

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 XVIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2008

Nr. 73

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 september 2008

Tijdens de vaststelling van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie voor het jaar 2008 heeft uw Kamer in relatie tot het rapport van de Algemene Rekenkamer «Leren van parlementair onderzoek» de motie van de leden Van der Staaij en Depla, Kamerstuk 31 200 XVIII, nr. 38 aangenomen.

In de motie wordt de regering verzocht invulling te geven aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op een onderzoek naar de uitwerking van uitkomsten van parlementaire onderzoeken op ministeries waaronder de parlementaire enquête Bouwnijverheid.

In mijn brief van 10 juni 2008, Kamerstuk 31 200 XVIII, nr. 66, over de aanbesteding van de ministeries van Justitie en BZK, heb ik uw Kamer toegezegd u vóór Prinsjesdag te informeren over de uitvoering van de motie Van der Staaij en Depla.

Daarnaast heb ik tijdens het overleg met de algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie op 12 juni jl. toegezegd u tegelijkertijd met de uitvoering van deze motie gedetailleerd te informeren over een aantal afgehandelde aanbestedingstrajecten met één aanbieder. Ook heb ik uw Kamer in het VAO op 3 juli 2008 toegezegd in het kader van de aanbestedingsstrategie van de Rijksgebouwendienst specifiek in te zullen gaan op de situatie van het Rijksmuseum.

Met deze brief informeer ik u over de uitvoering van de voornoemde motie en geef ik gevolg aan de toezegging die ik op 3 juli heb gedaan. Bij mijn toezegging van 12 juni merk ik op dat met het in openbaarheid brengen ervan de positie van de rijksoverheid in lopende en toekomstige aanbestedingen kan worden geschaad door mogelijk strategisch handelen van de markt. Om die reden heb ik ervoor gekozen u daarover gelijktijdig in een separate, vertrouwelijke brief te informeren¹.

¹ Ter vertrouwelijke inzage gelegd, **alleen voor de leden**, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1 Conclusie en aanbevelingen Algemene Rekenkamer

In het rapport van de Algemene Rekenkamer «Leren van parlementair onderzoek» van 2 oktober 2007 is geconcludeerd dat de parlementaire enquête Bouwnijverheid heeft geleid tot beter inzicht in de omvang van de onregelmatigheden in de bouwnijverheidsector. Voorts heeft de Algemene Rekenkamer geconcludeerd dat de onderkenning van het probleem zijn weerslag heeft gevonden in het Aanbestedingsreglement Werken (ARW), maar dat de innovatie in de bouwsector daarbij is achtergebleven. Daarnaast concludeert de Algemene Rekenkamer dat er bij de onderzochte departementen (VROM, VenW en EZ) veel in gang is gezet op het gebied van organisatie- en cultuurveranderingen, maar dat de Rijksgebouwendienst nog niet beschikt over een aanbestedingsstrategie en dat de alertheid op signalen van onregelmatigheden bij onder meer deze dienst nog niet groot is.

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van deze conclusies de volgende aanbevelingen gedaan:

- *Evalueer en verhoog de alertheid op signalen van marktverdeling* door periodiek de eigen aanbestedingsresultaten te analyseren op signalen van marktverdeling en standaard gebruik te maken van de bevoegdheid om enveloppen met inschrijfbegrotingen te openen.
- *Intensiveer de professionalisering van aanbestedende diensten* door bij complexe projecten standaard een marktanalyse uit te voeren. De Rijksgebouwendienst en overige aanbestedende diensten zouden verder een aanbestedingsstrategie kunnen ontwikkelen op basis waarvan keuzes kunnen worden gemaakt op het punt van aanbestedingswijze, gunningscriterium, contractvorm en contractgrootte.
- *Besteed aandacht aan de nazorg bij vermoedens van onregelmatigheden* door de NMa de aanbestedende diensten op de hoogte te laten houden van de eventuele vervolgacties van de NMa.

2 Motie van der Staaij en Depla

Deze motie luidt (zie Kamerstuk 31 200 XVIII, nr. 38):

«De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende, dat uit het rapport van de Algemene Rekenkamer Leren van parlementair onderzoek blijkt dat de Rijksgebouwendienst nog niet alle aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid uitgevoerd heeft;

constaterende, dat volgens dit rapport de Rijksgebouwendienst nog geen aanbestedingsstrategie heeft en de alertheid op signalen van onregelmatigheden bij deze dienst nog niet erg groot is;

overwegende, dat de minister voor Wonen, Wijken en Integratie heeft aangegeven dat inmiddels een vernieuwingsslag is begonnen;

verzoekt de regering onverkort en voortvarend invulling te geven aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer om de alertheid op signalen van marktverdeling te vergroten, de professionalisering van aanbesteding te versterken en meer aandacht te besteden aan de «nazorg» bij vermoedens van onregelmatigheden en de Kamer medio 2008 te informeren over de daartoe ondernomen activiteiten en behaalde resultaten,

en gaat over tot de orde van de dag.

