

Vergaderjaar 2006–2007

31 066

Belastingdienst

Nr. 10

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 september 2007

In een artikel in NRC Handelsblad van 11 augustus jl. wordt melding gemaakt van het feit dat de Belastingdienst bij het aanbesteden van zijn ICT-voorzieningen in een aantal gevallen Europese aanbestedingsrichtlijnen niet heeft nageleefd.

Het beeld kan ontstaan dat de Belastingdienst bij het aangaan van contracten met leveranciers aanbestedingsregels stelselmatig niet volgt. Dit beeld is onjuist. Vooruitlopend op kamervragen die hierover zijn gesteld hecht ik er waarde aan de situatie te beschrijven en te nemen beslissingen toe te lichten.

Dit neemt niet weg dat in een aantal gevallen de aanbestedingsregels niet (goed) zijn nageleefd. Ook dit wordt toegelicht. Daarbij ga ik afzonderlijk in op de relatie tussen IBM en de Belastingdienst en wat hierover in NRC Handelsblad is geschreven. Tot slot noem ik de maatregelen die de Belastingdienst zal treffen om te bewerkstelligen dat de aanbestedingsregels worden nagekomen.

Naleving van Europese aanbestedingsregels

Jaarlijks controleert de departementale accountantsdienst (AdF) de rechtmatigheid van de inkoop. In het verleden heeft deze controle een aantal gevallen opgeleverd waarin de regels niet zijn gevolgd. Vanuit de optiek van de rechtmatigheid werden de tolerantiegrenzen nooit overschreden. Over 2006 heeft de Algemene Rekenkamer in vervolg op de rapportage van de AdF geconstateerd dat de Belastingdienst onvoldoende aandacht heeft gehad voor de Europese aanbestedingsregels. Bij opdrachten met een waarde van in totaal € 11 mln. was sprake van onrechtmatige aanbesteding. Bij opdrachten met een waarde van in totaal € 48,5 mln. was de rechtmatigheid onzeker. In reactie op deze bevindingen heb ik in het Beheersverslag en tijdens een wetgevingsoverleg van 12 juni jl. toegezegd dat naleving van de regels in de toekomst strikt wordt bewaakt. Hier kom ik later in deze brief op terug.

Naar aanleiding van de berichtgeving over naleving van de Europese aanbestedingsregels heb ik de Belastingdienst gevraagd een aanvullende interne inventarisatie uit te voeren van gevallen waarin de aanbestedingsregels (mogelijk) niet zijn nageleefd. De inventarisatie is naar eer en geweten uitgevoerd. Desondanks sluit ik het niet uit dat, gezien de omvang van de Belastingdienst en de termijn waarbinnen de inventarisatie heeft plaatsgevonden, een enkele aanbesteding over het hoofd is gezien. Voor zover dit het geval is, gaat het echter niet om substantiële aantallen en zal het beeld niet noemenswaardig veranderen. Uit de inventarisatie komt het volgende beeld.

	2004	2005	2006	2007*
Totale inkoopwaarde (x € 1 000,-)	634 000	933 000	1 002 000	617 000
Gevalen waarin regels niet zijn nageleefd	27	44	53	26
Totale contractwaarde (x € 1 000,-)	11 851	28 540	29 349	9 260

* 2007 t/m juli

Bij de cijfers over 2006 heb ik niet de verlenging van het ESSO-contract met IBM ter grootte van circa 60 mln. opgenomen; daarop kom ik later in deze brief terug.

De tabel bevestigt dat, hetgeen ook door de accountantsdienst is geconstateerd, in verreweg de meeste gevallen de regels worden nageleefd. In een aantal gevallen worden de regels niet gevolgd. De oorzaken daarvan zijn verschillend. Ik teken daarbij aan dat de regelgeving over aanbestedingen complex is en (enige) ruimte tot interpretatie geeft. Vaak is sprake van (deel)opdrachten die in de loop van de tijd tot overschrijding van de aanbestedingsdrempel leiden. Soms blijkt het moeilijk om vooraf de waarde van af te nemen diensten te bepalen en valt het inkoopvolume onverwacht hoger uit dan voorzien. In een beperkt aantal gevallen is sprake geweest van onvoldoende deskundigheid.

De cijfers uit de tabel staven dat de Belastingdienst hecht aan een professioneel en zorgvuldig inkoopbeleid. De Belastingdienst werkt daarbij volgens de uitgangspunten die zijn vastgelegd in het inkoopbeleidsplan van Financiën (maart 2005). Een van deze uitgangspunten is dat waar mogelijk gebruik wordt gemaakt van centraal afgesloten mantelcontracten. Toepassing van dit uitgangspunt borgt in belangrijke mate dat opdrachten ook volgens de aanbestedingsregels verlopen. Vorig jaar heeft de Belastingdienst voor de aanbesteding van een oplossing voor het invorderingsproces de prijs voor de beste Europese ict-aanbesteding in de wacht gesleept. En in het kader van het project PIA (Professioneel Inkopen en Aanbesteden) heeft de Belastingdienst een rijksbrede opdracht voor het perceel post Europees aanbesteed, waarmee besparingen voor de overheid zijn gerealiseerd.

Relatie tussen IBM en de Belastingdienst

Ten aanzien van de relatie tussen IBM en de Belastingdienst en contracten met IBM, die het hoofdbestanddeel uitmaken van het krantenartikel, merk ik het volgende op.

In 1999 is een zogeheten Enterprise Software and Service Options (ESSO) contract met IBM gesloten. Deze overeenkomst voorziet primair in de huur en het onderhoud van software waar de Belastingdienst gebruik van maakt. Na 1999 is het contract twee keer verlengd, in 2003 en in 2006. Tevens is de overeenkomst een aantal keer uitgebreid. Bij de totstandkoming van het contract en de contractverleningen zijn de Europese

aanbestedingsregels niet juist toegepast. De gunningen hadden ten minste gemeld moeten worden.

