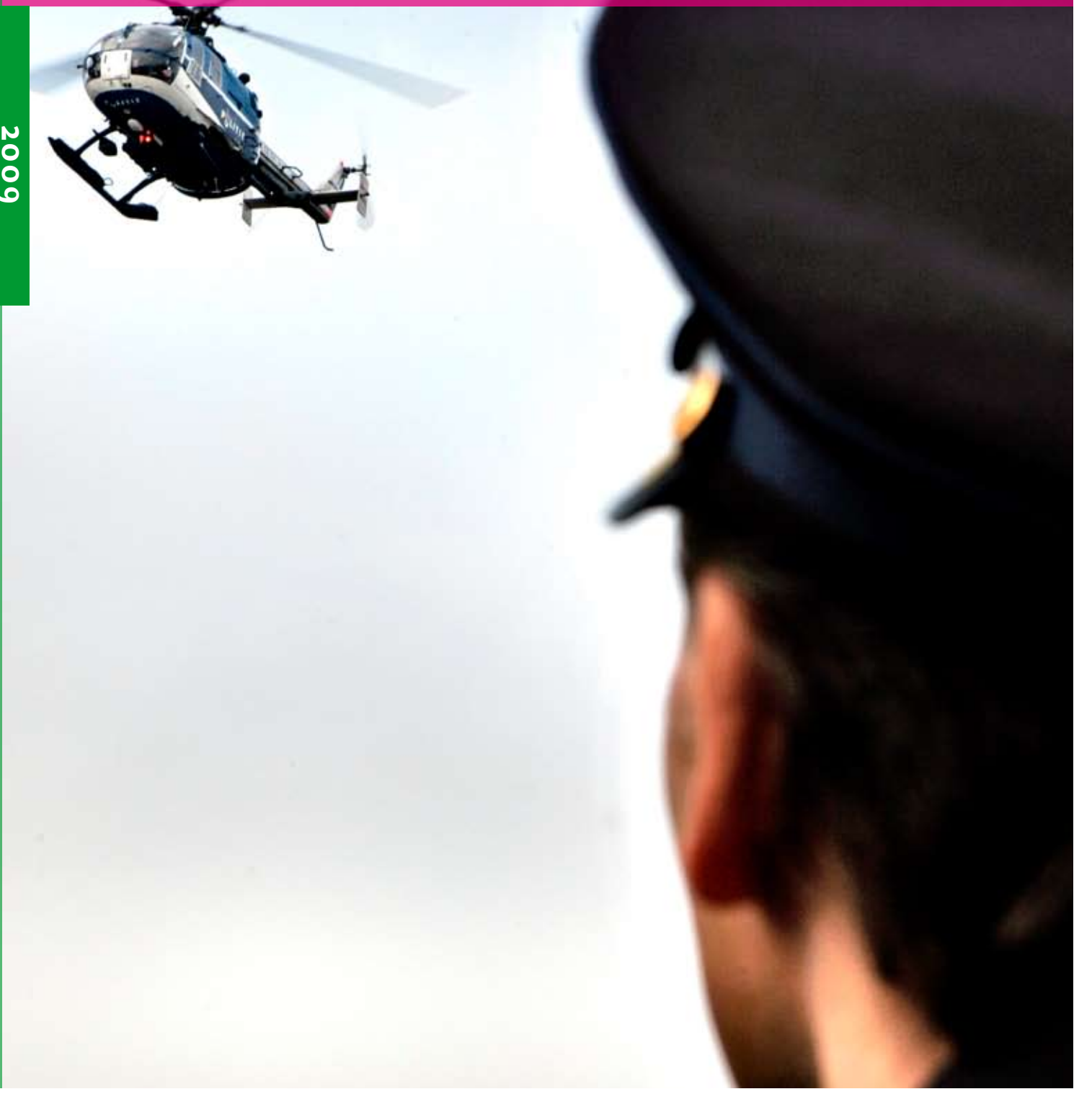
Algemene Rekenkamer

Aanbestedingsbeleid Ministerie van BZK en KLPD

Terugblik 2009

2009



Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2008–2009

31 207 Aanbestedingsbeleid Ministerie van BZK en KLPD

Nr. 7 **BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

’s-Gravenhage, 26 maart 2009

Hierbij bieden wij u het op 16 maart 2009 door ons vastgestelde rapport «Aanbestedingsbeleid Ministerie van BZK en KLPD; Terugblik 2009» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

KST126757A
Sdu Uitgevers
’s-Gravenhage 2008

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2008–2009

31 207 Aanbestedingsbeleid Ministerie van BZK en KLPD

Nr. 8 **RAPPORT: TERUGBLIK 2009**

Inhoud **blz.**

1	**Over dit onderzoek**	**5**
1.1	De bedoeling van terugblikonderzoeken	5
1.2	Onze aanbevelingen uit 2007	5
1.3	Conclusies over stand van zaken in 2008	6
2	**Aanbeveling exitstrategie feitelijk opgevolgd**	**8**
2.1	Achtergrond van onze aanbeveling uit 2007	8
2.2	Stand van zaken in 2008	8
2.2.1	Programma van eisen	8
2.2.2	Kosten nieuwe helikopters	11
2.2.3	Contractuele waarborgen (exitstrategie)	12
3	**Risicomanagement met waarborgen omgeven**	**14**
3.1	Achtergrond van onze aanbeveling uit 2007	14
3.2	Stand van zaken in 2008	14
3.2.1	Risicobeheersing	14
3.2.2	Visie op onderhoud en keuze van locatie	15
4	**Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer**	**17**
4.1	Reactie minister	17
4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	17
Bijlage 1	**Overzicht aanbevelingen en reacties oorspronkelijke rapport 2007**	**18**
Bijlage 2	**Gebruikte afkortingen**	**19**
	Literatuur	**20**

KST126757B
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2008

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 De bedoeling van terugblikonderzoeken

De onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer bevatten standaard een aantal aanbevelingen gericht op de oplossing van problemen die in het onderzoek zijn gesignaleerd. Ministers zeggen soms naar aanleiding van deze aanbevelingen concrete acties toe, soms ook niet. Wat gebeurt er met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de toezeggingen van bewindspersonen na de publicatie van ons rapport? Hebben onze aanbevelingen opvolging gekregen?
Deze vragen willen we graag beantwoorden. Niet alleen omdat de problemen die we signaleren om een oplossing vragen, maar ook omdat we willen beoordelen of onze aanbevelingen aan hun doel beantwoorden: zijn ze concreet genoeg, kunnen de ministeries er iets mee?