3 Alertheid op signalen van marktverdeling

In het kader van de eerste aanbeveling van de Algemene Rekenkamer, het vergroten van de alertheid op signalen van marktverdeling, kan ik u meedelen dat de Rijksgebouwendienst verschillende stappen heeft gezet en resultaten heeft geboekt. Er is daarbij gewerkt aan het gericht en systematisch analyseren van aanbestedingsresultaten, hetgeen heeft geresulteerd (zoals hierna uiteengezet) in diverse eigen onderzoeken en in overleg met de NMa. Ook zijn organisatorische maatregelen genomen, waaronder het inrichten van meldpunten en het ontwikkelen van gedragscodes. In deze paragraaf ga ik daar nader op in.

3.1 Onderzoeken

Analyse aanbestedingsresultaten op signalen van marktverdeling

In overleg met de NMa zijn de criteria bepaald waar vooral op moet worden gelet. In elk geval wordt gerapporteerd aan de hand van:

- a. een analyse van de aanbestedingen waarbij ondernemingen zich uit de aanbestedingsprocedure terugtrekken;
- b. een analyse van de aanbestedingen waarbij naar een samenspel van mogelijke signalen wordt gekeken; gelet wordt daarbij op terugtrekking, een groot verschil tussen raming en inschrijving en een groot verschil tussen de laagste en de opvolgende inschrijver.

Aan de NMa zijn op basis daarvan de volgende overzichten van aanbestedingen verstrekt:

- op basis van de analysemethode onder a. zijn in augustus 2006 en november 2007 de analyses van de aanbestedingen over de daaraan voorafgaande 12 maanden verstrekt;
- in mei 2007 en mei 2008 zijn op basis van de analysemethode onder b. de analyses van de aanbestedingen over de daaraan voorafgaande 12 maanden verstrekt.

Uit deze analyses komt naar voren dat bij ongeveer 5 à 10% van alle aanbestedingen van de Rijksgebouwendienst sprake is van aanbestedingen die vallen onder a. en minder dan 1% die vallen onder b. Het verstrekken van deze gegevens is inmiddels een standaardprocedure geworden. Het is vervolgens aan de NMa om te bepalen of deze analyses – eventueel gecombineerd met andere informatie – aanleiding zijn voor verder onderzoek.

Periodiek onderzoek terugtrekkingen

Naast analyses van aanbestedingsresultaten op signalen van marktwerking worden ook diepgaandere onderzoeken uitgevoerd. Bedrijven die zich in 2006 en 2007 hebben teruggetrokken uit aanbestedingen zijn door middel van een enquête benaderd om te achterhalen wat de redenen daartoe waren. Op die manier kan inzicht worden verkregen hoe de mededinging kan worden verbeterd. De terugtrekkingen hebben vooral als reden:

- te veel risico's in de ogen van betreffende bedrijven;
- te weinig capaciteit om het werk uit te voeren;
- te kleine kans op het verkrijgen van de opdracht.

Abnormaal lage inschrijvingen

Inschrijvingen van marktpartijen die voor de opdracht in aanmerking komen, worden beoordeeld door de bij het project betrokken deskundigen. Daarbij wordt de inschrijvingsbegroting van die partij gecontroleerd op afwijkingen van gebruikelijke uurtarieven en eenheidsprijzen. In

geval van «abnormaal lage inschrijvingen» wordt de procedure gehanteerd zoals die in het ARW (2005) is vermeld. Hierbij verzoekt de aanbesteder de inschrijver schriftelijk zijn inschrijving te verduidelijken. In beginsel zijn inschrijvers gehouden de opdracht uit te voeren voor het aangeboden bedrag. Wel kan het verstandig zijn om mogelijke vergissingen tijdig te signaleren opdat inschrijvers de juiste werkzaamheden zullen uitvoeren. Daarnaast dragen de beoordelingen van de inschrijvingen bij aan het alerter zijn op signalen van marktverdeling.

