

Vergaderjaar 2001–2002

28 093

Bouwfraude en corruptie bij ambtenaren

Nr. 29

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 mei 2002

Bij brief van 5 december 2001 (Tweede Kamer 2001/2002, 28 093 nr. 18) heeft het kabinet u een eerste reactie gegeven op de berichten over de bouwsector. Daarbij is op een tiental punten nadere acties aangekondigd opdat regelgeving en de praktijk van het aanbesteden van de overheid meer in detail in kaart gebracht worden. Op 30 januari 2002 (Tweede Kamer 2001/2002, 28 093 nr. 26) heeft u een eerste tussenrapportage met planning van deze acties bereikt.

In het navolgende informeer ik u over de voortgang van deze acties. Het thans gepresenteerde beeld betreft zowel resultaten van reeds afgeronde acties als de stand van zaken van lopende acties. Er kan worden geconstateerd dat op de verschillende terreinen goede voortgang wordt geboekt. De opsomming hierna van acties stemt overeen met de nummering in de brief van 5 december 2001.

1. Extern onderzoek naar werking aanbestedingssysteem rijksoverheid

Om inzicht te krijgen in het aanbestedingsbeleid van de rijksoverheid is het onderzoek naar de werking ervan gesplitst in twee delen. Het eerste deel – het kwalitatief onderzoek door Berenschot Osborne – is afgerond; het eindrapport is op 25 maart 2002 (Kamerstuk 2001–2002; 28 093 nr. 28) aan uw Kamer aangeboden. De bevindingen van dit onderzoek zijn mede grondslag voor het tweede deel: een kwantitatief onderzoek naar de aanbestedingspraktijk van de rijksoverheid.

Dit kwantitatieve onderzoek is na een Europees aanbestedingstraject – dat in december 2001 is ingezet – gegund aan een combinatie van PriceWaterhouseCoopers/Haskoning. De pilot fase van dit onderzoek is inmiddels afgerond. Thans wordt het hoofdonderzoek, de doorlichting van in totaal 388 dossiers van aanbestedingen verspreid over alle aanbestede-

dende rijkspartijen, uitgevoerd. Naar verwachting zal in juli 2002 een rapportage met voorlopige onderzoeksresultaten aan de Parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid kunnen worden toegezonden. Over informatie-uitwisseling en overleg ten aanzien van de vraagstelling en opzet van het onderzoek en met name over de te onderzoeken dossiers zijn met de Parlementaire enquêtecommissie en met de NMA afspraken gemaakt.

2. Overleg over aanbestedingspraktijk met andere overheden en private rechtspersonen

Een aantal keren is de afgelopen maanden constructief overleg gevoerd met vertegenwoordigers van het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen.

Aan de hand van een schriftelijke enquête onder (een deel) van de leden van IPO, VNG en UvW zal de aanbestedingspraktijk van deze overheidsorganen in beeld worden gebracht. Over de uitkomsten van deze enquête wordt u nader geïnformeerd.

Een tweede punt van overleg met de drie genoemde partijen betreft de aanpak met betrekking tot uitsluiting bij fraude en de wijze van melden van vermoedens van onregelmatigheden bij de NMa respectievelijk het OM. Zodra het rijk op dit punt een gedragslijn heeft vastgesteld, vindt nader overleg met IPO, VNG en UvW plaats over de doorwerking daarvan in hun eigen aanbestedingspraktijk. Daaromtrent hebben de drie betrokken partijen al laten weten in principe te streven naar een aanpak die zo veel mogelijk overeenkomstig de aanpak van de rijksoverheid is.

Als onderdeel van deze kabinetsactie is ook contact gezocht met de private rechtspersonen die grote infrastructurele werken aanbesteden namens en met medefinanciering van het Rijk, om na te gaan welke aanbestedingsregels zij hanteren.

Naar aanleiding van deze kabinetsactie worden u als bijlagen¹ twee rapportages aangeboden opgesteld door Railinfrabeheer en de N.V. Westerscheldetunnel. De rapportages geven een beschrijving van het aanbestedingsbeleid van beide organisaties.

3. Uitsluiting bij aanbestedingen

Bedrijven kunnen van een Europese aanbesteding worden uitgesloten indien één van de uitsluitingsgronden op hen van toepassing is, genoemd in de aanbestedingsrichtlijnen (o.a. een onherroepelijke veroordeling voor een delict betreffende de professionele integriteit of een ernstige fout in de uitoefening van zijn beroep). Of daadwerkelijk tot uitsluiting wordt overgegaan dient in het kader van elke specifieke aanbesteding te worden bezien. Een eventuele uitsluiting dient proportioneel en niet-discriminatoire te zijn.

