

Vergaderjaar 2007–2008

31 207

Aanbestedingsbeleid Ministerie van BZK en KLPD

Nr. 4

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 9 november 2007

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Crone (PvdA), ondervoorzitter, Vendrik (GL), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Weekers (VVD), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), voorzitter, Dezentjé Hamming (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Luijben (SP), Van der Veen (PvdA), Kalma (PvdA), Van Gerven (SP), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (CU), J. Kortenhorst (CDA), Van Dijck (PVV), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Heijnen (PvdA) en Tang (PvdA).

Plv. leden: van der Staaij (SGP), Depla (PvdA), Van Gent (GL), Roemer (SP), Van der Burg (VVD), Jonker (CDA), Snijder-Hazelhoff (VVD), De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Van Beek (VVD), Boekestijn (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van der Ham (D66), Gerkens (SP), Vermeij (PvdA), Kuiken (PvdA), Van Gijlswijk (SP), Vacature (CDA), Anker (CU), Mastwijk (CDA), De Roon (PVV), Irrgang (SP), Thieme (PvdD), Heerts (PvdA) en Besselink (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: Van Beek (VVD), Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), Van Bochove (CDA), Duyvendak (GL), Wolfsen (PvdA), Hessels (CDA), Gerkens (SP), Haverkamp (CDA), Leerdam (PvdA), voorzitter, De Krom (VVD), ondervoorzitter, Griffith (VVD), Irrgang (SP), Kalma (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Van der Burg (VVD), Brinkman (PVV), Pechtold (D66), Van Raak (SP), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Heijnen (PvdA), Bilder (CDA) en Anker (CU).

Plv. leden: Teeven (VVD), Van der Vlies (SGP), van de Camp (CDA), Atsma (CDA), Van Gent (GL), Vermeij (PvdA), Knops (CDA), Polderman (SP), Spies (CDA), Wolbert (PvdA), Aptroot (VVD), Zijlstra (VVD), Van Gerven (SP), Van der Veen (PvdA), Çörüz (CDA), Remkes (VVD), De Roon (PVV), Van der Ham (D66), Van Bommel (SP), Ouwehand (PvdD), Bouchibti (PvdA), De Wit (SP), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Cramer (CU).

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties² hebben een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het rapport van de Algemene Rekenkamer «Aanbestedingsbeleid Ministerie BZK en KLPD» (Kamerstukken 31 207, nrs. 1 en 2).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 7 november 2007. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Aptroot

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Leerdam

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Groen

1

Hoe oordeelt de regering over de informatievoorziening over dit aanbestedingstraject aan de Kamer? Ziet de regering mogelijkheden om de informatievoorziening aan de Kamer rond aanbestedingen te verbeteren om daarmee de controlerende taak van de Kamer te versterken?

Afhankelijk van het belang van de situatie wordt de Tweede Kamer geïnformeerd. De in 2003 gedane schriftelijke in gebreke stelling met betrekking tot de levering van helikopters is als ernstig opgevat en daarom is de Tweede Kamer hier schriftelijk van op de hoogte gesteld. Vanaf dat moment is de Kamer regelmatig over het verdere verloop geïnformeerd, zonodig met vertrouwelijke bijlagen indien de informatie niet toeliet dat die openbaar zou worden. Daarnaast is in de begrotingen en de verantwoordingen van BZK in de periode 2002–2006 van de problematiek melding gemaakt. Ook hiermee zijn de Tweede Kamer de nodige aangrijpingspunten geboden om gerichte vragen te stellen c.q. andere tot haar beschikking staande (controle) middelen in te zetten.

2

Deelt de regering de constatering van de Rekenkamer dat er het contractregister en contractbeheer nog niet goed verlopen? En hoe wil de regering dit verbeteren?

In de periode van september 2006 tot en met december 2006 heeft het KLPD een inventarisatie uitgevoerd naar de volledigheid van het contractenregister. Uit deze inventarisatie bleek dat de contracten met een waarde van € 0,050 mln of hoger tezamen 80% van de uitgaven bevatten. Om deze reden is gekozen om de wettelijk verplichte contracten én alle overige contracten boven € 0,050 mln in het register op te nemen. De eventuele risico's binnen de overige uitgaven zijn enerzijds afgedekt door het toetsen van iedere bestelling door het interne Centraal Bestelcentrum van het KLPD en anderzijds door het implementeren van een geautomatiseerd systeem in het jaar 2007. Deze implementatie zorgt ervoor dat medio de eerste helft van 2008 alle bestellingen elektronisch worden gedaan, waardoor ook alle bestellingen vooraf op rechtmatigheid worden getoetst en worden omgezet in juridisch sluitende verplichtingen.