Openen enveloppen met inschrijvingsbegrotingen

Tot nu toe is door de Rijksgebouwendienst de lijn gehanteerd waarbij de inschrijver wordt verzocht een inschrijvings*biljet* in te vullen en te ondertekenen en daarop het bedrag te vermelden waarvoor de inschrijver het werk wil uitvoeren. Dit inschrijvings*biljet* dient in een envelop te worden ingediend. Daarnaast verzoekt de Rijksgebouwendienst de inschrijver in een aparte envelop de inschrijvings*begroting* in te dienen. In de laatste fase van het aanbestedingsproces worden alle enveloppen met de inschrijvings*biljetten* geopend. Van de inschrijver die voor de opdracht in aanmerking komt wordt tevens de envelop met de inschrijvings*begroting* geopend (zie hetgeen daarover in de vorige paragraaf is vermeld). De enveloppen met de inschrijvings*begrotingen* van de overige inschrijvers worden verzegeld en bewaard gedurende de opdracht. Mochten er signalen van onregelmatigheden worden geconstateerd, dan zijn die *inschrijvingsbegrotingen* beschikbaar voor nadere analyse. De Rijksgebouwendienst hanteert dus niet de lijn dat alle enveloppen met inschrijvingsbegrotingen moeten worden geopend. De reden hiervoor is dat uit de praktijk blijkt dat een analyse van inschrijvingsbegrotingen geen of onvoldoende signalen opleveren van onregelmatigheden. Aldus de gevolgde lijn.

Met het verschijnen van het TNS NIPO rapport «Cultuuromslag in de bouw» dat de NMa op 5 september 2008 heeft gepubliceerd is mij evenwel duidelijk geworden dat er weliswaar grote cultuurveranderingen in de bouwsector hebben plaatsgevonden, maar dat er nog steeds aanwijzingen zijn dat het maken van verboden prijsafspraken nog geen verleden tijd is. Ik heb daarom besloten, ondanks mijn overwegingen inzake het praktisch nut ervan, binnenkort te starten met een pilot waarbij voor een periode van 6 maanden alle inschrijvingsbegrotingen zullen worden geanalyseerd op signalen van onregelmatigheden en na het beëindigen van deze periode zullen de voor- en nadelen van deze werkwijze worden afgewogen. Bij positief resultaat wordt dat de nieuwe lijn.

3.2 Overleg met de NMa

De bevindingen van de onderzoeken worden in ieder geval halfjaarlijks doorgenomen met de NMa. Daarbij wordt tevens aandacht besteed aan algemene marktontwikkelingen zoals een al of niet bestaande overspannen markt. De NMa kan de door de Rijksgebouwendienst verstrekte analyses gebruiken in lopend of nog op te starten onderzoek naar overtredingen van de Mededingingswet naast andere onderzoeken.

Ik zal voortaan in het jaarverslag van de Rijksgebouwendienst aandacht besteden aan het verstrekken van analyses aan de NMa en aan de terugkoppeling van de NMa aan de Rijksgebouwendienst. Daarmee geef ik uitvoering aan de toezegging die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uw Kamer op 30 januari 2008 heeft gedaan in het kader van de beantwoording van kamervragen over het eerder genoemde rapport van de Algemene Rekenkamer (met het antwoord op vraag 19, Kamerstuk 31 235, nr. 3).

3.3 Organisatorische maatregelen

Gedragscodes en meldpunten

In het Opdrachtgeversforum, waarin de Rijksgebouwendienst samenwerkt met een aantal andere publieke opdrachtgevers, is het initiatief genomen om te komen tot een gedragscode «publiek opdrachtgeverschap». Deze gedragscode heeft tot doel de verhoudingen tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers verder te verbeteren en te professionaliseren. Bij de Rijksgebouwendienst is hiervoor sinds juli 2007 een centraal meldpunt voor opdrachtnemers ingericht. Zij kunnen de Rijksgebouwendienst aanspreken als zij menen niet conform deze code te zijn behandeld. De transparantie over en weer wordt daardoor bevorderd.

Daarnaast is door Rijkswaterstaat in oktober 2007 de gedragscode belangenverstrengeling «zo doen we zaken» opgesteld. Deze gedragscode heeft tot doel richting te geven aan het voorkomen van belangenverstrengeling c.q. het voorkomen van ongewenste of ongeoorloofde concurrentievervalsing. De Rijksgebouwendienst past deze gedragscode toe om helder te maken op welke wijze de dienst zaken doet met marktpartijen.