In 2004 heeft de Algemene Rekenkamer een systeem opgezet om de effecten van haar aanbevelingen te toetsen. Wij monitoren over een langere periode – zo nodig vijf jaar of langer – of ministeries onze aanbevelingen opvolgen en hun toezeggingen nakomen. Wij voeren daarvoor niet alleen gesprekken met ambtenaren, maar steunen ook zoveel mogelijk op de (voortgangs)informatie van de ministeries zelf.

Wij bekijken voor ieder onderzoek afzonderlijk hoe lang wij blijven toetsen en welke aanbevelingen en toezeggingen wij volgen. Dat is ook logisch: sommige aanbevelingen gaan over zaken die jaren nodig hebben om hun beslag te krijgen, andere aanbevelingen kunnen op veel kortere termijn gerealiseerd worden.

In dit rapport blikken wij terug op het verzoekonderzoek *Aanbestedingsbeleid Ministerie van BZK en KLPD* (Algemene Rekenkamer, 2007). De aanleiding van het verzoek van de Tweede Kamer was het in 2005 ontbinden van het contract tussen Helifly NV en het Korps landelijke politiediensten (KLPD) voor de aanschaf van acht helikopters. Het contract werd op 1 maart 2005 ontbonden, omdat Helifly NV niet in staat bleek helikopters te leveren die voldeden aan de eisen die in het contract waren gesteld.

1.2 Onze aanbevelingen uit 2007

In ons rapport *Aanbestedingsbeleid Ministerie van BZK en KLPD* uit 2007 deden wij de volgende aanbevelingen:
- schrijf de centrale regelgeving voor inkoop dwingend voor;
- zorg voor centraal inzicht in de decentraal gedane aankopen en voorkom vrijblijvendheid bij het inschakelen van deskundigen;
- leg bij een risicovolle opdracht met nog veel onzekerheden vooraf een exitstrategie vast en toets de gang van zaken aan die exitstrategie.

De eerste twee aanbevelingen, over verbeteringen in het algemene inkoop- en aanbestedingsbeleid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het KLPD, volgen wij in ons jaarlijkse rechtmatigheidonderzoek. Wij zullen erover publiceren in het *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van BZK*, dat op 20 mei 2009 verschijnt.

In het nu voorliggende rapport concentreren we ons op de derde aanbeveling. We blikken daarbij niet letterlijk terug op de oorspronkelijke

aanbeveling, maar we bekijken de nieuwe situatie in het licht van die aanbeveling.
Eind 2007 heeft het KLPD nieuwe contracten gesloten voor de aanschaf van acht helikopters, ditmaal met Eurocopter (zes helikopters) en Agusta (twee helikopters). In het terugblikonderzoek hebben wij gekeken naar het risicomanagement bij deze nieuwe aanbesteding.
In hoofdstuk 2 gaan we in op het *verwervingstraject* van de nieuwe aanbesteding (zie het eerste deel van onze derde aanbeveling uit 2007: een exitstrategie vooraf vastleggen). Hebben het Ministerie van BZK en het KLPD in de manier waarop ze tot nieuwe contracten zijn gekomen toereikende maatregelen getroffen voor een succesvolle aanschaf en implementatie?
In hoofdstuk 3 gaan we in op het *implementatietraject* (het tweede deel van onze derde aanbeveling uit 2007: gang van zaken toetsen). Hoe wordt het traject van de levering van de toestellen begeleid en bewaakt?

In bijlage 1 vindt u een overzicht van alle aanbevelingen zoals weergegeven in de oorspronkelijke publicatie: *Aanbestedingsbeleid Ministerie van BZK en KLPD* (Algemene Rekenkamer, 2007) en de reactie die de bewindspersoon indertijd heeft gegeven.

1.3 Conclusies over stand van zaken in 2008

Uit de terugblik komt naar voren dat het Ministerie van BZK bij de tweede aanbesteding voor de aanschaf van KLPD-helikopters betere risicobeperkende maatregelen heeft getroffen dan bij de eerste aanbesteding. Vanaf het sluiten van de contracten tot aan de levering van de toestellen (de implementatiefase) ziet het ministerie erop toe dat de fabricage volgens de contractuele bepalingen geschiedt en de toestellen tijdig geleverd worden.

De prijs voor de acht helikopters pakt in de huidige aanbesteding € 18,6 miljoen hoger uit dan in de vorige. Dit is te verklaren door:
- de stijging van het prijspeil over de laatste zes jaar (€ 4,2 miljoen);
- de gewijzigde functionaliteit van de helikopters (ongeveer € 5 miljoen);
- technologische verbeteringen en extra componenten in de toestellen (ruim € 9,4 miljoen).

Voor de nieuwe aanbesteding heeft het ministerie niet vooraf een exitstrategie vastgelegd zoals wij in ons rapport uit 2007 hebben aanbevolen. Wel stellen we vast dat in de nieuwe contracten bepalingen zijn opgenomen waardoor in geval van niet-nakoming door de leveranciers de contracten tijdig kunnen worden ontbonden en continuïteit van de politieluchtsteun zeker is gesteld.