De destijds gemaakte keuze voor IBM-producten komt vooral voort uit toenmalige strategische architectuurkeuzes van de Belastingdienst voor een aantal processen, waaronder de interne communicatie van de Belastingdienst en de besturing van het ontwikkelproces. Bij deze keuzes heeft zwaar gewogen dat voor een organisatie als de Belastingdienst het waarborgen van de continuïteit van (primaire) processen van vitaal belang is. Gezien de massaliteit en complexiteit van de processen worden hoge eisen gesteld aan producten en leveranciers. IBM was gelet op de op dat moment van toepassing zijnde context en architectuuruitgangspunten één van de weinige leveranciers die het gevraagde kon leveren binnen de gestelde eisen.

Eenmaal gemaakte en geïmplementeerde architectuurkeuzes zijn in sterke mate bepalend voor de te gebruiken software en het onderhoud daarvan. De IBM software is nauw verweven met de ict-architectuur en op dit moment noodzakelijk om de Belastingdienstprocessen te kunnen draaien. Dergelijke keuzes werken altijd door op de lange termijn. Migratie naar nieuwe architecturen is een zeer complexe, kostbare en risicovolle operatie. Uiteindelijk is dit wel de weg die de Belastingdienst nu inslaat in het kader van de vereenvoudigingsoperatie. Daarover later meer.

De verlenging en uitbreiding van de ESSO overeenkomsten met IBM moet in het licht van het bovenstaande gezien worden. In een complexe omgeving, waarin het aantal grote systemen voortdurend groeide is voortgebordurd op de bestaande architecturen en systemen en op de expertise en dienstverlening van IBM. Langs die weg konden nieuwe systemen op tijd, geïntegreerd in het bestaande systemenlandschap, opgeleverd worden.

De dilemma's waarvoor de Belastingdienst stond zijn niet onbekend; de aanbestedingsregels zijn in dat verband niet altijd goed te verenigen met de noden in complexe automatiseringssituaties. De constatering moet echter zijn dat de geldende regels niet juist zijn toegepast. Dat betekent niet dat er gemakzuchtig zou zijn gehandeld, zoals in het krantenartikel wordt gesuggereerd.

Hier en daar is gesuggereerd dat de Belastingdienst door de wijze van contracteren duurder uit is geweest dan wanneer de aanbestedingsregels correct waren nageleefd. Ik stel voorop dat de aanbestedingsregels tot doel hebben eerlijke concurrentie te bevorderen en bevoordeling van de ene leverancier boven de andere te voorkomen. Ze hebben niet tot doel voor de aanbesteder persé tot de goedkoopste oplossing te komen. Het gaat om een goede prijs/kwaliteit verhouding. Ten aanzien van het contract met IBM is sprake van een voor beide partijen bedrijfseconomisch aantrekkelijke contractvorm: de combinatie van af te nemen voorzieningen is voor de aanbesteder goedkoper dan het totaalbedrag van alle aparte voorzieningen bij elkaar opgeteld; bovendien biedt het contract de leverancier de zekerheid van een langjarige relatie (in dit geval drie jaar) met een gegarandeerde afname van diensten. Hij is bereid tegenover die zekerheid een substantiële financiële tegenprestatie te bieden. Andersluidende passages uit interne stukken van de Belastingdienst moeten worden gezien in het licht van discussies binnen het onderdeel B/CICT over intern ontwerpen en bouwen of uitbesteden; ze gaan niet over vergelijking van het prijsniveau van IBM met een andere externe leverancier.

Maatregelen

In vervolg op de bevindingen van de accountantsdienst en de Algemene Rekenkamer heb ik de Belastingdienst gevraagd de volgende maatregelen te treffen:

- 1) In de huidige situatie kent de Belastingdienst drie aanbestedende dienstonderdelen, de facilitaire bedrijven B/CICT, B/CFD en B/CKC. Ten behoeve van een sterkere inkoopfunctie en een betere regie en coördinatie worden de inkooporganisaties van deze dienstonderdelen bestuurlijk samengevoegd en ondergebracht bij het B/CFD.
- 2) Tegelijkertijd wordt de bestaande beleidslijn dat dienstonderdelen niet zelfstandig mogen inkopen nog strakker aangehaald. Inkopen moeten lopen via het organisatieonderdeel dat verstand heeft van inkopen, van de markt en van de regelgeving.

Eerder in de brief wees ik al op de gevolgen van de vereenvoudigingsoperatie.

In mijn brief van 8 juni 2007 (TK 31 066, nr. 2) over het plan van aanpak vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst heb ik in het onderdeel «vereenvoudigingsoperatie toekomstige organisatie» een tweede fase beschreven waarin de Belastingdienst fundamentele wijzigingen aanbrengt in de procesinrichting. Kernwoorden daarbij zijn: genericiteit en generieke componenten, bedrijfsfuncties, marktoplossingen en open standaarden. Deze wijzigingen zullen ook een majeure invloed hebben op de klant-/leveranciersrelaties van de Belastingdienst. De ontkoppeling van gegevens en applicaties en de complexiteitsreductie in de geautomatiseerde ondersteuning van de Belastingdienst zullen het mogelijk maken om marktoplossingen aan te schaffen voor de noodzakelijke voorzieningen. Omdat sprake is van generieke componenten kan van geval tot geval worden bekeken welke voorziening van welke leverancier het beste kan worden aangeschaft. Voor een verwevenheid tussen een organisatie en een leverancier bestaat dan veel minder aanleiding.

De staatsecretaris van Financiën,
J. C. de Jager