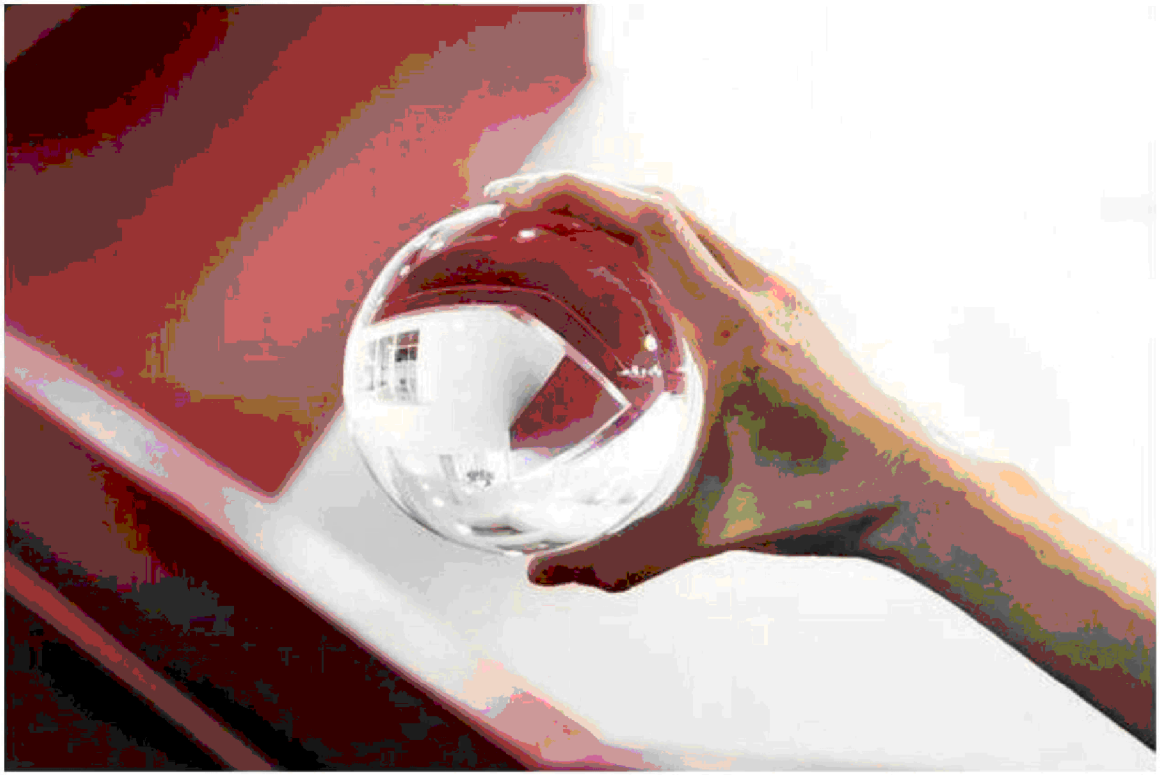
NautaDutilh

ONDERZOEKSRAPPORT
INZAKE PROJECT INTENSIVERING INNOVATIEF VERMOGEN



30 oktober 2017

NautaDutilh N.V.

1880008 00780

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord 6
Management Samenvatting 7
1. Inleiding 7
2. Onderzoeksopdracht I: De gunning van de Opdracht IIV 7
2.1 De gunning van de ROK AADIVK 7
2.2 De Minicompetitie voor de Opdracht IIV 7
2.3 Rolinvulling door de diverse intern bij de Minicompetitie betrokken partijen 10
2.4 Afzonderlijke contactmomenten tussen ambtenaren van de Belastingdienst en medewerkers van Accenture 11
2.5 Verlenging van de NOK IIV 13
2.6 Deelconclusie 13
3. Onderzoeksopdracht I: De uitvoering van de Opdracht IIV 14
3.1 Uitvoering NOK IIV 14
3.2 Formulering prestatieafspraken 14
3.3 Betalingen aan Accenture 15
3.4 Meetmethodiek en nulmeting 15
3.5 Tussentijds monitoren van resultaten 15
3.6 Terugkoppeling van prestaties 15
3.7 Deelconclusie 16
4. Aanbevelingen naar aanleiding van ons onderzoek 16
Hoofdstuk I Inleiding 19
1. De Onderzoeksopdracht 19
2. Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen 19
3. Inleidende opmerkingen over de opzet van ons onderzoek 20
3.1 Algemeen 20
3.2 Onafhankelijkheid 21
3.3 Onderzoeksperiode 21
3.4 Privacywaarborgen 21
3.5 Opzet en methodologie 21
3.6 Opbouw 22
Hoofdstuk II Persoonsbeschrijving 23
1. Inleiding 23
2. Veel voorkomende betrokkenen 23
2.1 Belastingdienst 23
2.2 Accenture 24
3. Overige betrokkenen 24
Hoofdstuk III Gunning Opdracht IIV 26
1. Onderzoeksvragen 26

1880008 00780

2. Schets van het feitencomplex 26
2.1 Algemeen: bekendheid binnen Belastingdienst met aanbestedingsrecht; checks and balances en het level playing field 26
2.2 Aanwezigheid Accenture en andere consultants bij de Belastingdienst voorafgaand aan de Minicompetitie 27
2.3 Europese aanbesteding voor de ROK AADIVK 28
2.4 Data en analytics binnen de Belastingdienst in de periode voorafgaand aan de Minicompetitie 28
2.5 Voorjaar 2013: bezoek Ierse Belastingdienst 29
2.6 Zomer 2013: startpunt van de Minicompetitie 29
2.7 Juli 2013: eerste overleggen over opzetten Minicompetitie 30
2.8 Augustus - 18 november 2013: opstellen Uitvraag IIV 31
2.9 18 november - 4 december 2013: inschrijftermijn 33
2.10 4-9 december 2013: voorselectie van de ingediende inschrijvingen 38
2.11 9-11 december 2013: selectie door de voltallige Selectiecommissie 39
2.12 Januari 2014: verificatie en definitieve gunning 41
2.13 Medio tweede helft 2015 - Addendum 41
3. Beoordeling en beantwoording onderzoeksvragen 43
3.1 Inleiding 43
3.2 Aandachtspunten bij de aanbesteding van de ROK AADIVK 43
3.3 Aandachtspunten bij de Minicompetitie 48
3.4 De gevolgen van de betrokkenheid van Accenture in het voortraject van de Minicompetitie 61
3.5 Onderzoeksvraag 1 71
3.6 Onderzoeksvraag 2 73
3.7 Onderzoeksvraag 3 75
3.8 Onderzoeksvraag 4 75
3.9 Onderzoeksvraag 5 75
3.10 Onderzoeksvraag 6 87
3.11 Onderzoeksvraag 10 87
3.12 Onderzoeksvraag 11 88
Hoofdstuk IV Uitvoering NOK IIV 89
1. Inleiding 89
2. Schets van het feitencomplex 89
2.1 Algemeen 89
2.2 Governance contract Accenture en afdeling D&A 90
2.3 Contractuele verbintenis steunt op meerdere documenten 91
2.4 Opdracht IIV steunt op vier pijlers 91
2.5 Ontwikkel- en implementatiemethodiek van innovaties (innovatiefunnel) 92
2.6 Looptijd NOK IIV; relatie met tijdspad innovatiefunnel 93
2.7 Resultaatverplichtingen en malus in NOK IIV en Addendum 93

2.8 Benefit proces en meetmethodiek 94
3. Beoordeling en beantwoording onderzoeksvragen 96
3.1 Onderzoeksvraag 7 96
3.2 Onderzoeksvraag 8 100
3.3 Onderzoeksvraag 9 106
3.4 Aandachtspunten 109
3.5 Onderzoeksvraag 11 111
Hoofdstuk V Onderzoeksopzet 112
1. Inleiding 112
2. Begeleidingscommissie en bijstand 112
3. Inschakeling Alvarez & Marsal 112
4. Vrijwillige karakter van het onderzoek en daarmee samenhangende beperkingen 112
5. Onderzoekswerkzaamheden 113
5.1 E-mailonderzoek 113
5.2 Documentenonderzoek 114
5.3 Oriënterende gesprekken en interviews 114
5.4 Wederhoor 115
6. Anonimiseren van het Onderzoeksrapport 116
7. Looptijd van het onderzoek 116
Bijlage I Lijst met gebruikte gedefinieerde termen 117
Bijlage II Het regelgevend kader 120
1. Algemeen 120
2. Het aanbestedingsrechtelijke normenkader 120
2.1 Inleiding 120
2.2 Agreement on Government Procurement 120
2.3 Gunning van de ROK AADIVK: Periode april-oktober 2011 120
2.4 Gunning van de Opdracht IIV: Periode juli 2013-januari 2014 122
3. Het ambtenarenrechtelijke normenkader 125
4. Het interne normenkader van het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst 127
Bijlage III Relevante delen van de beleidsregels scheiding van belang 135
1. Beleidsregels Scheiding van belang 135

VOORWOORD

Hierbij bieden wij u het onderzoeksrapport "Project Intensivering Innovatief Vermogen" aan.

Aanleiding voor ons onderzoek is de op 1 februari 2017 uitgezonden aflevering van het programma *Zembla* waarin is bericht over de aanbesteding en uitvoering van de op 16 januari 2014 definitief aan Accenture B.V. gegunde opdracht van de Belastingdienst "Intensivering Innovatief Vermogen".

In haar uitzending suggereerde *Zembla* onder meer dat de aanbesteding onrechtmatig zou zijn verlopen. *Zembla* wekte daarnaast de suggestie dat de in de overeenkomst met Accenture B.V. opgenomen malusregeling, die maakte dat een deel van de afgesproken contractsom niet aan Accenture B.V. betaald hoefde te worden als bepaalde prestatieafspraken niet werden nagekomen, als een 'wassen neus' moet worden aangemerkt. *Zembla* heeft ten slotte ook gesuggereerd dat er nauwe banden zouden hebben bestaan tussen Accenture B.V. en de toenmalige algemeen directeur Belastingen.

Het door ons uitgevoerde onderzoek ziet op de in de vorige alinea geschetste punten. De onderzoeksfase is afgesloten op 13 oktober 2017, waarna het onderzoeksrapport is gefinaliseerd.

NautaDutilh N.V.
Namens het onderzoeksteam,
Marike Bakker, Herman Speyart en Léon Wijsman

1880008 00780

MANAGEMENT SAMENVATTING

1. INLEIDING

1.1.1 Aanleiding voor dit onderzoek is een uitzending van televisieprogramma *Zembla*. In haar uitzending van 1 februari 2017 suggereerde *Zembla* onder meer dat de op 16 januari 2014 definitief aan Accenture B.V. ("**Accenture**") gegunde opdracht van de Belastingdienst voor "Intensivering Innovatief Vermogen" ("**Opdracht IIV**") onrechtmatig zou zijn verlopen. Deze Opdracht IIV is aan Accenture gegund na het doorlopen van een minicompetitie ("**Minicompetitie**")[1] krachtens de door de Belastingdienst in oktober 2011 met een aantal ondernemingen, waaronder Accenture, gesloten raamovereenkomst Advies- en Auditdiensten IV-keten ("**ROK AADIVK**"). *Zembla* wekte daarnaast de suggestie dat de in de betrokken nadere overeenkomst ("**NOK IIV**") met Accenture opgenomen malusregeling, die maakte dat een deel van de afgesproken contractsom niet aan Accenture betaald hoefde te worden als bepaalde prestatieafspraken niet werden nagekomen, als een 'wassen neus' moet worden aangemerkt. *Zembla* heeft ten slotte ook gesuggereerd dat er nauwe banden zouden bestaan tussen Accenture en de toenmalige algemeen directeur Belastingen.

1.1.2 Onze bevindingen met betrekking tot deze onderwerpen vatten wij hieronder samen. Voor een uitgebreidere bespreking van de in dit hoofdstuk opgenomen samenvatting verwijzen wij naar hoofdstuk III (betreffende de gunning van de Opdracht IIV aan Accenture) en hoofdstuk IV (betreffende de uitvoering van de NOK IIV).

2. ONDERZOEKSOPDRACHT I: DE GUNNING VAN DE OPDRACHT IIV

2.1 De gunning van de ROK AADIVK

2.1.1 Wij hebben de Europese aanbesteding van de ROK AADIVK alleen onderzocht voor zover die aanbesteding relevant is voor de inrichting van de Minicompetitie. Binnen dat beperkte kader hebben wij geen aanwijzingen gevonden dat zich bij die aanbesteding onrechtmatigheden hebben voorgedaan of dat de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en/of interne voorschriften niet zijn gevolgd. Wel hebben wij een aantal ondoelmatige aspecten vastgesteld die een ordelijke en doelmatige gunning van de Opdracht IIV hebben bemoeilijkt en die hierna aan de orde komen. Ten slotte hebben wij geen schriftelijk spoor ontvangen of gevonden van de verlenging van de ROK AADIVK door de Belastingdienst, hetgeen ongewenst is vanuit een oogpunt van zorgvuldig contractbeheer.

2.2 De Minicompetitie voor de Opdracht IIV

Knelpunten vanuit de inrichting van de ROK AADIVK

2.2.1 De volgende aspecten van de ROK AADIVK hebben een ordelijke en doelmatige gunning van de Opdracht IIV bemoeilijkt:

[1] In zijn opdracht voor het onderzoek aan NautaDutilh N.V. duidt de Directeur-generaal Belastingen de procedure voor de gunning van de Opdracht IIV aan Accenture aan als een aanbesteding. Ter onderscheiding van de Europese aanbesteding die heeft plaatsgevonden voor het sluiten van de ROK AADIVK zullen wij die procedure aanduiden als de "Minicompetitie".

- het ontbreken van een mogelijkheid voor de Belastingdienst om onder de reikwijdte van de ROK AADIVK vallende opdrachten bij een bepaalde omvang en/of complexiteit buiten de ROK AADIVK om te gunnen;
- het ontbreken van een heldere definitie van de reikwijdte van de ROK AADIVK, liefst in de ROK AADIVK zelf; en
- het in een raamovereenkomst zonder de in het eerste aandachtspunt beschreven uitwijkingsmogelijkheid opnemen van een sterk beperkende "lowest acceptable bid"-gunningsmethode.

Knelpunten door het ontbreken van interne richtsnoeren

2.2.2 Daarnaast is de rechtmatige en ordelijke gunning van de Opdracht IIV bemoeilijkt door het ontbreken van interne richtsnoeren die, naast de reeds bestaande richtsnoeren voor contacten tussen de Belastingdienst en gegadigden tijdens de inschrijvingsperiode:

- bij het inrichten en doorvoeren van minicompetities onder een raamovereenkomst nader invulling geven aan de beginselen van gelijke behandeling, objectiviteit, evenredigheid en transparantie; en
- het beleid van de Belastingdienst inkaderen met betrekking tot het omgaan met informatievoorsprong en mogelijke belangenverstrengeling in de situatie waarin een onderneming die betrokken is geweest bij het voortraject van een aanbesteding of minicompetitie vervolgens ook zelf aan die aanbesteding of minicompetitie wenst deel te nemen als gegadigde.

Rechtmatigheidsaspecten

2.2.3 Met betrekking tot de Minicompetitie hebben wij de volgende onrechtmatigheden vastgesteld:

- de onbepaaldheid van de Opdracht IIV in de uitvraag voor de Minicompetitie (**"Uitvraag IIV"**);
- het ontbreken van de informatie in de Uitvraag IIV die benodigd was om op nuttige wijze te kunnen inschrijven;
- het opnemen van een geschiktheidseis met betrekking tot referentieprojecten daar waar in de Uitvraag IIV slechts gunningscriteria hadden mogen worden gehanteerd;
- het formuleren van een gunningscriterium dat onduidelijk was en dat afweek van de in het beschrijvend document voor de Europese aanbesteding voor de ROK AADIVK (**"BD AADIVK"**) beschreven "lowest acceptable bid"-methode;
- het hanteren van een onevenredig korte inschrijvingstermijn;
- het niet hanteren van een NvI-procedure;
- het hanteren van niet vooraf kenbaar gemaakte sub-gunningscriteria;
- het hanteren van onvoldoende waarborgen voor het vermijden van willekeur bij de beoordeling van subjectieve kwaliteitscriteria, waaronder met name het vier paar ogen principe; en
- het onvoldoende compenseren van de informatievoorsprong van Accenture als zittende aanbieder.

2.2.4 Meer in het bijzonder met betrekking tot dat laatste punt hebben wij vastgesteld dat Accenture beschikte over informatie over de Opdracht IIV die afkomstig was van bij de Belastingdienst

werkzame Accenture-medewerkers en die niet aan de andere gegadigden is verstrekt. Deze informatie was met name afkomstig uit de betrokkenheid van Accenture bij de hierna nader te beschrijven projecten Concentratiebeweging, Midden en lange termijn planning ("**MLTP**") en Incassoketen, waarbij dit laatste project door betrokkenen is aangemerkt als voorloper van de Broedkamer. Met betrekking tot dat project heeft Betrokkene Accenture 4[2] voorafgaand aan de Minicompetitie informatie over zogeheten "value pockets" gedeeld met zijn werkgever Accenture. Ook andere consultancybedrijven voerden in de betrokken periode projecten uit bij de Belastingdienst, maar niet alle tien raamcontractanten van het betrokken perceel 1 "ICT-Consultancy" van de ROK AADIVK ("**Raamcontractanten**" en "**Perceel 1**") in gelijke mate en alleen Accenture in die mate bij het voorloperproject Incassoketen. In reactie op deze situatie heeft de Belastingdienst onvoldoende gedaan om deze voorsprong te compenseren, bijvoorbeeld door de voor een nuttige inschrijving benodigde informatie bij zichzelf en eventueel ook bij Accenture op te halen en aan alle tien Raamcontractanten te verstrekken. Daarmee zijn wij van oordeel dat het voor een aanbesteding of minicompetitie noodzakelijke level playing field tussen de gegadigden is verstoord. Wij hebben geen sporen ontvangen of gevonden van informatie waar Accenture over is komen te beschikken uit andere bronnen dan personen van de Belastingdienst of Accenture-werknemers die bij de Belastingdienst te werk waren gesteld.

