

Vergaderjaar 2001–2002

28 093

Bouwfraude en corruptie bij ambtenaren

Nr. 30

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juli 2002

Algemeen

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 (TK 2001/2002, 28 093 nr. 26) heeft u een eerste en op 7 mei de tweede tussenrapportage (TK 2001/2002, 28 093 nr. 29) van deze acties bereikt.

Het thans gepresenteerde beeld betreft de voortgang in algemene zin en de resultaten van de reeds afgeronde acties. Over het algemeen kan worden geconstateerd dat de diverse acties in een afrondend stadium verkeren.

Nadat de resultaten van alle acties beschikbaar zijn zullen die in hun samenhang worden bezien, vervolgens zal het kabinet een meer inhoudelijk standpunt innemen bij het totaal van de onderzoeken.

De opsomming van de acties stemt overeen met de nummering in de brief van 5 december 2001 en de eerdere voortgangsrapportages.

1. Extern onderzoek naar werking aanbestedingsstelsel 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 en 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 geweest voor het tweede deel: een kwantitatief onderzoek naar de aanbestedingspraktijk van de rijksoverheid door een combinatie van PriceWaterhouseCoopers / Haskoning. Het doel van dit dossieronderzoek is drieërlei.

Ten eerste het verkrijgen van een betrouwbaar beeld van de aanbestedingspraktijk van de vier onderzochte rijksdiensten door middel van het verzamelen en analyseren van harde gegevens met betrekking tot de inhoud, het proces en de resultaten van de aanbesteding van de grote projecten. Het onderzoek heeft bij de vier diensten 380 grote projecten onderzocht.

Het betreft de grootste 300 projecten in de B&U- en GWW-sectoren in de periode 1996–2001 met een financiële omvang van meer dan f 9 000 000,- (ruim driekwart GWW-projecten). Deze lijst met projecten is aangevuld met aanbestedingen bij LNV, Rgd en Defensie tussen de 1 en 9 miljoen gulden om in ieder geval ook statistisch betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de aanbestedingspraktijk bij deze departementen. Bovendien zijn 23 afgebroken aanbestedingen nader geanalyseerd.

Ten tweede het zichtbaar maken op welke punten (inclusief de rol van ramingen; actie 7) de aanbestedingspraktijk gevoelig zou kunnen zijn voor eventuele fraude.

Het onderzoek heeft niet de bedoeling onrechtmatigheden op te sporen. Wel kunnen potentieel kwetsbare punten worden geïdentificeerd. Ten derde het doen van aanbevelingen met betrekking tot de inrichting van de aanbestedingspraktijk om de kwetsbare punten met het oog op mogelijke fraude te elimineren.

PWC/Haskoning heeft het dossier onderzoek inmiddels afgesloten en is in de afrondende fase van de analyse van de gegevens. Zodra het rapport is voltooid zal het u worden aangeboden.

2. Overleg over aanbestedingspraktijk met andere overheden en private rechtspersonen

De afgelopen maanden is 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 wordt de aanbestedingspraktijk van deze overheidsorganen in beeld gebracht. De uitkomsten van deze enquêtes worden echter pas in de loop van de komende maanden verwacht en zullen u rechtstreeks door de genoemde organisaties worden toegezonden.

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. Met de 2e voortgangrapportage heeft u reeds rapportages ontvangen van het aanbestedingsbeleid van de relevante private rechtspersonen, te weten Railinfrabeheer en de N.V. Westerscheldetunnel.

3. Uitsluiting bij aanbestedingen

Bij de uitwerking van deze kabinetsactie wordt gekeken naar de mogelijkheid optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden van het Bureau BIBOB (Bevordering IntegriteitsBeoordelingen door het Openbaar Bestuur).

In ieder geval zullen aanbestedende diensten worden verplicht na te gaan of bedrijven fraude hebben gepleegd. Dit doen zij door het opvragen van informatie bij bedrijven en, bij voldoende aanleiding, het opvragen van informatie bij het Bureau BIBOB.

Op dit moment vindt een ex ante uitvoeringstoets plaats over het aantal te verwachten adviesaanvragen en de mogelijke uitvoeringslasten van de

voorgestelde wijze van aanpak voor het Bureau BIBOB en voor de departementen.

Nadat besloten is over de definitieve aanpak wordt een en ander op korte termijn eerst in beleidsregels voor de rijksoverheid vastgelegd en vervolgens in de aanbestedingsbesluiten (voor alle aanbestedende diensten).

Met betrekking tot de transactie als uitsluitingsgrond (op een gelijke wijze als een onherroepelijke veroordeling) is de stand van zaken bij de wijziging van de aanbestedingsrichtlijnen dat de lidstaten in hun nationale regelgeving de EU uitsluitingsgronden nader mogen invullen.

4. Evaluatie UAR 2001

Het vigerende Uniform Aanbestedingsreglement 2001 (UAR-2001) zal als bekend in 2003 worden geëvalueerd. 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 de ijkpunten en over de vraag welke methodieken van evaluatie het meest geëigend zijn om de werking van de UAR 2001 zo scherp mogelijk in beeld te krijgen.