3

De departementale accountantsdienst heeft gewezen op risico's van nieuwe fouten bij de aanbestedingen van de KLPD. Wat is de oorzaak van die risico's en hoe worden deze weggenomen?

De oorzaak van het risico was gelegen in het in de loop van 2006 aflopen van een aantal nadere overeenkomsten behorende bij mantelovereenkomsten die op dat moment net waren vervangen door nieuwe. Het risico bestond dat er inhuur van externen zou kunnen plaatsvinden zonder dat men over een geldige nadere overeenkomst beschikte. De afdeling Interne Controle van het KLPD heeft de leiding van het korps in augustus 2006 op dit risico gewezen en heeft er door middel van eigen onderzoek mede voor zorg gedragen dat er in 2006 geen sprake is geweest van niet «afgedekte» inhuur. Het gemelde risico is dus op adequate wijze beheerst. De departementale Auditdienst komt in haar eindrapport d.d. 14 maart 2007 dan ook niet meer terug op het tijdens de interim controle gesignaleerde risico.

4

Is onderzocht waarom uiteindelijk slechts één helikopterbouwer een geldige offerte uitgebracht heeft? Is hierbij rekening gehouden met de

mogelijkheid dat de technische eisen die aan het toestel gesteld werden onrealistisch konden zijn of dat de fabrikant te rooskleurige verwachtingen schepte?

Het aantal helikopterfabrikanten (wereldwijd) is beperkt. Daarnaast richten de fabrikanten zich veelal op een bepaald segment van de markt wat betekent dat zij niet alle types helikopters bouwen. Dit verkleint het aantal potentiële fabrikanten voor de gevraagde helikopters.

Voorafgaand aan de aanbesteding is ondermeer marktonderzoek verricht. Uitkomst hiervan was dat in de omringende landen werd gevlogen met politiehelikopters met verwante functionaliteiten. Dit bevestigt dat er geen onrealistische eisen aan de helikopter zijn gesteld.

Indien er sprake zou zijn geweest van onrealistische eisen dan zou zich dat hebben geuit in het niet aanmelden, kwalificeren en uitbrengen van een offerte dan wel in een klacht over het stellen van onrealistische eisen, tijdens het traject van de Nota's van Inlichtingen (dit is bepaald en vastgelegd in de regelgeving voor Europese aanbestedingen). Er zijn vijf (5) offertes uitgebracht door fabrikanten die allen meenden aan de eisen te voldoen.

Vooraf is bekend gemaakt dat bij de beoordeling ook een praktijktest zou volgen indien de leverancier positief had gescord op het eerste deel van de beoordeling van de offerte. Alleen indien de praktijktest positief zou worden afgesloten kon de volgende fase van de aanbesteding starten. Indien op enig moment tijdens de aanbesteding zou worden vastgesteld dat niet (meer) aan de besteisen werd voldaan dan werd de leverancier van verdere deelname uitgesloten.

Op grond van bovenstaande kan niet de conclusie worden getrokken dat er onrealistische eisen waren gesteld of dat de fabrikant op voorhand te rooskleurige verwachtingen heeft gewekt.

5

Wat ziet de regering als nadeel van het standaard inschakelen van het inkoop- en aanbestedingencentrum (IAC) van het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties bij alle aanbestedingen? Kan de regering dit nadeel kwantificeren?

Het IAC is bij alle Europese aanbestedingen en bij alle opdrachten over externe inhuur van het ministerie betrokken. Zowel voor inhuur van externen als voor alle facilitaire, inclusief ICT, inkopen zijn raamovereenkomsten afgesloten. Het afroepen uit alle afgesloten raamovereenkomsten beslaat 80% van het inkoopvolume. De resterende 20% zijn specifieke opdrachten tussen de € 0 en € 0,137 mln waarbij de risico's overzichtelijk zijn. In 2006 zijn in deze categorie nauwelijks onrechtmatigheden geconstateerd. Het verplicht betrekken van het IAC bij alle aanbestedingen is dientengevolge een te zware maatregel.

6

De minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties geeft aan dat het onmogelijk is dat niet alle eisen bij de start van de aanbesteding bekend zijn. Maar is het niet zo dat tijdens het verdere koopproces nieuwe inzichten kunnen ontstaan die tot verdere invulling van de eisen en misschien kleine aanpassingen leiden?

De uitgangspunten/beginselen van een Europese aanbesteding zijn transparantie in de gemeenschappelijke markt, non-discriminatoire aanbestedingsgedrag en vergroting van de mededinging op de markt.

Onderdeel van een aanbesteding is het bestek. Bij de uitnodiging tot inschrijving wordt het bestek gevoegd. Het bestek bestaat uit besteisen en bestekwensen.

