

Vergaderjaar 2007–2008

**31 207**

## Aanbestedingsbeleid Ministerie van BZK en KLPD

**Nr. 2**

### RAPPORT

#### Inhoud

<b>DEEL I CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIE</b>	<b>5</b>	2.3	Evaluatie verbeterplan «Herijking inkoopfunctie»	25
		2.4	Stand van zaken 2004	26
		2.5	Stand van zaken 2005	26
<b>1 Over dit onderzoek</b>	<b>7</b>	2.6	Stand van zaken 2006	27
1.1 Aanleiding	7	2.7	Gebruik van waivers door het Ministerie van BZK	28
1.2 Vraagstelling en reikwijdte onderzoek	7		Procedure	28
1.3 Context	8	2.7.1	Toepassing waiverprocedure 2002–2006	28
1.4 Leeswijzer	8	2.7.2		
<b>2 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>Inkoopbeleid: KLPD</b>	<b>30</b>
2.1 Nog niet alle verbeteringen gerealiseerd	9	3.1	(Re)organisatie KLPD	32
2.2 Zicht op inkopen alleen achteraf	9	3.2	Meerjarenprogramma 2001–2003	32
2.3 Eisen helikopters achteraf hoog gegrepen	10	3.3	Voortgang contractbeheer 2002 en 2003	32
2.4 Aanbevelingen	11	3.4	Implementatie verwervingsbeleid 2004 en 2005	33
		3.5	Stand van zaken 2006	33
<b>3 Bestuurlijke reactie en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>12</b>	<b>4</b>	<b>Aanschaf helikopters KLPD</b>	<b>35</b>
3.1 Reactie van de minister van BZK	12	4.1	Voorbereiding aanbesteding	37
3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	13	4.2	Inschakeling deskundigen: TNO	37
Bijlage Overzicht van vragen, antwoorden, aanbevelingen, reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	15	4.3	Aanbesteding	38
		4.4	Evaluatie inschrijvingen	39
		4.5	De gunning	40
		4.6	Het contract	40
<b>DEEL II ONDERZOEKSBEVINDINGEN</b>	<b>19</b>	4.7	Problemen bij uitvoering contract	41
		4.8	Technische problemen niet op te lossen	42
<b>1 Over dit onderzoek</b>	<b>21</b>	4.9	Certificering	43
1.1 Achtergrond	21	4.10	Ontbinding contract	44
1.2 Vraagstelling onderzoek	21	4.11	Financieel belang	45
1.3 Leeswijzer	22			
<b>2 Inkoopbeleid: Ministerie van BZK</b>	<b>23</b>	Bijlage 1	Beantwoording vragen Tweede Kamer	46
2.1 Inkoopfunctie opnieuw inrichten	25	Bijlage 2	Methodologische verantwoording	48
2.2 Nota «Herijking inkoopfunctie»	25	Bijlage 3	Gebruikte begrippen en afkortingen	49
			Literatuur	50



**DEEL I CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE  
REACTIES**



## 1 OVER DIT ONDERZOEK

In de periode van maart 2006 tot en met februari 2007 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar het aanbestedingsbeleid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in het algemeen en dat van het Korps landelijke politiediensten (KLPD) in het bijzonder.

### 1.1 Aanleiding

Op 20 december 2005 verzocht de voorzitter van de Tweede Kamer de Algemene Rekenkamer een onderzoek uit te voeren naar het aanschaffingsbeleid van het KLPD (vaste commissie voor BZK, 2005). Op 23 februari 2006 lieten wij weten graag aan dit verzoek te willen voldoen (Algemene Rekenkamer, 2006a).

De problemen rond de aanschaf van nieuwe helikopters voor het KLPD waren de aanleiding voor het verzoek van de Tweede Kamer. Het KLPD had namelijk op 1 maart 2001 een contract gesloten met Helifly NV voor acht nieuwe helikopters. Dit contract werd uiteindelijk op 1 maart 2005 ontbonden, omdat Helifly niet is staat bleek helikopters te leveren die voldeden aan de eisen die in het contract waren gesteld.

### 1.2 Vraagstelling en reikwijdte onderzoek

De Tweede Kamer stelde in haar verzoek een probleemstelling en de onderzoeksvragen voor.

#### *Probleemstelling*

Is het aanbestedingsbeleid van het Ministerie van BZK en in het bijzonder van het KLPD zodanig dat dit leidt tot een doelmatige en rechtmatige aanschaf van goederen en diensten?

#### *Onderzoeksvragen*

1. Is er binnen het Ministerie van BZK en in het bijzonder binnen het KLPD voldoende deskundigheid aanwezig over aan te schaffen materie aanwezig, of wordt deze zo nodig tijdig ingehuurd?
2. Welke waarborgen zijn er dat de goederen en diensten conform de beoogde kwaliteitseisen worden aangeschaft? Werken deze waarborgen in de praktijk?
3. Indien zich problemen voordoen in aanbestedingsprojecten, welke oorzaken zijn daarvoor aan te wijzen?
4. Is de autonome positie van de korpsen/politieregio's en het daarmee gepaard gaande formuleren van de producteisen door de vele actoren een complicerende factor in het aanbestedingsproces? Zo ja, welke oplossingen zijn daarvoor mogelijk?
5. Wat is het beleid ten aanzien van het beroep op de uitzonderingsbepalingen bij het Europees aanbesteden en in welke mate is daarvan de laatste vijf jaar gebruik gemaakt?

Om de vragen 1, 2 en 3 te kunnen beantwoorden, zijn we nagegaan welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan in het inkoopbeleid van het Ministerie van BZK in de periode van 1997 tot en met 2006 en hoe de betrokken actoren hebben gefunctioneerd (zie voor de bevindingen daarover hoofdstuk 2 van deel II van dit rapport). Voor het beantwoorden van vraag 5 besteden we apart aandacht aan het beroep op de uitzonderingsbepalingen bij het Europees aanbesteden: de waiver-

procedure (zie paragraaf 2.7 in deel II). We hebben ook bekeken welke ontwikkelingen zich in het inkoopbeleid bij het KLPD hebben voorgedaan, maar dan in de periode van 2000 tot en met 2006 (zie hoofdstuk 3 in deel II). In 2000 is het KLPD namelijk als baten-lastendienst overgegaan van het Ministerie van Justitie naar het Ministerie van BZK. We hebben onderzocht hoe de aanschaf van helikopters voor de Dienst Luchtvaartpolitie (DLVP) van het KLPD in de periode 1998–2006 is verlopen (zie hoofdstuk 4 in deel II). Dit betrof het grootste aanbestedingsproject van het KLPD waarbij de regionale politiekorpsen hun eisen kenbaar konden maken (vraag 4). Dit leidde niet tot verschillende versies van hetzelfde product, maar tot één product waaraan veel eisen werden gesteld. De gecontracteerde marktpartijen hebben we niet in het onderzoek kunnen betrekken, omdat de Algemene Rekenkamer geen controlebevoegdheden heeft bij deze bedrijven. In deel I van het rapport staan onze conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek.

We hebben op verzoek van de Tweede Kamer in een ander onderzoek ook naar een aanbesteding van het Ministerie van BZK gekeken. Op 16 mei 2007 publiceerden we ons rapport over de aanbesteding van de ICT-component van P-Direkt (Algemene Rekenkamer, 2007).

### **1.3 Context**

Het Ministerie van BZK heeft in 2006, inclusief inkoop voor andere delen van het Rijk, in totaal ongeveer € 188 miljoen uitgegeven aan inkoop. Het KLPD heeft in 2006 € 33 miljoen aan investeringen geraamd (volgens de Begroting 2006 van het Ministerie van BZK). Inkopen die gerelateerd zijn aan bedrijfsvoering doet het Ministerie van BZK, inkopen die gerelateerd zijn aan beleid doen de onderdelen van het ministerie, zoals het KLPD, zelf. Voor de aanschaf van de helikopters was in 2001 een contract afgesloten ter waarde van € 58,8 miljoen.

### **1.4 Leeswijzer**

Dit rapport is opgebouwd uit twee delen: deel I met de conclusies, aanbevelingen en de bestuurlijke reactie, en deel II met de achterliggende onderzoeksbevindingen. Met dit onderzoek wilden we in ieder geval antwoord geven op de vragen van de Tweede Kamer zoals genoemd in paragraaf 1.2. Bijlage 1 van Deel II bevat een overzicht van de onderzoeksvragen die de Tweede Kamer bij haar verzoek heeft geformuleerd met beantwoording door de Algemene Rekenkamer. Op diverse plaatsen staan dan ook verwijzingen naar de vragen. Andere belangrijke zaken over het onderwerp van onderzoek (aanschaffingsbeleid van het Ministerie van BZK en het KLPD) die ons tijdens het onderzoek zijn opgevallen, hebben we in dit rapport ook opgenomen.

## **2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

### **2.1 Nog niet alle verbeteringen gerealiseerd**

Het antwoord op de probleemstelling van de Tweede Kamer (paragraaf 1.2) is dat ondanks de vele inspanningen die sinds 1997 zijn geleverd om het inkoopproces bij het Ministerie van BZK, waaronder de aanbestedingsprocedures, te verbeteren, er nog steeds tekortkomingen zijn die leiden tot recht- en doelmatigheidsrisico's bij de aanschaf van goederen en diensten. In 2006 was de situatie wel verbeterd in vergelijking tot 1997, maar nog niet alle pijnpunten waren verholpen. Bij het ministerie worden over het algemeen de geldende procedures voor inkoop gevolgd. Helaas is de inschakeling van het Inkoop- en Aanbestedingscentrum (IAC) vrijblijvend. Daardoor is er, ondanks de aanwezigheid van deskundigheid (onderzoeksvraag 1, zie paragraaf 1.2), geen optimale garantie voor het naleven van de inkoopregels (onderzoeksvraag 2, paragraaf 1.2). Daarbij blijven vooral het contractregister en het contractbeheer punten van aandacht. In 2006 kwam het bovendien nog tweemaal voor dat de Europese aanbestedingsregels niet goed werden nageleefd (onderzoeksvraag 3, paragraaf 1.2).

In ons rechtmatigheidsonderzoek over 2006 (Algemene Rekenkamer, 2007) constateerden we een positieve ontwikkeling in de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK (financieel beheer en materieelbeheer) ten opzichte van het jaar ervoor. De onvolkomenheid voor het inkoopbeheer is weggenomen.

In hetzelfde rechtmatigheidsonderzoek geven we voor het Ministerie van BZK aan, dat in 2006 (en in 2007) acties zijn ondernomen om het inkoopbeheer te verbeteren. De inschakeling van IAC bleef echter vrijblijvend. We bevelen in ons Rapport bij het jaarverslag 2006 van het Ministerie van BZK dan ook aan om de positieve ontwikkeling bij het gestructureerd in kaart brengen van de inkoopbehoefte verder voort te zetten en blijvend aandacht te besteden aan de naleving van de regelgeving bij de dienstonderdelen.

Ook bij het KLPD bleek, ondanks de inspanningen die ook daar zijn geleverd om tot verbetering van het inkoopproces te komen, dat er in 2006 nog problemen resteerden. Niet alle contracten waren in het contractenregister opgenomen en de departementale accountantdienst (DAD) plaatste opmerkingen bij Europese aanbesteding die wezen op risico's van nieuwe fouten.

### **2.2 Zicht op inkopen alleen achteraf**

Zowel het Ministerie van BZK als het KLPD werken met het systeem van integraal management. Dat betekent dat ook de inkoopverantwoordelijkheid over de verschillende onderdelen van de organisaties is verspreid. Doordat de managers zich niet in alle gevallen aan de centraal opgelegde regelgeving houden, ontbreekt bij het Ministerie van BZK het zicht op de door de directies gedane inkopen (onderzoeksvraag 2 en 3, paragraaf 1.2). De controle erop is dus ook beperkt. Wel analyseert het Ministerie van BZK de inkopen achteraf en probeert daar lessen voor de toekomst uit te trekken. Het IAC heeft met de meeste directies gesprekken gevoerd, wat heeft geleid tot een overzicht van een aantal grote aanbestedingen in 2007. Dit overzicht is evenwel niet volledig, omdat de directies niet bij de aanvang van het begrotingsjaar kunnen aangeven welke aanbestedingen nog uit beleidsprioriteiten kunnen

voortkomen. De Coördinerend Directeur Inkopen (CDI) gaat in 2007 samen met de directie FEZ na hoe deze informatie op gestructureerde wijze kan worden verkregen.

### **2.3 Eisen helikopters achteraf hoog gegrepen**

De aanschaf van helikopters ten behoeve van het KLPD, waartoe een contract werd afgesloten in 2001, is uiteindelijk in 2005 mislukt. Voorafgaand aan de aanschaf van de helikopters heeft het KLPD (in 1998) een enquête gehouden om de wensen van de gebruikers (regiokorpsen, kustwacht en het KLPD zelf) in kaart te brengen. Op basis van die wensen is een programma van eisen opgesteld voor de aanbesteding.

Voor de vertaling van het programma van eisen naar de gewenste helikopter is externe deskundigheid ingeschakeld. Een belangrijk advies (uit 1999) van de externe deskundige partij TNO, het inbouwen van groeipotentieel bij het maximaal opstijggewicht van de helikopters, is op vier punten overgenomen. De waarschuwing van TNO dat de zwaartepuntligging bij de aanpassing van de configuratie gemakkelijk verschuift, is te licht opgevat. Die verschuiving heeft gevolgen voor de controllability, het maximaal opstijggewicht en het certificeringstraject. Tijdens de ontwikkeling van de helikopter bleken dit struikelblokken te zijn. Bovendien waren de eisen niet alleen hoog, maar moesten ze ook nog eens samengevoegd worden in één type helikopter.