In het nu lopende implementatietraject wordt risicomanagement gevoerd waardoor de opdrachtgever voortdurend op de hoogte is van de voortgang van het productieproces en zo nodig maatregelen kan treffen, in overleg met de betrokken helikopterfabrikanten.
Wel dient de korpsbeheerder van het KLPD nog een onderhoudsfilosofie vast te stellen voor het groot onderhoud. Het tijdig starten van de vereiste procedures is van belang om tijdig te kunnen voorzien in het beoogde groot onderhoud van de toestellen. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het kritisch pad aangezien een Europese aanbesteding over het algemeen een lange looptijd vergt.
Tevens dient de korpsbeheerder tijdig te beslissen over de standplaatsen. Wij wijzen er op dat het tijdig voorzien in groot onderhoud en de

standplaatsen essentiële voorwaarden zijn voor de inzetbaarheid van de toestellen.

Wij bevelen de minister van BZK aan om zowel het verwervingstraject als het implementatietraject te evalueren en aan de hand van de ervaringen die in de eerste en in de tweede aanbesteding zijn opgedaan te beschrijven wat de risico's zijn bij dergelijke aanbestedingen en welke voorzorgsmaatregelen essentieel zijn om die risico's zoveel mogelijk in te kunnen dammen. Deze beschrijving kan dan als handreiking en referentiekader dienen voor het opstellen van contracten bij toekomstige aanbestedingen.

2 AANBEVELING EXITSTRATEGIE FEITELIJK OPGEVOLGD

2.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2007

Onze aanbeveling om bij een risicovolle opdracht met nog veel onzekerheden vooraf een exitstrategie vast te leggen, had tot doel het waarborgen van toereikend risicomanagement in het verwervingtraject en het zekerstellen van continuïteit in de politieluchtsteun.

Wij zijn nagegaan in hoeverre het Ministerie van BZK en het KLPD in het traject van de nieuwe aanbesteding, dat heeft geleid tot het sluiten van twee contracten voor de aanschaf van acht helikopters, toereikende maatregelen hebben getroffen voor een succesvolle aanschaf en gebruik van de toestellen. Wij hebben een vergelijking gemaakt tussen beide aanbestedingen, waarbij we hebben gekeken naar het programma van eisen (paragraaf 2.2.1) en de kosten (paragraaf 2.2.2). Ook zijn wij nagegaan in hoeverre het ministerie onze aanbeveling heeft opgevolgd om een exitstrategie vast te leggen (paragraaf 2.2.3).

2.2 Stand van zaken in 2008

Na het ontbinden van het oude contract in maart 2005 heeft het KLPD begin 2006 een nieuw verwervingstraject gestart met de naam «Project Aanschaf Helikopters Dienst Luchtvaartpolitie 2006» (PAHD). Dit project had als doel te komen tot de aanschaf van nieuwe helikopters voor de Dienst Luchtvaartpolitie (DLVP) van het KLPD. Een projectteam PAHD[1] werd belast met de uitvoering van dit project.
Het verwervingstraject PAHD heeft geresulteerd in twee contracten voor de levering van in totaal acht helikopters. Op 28 november 2007 is een contract gesloten met helikopterfabrikant Eurocopter voor de levering van zes helikopters van het type EC135[2]. Op 20 december 2007 is met helikopterfabrikant Agusta een contract gesloten voor de levering van twee helikopters van het type AW139. Vastgelegd is dat beide fabrikanten vanaf het voorjaar van 2009 zullen starten met het leveren van de eerste helikopters. De laatste levering is eind 2009 gepland.