Direct na de parlementaire enquête Bouwnijverheid heeft de Rijksgebouwendienst de regeling «omgaan met vermoedens van onregelmatigheden bij aanbesteding» opgesteld en ingevoerd. Iedere medewerker van de Rijksgebouwendienst heeft de plicht om «wanneer een redelijk vermoeden is gerezen omtrent het bestaan van onregelmatigheden bij aanbesteden, in de zin van overtreding van de mededingingsregelgeving» dit te melden bij het daarvoor ingestelde «Meldpunt onregelmatigheden bij aanbestedingen». Vanuit dit meldpunt wordt de NMa op de hoogte gebracht. Het gaat hierbij dus om incidentele meldingen van onregelmatigheden, anders dan de hiervoor genoemde toezending van analyses. De laatstgenoemde activiteit is zoals gezegd geen incidentele maar inmiddels een standaardactiviteit. Ook stimuleert dit meldpunt de alertheid van medewerkers van de Rijksgebouwendienst op signalen van marktverdeling. Sinds de oprichting van dit meldpunt zijn, zoals vermeld in het rapport van de Algemene Rekenkamer, bij de Rijksgebouwendienst sinds 2001 vier signalen intern geregistreerd van vermoedens van onregelmatigheden (marktverdeling). Twee hiervan zijn gemeld aan de NMa. De andere twee hebben na nadere afweging niet geleid tot een melding.

Tevens is de Rijksgebouwendienst actief betrokken bij een proef die in 2007 is gestart met het anoniem melden van schendingen op het gebied van integriteit in de meest brede zin. Via «Integriteit Overheid» kunnen schendingen van integriteit, gepleegd door medewerkers van de dienst, door wie dan ook (dus ook door medewerkers van de Rijksgebouwendienst) anoniem worden gemeld bij het meldpunt «M» (Meld Misdaad Anoniem), dat een directe en onafhankelijke relatie onderhoudt met de vertrouwenspersoon Integriteit binnen de Rijksgebouwendienst zelf. Medewerkers van de Rijksgebouwendienst kunnen ook rechtstreeks bij deze vertrouwenspersoon een melding doen.

Coördinatie Integriteit & Veiligheid

Naast het oprichten van voornoemde meldpunten is er naar aanleiding van de Parlementaire Enquête Commissie (PEC) Bouwnijverheid in 2002 binnen de Rijksgebouwendienst ook een aantal andere activiteiten ondernomen op het gebied van integriteit. Dit zijn de eerder vermelde analyse van aanbestedingsresultaten op signalen van marktverdeling, aanscher-

ping van het aanbestedingsbeleid op het gebied van integriteit en het via dilemmatrainingen bewust maken van alle medewerkers van integer handelen. Als resultaat van de gesprekken met alle medewerkers over integriteit is in mei 2007 de eigen gedragscode «open vizier» ontwikkeld. Deze geeft aan medewerkers, klanten en leveranciers duidelijkheid over de invulling van het begrip integriteit en wat er voor nodig is om integer te kunnen handelen.

In 2005 zijn activiteiten op het gebied van integriteit samengebracht in het nieuwe bureau Coördinatie Integriteit & Veiligheid (CI&V). Het bureau CI&V heeft als taak te fungeren als kennisknooppunt voor veiligheidsvraagstukken rondom rijkshuisvesting en de kernwaarde integriteit te borgen.

Door verschillende onderdelen van de Rijksgebouwendienst wordt onder regie van het bureau CI&V overleg gevoerd met de bouwdiensten van het Rijk over integriteitvraagstukken met als doel kwaliteitsverbeteringen tot stand te brengen met betrekking tot integer handelen. Daarnaast wordt overleg gevoerd met andere overheidsinstanties over het te voeren integriteitsbeleid in het algemeen en bij inkoop in het bijzonder. Ook aan extern onderzoek, zoals door de NMa naar combinatievorming bij aanbesteding, wordt actief meegewerkt. Verder is er samenwerking met koepelorganisaties in de bouwnijverheid, de wetenschappelijke wereld en andere kenniscentra en wordt uitgedragen wat de Rijksgebouwendienst op het gebied van integriteit en veiligheid te bieden heeft.

4 Intensivering professionalisering Rijksgebouwendienst

Ten aanzien van de tweede aanbeveling van de Algemene Rekenkamer, intensivering van de professionalisering van de Rijksgebouwendienst, heeft de Rijksgebouwendienst verschillende stappen gezet en resultaten geboekt. Om deze in context te plaatsen wordt in paragraaf 4.1 verwezen naar Kamerstuk 31 200 XVIII, nr. 66 waarin ik eerder heb toegelicht hoe de Rijksgebouwendienst per project, op basis van een aantal afwegingen, de meest geschikte aanbestedingsstrategie bepaalt. In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op het mede door de Regieraad Bouw ingezette vernieuwingsproces in de bouw. De Regieraad Bouw is op initiatief van de ministers van VROM, EZ en VenW ingesteld naar aanleiding van de Parlementaire Enquête Bouwnijverheid.