De interviews zijn inmiddels afgerond. Het betreffende rapport wordt binnenkort afgerond waarna het u separaat wordt toegezonden.

5. Toepassing gedragsregels ministeries

De accountantsdiensten van de vier bouwdepartementen (LNV, VROM, Defensie en V&W) hebben de integriteitsaudits, met de eerder ontwikkelde handreiking als toetsingskader, afgerond en hierover gerapporteerd. De managementsamenvatting met een verantwoording van de gevolgde aanpak en werkwijze, de overkoepelende bevindingen en aanbevelingen alsmede de samengevatte bevindingen en aanbevelingen per departement is als bijlage bij deze tussenrapportage opgenomen. De vier bouwdepartementen zullen invulling geven aan de in de managementsamenvatting opgenomen aanbevelingen.

6. Verschil bouwkosten overheid – privaat

Het onderzoek naar de verschillen tussen de bouwkosten van de overheid en die in de private sector is afgerond en als bijlage bijgevoegd. Conform de doelstellingen van het onderzoek – zie 2de tussenrapportage van 7 mei jl. – is inzicht verkregen in de investeringen, de prijsontwikkelingen en veranderingen in de kostenopbouw in de bouw. In het rapport wordt een aantal mogelijke verklaringen gegeven voor de geconstateerde verschillen tussen overheid en particuliere opdrachtgevers in de gemaakte bouwkosten van kantoren. Zo zijn de programma's van eisen en de randvoorwaarden niet gelijk, maar het is niet aantoonbaar dat dit een volledige verklaring vormt voor de geconstateerde verschillen. De verklaringen zijn wel kwalitatief valide, maar met het beschikbare statistische bronmateriaal niet te kwantificeren.

Om die reden zal er nog dit jaar een verkenning uitgevoerd worden naar de kwaliteit en de kosten van vergelijkbare en gelijktijdig gerealiseerde kantoorgebouwen. De casuïstische verkenning zal worden gericht op een beperkt aantal projecten en kan met meer diepgang verklaringen bieden mits particuliere opdrachtgevers bereid zijn mee te werken en inzage te geven in hun dossiers.

In dit nadere onderzoek zullen ook de uitkomsten van het PWC onderzoek worden betrokken.

7. Rol van ramingen

Dit punt zal aan de orde komen in het PWC rapport; actie 1b.

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 het «Formulier Melding van aanwijzingen voor mededingingsbeperkende afspraken bij de aanbesteding van bouwprojecten» opgesteld, waarmee de betreffende dienst kan beoordelen of bepaalde omstandigheden aanwijzingen kunnen zijn voor overtredingen van de Mededingingswet. Het formulier (als bijlage bijgevoegd) is door de directeur-generaal van de NMa op 6 juni jl. bekendgemaakt aan de ambtelijke leiding van alle departementen. Daarbij is ook aangegeven dat vermoedens van strafbare feiten als corruptie en fraude dienen te worden gemeld bij het Openbaar Ministerie. De NMa heeft PIA (de interdepartementale projectdirectie Professioneel Inkopen en Aanbesteden) verzocht de gemeenten, provincies en waterschappen te informeren.

Een aankondiging van het meldingsformulier is gepubliceerd in de Staatscourant van 6 juni 2002 (nr 105, pag 28). Het meldingsformulier is door aanbestedende diensten op te vragen bij de NMa en te vinden op de NMa-website.

Meldingen bij de NMa zullen worden 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 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. Voor het eind van 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*
Op basis van de aanwijzingen die de NMa heeft, waaronder die uit de schaduwboekhouding van de heer A. Bos, doet de NMa onderzoek naar overtredingen van de Mededingingswet door bouwondernemingen. Bij de keuze van de onderzoeksobjecten hanteert de NMa, zoals altijd bij de beslissing al dan niet onderzoek in te stellen, criteria als maatschappelijke en economische importantie en kansrijkheid van het onderzoek. In juli rapporteert de NMa aan de minister van Economische Zaken. Uiteraard zult u hiervan op de hoogte worden gebracht.

b. *Analyse bouwmarkt: economisch onderzoek*
De NMa heeft aan Cap Analysis opdracht gegeven voor een analyse van de concurrentie in de bouwsector (Scan van de Nederlandse bouwsector). Deze wordt u als bijlage toegestuurd. De rapportage geeft aanvullende inzichten in de structuur van en concurrentie in de bouwsector vanuit mededingingsrechtelijk perspectief. Bijzondere aandacht is besteed aan combinatievorming door bouwondernemingen en risicofactoren voor het optreden van kartels in deze sector.

c. Versterking mogelijkheden om informatie te verkrijgen

Met het Formulier Melding van aanwijzingen voor mededingingsbeperkende afspraken bij de aanbesteding van bouwprojecten (zie actie 8) kunnen aanbestedende diensten aanwijzingen voor overtredingen bij de NMa melden. De NMa hoopt hiermee waardevolle informatie voor haar onderzoek te verkrijgen.