Wij zijn van mening dat de hoge eisen die aan de aan te schaffen helikopter werden gesteld (onderzoeksvraag 4, paragraaf 1.2) tot gevolg hadden dat in 2001 een contract werd getekend voor de aanschaf van helikopters die nog niet bestonden. Ze moesten nog ontwikkeld worden. Het feit dat na de offertebeoordeling slechts één van de aanvankelijk zes geïnteresseerde leveranciers zei in staat te zijn de gewenste helikopter te fabriceren met een beroep op toekomstige ontwikkelingen, had naar onze mening het KLPD aan het denken moeten zetten over het realiteitsgehalte van de gestelde eisen aan de helikopter.

Tijdens het proces van ontwikkeling bleek al spoedig dat de leverancier niet aan de in het contract gestelde eisen aan de te ontwikkelen helikopter kon voldoen. Bovendien bleken juist het verschuiven van de zwaartepuntligging en het hogere gewicht van de helikopter, de problemen die TNO voorzag, belangrijke oorzaken te zijn voor de problemen met de certificatie van de helikopter. De leverancier van de helikopter kon ook niet alle ontwikkelingen realiseren die nodig waren om de gewenste helikopter te bouwen.

Op basis van het getekende contract en een zelfkritische brief van Helifly van januari 2002 had het KLPD het contract meteen kunnen ontbinden. Verkeerd verschaft informatie, grove inschattingfouten, het niet meer kunnen voldoen aan alle eisen door Helifly en zorgen over de solvabiliteit van MDHI. Dit alles bij elkaar was in principe genoeg aanleiding om daartoe te besluiten.

Het KLPD heeft dat besluit echter niet genomen, maar accepteert opnieuw het verschuiven van de opleverdatum en sluit ter leniging van de eigen operationele nood een aparte bruikleenovereenkomst af met de leverancier voor enkele helikopters. Het KLPD hoopt zo te vermijden dat er opnieuw (Europees) moet worden aanbesteed, een procedure waar twee à drie jaar mee gemoeid is.

In de loop van 2003 ontstaat weer een situatie waarin Helifly niet aan zijn verplichtingen kan voldoen en het KLPD schakelt de landsadvocaat in. Hoewel het KLPD Helifly niet opnieuw een termijn hoefde te gunnen, wordt hiertoe – mede naar aanleiding van het advies van de lands-



advocaat en in overleg met onder andere het departement – wél besloten. De extra gegunde termijn van één jaar is meer dan redelijk.

De Algemene Rekenkamer had het verstandig gevonden – gezien de grote risico's verbonden aan de beslissing door te gaan met deze leverancier – als op dat moment ook maatregelen waren genomen om beter voorbereid te zijn als het toch nog verkeerd zou aflopen. Zo had parallel de voorbereiding gestart kunnen worden voor het alsnog op moeten starten van een (nieuw) Europees aanbestedingstraject. Ook medio 2004 volgde geen levering.

De levering van luchtsteun door het KLPD heeft door bovenstaande flink onder druk gestaan. Eind september 2004 bleek het KLPD nog slechts te beschikken over 50% van de benodigde helikoptercapaciteit. De bruikleen-toestellen waren niet geleverd – pas in januari 2005 kwamen de eerste twee tweedehands aangeschafte toestellen beschikbaar. Het KLPD heeft een periode gehad waarin het niet in voldoende mate luchtsteun kon bieden aan de Nederlandse politie.

Mede door het gebrekkige inzicht op centraal niveau in het verloop van inkoopprocedures op decentraal niveau waren kritische geluiden over de aanschaf van de helikopters niet of te laat op centraal niveau bekend.

## **2.4 Aanbevelingen**

De Algemene Rekenkamer beveelt aan de naleving van de centrale regelgeving voor inkoop dwingend voor te schrijven. Bij het niet naleven van de centrale regelgeving dienen passende maatregelen te worden genomen.

Bij een risicovolle opdracht met nog veel onzekerheden verdient het aanbeveling als opdrachtgever vooraf ook een exitstrategie te hebben vastgelegd en de gang van zaken op gezette tijden daaraan – eventueel met inschakeling van onafhankelijke experts – te toetsen.

### **3 BESTUURLIJKE REACTIE EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER**

#### **3.1 Reactie van de minister van BZK**

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft op 20 augustus 2007 gereageerd op ons onderzoek naar het aanbestedingsbeleid van het Ministerie van BZK met specifieke aandacht voor het KLPD. Hieronder volgt een verkorte weergave van deze reactie. De integrale reactie van de minister staat op onze website: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

##### *Nog niet alle verbeteringen gerealiseerd*

De minister is van mening dat het Ministerie van BZK en het KLPD op dit moment in staat zijn het aanbestedingsbeleid op de juiste wijze uit te voeren en dat ze «in control» zijn. Zo heeft de AD over het jaar 2006 bij het kernministerie vrijwel geen onrechtmatigheden in het inkoopproces vastgesteld. Ook bij het KLPD bleken in 2006 geen aanschaffingen te zijn gedaan die niet voldeden aan de (Europese) regelgeving. Om de kwaliteit van inkoop nog beter te kunnen garanderen, heeft de minister besloten dat inschakeling van het Inkoop- en Aanbestedingscentrum (IAC) bij Europese aanbestedingen verplicht is. Zij is echter van mening dat het verplicht betrekken van het IAC bij alle aanbestedingen een te zware maatregel is voor de resterende risico's in het inkoopproces.

##### *Zicht op inkopen alleen achteraf*

De minister onderschrijft onze conclusies dat de jaarlijkse inkoopbehoefte van het kernministerie gestructureerder kan worden vastgesteld en dat men zich niet in alle gevallen aan de centraal opgelegde regelgeving houdt. De minister wijst er echter op dat bij het eventueel opleggen van sancties er altijd een afweging wordt gemaakt. Het niet naleven van inkoopregelgeving staat namelijk nooit alleen. Ten slotte stelt zij dat ze onze aanbeveling in het kader van het Management Control Systeem (MCA) uit het rapport bij het jaarverslag 2006 om de concerncontrole te versterken, heeft overgenomen.

##### *Gestelde eisen aan één helikopter achteraf te hoog gegrepen*

De minister deelt onze mening dat de eisen hoog waren, maar ze deelt onze stelling niet dat één type helikopter het doel van de aanbesteding is geweest.

De minister deelt ook onze mening niet dat het contract betrekking had op een nog te ontwikkelen helikopter, en evenmin is zij van mening dat de eisen niet geheel bekend waren. Dit zou naar haar mening niet alleen onjuist, maar ook onmogelijk zijn. Zij deelt onze conclusie dat het certificeringstraject het belangrijkste struikelblok is geworden. Zij is het echter niet met ons eens dat het KLPD het advies van TNO te licht heeft opgevat. De minister stelt dat het TNO-advies niet zozeer een waarschuwing, als wel een aandachtspunt was: elke helikopter moet immers uiteindelijk gecertificeerd worden en dat is direct afhankelijk van de mate waarin de configuratie is gewijzigd.

De minister stelt vervolgens dat pas in de bouwfase bleek dat er door de fabrikant verkeerde inschattingen waren gemaakt (die leidden tot een zwaardere helikopter die op een MTOW van 6770 lbs moest worden gecertificeerd). Zij is van mening dat pas achteraf gesteld kan worden dat eisen waarover in het contract harde garanties zijn afgegeven, niet door de fabrikant uitgevoerd konden worden.

#### *Nadenken over realiteitsgehalte van gestelde eisen*

De minister stelt dat het feit dat slechts één inschrijving voldeed aan de gestelde bestekeisen nog niet betekende dat die bestekeisen onrealistisch waren of om redenen van efficiëntie hadden moeten worden bijgesteld. Aanbestedingsrechtelijk zou een dergelijke gang van zaken geen belemmering vormen voor het gunnen van de opdracht aan de (overgebleven) inschrijver. Daarnaast stelt zij dat het uiteindelijk niet voldoen van de aanbiedingen van de twee andere aanbidders nog niet wil zeggen dat deze bedrijven (technisch) niet in staat zouden zijn geweest om een geldige aanbieding te doen.

#### *Mogelijkheid tot ontbinding in januari 2002*

De minister stelt dat onze conclusie dat het KLPD het contract naar aanleiding van de brief van januari 2002 meteen had kunnen ontbinden, te eenzijdig vanuit juridisch perspectief benaderd is. Vervolgens stelt zij vast dat bij een zo ingrijpend besluit als een ontbinding een risicoafweging behoort.

#### *Gebrekkig inzicht op centraal niveau*

De minister deelt onze mening niet dat er op centraal niveau onvoldoende inzicht was in de uitvoering van het project. Niet alleen zouden verträgen zijn gemeld in het reguliere overleg tussen de korpsbeheerder en de korpschef van het KLPD, maar ook de ambtelijke top van het ministerie zou tijdig en stelselmatig zijn geïnformeerd over de voortgang. De minister concludeert ten slotte tot een zorgvuldige en volledige procesmatige aanpak van de aanbesteding, ook al heeft dit niet geleid tot een succesvolle afronding.

### **3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

#### *Inkoopproces*

Een aantal belangrijke verbeteringen voor het inkoopproces heeft de minister – in elk geval voor het kernministerie – overgenomen, waaronder de verplichte inschakeling van het Inkoop- en Aanbestedingscentrum (IAC) bij Europese aanbestedingen. Wij betreuren dat de minister van mening is dat het verplicht betrekken van het IAC bij alle aanbestedingen een te zware maatregel is voor resterende risico's in dit proces. Wij wijzen erop dat hoewel de situatie is verbeterd, na tien jaar nog niet alle pijnpunten zijn verholpen. Zo blijven vooral het contractregister en -beheer nog punten van aandacht en is er ondanks de aanwezigheid van deskundigheid geen optimale garantie voor het naleven van de inkoopregels.

Omdat de resultaten van de getroffen maatregelen vooral in de toekomst hun waarde zullen moeten laten blijken, zullen we de huidige en toekomstige verbeteringen in het inkoopproces uiteraard blijven volgen in ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek en er in dat kader ook over publiceren in het rapport bij het jaarverslag.

#### *KLPD helikopters*

Uitgangspunt of niet, toen de mogelijkheid van één type helikopter het KLPD kennelijk overkwam is hiertoe ook besloten: de aanbesteding gaat uit van één type.

De minister heeft gelijk dat een contract dat juridisch ontbonden *kan* worden daarom nog niet ontbonden *hoeft* te worden.

De stelling van de minister dat de ambtelijke top tijdig en stelselmatig is geïnformeerd over de voortgang van dit contract is opmerkelijk, gelet op onze bevindingen ter zake en de door de ambtelijke top getroffen maatregelen naar aanleiding van deze informatie. Opmerkelijk omdat uit

het onderzoek blijkt, dat het KLPD zelf niet tijdig en stelselmatig geïnformeerd was, mede omdat de rapportering door de leverancier haperde. Opmerkelijk omdat een en ander er ook toe leidde dat – kennelijk desondanks – eind september 2004 nog slechts over 50% van de benodigde helikoptercapaciteit kon worden beschikt en niet meer in voldoende mate luchtsteun aan de Nederlandse politie kon worden geboden.

## BIJLAGE

## OVERZICHT VAN VRAGEN, ANTWOORDEN, AANBEVELINGEN, REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

Vragen van de Tweede Kamer	Antwoord Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie minister van BZK	Nawoord Algemene Rekenkamer	Zie deel II
<p>Is er binnen het Ministerie van BZK en in het bijzonder binnen het KLPD, voldoende deskundigheid met betrekking tot aan te schaffen materie aanwezig of wordt deze zo nodig tijdig ingehuurd?</p>	<p>Voor de beantwoording van deze vraag is nagegaan of bij het departement deskundigheid met betrekking tot aanbestedingen aanwezig is. Dit is het geval, bij het Inkoop en Aanbestedingscentrum van het Ministerie van BZK is deze kennis gebundeld. De inschakeling van het Inkoop en Aanbestedingscentrum van het Ministerie van BZK is evenwel vrijblijvend. Daardoor is er, ondanks de aanwezigheid van deskundigheid op het gebied van aanbestedingen, geen optimale garantie voor het naleven van de inkoopregels. Bij de aanschaf van helikopters ten behoeve van het KLPD is deskundigheid ingehuurd. Dit betrof deskundigheid op het gebied van aanbestedingen en op het gebied van de technische aspecten. Een belangrijk advies (1999) van de externe deskundige partij TNO, het inbouwen van groeipotentieel bij de helikopters, is op vier punten overgenomen. De waarschuwing van TNO dat de zwaartepuntligging bij de aanpassing van de configuratie gemakkelijk verschuift met gevolgen voor de controllability, het maximaal opstijggewicht en het certificeringstraject, is te licht opgevat. Tijdens de ontwikkeling van de helikopter bleken dit struikelblokken te zijn.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer beveelt aan de naleving van de centraal voorgeschreven regelgeving dwingend voor te schrijven. Bij het niet naleven van de regelgeving dienen passende maatregelen te worden genomen.</p>	<p>Om de kwaliteit van inkoop nog beter te kunnen garanderen, heeft de minister besloten dat inschakeling van het inkoop- en Aanbestedingscentrum (IAC) bij Europese aanbestedingen verplicht is. Zij is echter van mening dat het verplicht betrekken van het IAC bij alle aanbestedingen een te zware maatregel is voor de resterende risico's in het inkoopproces. Zij deelt onze conclusie dat het certificeringstraject het belangrijkste struikelblok is geworden. Zij is het echter niet met ons eens dat het KLPD het advies van TNO te licht heeft opgevat. De minister stelt dat het TNO-advies niet zozeer een waarschuwing, als wel een aandachtspunt was: elke helikopter moet immers uiteindelijk gecertificeerd worden en dat is direct afhankelijk van de mate waarin de configuratie is gewijzigd. De minister stelt vervolgens dat pas in de bouwfase bleek dat er door de fabrikant verkeerde inschattingen waren gemaakt (die leidden tot een zwaardere helikopter die op een MTOW van 6770 lbs moest worden gecertificeerd). Zij is van mening dat pas achteraf gesteld kan worden dat eisen waarover in het contract harde garanties zijn afgegeven, niet door de fabrikant uitgevoerd konden worden.</p>	<p>Een aantal belangrijke verbeteringen voor het inkoopproces heeft de minister – in elk geval voor het kernministerie – overgenomen, waaronder de verplichte inschakeling van het inkoop- en Aanbestedingscentrum (IAC) bij Europese aanbestedingen.</p>	<p>§ 2.5, 2.6 en 4.2</p>