2.2.1 Programma van eisen

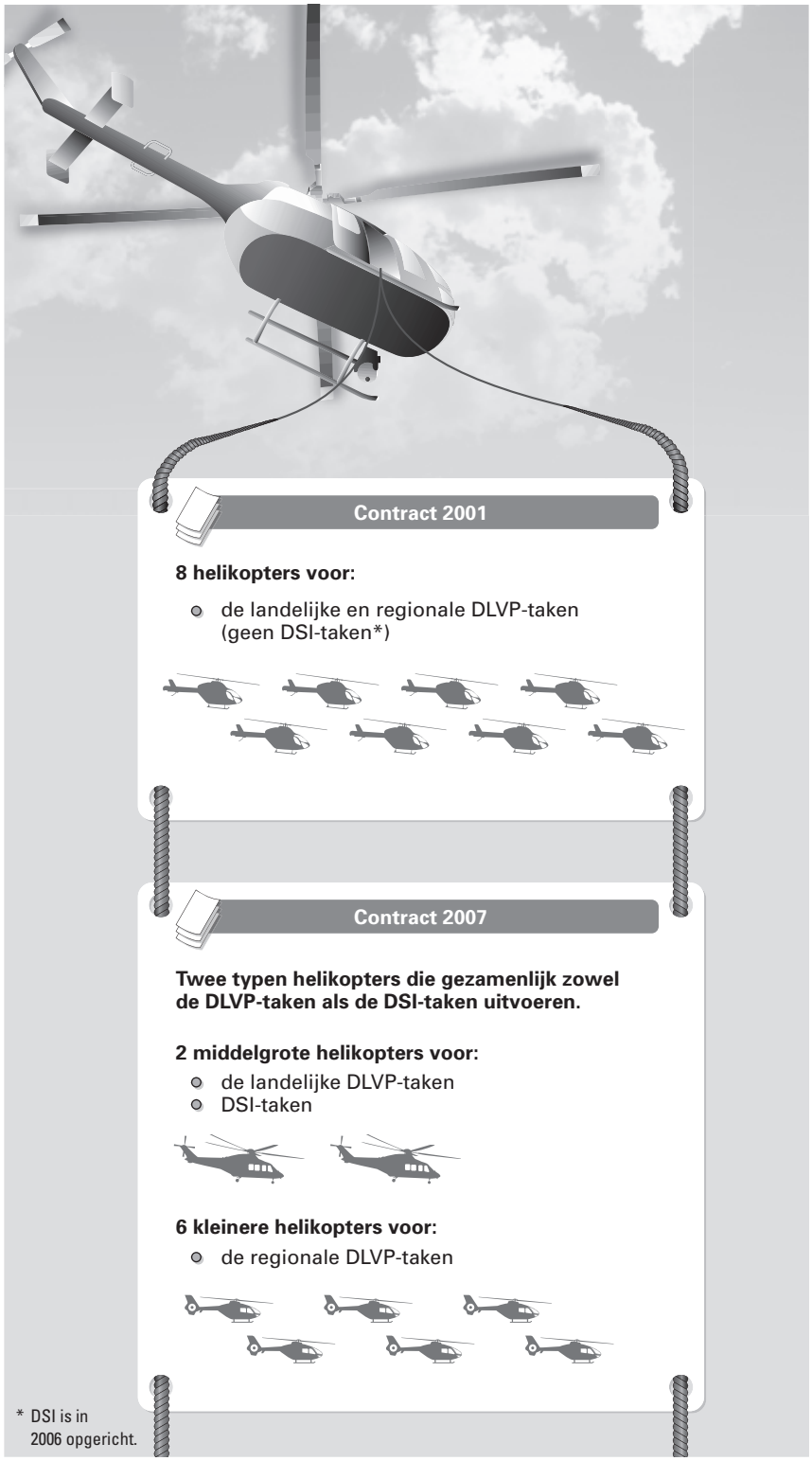
Voor de nieuwe aanbesteding gelden dezelfde (operationele) eisen als voor de eerste aanbesteding.[3] Dat betekent onder andere dat de aan te schaffen helikopters DLVP-taken moeten kunnen uitvoeren zoals handhaving, opsporing en ondersteuning bij incidenten. Voor deze aanbesteding zijn echter wel nieuwe eisen toegevoegd. Op grond van een nieuwe visie op luchtsteun binnen het KLPD dienen de nieuwe helikopters ook geschikt te zijn voor taken van de Dienst Speciale Interventies (DSI), die in 2006 is opgericht[4]. De DSI is een onderdeel van het KLPD. Het is een overkoepelend orgaan waaronder een aantal units vallen die zich bezighouden met het bestrijden van grof geweld, zware criminaliteit en terrorisme. Om de DSI-taken goed uit te kunnen voeren, dient het KLPD onder meer te beschikken over toestellen waarin vijftien personen over lange afstanden kunnen worden vervoerd, zowel over land als boven zee. De toevoeging van de DSI-taken heeft tot gevolg dat het KLPD een zwaarder en groter type helikopter nodig heeft om aan deze specifieke DSI-taken te kunnen voldoen.
Op basis van deze uitgangspunten heeft het projectteam PAHD een programma van eisen opgesteld. Op grond van de vluchtprofielen (aan welke functionele specificatie moet worden voldaan om de taken uit te

[1] Dit projectteam bestond uit 11 personen: een externe projectleider, diverse experts van het KLPD projectondersteuning en een medewerker van Bureau Korps- en Relatiebeheer Agentschappen (KOBRA).
[2] Eurocopter heeft op de vorige aanbesteding ook ingeschreven met ditzelfde type basishelikopter, die aangepast zou worden aan de politie-eisen van het KLPD voor het uitvoeren van de politietaken. Door technische doorontwikkelingen en nieuwe certificeringen is nu echter geen sprake meer van dezelfde helikopter als destijds.
[3] DLVP heeft wel wensen toegevoegd, maar deze betreffen niet de toestellen zelf. Het gaat om de locaties waarop de helikopters gestationeerd zullen worden.
[4] Het regeringsstandpunt over de oprichting van DSI dateert uit 2005.

voeren) is er gekozen voor een verdeling tussen regionale taken en landelijke taken. Aansluitend daarop is gekozen voor twee verschillende typen helikopters: zes helikopters uit het kleinere segment en twee helikopters uit het middensegment. Gezamenlijk kunnen deze twee typen helikopters taken van zowel de DLVP als de DSI ondersteunen.
In figuur 1 is weergegeven hoe de taken die in de vorige aanbesteding door een type helikopter zouden worden uitgevoerd, in de huidige aanbesteding zijn verdeeld over twee typen helikopters.

De zes kleinere helikopters zijn vooral bedoeld ter ondersteuning van de basispolitiezorg. Om de responstijd te verkleinen en het aantal vlieguren te beperken zullen deze helikopters gestationeerd worden op locaties in verschillende regio's in het land.
De twee middelgrote helikopters hebben een capaciteit van maximaal vijftien personen. Ze zijn vooral bedoeld voor landelijke inzet (grote afstanden over land of zee) en transport van speciale interventieteams. Deze twee helikopters krijgen Schiphol als standplaats.

Figuur 1 Taken helikopters, vergelijking tussen contract 2001 en contract 2007



2.2.2 Kosten nieuwe helikopters

Met de aanschaf van de acht helikopters is een financieel belang gemoeid van € 69,60 miljoen (exclusief BTW). De aanschaf van de helikopters van Helifly zou in 2001 € 51 miljoen (exclusief BTW) hebben gekost. Dit betekent dat de kosten voor de nieuwe contracten € 18,60 miljoen (exclusief BTW) hoger zijn dan voor het contract uit 2001. Ter verklaring van dit verschil in kosten zijn wij op hoofdlijnen de prijsontwikkeling nagegaan van de belangrijkste componenten die onderdeel uitmaken van de verwervingsprijs. Hierbij stellen wij vast dat componenten zoals opleidingskosten, handboeken en technische assistentie in de onderhavige contracten niet gespecificeerd in de prijs van de toestellen zijn opgenomen.
In tabel 1 is een overzicht opgenomen van het prijsverschil tussen de contracten uit 2001 en 2007.