De door de Algemene Rekenkamer bedoelde eigenstandige aanbestedingsstrategie is bij de Rijksgebouwendienst tot dusver niet in organisatorische zin tot uitdrukking gebracht zoals bij Rijkswaterstaat, waar een afzonderlijke directie Marktwerving en Inkoop is ingesteld. De aanbestedingsstrategie van de Rijksgebouwendienst is momenteel onderdeel van het overkoepelende inkoopbeleid. Als volgende stap zal in 2009 een afzonderlijk «Expertisecentrum Aanbesteden» worden ingesteld waarin de vaststelling en uitvoering van het aanbestedingsbeleid van de Rijksgebouwendienst organisatorisch wordt verankerd. In de paragrafen 4.3 en 4.4 wordt nader op inhoudelijke en organisatorische ontwikkelingen op aanbestedingsgebied ingegaan.

Ten slotte wordt in paragraaf 4.5 toegelicht waarom de Rijksgebouwendienst bij aanbestedingen de niet-openbare procedure toepast. Dit mede naar aanleiding van vragen daarover tijdens het AO van 12 juni en het VAO van 3 juli 2008.

4.1 Huidige aanbestedingsstrategie

Over de aanbestedingsstrategie van de Rijksgebouwendienst heb ik uw Kamer op 10 juni 2008 geïnformeerd. In Kamerstuk 31 200 XVIII, nr. 66 heb ik het navolgende medegedeeld:

«De Rijksgebouwendienst bepaalt per project de meest geschikte aanbestedingsstrategie. Dat is nodig omdat de projecten onderling veel verschil vertonen, gerelateerd aan het feit dat de marktsituatie onderhevig is aan verandering. De strategie bestaat onder andere uit de volgende afwegingen:

- worden de specificaties verder uitgewerkt door ontwerpende of uitvoerende marktpartijen of werken deze partijen samen gedurende het hele ontwerptraject of wordt dit halverwege het ontwerptraject overgedragen van de ontwerpende naar de uitvoerende marktpartijen?
- welke contractvoorwaarden worden er gesteld, de standaard UAV (uniforme administratieve voorwaarden), de UAVgc (idem voor geïntegreerde contractvormen) of een speciaal maatwerk-contract?
- wordt er gekozen voor hoofdaanneming (één perceel, voordeel: minder coördinatieproblemen en faalkosten) of nevenaanneming door verschillende (MKB-)bedrijven (meer percelen, voordeel: meer invloed op individuele marktpartijen)?
- welke risico's worden voor rekening van de marktpartijen gebracht en tot welk niveau? (het gaat dan niet alleen om aansprakelijkheid voor schade, maar ook over het risico dat het gerealiseerde uiteindelijk niet aan de eisen voldoet)?
- welke aanbestedingsvorm wordt gekozen: één van de vrije of uitzonderingsprocedures?
- welke geschiktheidseisen (omzeteisen, ervaring met soortgelijke projecten en overige kwalificaties) worden er gesteld?
- welke gunningscriteria (geldt de laagste prijs of is er een beoordeling van de inschrijvingen op de kwaliteit ervan) worden gehanteerd?»

4.2 Vernieuwing in de Bouwsector

Mede op basis van de analyse van de Parlementaire Enquete Commissie Bouwnijverheid is door de Regieraad Bouw geconstateerd dat de bouwsector een traditioneel opererende sector is die weinig op vernieuwing en samenwerking is gericht en mede daardoor zeer hoge faalkosten kent. Uitloop van de bouw in tijd en overschrijding van budgetten door meerwerk zijn meer regel dan uitzondering. Partijen staan vooral tegenover elkaar.

Ook is geconstateerd dat de opdrachtgevers in dit proces een cruciale rol spelen. Juist door hun traditionele manier van aanbesteden, gekenmerkt door aanbesteden vanuit eigen ontwerp vastgelegd in gedetailleerde bestekken en selecteren tegen laagste prijs en in meerdere percelen, wordt innovatie en samenwerking bij bouwpartijen niet gestimuleerd. Mede ook door de steeds complexer wordende omgeving waarbinnen de bouwprocessen zich afspelen wordt het steeds moeilijker om via traditionele vormen van aanbesteden een goede verhouding tussen prijs en kwaliteit te realiseren. De heersende opvatting is dat door een andere aanpak van hun aanbestedingsproces opdrachtgevers de bouwsector kunnen stimuleren en uitdagen om met hoogwaardige en innovatieve oplossingen te komen met minder faalkosten. Hiervoor is het noodzakelijk dat:

- opdrachten meer in prestatietermen zijn geformuleerd dan in detail voorgeschreven oplossingen zoals bestekken, zodat het voor de marktpartijen aantrekkelijk en lonend is zelf naar adequate en waar nodig innovatieve oplossingen te zoeken;

- gezorgd wordt voor een heldere afbakening van taken, verantwoordelijkheden en risico's tussen opdrachtgever en opdrachtnemer(s) in de bouw. Er moet een gemeenschappelijke en duidelijke focus op het te behalen eindresultaat bestaan. Samenwerken is de norm.
- offertes op basis van prijs én kwaliteit worden beoordeeld.