Vragen van de Tweede Kamer	Antwoord Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie minister van BZK	Nawoord Algemene Rekenkamer	Zie deel II
Welke waarborgen zijn er dat de goederen en diensten conform de beoogde kwaliteitseisen worden aangeschaft? Werken deze waarborgen in de praktijk?	Zowel voor de aanbesteding, inclusief waiverprocedure, en de overige inkopen bestaan er regels die in opzet goed zijn. Door het niet in alle gevallen naleven van de geldende inkoopregels is er geen optimale garantie dat alle inkopen volgens de geldende recht- en doelmatigheidseisen worden gedaan.	Zie hierboven	De minister is van mening dat het Ministerie van BZK en het KLPD op dit moment in staat zijn het aanbestedings-beleid op de juiste wijze uit te voeren en dat ze «in control» zijn. Zo heeft de AD over het jaar 2006 bij het kerministerie vrijwel geen onrechtmatigheden in het inkoopproces vastgesteld. Voor verbeteringen zie boven.	Wij betreuren dat de minister van mening is dat het verplicht betrekken van het IAC bij alle aanbestedingen een te zware maatregel is voor resterende risico's in dit proces.	§ 2.5, 2.6 en 2.7
Indien zich problemen voordoen in aanbestedingsprojecten, welke oorzaken zijn daarvoor aan te wijzen?	Hoewel er een aanmerkelijke verbetering is te constateren in het naleven van de Europese aanbestedingsregels (zie 2.7.2, deel II), kwam het in 2006 nog tweemaal voor dat deze regels niet juist werden toegepast.	Het systeem van integraal management bij het Ministerie van BZK, het gebrek aan centraal inzicht in de decentraal gedane aankopen en de vrijblijvendheid bij het inschakelen van deskundigen veroorzaakt tekortkomingen in het aanbestedingsbeleid	De minister onderschrijft onze conclusies dat de jaarlijkse inkoopbehoefte van het kernministerie gestructureerder kan worden vastgesteld en dat men zich niet in alle gevallen aan de centraal opgelegde regelgeving houdt. De minister wijst er echter op dat bij het eventueel opleggen van sancties er altijd een afweging wordt gemaakt. Het niet naleven van inkoopregelgeving staat namelijk nooit alleen. Ten slotte stelt zij dat ze onze aanbeveling in het kader van het Management Control Systeem (MCA) uit het rapport bij het jaarverslag 2006 om de concerncontrole te versterken, heeft overgenomen.	Omdat de resultaten van de getroffen maatregelen vooral in de toekomst hun waarde zullen moeten laten blijken, zullen we de huidige en toekomstige verbeteringen in het inkoopproces uiteraard blijven volgen in ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek en er in dat kader ook over publiceren het rapport bij het jaarverslag.	§ 2.7 en hoofdstuk 3

Vragen van de Tweede Kamer	Antwoord Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie minister van BZK	Nawoord Algemene Rekenkamer	Zie deel II
<p>Is de autonome positie van de korpsen/politieregio's en het daarmee gepaard gaande formuleren van de producteisen door de vele actoren een complicerende factor in het aanbestedingsproces? Zo ja, welke oplossingen zijn daarvoor mogelijk?</p>	<p>Bij de aanschaf van helikopters ten behoeve van het KLPD heeft niet zozeer de autonome positie van de politieregio's een rol gespeeld. Eén van de oorzaken die uiteindelijk heeft bijgedragen aan het mislukken van het project was de wijze waarop de zaak is aangepakt. Via een enquête bij de politieregio's, de Kustwacht en het KLPD zijn de gebruikerseisen in beeld gebracht. Dit heeft geleid tot een veelheid aan eisen die gebundeld moesten worden in één type helikopter die ten tijde van de aanbesteding nog niet op de markt was. Het realiseren cq ontwikkelen van deze eisen is een ander belangrijk struikelblok gebleken bij het realiseren van het project</p>	<p>Bij een risicovolle opdracht met nog veel onzekerheden verdient het aanbeveling als opdrachtgever vooraf ook een exit-strategie te hebben vastgelegd en de gang van zaken op gezette tijden daaraan – eventueel met inschakeling van onafhankelijke experts – te toetsen.</p>	<p>De minister deelt onze mening dat de eisen hoog waren, maar ze deelt onze stelling niet dat één type helikopter het doel van de aanbesteding is geweest. De minister deelt ook onze mening niet dat het contract betrekking had op een nog te ontwikkelen helikopter, en evenmin is zij van mening dat de eisen niet geheel bekend waren. Dit zou naar haar mening niet alleen onjuist, maar ook onmogelijk zijn.</p>	<p>Toen de mogelijkheid van één type helikopter het KLPD kennelijk overkwam is hiertoe ook besloten: de aanbesteding gaat uit van één type.</p>	<p>Hoofdstuk 4</p>
<p>Wat is het beleid ten aanzien van het beroep op de uitzonderingsbepalingen bij het Europees aanbesteden en in welke mate is daarvan de laatste vijf jaar gebruik gemaakt?</p>	<p>Het streven van het ministerie van BZK is het beroep de uitzonderingsbepalingen bij het Europees aanbesteden terug te dringen. Dit heeft geleid tot een aanzienlijke daling van het beroep op de uitzonderingsbepalingen in de periode 2003–2006. Er is sprake van een afname met circa 45%. Hierbij dient wel aangekend te worden dat, door het ontbreken van een registratie van alle inkopen, de verzameling van de gegevens met betrekking tot de uitzonderingsbepalingen, een moeizaam proces is geweest waarbij geen zekerheid bestaat dat alle beroepen op de uitzonderingsbepalingen in beeld zijn gebracht.</p>	<p>Met deze besluiten en de implementatie daarvan zijn naar de mening van de minister voldoende waarborgen gecreëerd voor het naleven van de inkoopregels. Gezien het zeer geringe aantal onrechtmatigheden dat bij het kernministerie over 2006 is vastgesteld in het inkoopproces is zij van mening dat het verplicht betrekken van het IAC bij alle aanbestedingen een te zware maatregel is voor de risico's die nog bestaan in dit proces.</p>	<p>Wij betreuren dat de minister van mening is dat het verplicht betrekken van het IAC bij alle aanbestedingen een te zware maatregel is voor resterende risico's in dit proces. Wij wijzen erop dat hoewel de situatie is verbeterd, na tien jaar nog niet alle pijnpunten zijn verholpen. Zo blijven vooral het contractregister en -beheer nog punten van aandacht en is er ondanks de aanwezigheid van deskundigheid geen optimale garantie voor het naleven van de inkoopregels.</p>	<p>§ 2.7.2</p>	





## **DEEL II ONDERZOEKSBEVINDINGEN**



# 1. OVER DIT ONDERZOEK

## 1.1 Achtergrond

In de periode van maart 2006 tot en met februari 2007 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar het aanbestedingsbeleid van het Ministerie van BZK in het algemeen en van het KLPD in het bijzonder. Op 20 december 2005 verzocht de voorzitter van de Tweede Kamer de Algemene Rekenkamer een onderzoek uit te voeren naar het aanbestedingsbeleid van het KLPD (vaste commissie voor BZK, 2005). Op 23 februari 2006 lieten wij weten graag aan dit verzoek te willen voldoen (Algemene Rekenkamer, 2006).

### *Financieel belang inkoop (kern) Ministerie van BZK*

Het (kern) Ministerie van BZK heeft in 2006 ongeveer € 188 miljoen aan inkoopuitgaven gedaan, zie overzicht hieronder.

#### **Inkoopdiagnose BZK op basis van uitgaven\***

<b>Productgroep</b>	<b>Uitgaven 2006</b>
Personeelsgerelateerde zaken	14 027 605,43
Kantoorinrichting en – benodigdheden	8 078 648,87
Automatisering en telecommunicatie	17 835 265,13
Adviseurs en flexibele arbeid	100 384 214,30
Vervoer en emballage	3 344 113,10
Aanschaf/huur gebouwen, installaties	1 286 622,86
Exploitatie/beheer gebouwen, installaties, huur accommodatie	18 611 412,71
Communicatie en media	18 967 507,16
Overige inkoop	5 442 346,50
<i>Totaal</i>	<i>187 977 736,06</i>

\* Bron: Inkoopdiagnose op basis van uitgaven, Ministerie van BZK 2006.

De genoemde bedragen zijn overigens inclusief inbestedingsopdrachten. Inbestedingopdrachten zijn aankopen die het Ministerie van BZK verstrekt voor andere onderdelen van het Rijk. De productgroep «adviseurs en flexibele arbeid» van ruim € 100 miljoen bestaat bijvoorbeeld voor circa € 80 miljoen uit inbestedingsopdrachten.

### *Financieel belang inkoop KLPD*

Begroting 2006 van het Ministerie van BZK (Tweede Kamer, 2005) staat over het KLPD: «Het investeringspatroon wijzigt vanaf 2006 door aanschaffingen van vaartuigen en helikopters. Het totaal van de investeringen in 2006 wordt geraamd op € 33 miljoen.»

## 1.2 Vraagstelling onderzoek

Uit de bijlage bij de brief (zie paragraaf 1.1) van de voorzitter van de Tweede Kamer blijkt dat de Tweede Kamer de navolgende probleemstelling en onderzoeksvragen voor het onderzoek voor ogen stonden.

### *Probleemstelling*

Is het aanbestedingsbeleid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en in het bijzonder van het KLPD zodanig dat dit leidt tot een doelmatige en rechtmatige aanschaf van goederen en diensten?

### Onderzoeksvragen<sup>1</sup>

1. Is er binnen het Ministerie van BZK en in het bijzonder binnen het KLPD, voldoende deskundigheid aanwezig over de aan te schaffen materie, of wordt deze zo nodig tijdig ingehuurd?
2. Welke waarborgen zijn er dat de goederen en diensten conform de beoogde kwaliteitseisen worden aangeschaft? Werken deze waarborgen in de praktijk?
3. Indien zich problemen voordoen in aanbestedingsprojecten, welke oorzaken zijn daar dan voor aan te wijzen?
4. Is de autonome positie van de korpsen/politieregio's en het daarmee gepaard gaande formuleren van de producteisen door de vele actoren een complicerende factor in het aanbestedingsproces? Zo ja, welke oplossingen zijn daarvoor mogelijk?
5. Wat is het beleid ten aanzien van het beroep op de uitzonderingsbepalingen bij het Europees aanbesteden en in welke mate is daarvan de laatste vijf jaar gebruik gemaakt?

### 1.3 Leeswijzer

Om de vragen 1, 2 en 3 uit de vorige paragraaf te kunnen beantwoorden, zijn we nagegaan welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan in het inkoopbeleid van het Ministerie van BZK in de periode van 1997 tot en met 2006 en hoe de betrokken actoren hebben gefunctioneerd (hoofdstuk 2 van dit deel II). Voor het beantwoorden van vraag 5 besteden we apart aandacht aan het beroep op de uitzonderingsbepalingen bij het Europees aanbesteden: de waiverprocedure. We hebben ook bekeken welke ontwikkelingen zich bij het KLPD hebben voorgedaan in het inkoopbeleid, maar dan in de periode van 2000 tot en met 2006 (hoofdstuk 3 van dit deel II). In 2000 is het KLPD namelijk als baten-lastendienst overgegaan van het Ministerie van Justitie naar het Ministerie van BZK. We hebben onderzocht hoe de aanschaf van helikopters voor de Dienst Luchtvaartpolitie (DLVP) van het KLPD in de periode 1998–2006 is verlopen (hoofdstuk 4 van dit deel II). Dit betrof het grootste aanbestedingsproject van het KLPD waarbij de regionale politiekorpsen hun taakgerichte eisen/wensen (behoeftestelling) kenbaar konden maken: vraag 4. Dit leidde niet tot verschillende versies van hetzelfde product, maar tot één product waaraan veel eisen werden gesteld. Overigens is het KLPD voor de aanschaffingen tbv andere korpsen door de Dienst Logistiek alleen de opdrachtnemer. De functionele kaders/eisen worden niet door het KLPD zelf bepaald, maar door het Ministerie van BZK vastgesteld. We bespreken in de hoofdstukken 2,3 en 4 de ontwikkelingen aan de hand van tijdbalken met daarin de belangrijkste ontwikkelingen. De gecontracteerde marktpartijen hebben we niet in ons onderzoek kunnen betrekken, omdat de Algemene Rekenkamer bij hen geen controlebevoegdheden heeft. De conclusies naar aanleiding van de bevindingen in dit deel II van het rapport staan in deel I, hoofdstuk 2.

---

<sup>1</sup> Bijlage 1 bevat een overzicht van de onderzoeksvragen die de Tweede Kamer bij haar verzoek heeft geformuleerd met de antwoorden van de Algemene Rekenkamer.