De informatielijn die eind 2001 door de NMa nadrukkelijk is opengesteld voor het doorgeven van tips op het gebied van bouw, heeft in eerste instantie een grote hoeveelheid meldingen opgeleverd. Een deel daarvan wordt gebruikt in lopende onderzoeken. Na enige maanden is het aantal meldingen via de informatielijn conform de verwachting afgenomen.

Op 5 maart jl. heeft de NMa het Consultatiedocument Richtsnoeren Clementietoezegging gepubliceerd. Een afschrift van dit document is, via de Minister van Economische Zaken, naar de Vaste Kamercommissie van Economische Zaken gestuurd.

De consultatieperiode is inmiddels afgerond. Gelet op het waardevolle commentaar dat tijdens de consultatieronde is geleverd, alsmede het tijdstip waarop enkele reacties zijn ontvangen, heeft de NMa enige extra tijd nodig gehad voor het verder opstellen en vaststellen van de definitieve Richtsnoeren Clementietoezegging. Deze zijn per 2 juli van kracht geworden (Staatscourant nr. 122 pag. 16 dd 1 juli 2002) en als bijlage bijgevoegd.

De clementieregeling ziet op de mogelijkheid boetevermindering of boete-immuniteit te verlenen voor een onderneming die betrokken is (geweest) bij een kartel en die de NMa van het bestaan van het kartel op de hoogte willen stellen. Een dergelijke regeling kan daarmee een prikkel zijn om informatie beschikbaar te stellen aan de NMa waarmee kartels kunnen worden opgespoord en bestreden. De regeling is afgestemd met vergelijkbare regelingen in het buitenland en behoort tot de internationale «common practice».

d. Bevordering naleving door het bedrijfsleven

Naleving van de mededingingsregels door het bedrijfsleven leidt tot verbetering van de concurrentie. Dit kan worden bevorderd door het stellen van eisen door aanbestedende diensten aan inschrijvende ondernemingen m.b.t. (bijvoorbeeld) compliance-regelingen: ondernemingen bouwen een waarborg in dat overtreding van de Mededingingswet door medewerkers van de onderneming wordt voorkomen.

De NMa zal in de zomermaanden samen met PIA (interdepartementale projectdirectie Inkopen en Aanbesteden) inventariseren in hoeverre en op welke punten er bij overheidsdiensten behoefte bestaat aan advies over verbetering van concurrentie bij aanbestedingen in de bouwsector. Na deze inventarisatie wordt dit najaar bezien of, in welke vorm en op welk gebied aanbestedende diensten ter zijde zullen worden gestaan.

e. Versterking inzet instrumentarium

Op 31 mei jl. zijn u door de Minister van Economische Zaken de rapporten van de evaluatie van de Mededingingswet aangeboden (EK 2001/2002, 27 639 nr. 228B). Het syntheserapport beveelt onder meer aan te onderzoeken of het mogelijk is om in de Mededingingswet te bepalen dat de NMa de bevoegdheid krijgt tot het doorzoeken van bijvoorbeeld archieven, tot het met machtiging van de rechter betreden van privé-woningen en het verlagen van de drempels voor de NMa om in spoedeisende gevallen een voorlopige last onder dwangsom op te kunnen leggen. Ook dient volgens dit rapport nader te worden bezien of de boetes op het niet nakomen van de medewerkingplicht moeten worden verhoogd.

Het nieuwe kabinet zal wetsvoorstellen tot aanpassing van de Mededingingswet opstellen.

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.

In maart 2002 heeft hierover overleg plaatsgevonden tussen een kabinetsdelegatie en bestuursleden van het AVBB en aangesloten brancheorganisaties; daarbij heeft de kabinetsdelegatie aangegeven dat de bedrijfstak zelf het voortouw diende te nemen bij het komen tot een gedragscode. Een dergelijke zelfregulering moet voortkomen uit het besef van de branche zelf dat een wezenlijke omslag in cultuur en mores noodzakelijk is.

Zeer recent heeft het AVBB een aangepast concept aan de Parlementaire Enquête Commissie Bouwnijverheid aangeboden; dit moet nog worden geanalyseerd, mede aan de hand van de hiervoor aangegeven uitgangspunten.

Ten aanzien van de verplichting tot deelname aan deze gedragscode zoals het AVBB die beschrijft – op straffe van uitsluiting van overheidsopdrachten – is in de 2e voortgangsrapportage al aangegeven dat het kabinet van oordeel is dat dit niet opportuun is omdat 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

Bijlagen¹:

- Samenvattend Integriteits Rapport.
- Verschil bouwkosten overheid – privaat: SEO.
- Meldingsformulier (Stc. 6 juni 2002).
- Scan Nederlandse bouwsector; Cap Analysis
- Richtsnoeren clementieregeling NMa (Stc. 1 juli 2002).

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.