Tabel 1 Prijsverschil contracten 2001 en 2007 in miljoenen euro's[1]

Contracten uit 2007 (prijspeil 2008)			
Agusta			
– per stuk	12,65		
– totaal (2 stuks)		25,3	
Eurocopter			
– per stuk	7,38		
– totaal (6 stuks)		44,3	
Totaal 2007			**69,6**
Contract uit 2001 (prijspeil 2002)			
Helifly			
– per stuk	6,38		
– totaal (8 stuks)		51,0	
Totaal 2001			**51,0**
Verschil 2007 en 2001			**18,6**
Verklaring verschil 2007 en 2001:			
Correctie inflatie contract Helifly prijspeil 2008[2]		4,2	
Kosten uitbreiding met name vanwege:			
– DSI-taken/grotere helikopters;		4,0	
– extra apparatuur t.b.v. nachtvluchten.		1,0	
Het resterend verschil is slechts bij benadering te specificeren. Het betreft meerkosten die zijn veroorzaakt door ondermeer technologische ontwikkelingen en door veranderingen in het behoeftepakket.		9,4	
Totaal			**18,6**

[1] De cijfers ter verklaring van de opbouw van het verschil tussen de kosten van de Helifly helikopters en die van de huidige aanbesteding zijn slechts indicatief. Binnen deze tabel wordt uitgegaan van een aantal aannames. Verder bleek het niet altijd mogelijk om een reëel onderscheid te maken tussen meerkosten door innovatie e.d. en door autonome prijsstijgingen. De afwijkende prijspeilen verwijzen naar het jaar van levering van de toestellen.
[2] Voor de inschatting van de inflatie zijn we uitgegaan van de cijfers die het CPB noemt als prijsindexcijfer voor overheidsinvesteringen in vaste activa in de Centraal Economische Plannen.

Het totale kostenverschil van € 18,6 miljoen tussen het contract uit 2001 en de contracten uit 2007 is niet eenvoudig te verklaren, ook omdat het ministerie zelf hier beperkt inzicht in heeft.

- Voor een deel is het verschil toe te wijzen aan de inflatie over de periode 2003–2008. Voor de prijspeilverhoging is het prijsindexcijfer voor overheidsinvesteringen in vaste activa (bron: CPB) gehanteerd. Uitgaande van die cijfers, bedraagt de cumulatieve correctiefactor 1,107, ofwel een correctie van € 4,2 miljoen.

- Van het verschil van € 18,6 miljoen is voorts € 5,0 miljoen toe te schrijven aan enkele functionaliteiten die zijn toegevoegd ten opzichte van het vorige contract, zoals de taken t.b.v. de DSI (€ 4 miljoen) en apparatuur t.b.v. nachtvluchten (€ 1 miljoen).
- Het resterende verschil van € 9,4 miljoen is slechts bij benadering te specificeren. Wel is duidelijk dat het onder meer prijsverhogingen betreft door technologische vooruitgang («upgrade»). Van de circa 200 componenten die in deze helikopters worden aangebracht is een aantal voorzieningen geavanceerder geworden, maar daardoor ook duurder (zie kader).

Voorbeelden van «upgrade»

Een voorbeeld van zo'n upgrade die een prijsverhoging heeft veroorzaakt is de apparatuur voor videowaarneming. Deze apparatuur is technologisch sterk verbeterd sinds de vorige aanbesteding. Daardoor kan de DLVP bijvoorbeeld bij het opsporen van vermiste personen haar taken beter uitvoeren. Ten opzichte van de vorige aanbesteding is deze voorziening in totaal € 4 miljoen duurder dan het vergelijkbare instrumentarium van de eerste aanbesteding.
Een ander voorbeeld van een kostenverhoging als gevolg van technologische ontwikkelingen is het Traffic Collision Avoidance System (TCAS). De nieuwe helikopters worden allemaal uitgevoerd met TCAS. Dit systeem waarschuwt als er onvoldoende afstand is tussen twee luchtvaartuigen of als er een botsing dreigt. Vooral bij zware omstandigheden, zoals slecht weer en nachtvluchten, is het systeem noodzakelijk. Dat de nieuwe helikopters worden uitgevoerd met dit systeem is dus uit veiligheidsoverwegingen, zo gaf het ministerie aan, en eveneens ingegeven door een uitbreiding van het vergunningensysteem voor nachtvluchten. De toestellen van de vorige aanbesteding hadden deze voorziening niet. Dit systeem kost € 115 380 per stuk bij Agusta helikopters en € 107 680 per stuk voor de Eurocopters. Het gaat hier dus om een kostenverhoging van ongeveer € 878 000 ten opzichte van de vorige aanbesteding. Andere voorbeelden van onderdelen die in de loop van tijd in prijs zijn verhoogd zijn zoeklichten, digitale kaartapparatuur, floats (drijvers voor noodlandingen op water) en noodverlichting voor het geval de toestellen te water raken.

In de begroting voor 2009 (Tweede Kamer, 2008b, p. 132) is aangegeven dat voor de aanschaffingen van onder andere de helikopters, de zogenoemde kapitaalintensieve investeringen, de komende jaren een beroep wordt gedaan op de leenfaciliteit Financiën. In het kasstroomoverzicht 2009 zijn de hoofdstromen, waaronder het beroep op deze leenfaciliteit opgenomen. In de toelichting is hierbij niet verbijzonderd voor welk bedrag de leenfaciliteit wordt aangesproken voor de aanschaf en het onderhoud van de helikopters. Deze informatie is wel in de ambtelijke stukken opgenomen voor de aanvraag van de leenfaciliteit van het KLPD aan het Ministerie van BZK.