## **2 INKOOPBELEID: MINISTERIE VAN BZK**

In dit hoofdstuk gaan we in op het inkoopbeleid van het Ministerie van BZK in de periode 1997–2006. Het ministerie is met de ontwikkeling van het inkoopbeleid al een flink aantal jaren bezig. Op de volgende pagina staat de tijdbalk waarin de ontwikkelingen in het inkoopbeleid zijn weergegeven. In de paragrafen eronder staat per onderdeel een aanvullende toelichting. Aan het eind van het hoofdstuk, in paragraaf 2.8, gaan we ten slotte specifiek in op de toepassing van de waiverprocedure door het Ministerie van BZK bij Europese aanbestedingen.

Figuur 1 Overzicht ontwikkelingen inkoopbeleid Ministerie van BZK

	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<p>Besluit inkoop-functie opnieuw in te richten</p> <p>Nota herijking inkoopfunctie</p> <p>Invoering BZK plusmodel</p> <p>Verbeterplan inkoop 2004</p> <p>Verbeterplan 2005</p> <p>Verbeterplan 2006</p>	<p>Er kon op centraal niveau niet worden voldaan aan EU-regelgeving. Er was gebrek aan deskundigheid op decentraal niveau op het gebied van inkoop. Risico dat doelstellingen op het gebied van rechtmatigheid en doelmatigheid niet werden gerealiseerd.</p>								Minister zal inkoopbehoefte in kaart brengen en extra aandacht geven aan naleving regelgeving bij dienstonderdelen.
					<p>Contractregisters bevatten onvoldoende informatie over locatie en inhoud contract-dossiers. Leveranciers-evaluaties werden nauwelijks uitgevoerd. Inkoop-, contract- en EU-procedures werden regelmatig niet nageleefd. Op centraal niveau geen zicht op inkoop-functie. Deskundige ondersteuning bij EU-aanbestedingen onvoldoende door personeelstekort op centraal niveau.</p>		<p>Rechtmatigheidsonderzoek 2004 Algemene Rekenkamer: niet gelukt verbeterplan 2004 te realiseren.</p>	<p>Rechtmatigheids-onderzoek 2005 Algemene Rekenkamer: punten uit verbeterplan 2004 in opzet bijna allemaal gerealiseerd. In de praktijk nog wel tekortkomingen. Inkoopbehoefte op centraal niveau niet in kaart gebracht, stijging gebruik mantelovereenkomsten, gebreken in contractregister, onvoldoende gebruik expertise.</p>	<p>Interne rapportage bedrijfsvoering FEZ. Geldende procedures worden gevolgd maar, door vrijblijvende inzet centrale expertise was de waarborg van de naleving van de inkoop-regels door de dienst-onderdelen niet optimaal, aantal keren dingsregels niet gevolgd en waren de contract-registratie en het contractbeheer nog steeds punt van aandacht.</p>

## 2.1 Inkoopfunctie opnieuw inrichten

Halverwege 1997 besloot het Ministerie van BZK de inkoopfunctie opnieuw in te richten. Ondanks het feit dat de directeur Financieel-economische Zaken (FEZ) richtlijnen had opgesteld voor inkoop, Europese aanbesteding, contractbeheer en inrichting van contractdossiers, bleek het inkoopproces namelijk niet goed te verlopen. Zo vond de inkoop bij het Ministerie van BZK versnipperd plaats, werd kennis over inkoop niet gebundeld en werden de mogelijkheden om goedkoop in te kopen onvoldoende gebruikt.

Om de geconstateerde problemen het hoofd te bieden, heeft het Ministerie van BZK tussen 1997 en 2006 twee verbeterplannen opgesteld. Het eerste verbeterplan was het onderzoek *Herijking inkoopfunctie*, naar aanleiding waarvan het BZK-plusmodel is geïntroduceerd. Dat model houdt in dat beleidsrelevante inkopen decentraal worden gedaan en bedrijfsvoeringsrelevante inkopen centraal. Dit plan werd in 1998 geïntroduceerd. De functie van de CDI werd van de directie FEZ naar de directie Facilitaire Zaken (FAZ) overgeheveld. De directie FAZ, die op dat moment relatief onbekend was met de inkoopfunctie, heeft een tweejarig werkplan opgesteld. Het doel daarvan was het BZK-plusmodel nader in te vullen en prioriteiten te stellen in de uit te voeren activiteiten.

## 2.2 Nota «Herijking inkoopfunctie»

In 1998 merkte de directeur FEZ (sinds 1995<sup>2</sup> ook CDI) in zijn nota *Herijking inkoopfunctie* op dat het inkoopproces van het Ministerie van BZK risico's voor de rechtmatigheid en de doelmatigheid met zich meebracht.

Risico's voor de rechtmatigheid werden onder meer veroorzaakt door een gebrek aan centrale aansturing:

- Het was voor directies van het Ministerie van BZK niet verplicht om bij Europees aanbesteden advies te vragen bij de CDI.
- Er kon op centraal niveau niet voor gezorgd worden dat werd voldaan aan EU-regelgeving.

Risico's voor de doelmatigheid kwamen vooral voort uit gebrek aan deskundigheid en versnipperde inzet van deskundigheid:

- Er was op decentraal niveau binnen het Ministerie van BZK gebrek aan deskundigheid op het gebied van inkoop.
- Het waren vooral beleidsambtenaren, budgethouders en niet deskundigen op het gebied van inkoop, die de inkoopactiviteiten verrichtten en inkoopactiviteiten werden niet gebundeld. Beide zaken leverden het risico op ondoelmatigheid op.
- Centrale ondersteuning van het inkoopproces door mensen met inkoopexpertise was ad hoc, op persoonlijke titel en niet gestructureerd.
- Bij grotere inkopen was de centrale ondersteuning aan decentraal inkopende onderdelen (juridisch en commercieel) vrijblijvend.
- De benodigde expertise werd steeds opnieuw gegenereerd op steeds verschillende plaatsen binnen het Ministerie van BZK.

## 2.3 Evaluatie verbeterplan «Herijking inkoopfunctie»

In 2002 is door het Ministerie van BZK gekeken naar de realisatie van de nota *Herijking inkoopfunctie*. De directie FEZ merkte in deze eindrapportage op dat het lastig was om op centraal niveau informatie te krijgen over de inkopen en aanbestedingen van het departement. Er was

---

<sup>2</sup> Besluit instelling Coördinerend Directeur Aanschaffingen, 20 oktober 1995.

geen adequate informatievoorziening bij de CDI omdat er geen inkoopplannen waren en omdat er geen goed informatiesysteem was voor de inkoopfunctie. Bovendien waren inkoopoverzichten nauwelijks ingevuld. Verder bleek dat de ondersteuning van decentrale directies door de CDI bij Europese aanbestedingen onvoldoende was door de beperkte capaciteit van de CDI.

## 2.4 Stand van zaken 2004

In november 2003 verscheen het plan van aanpak «Verbeterplan inkoop 2004».<sup>3</sup> Hierin merkte de directie FAZ op dat de verbetering van het aanbestedingsbeleid steeds urgenter werd. Enerzijds door de inkooptaakstelling uit het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende II, wat voor het Ministerie van BZK een bezuiniging van € 8 miljoen per jaar op inkoop betekende. Anderzijds omdat uit onderzoek door het Ministerie van BZK<sup>4</sup> was gebleken dat inkopen van het ministerie niet gebundeld werden en dat de inkopen onvoldoende deskundig begeleid waren. Het management van het ministerie was vaak onvoldoende overtuigd van de noodzaak van een goede planning en van adequaat contractbeheer. Verder stelde de directie FAZ dat binnen het Ministerie van BZK de laatste jaren veel over de verbetering van de inkoop was geschreven, maar dat dit niet had geleid tot daadwerkelijke acties. Om die acties in gang te zetten, werd in september 2004 het Inkoop- en Aanbestedingscentrum (IAC) opgericht dat in januari 2005 volledig operationeel is geworden.

Wij constateerden in het *Rapport bij het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van BZK* (Algemene Rekenkamer, 2005) dat het op één actiepunt niet gelukt was om het verbeterplan inkoop 2004 te realiseren. In 2004 maakte het Ministerie van BZK bij veel inkoopopdrachten namelijk nog geen gebruik van aanwezige raamcontracten. Wij stelden vast dat het met het inkoopmodel dat het ministerie hanteerde, lastig was om de inkoopfunctie te professionaliseren en om de beoogde kostenbesparingen te realiseren. De decentrale diensten sloten namelijk niet altijd de meest voordelige contracten. Uit ons onderzoek bleek dat het eind 2004 ook nog niet gelukt was om het contractenregister volledig te vullen. Wij deden de minister van BZK in ons rapport bij het jaarverslag 2004 destijds ook de aanbeveling het verbeterplan inkoop in 2005 af te ronden door de totale inkoopbehoefte op een gestructureerde wijze in kaart te brengen en het contractenregister volledig te vullen. Ook raadden wij de minister aan om inkopen buiten de raamovereenkomsten terug te dringen. Het lukte het ministerie echter niet om uit de bestedingsplannen per directie voor 2004 een volledig inkoopjaarplan op te stellen voor het gehele ministerie. Er ontbrak dus inzicht in de totale inkoopbehoefte van het departement, en daardoor ontstond weer het risico dat goederen en diensten die eigenlijk gezamenlijk Europees aanbesteed zouden moeten worden, afzonderlijk werden ingekocht. Ook voor 2005 was er nog geen volledig inkoopjaarplan; het ministerie werkte eraan, maar kreeg de benodigde informatie niet gestructureerd aangeleverd.

## 2.5 Stand van zaken 2005

Wij constateerden in ons rechtmatigheidsonderzoek over 2005 (Algemene Rekenkamer, 2006b) dat de verbeteringen bij het kerndepartement op basis van het verbeterplan inkoop 2004 in opzet bijna allemaal waren gerealiseerd. Wel stelden we vast dat de inkoopbehoefte nog niet geheel gestructureerd in kaart werd gebracht. De dienstonderdelen waren namelijk niet meer verplicht om een bestedingsplan te maken. Door het

---

<sup>3</sup> Plan van aanpak Verbeterplan Inkoop, 12 november 2003, versie 1.1, directie FAZ, CDI.

<sup>4</sup> Nulmeting van juli 2003 in opdracht van CDI.



ontbreken van deze bestedingsplannen was er op centraal niveau geen zicht meer op de totale inkoopbehoefte van het departement. Informatie over de inkoopbehoefte moest daardoor minder systematisch in beeld worden gebracht, door bijvoorbeeld inkoopdiagnoses.

Wij constateerden dat in 2005 een groot deel van de inkopen en aanbestedingen van het departement was afgedekt met (centraal afgesloten) raamcontracten. Dit gold vooral voor de inhuur van externen en voor de inkopen op facilitair gebied, op het gebied van voorlichting en op ICT-gebied. Het departement wilde het gebruik van raamcontracten voor een aantal dienstonderdelen zelfs nog verder vergroten. De Algemene Rekenkamer stelde wel vast dat in 2005 nog niet alle dienstonderdelen voldoende gebruik maakten van de expertise van het IAC. Enkele dienstonderdelen hebben (mede hierdoor) de Europese regelgeving bij aanbestedingen niet nageleefd.

## **2.6 Stand van zaken 2006**

De minister merkte in zijn reactie op het rechtmatigheidsonderzoek over 2005 op dat de mogelijkheden om de inkoopbehoefte op een meer gestructureerde wijze in kaart te brengen in 2006 zouden worden uitgevoerd. Daarnaast zou in 2006 worden gewerkt in de richting van een verbeterd verplichtingenproces: verplichtingen die leiden tot inkopen worden centraal getoetst op rechtmatigheid. Hiermee gaf de minister extra aandacht aan de naleving van de regelgeving bij de dienstonderdelen.

Uit een interne rapportage van directie FEZ over de bedrijfsvoering in 2006 blijkt dat over het algemeen de geldende procedures voor inkoop zijn gevolgd. Dit gold vooral voor de ministeriebrede (raam)contracten, de contracten van de directie FAZ en ICT-contracten. Omdat de ondersteuning door IAC vrijblijvend was, was er geen garantie voor de naleving van inkoopregels door de overige directies. Een paar keer waren opdrachten boven de Europese aanbestedingsgrens verstrekt zonder de regels te volgen.

Verder waren contractregistratie en contractbeheer binnen het Ministerie van BZK nog steeds een punt van aandacht. De volledigheid van het contractregister was onvoldoende gewaarborgd, vooral voor de door de directies zelf gesloten contracten. In 2007 herziet het ministerie het inkoopproces, waarbij het volgen van de juiste procedures beter gewaarborgd zal worden.

In het rechtmatigheidsonderzoek over 2006 (Algemene Rekenkamer, 2007) constateren we een positieve ontwikkeling in de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK (financieel beheer en materieelbeheer) ten opzichte van het jaar ervoor. De onvolkomenheid voor het inkoopbeheer is dus weggenomen.

In hetzelfde rechtmatigheidsonderzoek geven we voor het Ministerie van BZK aan dat in 2006 (en in 2007) acties zijn ondernomen om het inkoopbeheer te verbeteren. We bevelen in het rapport dan ook aan om de positieve ontwikkeling bij het gestructureerd in kaart brengen van de inkoopbehoefte verder voort te zetten en blijvend aandacht te besteden aan de naleving van de regelgeving bij de dienstonderdelen.

## 2.7 Gebruik van waivers door het Ministerie van BZK

De waiverprocedure is een interne procedure van het Ministerie van BZK om te beoordelen of er al dan niet een aanbestedingsplicht bestaat. In de waiverprocedure staat beschreven hoe en onder welke voorwaarden bij inkopen en aanbestedingen binnen het Ministerie van BZK gebruik kan worden gemaakt van uitzonderingsbepalingen in wet- en regelgeving. De CDI treedt daarbij op als adviseur, in nauwe samenwerking met de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW) van het ministerie.