Aan de **besteisen moet** worden voldaan. Deze zijn niet onderhandelbaar. Op het moment dat tijdens de uitvoering van het contract de besteisen wezenlijk worden bijgesteld ter oplossing van een probleem dan is dit een schending van het aanbestedingsrecht. Immers dan voldoet het product niet meer aan de oorspronkelijk gestelde besteisen. In geval van het niet voldoen aan de besteisen dient het contract te worden ontbonden. De fabrikant is tijdens het gehele uitvoeringsproces van de helikopters nauwlettend gemonitord op het voldoen aan de besteisen. De opgestelde besteisen van de helikopters vloeien rechtstreeks en logisch voort uit de opgedragen taken. Bijstellingen van de besteisen zou leiden tot wijziging van de geformuleerde vlucht- en missieprofielen. Daarnaast zouden wijzigingen ook tot gevolg hebben dat de in eerste instantie afgewezen inschrijvers mogelijk in aanmerking hadden kunnen komen. In een dergelijke situatie zullen vrijwel zeker juridische procedures worden aangespannen met als basis de transparantie van de aanbesteding als ook non-discriminatoire aanbestedingsgedrag en dus schending van het aanbestedingsrecht.

Alle vijf (5) ontvangen offertes zijn meetbaar getoetst aan de objectief opgestelde besteisen. Vier (4) ontvangen offertes zijn afgewezen omdat voor deze offertes non-conformiteit is vastgesteld ten aanzien van de besteisen. Om zekerheid te verkrijgen dat in de offerte niet abusievelijk een fout was opgetreden is de fabrikant voorafgaand aan de afwijzing om nadere informatie verzocht. Dit heeft echter geen bijgestelde inzichten opgeleverd. Met betrekking tot het voldoen aan de praktijktest wordt verwezen naar het gestelde in het antwoord op vraag 4.

Op de bestek**wensen** zijn aanvullingen mogelijk. Hiervoor zal door de leverancier vaak een meerprijs worden gevraagd. De leverancier moet wel voldoen aan de uiteindelijke contractueel overeengekomen bestekwensen.

7

Op welke risico's wordt exact gedoeld in de zin «Zij zijn 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»?

Verwezen wordt naar het gestelde in het antwoord op vraag 5. Ingeval van specifieke inkopen – niet zijnde een Europese aanbesteding, niet zijnde inhuur van externen, en niet zijnde opdrachten onder raamovereenkomsten – kunnen eventuele risico's optreden bij het afwijken van de vigerende interne inkoopprocedures.

Voorbeelden van eventuele optredende risico's zijn een onvolledig inkoopdossier, geen transparantie en beperkte of onvoldoende concurrentiestelling. Door de algemeen geldende maatregelen voor het inkopen (voor het kerndepartement recentelijk nog eens tegen het licht gehouden) worden deze risico's verder beperkt.

8

Op basis van welke acties en overwegingen komt de regering tot de conclusie dat er op centraal niveau voldoende inzicht was in de uitvoering van het project? Kan de regering aangeven welke functionele betrokkenen dit centrale inzicht hadden en hoe dit inzicht zich heeft gemanifesteerd en is ingevuld in het project?

Op 1 maart 2001 vond contractondertekening plaats en startte de uitvoering van het contract voor de levering van helikopters. Op 19 december 2001 werd in het tweewekelijkse reguliere overleg tussen de gemandateerde beheerder (Directeur Generaal Veiligheid) en de korpschef van het KLPD de voortgang gemeld. De voortgang werd daarna regelmatig besproken en vanaf eind 2002 kwam de voortgang als vast punt op de agenda van het overleg te staan. De contractant werd begin 2003 formeel in gebreke gesteld en er werd nakoming geëist. Dit was aanleiding om de

Tweede Kamer te informeren. De Landsadvocaat kreeg vervolgens van de gemandateerd beheerder de opdracht om het tot dat moment gevolgde proces te toetsen. De uitkomst van dit onderzoek was positief en er zijn geen tekortkomingen in de gevolgde procedure vastgesteld. De gemandateerd beheerder heeft daarna opdracht gegeven voorlopig geen verdere stappen te ondernemen en heeft verzocht in samenhang met het rapport van de Landsadvocaat een document op te stellen op basis waarvan hij de nodige beslissingen kon nemen. Begin 2003 besloten de gemandateerd beheerder en de korpschef mede tot oprichting van een werkgroep helikopters. Hierin waren vertegenwoordigd de Landsadvocaat, het KLPD (Dienst Luchtvaartpolitie, Concerndienst Financieel Economische Zaken en Concerndienst Facilitair Bedrijf) en BZK (Bureau Korpsbeheerder).

Zonodig werd gebruik gemaakt van externe expertise.