2.2.5 Wij hebben evenmin sporen ontvangen of gevonden van belangenverstrengeling in die zin dat Accenture rechtstreeks zou hebben meegewerkt aan het opstellen van de Uitvraag IIV of aan de beoordeling van de inschrijvingen en zichzelf daarbij zou hebben kunnen voortrekken. Wel hebben wij vastgesteld dat Accenture op de hoogte was van het feit dat Betrokkene BD 3 er in ieder geval voor wilde zorgen dat Accenture voor de Opdracht IIV in aanmerking zou kunnen komen. Dit blijkt uit de e-mail van Betrokkene BD 3 aan Betrokkene Accenture 2 van 14 juli 2013 waarin hij Betrokkene Accenture 2 op de hoogte brengt van de interne vraag of de Opdracht IIV onder de ROK AADIVK kan worden gegund en die vraag als een "probleempje" aanduidt en de reactie daarop van Betrokkene Accenture 2: "*In that case hebben we inderdaad een probleempje en zullen we toch naar plan b moeten...*". Deze mailwisseling wekt de indruk dat hier sturing heeft plaatsgevonden, als gevolg waarvan in elk geval de schijn van belangenverstrengeling is ontstaan.

Controleerbaarheid en dossiervorming

2.2.6 De interne besluitvorming en voortgang bij de Belastingdienst met betrekking tot de Minicompetitie is op een aantal punten niet naar behoren gedocumenteerd, althans kon niet in gedocumenteerde vorm aan ons worden aangeleverd:

- het gemotiveerde besluit om de Opdracht IIV te gunnen onder de ROK AADIVK;
- de goedkeuring van de finale versie van de Uitvraag IIV door daartoe van tevoren aangewezen functionarissen;
- de aard van de bilaterale contacten die op 26 en 27 november 2013 hebben plaatsgevonden met de gegadigden, ter beantwoording van vragen;
- de in het kader van de hierna nader te beschrijven voorselectie door Betrokkene BD 3

[2] De betrokkenen bij de door ons onderzochte feiten en omstandigheden zijn in dit onderzoeksrapport geanonimiseerd en worden uitsluitend in de mannelijke vorm en met mannelijke voornaamwoorden aangeduid, ter bescherming van hun privacybelangen. Hoofdstuk II bevat een korte (functie)omschrijving van deze personen en de voor hen aangehouden aanduiding ('Betrokkene BD 1', 'Betrokkene Accenture 1' etc.).

en Betrokkene BD 4 aan alle inschrijvingen toegekende scores; en

- de individuele scoreformulieren van alle leden van de door de Belastingdienst voor de tweede fase van de Minicompetitie ingerichte commissie (**"Selectiecommissie"**).

2.3 Rolinvulling door de diverse intern bij de Minicompetitie betrokken partijen

De Lijn

2.3.1 Binnen de geleding binnen de Belastingdienst die behoefte had aan de uitvoering van de Opdracht IIV (de **"Lijn"**) heeft Betrokkene BD 1 zijn rol, voor zover die voor ons zichtbaar is geweest, naar behoren ingevuld.

2.3.2 Bij Betrokkene BD 2 hebben wij vastgesteld dat hem duidelijk moet zijn geweest dat Betrokkene BD 3 een hierna te bespreken voorkeur had voor Accenture en de Minicompetitie heeft gestuurd ten gunste van Accenture. Voor ons is echter niet zichtbaar geweest dat hij in reactie daarop actie heeft ondernomen om in deze situatie in te grijpen, terwijl dat als leidinggevende van Betrokkene BD 3 wel op zijn weg had gelegen. Bij Betrokkene BD 2 hebben wij hiervoor echter geen andere beweegreden kunnen vaststellen dan de vermoedelijke wens om Accenture, die naar tevredenheid bij het voortraject van de Opdracht IIV was betrokken, voor deze opdracht aan boord te houden.

2.3.3 Bij Betrokkene BD 3 hebben wij een voorkeur voor Accenture en sturing van de Minicompetitie ten gunste van Accenture vastgesteld. Ook bij hem hebben wij hiervoor echter geen andere beweegreden kunnen vaststellen dan de vermoedelijke wens om Accenture betrokken te houden bij de uitvoering van de Opdracht IIV, aangezien een aantal werknemers van Accenture al naar tevredenheid had gewerkt aan het voorloperproject Incassoketen en/of naar tevredenheid werkzaam was in zijn afdeling.

2.3.4 Betrokkene BD 4 is pas tijdens de inschrijvingstermijn aan de slag gegaan bij de Belastingdienst en bij de Minicompetitie betrokken geraakt. Hij heeft vanaf dat moment zijn rol, voor zover die voor ons zichtbaar is geweest, naar behoren ingevuld bij het verrichten van de voorselectie en het begeleiden van de eindselectie door de Selectiecommissie. In de periode tussen de eerste gedachtevorming over de gunning van de Opdracht IIV in juli 2013 en het aantreden van Betrokkene BD 4 eind november 2013 heeft het in de Lijn echter ontbroken aan een tweede paar ogen naast Betrokkene BD 3. In die periode is besloten om de Opdracht IIV onder de ROK AADIVK te gunnen en heeft Betrokkene BD 3 de Uitvraag IIV en de daarbij horende (sub)gunningscriteria opgesteld.

De afdelingen Inkoop en Vendor management

2.3.5 Betrokkene BD Inkoop en Betrokkene BD VM zijn naar ons oordeel voldoende betrokken geweest bij de Minicompetitie. De sturing door Betrokkene BD was voor hen niet zichtbaar en kan hun niet worden aangerekend. Zij hebben hun rol naar ons oordeel echter niet geheel naar behoren ingevuld omdat zij niet hebben voorkomen dat zich in die Minicompetitie de hiervoor in punt 2.2.3 gesignaleerde onrechtmatigheden hebben voorgedaan.

De Selectiecommissie

2.3.6 Op de rol van Betrokkene BD 2 en Betrokkene BD 3, die respectievelijk voorzitter en lid waren van de Selectiecommissie, zijn wij hiervoor ingegaan. Met betrekking tot de overige leden geldt dat zij naar ons oordeel onvoldoende bij de Minicompetitie zijn betrokken omdat zij slechts anderhalve werkdag hebben gekregen om twee omvangrijke inschrijvingen te beoordelen, zonder dat sprake was van een objectieve rechtvaardiging voor een dermate korte termijn voor deze voor de Minicompetitie cruciale fase.

2.3.7 Dat deze overige leden slechts de twee door Betrokkene BD 3 en Betrokkene BD 4 als beste beoordeelde inschrijvingen ter beoordeling hebben ontvangen betekent naar ons oordeel niet dat zij om die reden onvoldoende bij de procedure zijn betrokken, omdat dit in de gegeven omstandigheden een goed compromis was tussen enerzijds de wens om een brede betrokkenheid te bewerkstelligen en anderzijds de noodzaak het tijdsbeslag voor de Selectiecommissie te beperken.

2.3.8 Wij hebben vastgesteld dat alle geïnterviewde leden van de Selectiecommissie zich goed van hun taak hebben willen kwijten en met een voldoende kritische blik naar de inschrijvingen hebben gekeken. Daardoor oordelen wij dat de leden van de Selectiecommissie, binnen de hun gegeven tijd, hun rol goed hebben ingevuld.

2.4 Afzonderlijke contactmomenten tussen ambtenaren van de Belastingdienst en medewerkers van Accenture

2.4.1 Tussen 1 januari 2013 en 9 juli 2013 heeft een werkbezoek met Accenture plaatsgevonden aan de Ierse belastingdienst (maart 2013) en is een aantal agenda-afspraken gemaakt tussen Betrokkene BD 2 en/of Betrokkene BD 3 en medewerkers van Accenture. Het is niet zeker of deze afspraken daadwerkelijk hebben plaatsgevonden en, voor zover deze hebben plaatsgevonden, wat de inhoud van de betreffende contacten is geweest. Een aantal genodigden van de Belastingdienst en Accenture was later ook betrokken bij de (voorbereiding van de) Minicompetitie. Omdat wij niet hebben kunnen vaststellen of voor 9 juli 2013 al sprake was van een zogenaamde "verkenningsfase" achten wij genoemde afspraken en het werkbezoek niet in strijd met interne normen.

2.4.2 Gebleken is dat Betrokkene Accenture 3 aan Betrokkene BD 1 voor twee verschillende hockeytoernooien uitnodigingen heeft toegezonden in het voorjaar van 2013. Beiden hebben echter verklaard dat Betrokkene BD 1 geen gebruik heeft gemaakt van de uitnodigingen. Wij hebben geen aanleiding om te veronderstellen dat dit anders is. Wij menen wel dat uit de reactie van Betrokkene BD 1 op één van de uitnodigingen van Betrokkene Accenture 3 ("*kaartjes voor maandag evt wel leuk*") in elk geval de schijn van aanvaarding van de uitnodiging kan worden afgeleid, zonder dat Betrokkene BD 1 daarbij een voorbehoud heeft gemaakt over de kosten c.q. het melden van/toestemming vragen voor aanvaarding van deze uitnodiging. Wij achten dit in strijd met hoofdstuk 4 van de Business Etiquette, die voorschrijft dat in het geheel niet mag worden ingegaan op uitnodigingen voor bijeenkomsten, om alle schijn van partijdigheid te voorkomen. Dat Betrokkene BD 1 (uiteindelijk) geen gebruik heeft gemaakt van de uitnodiging doet daaraan niet af. Ook achten wij genoemde

reactie van Betrokkene BD 1 niet in lijn met de Gedragscode 2013, waarin is bepaald dat uiterste terughoudendheid dient te worden betracht bij het aannemen van geschenken en diensten in verband met de basiswaarde geloofwaardigheid en de te wekken schijn van beïnvloeding bij het aannemen van een geschenk en de eventuele verplichting tot het doen van een tegenprestatie.

2.4.3 In de periode 9 juli 2013 (aanvang verkenningsfase) - 16 januari 2014 zijn er in elk geval acht afspraken gepland tussen Betrokkene BD 2 en/of Betrokkene BD 3 en medewerkers van Accenture die bij de Minicompetitie betrokken waren. Verder heeft een bespreking plaatsgevonden tussen Betrokkene BD VM, Betrokkene BD 3 en Betrokkene Accenture 2, met als onderwerp "status van contracten". Wij hebben ten aanzien van de acht geplande afspraken niet met zekerheid kunnen vaststellen of de verschillende afspraken hebben plaatsgevonden en zo ja, wat daarbij aan de orde is geweest. Bij gebrek aan informatie kunnen wij niet vaststellen of de betreffende afspraken in strijd zijn met de Business Etiquette, het Informatieprotocol en/of de Gedragscode 2013. Ten aanzien van de bespreking "status van contracten" heeft Betrokkene BD VM verklaard dat deze bespreking betrekking had op de lopende inhuurcontracten tussen Accenture en de Belastingdienst en dat de Minicompetitie niet aan de orde zou zijn geweest. Wij achten dit niet onaannemelijk.

2.4.4 Op 14 juli 2013 heeft Betrokkene BD 3 een interne e-mailwisseling met Betrokkene BD VM over de vraag binnen welk perceel de Minicompetitie moest worden uitgezet, doorgestuurd aan Betrokkene Accenture 2. Deze handelwijze achten wij in strijd met de verplichting dat vanaf de verkenningsfase een "radiostilte" dient te worden betracht ten aanzien van de Minicompetitie (art. 1.4 Business Etiquette) en in strijd met het Informatieprotocol, waarin is vastgelegd dat alle informatie in het kader van het project als vertrouwelijk wordt aangemerkt en uitsluitend door (of namens) de projectleider - door middel van een distributielijst - aan de leden van de projectgroep wordt verspreid. Ook is deze handelwijze in strijd met de basiswaarde geloofwaardigheid (waaronder onafhankelijkheid en het vermijden van (de schijn van) belangenverstrengeling), zoals opgenomen in de Gedragscode 2013.

2.4.5 Wij hebben een agenda invite aangetroffen voor 26 november 2013 voor een diner tussen Betrokkene BD 1, Betrokkene BD 2, Betrokkene BD 3 en Betrokkene Accenture 5. Op basis van het onderzoek gaan wij ervan uit dat dit diner heeft plaatsgevonden. Betrokkene BD 3 heeft verklaard hier niet bij aanwezig te zijn geweest. Het diner vond plaats in de periode nadat de Uitvraag IIV in de markt was gezet en voordat de offertes waren ingediend. Daarom achten wij het diner hoogst ongelukkig gepland en wekt het diner in elk geval de schijn van belangenverstrengeling en partijdigheid, zodat sprake is van strijd met de Gedragscode 2013.

2.4.6 Uit het onderzoek is voorts gebleken dat Betrokkene BD 1 betrokken is geweest als juryvoorzitter bij de Accenture Innovation Awards in de periode september - november 2013 en in dat kader meerdere contactmomenten met Accenture heeft gehad. De deelname van Betrokkene BD 1 aan de jury van de Accenture Innovation Awards achten wij niet in lijn met de Business Etiquette (Hoofdstuk 4), die in algemene zin voorschrijft dat medewerkers van het Ministerie van Financiën niet kunnen ingaan op uitnodigingen van leveranciers voor bijeenkomsten, om de schijn van partijdigheid te vermijden. De deelname aan de jury van de Accenture Innovation Awards kwalificeert bovendien als een nevenwerkzaamheid die op

grond van art. 61 lid 1 ARAR en hoofdstuk 7 paragraaf 9 van het PUB (versie 2013) diende te worden gemeld. Volgens Betrokkene BD 1 heeft hij zijn deelname aan de Accenture Innovation Awards gemeld en besproken binnen het MT van de Belastingdienst. Wij hebben geen stukken ontvangen of aangetroffen waaruit dit blijkt. Wij hebben dit overigens niet nader geverifieerd. De betreffende nevenfunctie is in ieder geval niet (voor ons zichtbaar) aangemeld in P-Direkt. De deelname van Betrokkene BD 1 aan de jury van de Accenture Innovation Awards heeft naar ons oordeel geleid tot de schijn van belangenverstrengeling. De nevenwerkzaamheid werd verricht in een periode waarin de verkenningsfase van de Minicompetitie al in een vergevorderd stadium was. De deelname van Betrokkene BD 1 aan de Accenture Innovation Awards kwam ook aan de orde in de uitzending van Zembla van 1 februari 2017, in relatie tot de Minicompetitie.

2.4.7 Behalve de Zembla-uitzending van 1 februari 2017 hebben wij geen indicaties aangetroffen van eerdere (interne of externe) signalen dat sprake zou kunnen zijn van een onrechtmatige aanbesteding. Wij hebben een agendaoverzicht gevonden, dat dateert van 19 september 2015 en dat betrekking heeft op de contacten in de periode eind 2010 - augustus 2015 tussen Accenture en de Belastingdienst (het "**Agendaoverzicht**"), maar wij hebben niet kunnen achterhalen of dit overzicht is gemaakt in het licht van het opstellen van een reactie op een eventuele verdenking van onrechtmatigheid in het kader van de onderhavige Minicompetitie.

2.5 Verlenging van de NOK IIV

2.5.1 Wij hebben geen gemotiveerd besluit ontvangen of gevonden waarin is gedocumenteerd dat en waarom met betrekking tot het addendum van 19 augustus 2015 bij de NOK IIV ("**Addendum**") waarbij die NOK IIV met EUR 5.000.000 is uitgebreid, is voldaan aan de daarvoor geldende vereisten van artikel 2.35 Aw.[3] Wij hebben ook geen feitelijke elementen ontvangen of gevonden op grond waarvan wij kunnen concluderen dat in deze is voldaan aan het in dat kader geldende vereiste dat de betrokken uitbreiding ten gevolge van een onvoorziene omstandigheid noodzakelijk is geworden voor de uitvoering van de Opdracht IIV.

2.6 Deelconclusie

2.6.1 Met betrekking tot onderzoeksopdracht I concluderen wij dat een ordelijke gunning van de Opdracht IIV van meet af aan is bemoeilijkt door een aantal gebreken die kleefden aan de ROK AADIVK en door het ontbreken van interne richtsnoeren die, naast de bestaande richtsnoeren over contacten tijdens aanbestedingen, het beleid van de Belastingdienst zou inkaderen voor (i) het met inachtneming van de beginselen van aanbestedingsrecht organiseren en doorvoeren van minicompetities onder raamovereenkomsten; en (ii) het omgaan met een onderneming die eerst betrokken is geweest bij het voortraject van een aanbesteding en die vervolgens ook zelf als gegadigde aan die aanbesteding wenst deel te nemen.

2.6.2 Daarnaast hebben wij vastgesteld dat de Minicompetitie op een aantal punten onrechtmatig en niet ordelijk is ingericht en doorgevoerd. Tevens hebben wij bij één direct betrokkene uit de Lijn een voorkeur voor Accenture en sturing van de Minicompetitie ten gunste van Accenture

[3] Zie Bijlage II voor een beschrijving van het toepasselijke normenkader en voor de daarbij gebruikte gedefinieerde termen.

vastgesteld, en bij zijn leidinggevende het kennis nemen van die voorkeur en deze sturing zonder corrigerend in te grijpen. Noch bij de één, noch bij de ander hebben wij echter een andere beweegreden kunnen vaststellen dan de vermoedelijke wens om Accenture, die reeds naar tevredenheid was betrokken bij het voortraject van de Opdracht IIV, zoveel mogelijk bij de uitvoering van die Opdracht IIV betrokken te houden.

3. ONDERZOEKSOPDRACHT I: DE UITVOERING VAN DE OPDRACHT IIV

3.1 Uitvoering NOK IIV

3.1.1 De uitvoeringsfase neemt een aanvang met de ondertekening van de NOK IIV begin 2014 en loopt door tot eind 2016. Ons onderzoek naar de uitvoering door partijen van de NOK IIV concentreert zich rond de prestatieafspraken die de Belastingdienst met Accenture is overeengekomen en de betalingen die de Belastingdienst aan Accenture heeft gedaan.