### 2.7.1. Procedure

Indien men voor, tijdens, of na een offerteprocedure tot de conclusie komt dat de aanbesteding afwijkt van de hoofdregel en vervolgens de CDI om advies verzoekt, dan moeten alle documenten die betrekking hebben op de inkoop of het contractdossier aan die CDI verstrekt worden. Bij onvoldoende informatie of bij een onvolledig contractdossier zal het verzoek niet door de CDI in behandeling worden genomen.

De CDI toetst of de argumenten en redenen voor een beroep op de uitzonderingsbepalingen voldoende zwaarwegend zijn. Hij zal zich hierbij waar nodig laten bijstaan en adviseren door de directie CZW.

In de regel brengt de CDI advies uit binnen zeven werkdagen na ontvangst van een voldoende gedocumenteerde aanvraag. Het advies van de CDI is niet bindend. De verantwoordelijkheid voor de toepassing of opvolging van de door de CDI uitgebrachte adviezen ligt bij de directeur van de afdeling die als aanbestede optreedt. Dezelfde directeur is en blijft eindverantwoordelijk voor het correct toepassen van de aanbestedingswetgeving en van de bepalingen voor de administratieve organisatie.

### 2.7.2 Toepassing waiverprocedure 2002–2006

Het aantal malen dat de afgelopen jaren gebruik is gemaakt van de uitzonderingsbepalingen, staat in onderstaande tabel. In de tabel is ook de frequentie opgenomen waarin bij het Ministerie van BZK van 2003 tot en met 2006 een beroep is gedaan op de waiverprocedure en op de bijbehorende afwijkingsgronden.

Tabel 1

Jaar	Afwijkingsgrond						Totaal	Niet akkoord
	Eén leverancier	Technische/ artistieke redenen	Spoed	Geheim	Aanvullende diensten	Andere afwijkingsgrond		
2003	13	21	3	7	6	7	57	8
2004	16	14	0	13	9	14	66	6
2005	18	14	0	3	13	16	64	11
2006	11	12	1	6	4	0	34	1*

\* Met ingang van 2006 is bij het Ministerie van BZK het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (BAO, implementatie van richtlijnen 2004/18/EG en 2004/17/EG) ingegaan.

De mate waarin gebruik is gemaakt van een beroep op de uitzonderingsbepalingen bij het Europees aanbesteden is te vinden in tabel 2.

**Tabel 2**

Jaar	Totaal aantal waivers	Zowel onder als boven de EU-aanbestedingsgrens	Boven de EU-aanbestedingsgrens
		Afwijkingsgrond «geheim» < grens: aantonen redenen > grens: Art 2, lid 1, 93/36/EG, Art 4, lid 2, 92/50/EG	Afwijkingsgrond «aanvullende diensten/leveringen» Art 6 lid 3, 93/36/EG, Art 11 lid 3, 92/50/EG
2003	57	7 (waarvan 2 boven grens EU)	4
2004	66	13 (waarvan 4 boven grens EU)	3
2005	64	3	3
2006	34	6 (waarvan 2 boven EU)	1

Bij de afwijkingsgrond «geheim», is het kennelijk evident om niet de gebruikelijke aanbestedingsprocedure te volgen. Deze afwijkingsgrond wordt vooral veroorzaakt door waiververzoeken van de AIVD.

Het aantal waiververzoeken is in 2006 fors afgenomen (45%) ten opzichte van voorgaande jaren. Dat komt ten eerste doordat de dienstonderdelen hun inkooptrajecten in toenemende mate laten begeleiden door het IAC, en ten tweede door een toegenomen gebruik van raamcontracten.

### **3 INKOOPBELEID: KLPD**

In dit hoofdstuk gaan we in op het inkoopbeleid van het KLPD over de periode 2000–2006. Op de volgende pagina staat de tijdbalk waarin de ontwikkelingen in het inkoopbeleid zijn weergegeven. In de paragrafen eronder staat per onderdeel een aanvullende toelichting.

Figuur 2 Overzicht ontwikkelingen inkoopbeleid Korps Landelijke Politiediensten

Verbetenprogramma 2001	Operationeel plan 2002 Klpd	Operationeel plan 2003 Klpd	Nota KLPD verwervingsbeleid	Implementatie verwervingsbeleid	Masterplan verwerving
<p><b>2001</b></p> <p>Bezwaaronderzoek Algemene Rekenkamer 2001, verbeter- programma erg ambitueus en bood onvoldoende zicht op structurele ver- beteringen binnen een redelijke termijn.</p>	<p><b>2002</b></p> <p>Algemene Rekenkamer: nieuwe activiteiten aan plan toegevoegd waar- door opleverdata niet gemaalid werden. Kneipunten contract- beheer en naleving voorschriften. Afkurende accountants- verklaring DAD BZK over 2002 van het Klpd.</p>	<p><b>2003</b></p> <p>Algemene Rekenkamer: processen inkoop beschreven maar niet vastgesteld en geimple- menteerd. Contract- registratie en contract- beheer onder de maat. Algemene Rekenkamer: operationeel plan 2003 geen oplossing voor de problematiek. Bezwaar financieel beheer rond- om contracten Klpd.</p>	<p><b>2003</b></p> <p>BZK constateert dat project geen voortgang meer boekte omdat plan van aanpak ontbrak. Contractenregister, 54 contracten gevonden waarvan 10 ten onrechte niet Europees waren aanbesteed, 12 de grens om Europees aan te besteden dreigde te overschrijden, 32 gevallen tegen regels nieuw contract gesloten, 7 contracten ontbraken en 16 contracten niet schriftelijk vastgelegd.</p>	<p><b>2004</b></p> <p>Accountantsverklaring 2004 met beperking.</p>	<p><b>2005</b></p> <p>Tussenrapportage Positie en koers- bepaling project verwerving, vast- gestelde fouten een symptoom, beleid nog onvoldoende effect beleid.</p>

### **3.1 (Re)organisatie KLPD**

Per 1 januari 2000 is het Korps landelijke politiediensten (KLPD) als baten-lastendienst van het Ministerie van Justitie overgegaan naar het Ministerie van BZK. De minister van BZK werd daardoor beheerder van het KLPD.

Het KLPD wordt aangestuurd door de gemandateerde korpsbeheerder (directeur-generaal Veiligheid), de hoofdofficier van Justitie van het landelijke parket van het Openbaar Ministerie en de Korpschef van het KLPD. Het KLPD heeft dertien operationele diensten (waaronder DLVP en de Dienst Logistiek), vijf concerndiensten voor de bedrijfsvoering (waaronder het Facilitair bedrijf, FB) en twee staffbureaus.

Het KLPD werd in 2001 gereorganiseerd en daarbij is gekozen voor integraal management. Dat betekent dat de verantwoordelijkheid en de bevoegdheid voor het beschikken over budgetten werden gedecentraliseerd naar de diensten. De facilitaire functie van het KLPD (voor eigen inkoop van het KLPD) werd centraal ondergebracht bij de nieuwe concerndienst FB.

De Dienst Logistiek behield de specifieke inkoopfunctie voor handelsgoederen (kleding, uitrusting, bewapening en munitie) voor de Nederlandse politie en voor gelieerde organisaties. Bijzonder grote inkopen binnen en ten behoeve van het KLPD als korps worden door de diensten van het KLPD in samenwerking met de Dienst Facilitair Bedrijf van het KLPD uitgevoerd.

### **3.2 Meerjarenprogramma 2001–2003**

Om een aantal knelpunten in de bedrijfsvoering op te lossen, werd een breed geïntendeerd meerjarenverbeterprogramma opgesteld. Voor de uitvoering werd jaarlijks een operationeel plan opgesteld waarin de ervaringen uit het voorgaande jaar werden betrokken. Dit meerjarenverbeterprogramma was in maart 2001 gereed en werd door ons beoordeeld in het rechtmatigheidsonderzoek over 2001 (Algemene Rekenkamer, 2002). Over dat jaar voerden we een bezwaaronderzoek uit naar belangrijke knelpunten in het beheer van het KLPD, waaronder het contractbeheer. Het ging daarbij vooral over het handelen in strijd met Europese aanbestedingsregels en de onvoldoende beschikbaarheid van een contractenregister. Wij wezen erop dat het voor een structurele oplossing van het knelpunt bij de Europese aanbestedingen noodzakelijk was dat het KLPD een centraal contractenregister zou inrichten.

### **3.3 Voortgang contractbeheer 2002 en 2003**

De onvolkomenheden in het contractbeheer resulteerden in een afkeurende accountantsverklaring van de Departementale Accountantdienst (DAD) BZK bij de financiële verantwoording 2002 van het KLPD. In totaal was in 2002 voor circa € 12 miljoen in strijd met Europese regelgeving aan contracten aangegaan.

Het operationeel plan 2003, waarin de wijzigingen op het operationeel plan 2002 werden verwerkt, kon volgens ons niet als oplossing van de problematiek worden gezien en daarom besloot de Algemene Rekenkamer in 2003 bezwaar te maken tegen het financieel beheer rondom de contracten bij het KLPD.

### **3.4 Implementatie verwervingsbeleid 2004 en 2005**

Begin 2004 bleek uit de resultaten van het operationeel plan 2003 dat er nog een aantal punten voor de implementatie van het verwervingsbeleid in 2004 overbleef. Dat waren bijvoorbeeld het uitwerken van de inhuur van externen, een plan van aanpak voor SAP (onder andere software voor de ondersteuning van de inkoopfunctie), betere afstemming tussen de Dienst Logistiek en het FB; een plan voor de volledigheid van het contractregister, de procedure van de prestatieverklaring, afstemming tussen de directies FEZ en FB, activabeheer en het maken van standaardformulieren.

In 2004 deden zich problemen voor. Bij de jaarrekening van het KLPD over 2004 werd namelijk een accountantsverklaring met beperking afgegeven. Dat kwam door twee fouten:

- Begin 2003 is door het KLPD vastgesteld dat de operationele bedrijfsvoering voor de politie in 2004 in gevaar zou kunnen komen. Het was voor het KLPD noodzakelijk om voor een bedrag van € 3,8 miljoen een overbruggingscontract af te sluiten voor de aanschaf van munitie. Binnen de destijds geldende notificatieprocedure en de gegeven tijdslimiet was het niet mogelijk een Europese aanbesteding te realiseren. Onderzoek had namelijk uitgewezen dat er geen alternatieven voor de aanschaf beschikbaar waren. De minister heeft de Tweede Kamer hiervan vooraf in kennis gesteld.
- Er was mogelijk een bedrag van € 6,5 miljoen onrechtmatig aanbesteed. Het ging om goederen en diensten die afzonderlijk waren aanbesteed. Deze goederen en diensten hadden mogelijk een homogeen karakter en hadden om die reden samen (Europees) moeten worden aanbesteed.

Over 2004 constateerde de DAD ten aanzien van het KLPD verder dat er nog onopgeloste knelpunten waren uit de interne audit. De DAD maakte ten slotte nog opmerkingen over de te trage voortgang van de aanbestedingstrajecten voor logistieke doeleinden.

In de eerste helft van 2005 constateerde het KLPD zelf dat de initiële doelstelling van het verwervingsproject nog niet volledig was gerealiseerd. Uit de rapportage over het project over het eerste kwartaal 2005 bleek namelijk dat er nog steeds niet volledig werd voldaan aan wet- en regelgeving. De problemen waren eigenlijk niet wezenlijk anders van aard en omvang dan anderhalf jaar ervoor. De oplossingen en de aanpak waren blijkbaar niet effectief geweest. Er werd gestreefd naar een werkend proces eind 2006 en dat doel was gelijk wat het doel was per 1 januari 2004.

In juni 2005 bracht de DAD op verzoek van de Tweede Kamer een rapport uit over het inkoopbeleid van het KLPD naar aanleiding van problemen met de aanschaf van nieuwe helikopters. In dit rapport schetste de DAD een beeld van de wijze waarop binnen het KLPD in zijn algemeenheid werd omgegaan met Europese aanbestedingen. In dit rapport vermeldde de DAD ook wat het KLPD met de bevindingen van de DAD over 2004 had gedaan.

### **3.5 Stand van zaken 2006**

Het beleid tot dan toe had nog onvoldoende effect gesorteerd. Er was op papier wel verbetering, maar niet overal in de praktijk. Begin 2006 werd, op basis van interne controles, binnen het KLPD de afspraak gemaakt dat

er maandelijks voortgangsrapportages zouden worden opgesteld voor de korpsleiding. Die rapportages zijn ook naar de DAD gaan. Uit de rapportage over maart tot en met juni 2006 bleek dat er nog steeds contracten (onder € 50 000) niet in het register waren opgenomen. De opzet van de voortgangsrapportages sloot bovendien nog niet aan op de planning.

Door de vaststelling van de positie- en koersbepaling van het project «Verwerving» sluiten de planning en de voortgangsrapportages wel op elkaar aan. De signaleringstermijn van het aflopen van contracten wordt vervroegd van drie naar zes maanden, omdat het realiseren van Europese aanbestedingen ongeveer zes maanden duurt. In de periode september 2006 tot en met december 2006 is een inventarisatie uitgevoerd naar de volledigheid van het contractenregister. In eerste instantie is de ondergrens gelegd op contracten van € 50 000 en hoger. Dat betekende dat 80% van de contracten op volledigheid getoetst is.

In 2006 is gestart met de ontwikkeling van een automatiseringssysteem, waardoor vanaf 2008 producten alleen nog maar elektronisch kunnen worden besteld. Dat maakt het mogelijk alle bestellingen vooraf op rechtmatigheid te toetsen. Er werden verder verbeteringen aangebracht in de controlmechanismen (inkoopdiagnosemodel, planning & control-cyclus) en in het besturingsmodel (categoriemanagement). Met de benoeming van de eerste categoriemanagers is een begin gemaakt met het inrichten van de productcategorieën.