De beslissingsbevoegdheid was en bleef een lijnverantwoordelijkheid. Doelstelling van deze werkgroep was het begeleiden van het traject en de gemandateerd beheerder en korpschef te adviseren over de te nemen beslissingen. Vanuit deze werkgroep werd via de korpschef en de gemandateerd beheerder ook de ambtelijke/politieke top van BZK en de Tweede Kamer geïnformeerd over de vertraagde levering en de zich voordoende problematiek.

9

Kan de regering aangeven welke stappen in het aanbestedingsproject als zorgvuldig worden beoordeeld? Kan de regering ook aangeven op welke momenten de ambtelijke top tijdig en stelselmatig is geïnformeerd over de voortgang van het project? Hoe verklaart de regering dat het project ondanks de zorgvuldige en volledige procesmatige aanpak toch is mislukt?

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 21 april 2005 verzocht «een financial audit» te laten opstellen door de departementale Auditdienst, in het bijzonder over de naleving van de aanbestedingsregels. Dit onderzoek is uitgevoerd. Het rapport is u op 29 juni 2005 vertrouwelijk toegezonden. De Auditdienst heeft het onderzoek in overeenstemming met de geldende richtlijnen voor departementale accountantdiensten uitgevoerd. Het onderzoek heeft zich gericht op het traject vanaf behoeftestelling tot het opstellen van het contract. Daarnaast zijn de onderwerpen integriteit, projectinrichting en de dossiervorming daarbij betrokken. De conclusie van de Auditdienst was: «het proces van aanbesteding van de helikopters ten behoeve van het KLPD heeft voldaan aan de geldende wet- en regelgeving en is overigens voldoende ordelijk verlopen».

Vanaf april 2003 is de ambtelijke en politieke top schriftelijk en zonodig mondeling geïnformeerd. Dit heeft niet alleen tot het moment van ontbinding van het contract plaats gevonden, maar ook bij de ontwikkelingen van het terugvorderen van het voorschot en de voortgang in beide rechtszaken.

Ook bij het niet nakomen door de fabrikant van de bruikleenovereenkomst, waardoor een capaciteitsprobleem ontstond (augustus 2004) ben ik tijdig en stelselmatig geïnformeerd en geadviseerd over de te nemen stappen om dit probleem op te lossen.

Voor een succesvolle aanbesteding zijn mijns inziens twee zaken van groot belang. De eerste is een goede procesmatige aanpak bij de aanbesteding en de uitvoering van het contract. De tweede, maar even onontbeerlijk, is materiedeskundigheid bij beide partijen. Gaandeweg de uitvoering van het contract is bij de fabrikant het niet meer kunnen beschikken over de juiste materiedeskundigheid vastgesteld. Het ontbreken hiervan was aanleiding om eind 2003/begin 2004 van de fabrikant managementmaatregelen te eisen waarbij het investeren in materiedeskundigheid (menskracht en materieel) een van de belangrijkste eisen was. Zowel de

contractant als de fabrikant heeft schriftelijk ingestemd met deze geëiste maatregelen. Gebleken is dat de contractant en de fabrikant deze afspraken niet in voldoende omvang zijn nagekomen.

10

Uit de beschrijving van het aankoopproces van de helikopters blijkt dat een eenmaal opgestart proces en de daarin gemaakte keuzes het lastig maken om nog fundamentele en kritische vragen te stellen over de voortgang van een groot project. Heeft de regering daar lessen uit getrokken en wordt geprobeerd een dergelijke tunnelvisie in de toekomst te vermijden?

Het kritische volgen van het proces is te allen tijde mogelijk. Dit heeft dan ook plaats gevonden in het reguliere overleg tussen gemandateerd beheerder en korpschef als ook in de begeleidingswerkgroep. Echter het wijzigen van besteisen houdt in dat de aanbesteding moet worden gestopt en opnieuw moet worden gestart. (Verwezen wordt hiervoor ook naar antwoord 6 over besteisen). Dit geldt ook indien de fabrikant aantoonbaar niet in staat is om aan haar contractuele verplichtingen te voldoen. Indien er vooraf geen klachten binnen zijn gekomen over onrealistische eisen dan is er geen aanbestedingsrechtelijke argumentatie om de aanbesteding te stoppen.

Van een tunnelvisie is geen sprake geweest. Dit geldt voor de periode tot en met het contract, als voor de periode waarin het contract werd uitgevoerd. Op alle daarvoor in aanmerking komende momenten is advies ingewonnen en/of zijn contra-expertises uitgevoerd. Verder had de in 2003 ingestelde werkgroep een dusdanige samenstelling dat een kritische blik op de fase van de contractuitvoering was geborgd. Uiteindelijk is besloten de uitvoering van het contract niet voort te zetten met de contractant. Het duidelijkste signaal dat van een tunnelvisie geen sprake was.