3.2 Formulering prestatieafspraken

3.2.1 Ten eerste hebben wij onderzocht of de met Accenture gemaakte prestatieafspraken in (onder meer) de NOK IIV voldoende geobjectiveerd en SMART geformuleerd zijn. Wij concluderen dat de met Accenture overeengekomen prestatieafspraken (EUR 150.000.000,- extra belastingopbrengsten en EUR 10.000.000,- efficiëntiewinst) onvoldoende specifiek zijn geformuleerd, in zoverre dat daaruit niet eenduidig volgt dat sprake is van *verwachte* ofwel voorspelde resultaten van de door Accenture en D&A gezamenlijk ontwikkelde innovaties, en niet van daadwerkelijk gerealiseerde verhogingen van correctieopbrengsten en efficiëntie na uitrol van die innovaties in de operatie. De contractdocumenten laten ruimte voor een lezing waarin wordt uitgegaan van *gerealiseerde* prestaties binnen Belastingen.

3.2.2 Voor wat betreft de meetbaarheid van de overeengekomen prestaties lijken partijen over en weer (tevoren) niet voldoende te hebben stilgestaan bij de complexiteit van het meten van de gezamenlijk te ontwikkelen innovaties. Het meten van (verwachte) correctieopbrengsten en efficiëntie van innovaties is ook buiten D&A-verband complex, terwijl na uitrol in de operatie het verband tussen (gerealiseerde) opbrengsten/efficiëntie en innovaties moeilijk te leggen is. In de tussen partijen overeengekomen meetmethodiek is geen rekenschap gegeven van de invloed van andere factoren op te realiseren belastingopbrengsten en efficiëntie, zoals een verbeterd economisch klimaat, wijziging van wetgeving, beschikbare budgetten, beleidskeuzes en belastingmoraal.

3.2.3 Verder was het hanteren van prestatieafspraken in combinatie met een zgn. malusregeling, ten tijde van het aangaan van het contract met Accenture niet gebruikelijk binnen de Belastingdienst. Of de hoogte van het bedrag van de overeengekomen prestaties acceptabel is, laat zich moeilijk vaststellen, nu niet duidelijk is geworden waarop die hoogte daadwerkelijk is gebaseerd. Op zichzelf komen de prestatieafspraken ons niet onredelijk voor, maar het ontbreken van een beproefde meetmethode doet afbreuk aan de realiteitswaarde ervan.

3.3 Betalingen aan Accenture

3.3.1 Voor wat betreft de betalingen van de Belastingdienst op de van Accenture ontvangen facturen hebben wij onderzocht of die zijn te relateren aan werkzaamheden van Accenture voor de Broedkamer en steunen op door D&A afgegeven prestatieverklaringen.

3.3.2 De betalingen die aan Accenture zijn gedaan, zijn te relateren aan de door Accenture uitgevoerde werkzaamheden en/of opgeleverde resultaten binnen het programma Broedkamer/D&A. Of die werkzaamheden en/of opgeleverde resultaten *aantoonbaar* hebben bijgedragen aan de afgesproken prestaties, kunnen wij niet ongeclausuleerd bevestigen. Het onderzoek heeft geen aanleiding gegeven om te twijfelen over de inzet van Accenture binnen het programma Broedkamer/D&A. Uit de (versies van de) Value map respectievelijk de Contractresultaatdocumenten volgt eenduidig dat de prestatieafspraken zijn behaald. Echter, de meetmethodiek en -resultaten zijn niet extern gecontroleerd.

3.3.3 De betalingen van de facturen onder de NOK IIV (niet: het Addendum) zijn voorzien van een prestatieverklaring van (de projectmanager van) D&A en een akkoordverklaring van de Algemeen directeur Belastingen. Ten aanzien van de betaling van facturen onder het Addendum (vanaf december 2015) hebben wij niet voor alle facturen prestatieverklaringen van D&A aangetroffen en ook niet in alle gevallen een akkoordverklaring.

3.4 Meetmethodiek en nulmeting

3.4.1 In verband met de prestatieafspraken en -verklaringen hebben wij de methodiek onderzocht waarmee de prestaties binnen D&A zijn gemeten, in het bijzonder (het bestaan van) een nulmeting. In de tussen D&A en Accenture overeengekomen meetmethodiek ligt besloten dat de resultaatmetingen steunen op een beginwaarde die in ieder geval kenmerken van een nulmeting heeft. Een groot aantal documenten duidt op (het bestaan van) metingen binnen D&A van verhoogde belastingopbrengsten en efficiëntie (inclusief beginwaarden) voor elk van de gezamenlijk met Accenture ontwikkelde innovaties. De zgn. baselines/beginwaarden waarmee D&A werkt, zijn niet statisch. Die worden tijdens de ontwikkeling van een innovatie (verder) aangescherpt. Of de uiteindelijke baselines/beginwaarden een (volledige) nulmeting behelzen, kan echter worden betwijfeld.

3.5 Tussentijds monitoren van resultaten

3.5.1 Verder hebben wij vastgesteld dat de prestaties tussentijds zijn gemonitord door D&A respectievelijk de Belastingdienst ('Program Boards', PIPP). Onder monitoring verstaan wij hier het tijdens de looptijd van de NOK IIV uitoefenen van (voortgangs)controle op prestaties. Tijdens de uitvoering van het contract is door D&A respectievelijk de Belastingdienst bijgestuurd. Onder bijsturing verstaan wij hier het naar de eis van de omstandigheden doen van de nodige (kleine) aanpassingen in de uitvoering/werkwijze.

3.6 Terugkoppeling van prestaties

3.6.1 Ten slotte hebben wij de terugkoppeling van de prestaties binnen (i) de Belastingdienst en (ii)

naar de Staatssecretaris van Financiën onderzocht. Van een (zelfstandige) formele grondslag voor de terugkoppeling van prestaties binnen de Belastingdienst en met de Staatssecretaris van Financiën is ons niet gebleken. Binnen de Belastingdienst is deze terugkoppeling wel vanuit de verschillende rollen en spelers binnen D&A gerealiseerd. D&A heeft meermaals resultaten gerapporteerd aan de operatie, 'Program Boards' en PIPP. Prestaties zijn ook gedeeld met de afdeling Planning, Finance en Control ("**PFC**") ten behoeve van de betaalbaarstelling van de facturen van Accenture.

3.6.2 Uitgezonderd de werkbezoeken die de Staatssecretaris aan D&A heeft gebracht, heeft de terugkoppeling van prestaties aan de Staatssecretaris volgens enkele geïnterviewden niet rechtstreeks door D&A zelf plaatsgevonden, maar via het MT van de Belastingdienst respectievelijk het kerndepartement (DGBel). Uit de ons beschikbare documenten volgt dit niet, anders dan dat resultaten van D&A zijn opgenomen in (halfjaar)rapportages van DGBel en de Staatssecretaris over die resultaten is geïnformeerd in het kader van de beantwoording van Kamervragen.

Gerapporteerde resultaten wijken niet af van gerealiseerde resultaten

3.6.3 Voor zover wij dat hebben kunnen vaststellen op grond van de ons beschikbare informatie, wijken de door D&A gerapporteerde resultaten niet af van de gerealiseerde resultaten die zijn vastgelegd in (versies van) de Value map, de prestatieverklaringen en de Contractresultaatdocumenten. Wel hebben verschillende betrokkenen hun twijfels geuit over de betrouwbaarheid van de metingen/kwaliteit van de (meet)resultaten. Hierbij speelt een rol dat het lastig is om na uitrol van innovaties in de operatie, daaraan (een-op-een) een gerealiseerde waarde toe te kennen. Zonder onafhankelijke controle van de meetmethodiek en -resultaten is het niet mogelijk de betrouwbaarheid daarvan vast te stellen. De resultaatcijfers zoals die door D&A zijn vastgelegd in onder meer (versies van) de Value map, zijn niet onafhankelijk gecontroleerd. Vóór 2016 beschikte D&A ook niet over een eigen business controller.

3.7 Deelconclusie

3.7.1 Ten aanzien van de uitvoeringsfase stellen wij alles afwegende vast dat het belangrijkste knelpunt is dat een beproefde methode voor het meten van verhoogde correctieopbrengsten en efficiëntie ontbreekt en de gehanteerde meetmethodiek en de gerealiseerde/gerapporteerde resultaten niet extern zijn gecontroleerd. Dit doet afbreuk aan de realiteitswaarde van de tussen partijen overeengekomen prestatieafspraken.

4. AANBEVELINGEN NAAR AANLEIDING VAN ONS ONDERZOEK

4.1.1 Ons onderzoek heeft geleid tot een aantal aanbevelingen met betrekking tot interne processen en de werkwijze op het gebied van aanbestedingsprocedures.

4.1.2 In het algemeen hebben wij de aanbeveling om richtsnoeren vast te stellen die het beleid van de Belastingdienst inkaderen met betrekking tot het omgaan met informatievoorsprong en mogelijke belangenverstrengeling in de situatie waarin een onderneming die betrokken is

1880008 00780

geweest bij het voortraject van een aanbesteding of minicompetitie vervolgens ook zelf aan die aanbesteding of minicompetitie wenst deel te nemen als gegadigde.

4.1.3 Met betrekking tot het aanbesteden van raamovereenkomsten hebben wij de volgende aanbevelingen:

- Gebruik raamovereenkomsten alleen voor routinematige (herhalings)aankopen.
- Hanteer bij raamovereenkomsten een duidelijke definitie van het toepassingsbereik van de raamovereenkomst, liefst in de raamovereenkomst zelf, mede ter afbakening ten opzichte van andere raamovereenkomsten.
- Overweeg om bij het aanbesteden en aangaan van raamovereenkomsten te regelen dat de Belastingdienst zich het recht voorbehoudt om onder het toepassingsbereik van de raamovereenkomst vallende opdrachten in bepaalde gevallen buiten die raamovereenkomst om te gunnen.
- Gebruik bij een raamovereenkomst die niet voorziet in de mogelijkheid om bepaalde opdrachten buiten de raamovereenkomst om te gunnen niet de "lowest acceptable bid"-methode.
- Documenteer in voorkomend geval de verlenging van raamovereenkomsten.

4.1.4 Met betrekking tot het gunnen van nadere overeenkomsten onder een raamovereenkomst hebben wij de volgende aanbevelingen:

- Voorzie voor minicompetities onder een raamovereenkomst in een afwegingskader met handvatten voor het inrichten en doorvoeren van de competitieprocedure.
- Voorzie bij minicompetities voor opdrachten met een geraamde waarde boven de waardes van de artikelen 2.1 t/m 2.6a Aw in een procedure met dezelfde mate van informatie, waarborgen en interne verslaglegging als de gunningsfase van een Europese aanbestedingsprocedure, met name op de volgende punten:
  - het bestaan van een tegenstrijdig belang regeling;
  - de bepaaldheid van de opdracht, met voldoende informatie om nuttig te kunnen inschrijven;
  - het uitsluitend hanteren van gunningscriteria die (i) naar hun aard gunningscriteria zijn en geen selectie- of geschiktheidseisen; (ii) nauwkeurig en met hun relatieve gewicht zijn omschreven in de uitvraag voor de nadere overeenkomst; en (iii) overeenstemmen met de in de aanbestedingsstukken van de raamovereenkomst vastgestelde gunningscriteria;
  - het in het kader van de "lowest acceptable bid"-methode hanteren van minimale kwaliteitsniveaus die nog voldoende ruimte voor prijsconcurrentie laten;
  - het toepassen van een NvI-procedure;
  - het hanteren van een evenredige inschrijftermijn;
  - het hanteren van passende waarborgen bij het hanteren van subjectieve kwaliteitscriteria, zoals bijvoorbeeld het inschakelen van een grotere beoordelingscommissie, het betrekken van een externe medebeoordelaar, het collectief bespreken van de individuele scores om uitschieters te voorkomen en het blind beoordelen;
  - het inrichten van een intern team dat naast personen van Inkoop en Vendor Management bestaat uit minimaal twee ervaren medewerkers van de interne

geleding waar de behoefte bestaat die onderling het vier ogen principe toepassen;

- het hanteren van een evenredige beroepstermijn; en
- het documenteren van belangrijke beslissingen, zoals bijvoorbeeld (i) het gemotiveerde besluit om een bepaalde opdracht als nadere overeenkomst onder de betrokken raamovereenkomst te gunnen; (ii) de keuze voor bepaalde gunningscriteria; (iii) de keuze voor een getrapte gunningsprocedure; (iv) de individuele beoordeling door leden van een selectiecommissie; (v) het interne gunningsadvies; en (vi) in voorkomend geval het gemotiveerde besluit om een bestaande nadere opdracht krachtens een uitzondering op de reguliere aanbestedingsplicht onderhands uit te breiden of te verlengen op een manier die niet is aangekondigd in de uitvraag voor die nadere opdracht en die ook niet is voorzien in de nadere overeenkomst.

4.1.5 Waar mogelijk dient (verder) aandacht te worden besteed aan het risico dat op zichzelf niet-verwijtbaar handelen onder omstandigheden (achteraf) de schijn van belangenverstrengeling kan oproepen. Dergelijk handelen dient zoveel mogelijk te worden vermeden.

HOOFDSTUK I INLEIDING

1. DE ONDERZOEKSOPDRACHT

1.1.1 De opdracht voor het onderhavige onderzoek is door de directeur-generaal Belastingdienst ("**Opdrachtgever**") verstrekt aan NautaDutilh N.V. ("**NautaDutilh**").

1.1.2 Aanleiding van die onderzoeksopdracht was de in het Voorwoord beschreven uitzending van *Zembla*. Het door ons uitgevoerde onderzoek heeft zich gericht op de in het Voorwoord beschreven onderwerpen, met de hierna weergegeven deelvragen. Concreet betekent dit dat wij onderzoek hebben gedaan naar de Opdracht IIV en naar het project waarop die opdracht betrekking had, intern aangeduid als de Broedkamer ("**Broedkamer**").[4]

1.1.3 In dit hoofdstuk geven wij de onderzoeksvragen weer en plaatsen wij een aantal inleidende opmerkingen over de opzet van ons onderzoek.

2. DOEL VAN HET ONDERZOEK EN ONDERZOEKSVRAGEN

2.1.1 De in de onderzoeksopdracht vastgestelde doelstellingen van het onderzoek zijn:

i. *Vaststellen of, en zo ja, in welke mate de Aanbesteding op grond waarvan de Aanbestedingsopdracht aan Accenture is gegund, op een rechtmatige, ordelijke en integere wijze is verlopen; en,*

ii. *Vaststellen of, en zo ja in welke mate, bij de uitvoering van de Aanbestedingsopdracht de in die opdracht gemaakte prestatieafspraken zijn nagekomen.*

2.1.2 De in de onderzoeksopdracht met betrekking tot doelstelling i. vastgestelde onderzoeksvragen zijn:

1. *Zijn bij de aanbestedings- en inkoopprocedure c.q. de Aanbesteding de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en interne voorschriften en procedures gevolgd?*
2. *Is het aanbestedings- en inkoopproces c.q. de Aanbesteding ordelijk en controleerbaar ingericht en rechtmatig verlopen? Zijn alle partijen bij de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën in voldoende mate bij de aanbestedings- en inkoopprocedure c.q. de Aanbesteding betrokken geweest en hebben zij hun rol naar behoren ingevuld of kunnen invullen?*
3. *Is er bij de Aanbesteding sprake geweest van een level playing field, dan wel verstoring daarvan?*
4. *Beschikte Accenture over op de aan te besteden opdracht betrekking hebbende informatie of documenten, anders dan die aan alle gegadigden was/waren verstrekt, en welke informatie en/of documenten was/waren verkregen via personen van de Belastingdienst, via personen die te werk waren gesteld bij de Belastingdienst, dan*

[4] Bij brief d.d. 2 oktober 2017 zijn het 'Onderzoek Implementatie HBB', het 'rapport van bevindingen onderzoek gegevensgebruik D&A', het 'rapport van bevindingen onderzoek informatieheveiliging programma Broedkamer en voorlopers', het 'Onderzoeksrapport ADR inzake het onderzoek van de Belastingdienst naar gegevensgebruik D&A' en het 'Onderzoeksrapport ADR Inzake het onderzoek van de Belastingdienst informatiebeveiliging programma Broedkamer en voorlopers' aan de Tweede Kamer toegezonden (2017-0000192480). Op 11 oktober 2017 heeft de Algemene Rekenkamer het rapport 'Tussenstand Investeringsagenda Belastingdienst' gepubliceerd.

wel via andere bronnen? Als de informatie uit andere bronnen afkomstig is, wat was de relatie tussen deze bronnen en personen binnen de Belastingdienst?

