en efficiënte overheid alsmede het belang van goed en sociaal werkgeverschap en anderzijds de belangen van de markt. Van een zwart-wittegenstelling voor of tegen de markt is geen sprake. Een dergelijke tegenstelling doet evenmin recht aan de belangenafweging die van geval tot geval aan een beslissing tot in- of aanbesteden voorafgaat.

Bovendien is er bij die beslissingen ruimte voor een meersporenaanpak. Bij investering is meestal sprake van gelijktijdige inkoop van goederen of diensten op de markt. In het onderhavige geval is de benodigde scanapparatuur openbaar Europees aanbesteed. Buiten het programma DTR besteedt het Nationaal Archief digitaliseringsopdrachten ook openbaar aan. Zie voorts het antwoord onder vragen 2 en 16.

Vraag 18

Kunt u deze vragen uiterlijk vrijdag 4 september beantwoorden, zodat de antwoorden kunnen worden betrokken bij het plenaire debat over dit onderwerp dat waarschijnlijk plaatsvindt in september?

Antwoord 18

Ja.

Vraag 19

Zou u deze vragen zoveel mogelijk afzonderlijk willen beantwoorden?

¹⁵ Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2014–2015, nr. 2020, vraag en antwoord 16

Antwoord 19
Ja.