

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 XVIII

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

Nr. 66

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2008

De algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie verzocht mij op 28 april jl. (08-WWI-B-023/025) een reactie te geven op berichtgeving in de Cobouw van 23 april jl. over spanning rond de aanbesteding van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het functioneren van de Rijksgebouwendienst daarbij. De commissie heeft via de griffier verzocht om in de beantwoording niet alleen stil te staan bij de bedoelde aanbesteding, maar ook inzicht te verschaffen in de wijze van aanbestedingen van de Rijksgebouwendienst.

Graag wil ik aan deze verzoeken gehoor geven. In het navolgende ga ik eerst in op de berichtgeving in de Cobouw en het inmiddels bereikte resultaat bij de aanbesteding van de ministeries van Justitie en BZK. Daarna schets ik een beeld van de wijze waarop de Rijksgebouwendienst betrokken is bij de aanbestedingen voor de departementen. Ten slotte ga ik in op de aanbestedingsstrategie van de Rijksgebouwendienst.

1 Resultaat aanbesteding

Bij het project van de ministeries van Justitie en BZK was de strategie gekozen om de aanbesteding te verdelen over meerdere percelen waarbij de inschrijvers op voorhand verplicht waren om na selectie gezamenlijk een rechtsvorm te kiezen. Dat laatste werd door de rechter niet geaccepteerd, waarna de aanbesteding opnieuw gestart werd, nu met het hele werk in één perceel. Het aanbestedingsproces is nu afgerond. De kostenraming bedroeg, zonder dat rekening gehouden was met de huidige situatie op de bouwmarkt, € 301 miljoen (prijsspeil medio 2007) en het uiteindelijke aanbestedingsresultaat € 328 miljoen (prijsspeil november 2007). De bedragen die in de Cobouw werden vermeld komen mij dan ook niet bekend voor.

2 Taakstelling Rijksgebouwendienst

De Rijksgebouwendienst beheert het vastgoed van het rijk, dat voor het overgrote deel bij de dienst in eigendom is. De departementen betalen periodieke gebruiksvergoedingen. De Rijksgebouwendienst heeft ook de verantwoordelijkheid voor aankoop, aanhuur, afstoot (via de Dienst der Domeinen), verbouwing en nieuwbouw. De dienst is met een totaal bruto vloeroppervlak van ruim 7 miljoen vierkante meter de grootste vastgoedeigenaar van Nederland en met een gemiddelde jaaromzet van 1,3 miljard euro één van de grootste aanbestedende diensten voor de utiliteitsbouw. De Rijksgebouwendienst houdt een paar honderd aanbestedingen per jaar en boekt daarbij gemiddeld gesproken een positief resultaat. Het werkgebied strekt zich uit van enkele megaprojecten tot een veelvoud aan kleine verbouwings- en onderhoudsopdrachten. In het geval van (grote) verbouwingen en nieuwbouw wordt een projectorganisatie opgericht, waar de Rijksgebouwendienst en het desbetreffende departement deel van uitmaken. De Rijksgebouwendienst maakt met het departement afspraken over de kosten, doorlooptijd en de kwalitatieve aspecten van het project. Op basis daarvan stelt de Rijksgebouwendienst de specificaties op om die vervolgens te laten uitwerken en realiseren door marktpartijen.

De keuze van die marktpartijen gebeurt via aanbesteding. De Rijksgebouwendienst treedt daarbij op als aanbestedende dienst en is verantwoordelijk voor een goed verloop van de gang van zaken. In het geval van de ministeries van Justitie en BZK heeft de aanbesteding door de Rijksgebouwendienst dus plaatsgevonden in opdracht van deze twee ministeries. Ook in het geval van de verbouw van het Rijksmuseum is de aanbesteding uitgevoerd door de Rijksgebouwendienst. Hierbij heeft de aanbesteding plaatsgevonden in opdracht van het ministerie van OCW en het Rijksmuseum.

3 Aanbestedingsprocedures

Er zijn verschillende procedures mogelijk om een aanbesteding te houden. Voor projecten groter dan de Europese drempelwaarde zijn er vrije procedures en uitzonderingsprocedures. De vrije procedures zijn de openbare en de niet-openbare aanbesteding, de uitzonderingsprocedures zijn o.a. de onderhandelingsprocedure en de concurrentiegerichtede dialoog.