Samengevat komt het erop neer dat het aanbestedingstraject zo moet worden ingericht dat bedrijven de ruimte en de mogelijkheden krijgen om innoverend te opereren en eventuele risico's meer te spreiden en beter te ondervangen. Ook de Algemene Rekenkamer merkt in zijn rapport op dat indien bedrijven zich door middel van kwaliteit kunnen onderscheiden de behoefte aan het maken van prijsafspraken zal verminderen.

Van de grote overheidsopdrachtgevers als Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwendienst wordt verwacht in dit proces voorop te lopen en een voorbeeldrol te vervullen. Beide diensten zijn ook adviserend lid van de Regieraad Bouw. In dit kader heeft de Rijksgebouwendienst het voortouw genomen tot de oprichting van het eerder in deze brief genoemde Opdrachtgeversforum, waarin op dit moment de Alliantie, Dienst Vastgoed Defensie, Gemeente Den Haag, NS Poort, ProRail, Rijksgebouwendienst, Rijkswaterstaat, Stedion en UMC St Radboud zijn vertegenwoordigd.

De Rijksgebouwendienst kiest tegen de achtergrond van de hierboven beschreven ontwikkeling waar mogelijk in toenemende mate voor meer op innovatie gerichte geïntegreerde contracten, waarvan de in het kader van de PPS (publiek-private samenwerking) uitgevoerde zogenaamde DBFMO (Design, Build, Finance, Maintain, Operate) contracten de meest vergaande vormen zijn. Een PPS-contract heeft betrekking op de verschillende fasen van de levensduur van een gebouw. Door uit te gaan van een looptijd van 20 tot 30 jaar wordt de private partij die het contract uitvoert gestimuleerd de afzonderlijke fasen op elkaar af te stemmen en ervoor te zorgen dat het gebouw optimaal voldoet aan de eisen die tijdens de exploitatiefase worden gesteld. De private partij wordt daardoor ook gestimuleerd om tijdens de bouw investeringen te doen die over een langere termijn tot meerwaarde zullen leiden. De levenscyclus-benadering van de private partij zorgt dus voor een optimale afstemming tussen de initiële investering en de exploitatiekosten, waardoor de totale kosten worden beperkt. De Rijksgebouwendienst heeft inmiddels vier PPS-contracten afgesloten. Voor een uitgebreide toelichting op de wijze waarop de Rijksgebouwendienst met PPS omgaat en de ervaringen met deze werkwijze, verwijs ik u naar de brief die de Minister van Financiën u op 21 augustus 2008 heeft aangeboden. Hierin is ingegaan op de vragen en opmerkingen van uw Kamer van 30 mei 2008 over de op 4 april 2008 aan uw Kamer aangeboden «PPS voortgangsrapportage 2007/2008» (Kamerstuk 2007/2008, 28 753, nr. 12 en bijlage).

In november van dit jaar wordt het gerenoveerde ministerie van Financiën als eerste afgeronde PPS-project opgeleverd conform de gemaakte afspraken omtrent tijd en budget.

Ook in meer traditioneel opgezette projecten met een eigen ontwerp en uitgewerkt bestek levert geïntegreerde contractvorming in de uitvoeringsfase grote voordelen op. Het onlangs voor Rijkswaterstaat opgeleverde gerenoveerde gebouw Westraven in Utrecht is daar een succesvol voorbeeld van. De betrokken bouwpartijen hebben een risicodragend consortium gevormd met als voordeel voor de Rijksgebouwendienst dat de coördinatie en daarmee het belang voor goede samenwerking in één hand lag bij de uitvoerende partij. Ook bij de onlangs gestarte nieuwbouw voor de ministeries van Justitie en BZK wordt met zo'n constructie gewerkt.

Voor de Rijksgebouwendienst bieden geïntegreerde contracten grote kansen om een belangrijke bijdrage te leveren aan de zo noodzakelijke vernieuwing van de bouwsector.