5. *Is er bij het aanbestedings- en inkoopproces c.q. de Aanbesteding sprake geweest van (de schijn van) belangenverstrengeling dan wel verwijtbaar handelen van een of meer personen:*
   a) Welke contacten waren er voorafgaand of ten tijde van de Aanbesteding tussen medewerkers van de Belastingdienst en medewerkers van Accenture?
   b) Waren er nevenfuncties van medewerkers van de Belastingdienst bij bedrijven die bij deze aanbesteding betrokken zijn geweest en zo ja, zijn deze gemeld door medewerkers van de Belastingdienst?
   c) In hoeverre hebben medewerkers van de Belastingdienst deelgenomen aan evenementen, seminars etc. die (mede) georganiseerd zijn door Accenture?
6. *Zijn er (eerder) signalen afgegeven dat er sprake zou kunnen zijn van een onrechtmatige aanbesteding en hoe zijn deze signalen afgehandeld?*

2.1.3 De in de onderzoeksopdracht met betrekking tot doelstelling ii. vastgestelde onderzoeksvragen zijn:

7. *Zijn de prestatieafspraken waarop de in het kader van de Aanbestedingsopdracht aan Accenture te betalen vergoeding (deels) is gebaseerd bij het afsluiten van het contract voldoende geobjectiveerd en SMART geformuleerd en overigens als redelijk (proportioneel) aan te merken?*
8. *Kunnen alle betalingen die aan Accenture zijn gedaan worden gerelateerd aan uitgevoerde werkzaamheden en/of opgeleverde resultaten, die aantoonbaar hebben bijgedragen aan de afgesproken prestaties? Zijn deze prestaties voorzien van een prestatieverklaring van een daartoe bevoegde medewerker? Heeft er een nulmeting plaatsgevonden, zijn de prestaties (conform het contract) tussentijds gemonitord en is er op enig moment aanleiding geweest om bij te sturen?*
9. *Hoe is de terugkoppeling van de prestaties onder het contract met Accenture verlopen binnen de Belastingdienst en naar de Staatssecretaris van Financiën? Zijn de gerapporteerde resultaten op grond van het contract met Accenture in overeenstemming met de gerealiseerde resultaten?*

2.1.4 Tevens is ons gevraagd naar aanleiding van het onderzoek aanbevelingen te formuleren, zulks aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

10. *Geeft het Onderzoek aanleiding om aanpassingen te doen voor wat betreft interne processen, de cultuur of de werkwijze op het gebied van aanbestedingsprocedures?*
11. *Zijn alle relevante vraagstellingen (bij het uitvoeren) van deze opdracht geadresseerd?*

3. INLEIDENDE OPMERKINGEN OVER DE OPZET VAN ONS ONDERZOEK

3.1 Algemeen

3.1.1 Aan het onderhavige rapport (**"Onderzoeksrapport"**) ligt een meerdere maanden omspannend

(feiten)onderzoek ten grondslag, dat heeft bestaan uit het bestuderen van relevante documentatie en geselecteerde e-mailboxen, en het houden van oriënterende gesprekken en interviews. Het Onderzoeksrapport bevat enkel een beschrijving op hoofdlijnen van het relevante feitencomplex. Daarnaast is ervoor gekozen om slechts daar waar dit ter verduidelijking noodzakelijk is, te verwijzen naar brondocumenten (zoals e-mails) waarop de in het Onderzoeksrapport gepresenteerde bevindingen zijn gebaseerd.

3.1.2 Alle in het Onderzoeksrapport opgenomen citaten zijn een-op-een uit het desbetreffende brondocument overgenomen. Eventuele spel- en/of stijlfouten komen aldus voor rekening van de oorspronkelijke auteur(s) van het desbetreffende citaat.

3.2 Onafhankelijkheid

3.2.1 Conform hetgeen daarover door de Staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer is aangekondigd, hebben wij een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd waarbij de regie en verantwoordelijkheid voor de opzet van het onderzoek volledig bij ons lag. Wij hebben geen betrokkenheid gehad bij de Minicompetitie dan wel de uitvoering van de Opdracht IIV. Ook hadden wij geen belang dat kon conflicteren met (de uitkomsten van) het onderzoek noch is een dergelijk tegenstrijdig belang tijdens het onderzoek ontstaan.

3.3 Onderzoeksperiode

3.3.1 Met het oog op de hiervoor weergegeven onderzoeksopdracht hebben wij de onderzoeksperiode vastgesteld als de periode van januari 2013 (begin van de interne gedachtevorming over de Opdracht IIV) t/m februari 2017 (einde looptijd NOK IIV).

3.4 Privacywaarborgen

3.4.1 De betrokkenen bij de door ons onderzochte feiten en omstandigheden zijn in dit onderzoeksrapport op verzoek van de Opdrachtgever geanonimiseerd ter bescherming van hun privacybelangen. Hoofdstuk II bevat een korte (functie)omschrijving van deze personen en de voor deze betrokkenen aangehouden aanduiding ('Betrokkene BD 1', 'Betrokkene BD 2' etc.).

3.4.2 Bij de uitvoering van het onderzoek hebben wij gehandeld conform ons onderzoeksprotocol, dat wij voorafgaand aan ons onderzoek ter beschikking hebben gesteld aan de Opdrachtgever. Wij hebben de personen die bij ons onderzoek betrokken waren voorafgaand aan onze e-mailreview en onze interviews geïnformeerd door middel van informatiebladen 'Onderzoek e-mailboxen' en 'Interviews'.

3.5 Opzet en methodologie

3.5.1 Een nadere toelichting bij de opzet en methodologie van ons onderzoek is opgenomen in hoofdstuk V (Onderzoeksopzet).

3.6 Opbouw

3.6.1 De hierna volgende hoofdstukken zijn als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk II bevat een beschrijving van de bij onze onderzoek betrokken personen, met de telkens per betrokkene gehanteerde aanduiding;
- Hoofdstuk III bevat onze bespreking van de gunning van de Opdracht IIV aan Accenture, met de daarbij horende onderzoeksvragen 1 t/m 6, 10 en 11;
- Hoofdstuk IV bevat onze bespreking van de uitvoering van de NOK IIV, met de daarbij horende onderzoeksvragen 7 t/m 11;
- Hoofdstuk V bevat een nadere uiteenzetting van de opzet en methodologie van ons onderzoek;
- Bijlage I bevat de lijst van de door ons gebruikte gedefinieerde termen;
- Bijlage II bevat het door ons toegepaste regelgevend kader; en
- Bijlage III bevat een overzicht van de relevante onderdelen van de Beleidsregels Scheiding van belangen van Rijkswaterstaat en het Rijksvastgoedbedrijf.

HOOFDSTUK II PERSOONSBESCHRIJVING

1. INLEIDING

1.1.1 In dit hoofdstuk volgt een korte (functie)beschrijving van de bij de Minicompetitie en de uitvoering van de Opdracht IIV betrokken personen. In het vorige hoofdstuk kwam aan de orde dat het Onderzoeksrapport op verzoek van de Opdrachtgever is geanonimiseerd. Wegens de te respecteren privacybelangen van de betrokkenen is er ook voor gekozen om betrokkenen uitsluitend in de mannelijke vorm en met mannelijke voornaamwoorden aan te duiden, zowel bij mannen als bij vrouwen. Zodoende worden alle betrokkenen als hij/hem et cetera aangeduid.

2. VEEL VOORKOMENDE BETROKKENEN

2.1 Belastingdienst

Betrokkene BD 1
Betrokkene BD 1 is op 1 juli 2010 bij de Belastingdienst in dienst getreden als algemeen directeur Belastingen en was verantwoordelijk voor het primaire proces (belastingheffing en -inning, het "**Onderdeel Belastingen**").

Betrokkene BD 2
In 2012 is Betrokkene BD 2 CFO/Directeur Bedrijfsvoering van het Onderdeel Belastingen geworden. Betrokkene BD 2 was in de periode 2015 - 2016 eerst kwartiermaker en vervolgens directeur D&A.

Betrokkene BD 3
Op 1 januari 2013 is de afdeling Business Analytics opgericht, waarvan Betrokkene BD 3 afdelingshoofd werd. Op 1 juni 2013 is de afdeling Business Analytics samengevoegd met de afdeling Business Information. Betrokkene BD3 werd afdelingshoofd van de aldus gevormde afdeling Business Information & Analytics ('BI&A').

Betrokkene BD 4
Betrokkene BD 4 is op verzoek van Betrokkene BD 3 eind november 2013 als projectleider bij de Belastingdienst aangenomen.

Betrokkene BD VM
Betrokkene BD VM was vanuit de Afdeling Vendor Management betrokken bij de Minicompetitie.

Betrokkene BD Inkoop
Betrokkene BD Inkoop was vanuit de Afdeling Inkoop betrokken bij de Minicompetitie.

2.2 Accenture

Betrokkene Accenture 1
Betrokkene Accenture 1 is sinds 2008 één van de partners (en later managing directors) van Accenture.

Betrokkene Accenture 2
Betrokkene Accenture 2 was gedurende de onderzoeksperiode op een managementniveau werkzaam bij Accenture, en in die hoedanigheid betrokken bij de Minicompetitie en (de uitvoering van) het uiteindelijk aan Accenture gegunde contract.

Betrokkene Accenture 3
Betrokkene Accenture 3 was gedurende de onderzoeksperiode op een managementniveau werkzaam bij Accenture, en in die hoedanigheid betrokken bij de Minicompetitie en (de uitvoering van) het uiteindelijk aan Accenture gegunde contract.

Betrokkene Accenture 4
Betrokkene Accenture 4 is in 2007 voor Accenture bij de Belastingdienst/Toeslagen gaan werken. Later heeft hij binnen de Belastingdienst meegewerkt aan de zgn. 'Concentratiebeweging', het 'Projectprogramma ETM' en het 'Project Incassoketen'. Tussen 2007 en 2017 was hij min of meer doorlopend bij de Belastingdienst werkzaam.

Betrokkene Accenture 5
Namens Accenture was Betrokkene Accenture 5 bij de Belastingdienst de stuwende kracht achter de 'Concentratiebeweging'.

3. OVERIGE BETROKKENEN

3.1.1 Naast de hiervoor genoemde Betrokkenen komen in het Onderzoeksrapport incidenteel ook de volgende personen voor:

Betrokkene BD 5
Oud-CFO van de Belastingdienst voorafgaand aan en gedurende de Minicompetitie.

Betrokkene BD 6
Lid van de Selectiecommissie (de commissie die in het kader van de Minicompetitie de offertes van Accenture en McKinsey heeft beoordeeld). Werkzaam bij het Landelijk Incasso Centrum.

Betrokkene BD 7
Lid van de Selectiecommissie en werkzaam bij Informatiemanagement Belastingdienst.

Betrokkene BD 8
Hoofd afdeling Planning, Finance en Control (PFC) van het dienstonderdeel Belastingen.

Betrokkene BD 9
Lid van de Selectiecommissie en werkzaam bij DGBel.

Betrokkene BD 10
Lid van de Selectiecommissie en werkzaam bij het onderdeel CAO.

Betrokkene BD 11
Lid van de Selectiecommissie en werkzaam bij het onderdeel MBK.

Betrokkene BD 12
Lid van de Selectiecommissie en werkzaam bij de Belastingdienst Centrale Administratie.

Betrokkene BD 13
Lid van de Selectiecommissie en werkzaam bij het onderdeel Informatiemanagement van bedrijfsonderdeel Belastingen.

Betrokkene BD 14
Lid van de Selectiecommissie en werkzaam bij de Landelijke Toezichtorganisatie.

HOOFDSTUK III GUNNING OPDRACHT IIV

1. ONDERZOEKSVRAGEN

1.1.1 De in de onderzoeksopdracht met betrekking tot doelstelling i) vastgestelde onderzoeksvragen zijn:

1. *Zijn bij de aanbestedings- en inkoopprocedure c.q. de Aanbesteding de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en interne voorschriften en procedures gevolgd?*
2. *Is het aanbestedings- en inkoopproces c.q. de Aanbesteding ordelijk en controleerbaar ingericht en rechtmatig verlopen? Zijn alle partijen bij de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën in voldoende mate bij de aanbestedings- en inkoopprocedure c.q. de Aanbesteding betrokken geweest en hebben zij hun rol naar behoren ingevuld of kunnen invullen?*
3. *Is er bij de Aanbesteding sprake geweest van een level playing field, dan wel verstoring daarvan?*
4. *Beschikte Accenture over op de aan te besteden opdracht betrekking hebbende informatie of documenten, anders dan die aan alle gegadigden was/waren verstrekt, en welke informatie en/of documenten was/waren verkregen via personen van de Belastingdienst, via personen die te werk waren gesteld bij de Belastingdienst, dan wel via andere bronnen? Als de informatie uit andere bronnen afkomstig is, wat was de relatie tussen deze bronnen en personen binnen de Belastingdienst?*
5. *Is er bij het aanbestedings- en inkoopproces c.q. de Aanbesteding sprake geweest van (de schijn van) belangenverstrengeling dan wel verwijtbaar handelen van een of meer personen:*
   a) Welke contacten waren er voorafgaand of ten tijde van de Aanbesteding tussen medewerkers van de Belastingdienst en medewerkers van Accenture?
   b) Waren er nevenfuncties van medewerkers van de Belastingdienst bij bedrijven die bij deze aanbesteding betrokken zijn geweest en zo ja, zijn deze gemeld door medewerkers van de Belastingdienst?
   c) In hoeverre hebben medewerkers van de Belastingdienst deelgenomen aan evenementen, seminars etc. die (mede) georganiseerd zijn door Accenture?
6. *Zijn er (eerder) signalen afgegeven dat er sprake zou kunnen zijn van een onrechtmatige aanbesteding en hoe zijn deze signalen afgehandeld?*

1.1.2 In dit hoofdstuk bespreken wij eerst de relevante feiten met betrekking tot de gunning van de Opdracht IIV, gevolgd door een bespreking en beantwoording van de hiervoor geciteerde onderzoeksvragen.

2. SCHETS VAN HET FEITENCOMPLEX

2.1 Algemeen: bekendheid binnen Belastingdienst met aanbestedingsrecht; checks and balances en het level playing field

2.1.1 Bij aanbestedingstrajecten moeten diverse regels en uitgangspunten worden gevolgd. De betrokkenen bij de Minicompetitie die wij hebben gesproken, bleken globaal tot goed op de

hoogte van de daarbij na te leven interne en externe regels. Geïnterviewden noemden met name (de noodzaak van) het hanteren van een level playing field en het belang van objectiviteit en van transparantie.

2.1.2 Binnen de Belastingdienst wordt het niet naar één bepaalde opdrachtgever toeschrijven volgens betrokkenen in theorie gewaarborgd door "*het schrijven van de opdracht in een driehoek, Inkoop, Vendor Management en opdrachtgever, waardoor ieder het uit zijn eigen expertise beoordeelt*" en door toepassing van het "*vier-ogenprincipe*".

- Betrokkene BD 1 omschreef de betrokkenheid van deze partijen als volgt: "[H]*et algemene beeld over aanbestedingen binnen de Belastingdienst is dat er aantal partijen zijn die met name de procedurele en procesmatige kant daarvan bewaken. Dat zijn de Centraal Facilitaire Dienst en Vendor Management bij de IV-kant.*"
- Tegelijkertijd onderkende Betrokkene BD VM dat je "*je niet in alle gevallen een verborgen agenda eruit* [kunt] *halen.*"
- Betrokkene BD 10 merkte verder op dat de aankoop van complexe IT-producten toch iets anders is dan de inkoop van pennen of andere kantoorartikelen, en vroeg zich af "*of degenen bij Vendor Management en Inkoop voldoende zijn uitgerust, voldoende kennis en tools in huis hebben, om meer complexte IT-projecten aan te besteden.*"
- Een andere betrokkene merkte op: "[E]*r zijn wel checks en balances en minimaal afspraken maar de toepassing hangt veel af van de verantwoordelijkheid en integriteit van de verantwoordelijke persoon.*"

2.1.3 Over het waarborgen van een level playing field bij minicompetities werd tijdens een van de interviews opgemerkt: "[E]*en goed beschrijvend document en de mogelijkheid tot inbellen met de opdrachtgever, dat zijn wel de manieren waarop wij een gelijk speelveld proberen te creëren.*" Verder noteerden wij opmerkingen dat bij minicompetities informatieverstrekking "*altijd via een belronde en niet via een schriftelijke NVI-procedure*" geschiedt, dat vanuit Vendor Management zou worden geadviseerd bij contactmomenten altijd het vier-ogenprincipe te hanteren, maar dat niet duidelijk is of men daar altijd gehoor aan geeft en dat bij een minicompetitie "*alle mogelijke vormen van communicatie worden gebruikt. Mensen praten, sturen e-mails, bellen. Dat maakt het inderdaad lastig om een dossier te formaliseren.*" Betrokkenen gaven aan dat bij een minicompetitie gestelde vragen en de daarop gegeven antwoorden bij de Belastingdienst niet standaard schriftelijk worden vastgelegd en niet met andere offrerende partijen worden gedeeld. Tot slot is er bij minicompetities geen vast beleid van de Belastingdienst voor de vraag of offertes geanonimiseerd moeten worden ingediend.

2.2 Aanwezigheid Accenture en andere consultants bij de Belastingdienst voorafgaand aan de Minicompetitie

2.2.1 Ten tijde van de Minicompetitie waren meerdere consultants van Accenture op locatie werkzaam bij de Belastingdienst. Deze consultants waren betrokken bij de "**Concentratiebeweging**" (kort gezegd de sluiting van een groot aantal regiokantoren van de Belastingdienst), het "**Project Incassoketen**" (kort gezegd de verbetering van het invorderingsproces) en het project 'Middellangetermijnplanning' of "**MLTP**" (kort gezegd de vormgeving van de Belastingdienst van de toekomst). Tegelijkertijd was Accenture niet de enige consultant die indertijd personeel bij de Belastingdienst had werken: ook andere

consultancybedrijven (met name McKinsey is meermaals genoemd) hadden mensen 'op de vloer'. Het verdient verder opmerking dat de aanwezigheid van Accenture bij de Belastingdienst vóór 2010 bescheiden was. "*Voor 2010 domineerden Cap en IBM, dat waren dé externe partijen die door de Belastingdienst werden ingehuurd. Vanaf 2010 kwam Accenture er ook een beetje bij*", aldus Betrokkene BD 2.[5] Dit beeld wordt door andere betrokkenen bevestigd.