De door de DAD geconstateerde, nog openstaande actiepunten gaan over nog niet volledig aangepaste procesbeschrijvingen en over een nog niet werkend geautomatiseerd inkoopstelsel. Het probleem bij het ontvangen van goederen was, dat dit niet uniform gebeurde en dat er geen sanctiebeleid was. Door het hierboven beschreven standaardiseren van procesinrichting en van procedures wordt eveneens standaardisering van ontvangst van goederen in het proces afgedwongen.



#### **4 AANSCHAF HELIKOPTERS KLPD**

In dit hoofdstuk gaan we in op het project om helikopters voor het KLPD aan te schaffen. Op de volgende pagina staat de tijdbalk waarin de ontwikkelingen in dit proces zijn weergegeven. In de paragrafen erna staat per onderdeel een aanvullende toelichting.

**Figuur 3** Overzicht ontwikkelingen aanschaf helikopters KLPD

Voorbereiding aanbesteding	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
	Via enquête onder gebruikers werden eisen opgesteld.	TNO vertaling eisen in vlieg- en missieprofielen, Decide-Wise voor methodologische ondersteuning bij selectie, ITS voor Europese aanbesteding.	Vier van de vijf inschrijvingen toegeraarden no go-criteria. Eén voldeed op papier aan de voorwaarden. Praktijkevaluatie laatste voldoet aan de eisen. Nog wel verduidelijking nodig met betrekking tot de certificatie en het voldoen aan de Arbo-normen. Leverancier heeft problemen met garantstelling.	Op 18 april 2001 publicatie contract Medio 2001 cash-flow problemen bij leverancier waardoor uitvoering door gebrek aan onderdelen stagneerde. Eind 2001 stelt Klpd vast dat geen van de vluchtprofielen gevolgen kan worden. Opleverdatum naar 24 maart 2002 Opleverdatum naar 30 april 2002 Bruikleencontract 2001	Tekenen contract	Problemen bij uitvoering contract	Technische problemen niet op te lossen	Onvoldoende kennis over certificering	Ontbinding contract
					Geldproblemen bij leverancier waardoor productie stagneerde. Gewicht helikopter hoger dan was vastgelegd waardoor certificering probleem werd.	Klpd vraagt zich af of multifunctionele helikopter te maken is. NLR-onderzoek daarover positief maar niet binnen afgesproken tijd. 1 juli 2003 advies landsadvocaat: 1 jaar erbij	Door onvoldoende kennis binnen Klpd met betrekking tot certificering onvoldoende grip op voortgang project.	Op 1 maart 2005 contract ontbonden.	
					Opleverdatum naar september 2002	Opleverdatum naar maart 2003 Opleverdatum naar juli 2004	Opleverdatum naar maart 2005		

#### 4.1 Voorbereiding aanbesteding

Eind jaren negentig deed een werkgroep van de Dienst Luchtvaartpolitie (DLVP) onderzoek naar de toenmalige en toekomstige eisen en wensen van de politie aan haar luchtvloot. Uitgangspunt was, uit oogpunt van efficiency en flexibiliteit, één type multifunctionele helikopter. Daarmee wilde de DLVP bereiken dat de vloot beter beheers- en aanstuurbaar werd, met minder onderhoudskosten.

Door interviews en enquêtes naar gebruikersbehoeften bij afdelingen van de DLVP en bij externe gebruikers (regionale politiekorpsen, KLPD, de Kustwacht Nederland, bijzondere opsporingsdiensten en het Ministerie van Justitie) werden de gebruikerseisen geïnventariseerd.

Vervolgens heeft DLVP haar taken zoals die met de luchtvloot moeten kunnen worden uitgevoerd, uitgedrukt in missieprofielen. Om te kunnen beoordelen welk soort en type luchtvaartuig voor het uitvoeren van de missieprofielen noodzakelijk was, werden deze vertaald naar vluchtprofielen. Om ten slotte gericht te kunnen beoordelen of de prestaties van een aangeboden helikopter konden voldoen aan deze vluchtprofielen, zijn deze weer vertaald in (o.a. technische) specificaties. Deze specificaties vormden de basis voor de gunningscriteria.

#### 4.2 Inschakeling deskundigen: TNO

De vlieg- en missieprofielen waaraan de helikopters moesten voldoen werden op verzoek van het KLPD getoetst door TNO. TNO constateerde op basis van een quick scan van documenten dat er sprake was van een duidelijk overzicht van eisen en wensen (op operationeel gebied) en dat deze bruikbaar waren als uitgangspunt voor (operationele) beoordelingscriteria, al moesten sommige eisen nog wel worden aangescherpt.<sup>5</sup> Dit betrof onder andere het groeipotentieel en verder constateerde men nog blinde vlekken met betrekking tot de ergonomie, logistiek en het kostenaspect.

TNO nam het advies om het groeipotentieel als een apart en expliciet criterium op te nemen op, omdat opmerkingen over groeipotentieel impliciet en verspreid over vier punten in de (aanbestedings)documenten waren opgenomen:

- Vliegduur van 3 uur en 20 minuten met 100 kg extra gewicht;
- 15% vrije ruimte in opbergsysteem handboeken voor toevoegen nieuwe documenten;
- Verschuifbare waarnemersopstelling (beïnvloeding zwaartepunt);
- Mogelijkheid tot inbouwen specifieke politieapparatuur.

Hierdoor zouden potentiële leveranciers mogelijk weinig houvast hebben, met als gevolg dat informatie hierover in de offertes mogelijk zeer divers of zelfs afwezig was. Dat maakte beoordeling van potentiële leveranciers niet alleen moeilijk, het was binnen de aanbestedingswetgeving mogelijk zelfs niet toegestaan. TNO wees er bovendien op dat het groeipotentieel van de potentiële helikopters significant kon verschillen en dat dus een belangrijk beslissingsargument voor of tegen een leverancier onbenut bleef. TNO gaf aan dat gewichtstoename de meest directe maat is voor het meten van groeipotentieel van helikopters. Ten slotte meldde TNO dat de zwaartepuntligging van een helikopter belangrijk is, omdat dit gemakkelijk verschuift bij aanpassingen. Die eventuele verschuiving kan negatieve gevolgen hebben voor bijvoorbeeld de controllability en het

---

<sup>5</sup> «Quick-scan vervanging luchtvloot PLD» (feb. 1999).

MTOW van de helikopter en het daarop volgende certificeringstraject van de helikopter.

Voor de methodologische ondersteuning tijdens het proces van selecteren en vooral bij het gunnen is in 1999 DecideWise International (DWI), een particulier bedrijf, ingeschakeld. DWI levert instrumenten en technieken voor het structureren, formaliseren en transparant maken van het besluitvormingsproces door o.a. voor de geformuleerde criteria de volgorde van belangrijkheid te bepalen<sup>6</sup>. International Tender Services (ITS), eveneens een particulier bedrijf, is opgetreden als externe adviseur over de Europese aanbesteding.<sup>7</sup>

De DAD concludeerde zowel over het in kaart brengen van de wensen en eisen, de selectie en gunningscriteria dat was voldaan aan de geldende wet- en regelgeving en dat de processen voldoende ordelijk waren verlopen. De DAD stelde vast dat de prestatie die de helikopter moest leveren, logisch volgde uit de opgestelde missie- en vluchtprofielen. Als kanttekening merkte de DAD op dat zij hadden geconstateerd dat vooraf geen financiële randvoorwaarden zijn gesteld (bijvoorbeeld in hfl/vlieguur) waardoor onvoldoende invulling is gegeven aan het aantonen van de financiële doelmatigheid van de aankoop. De DAD constateerde dat er voldoende invulling was gegeven aan de inrichting van de projectorganisatie en -planning. Daarnaast merken wij nog op dat uit interne stukken bovendien bleek dat er geen padanalyse was en het onduidelijk was of aan het aanbestedingsproces een plan ten grondslag lag.

#### 4.3 Aanbesteding

De leiding van DLVP koos bij de aanbesteding voor een niet-openbare procedure waarbij het aantal leveranciers dat werd uitgenodigd in te schrijven beperkt werd tot minimaal vijf en maximaal twintig. De DLVP heeft in de procedure selectiecriteria opgenomen over bedrijfssituatie, inschrijving handelsregister, financieel-economische situatie, en geschiktheid dan wel technische bekwaamheid<sup>8</sup>. Tevens moesten leveranciers aangeven wat zij voor maatregelen voor ogen hadden om de voortgang te bewaken, zoals kwaliteitsaudits en voortgangscontroleplannen. Hierbij werd een onderscheid gemaakt tussen (harde) eisen en wensen. Aan harde eisen moest voldaan worden voordat op basis van de wensen gunning kon plaatsvinden. Het niet voldoen aan een harde eis betekende dan ook dat de leverancier uitgesloten was van verdere beoordeling.

Tijdens de openbare bijeenkomst in maart 2000 bleek dat van de aanvankelijk zes geïnteresseerde en geselecteerde bedrijven er drie bedrijven in totaal vijf offertes voor vijf helikopters hadden ingediend. Twee bedrijven zagen af van deelname omdat ze op diverse punten voor de leveringstermijn niet aan de besteisen konden voldoen. Eén bedrijf heeft geen offerte uitgebracht.

Om iedere twijfel uit te sluiten over de vraag hoe de beoordeling van de offertes tot stand was gekomen, is die gedeponneerd bij de notaris voordat de offertes werden geopend.

---

<sup>6</sup> Belangrijke DWI-stukken zijn: «Plan van aanpak helikopters voor de Nederlandse politie» (8 feb. 1999); «Wegingen helikopter van werkgroep Financieel» (11 juni 99); «Resultaten PLD Werkgroep TO» (16 april 99); «Resultaten wegingen en de randvoorwaarden tot op heden» (18 juni 99). Tussenrapportage «Vervanging helikopter-vloot van de Nederlandse politie» (juli 99).

<sup>7</sup> ITS-rapport: «Second opinion ITS inzake Europese aanbesteding Helikopters» (23 juni 99).

<sup>8</sup> Beschreven in «Richtlijn Leveringen».

#### 4.4 Evaluatie inschrijvingen

Begin maart 2000 zijn vervolgens evaluatieteams met de offerte-evaluatie van start gegaan. Dit betrof eerst de papieren evaluatie. DLVP heeft de offertes aan de hand van scorelijsten en het systeem van DWI beoordeeld en gewaardeerd. Toen de gegevens nauwkeurig doorgerekend waren, bleek dat vier van de vijf offertes no-go-criteria raakten. Dat wil zeggen dat ze niet voldeden aan de meest essentiële eisen. Eurocopter en Schreiner, die elk met twee helikopters hadden meegedongen, vielen af. Alleen aanbieder Helifly voldeed op papier aan de gestelde eisen met de helikopter MD902.

Zo was er na de start met zes potentiële aanbieders nog maar één helikopter in de procedure die in de slotfase een praktijkevaluatie heeft ondergaan. Hieruit bleek dat de MD902 volledig voldeed aan de gestelde eisen en buiten de no-go-criteria bleef.

Ter ondersteuning van de evaluatie zijn er eind maart 2000 gesprekken gevoerd met de Oostenrijkse Rettungsdienst, de Bayerische Polizei, de Metropolitan Police en het Luchtsteundetachment van de Belgische Rijkswacht over de status van hun luchtvloot in relatie tot hun taakstelling en hun ervaringen bij eventuele vervanging. Er zijn ook nog gesprekken gevoerd met ALT Bonn (een onderhoudsbedrijf met ervaring met de MD902), Belgische Rijkswacht en met de Polizei Niedersachsen Hannover (die ook de MD902 gebruikt).

Vervolgens heeft men bij het moederbedrijf van Helifly, MDHI (in Mesa, Arizona, USA), de producent die winnend te voorschijn kwam, op 15 april 2000 een praktijktest uitgevoerd, bestaande uit een bedrijfsbezoeking en een productevaluatie. De bedrijfsbezoeking bestond uit het verifiëren van een aantal offertegegevens. Ook onderzoek naar de financiële positie van MDHI leidde tot een positieve conclusie. De productevaluatie bestond uit testvluchten met een helikopter van de US CoastGuard (op toestelniveau gecertificeerd op 6500 lbs MTOW). Deze helikopter, ook een MD902, werd gezien als een vergelijkbare helikopter. Dit toestel vloog evenwel met een andere configuratie.

Binnen de door het KLPD ingestelde begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van het KLPD en de DLVP (hierna aan te duiden als KLPD), ontstond wel enige discussie of ze wel op de goede weg zaten. Ook werden er kanttekeningen geplaatst bij de zeer grote mate van welwillendheid van MDHI bij de juridische wensen van de KLPD. Bovendien geeft het KLPD aan dat de gewenste helikopter voor de Nederlandse politie geen standaardhelikopter is, maar een helikopter die speciaal geschikt gemaakt moet worden voor de Nederlandse politie. Dit betekent dat deze helikopter nog niet op de markt is en zelfs deels nog ontwikkeld moet worden. En dat terwijl de eisen destijds nog niet geheel bekend waren. Het KLPD begon dan ook te twijfelen of Helifly nog wel aan alle eisen kon voldoen. Een groot aantal punten was nog niet geëvalueerd, wat tot andere opties en prijsbijstellingen zou kunnen leiden.

De DAD concludeerde over het proces van de ontvangst en beoordeling van de offertes dat dat voldeed aan de geldende wet- en regelgeving (in het bijzonder de Europese Aanbestedingsrichtlijn leveringen) en dat het voldoende ordelijk was verlopen. De DAD merkt voorts op dat het KLPD nadrukkelijk invulling heeft gegeven aan het inwinnen van informatie bij derden via bezoeken aan gebruikers van helikopters en door praktijk-

evaluaties door middel van testen. Kanttekening is dat het enige product dat aan alle harde eisen voldeed een helikopter was die nog niet op het aangeboden MTOW was gecertificeerd. Het KLPD heeft dit risico zoveel mogelijk met bezoeken bij de leverancier en derden en met juridische maatregelen afgedekt. De DAD constateerde geen materiële tekortkomingen.