4.3 Vernieuwing aanbestedingsstrategie Rijksgebouwendienst

In het kader van de verdere professionalisering van het inkoop/aanbestedingsbeleid van de Rijksgebouwendienst is een inkoopanalyse gemaakt van alle in 2006 verstrekte opdrachten. Hieruit is onder meer gebleken dat in 2006 circa 14 000 opdrachten zijn verstrekt aan ongeveer 6 000 leveranciers met een gemiddelde waarde van circa € 140 000 per leverancier. Hiertoe behoren opdrachten met een waarde van tientallen miljoenen euro's, maar ook enkele tientallen euro's. Het merendeel (ongeveer 90%) van deze opdrachten is klein in omvang en ligt ver onder de Europese drempels voor overheidsopdrachten. Omdat voor middelgrote opdrachten per opdracht drie offertes worden gevraagd, betekent dit dat in sommige gevallen de lasten van het aanbesteden hoog zijn ten opzichte van de omvang van de opdracht. Geconcludeerd is dat met een bundeling van relatief kleine opdrachten tot beperking van de lasten zal leiden.

Uit de inkoopanalyse is ook naar voren gekomen dat de voornoemde 14 000 opdrachten betrekking hebben op meerdere productgroepen. Geconcludeerd is dat met een bundeling van opdrachten per productgroep naast lastenverlichting ook schaalvoordelen in de vorm van lagere marktprijzen bereikt kunnen worden.

De Rijksgebouwendienst heeft besloten gebruik te gaan maken van de voornoemde bundeling van opdrachten en van een gerichte marktbenadering bij bepaalde producten of productgroepen alsmede van het toepassen van geïntegreerde contractvormen. Hiertoe is een vernieuwde aanbestedingsstrategie opgezet die medio 2009 haar beslag zal moeten krijgen. In deze vernieuwde strategie wordt zoveel mogelijk uitgegaan van een aantal inkooppakketten die het beste aansluiten bij de huisvestingstaak van de Rijksgebouwendienst. Deze inkooppakketten zullen steeds meer worden aanbesteed in de vorm van raamovereenkomsten aan meerdere (MKB-)bedrijven. De overige opdrachten die niet zijn onder te brengen onder één van deze inkooppakketten, worden individueel in de markt gezet waarbij zoveel mogelijk zal worden gestreefd naar geïntegreerde contractvormen. Zo zal afhankelijk van de omvang van het project of de te leveren diensten worden gekozen voor raamcontracten, Design-Build-en-Maintain-contracten of DBFMO-contracten. In dit laatste geval nadat een haalbaarheidsonderzoek PPS is uitgevoerd. Bij het maken van een keuze voor een bepaalde contractvorm zal steeds worden gestreefd naar maatwerk.

De tot nu toe bij aanbestedingen uitgevoerde, informele marktanalyses zullen worden geformaliseerd en er zal steeds per project een afweging worden gemaakt of marktconsultatie wenselijk is en zo ja, welke vorm van marktconsultatie dan de voorkeur verdient. Verder zal voor complexe projecten als regel een marktanalyse worden uitgevoerd. Daarnaast zal steeds vaker het gunningscriterium van de «economisch meest voordelige inschrijving» worden gehanteerd in plaats van de «laagste prijs».

4.4 Organisatorische maatregelen

Binnen de Rijksgebouwendienst zal een «Expertisecentrum Aanbesteden» worden opgericht. Het expertisecentrum zal zich gaan richten op het leveren van kennis en expertise bij het aanbesteden van opdrachten en het leveren van een bijdrage aan de aanbestedingsstrategie van de Rijksgebouwendienst. Hierbij spelen marktanalyse, marktconsultatie, de keuze van aanbestedingswijze, gunningscriterium, contractvorm, contract-

grootte, lastenverlichting voor zowel de interne processen van de Rijksgebouwendienst als voor het bedrijfsleven, het verzorgen van opleidingen, kennismanagement en kwaliteitsborging een rol. De Rijksgebouwendienst krijgt, door het centraliseren van de aanbesteding van opdrachten, tevens steeds meer zicht op trendmatige aspecten van aanbestedingen. Ook kan de dienst hierdoor alerter zijn op signalen van marktverdeling zoals beschreven in paragraaf 3. In de aanloop naar de vernieuwde inkoopstrategie is enige tijd geleden een viertal inkoopontwikkelteams belast met de ontwikkeling van de genoemde nieuwe contractvormen.

4.5 Aanbestedingsprocedures en lastenverlichting

Aanbestedingsprocedure (preselectie)

Tijdens het overleg met de algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie op 12 juni jl. en het VAO van 3 juli is de vraag gesteld waarom de Rijksgebouwendienst niet standaard de openbare procedure toepast. Het kabinetsbeleid is gericht op het verminderen van de lasten. De Rijksgebouwendienst tracht de lasten bij het aanbesteden van opdrachten zoveel mogelijk te beperken. Bij de openbare procedure kunnen alle partijen die voldoen aan bepaalde minimumeisen inschrijven, waardoor in de regel een groot aantal bedrijven kosten maakt in verband met het inleveren van hun bedrijfsgegevens en het maken van een offerte. Bij de niet-openbare procedure volstaan de bedrijven in eerste instantie met het inleveren van hun bedrijfsgegevens om aan te tonen dat ze voldoen aan de minimumeisen. Vervolgens worden deze bedrijven door de aanbestedende dienst gerankt op hun geschiktheid en nodigt de aanbestedende dienst alleen de meest geschikte bedrijven uit een inschrijving te doen. De overige bedrijven behoeven dus geen inschrijving meer te doen. Hierdoor worden voor die bedrijven de lasten bij het aanbesteden beperkt.