2.2.2 Diverse betrokkenen merkten in hun interview op dat Accenture vanwege haar betrokkenheid bij het Project Incassoketen ten tijde van de Minicompetitie al (goed) bekend was met de werking en de organisatie van de Belastingdienst. In haar - in het kader van de Minicompetitie ingediende - inschrijving van 4 december 2013 maakt Accenture hier overigens ook melding van als zij schrijft: "*Samen met de bestuurlijke vernieuwing die in 2012 plaatsvond binnen Belastingen ontstond de behoefte om binnen de stafdirectie Bedrijfsvoering een nieuwe bedrijfsfunctie op te bouwen; Business Intelligence & Analytics (BI&A).* (…) *Het opzetten van de nieuwe bedrijfsfunctie startte in januari 2013 met het samenbrengen van drie ingrediënten die uiteindelijk het succes hebben bepaald, nl: top analisten, top proceskenners en externe consultants (Accenture).* (…) *Accenture is betrokken geraakt, mede door het succes van het project Incassoketen, waar een bewezen aanpak heeft geleid tot succes. De rol van Accenture is om de kennis van het Incassoketenproject over te dragen aan de nieuwe BI&A medewerkers.*"

2.3 Europese aanbesteding voor de ROK AADIVK

2.3.1 Op 6 april 2011 is het BD AADIVK gepubliceerd. Door middel van de ROK AADIVK beoogde de Belastingdienst een kader te scheppen om binnen die ROK vallende individuele nadere opdrachten door middel van 'minicompetities' en dus zonder hernieuwde Europese aanbestedingen te gunnen aan de telkens betrokken raamcontractanten. Dergelijke nadere opdrachten werden specifiek vastgelegd in de vorm van een nadere overeenkomst, zoals bijvoorbeeld de NOK IIV.

2.3.2 Uit het BD AADIVK blijkt dat de betrokken Europese aanbesteding betrekking had op drie percelen, waaronder Perceel 1 - ICT Consultancy. De omschrijving van dat perceel komt hierna waar relevant nader aan de orde.

2.3.3 Zoals in het BD AADIVK beoogd heeft de Europese aanbesteding voor de ROK AADIVK voor Perceel 1 tien Raamcontractanten opgeleverd, waaronder Accenture.

2.3.4 Accenture en de Belastingdienst zijn op 2 oktober 2011 de ROK AADIVK aangegaan voor Perceel 1.

2.4 Data en analytics binnen de Belastingdienst in de periode voorafgaand aan de Minicompetitie

2.4.1 In de periode 2012 - 2013 wordt al door de Belastingdienst nagedacht over de toepassing en

[5] Betrokkene BD 2 voegde hier later nog aan toe: "*ook na 2010 domineren Cap en IBM, het aandeel van Accenture maar ook anderen is nog steeds marginaal.*"

toegevoegde waarde van data en analytics. De bij het Project Incassoketen opgedane ervaringen zijn daarbij een stuwende factor. Vanuit het (hogere) management zijn Betrokkene BD 2 en Betrokkene BD 5 bij die ontwikkeling betrokken c.q. '*early adopters*'. In 2012 wordt Betrokkene BD 2 de CFO van het Onderdeel Belastingen waar Betrokkene BD 1 leiding aan geeft. Hij zit in het managementteam van dat Onderdeel, maar rapporteert aan Betrokkene BD 5 (de CFO van de Belastingdienst).

2.4.2 Met het oog op een verdere professionalisering van data en analytics wordt op 1 juni 2013 de op 1 januari 2013 van dat jaar opgerichte afdeling Business Analytics samengevoegd met een bestaande afdeling Business Information tot een afdeling 'Business Information & Analytics' ("**BI&A**"). Business Analytics en later BI&A viel binnen het werkressort van Betrokkene BD 2. Betrokkene BD 3, die daarvoor in de periode 2010-2012, zoals Betrokkene BD 1 het zelf omschreef, als "directiesecretaris" van Betrokkene BD 1 optrad, was daarvan vanaf 1 januari respectievelijk 1 juni 2013 het afdelingshoofd en rapporteerde in die functie aan Betrokkene BD 2.

2.5 Voorjaar 2013: bezoek Ierse Belastingdienst

2.5.1 Eind maart 2013 brengt een delegatie van de Belastingdienst een door Accenture georganiseerd werkbezoek aan de Ierse belastingdienst.[6] Namens de (Nederlandse) Belastingdienst zijn onder andere Betrokkenen BD 2 en 3 aanwezig, namens Accenture Betrokkenen Accenture 2 en 3.[7]

2.5.2 Op 1 februari 2014, twee weken na de definitieve gunning van de NOK IIV aan Accenture, stuurt Betrokkene BD 3 een e-mail aan Betrokkene BD 2 en Betrokkene Accenture 2 met daarin de vraag hoe het door Accenture te starten programma moet gaan heten. Betrokkene BD 3 schrijft daarover onder meer "*Uiteindelijk ontstond ons plannetje een dag voor St. Paddys day in Dublin*", en refereert daarmee, zo bevestigde Betrokkene BD 2 in zijn interview, aan voornoemd werkbezoek.

2.6 Zomer 2013: startpunt van de Minicompetitie

2.6.1 Het startpunt van de Minicompetitie ligt rond juni/juli 2013, zo blijkt uit interne e-mails van de Belastingdienst. Betrokkene BD 3 neemt daarbij het voortouw.

- Op 17 juni 2013 corresponderen Betrokkene BD 3 en Betrokkene BD 2 over de verlenging van bij de Belastingdienst gedetacheerde werknemers van Accenture waarvan de detacheringsovereenkomsten op 1 juli 2013 aflopen. Betrokkene BD 3 wijst er daarbij op dat er op dat moment "*geen uitsluitsel over business case* [zal] *zijn*". Nadat Betrokkene BD 2 oppert de betrokken contracten tot september te verlengen reageert Betrokkene BD 3 dat dat handig lijkt en dat in dat geval aan Betrokkene Accenture 2 moet worden aangegeven dat "*het dan eindigt, of dat er dan een business case loopt, maar dan moet het daar aan dienen.*

[6] In september 2013 reist een delegatie van de Belastingdienst (waar Betrokkenen BD 1, BD 2, BD 5 en BD 10 onderdeel van uitmaakten) tevens naar SAS in de Verenigde Staten. De toegevoegde waarde van het gebruik van data & analytics en het opzetten van een 'broedkamer' is ook tijdens dit werkbezoek aan de orde gekomen.

[7] Over dit bezoek is door Betrokkene BD 2 opgemerkt: "*Dit bezoek vond eind maart 2013 plaats en is door Accenture georganiseerd. Het werkbezoek aan de Ierse belastingdienst, dat was iets waar wij al vanuit het verleden heen wilden. Accenture wilde ons dat ook graag laten zien, zij hadden in hun kantoor in Dublin een HUB neergezet.*"

- In die periode geeft Betrokkene BD 3 in correspondentie met Betrokkene BD 2 ook aan dat hij begint na te denken over "*de wijze van aanbesteden van de business case*" en heeft hij het over het opvoeren van "*de [A]ccenture kosten in de investeringsagenda*".
- In diezelfde periode merkt Betrokkene BD 3 in een discussie met Betrokkene BD 8 over de financiële afhandeling van een andere door Accenture uitgevoerde opdracht op: "*Accenture heeft afgelopen maanden extra effort geleverd voor het scannen van business opportunities in de incasso. Totale kosten 250.000 euro. Overigens bij een eventuele toekomstige gunning van een groot traject wordt dit in mindering gebracht*". Op de vraag van Betrokkene BD 8 of een dergelijke wijze van werken verstandig is, volgt het antwoord van Betrokkene BD 3: "*Accenture heeft een aantal specifieke opportunities uitgewerkt waarvan er twee gisteren* [23 juli 2013, toevoeging NautaDutilh] *zijn gepresenteerd. De kans is groot dat bij gunning van een opdracht deze spullen meegaan als eerste opportunite om te implementeren. Overigens geldt dat ook als een ander dn accenture de klus gaat klaren. De opportunities zijn immers van ons. Dat extra werk kost die 250.000 euro's. DT* [dat, verduidelijking NautaDutilh] *heb ik aangegeven bij* [Betrokkene BD 2], *en naar ik meen is dat ook toegelicht door* [Betrokkene Accenture 3]."

2.6.2 In de periode voorjaar/zomer 2013 spelen er ook serieuze financiële problemen bij het bedrijf 'Corso'. Corso was een tussenpersoon die betrokken was bij de inhuur van de Accenture-medewerkers die toentertijd bij de Belastingdienst rondliepen. Betrokkene BD 3, Betrokkene BD VM en Betrokkene Accenture 2 spreken eind juni 2013 met elkaar over dit onderwerp. Dit overleg is in zijn interview door Betrokkene BD VM toegelicht:

> "*Het doel van deze vergadering was een gedeelde zorg van onder andere* [Betrokkene BD 3] *en* [Betrokkene Accenture 2] *dat door het niet betalen van de inzet van Accenture teruggetrokken ging worden. Dat heeft te maken met het Corso-drama wat op dat moment plaatsvond. Door achterstallige betalingen voelde Accenture zich genoodzaakt om de inhuur terug te trekken.* [Betrokkene BD 3] *had binnen zijn afdeling inzet van Accenture.* [Betrokkene BD 3] *is betrokken geweest bij de voorloper van De Broedkamer. Ik weet niet meer over welk onderdeel dit ging maar ik weet dat hij werkte met inhuur van Accenture. Het was escalatie richting de leverancier die onderdeel was van mijn contractportefeuille.*"

2.7 Juli 2013: eerste overleggen over opzetten Minicompetitie

2.7.1 In juli 2013 voeren Betrokkene BD 3, Betrokkene BD VM en Betrokkene BD Inkoop samen met andere betrokkenen binnen de Belastingdienst een interne discussie over de vraag of de Opdracht IIV wel of niet door de ROK AADIVK wordt gedekt. Dit punt was relevant omdat er indertijd ook een andere raamovereenkomst voor de inhuur van niet-ICT personeel lag, de "**ROK Inhuur Non-ICT**". Accenture was geen contractspartij onder de ROK Inhuur Non-ICT.

2.7.2 De zo-even genoemde interne discussie wordt op 14 juli 2013 door Betrokkene BD VM ingeleid met de vraag "*Vanuit welk onderdeel van de Belastingdienst wordt de opdracht uitgezet? De Advies Mantel is alleen geldig voor de IV Keten*", waarop Betrokkene BD 3

richting Betrokkene BD VM antwoordt met de opmerking "*De bedoeling is dat de opdracht door* [Betrokkene BD 1] *en* [Betrokkene BD 2] *wordt uitgezet*".[8] Zonder medeweten van Betrokkene BD VM (of andere betrokkenen binnen de Belastingdienst) stuurt Betrokkene BD 3 de e-mail van Betrokkene BD VM op 14 juli 2013 door aan Betrokkene Accenture 2 met de opmerking "*Dit kon wel eens een probleempje worden*" Betrokkene Accenture 2 reageert daarop met de tekst "*...tja, volgens mij heb jij al herhaaldelijk aangegeven dat het om* [Betrokkene BD 1] *als opdrachtgever gaat, ... vraag is wat hij bedoelt met iv keten? kan dat dan alleen cao zijn ? In that case hebben we inderdaad een probleempje en zullen we toch naar plan b moeten... Bel jij morgen even met* [Betrokkene BD VM]?"

2.7.3 Betrokkene BD 3 en Betrokkene Accenture 2 hebben niet aan een interview meegewerkt noch op de betreffende e-mails gereageerd in de wederhoorfase, zodat hun lezing van de hiervoor geschetste e-mailwisseling ons niet bekend is. Andere betrokkenen bij de Minicompetitie reageerden echter kritisch op de ter zake getoonde e-mails. Zo stelde Betrokkene BD 2:

> "*Deze e-mail is niet heel handig. Ik vind dit wel opvallend, dit soort informatie deel je niet met potentieel inschrijvende partijen. Het lijkt erop dat wordt gesuggereerd dat Accenture dan niet kan meedingen.*"

Betrokkene BD VM merkte op:

> "*Dat is voor mij een hele vreemde situatie. Ik herken geen andere situatie waarin dit gebeurd zou zijn. De vraag die ik aan* [Betrokkene BD 3] *stel, is een normale vraag vanuit mijn werkzaamheden. De communicatie met* [Betrokkene Accenture 2] *herken ik niet. Dat er afstemming plaatsvindt, dat herken ik niet. Sterker nog, als ik dit had geweten, dan had ik daar misschien wat mee gedaan of van gevonden.*"

In meer algemene zin werd door Betrokkene BD Inkoop gesteld:

> "*Het gebeurt wel eens dat een ROK heel vaag is. En er zijn dan wel eens situaties waarbij mensen een ROK zien en een naam van een partij waarmee zij willen werken daaronder proberen te schuiven. Dat mag niet, een opdracht moet wel onder een ROK passen.*"

2.8 Augustus - 18 november 2013: opstellen Uitvraag IIV

2.8.1 Betrokkene BD 3 stuurt op 12 augustus 2013 een eerste concept van de Uitvraag IIV aan Betrokkene BD 2 en stuurt hem in de weken daarna diverse aangepaste concepten. Betrokkene BD 3 stelt daarbij zowel de 6 hoofdscorings-criteria op die aan de inschrijvende partijen zullen worden gecommuniceerde als de 22 subscorings-criteria die intern zullen worden gehanteerd (zie daarover punt 2.10.4 hierna).

2.8.2 In de periode vóór het in de markt uitzetten van de Uitvraag IIV schrijft Betrokkene BD 3 aan Betrokkene BD 2 onder meer dat de tekst van de Uitvraag IIV is aangepast zodat de

[8] Over deze e-mail is door Betrokkene BD VM opgemerkt dat op initiatief van Betrokkene BD 3 is gesproken over de manieren waarop externe consultants ingehuurd konden worden anders dan via de kwetsbare route van een tussenpersoon zoals Corso. Betrokkene BD VM zou Betrokkene BD 3 over dit onderwerp hebben voorgelicht, en stelde de hier aangehaalde vraag aan Betrokkene BD 3 voor een juiste 'sourcing'.

Belastingdienst "*minder duidelijk op zoek* [is] *naar één leverancier*", dat de inschrijftermijn daarin met 4 dagen is verlengd, want "*[M]ocht er schijn van voorsprong zijn dan heeft iedereen een beetje verruiming*" en dat de toe te passen scoretabel zodanig is opgesteld "*dat er waarschijnlijk 3 partijen door komen (vermoedelijk mckenzie, cap en accenture).*" Verder doet Betrokkene BD 3 een eerste voorzet voor de samenstelling van de Selectiecommissie (waaraan Betrokkenen BD 6, 7 en 9 t/m 14 deelnamen).

2.8.3 In het najaar van 2013 loopt er ook een interne discussie over de tijdelijke verlenging van een aantal lopende contracten van Accenture-medewerkers. Daarover schrijft een betrokken medewerker van de Belastingdienst op 28 oktober 2013 aan Betrokkene BD 3: "*Eerder heb je aangegeven dat de contracten tot 31 oktober 2013 moeten lopen, deze lopen nu ten einde. Door* [Betrokkene BD 2] *is toen aangegeven dat ze tot en met juni 2013 wilde tekenen. Dit is in April 2013 ook gedaan.* [Betrokkene BD 2] *heeft aangegeven dat inhuur 2e HJ* [halfjaar, toevoeging NautaDutilh] *via aanbestedingscontracten zou lopen. Voor zover ik weet is dit proces nog onderhanden.*" Betrokkene BD 3 reageert diezelfde dag met de opmerking "*De contracten van onze accenture mannen verlopen per 31 oktober. We hadden gehoopt tegen die tijd de RFP* [request for proposal, toevoeging NautaDutilh] *rond te hebben, echter die gaat waarschijnlijk pas 1 december of 1 januari lopen.* (...) *Mijn voorstel is om ze tot 1 januari te verlengen. Vanzelfsprekend zodra duidelijk is wie de RFp heeft gewonnen schuiven we deze werkzaamheden zoveel mogelijk daaronder.*"

2.8.4 Betrokkenen bij de Minicompetitie gaven destijds te kennen dat de Opdracht IIV complex is en moeilijk kon worden gevangen in de Uitvraag IIV. Zo schrijft Betrokkene BD Inkoop op 9 september 2013 aan een betrokkene binnen de Belastingdienst: "*Opdracht is echter zeer groot en complex en zal een lange looptijd behelzen. De waarde van de opdracht is natuurlijk moeilijk in te schatten maar zal substantieel zijn (0,5 tot 1 miljoen)*" en "*Als ik het inschat is het bijna ondoenlijk om hier een redelijk beschrijvend document voor te vervaardigen. Zet je hem uit in perceel 1 dan zullen 9 partijen teleurgesteld moeten worden.*" Op 18 september 2013 stelt Betrokkene BD Inkoop in een e-mail aan een betrokkene van de Belastingdienst in vergelijkbare zin: "*De opzet is mbv het advies een grote besparing te kunnen realiseren. Maar hoe betrek je een leverancier hierin ? Je zou kunnen denken aan een soort bonus systeem waar de leverancier op mee profiteert naarmate er meer bespaard worden.* (...) *Alleen de job is gigantisch en moeilijk op voorhand te beschrijven/omschrijven etc.* Verder schrijft Betrokkene BD VM op 11 november 2013 aan Betrokkene BD 3: "*Ik heb een eerste overleg gehad met Inkoop. Zij staan enigszins kritisch tegenover deze opdracht.*"

2.8.5 De Uitvraag NOK IIV is op enig moment voor 22 oktober 2013 door Betrokkene BD 2 aan Betrokkene BD 1 voorgelegd en op die dag door Betrokkene BD 1 geaccordeerd. Betrokkene BD 1 verklaarde in zijn interview met ons dat hij zich dit niet meer kan herinneren ("[I]*k heb daar geen herinnering van. Ook niet dat ik daar naar heb gekeken.*").