De Rijksgebouwendienst kiest bij Europese aanbestedingen meestal voor de vrije procedure van de niet-openbare aanbesteding. Daarbij worden geïnteresseerden via een aankondiging opgeroepen om zich als gegadigde te melden voor de keuze van de aanbidders. De keuze van de aanbidders gebeurt op grond van de aangekondigde geschiktheidseisen. Als er voldoende geschikte aanbidders zijn worden er meestal vijf geselecteerd. Als er minder dan vijf zijn, kan worden doorgeslagen met de overgebleven gegadigde of gegadigden. Zij worden uitgenodigd om op basis van de specificaties een aanbieding te doen. Als alle aanbiedingen binnen zijn, worden ze beoordeeld op basis van vooraf bekendgemaakte gunningscriteria. Gunningcriteria zijn eisen waaraan de aanbiedingen moeten voldoen en criteria waarmee de aanbiedingen kunnen worden gewaardeerd. De keuze valt op de aanbidding die volgens de criteria het gunstigst is.

De andere vrije procedure, de openbare aanbesteding wordt minder vaak gebruikt. Het verschil met de niet-openbare procedure is dat iedereen een inschrijving kan doen. Dat is minder aantrekkelijk voor de markt omdat er vaak te weinig kans op een opdracht is. En voor de Rijksgebouwendienst heeft de openbare procedure het nadeel dat er geen mogelijkheid is de bedrijven vooraf op kwaliteit te selecteren.

Een andere methode bij Europese aanbestedingen komt voor bij PPS-projecten (Publiek-Private Samenwerking), waarbij «geïntegreerde contracten» worden aanbesteed. De meest uitgebreide vorm daarvan is DBFMO (Design, Build, Finance, Maintain & Operate). Hierbij wordt gebruik gemaakt van één van de uitzonderingsprocedures, te weten de concurrentiegerichtede dialoog. Daarbij wordt een aantal aanbieders geselecteerd en uitgenodigd om in dialoog te treden. Door de dialoog kunnen aanbieders hun oplossingen optimaal afstemmen op de wensen en kan de staat zijn wensen waar nodig toelichten. Na afloop van de dialoogfase worden de aanbiedingen ingediend, waarbij dan op grond van het gunningscriterium «economisch meest voordelige inschrijving» de keuze wordt gemaakt.

Bij kleinere projecten wordt veelal gebruik gemaakt van meervoudig onderhandse procedures, waarvan de beschrijving buiten het bestek van deze brief valt.

4 Aanbestedingsstrategie

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

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

Veel van de berichtgeving over bovenstaande afwegingen gaat voorbij aan de nuance die de praktijk vereist. De volgende aannames zijn daarbij onjuist:

- dat keuze voor één perceel de mededinging voor grote projecten beperkt,
- dat aanbestedingen met één aanbieder per definitie mislukken,
- dat kostenramingen de aanbidding op de (pro)cent nauwkeurig kunnen voorspellen.

Enkele van bovenstaande thema's zullen naar verwachting ook aan bod komen in het Algemeen Overleg op 12 juni aanstaande over de aanbesteding van het Rijksmuseum.

5 Actievere marktbenadering

De Rijksgebouwendienst is al enige tijd geleden begonnen met een professionaliserings- en vernieuwingsslag waarbij wordt uitgegaan van een actievere marktbenadering. Deze actieve marktbenadering vindt zijn wortels in een viertal «inkoopontwikkelteams», die tot doel hebben om het werken met raamcontracten en geïntegreerde contracten mogelijk te maken. Het resultaat hiervan is ingebracht in de verdere ontwikkeling van PPS-projecten en innovatieve contracten. Hierbij wordt ook veel nadruk gelegd op kennismanagement waarbij rekening wordt gehouden met marktanalyses en marktinformatie. De Rijksgebouwendienst doet dit vanuit zijn voornemen op te treden als professioneel en publiek opdrachtgever, waarin professionele standaards op inkoopgebied, die ook voor het bedrijfsleven gelden, gecombineerd worden met de publieke taken en verantwoordelijkheden van de Rijksgebouwendienst.

Meer over deze actievere marktbenadering zal zijn gevat in mijn reactie op de motie van de leden Van der Staaij en Depla (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 XVIII, nr. 38) die ik u voor Prinsjesdag zal toezenden.

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