Het kabinet onderzoekt momenteel of de wens van de Kamer – om bedrijven die zich schuldig hebben gemaakt aan fraude uit te sluiten van aanbestedingen – op de volgende wijze vorm kan worden gegeven: enerzijds door het formuleren van een rijksbreed beleid bij het toepassen van de uitsluitingsgronden uit de richtlijnen en anderzijds door gebruik te maken van de mogelijkheden die het wetsontwerp BIBOB (Bevordering Integriteits Beoordelingen door het Openbaar Bestuur, nu bij de Eerste Kamer in behandeling) biedt.

Voorts is het kabinet van mening dat transacties tussen een onderneming en het OM voldoende grond voor uitsluiting van de betrokken onderneming kunnen vormen op een vergelijkbare wijze als een onherroepelijke veroordeling en in overeenstemming met het Europees recht. Nederland tracht in de EU-aanbestedingsrichtlijnen op te laten nemen dat een transactie tussen het OM en een onderneming geldt als uitsluitingsgrond.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

U zult hierover in een volgende tussenrapportage nader worden geïnformeerd.

Teneinde te bereiken dat alle aanbestedende diensten van de rijksoverheid dezelfde uitgangspunten hanteren in het kader van de uitsluiting van bedrijven wegens onregelmatigheden zal de Minister van Economische Zaken, na vaststelling van de definitieve aanpak door het kabinet beleidsregels, vaststellen voor aanbestedende rijksdiensten. Door middel van publicatie van deze beleidsregels in de Staatscourant wordt bereikt dat deze beleidsregels voor een ieder kenbaar zijn. Met andere overheden zoals provincies, waterschappen en gemeenten en met publiekrechtelijke instellingen zal door de betrokken ministeries in overleg worden getreden om te bevorderen dat deze overheden en de onder hen ressorterende overheidsinstellingen dezelfde beleidsregels op vergelijkbare wijze toepassen.

4. Evaluatie UAR 2001

Het vigerende Uniform Aanbestedingsreglement 2001 (UAR-2001) zal, als bekend, in 2003 worden geëvalueerd.

Toegezegd is dat u zo snel mogelijk de ijkpunten voor deze evaluatie ontvangt, teneinde deze te kunnen betrekken bij een discussie over eventuele aanscherping van de werking van het UAR 2001 jegens derden. Met het oog daarop is het bureau Berenschot ingeschakeld om in het verlengde van het door hen uitgevoerde kwalitatieve onderzoek naar de werking van het aanbestedingssysteem (waarvan het UAR deel uitmaakt) een advies uit te brengen over deze ijkpunten. Tevens zal dit bureau zich buigen over de vraag welke methodieken van evaluatie het meest geëigend zijn om de werking van het UAR 2001 zo scherp mogelijk in beeld te krijgen.

Het onderzoek is inmiddels gestart en zal naar verwachting begin juni a.s. worden afgerond.

5. Toepassing gedragsregels ministeries

Op 6 maart 2002 is het rijksbrede toetsingskader «Integriteit bij het Rijk: een handreiking voor een audit» vastgesteld. De handreiking biedt een gemeenschappelijk kader waarbinnen de ministeries, rekening houdend met de specifiek geldende situatie per departement, nader invulling kunnen geven aan te houden integriteitsaudits bij de vier bouwdepartementen (LNV, VROM, Defensie en V&W).

Het toetsingskader is bruikbaar voor alle soorten integriteitsaudits. Hoewel het niet specifiek ontwikkeld is voor integriteit in het kader van aanbestedingen/inkoop is het waar mogelijk aangescherpt en toegespitst voor het aanbestedings- en inkoopproces. In de handreiking zijn ook de toetspunten uit de brief van 5 december 2001 verwerkt.

De handreiking beschouwt het integriteitsbeleid (in VBTB-termen) als een (kwaliteits)aspect van de bedrijfsvoering. Een goede risicoanalyse door het management staat daarbij centraal. Een (integriteits)audit kan het management zekerheid verschaffen over de kwaliteit van de opzet, de invoering en de werking van het integriteitsbeleid.

De uitgangspunten van het kabinet ten aanzien van de invulling van de auditfunctie (commissie Kordes) zijn in de handreiking verwerkt, zoals onder andere de multidisciplinaire aanpak. Het toetsingskader bevat aandachtspunten ten aanzien van cultuur, administratieve organisatie, personeel en beveiliging.

Op 20 maart jl. hebben de SG's van de vier bouwdepartementen opdracht gegeven aan hun accountantsdiensten integriteitsaudits uit te voeren, waarbij het vastgestelde toetsingskader wordt gebruikt. Bij deze audits zal

de nadruk worden gelegd op organisatie-onderdelen die te maken hebben met aanbestedingen en op risico's en maatregelen die op integriteit bij aanbesteding betrekking hebben. Daarnaast wordt rekening gehouden met de activiteiten die de verschillende departementen op dit terrein al hebben ingezet en wordt aangesloten bij de specifieke departementale situatie. De audits hebben een inventariserend karakter en richten zich op de opzet en het bestaan van integriteitsbevorderende maatregelen. In mei zullen de vier bouwdepartementen de integriteitsaudits afronden. In een volgende tussenrapportage zullen de gemeenschappelijke uitkomsten worden gepresenteerd.