2.8.6 Op 13 november 2013 vraagt Betrokkene BD 3 aan een andere betrokkene binnen de Belastingdienst of hij een nieuwe werknemer in dienst mag nemen die kan helpen bij de uitvoering van de Minicompetitie en de te gunnen NOK IIV: "*Afgelopen maanden is het plan gerijpt om een kraamkamer in te richten om innovaties sneller met succes binnen de belastingdienst door te voeren.* (...) *We willen ons als Belastingdienst graag laten helpen in*

het organiseren en succesvol maken van innovaties. Daartoe heeft [Betrokkene BD 1] *vorige week woensdag aangekondigd een RFP* [een request for proposal, toevoeging NautaDutilh] *in de markt te zetten waar deze hulpvraag concreet in staat verwoord. Om het goed opdrachtgeverschap richting de ingehuurde organisatie vorm te kunnen geven, en om interne verankering van de innovatieve projecten naar de organisatie te realiseren zijn we op zoek naar een projectleider. (...) We weten dat de projectleiders binnen de Belastingdienst schaars zijn, en willen daarom graag een tijdelijk contract aangaan met een externe projectleider. Concreet hebben we* [Betrokkene BD 4] *op het oog.*" Dit verzoek is ingewilligd en Betrokkene BD 4 is eind november 2013 bij de Belastingdienst aan de slag gegaan.

2.9 18 november - 4 december 2013: inschrijftermijn

2.9.1 De uiteindelijke versie van de - zowel in omvang als qua inhoud - summiere Uitvraag IIV (waarover meer onder Hoofdstuk III) wordt op 18 november 2013 door de Belastingdienst verstuurd aan alle tien Raamcontractanten voor Perceel 1. Daarin werd de Opdracht IIV als volgt samengevat:

> "*Hoe kan de Belastingdienst haar innovatief vermogen verbeteren om zo de performance van verschillende ketens (toezicht en invordering) duurzaam te verbeteren.*"

Daarbij werd de volgende toelichting gegeven:

> "*1. Inleiding*
> *(...)*
> *Het betreft een adviesopdracht op strategisch en tactisch niveau en heeft betrekking op o.a. de volgende in de mantelovereenkomst benoemde business issues:*
> *5. Het opstellen van een Business Case met betrekking tot een innovatief concept;*
> *6. Het herontwerpen van de inrichting van een bedrijfsfunctie;*
> *7. Het realiseren van kostenbesparingen.*
> *Na de selectie zal er in samenspraak met de leverancier, binnen de in dit stuk beschreven kaders, invulling worden gegeven aan de nadere concretisering van de opdracht.*
>
> *2. Korte beschrijving situatie*
>
> [Beschrijving, NautaDutilh]
>
> *Het doen van de juiste innovatieve optimaliseringen met een substantieel en duurzaam effect, in zowel het vermeerderen van de opbrengsten en het reduceren van het werk en daarmee kosten, is de uitdaging waar de Belastingen voor staat en waar zij graag samenwerking met partij(en) uit de markt voor wil aangaan.*
>
> *Doelstelling van deze uitvraag:*
> *- Selecteren van een partner die in de komende periode samen met de Belastingenorganisatie een substantiële en duurzame verandering in de performance van de operatie van de organisatie kan bewerkstelligen. Dit door de innovatiekracht van Belastingen te verhogen en innovatie performance verbeterende initiatieven te implementeren en te laten renderen.*
>
> *De start van de uitvoering van deze opdracht is januari 2014*

3. Opdracht intensivering innovatief vermogen

De onderzoeksopdracht voor deze opdracht luidt:
Hoe kan de Belastingdienst haar innovatief vermogen verbeteren om zo de performance van verschillende ketens (toezicht en invordering) duurzaam te verbeteren.

Leverancier wordt gevraagd het volgende op te leveren:
1. Een plan van aanpak waarin de voorgestelde PMI's op een of meerdere van de belastingdienstketens nader worden uitgewerkt. In dit plan wordt ingegaan op:
*- Uw **rol** tijdens de verschillende fasen. Geef daarbij aan welke personen aan welke rol worden gekoppeld.*
*- Een inschatting van de **vormgeving** van het traject, de bemensing, kosten en planning, inclusief de belangrijkste mijlpalen.*
*- Een nadere specificatie van de opgeleverde **waarde** (kostenreductie, opbrengstverhoging, etc.) in een verhouding tot de investering.*
*- Een toelichting op de **haalbaarheid** (ease of implementation) van het voorstel. Waarin zaken zoals wetgeving, ICT, etc. die de haalbaarheid beïnvloeden worden meegenomen.*
*- De mate waarin u als leverancier zich wil **verbinden** aan het resultaat. Tevens de wijze waarop u dit wilt monitoren.*
*Uit de aanpak moet blijken dat leverancier aantoonbare en bewezen **ervaring** heeft met soortgelijke opdrachten voor soortgelijke organisaties;*
2. Een overzicht met de naar uw mening 10 kritische succesfactoren voor een dergelijk traject bij de Belastingdienst en de wijze waarop u deze meeneemt en borgt in uw aanpak? Uw zienswijze hierop zien wij graag terug in uw plan van aanpak.
3. De Belastingenorganisatie kent sinds begin dit jaar een nieuwe besturing, welke zijn eigen dynamiek en visie kent. Hoe denkt u om te gaan met deze dynamiek en visie en welke aantoonbare ervaring heeft u hiermee?

4. Uitgangspunt voor de aanpak van de opdracht.

- Steeds meer wordt de Belastingdienst ook door externe stakeholders gevraagd zich te verantwoorden over de bereikte resultaten en effecten. Het is daarom dat wij op zoek zijn naar een partner die mee kan bewegen in deze dynamiek. Het is daarmee van belang dat in het onderlinge commitment (belastingdienst-leverancier) tot uitdrukking komt hoe we samen komen tot aantoonbare resultaten die ook extern verantwoord kunnen worden.
- De eventueel benodigde IT (software en hardware) moeten geborgd worden binnen de architectuur van de Belastingdienst.
- Kortcyclische verbeterslagen hebben de voorkeur van de Belastingdienst;
- De leverancier wordt gevraagd zoveel mogelijk gebruik te maken van projecten die al lopen en kennis/expertise en andere middelen die reeds aanwezig zijn binnen Belastingdienst
- Na voorlopige gunning van de opdracht zal er een verificatie gesprek plaatsvinden. Bij positieve uitkomst zal overgegaan worden op definitieve gunning."

Hoofdstuk 5 "Additionele eisen" bevat kort gezegd de volgende eisen: (1) de inschrijver moet CV's van de direct betrokken key spelers aanleveren; (2) de inschrijver moet gegevens verstreken over drie referentieprojecten waaronder minimaal twee bij een belastingdienst; (3) de inschrijver moet gebruik maken van de bij de Belastingdienst aanwezige infrastructuur voor Business Intelligence en gegevensorganisatie; en (4) de uitwerking van de opdracht mag niet langer zijn dan 40 bladzijden. Hoofdstuk 6 beschrijft het gunningscriterium en wordt hierna nader besproken in Hoofdstuk III van dit rapport.

1880008 00780

2.9.2 De Uitvraag IIV is bewust summier opgesteld, zo gaven diverse betrokkenen te kennen. "*Wil je de opdracht vooraf helemaal dichttimmeren? Zoals ik het toen begreep wilde men een invulling door de partijen zien. De opdracht is daarom heel summier samengevat zodat partijen los konden gaan en mensen (partijen) daar zelf iets van konden maken*" en "*We wilden het juist niet beperken. Je ziet dat namelijk vaak bij de overheid. Commissie Elias heeft daar een oordeel over gehad, dat wij zo graag willen voorschrijven dat we een groen schroefje willen*", aldus respectievelijk Betrokkene BD Inkoop en Betrokkene BD VM in de met ons gehouden interviews.

2.9.3 Op 18 november 2013 schrijft een medewerker van de Belastingdienst aan Betrokkene BD 8 en Betrokkene BD 3:

> "*Ik hoorde van* [Betrokkene BD 3] *dat we er een 3 jarig contract willen afsluiten voor ca. 10 mln. De aanbesteding is opgesteld en voor half december kunnen partijen zich inschrijven. Hoe is voor 2014 de financiering geregeld?* [Betrokkene BD 3] *had het over ITI budget en/of* [Betrokkene BD 5] *vindt het goed en geeft dekking. Ik weet helemaal niets van deze ontwikkeling en heb van niemand een signaal gehad om voor de kadernota dit meejarig op te voeren.*"

Over deze e-mail merkte Betrokkene BD VM desgevraagd op:

> "*Het is bijzonder want de mail is van de dag van uitvraag. Dit is mij niet bekend.*"

2.9.4 Op basis van de Uitvraag IIV hadden partijen 12 werkdagen om een offerte op te stellen. Gedurende die periode konden partijen in een bilateraal overleg met Betrokkenen BD 3 en 4 een nadere toelichting vragen en eventueel levende vragen stellen. Een aantal partijen heeft van deze mogelijkheid gebruikgemaakt en deze gesprekken hebben op 26 en 27 november plaatsgevonden met Betrokkene BD 3 en Betrokkene BD 4. Wat er in die bilaterale overleggen aan de orde is geweest en welke nadere informatie door de Belastingdienst is verstrekt aan deze partijen, is niet vastgelegd. De aanvullende verstrekte informatie, gestelde vragen en de daarop gegeven antwoorden zijn verder niet gepubliceerd of anderszins met de overige offrerende partijen gedeeld.

2.9.5 Tijdens de inschrijvingstermijn schreef McKinsey onder meer het volgende aan Betrokkene BD 3:

> "*Onze zorg is dat we op basis van de informatie die we nu hebben niet een voorstel kunnen doen wat voldoet aan deze punten. We hebben onvoldoende inzicht in de huidige werkwijze en vaardigheden van de Belastingregio's en in de huidige prestaties (en dus verbeterpotentieel).*"

McKinsey vroeg vervolgens of zij op eigen kosten een kort 'vooronderzoek' bij de Belastingdienst mag uitvoeren, zodat zij "*een voorstel kan maken dat specifiek is voor het vertrekpunt en de hulpvraag van de Belastingdienst.*"

2.9.6 Betrokkene BD 3, Betrokkene BD Inkoop en Betrokkene BD VM oordeelden onderling dat het verzoek van McKinsey niet kon worden gehonoreerd ("*Het lijkt mij een typisch geval van*

"no can do". Lijkt mij ook niet passend in de aanbestedingsregels", zo schrijft Betrokkene BD 3 aan Betrokkene BD VM en Betrokkene BD Inkoop, en "*Inderdaad een NO GO*", volgens Betrokkene BD VM in zijn reactie aan Betrokkene BD 3, want "[*D*]*e valse start, die McKinsey aangeeft, kan je voorkomen door oa terug te vallen op eerdere trajecten/ervaringen*"). Over deze e-mailwisseling verklaarde Betrokkene BD Inkoop:

> "*Als ik kijk naar mijn reactie op de vraag van* [Betrokkene BD VM]*, of deze door McKinsey voorgestelde wijze van werken aanbestedingsrechtelijk akkoord is, die vraag heb ik ontkennend beantwoord. Daar speelt wellicht ook mee dat McKinsey de Belastingdienst al had moeten kennen, zij hebben eerder onderzoeken bij de Belastingdienst uitgevoerd.*
> (…)
> *Het verzoek van McKinsey, kijk, er is altijd de vraag, wat is de intentie van de leverancier? Men wil wellicht een kijkje in de keuken en die informatie dan voor andere doeleinden gebruiken. Daar had ik bezwaar tegen. Een kijkje in de keuken brengt risico's met zich mee. Dat moet je niet willen, dat is een no-go. Deze e-mail van McKinsey deed geen alarmbellen rinkelen voor wat betreft de vraag of het level playing field voldoende was gewaarborgd.*"

Betrokkene BD VM verklaarde over het verzoek van McKinsey:

> "*Het voorstel van McKinsey paste niet in het proces waarin wij een opdracht uitzetten.*"

2.9.7 Een andere medewerker van McKinsey stuurde de hiervoor onder 2.9.5 aangehaalde e-mail op 27 november 2013 door naar Betrokkene BD 1. Daarbij merkte de desbetreffende medewerker van McKinsey het volgende op:

> "*Hieronder een mail die wij net aan* [Betrokkene BD 3] *hebben gestuurd naar aanleiding van ons gesprek met hem eerder vandaag.*
> *Wij zijn ons ervan bewust dat ons voorstel niet past in de tijdslijn en procedure die jullie hebben aangegeven. Tegelijkertijd geeft ons voostel aan hoe groot ons enthousiasme is om jullie op dit onderwerp te ondersteunen en ons vertrouwen dat we dat op unieke wijze kunnen. Bovendien kunnen wij na het door ons voorgestelde korte 'vooronderzoek' een voorstel doen dat heel specifiek aansluit bij het vertrekpunt en de hulpvraag van de Belastingdienst obv een 'level playing field' tov partijen die de Belastingregio's al van binnenuit kennen.* (…)"

Over deze e-mail verklaarde Betrokkene BD 1:

> "*Ik heb geen herinnering aan deze specifieke mail. Ik heb wel herinnering aan gesprekken die ik één keer per jaar of half jaar met* [naam betrokkene McKinsey] *had, die dus klussen voor de Belastingdienst heeft gedaan en waar we af en toe contact met elkaar houden waarin* [naam betrokkene McKinsey] *later aangeeft zeer enthousiast te zijn over de klus binnen het hele kader om het voorspellen van faillissementen als project op te pakken.*
> ***Hij doet eigenlijk een beroep op u. Hij refereert met zoveel woorden aan het level playing field.***
> *Dit zijn dingen die ik gelijk doorzet aan de aanbestedingsdiensten. Ik kan me niet voorstellen dat ik hierop heb gereageerd. Ik leg dit logischerwijs neer bij de mensen die hier mee bezig zijn. Met de vraag: "is dit iets bijzonders, moeten we hier iets mee?".*

Is het ook niet een signaal voor u geweest, "moet ik eens nagaan of er een informatieongelijkheid is"?
Ik zal ongetwijfeld de vraag hebben gesteld om uitleg, "kun je me duiden, hoe ik dat moet lezen"? Blijkbaar was ik tevreden met het antwoord, want ik heb er niets mee gedaan. Ik heb er geen herinnering aan."

2.9.8 Op 11 oktober 2013 ontvangen Betrokkenen BD 1, 2, 3 en Betrokkene Accenture 5 een uitnodiging voor een diner. Dit diner vindt op 26 november 2013 plaats in een restaurant in Den Haag. De uitnodiging wordt verstuurd door de management secretaresse van Betrokkene BD 1. Het diner valt daarmee in de periode dat de inschrijvingstermijn liep. Gevraagd naar dit diner merkt Betrokkene BD 2 op:

"Ik weet niet uit mijn hoofd of dit diner heeft plaatsgevonden. Het zou kunnen. Qua timing lijkt dit niet heel handig. Ik merk overigens wel op dat [Betrokkene Accenture 5] *aan een andere kant zat, hij zat meer aan de kant van de concentratie-beweging en de bedrijfsvoering. Hij was betrokken bij het proberen te voorspellen van situaties waarbij als een kantoor dicht gaat een bepaald percentage van de werknemers dan naar een ander regiokantoor toe gaat.*
Wij hebben met [Betrokkene Accenture 5] *gesprekken gevoerd over indiensttreding bij de Belastingdienst. Ik weet niet of dit rond deze tijd speelde."*

2.9.9 Betrokkene BD 1 merkt over dit diner op:

"Ik neem aan dat dit gaat over de herinrichting van de Belastingdienst. [Betrokkene Accenture 5] *is uitsluitend bezig geweest met herinrichtingsklussen. Die maakte personele ramingen, de ramingen wat het zou betekenen als gebouwen zouden worden gesloten en allerlei andere dingen.*
[Betrokkene Accenture 5] ***was ook betrokken bij de Broedkamer. Er dient een radiostilte te worden gehanteerd tijdens de aanbestedingsprocedure en dan vindt er een diner plaats met de betrokkenen van de aanbestedingen. Ik reken u daar niet direct toe, maar het was onder uw leiding. En het diner was met één van de inschrijvers, Accenture.***
In die tijd zaten we midden in de tijd dat we gebouwen moesten sluiten. We zaten in de herinrichting van Belastingdienst en [Betrokkene Accenture 5] *en een aantal anderen maakte de scenario's. Dat was een andere klus van Accenture. Ik heb gemiddeld 3/4 avondafspraken per week.*
Wij constateren dat dit niet in overeenstemming lijkt met de radiostilte. De radiostilte is vrij algemeen geformuleerd.
In mijn werkelijkheid is dat onwerkbaar. Ik heb een partij die een klus doet. Er is een hele andere aanbesteding over iets anders waar ik niet bij betrokken ben. Ik kan dan niet maandenlang met een partij niet praten.
[Betrokkene BD 3] ***en*** **[Betrokkene BD 2]** ***zijn daar wel bij betrokken.*** **[Betrokkene Accenture 5]** ***ook bij De Broedkamer.***
[Betrokkene Accenture 5] *heeft voor mij een ander profiel, namelijk meer personele consequenties, gebouwen sluiten, etc. Dat is mijn duiding waar dit in mijn beeld logischerwijs over zou gaan.*
(...)
Ik begrijp wat u zegt over de onwerkbare situatie, maar we hebben het hier over een periode

van ongeveer tien werkdagen. Op 18 november 2013 de uitvraag, moment van inleveren van de offertes was op 3 december 2013. Dat is de periode dat partijen bezig zijn met het uitschrijven van de offertes. Je zou dan zeggen dat je dan juist geen contact hebt. Precies in die periode vindt een diner plaats.
Ik heb nooit een beeld wanneer aanbesteed wordt en wanneer iets ingeleverd moet worden. Ik heb dat nooit. Ik ben nooit bij aanbestedingen betrokken."