2.2.3 Contractuele waarborgen (exitstrategie)

De minister van BZK heeft in reactie op onze aanbeveling uit 2007 tijdens het Algemeen Overleg op 15 april 2008 het standpunt ingenomen dat een exitstrategie niet altijd noodzakelijk is, maar dat deze bij risicovolle aanbestedingen wel moet worden opgenomen (Tweede Kamer, 2008a). Het oogmerk van onze aanbeveling was destijds het waarborgen van een toereikend risicomanagement in een verwervingstraject en het zekerstellen van continuïteit in de politieluchtsteun. Dit zou indien nodig dienen te leiden tot een tijdige en correcte beëindiging van het contract.

Voor de nieuwe contracten voor de aanschaf van KLPD-helikopters is weliswaar geen exitstrategie in letterlijke zin opgesteld, maar we stellen wel vast dat in de nieuwe contracten diverse momenten zijn opgenomen

waarop wordt getoetst of Eurocopter en Agusta de overeengekomen prestaties zijn nagekomen. Daarbij is vastgelegd welke gevolgen het niet nakomen van deze prestaties heeft. Een voorbeeld hiervan is het verplicht ter beschikking stellen van een vergelijkbare lease helikopter door de leverancier wanneer de toestellen niet blijken te voldoen aan de eisen uit het contract en de leverancier de geconstateerde gebreken niet tijdig kan verbeteren.
Ook heeft het KLPD, zowel in de contracten als apart, de handelwijze voor escalatie vastgelegd voor verschillende situaties. Zo is vooraf onder meer beschreven wat de handelwijze zal zijn wanneer een fabrikant op enigerlei wijze niet aan de afgesproken verplichtingen voldoet, welke termijnen daarbij worden gehanteerd, welke functionarissen binnen het ministerie dienen te worden geïnformeerd en wie welke beslissingen neemt.
Verder zijn in het contract opgenomen: boeteclausules, afspraken over voortgangsbewaking en de omstandigheden waaronder het contract verbroken kan worden.
Behalve deze contractuele waarborgen heeft de DLVP in de visie op luchtsteun vastgelegd dat pas begonnen wordt met het afstoten van de huidige luchtvloot als de nieuwe luchtvloot operationeel is.

Conclusies en aanbevelingen
De nieuwe aanbesteding heeft eind 2007 geresulteerd in het sluiten van twee contracten: met Eurocopter en met Agusta. Wij concluderen dat in de nieuwe contracten waarborgen zijn opgenomen om deze in geval van niet-nakoming door de leveranciers tijdig te kunnen ontbinden, waarmee feitelijk van een exitstrategie kan worden gesproken. Desondanks bevelen we de minister van BZK aan om het begrip exitstrategie als zodanig te beschrijven en aan te geven wat essentiële bepalingen zijn in contracten van risicovolle aanbestedingen. Deze beschrijving kan als handreiking dienen bij het opstellen van contracten voor toekomstige aanbestedingen.

We concluderen tevens dat voor de huidige aanbesteding het verwervingstraject goed is verlopen. Als gevolg van een nieuwe visie op luchtsteun binnen het KLPD en de beslissing om de helikopters ook in te zetten voor taken van de DSI, zijn voor de nieuwe aanbesteding aanvullende eisen gesteld aan de functionaliteit van de aan te schaffen helikopters. Door deze aanvullende taken, maar ook door prijspeilverhogingen en technologische verbeteringen, zijn de kosten voor de nieuwe helikopters hoger dan voor de helikopters die volgens het contract van 2001 aangeschaft zouden worden.

3 RISICOMANAGEMENT MET WAARBORGEN OMGEVEN

3.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2007

Onze aanbeveling om bij een risicovolle opdracht met nog veel onzekerheden de gang van zaken tijdens het implementatietraject aan een vooraf vastgelegde exitstrategie te toetsen had tot doel om tot een toereikend risicomanagement in het implementatietraject te komen en het zekerstellen van continuïteit in de politieluchtsteun.

Om vast te stellen hoe het bij de nieuwe contracten is gesteld met het risicomanagement en de kwaliteitsbeheersing, zijn we nagegaan hoe het Ministerie van BZK en het KLPD het implementatietraject voor de aanschaf van de acht helikopters begeleiden en bewaken.

3.2 Stand van zaken in 2008

Na het sluiten van de contracten op 28 november 2007 met Eurocopter en op 20 december 2007 met Agusta is het deelproject «Implementatie Nieuwe Luchtvloot» gestart. Dat project loopt tot halverwege 2010, een half jaar nadat alle toestellen geleverd moeten zijn.
Er is een projectteam[5] voor dit project samengesteld dat erop toeziet dat de implementatie van het contract tijdig en juist plaatsvindt. Het projectteam gaat tijdens het productieproces na of de te leveren helikopters voldoen aan de eisen van het bestek en of de deadlines uit het contract worden gehaald. Om te waarborgen dat de helikopters bij levering ook daadwerkelijk kunnen worden ingezet ziet het projectteam er ook op toe dat er tijdig piloten worden opgeleid en dat er tijdig een toereikende onderhoudsfilosofie ontwikkeld wordt.

3.2.1 Risicobeheersing

Voor de beheersing van het implementatietraject maakt het projectteam gebruik van de projectmethode Prince2. In het projectinitiatiedocument (PID, onderdeel van de projectmanagementmethode Prince2) zijn de risico's benoemd en zijn de maatregelen beschreven om onderkende risico's zoveel mogelijk in te dammen. Ook is aangegeven wie verantwoordelijk is voor het monitoren van de voortgang van het project en voor het maken van nadere afspraken met de fabrikanten om de voortgang te waarborgen. Wij waarderen deze aanpak, die in lijn is met een rapport dat wij eerder uitbrachten en waarin wij uitgebreid zijn ingegaan op ondermeer de inzet van projectmanagementmethoden (Algemene Rekenkamer, 2007c en 2008).