6. Verschil bouwkosten overheid – privaat

Ten einde inzicht te krijgen in eventuele verschillen tussen de bouwkosten van de overheid en die in de private sector is een onderzoek gestart dat bestaat uit twee delen; te weten een statistisch deel (door CBS) en een analytisch deel (door het bureau SEO in samenwerking met TNO Inro).

Dit onderzoek kent drie doelen:

1. het leveren en analyseren van cijfers sinds begin jaren negentig, die de orde van grootte aangeven van prijsontwikkelingen en investeringen in de utiliteitsbouw en grond-, water- en wegebouw;
2. een nadere analyse van de verschillende kostenposten die kunnen doorwerken in de prijsontwikkelingen;
3. het waar mogelijk vergelijken van de ontwikkeling van de bouwkosten van soortgelijke werken waarbij de overheid respectievelijk de markt als opdrachtgever optrad.

De rapportage is gericht op:

- een schets hoe de bouwsector is opgebouwd, welke spelers er op de bouwmarkt opereren en wat hun relatieve omvang is.
- De ontwikkeling van de bouwproductie, onderverdeeld naar de verschillende kostenposten en de winst, en uitgesplitst per grootteklasse van bedrijven. (de verdeling naar grootteklasse is van belang, omdat daarmee het proces van uitbesteding (onderaannemers) en verschuiving naar toeleveranciers (materiaal) zichtbaar wordt)
- De relatieve prijsontwikkeling van de bouwsector in de jaren negentig en een nadere analyse van de ontwikkeling van de prijzen van de inputfactoren kapitaal, arbeid/intermediair verbruik en van de output, namelijk de prijsontwikkeling van bouwproducten.
- Een vergelijking van de ontwikkeling van de bouwkosten die de rijks-overheid, de overige overheden en de markt als opdrachtgever maakt. De analyse beperkt zich tot de bouwkosten van de kantorenmarkt. Een nadere uitsplitsing is gemaakt naar projectomvang en naar landsdeel.

De inventariserende fase is nagenoeg afgerond; de rapportage zal u nog deze maand worden toegestuurd.

7. Rol van ramingen

Als eerder gemeld zal een analyse van de gehanteerde ramingsmethoden worden meegenomen in het kwantitatief dossieronderzoek naar de aanbestedingspraktijk. Daarin wordt inhoudelijk ingegaan op:

- de gehanteerde ramingsmethoden;
- de wijze waarop rekening wordt gehouden met eerdere ervaringen en actuele prijzen van inputfactoren;
- de mate waarin en de wijze waarop externe kostencalculatiebureaus dan wel ingenieursbureaus worden ingeschakeld;
- de opbouw van de raming en de resultaten neergelegd in een directiebegroting;
- de vergelijking tussen directiebegroting en de aanbiedingen.

Voorts zal de plaats van de ramingen in het aanbestedingsproces worden belicht.

8. Instructie melding NMa en OM

In de brief van 5 december 2001 is aangekondigd dat in alle gevallen waar een vermoeden rijst dat de prijs die door een inschrijver wordt gegeven niet onder condities van concurrentie tot stand is gekomen, dit door de aanbestedende dienst zal worden gemeld bij de NMa. Ten behoeve hiervan heeft de NMa een meldingsformulier opgesteld waarmee de betreffende dienst kan beoordelen of bepaalde omstandigheden aanwijzingen kunnen zijn voor overtredingen van de Mededingingswet.

De meldingen worden door de NMa gebruikt om het inzicht in de structuur van de bouwsector te vergroten en (mogelijke patronen van) verboden afspraken in kaart te brengen. De informatie kan worden gebruikt in lopend of nog op te starten onderzoek.

De NMa heeft de exclusieve bevoegdheid sancties op te leggen naar aanleiding van overtredingen van de Mededingingswet. Aanbestedende diensten moeten vermoedens van strafbare feiten, waaronder fraude en corruptie melden bij het Openbaar Ministerie (OM). Van een vermoeden van niet-integer handelen door een ambtelijk medewerker dient in alle gevallen aangifte te worden gedaan bij het OM. Indien zaken bij de NMa worden gemeld die bij het OM thuishoren, zal de NMa de melding onder de aandacht brengen van het OM. Indien het OM bij aangifte kennis krijgt van feiten die tot de competentie van de NMa behoren, zal het OM deze feiten onder de aandacht brengen van de NMa.