2.9.10 Betrokkene BD 3 merkte in het kader van de geboden mogelijk tot wederhoor op: "*Ik kan mij niet herinneren bij een etentje te zijn geweest op 26 november 2013. Na controle van mijn privé-agenda blijkt dat ik de bewuste avond een vergadering in mijn woonplaats* [woonplaats] *had. Ik kan dus onmogelijk ook bij het genoemde etentje zijn geweest.*"

2.9.11 Ten aanzien van zijn betrokkenheid bij de Broedkamer gaf Betrokkene Accenture 5 aan: "*This is not correct. I was not involved in any way in the Broedkamer before, during or after the project.*"

2.10 4-9 december 2013: voorselectie van de ingediende inschrijvingen

2.10.1 Van de tien Raamcontractanten voor Perceel 1 hebben vier partijen geen offerte ingediend. Ter toelichting van dit besluit schrijft Capgemini:

> "*De aanvraag bevat voor Capgemini onvoldoende concrete (inhoudelijke) uitgangspunten en zowel kwalitatieve als kwantitatieve kaderstelling om binnen de gestelde doorlooptijd van 12 werkdagen tot een kwalitatief goed en commercieel verantwoord voorstel te komen.*"

De zes ondernemingen die wel een offerte hebben ingediend waren Accenture, CGI, McKinsey, Ordina, PA en PwC.

2.10.2 De niet-geanonimiseerde offertes van de zes partijen die wel een offerte hebben ingediend zijn in de periode 4-9 december 2013 inhoudelijk beoordeeld door alleen Betrokkene BD 3 en Betrokkene BD 4, waarbij Betrokkene BD VM 'tegenleest'.[9] Deze wijze van selecteren blijkt niet uit de afwijzingsbrieven die Betrokkene BD Inkoop uiteindelijk naar de niet-geselecteerde partijen stuurt. Desgevraagd gaf Betrokkene BD Inkoop aan dat sprake was van een onbedoelde omissie en dat, als hij deze afwijzingsbrieven weer zou opstellen, hij dit secuurder zou doen door een onderscheid te maken tussen de voorselectie en de uiteindelijke selectie.

2.10.3 Het BD AADIVK, de ROK AADIVK noch de Uitvraag IIV bevat een melding van een voorselectie. Betrokkenen verklaarden evenwel dat hiervoor is gekozen om de leden van de Selectiecommissie te ontlasten. "*Er was sprake van een lat waar de offrerende partijen in ieder geval overheen moesten, en Accenture en McKinsey haalden die lat*", aldus Betrokkene BD Inkoop, en "*Wat nu is gebeurd - met een selectiecommissie - is een extra stukje zorgvuldigheid in het proces*", aldus Betrokkene BD VM.

[9] Over dit proces merkte Betrokkene BD VM op: "*Ik ben op de hoogte gesteld en er is een verslag van gemaakt, van scores die daarbij horen. Ik heb dus gecontroleerd hoe de motivatie was. Ik heb alle offertes gelezen en met mijn beperkte kennis kan ik daar een oordeel over vellen. Het gaat te ver om te zeggen dat ik op de inhoud een volwaardige beoordelaar ben. De offertes zijn aangeleverd bij* [Betrokkene BD 3] *en die heeft het volgens het 4-ogen principe de offertes samen met* [Betrokkene BD 4] *beoordeeld.*"

2.10.4 De Uitvraag IIV bevat zes beoordelingscriteria. Deze zes criteria zijn door Betrokkene BD met het oog op de interne beoordeling uitgewerkt in 22 subcriteria. Deze subcriteria zijn, zo verklaarden betrokkenen, bewust niet met de inschrijvende partijen gedeeld omdat dat niet werd gedaan en om te voorkomen dat de inschrijvers hun inschrijving naar die subcriteria zouden toeschrijven.

2.10.5 Een van de 22 subcriteria ziet op de vraag of de inschrijving ingaat op participatieve medezeggenschap. Daarover merkte Betrokkene BD VM op:

> "***Weet u wie het subcriterium met betrekking tot de betrokkenheid van de ondernemingsraad heeft opgesteld? Weet u waar dat subcriterium op is gebaseerd?***
> *Dat heeft de business aangegeven en ik weet dat het item is meegenomen omdat aan dit soort transformaties / projecten een menselijk aspect zit. Impact op HRM, functies herbouwen, afdelingen kleiner maken. De impact op de organisatie, FTE niveau, daar heeft de Ondernemingsraad een vaste mening over.*
> ***Is dit wat u betreft een criterium waarvan partijen zelf moeten bepalen dat dit een onderdeel is waar op wordt beoordeeld?***
> *Ja, absoluut. Dat is cruciaal voor het slagen van dit soort informatietrajecten. Het is geen hoofdcriterium omdat het niet van toepassing is voor elk project en niet meegenomen is in het beschrijvend document hoe we omgaan met inschrijvingen van minicompetitie. Die zes criteria zijn standaard. Bij sommige kan je de Ondernemingsraad als sub criteria definiëren.*"

2.10.6 Betrokkene BD Inkoop verklaart daarover het volgende:

> "*Als je de Belastingdienst kent en linkt aan dit traject, dan weet je dat als dit project slaagt het personele consequenties heeft waarbij de OR betrokken moet worden. Als je dat als opdrachtgever doorhebt, dan is dat prima. Volgens mij mag je van een leverancier die de Belastingdienst kennen ook verwachten dat zij daar iets van vinden en dat meenemen in hun offerte.*"

2.10.7 Betrokkenen BD 3 en 4 hebben de inschrijvingen van Accenture en McKinsey beoordeeld als de meest kansrijke inschrijvingen met het oog op de selectie door de voltallige Selectiecommissie. Wij hebben van Betrokkenen BD 3 en 4 geen individuele beoordelingsformulieren ontvangen of gevonden.

2.11 9-11 december 2013: selectie door de voltallige Selectiecommissie

2.11.1 Op maandag 9 december 2013 om 12:21 uur heeft Betrokkene BD 4 alleen de inschrijvingen van Accenture en McKinsey voorgelegd aan de leden van de Selectiecommissie, ter bespreking op woensdag 11 december 2013 om 09:30 uur. Voor een aantal leden was het niet duidelijk dat het slechts ging om een deel van de ingediende offertes.

2.11.2 Op 10 december 2013, daags voor de bijeenkomst van de Selectiecommissie, schrijft Betrokkene BD 3 aan één van de leden van de Selectiecommissie op welke punten de offerte van Accenture in zijn optiek beter scoort dan die van McKinsey ("*Ze* [Accenture, toevoeging NautaDutilh] *hebben natuurlijk een voorsprong, maar dat hebben andere aanbieders dan*

weer op andere terreinen", en, over de betrokkenheid van de ondernemingsraad, "*Voor ons een cruciaal punt. McKinsey zegt hier niets over, Accenture gaat er goed op in.*"). Betrokkene BD 3 stuurt deze e-mailwisseling vervolgens door aan Betrokkene BD 2. Hij geeft daarin te kennen dat hij met meerdere leden van de Selectiecommissie over de offertes van Accenture en McKinsey heeft gesproken, wijst op twee leden die een voorkeur hebben voor de inschrijving van McKinsey, en sluit af met de opmerking: "*Kortom, nog geen uitgemaakte zaak morgen...*".

2.11.3 De Selectiecommissie komt op 11 december 2013 bijeen, en besluit die dag de Opdracht IIV aan Accenture te gunnen. De geïnterviewde leden van de Selectiecommissie verklaarden unaniem dat zij tijdens de selectiedag geen onregelmatigheden of sturing hebben waargenomen.

2.11.4 Verschillende leden van de Selectiecommissie verklaren dat staande de vergadering is gesproken over de vraag of Accenture over een oneigenlijke voorsprong had beschikt ten opzichte van andere gegadigden, maar dat dit niet heeft geleid tot uitsluiting van of minpunten voor Accenture:

> - Betrokkene BD 13:
> "***Is dit verschil in presentatie nog ter sprake gekomen?***
> *Ik heb daarover gesproken aan tafel dat mij opviel dat het verschil groot was en dat mij dat verbaasde gezien de betrokkenheid van McKinsey bij de BD. De reflex daarvan was dat het als steekproef werd aangenomen. Ik heb wel zitten zoeken waar je nou op selecteert, als het technisch overeenkomt maar de een levert ook de context aan en de ander niet, dus het was meer een soort stemverklaring die ik daar heb afgelegd.*" [ten aanzien van dit citaat merkte Betrokkene BD 13 in de wederhoorfase nog op "*Wat als mogelijke verklaring voor magere offerte van McKinsey werd gegeven is dat bedrijven soms meedoen om in beeld te blijven maar om bedrijfseigen strategische redenen de aanbesteding niet willen winnen.*"]
>
> - Betrokkene BD 11:
> "***Was u er ten tijde van de minicompetitie mee bekend dat op dat moment meerdere werknemers van Accenture bij de Belastingdienst werkzaam waren? Zo nee: was dat in uw optiek relevante informatie die met u gedeeld had moeten worden: Zo ja: waren een of meer andere leden van de selectiecommissie hier eveneens mee bekend, en is dit bij de beoordeling van de offertes op eniger wijze meegenomen?***
> *Ja. De selectiecommissie ook. Dat moet wel dat mensen die daar aan tafel zaten dit wisten.* [Betrokkene Accenture 5] *was een heel bekend figuur die op management besprekingen verscheen en hij liep rond hier op het ministerie van Financiën. Hij was vaak in omgeving van* [Betrokkene BD 2]. *Dat moet bekend geweest zijn dat Accenture toen al banden had met de BD en mensen binnen de organisatie. Ik heb het ter sprake gebracht in die bijeenkomst want ik zag in de offerte van Accenture dat* [Betrokkene Accenture 5] *daar als partner genoemd werd. Ik heb toen gezegd dat ik dat raar vond en daarvan werd toen gezegd en later door* [Betrokkene BD 1] *bevestigd dat hij wel gewerkt had bij de BD maar volledig buiten de aanbesteding is gehouden. Maar ik vond het raar.*
> ***Waarom vond u dat raar?***
> *Ik vond het raar dat iemand daar in de omgeving werkt en tegelijkertijd als partner in de*

offerte genoemd staan. Ik vond het raar omdat je de schijn tegen je zou kunnen krijgen dat er voorinformatie zou kunnen zijn over de offerte of de opbouw van het scoreformulier.
Of meer algemeen een voorsprong in informatie?
Ja, want kun je weerleggen dat dat niet zo is? Dit leek mij raar.
(...)
U gaf aan dat u het punt heeft opgeworpen dat Accenture al binnen was. Hoe werd daar mee omgegaan?
Niet. Het werd aangehoord. Er is geen discussie geweest maar er is wel duidelijk teruggegeven dat die medewerkers niet betrokken waren bij dit traject. Ik heb het later ook nog aangekaart bij [Betrokkene BD 1] *en hij bevestigde dat er zorgvuldig mee was omgegaan.*"

- Betrokkene BD 12

"*De offerte van Accenture was veel specifieker en dat werd ook tijdens de beoordelingsvergadering aan de orde gesteld. Accenture was al eerder betrokken en liep dus al rond bij de Belastingdienst, ook bij de voorloper van de Incassoketen. De suggestie dat iemand onderhands informatie heeft verstrekt aan Accenture, dat is niet aan de orde geweest. Wel is expliciet aan de orde geweest dat zij al langer rondliepen en in hoeverre dit binnen de spelregels paste.*"

- Betrokkene BD 7

"*Bij de beoordeling waren wij ongelooflijk kritisch. Accenture stond naar mijn idee eerder op achterstand dan dat zij voordeel hadden van hun informatievoorsprong. Er is wel een paar keer gezegd dat het nooit zo kan zijn dat het al een vooringenomen standpunt kan zijn dat Accenture zou winnen omdat je wist dat ze al zaken deden met* [Betrokkene BD 1], [Betrokkene BD 3] *en* [Betrokkene BD 2]. *In de selectiecommissie is er zeker geen toerekening geweest, dat weet ik zeker. Er werd eerder vaak wat kritischer belicht dat het inhoudelijk goed is. En in hoeverre hebben ze meer informatie en moet je McKinsey ook die punten geven. Wij waren kien op een eerlijke beoordeling.*"

2.12 Januari 2014: verificatie en definitieve gunning

2.12.1 Op 15 januari 2014 vindt ten kantore van Accenture een verificatiesessie plaats. Daar geeft Accenture antwoord op een aantal nog openstaande vragen van de Selectiecommissie. De NOK IIV, met een contractwaarde van EUR 10.000.000 wordt daags erna, op 16 januari 2014, definitief aan Accenture gegund.

2.13 Medio tweede helft 2015 - Addendum

2.13.1 Op 18 en 19 augustus 2015 ondertekenen de Belastingdienst respectievelijk Accenture het Addendum voor een extra bedrag van EUR 5.000.000.

2.13.2 De interne discussie over het Addendum vangt aan met een e-mail van 24 mei 2015 van Betrokkene BD 3 aan Betrokkene BD 2 en Betrokkene BD VM:

"*Hierbij een overzicht van de besteding van Accenture binnen het contract. Ook een doorkijkjes naar einde looptijd en wat daar voor extra investering voor nodig zou zijn (5 mio*

euro)." [Uitleg bij één bepaalde post, NautaDutilh]

Vervolgens vindt e-mailcontact plaats tussen de Belastingdienst en Accenture over de inhoud van een eventuele contractuitbreiding. De omvang van die discussie is beperkt geweest.

2.13.3 Wij hebben geen uitdrukkelijk besluit of andere stukken ontvangen of gevonden die betrekking hebben op de vraag of de Belastingdienst de NOK IIV zonder nadere minicompetitie zou kunnen uitbreiden met een addendum. Over dat onderwerp verklaren Betrokkene BD 2, Betrokkene BD Inkoop en Betrokkene BD VM als volgt:

- Betrokkene BD 2:
"*Ik denk dat de afweging is geweest voor de verlenging, de vraag of de Belastingdienst zonder hulp van buitenaf het D&A-werk kon verrichten. En natuurlijk zal Accenture daarbij ook haar commerciële belang hebben meegepakt, maar eind 2015 stond de organisatie binnen de Belastingdienst gewoon nog niet, en ik wilde voorkomen dat Accenture op dat moment weg zou gaan.*"

- Betrokkene BD Inkoop:
"*Het Addendum is aan het MT voorgelegd, die heeft dit geaccordeerd. Het MT heeft goedgekeurd dat maximaal 50% van bijkomende kosten op deze manier gefactureerd konden worden. Ik kan mij niet herinneren dat dit heel uitgebreid is gesproken.*
Deze 50%-regeling leidt intern tot discussies. 50% is fors te noemen. In het geval van het Addendum is er niet echt over deze regeling gediscussieerd. Men was positief over de Broedkamer en zag een nadere investering als een positieve impuls om dit verder te zetten."

- Betrokkene BD VM:
"*Mijn rol betrof eigenlijk niets anders dan mijn werkzaamheden bij het opstellen van de NOK. Er bestond bij D&A de behoefte om de activiteiten te verlengen, gelet op de geboekte successen. Ik heb met D&A een memo geschreven waarin dit verzoek* [om uitbreiding, toevoeging NautaDutilh] *werd onderbouwd. Daar werd uiteen gezet waarom het extra budget van EUR 5 miljoen noodzakelijk was. Ik heb dat memorandum met* [Betrokkene BD 3] *en* [Betrokkene BD 2] *opgesteld. Ik heb aan* [Betrokkene BD Inkoop] *gevraagd of deze verhoging binnen de wettelijke kaders mogelijk was.* [Betrokkene BD Inkoop] *heeft dit met zijn manager afgestemd, en na goedkeuring vanuit zijn kant is deze contractsuitbreiding uiteindelijk afgehecht.*
Er was meer geld nodig omdat sprake was van voortschrijdend inzicht. Wij kwamen zaken tegen die wij verder wilden uitwerken. Daar zal ongetwijfeld ook een signaal vanuit Accenture van zijn gekomen, maar het is uiteindelijk de business die hiertoe besloot.
(...)
De vraag of opnieuw moest worden aanbesteed is door [Betrokkene BD Inkoop] *en mijzelf gesteld. Die vraag is binnen het MT uitgezet, en die heeft akkoord gegeven.*
Het komt wel vaker voor dat lopende het traject budget wordt opgehoogd. Hier speelde de 50%-grens, er mocht maximaal 50 procent van de oorspronkelijke contractsom worden opgehoogd zonder dat er een nieuwe aanbesteding moest worden opgezet, en het MT heeft uiteindelijk akkoord gegeven voor deze wijze van werken. In mijn optiek zijn hier dus alle noodzakelijke stappen gezet."

3. BEOORDELING EN BEANWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN

3.1 Inleiding

3.1.1 In dit onderdeel van het Onderzoeksrapport beantwoorden wij de onderzoeksvragen met betrekking tot de Minicompetitie. Daaraan voorafgaand zullen wij in chronologische volgorde de diverse aandachtspunten bespreken die wij tijdens ons onderzoek hebben geïdentificeerd met betrekking tot de aanbesteding van de ROK AADIVK en de Minicompetitie.

3.1.2 Het gaat daarbij bij de ROK AADIVK om de volgende onderwerpen:

- de opzet;
- de gunning; en
- de verlenging.

3.1.3 Het gaat daarbij bij de Minicompetitie om de volgende onderwerpen:

- het besluit om de Opdracht IIV onder de ROK AADIVK te gunnen;
- het bestaan van een geformaliseerd afwegingskader bij het inrichten van een minicompetitie onder een raamovereenkomst;
- de opzet van de Uitvraag IIV;
- de procedure voor de Minicompetitie;
- de selectieprocedure
- de gevolgen van de betrokkenheid van Accenture in het voortraject van de Minicompetitie;
- de mogelijke sturing van de Minicompetitie ten voordele van Accenture;
- de gunning van het Addendum; en
- het bestaan van voldoende checks & balances om oneigenlijke beïnvloeding van inkoop- en aanbestedingsprocessen te voorkomen.

3.1.4 Na deze bespreking en de beantwoording van de afzonderlijke vragen zullen wij voor deze punten ook aanbevelingen formuleren, in antwoord op vraag 10.