Uiteraard geldt ook voor de te kiezen aanbestedingsprocedure (zoals in paragraaf 4.1. is aangegeven) dat per project de meest geschikte aanbestedingsstrategie wordt bepaald. Zou in een bepaald geval komen vast te staan dat er een beperkt aantal bedrijven is om een project uit te voeren, dan zou het toepassen van de niet-openbare procedure minder zinvol kunnen zijn en kan de openbare procedure toegepast worden.

Verdere lastenverlichting

De Rijksgebouwendienst maakt sinds 2004 gebruik van de mogelijkheid om aanbestedingen digitaal aan te kondigen op een vaste site waarop ook andere opdrachtgevers hun aankondiging publiceren. Hierdoor wordt het voor gegadigden eenvoudiger en daardoor goedkoper om op de hoogte te blijven van nieuwe aan te besteden opdrachten. Ook worden bestekken elektronisch kosteloos beschikbaar gesteld.

Verder maakt de Rijksgebouwendienst al een groot aantal jaren gebruik van zogenoemde «Eigen Verklaringen» waarbij gegadigden in eerste instantie kunnen volstaan met een verklaring dat zij beschikken over de door de Rijksgebouwendienst verlangde bedrijfsgegevens. Naarmate de aanbestedingsprocedure vordert en steeds meer gegadigden afvallen, behoeven uiteindelijk slechts de overgebleven gegadigden alsnog hun bedrijfsgegevens in te leveren waardoor de lasten voor het bedrijfsleven worden geminimaliseerd.

Past performance

Het Opdrachtgeversforum heeft opdracht gegeven nader onderzoek te doen naar de toepasbaarheid van het instrument «past performance». Met dit instrument kunnen ervaringen omtrent de kwaliteit van uitgevoerde werkzaamheden bij vorige opdrachten van een bepaalde opdrachtnemer worden gekwalificeerd. Door kwaliteit mee te wegen bij de selectie wordt de markt beloond voor het leveren van goed werk.

5 Nazorg

Ten aanzien van de derde aanbeveling van de Algemene Rekenkamer, besteed aandacht aan de nazorg bij vermoedens van onregelmatigheden, verwijs ik naar wat de Rekenkamer heeft vermeld over de reactie van de NMa op het voornoemde rapport van de Algemene Rekenkamer, Kamerstuk 31 235, nr. 2:

«De NMa heeft op 25 augustus 2007 op onze rapportage gereageerd. De NMa zegt toe aan de meldende dienst in alle gevallen een terugkoppeling te geven, ook wanneer uit de NMa-analyse blijkt dat het betreffende signaal onvoldoende aanknopingspunten biedt voor het starten van een opsporingsonderzoek, maar wel in portefeuille blijft. De NMa schrijft verder dat zij met de Rijksgebouwendienst inmiddels een overleg heeft gehad over vermoedens van onregelmatigheden en dat er afspraken voor verdere periodieke overleggen zijn gemaakt. Het is de bedoeling in deze overleggen aan de hand van gemelde signalen de werkwijze van de NMa toe te lichten en met de aanbestedende dienst van gedachten te wisselen over actuele ontwikkelingen die verscherpte aandacht van de aanbestedende dienst of de NMa vragen».

Voor het overige verwijs ik ook naar paragraaf 3.2 van deze brief.

6 Voortgang Rijksmuseum

In aanvulling op de informatie die u eerder hieromtrent heeft ontvangen en op hetgeen de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en ik uitgebreid met uw Kamer hebben besproken tijdens het Algemeen Overleg op 12 juni jl. meld ik hier tot slot het volgende. Zoals bekend is in de heraanbesteding de verbouwing van het hoofdgebouw van Het Nieuwe Rijksmuseum in verschillende percelen opgedeeld. Voor een aantal percelen zijn de gegadigden geselecteerd en is het opstellen van de inschrijvingen gaande. Voor de overige percelen is de selectie van gegadigden gaande.

Ik hoop uw Kamer hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de uitvoering van de motie.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
C. P. Vogelaar