Het projectteam houdt toezicht op het productieproces bij de fabrikanten en bewaakt de voortgang van het proces met het oog op de tijdige levering van de helikopters. De basis voor deze monitoring is vastgelegd in het «Communicatie- en voortgangsprotocol fabrikanten». De fabrikanten brengen maandelijks een zogenaamd «progress report» uit waarin zij verslag doen van de voortgang in het productieproces. Ook wordt het projectteam in voortgangsvergaderingen en in tussentijdse contacten met leveranciers geïnformeerd over de ontwikkelingen in het productieproces. Maandelijks informeert de projectleider van het project Implementatie Nieuwe Luchtvloot de opdrachtgever (de directeur Politie van het KLPD) in een «highlight report» over de voortgang van het project. Hij doet dit aan de hand van de (voortgangs)informatie die hij van de leveranciers heeft ontvangen. In het highlight report komen de planning, de belangrijkste

[5] Dit projectteam bestaat uit een projectmanager van DLVP en projectondersteuners: een contractjurist, een verwerver, piloten/technici en een medewerker van KOBRA.

projectresultaten, de voortgang van de bouw van de helikopters, het contractmanagement, de financiële ontwikkelingen en de belangrijkste risico's en aandachtspunten aan de orde. Ook worden in de rapportage actuele risico's zo nodig bijgesteld. Hierdoor is de opdrachtgever voortdurend op de hoogte van het verloop van het project.
Uit de door ons geanalyseerde rapportages komt naar voren dat het implementatietraject goed loopt en op schema ligt.

3.2.2 Visie op onderhoud en keuze van locatie

Onderhoudsfilosofie
Evenals in het eerste contract is vanwege de beheersbaarheid van het aanbestedingstraject in de nu aangegane contracten het onderhoud niet opgenomen.
Het ministerie dient voor de te leveren toestellen de onderhoudsfilosofie nog te ontwikkelen. De korpsbeheerder heeft in juni 2008 al wel besloten dat het dagelijks onderhoud door het KLPD zelf gedaan wordt. Het groot onderhoud, dat na 400 vlieguren dient te worden uitgevoerd, zal voor de toestellen die medio 2009 geleverd worden naar verwachting medio 2010 moeten plaatsvinden. Voor het groot onderhoud moet nog een nadere aanpak worden ontwikkeld en moet worden beslist of dit onderhoud zal worden uitbesteed. Binnen deze kaders moeten de onderhoudsfilosofie en de onderhoudsstrategie verder worden uitgewerkt.

Als besloten wordt om het groot onderhoud van de kleinere helikopters uit te besteden, moeten daarbij de richtlijnen voor Europese aanbestedingen worden gevolgd. Voor de helikopters van Agusta moeten deze richtlijnen in principe ook gevolgd worden. Agusta heeft echter de rechten op groot onderhoud van de AW139 nog niet vrijgegeven. Hierdoor zijn er nog geen andere partijen die de benodigde kennis en kunde hebben om het groot onderhoud te kunnen uitvoeren. KOBRA heeft namens het KLPD daarom een waiververzoek ingediend bij de Coördinerend Directeur Inkoop van BZK. Dit verzoek is positief beoordeeld, wat betekent dat het KLPD niet Europees hoeft aan te besteden voor het groot onderhoud van de AW139, maar direct kan onderhandelen met Agusta.

Keuze van de locatie
De kleinere helikopters zullen hun standplaats krijgen in verschillende regio's in het land. Dit om de responstijd te verkleinen en het aantal vlieguren te beperken. De twee middelgrote helikopters die vooral bedoeld zijn voor landelijke inzet en transport van speciale interventieteams, krijgen Schiphol als standplaats. De korpsbeheerder dient nog te beslissen hoeveel locaties er moeten komen voor het stationeren van de kleinere helikopters, waar die locaties moeten komen en hoe ze zullen worden ingericht.

Conclusies en aanbevelingen
Wij concluderen dat het ministerie een aantal waarborgen heeft ingesteld ter ondersteuning van het risicomanagement binnen het project «Implementatie Nieuwe Luchtvloot». In dit project worden risico's tijdig onderkend en neergelegd bij de partij die verantwoordelijk is voor het zo veel mogelijk indammen van het risico. De risico's die zijn vastgelegd in het projectinitiatiedocument worden gemonitord en eventueel bijgesteld in voortgangsrapportages. Wij concluderen dat door deze aanpak risico's worden teruggedrongen.
Wij wijzen er nog wel op rekening te houden met het tijdpad voor een Europese aanbesteding voor groot onderhoud van de kleinere helikopters

en tijdig te beslissen over de standplaatsen. Dit zijn belangrijke voorwaarden voor de inzetbaarheid van de helikopters.

Wij bevelen de minister van BZK aan ervoor te zorgen dat de stationering en het groot onderhoud van de kleinere toestellen tijdig is bepaald en uitgewerkt in de onderhoudsfilosofie. Dat betekent voor het groot onderhoud onder meer dat de korpsbeheerder tijdig moet beslissen of dit onderhoud in eigen beheer wordt gevoerd, dan wel wordt uitbesteed. Bij de uitwerking van de onderhoudsstrategie dient rekening te worden gehouden met het kritisch pad voor Europese aanbestedingen. De ervaring leert dat de vereiste aanbestedingsprocedures een lange doorlooptijd kennen. Om tijdig te kunnen voorzien in het beoogde groot onderhoud van de toestellen is het dus van belang tijdig te starten met de (Europese) aanbesteding.