#### **4.5 De gunning**

Via het voorbericht van gunning (21/27 juni 2000) werd aan de leveranciers gemeld dat de MD902 van MDHI wel voldeed aan de essentiële eisen waarop de EC 135 van Eurocopter en Schreiner afvielen. Dit werd in hoofdzaak veroorzaakt doordat de MD902 geleverd kon worden binnen de gestelde leveringstermijn en gecertificeerd voor een MTOW van 6500 lbs.

Hierop start Eurocopter een kort geding (24 juli 2000). Eurocopter is het er namelijk niet mee eens dat Helifly wel is geaccepteerd, terwijl de MTOW van de MD902 volgens de handleidingen te laag is voor het uitvoeren van bepaalde missie- en vluchtprofielen (6250 Lbs.).

Door DLVP werd eind juni 2000 bericht dat voor wat betreft het MTOW Helifly gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om toekomstige ontwikkelingen (o.m. op het punt van het MTOW) in hun offerte te verdisconteren. Hierdoor kon de offerte van Helifly gegevens bevatten die nog niet algemeen bekend waren via manuals (en dus met een MTOW van 6500 Lbs.)

In het kort geding presenteert Eurocopter drie onderzoeken waaruit blijkt dat Helifly niet kon voldoen aan de gestelde eisen van het bestek<sup>9</sup>. Zo werd door Eurocopter gewezen op de mogelijke fout in de gewichtsaanname van de MD902. Het basisgewicht zou geen rekening houden met het extra gewicht van het door het KLPD gekozen schilderwerk en ook niet voor bijkomende roestbescherming zoals vereist voor het basismodel Nederlandse politie (BNP). Het gewicht van beide zaken zou tot wel 70 kg extra gewicht kunnen leiden, met alle gevolgen van dien voor het brandstofverbruik en dus voor de reikwijdte van de helikopter. De rechtbank komt evenwel tot de conclusie dat de ingeschakelde experts vanuit verkeerde aannames hadden geredeneerd. De DLVP had volgens de rechtbank redelijke eisen opgesteld voor de aanschaf van acht nieuwe helikopters en stelde het KLPD in het gelijk.

De publicatie van het definitieve contract heeft plaatsgevonden op 18 april 2001 (TED).

#### **4.6 Het contract**

Op 15 augustus 2000 vindt een eerste gesprek plaats met Helifly. Het KLPD geeft aan dat hoewel het voornemen is de order aan Helifly te gunnen, nog wel verduidelijking nodig is over de certificering. Zo zou nog niet voldoende zijn aangetoond dat de helikopter voldoet aan de geldende arbonormen. Daarnaast heeft het KLPD ook nog geen duidelijk schema over de voortgangsrapportage ontvangen. Helifly merkt op diens beurt op dat het 10% ter nakoming van de garantieverplichting moet reserveren en dat dat een grote impact heeft op hun financiële positie.

Begin oktober 2000 blijkt uit interne stukken dat Helifly bij de contractonderhandelingen juridisch veel slechter uit de bus kwam dan in de kwalificatie- en offerteronde. Het KLPD twijfelt zelfs aan de geschiktheid

---

<sup>9</sup> Rapport Estimate of MD Explorer Take-Off Weights in Various Configurations, door het Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (28 juli 2000). Brief van TU Delft, betreffende: Toetsing rapport DLR-LB 111-2000/29 (1 aug. 2000). Rapport van de International Test Pilot School Limited (2 aug 2000).

van Helifly voor het project. Het bedrijf komt bijvoorbeeld terug op eerder gedane toezeggingen en afgegeven garanties. Bovendien was op grond van de stukkenwisseling in het door Eurocopter ingestelde kort geding achteraf geconstateerd dat men in de offerteaanvraag toch te veel ruimte dan wel te veel onduidelijkheden had gelaten omtrent de als juist te hanteren interpretatie van de betreffende no-go-criteria.

Het gewicht van de helikopter bleek toegenomen te zijn door het finetunen van de uiteindelijke gewenste configuratie. Helifly heeft vervolgens enkele gewichtsbeparende maatregelen genomen. Het KLPD stelt daarvan eind november 2000 vast dat met de herziene configuratie de missieprofielen gevlogen kunnen worden.

Op 1 maart 2001 ondertekenden de partijen het contract. In het contract met Helifly heeft het KLPD de bepalingen opgenomen conform de Rijksregeling Contractbeheer 1996. In het contract is ook de overweging opgenomen dat de offerte op basis waarvan de gunning heeft plaatsgevonden, onverbrekkelijk deel uitmaakt van dat contract. Over de goedkeuring van de levering zijn in het contract gedetailleerde afspraken opgenomen zoals over tijdstip van de oplevering, prestatieverklaring, over toetstermijnen, en voorwaarden voorafgaand aan de levering door de leverancier.

Het originele afleveringsschema volgens het contract was als volgt:

- de eerste twee helikopters één jaar na ondertekening, dus op 1 maart 2002;
- de volgende twee tussen 1 mei en 1 juni 2002;
- de volgende twee tussen 1 juli en 1 september 2002;
- en de laatste twee tussen 1 november en 1 december 2002.

#### **4.7 Problemen bij uitvoering contract**

Doordat het KLPD eisen stelde aan de aan te schaffen helikopter waar de markt op dat moment niet in voorzag, diende een aantal technische ontwikkelingen plaats te vinden. In zijn offerte had Helifly aangegeven deze ontwikkelingen te kunnen (laten) uitvoeren. Medio 2001 bleek echter dat er, door cashflowproblemen bij moederbedrijf en tevens de fabrikant van de helikopters MDHI, de toevoer van helikopteronderdelen stagneerde waardoor er niets 100% af was en er geen mijlpalen waren vast te stellen. Hierdoor werd het voor het KLPD steeds moeilijker om de voortgang van de bouw van de helikopters te bewaken en rees er twijfel over de haalbaarheid van de leveringsdata. Het KLPD beoordeelde dat de waarborgen van de verschillende processen voldoende waren, ook vanwege de door Helifly beloofde maatregelen, waaronder personeelsuitbreidingen op het gebied van engineering bij MDHI.

Eind 2001 stelde het KLPD vast dat in alle profielen de MTOW overschreden werd en geen van de profielen dus volledig gevlogen kon worden. Bovendien riepen de grote financiële problemen van het bedrijf in een later stadium ook vragen op over de toekomstige ondersteuning en de onderdelenvoorziening. Het risico van doorgaan was MDHI failliet zou gaan in de afleverfase. In dat geval zou zich ook de vraag voordoen of er een andere fabrikant te vinden was die de resterende toestellen onder de voor Helifly geldende voorwaarden wilde afleveren.

Het KLPD vroeg zich af in hoeverre de mogelijkheden aanwezig waren om nu al het contract te verbreken, aangezien de afleverdatum van 1 maart nog niet gepasseerd was.<sup>10</sup> Het KLPD wilde eerst in een gesprek met MDHI kijken welke wegen er waren voor het oplossen van de problemen.

---

<sup>10</sup> Vergadering KLPD MD902 (19 nov. 2001).

Tevens wilde het KLPD weten wat het hogere gewicht van de helikopter nu daadwerkelijk betekende voor de vluchtprofielen.

Toen in november 2001 bleek dat door de financiële en technische problemen de levering van de eerste twee helikopters pas op 24 maart 2002 zou kunnen plaatsvinden, kwam MDHI met de tussenoplossing van een bruikleenconstructie. Hoewel het KLPD hier niet negatief tegenover stond, had men wel enkele zorgen met betrekking tot onderhoud, registratie, gewenste configuratie en afbreukrisico. MDHI kwam echter met een nieuw afleverschema, waaruit bleek dat de geplande afleverdatum van de eerste twee helikopters verder vertraagde, nu naar 30 april 2002. Daardoor ging het KLPD, feitelijk gedwongen door het niet kunnen leveren van luchtsteun, akkoord met deze bruikleenconstructie.

In juli 2002 bleek dat het gewicht van de helikopter (toen al te hoog voor het vliegen van de stijprofielen) door «echt te wegen» nog hoger te zijn. Hoewel Helifly toestemming kreeg het MTOW een paar procent te verhogen (en dus certificatie ervan geen groot probleem zou mogen zijn), was hiermee wel de absolute grens bereikt voor zowel nu als in de toekomst. De technische «rek» was eruit en elke verdere verhoging zou structurele gevolgen hebben voor het behalen van de vliegprofielen. Verder kon het antivriesbrandstofsysteem (gegarandeerde oplossing in offerte maart 2001) pas in oktober 2002 gekeurd worden en kon het verkrijgen van JAA-certificering variëren van een aantal weken tot meer dan vier maanden. Aangezien tevens de onderdelenvoorziening slecht verliep en de laatste audit meer troubleshooting betrof dan het daadwerkelijk uitvoeren van de audit, rees bij het KLPD dan ook de vraag of het gezien bovenstaande punten nog wel zinvol was om door te gaan.

Begin september 2002 twijfelde het KLPD team opnieuw aan de toekomstbestendigheid van MDHI en daarmee aan de onderdelenvoorziening en de inzetbaarheid van de helikopters. Het KLPD gaf aan constant achter de feiten aan te hebben moeten lopen. Feiten die bij MDHI al bekend waren. Toch kwamen er telkens optimistische rapporten van MDHI die naderhand weer naar beneden bijgesteld moesten worden. Desondanks concludeert het KLPD dat acceptatie van de helikopters onder voorbehoud mogelijk was, waarbij nog wel het gewichtsprobleem grondig bekeken zou moeten worden.

#### **4.8 Technische problemen niet op te lossen**

Eind november 2002 bleken er nog drie categorieën afwijkingen voor te komen:

1. afwijkingen die voor de afronding van de acceptatieprocedure gecorrigeerd zouden zijn;
2. afwijkingen als gevolg van het nog niet afronden van het certificeringstraject dan wel als gevolg van het doorvoeren van wijzingen in het ontwerp;
3. afwijkingen die ook in het eindproduct zouden blijken.

Het KLPD was van mening dat de afwijkingen onder 1 inderdaad snel oplosbaar waren. De afwijkingen onder 3 waren bekend en leverden geen nieuwe problemen op. De afwijkingen onder 2 waren echter problematischer, aangezien deze de operationele inzetbaarheid van de helikopters verminderden (mate waarin was onbekend, dit hing af van FAA/JAA). Het KLPD betwijfelde bovendien of deze afwijkingen (tijdig) te corrigeren



waren. Centraal stond dat de vereiste vluchtprofielen uitgevoerd konden worden, dan wel zo dicht mogelijk te benaderen moesten zijn.

Het KLPD wilde daarom zelf in Mesa de tekortkomingen vaststellen en vervolgens mogelijk en onder extra voorwaarden, tot acceptatie overgaan. Het KLPD maakte MDHI er verder op attent dat, gezien de tot nu toe niet geleverde prestaties, de ontbinding van het contract tot de juridische mogelijkheden behoorde. Onder andere gezien het feit dat een nieuwe EU-aanbesteding weer ongeveer twee tot drie jaar zou duren en de grote operationele problemen rondom het leveren van luchtsteun had het KLPD besloten daartoe in dit stadium nog niet over te gaan. Uit de in december 2002 uitgevoerde audit bij MDHI waarbij uitsluitend werd gekeken naar conformiteit met de gesloten overeenkomst, kwam men tot de conclusie dat relevante zaken voor 75% voldeden aan het contract, maar nog veel van de eerder geconstateerde beperkingen niet opgelost waren.

Begin maart 2003 werd er vervolgens nog een audit te Mesa uitgevoerd<sup>11</sup>. Uit deze audit bleek een aan Helifly toerekenbare tekortkoming (over het voldoen aan alle gestelde eisen van de helikopters) en tevens dat die op redelijke termijn door de opdrachtnemer mogelijk niet kon worden opgelost. Verder bleek dat de vlucht- en missieprofielen niet volledig gehaald konden worden en dat de certificering niet afgerond kon worden. Het KLPD gaf Helifly tot 1 juli 2003 de kans te voldoen aan het contract, anders zou ontbinding volgen.

Eind april 2003 bleek echter dat het er op leek dat de kans op succesvolle afronding van dit project gering was<sup>12</sup>. Het KLPD heeft, uitgaande van een mogelijke ontbinding van het contract, gezien op welke andere wijze invulling zou kunnen worden gegeven aan zijn taken, als het concept van een multifunctionele helikopter moest worden losgelaten. Tevens zou gekeken moeten worden of de klanteneisen nog steeds valide waren.<sup>13,14</sup> Vanaf eind 2002 was in het reguliere overleg tussen korpsbeheerder (KB) en korpschef (KC) de voortgang van het helikopter dossier besproken en het stond vanaf begin 2003 als vast punt op de agenda. In mei 2003 adviseerde het bureau Korpsbeheer en Relatiebeheer Agentschappen (KOBRA) en het KLPD de KB en de KC.<sup>15</sup> De KB en KC besloten gezamenlijk om de landsadvocaat het tot op heden gevolgde proces te laten toetsen. De landsadvocaat was positief en hij heeft geen tekortkomingen in de gevolgde procedure kunnen vaststellen. Vanaf dit moment was de landsadvocaat permanent betrokken bij dit proces.

Op 1 juli 2003 werd door het KLPD vastgesteld dat Helifly niet had voldaan aan de eis om op 1 juli 2003 een gecertificeerde helikopter zonder beperkingen ter acceptatie aan te bieden. De landsadvocaat adviseerde echter op dit punt om nog geen onvoorwaardelijke ontbinding uit te spreken, maar de beslissing daarover aan te houden<sup>16</sup>. Het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR) zou namelijk nog een onderzoek uitvoeren. Het KLPD was het daarmee eens en besloot dan ook om niet tot onvoorwaardelijke ontbinding over te gaan. De nieuwe deadline voor de levering werd vastgesteld op 1 juli 2004.