De controle op omstandigheden die aanwijzingen zijn en de daaropvolgende meldingsplicht zal worden vastgelegd in de administratieve organisatie (AO) van de aanbestedende departementen. Indien een aanbestedende dienst in een specifieke aanbestedingsprocedure de AO op dit punt niet heeft gevolgd, kan dit leiden tot een aantekening op de jaarlijkse accountantsverklaring. Uiterlijk op 1 oktober 2002 passen alle aanbestedende diensten van de rijksoverheid de AO van hun organisatie hierop aan. Hiermee wordt gewaarborgd dat de (vermoedens van) onregelmatigheden worden gemeld bij de NMa en het OM.

9. Diverse acties NMa

a. Onderzoek naar onder andere de «schaduwboekhouding» Bos

De schaduwboekhouding Bos vormt één van de aanwijzingen in het onderzoek door de NMa naar overtredingen van de Mededingingswet. Er is een speciaal projectteam, Taakgroep Bouw geheten, bij de NMa gevormd dat veel informatie verzamelt, onder meer tijdens (onaangekondigde) bezoeken bij ondernemingen. Zoals eerder aangekondigd, zal in juli a.s. een voortgangsrapportage aan uw Kamer worden gezonden.

b. Analyse bouwmarkt: economisch onderzoek

De NMa brengt de economische aspecten en structuurkenmerken van de bouwsector vanuit het perspectief van mogelijke overtredingen van de Mededingingswet in beeld. Speciale aandacht wordt hierbij besteed aan grote bouwprojecten. De rapportage op basis van de analyse wordt u naar verwachting eind van deze maand toegezonden.

c. Versterking mogelijkheden om informatie te verkrijgen

Bij de Informatielijn van de NMa, die sinds december 2001 uitdrukkelijk is opengesteld voor meldingen van tips en klachten over onregelmatig-

heden in de bouw, zijn tot op heden ongeveer 50 meldingen binnengekomen. Deze worden onderzocht.

Op 5 maart jl. heeft de NMa het consultatiedocument over richtsnoeren voor clementietoezegging gepubliceerd. De consultatieronde is inmiddels afgesloten. In mei a.s. worden de definitieve richtsnoeren vastgesteld. De verwachting is dat ondernemingen eerder informatie over kartels zullen verstrekken wanneer zij voor vermindering of vrijstelling van boetes in aanmerking komen.

d. Bevordering naleving door het bedrijfsleven

De NMa heeft aangekondigd aanbestedende overheidsdiensten terzijde te willen staan bij het formuleren van eisen bij aanbestedingen in relatie tot een integriteitsprogramma van de aannemers.

e. Versterking inzet instrumentarium

De evaluatie van de Mededingingswet is in volle gang. De NMa heeft in dit kader punten ter verbetering naar voren gebracht. De evaluatie moet in mei 2002 zijn afgerond.

10. Integriteitsprogramma in de bouw

Eind 2001 heeft het AVBB een eerste concept opgesteld van een gedragscode voor de bouw gericht op een structurele aanpak van de integriteitskwestie in de bouw.

Op 14 maart 2002 heeft hierover overleg plaatsgevonden tussen een kabinetsdelegatie en bestuursleden van het AVBB en aangesloten brancheorganisaties.

Inzet van kabinetszijde is dat de bouw een eigen initiatief neemt om via zelfbinding de kwaliteit c.q. de integriteit te bevorderen en te normeren. Deelname van overheidswege in een daarvoor te creëren juridische structuur (voorgesteld werd een stichting) acht het kabinet vermenging van rollen die geen bijdrage levert aan een duurzame eigen verantwoordelijkheid van de bedrijfstak. Om die reden is dit voorstel van de hand gewezen. Het AVBB is thans doende zich nader te beraden op een aangepast voorstel voor een eigen integriteits-gedragscode.

Bij actiepoint 3 is hiervoor aangegeven dat het kabinet onderzoekt of gebruik makend van de systematiek van het wetsontwerp BIBOB de beoogde uitsluiting van niet bonafide bedrijven kan worden bereikt. In het verlengde hiervan oordeelt het kabinet het niet nodig deelname aan de door de bedrijfstak te ontwikkelen gedragscode als voorwaarde te hanteren om voor een aanbestedingsprocedure in aanmerking te kunnen komen. De belangrijkste overweging daarbij is dat hiervan een te grote beperking op de marktwerking zou uitgaan.

Met dit overzicht vertrouwt het kabinet erop uw Kamer adequaat te hebben geïnformeerd over inhoud, resultaten en voortgang van de aangekondigde acties in de brief van 5 december 2001.

Deze brief wordt u aangeboden mede namens de Ministers van Verkeer en Waterstaat, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij alsmede de Staatssecretaris van Defensie.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. W. Remkes