4 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van BZK heeft op 9 maart 2009 gereageerd op ons terugblikonderzoek naar het aanbestedingsbeleid van het Ministerie van BZK en het KLPD. Hieronder volgt een verkorte weergave van deze reactie, gevolgd door ons nawoord. De integrale reactie van de minister staat op onze website: www.rekenkamer.nl.

4.1 Reactie minister

Verwervingsfase
De minister is van mening dat bij het opzetten van een exitstrategie het van groot belang is maatwerk te leveren per contract. Daarom heeft zij prioriteit gegeven aan een specifieke exitstrategie in de twee contracten voor de aanschaf van de helikopters boven het in algemene zin vastleggen van een exitstrategie. De minister zegt toe de in deze contracten gehanteerde exitstrategie alsnog op hoofdlijnen vast te leggen en deze als leidraad te gebruiken bij nieuwe grote contracten. Ook gaat zij als coördinerend minister deze leidraad ter beschikking stellen aan de andere departementen.
Verder attendeert de minister ons erop dat de verwervingsfase conform de regelgeving van het Besluit Aanbesteding Overheid is verlopen.

Implementatiefase
De minister geeft aan dat de onderhoudsfilosofie, en in het verlengde daarvan de onderhoudsstrategie, eind december 2008 zijn vastgesteld. Twee jaar na ingebruikname van de nieuwe helikopters zal een evaluatie worden uitgevoerd die moet uitwijzen of deze filosofie nog wijzigingen behoeft.

Naar aanleiding van onze aanbeveling over groot onderhoud geeft de minister geeft aan dat de verwervingsprocedures voor het contracteren van het groot onderhoud van de helikopters inmiddels gestart zijn. Zij verwacht medio 2009 of uiterlijk in het begin van het derde kwartaal van 2009 de benodigde contracten te hebben gesloten.

De minister meldt verder dat inmiddels een besluit is genomen tot voorbereiding van de inrichting van twee extra standplaatsen voor de helikopters naast de standplaats Schiphol-Oost. Een besluit over de uitbreiding van dit aantal laat de minister afhangen van de uitkomst van de evaluatie die over twee jaar zal worden uitgevoerd en van de beschikbare middelen.

De minister zegt toe het verwervingstraject en het implementatietraject te evalueren en de hieruit afkomstige informatie interdepartementaal beschikbaar te maken.

4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer vindt het positief dat de minister de gehanteerde exitstrategie op hoofdlijnen vastlegt als leidraad voor algemeen gebruik en deze ook beschikbaar stelt voor de andere departementen. Wij zijn verheugd dat de verwervingsprocedures voor het groot onderhoud gestart zijn en dat de onderhoudsfilosofie en -strategie zijn vastgesteld. Wij vinden het ook positief dat de minister het verwervings- en het implementatietraject, de onderhoudsfilosofie en de standplaatsen voor de helikopters gaat evalueren. Wij nemen graag kennis van deze evaluaties.

BIJLAGE 1 OVERZICHT AANBEVELINGEN EN REACTIES OORSPRONKELIJKE RAPPORT 2007

Vragen van de Tweede Kamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie minister van BZK
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?	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.	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.
Welke waarborgen zijn er dat de goederen en diensten conform de beoogde kwaliteitseisen worden aangeschaft? Werken deze waarborgen in de praktijk?	Zie hierboven.	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. Voor verbeteringen zie boven.
Indien zich problemen voordoen in aanbestedingsprojecten, welke oorzaken zijn daarvoor aan te wijzen?	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 (MCS) uit het rapport bij het jaarverslag 2006 om de concerncontrole te versterken, heeft overgenomen.
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?	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.	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.
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?		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 álle aanbestedingen een te zware maatregel is voor de risico's die nog bestaan in dit proces.

BIJLAGE 2

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DLVP	Dienst Luchtvaartpolitie
DSI	Dienst Speciale Interventies
KLPD	Korps landelijke politiediensten
KOBRA	Bureau Korps- en Relatiebeheer Agentschappen
PAHD	Project Aanschaf Helikopters DLVP 2006
PID	Project initiatiedocument
TCAS	Traffic Collision Avoidance System System

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2007a). *Aanbestedingsbeleid Ministerie van BZK en KLPD.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 207, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007c). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid, Deel A.* Tweede kamer, vergaderjaar 2007–2008, Bijlage bij kamerstuk 26 643, nr. 100. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid, Deel B.* Tweede kamer, vergaderjaar 2007–2008, Bijlage bij kamerstuk 26 643, nr. 130. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2008a). Verslag Algemeen Overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 207, nr. 6. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2008b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2009; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 hoofdstuk VII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Aangeboden aan de Voorzitter van
de Tweede Kamer der Staten-Generaal door
de Algemene Rekenkamer

Onderzoeksteam
Dhr. drs. W. Voogd (projectleider)
Dhr. drs. O.G.H.M. Klabbers RO
Dhr. drs. G.A. van der Velden

Voorlichting en tekstbegeleiding
Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
fax (070) 342 41 30
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Uitgave
Sdu Uitgevers

Zetwerk en begeleiding
Sdu Uitgevers
afdeling Traffic
e-mail traffic@sdu.nl

Drukwerk
DeltaHage Grafische Dienstverlening

Omslag
Corps Ontwerpers, Den Haag

Fotografie
Klaas Fopma/Hollandse Hoogte

Graphics
Joris Fiselier

Bestelling
Sdu Klantenservice
telefoon (070) 378 98 80
fax (070) 378 97 83
e-mail sdu@sdu.nl
internet www.sdu.nl
of via de boekhandel

KST 126757
ISBN 978 90 12 12955 8
NUR 823