#### 4.9 Certificering

Om tot een definitieve beslissing te komen over het wel of niet continueren van het contract met Helifly, kreeg het NLR eind augustus 2003 opdracht een onafhankelijk haalbaarheidsonderzoek te verrichten naar de levering van de gewenste helikopters.<sup>17</sup> In november 2003 bleek uit dit

<sup>11</sup> In de voortgang KLPD helikopter dossier aan de minister (15 maart 2003).

<sup>12</sup> In levering helikopters (24 april 2003).

<sup>13</sup> Vergadering KLPD (28 april 2003).

<sup>14</sup> In levering helikopters (24 april 2003).

<sup>15</sup> Kobra is als intermediair tussen agentschappen en het Ministerie van BZK het eerste aanspreekpunt voor agentschappen.

<sup>16</sup> In het advies omtrent voorwaardelijke ontbinding van de landsadvocaat (2 juli 2003).

<sup>17</sup> NLR contract rapport: «De MD900 helikopterconfiguratie voor KLPD» (november 2003).

onderzoek dat de helikopter technisch misschien wel geleverd kon worden, maar niet per 1 juli 2004. Bovendien had men twijfels over belangrijke zaken als de bewijsvoering in het certificeringstraject en het feit dat er slechts één testhelikopter beschikbaar was, het feit dat de helikopter nog niet voldeed aan alle vluchtprofielen, de problemen met de brandstoffilter nog niet waren opgelost en de engineering erg beperkt was qua capaciteit.

Uit navolgend onderzoek van NLR bleek dat hoewel de voorgelegde planning van juni 2003 voor de nog resterende activiteiten van het certificatie-traject (afgerond op 1 juli 2004) niet haalbaar was, het herziene traject voor afronding in oktober 2004 technisch wel haalbaar bleek te zijn. Gezien het feit dat er geen alternatieven waren op dat moment, in december 2003, (levering ander type helikopter binnen één jaar niet mogelijk) en gelet op de uitlatingen van MDHI om de levering van de helikopters per januari 2005 te voldoen, ging het KLPD toch door. De betrouwbaarheid van MDHI bleef een punt van zorg.

In januari 2004 zijn er managementwijzigingen bij MDHI die naar het oordeel van KOBRA van belang zijn voor het herstel van het vertrouwen in MDHI. KOBRA is van oordeel dat, indien tot overeenstemming met MDHI gekomen kan worden, er niet ontbonden moet worden.

#### **4.10 Ontbinding contract**

Op basis van het NLR-onderzoek gaf het KLPD aan het contract te willen continueren, mits aan een aantal voorwaarden werd voldaan. Dit eindbod, gedaan eind januari 2004 voor levering op uiterlijk 1 maart 2005, werd op 14 april 2004 door Helifly en MDHI aanvaard. Maar vooral door een onoplosbaar technisch probleem met de *weight and balance*, bleef Helifly echter ook nu in gebreke.

Half maart 2004 vindt een gesprek tussen DLVP en KOBRA plaats. Gelet op de cruciale certificering is het van groot belang om in dat stadium de voortgang nog beter te monitoren. De vraag daarbij was of binnen de DLVP wel de hiervoor de noodzakelijke en verregaande kennis en expertise beschikbaar was. In gezamenlijk overleg tussen de korpsbeheerder en de korpschef KLPD en op advies van de DLVP en KOBRA, is besloten om bij dit traject extra expertise in te zetten, te weten een vertegenwoordiger van het Nederlandse Ministerie van Defensie (reeds in de USA aanwezig) en het NLR.

In november 2004 voert het KLPD in de USA een technische audit uit naar de stand van zaken. MDHI doet een voorstel om de problemen met de *weight and balance* op te lossen. Dit voorstel is niet acceptabel. Op 27 januari 2005 wordt op grond van een van MDHI ontvangen planning door het KLPD de conclusie getrokken dat de fabrikant niet in staat was uitvoering te geven aan de opdrachtovereenkomst. Op 1 maart 2005 is het contract vervolgens ontbonden.

Probleem was wel dat men eind september 2004 vaststelde dat het KLPD nog slechts beschikte over 50% van de benodigde helikoptercapaciteit doordat MDHI de getekende bruikleenovereenkomst niet had uitgevoerd. Dit tekort aan helikoptercapaciteit is verholpen door de aanschaf van drie stuks tweedehands helikopters. Op 30 november 2004 is het koopcontract van de eerste twee tweedehands helikopters getekend. De levering van deze twee helikopters heeft begin januari 2005 plaatsgevonden.

#### **4.11 Financieel belang**

Met de aanschaf van de helikopters was een financieel belang gemoeid van € 58,8 miljoen. Het KLPD heeft daarvan € 15,4 miljoen voldaan als voorschot; dit bedrag is inmiddels via de garantstelling teruggekregen. Omdat Helifly en MDHI het contract niet nakwamen heeft de Staat de contractueel overeengekomen boetebepaling ingeroepen tot een bedrag ter hoogte van € 11,7 miljoen. Hierover loop nog een rechtzaak in Nederland. Daarnaast claimt de Staat schade te hebben geleden tot een bedrag van € 10,2 miljoen (mensuren, inhuur externen, kosten aanschaf tijdelijke vervanging helikopters etc.). De Staat claimt de boete dan wel de geleden schade.

**Vraag 1:**

Is er binnen het Ministerie van BZK en in het bijzonder binnen het KLPD, voldoende deskundigheid met betrekking tot aan te schaffen materie aanwezig of wordt deze zo nodig tijdig ingehuurd?

**Antwoord 1:**

Voor de beantwoording van deze vraag is nagegaan of bij het departement deskundigheid met betrekking tot aanbestedingen aanwezig is. Dit is het geval, bij het Inkoop en Aanbestedingscentrum van het Ministerie van BZK is deze kennis gebundeld. De inschakeling van het Inkoop en Aanbestedings Centrum van het Ministerie van BZK is evenwel vrijblijvend. Daardoor is er, ondanks de aanwezigheid van deskundigheid op het gebied van aanbestedingen, geen optimale garantie voor het naleven van de inkoopregels.

Bij de aanschaf van helikopters ten behoeve van het KLPD is deskundigheid ingehuurd. Dit betrof deskundigheid op het gebied van aanbestedingen en op het gebied van de technische aspecten. Een belangrijk advies (1999) van de externe deskundige partij TNO, het inbouwen van groeipotentieel bij het maximale opstijggewicht van de helikopters, is op vier punten overgenomen. De waarschuwing van TNO dat de zwaartepuntligging bij de aanpassing van de configuratie gemakkelijk verschuift met gevolgen voor de controllability, het maximaal opstijggewicht en het certificeringstraject, is te licht opgevat. Tijdens de ontwikkeling van de helikopter bleken dit struikelblokken te zijn.

**Vraag 2:**

Welke waarborgen zijn er dat goederen en diensten conform de beoogde kwaliteitseisen worden aangeschaft? Werken deze waarborgen in de praktijk?

**Antwoord 2:**

Zowel voor de aanbesteding, inclusief waiverprocedure, en de overige inkopen bestaan er regels die in opzet goed zijn. Door het niet in alle gevallen naleven van de geldende inkoopregels is er geen optimale garantie dat alle inkopen volgens de geldende recht- en doelmatigheidseisen worden gedaan.

**Vraag 3:**

Indien zich problemen voordoen in aanbestedingsprocedures, welke oorzaken zijn daarvoor aan te wijzen?

**Antwoord 3:**

Alhoewel er een aanmerkelijke verbetering is te constateren in het naleven van de Europese aanbestedingsregels, zie 2.7.2 deel II, kwam het in 2006 nog tweemaal voor dat deze regels niet juist werden toegepast.

**Vraag 4:**

Is de autonome positie van de korpsen/politieregio's en het daarmee gepaard gaande formuleren van de producteisen door de vele actoren een complicerende factor in het aanbestedingsproces? Zo ja, welke oplossingen zijn daarvoor mogelijk?

**Antwoord 4:**

Bij de aanschaf van helikopters ten behoeve van het KLPD heeft niet zozeer de autonome positie van de politieregio's een rol gespeeld. Eén van de oorzaken die uiteindelijk heeft bijgedragen aan het mislukken van het project was de wijze waarop de zaak is aangepakt. Via een enquête bij de politieregio's, de Kustwacht en het KLPD zijn de gebruikerseisen in beeld gebracht. Dit heeft geleid tot een veelheid aan eisen die gebundeld moesten worden in één type helikopter die ten tijde van de aanbesteding nog niet op de markt was. Het realiseren cq ontwikkelen van deze eisen is een ander belangrijk struikelblok gebleken bij het realiseren van het project (zie hoofdstuk 4 deel II).

**Vraag 5:**

Wat is het beleid ten aanzien van het beroep op de uitzonderingsbepalingen bij het Europees aanbesteden en in welke mate is daarvan de laatste vijf jaar gebruik gemaakt?

**Antwoord 5:**

Het streven van het Ministerie van BZK is het beroep op de uitzonderingsbepalingen – zogeheten waivers – bij het Europees aanbesteden terug te dringen. Dit heeft geleid tot een aanzienlijke daling van het beroep op de uitzonderingsbepalingen in 2006 ten opzichte van voorafgaande jaren . Er is sprake van een afname met circa 45% (Deel II, paragraaf 2.7.2, tabel 1). Hierbij dient wel aangetekend te worden dat, door het ontbreken van een registratie van alle inkopen, de verzameling van de gegevens met betrekking tot de uitzonderingsbepalingen, een moeizaam proces is geweest waarbij geen zekerheid bestaat dat alle beroepen op de uitzonderingsbepalingen in beeld zijn gebracht.

Teneinde de door de Tweede Kamer gestelde vragen te kunnen beantwoorden is door middel van interviews en dossieronderzoek nagegaan welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan in het aanschaffingsbeleid van het Ministerie van BZK en het KLPD. Tevens wordt weergegeven waartoe deze ontwikkelingen ultimo 2006 hebben geleid.

Voor de aanschaffingen die door BZK zelf worden verricht geldt dat behoeftestelling, beoordeling functionele wensen, contractonderhandelingen en dergelijke niet binnen de reguliere accountantscontrole vallen die gericht is op een oordeel bij de verantwoording. Voor het verzoekonderzoek betekent dit dat niet gebruik kan worden gemaakt van de resultaten van de accountantscontrole. In die trajectdelen waar dat wel mogelijk zal dat wel gebeuren. Niet in het onderzoek worden meegenomen de aanschaffingen die door de politieregio's zelfstandig worden gedaan.

De aanbestedingen via het KLPD zijn onder te verdelen in aanschaffingen voor dienst zelf (zoals de helikopters) en aanschaffingen voor andere politiekorpsen. De aanschaf van helikopters ten behoeve van het KLPD, is als project apart in het onderzoek betrokken. De gecontracteerde marktpartijen hebben we niet in ons onderzoek kunnen betrekken, omdat de Algemene Rekenkamer bij hen geen controlebevoegdheden heeft. Ook zoomen we in op specifieke risico's die tijdens het onderzoek blijken en is nagegaan welke voorwaarden KLPD zelf voor elke fase van de aanbesteding had gesteld en of aan deze voorwaarden werd voldaan. Voor de aanschaffingen ten behoeve van andere korpsen is het KLPD alleen de opdrachtnemer. De functionele eisen worden niet door de KLPD zelf bepaald. Een voorbeeld daarvan is munitie, uniformen en uitrusting. Door middel van documentstudie en interviews met DLVP, Kobra en NLR zijn de belangrijkste gebeurtenissen van deze aanbesteding naar helikopters gereconstrueerd en vervolgens gevalideerd met de audittee. Vervolgens is door analyse van de gevalideerde feiten uit de reconstructie gezocht naar een antwoord op de onderzoeksvragen in de vorm van geformuleerde conclusies en daaruit afgeleide leerpunten.

Daarnaast wordt weergegeven hoe de DAD van BZK in de loop der jaren heeft geoordeeld over het aanschaffingsbeleid en wat de Algemene Rekenkamer in het kader van het RJV daarover heeft opgemerkt.

BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CDI	coördinerend directeur inkopen
CZW	(Directie) Constitutionele Zaken en Wetgeving
DLVP	Dienst Luchtvaartpolitie
DWI	DecideWise International
EU	Europese Unie
FAZ	Facilitaire Zaken
FB	Facilitair Bedrijf
FEZ	Financieel-economische Zaken
IAC	Inkoop- en Aanbestedingscentrum
ICT	Informatie- communicatietechnologie
ITS	International Tender Services
KB	Korpsbeheerder
KC	Korpschef
KLPD	Korps Landelijke Politie Diensten
KOBRA	(Bureau) Korpsbeheer en Relatiebeheer Agentschappen
MTOW	Maximum Take Off Weight
NLR	National Aerospace Laboratory
TNO	Nederlandse organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek

## Literatuur

Vaste commissie voor BZK (2005). *Onderzoek Algemene Rekenkamer naar het aanbestedingsbeleid KLPD; Brief van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 408, nr 1. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2002). *Rapport bij de financiële verantwoording 2001 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Koninkrijksrelaties en het Provinciefonds*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 380, nr. 15. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006a). *Onderzoek Algemene Rekenkamer naar het aanbestedingsbeleid KLPD; Brief van de Algemene Rekenkamer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 408, nr 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006b). *Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 550 VII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007). *Aanbesteding ICT-component P-Direkt*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 027, nr 1. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007). *Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 031 VII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2005), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor het jaar 2006*, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 hoofdstuk VII, nr. 2. Den Haag: Sdu.