3.2 Aandachtspunten bij de aanbesteding van de ROK AADIVK

De opzet van de ROK AADIVK

Algemeen

3.2.1 Raamovereenkomsten worden veelvuldig gebruikt door met name de Rijksoverheid en andere grotere aanbestedende diensten om voor vaak voorkomende opdrachten te voorzien in een flexibel en betrekkelijk vormvrij kader voor concurrentiestelling waarmee repeterende Europese aanbestedingen kunnen worden vermeden. Met een raamovereenkomst wordt een context geschapen waarmee de uitsluitings- en selectiefases van een gewone aanbestedingsprocedure worden overgeslagen en alleen een sterk vereenvoudigde gunningsprocedure overblijft, beperkt tot die gunningselementen die niet bij aanvang in de raamovereenkomst zijn vastgesteld. Keerzijde van deze flexibiliteit is uiteraard dat de concurrentiestelling om de nadere overeenkomsten alleen kan plaatsvinden tussen de bij

1880008 00780

aanvang aangewezen raamcontractanten. De figuur van de raamovereenkomst is met name geschikt voor routinematige (herhalings)aankopen waarbij de totale hoeveelheid nog onzeker is.[10] Wegens de door raamovereenkomsten geboden flexibiliteit worden zij echter ook veelvuldig voor andere types opdrachten toegepast.

3.2.2 Raamovereenkomsten kunnen een exclusief of niet-exclusief karakter hebben, in die zin dat zij voor de betrokken aanbestedende dienst(en) wel of niet een verplichting met zich brengen om alle of een groot deel van de onder de reikwijdte van de raamovereenkomst vallende opdrachten ook daadwerkelijk onder de raamovereenkomst te gunnen. Uit de artikelen 2.5, 5.1 en 5.4 ROK AADIVK, mede gelezen in het licht van de daarvoor krachtens artikel 2.7 ROK AADIVK relevante passages uit het BD AADIVK,[11] volgt in dit geval dat de ROK AADIVK een exclusief karakter heeft: de Belastingdienst heeft zich verplicht om alle onder de reikwijdte van de ROK AADIVK vallende opdrachten te gunnen door middel van een minicompetitie onder de ROK AADIVK, tenzij in dat kader geen geschikte offertes worden ingediend.

3.2.3 In de onderhavige zaak rijst de vraag of de ROK AADIVK inderdaad uitsluitend betrekking had op routinematige herhalingsaankopen. De Opdracht IIV was dat naar ons oordeel niet. Een oplossing die het mogelijk maakt om voor de opdrachten die dat wel zijn een raamovereenkomst is het hanteren van een niet-exclusieve opzet (zie hierna).

Definitie

3.2.4 Uit voorgaande volgt dat de definitie van de reikwijdte ROK AADIVK niet alleen bepalend is geweest voor de mogelijkheid voor de Belastingdienst om bepaalde opdrachten als nadere overeenkomst onder die ROK AADIVK te gunnen, maar ook voor de plicht om dat te doen.

3.2.5 De reikwijdte van de ROK AADIVK wordt in de ROK AADIVK niet nauwkeurig gedefinieerd:

- In overweging 1 wordt verwezen naar "*Diensten op het gebied van advies en audits ten behoeve van de IV-keten Belastingdienst*".
- "Diensten" wordt in artikel 1.12 gedefinieerd als "*De op basis van Nadere Overeenkomsten en onder leiding en toezicht van de Opdrachtnemer te geven deskundig advies op het gebied van Perceel 1 ICT Consultancy*".
- Het onderscheidend gedeelte van deze definitie voor de reikwijdte van de ROK AADIVK is het begrip 'Perceel 1 ICT Consultancy'.
- Dat begrip wordt in de ROK AADIVK niet gedefinieerd. Krachtens artikel 2.7 ROK AADIVK, dat (onder andere) het BD AADIVK tot onderdeel van de ROK AADIVK maakt, verwijst dit begrip naar de beschrijving ervan in het BD AADIVK.
- Het BD AADIVK verduidelijkt in dat verband: "*De beschrijvingen van de percelen zijn leidend in het bepalen of een opdracht binnen het advies of audit perceel valt. Er worden geen specifieke criteria gehanteerd.*"[12]

[10] Gids Proportionaliteit, punt 3.3.3. Zie Bijlage II voor een beschrijving van het regelgevend kader en voor de daarbij gebruikte afkortingen en definities.
[11] Zie p. 8 onder "*Geen afnameverplichting onder de ROK*" en p. 12, vierde alinea.
[12] P. 12.

3.2.6 Daarmee worden de volgende elementen uit dat BD AADIVK relevant voor de bepaling van de reikwijdte van de ROK AADIVK:

- de omschrijving van het begrip "IV-keten van de Belastingdienst" in para. 1.2.2. en Bijlage 1;[13]
- de in para. 1.3.2. beschreven afbakening tussen onder de ROK AADIVK te gunnen nadere advies- en auditopdrachten enerzijds en de inhuur van personeel anderzijds;[14] en
- de omschrijving van het Perceel 1 in para. 1.3.3.1.[15]

3.2.7 Deze elementen zijn niet helder en eenduidig geformuleerd. Mogelijk is dat een van de oorzaken geweest van het feit dat het intern bij de Belastingdienst enige tijd heeft geduurd voordat kon worden vastgesteld dat de Opdracht IIV onder de ROK AADIVK kon worden gegund. Wegens de gevolgen die een raamovereenkomst heeft voor de inrichting van een inkoopproces en voor het beperken van een opdracht tot een van tevoren beperkte groep van raamcontractanten ligt het echter voor de hand om de reikwijdte van een raamovereenkomst helder te bepalen, liefst in de raamovereenkomst zelf, zodat daar geen discussie over kan ontstaan.

Exclusiviteit

3.2.8 Er is intern bij de Belastingdienst enige tijd gediscussieerd over de vraag of de Opdracht IIV wel of niet onder het toepassingsbereik van de ROK AADIVK viel. Een bevestigend antwoord op die vraag bracht immers, als gezegd, niet alleen met zich dat de Opdracht IIV door middel van een minicompetitie onder de ROK AADIVK kón worden gegund, maar ook dat deze weg verplicht was.

3.2.9 Naar ons oordeel zou het beter geweest zijn als de ROK AADIVK niet dat exclusieve karakter zou hebben gehad.

3.2.10 Naar ons oordeel verplicht het aanbestedingsrecht aanbestedende diensten niet om een raamovereenkomst slechts met een exclusief karakter aan te besteden en aan te gaan:

- Die verplichting volgt niet uit de voor raamovereenkomsten relevante artikelen 2.44 t/m 2.47 en 2.139 t/m 2.143 Aw. Zij volgt evenmin uit artikel 32 Aanbestedingsrichtlijn, waarvan deze artikelen de omzetting vormen en dat daarmee

---

[13] Para. 1.2.2: "*Dit is de keten binnen de Belastingdienst waarin de middelen worden ingezet en verantwoordelijkheden eenduidig belegd zijn bij de ketenpartners in de IV-keten.*
De term IV (informatievoorziening) is breder dan IT (informatie Technologie). Met IV wordt zowel de geautomatiseerde als de niet-geautomatiseerde ondersteuning van bedrijfsprocessen bedoeld waarin informatie verwerkt wordt. IT beperkt zich tot het geautomatiseerde deel van de ondersteuning.
(...)
De IV-keten is verantwoordelijk voor de informatievoorziening van de bedrijfsprocessen van de Belastingdienst. Omdat een groot deel van de bedrijfsprocessen van de Belastingdienst een informatie verwerkend karakter heeft, wordt ook het integrale ontwerp van die bedrijfsprocessen tot de verantwoordelijkheid van de IV-keten gerekend."
Bijlage 1: "*Keten binnen de Belastingdienst waarin de middelen worden ingezet en verantwoordelijkheden eenduidig belegd zijn bij de ketenpartners in de IV-keten*".

[14] "*Kenmerkend voor de onderhavige aanbesteding is dat advies- en auditopdrachten zijn te kwalificeren als "Bedrijfsadvisering" en daaarmee een tegenhanger vormen van opdrachten onder de noemer "inhuur van personeel".*
(...)
B/CFD zal de opdrachten voor bedrijfsadvisering op basis van een resultaatverplichting aangaan. Dit houdt in dat de beoogde leverancier onder zijn verantwoordelijkheid een advies- of auditrapport dient op e leveren welke antwoord geeft op de vraagstelling van de Belastingdienst."

[15] De verkorte definitie is: "*Advies met betrekking tot het optimaliseren van het gebruik van ICT middelen (technologie, proces en organisatie) om de bedrijfsdoelen te realiseren*".

relevant is voor de richtlijnconforme uitleg ervan.

- Noch de Interpretatieve Mededeling noch de Gids Proportionaliteit vermelden of verwijzen naar een dergelijke verplichting.
- Pijnacker Hordijk c.s.[16] zwijgen over een dergelijke plicht, terwijl Essers & Lombert[17] de "vrijblijvende raamovereenkomst", dat wil zeggen een raamovereenkomst zonder enige afnameplicht of plicht om onder die overeenkomst te gunnen, met zoveel woorden noemen als type raamovereenkomst dat krachtens deze bepalingen kan worden aangegaan.
- Pianoo formuleert kort gezegd, op grond van het evenredigheidsbeginsel en het feit dat raamcontractanten moeite moeten hebben doen om in te schrijven op de aanbesteding voor de raamovereenkomst, een beginselplicht om alle onder een raamovereenkomst vallende opdrachten ook onder die raamovereenkomst te gunnen, met de mogelijkheid voor de aanbestedende dienst om zichzelf het recht voor te behouden om in specifiek omschreven gevallen anders te gunnen.[18]

3.2.11 In de praktijk komen beide soorten raamovereenkomsten voor:

- Wanneer een aanbestedende dienst zichzelf het recht voorbehoudt om een onder het toepassingsbereik van een raamovereenkomst vallende opdracht buiten die raamovereenkomst om te gunnen, heeft dat voor de aanbestedende dienst het voordeel dat hij apart kan gunnen bij opdrachten waar maatwerk en/of openstelling aan de gehele markt gewenst is.
- Het nadeel hiervan is dat de aanbesteding voor de raamovereenkomst daardoor minder aantrekkelijk wordt, omdat gegadigden zien dat zij geen of een mindere mate van exclusiviteit krijgen en dus een minder grote prikkel hebben om in te schrijven en om daarbij een aantrekkelijk bod te doen. Bij een aanbesteding met een groot aantal raamcontractanten, zoals hier met tien Raamcontractanten voor Perceel 1 ICT Consultancy, zal dat nadeel echter minder spelen omdat de raamcontractanten al bij voorbaat weten dat zij slechts een beperkte mate van exclusiviteit zullen genieten. Dit nadeel kan ook worden ondervangen door de gevallen waarin de aanbestedende dienst buiten de raamovereenkomst zal gunnen te clausuleren naar bijvoorbeeld aard en/of omvang

---

[16] E.H. Pijacker Hordijk, G.W. van der Bend en J.F. van Nouhuys, *Aanbestedingsrecht*, vierde druk, Sdu Den Haag 2009 ("**Pijnacker Hordijk c.s.**"), p. 78 e.v.

[17] M.J.J.M. Essers en C.A.M. Lombert, *Aanbestedingsrecht voor overheden*, vijfde druk, Vakmedianet Deventer 2017 ("**Essers & Lombert**"), p. 424.

[18] "*Bestaat er een afnameplicht?*
Het kenmerkende van een raamovereenkomst is dat zij geen afnamegarantie kent. U bent dus niet verplicht iets of te nemen. Het is verstandig om voor alle duidelijkheid in de aanbestedingsdocumenten en de raamovereenkomst te vermelden dat u zich het recht voorbehoudt geen opdrachten onder de raamovereenkomst te verstrekken.
Mocht u wel overgaan tot het plaatsen van een opdracht die onder de reikwijdte van de raamovereenkomst valt, dan moet u die opdracht plaatsen bij de partij(en) van de raamovereenkomst. Het uitwijken naar andere deelnemers op de markt die niet meegedaan hebben aan een Europese aanbesteding is slechts in uitzonderlijke gevallen toegestaan, en dan gelden de nationale of Europese aanbestedingsregels onverkort.
(...)
Inkopen buiten de raamovereenkomst
U kunt niet buiten de raamovereenkomst inkopen, als u een opdracht te vergeven hebt die valt binnen de scope van de raamovereenkomst. U dient altijd eerst de raamcontractanten in de gelegenheid te stellen om een (nadere) offerte uit te brengen. Zij hebben immers aan een (kostbare) aanbestedingsprocedure meegedaan om raamcontractant te worden.
Het is (theoretisch) mogelijk om bepaalde opdrachten buiten de raamovereenkomsten te houden, bijvoorbeeld opdrachten beneden of juist boven een bepaald bedrag. Daartoe moet in het aanbestedingsdocument duidelijk worden aangegeven dat opdrachten tot of vanaf een bepaalde waarde niet binnen de reikwijdte van die raamovereenkomsten vallen. Maar het buiten de raamovereenkomst houden betekent niet dat deze opdrachten daarmee buiten de aanbestedingsregelgeving blijven."
Zie <https://www.pianoo.nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden-inkoopopdracht/mogelijke-aanbestedingsprocedures/raamovereenkomsten>.

3.2.12 Hoewel op dit punt geen sprake is van onrechtmatigheid of onzorgvuldigheid, zou het naar ons oordeel voor de positie van de Belastingdienst, met de zeer omvangrijke, complexe en voor de Belastingdienst ingrijpende Opdracht IIV die uiteindelijk voor EUR 10.000.000 (en een Addendum van nog een keer EUR 5.000.000) aan Accenture is gegund, beter zijn geweest als de ROK AADIVK de Belastingdienst de ruimte zou hebben geboden om de afweging te maken om die Opdracht IIV buiten de ROK AADIVK om te gunnen.

3.2.13 Dit klemt te meer nu de Belastingdienst zich in de ROK AADIVK heeft gecommitteerd tot het volgen van de hierna te bespreken "lowest acceptable bid"-methode, die de mogelijkheid van sturing op de prijs/kwaliteit verhouding sterk beperkt. Dat blijkt ook uit de ontwikkelingen bij de gunning van de Opdracht IIV, waar Betrokkene BD 3 de voorgestelde besparingen en meeropbrengsten en het financiële commitment van de gegadigden bij het behalen van deze resultaten een rol wilde laten spelen bij de gunning en deze methodiek te knellend vond.[19]

3.2.14 Nu hij die vrijheid niet meer had, had het in ieder geval wel op de weg van de Belastingdienst gelegen om met betrekking tot de Opdracht IIV te voorzien in een minicompetitie die wat termijnen, informatieverstrekking en waarborgen betreft globaal gezien hetzelfde niveau van zorgvuldigheid zou bieden als de gunningsfase van een Europese aanbesteding. Zie daarover nader hieronder.

Lowest acceptable bid-methode

3.2.15 In para. 2.5.7.2. BD AADIVK zet de Belastingdienst de methode uiteen die hij zal hanteren bij de gunning van de nadere overeenkomsten, de zogeheten "lowest acceptable bid"-methode.[20] Bij die methode definieert de aanbestedende dienst van tevoren een minimum te behalen score op één of meerdere kwalitatieve selectiecriteria. Van de populatie van inschrijvers die aan die minimumvoorwaarden voldoen wint vervolgens de inschrijver met de laagste prijs.

3.2.16 De effectiviteit van deze methode is sterk afhankelijk van de vraag of de betrokken opdracht technisch of naar functionele uitkomst nauwkeurig en eenvormig kan worden gespecificeerd: als dat het geval is, kan voor een aantal kwalitatieve voorwaarden een minimumniveau worden voorgeschreven, waarna tussen die partijen die daaraan voldoen de laagste prijs wint. Binnen die populatie spelen kwaliteitsverschillen geen rol meer: de offertes die aan het minimumniveau voldoen worden immers alleen nog maar op prijs vergeleken.[21]

---

[19] Betrokkene BD 3 schrijft op 15 juli 2013 aan Betrokkene BD VM: "*hoe langer ik erover nadenk hoe lastiger het wordt....dat is geen goed teken. Volgens mij is het risico groot dat op het gebied van de prijsstelling het al snel appels en peren wordt. Hoe weeg ik een voorstel dat 500.000€ kost en €600.000 euro kostenbesparing oplevert en 200.000 schatkist af tegen een voorstel met hele andere kenmerken? Ik zou het met weten. Tevens moeilijk om vast te stellen hoe risico dragen meegenomen kan woorden in de weging. Naar mijn mening moet de focus dus op kwaliteit, aanpak en expertise zitten, en zijn we heel nieuwsgierig naar het pricing statement waar kostenreductie en opbrengst verhoging expliciet in meegenomen worden. Zou het een idee zijn om de eerste horde op kwaliteit, expertise en aanpak te zetten. En dan samen met het pricing statement een presentatie te geven voor het management team (*[betrokkene BD 1] *en* [Betrokkene BD 2]*)? Dan is prijs wel meegenomen, maar niet in een vast model, en is er toch een weloverwogen besluit genomen...*"

[20] "*Het beoordelingsmodel voor de vaststelling van de EMVI bij gunning van de NOK is het model van de 'lowest acceptable bid'. Dit model houdt in dat de raamcontracten eerst op de kwalitatieve gunningscriteria worden beoordeeld en gescoord. Voor het in aanmerking komen voor gunning dient de inschrijving vooreerst een minimumscore van een x aantal punten te hebben behaald op de kwalitatieve criteria. Van de inschrijvers, die het minimum aantal kwaliteitspunten of meer hebben gescoord, wordt de prijs beoordeeld. De inschrijver, die daarbij de laagste inschrijfsom heeft geoffreerd ten opzichte van de andere inschrijvers met het minimum aantal kwaliteitspunten of meer, wordt als economisch meest voordelige inschrijving gekwalificeerd en krijgt de NOK gegund. B/CFD zal in deze systematiek per sub-gunningscriterium een minum kwaliteitsniveau vaststellen.*"

[21] Waarbij, zoals hier het geval was, de kwaliteit wel kan worden gebruikt in het geval offertes dezelfde prijs hebben en dus alsnog van elkaar moeten worden onderscheiden.

3.2.17 Naar ons oordeel is deze methode echter minder geschikt voor opdrachten die niet nauwkeurig technisch of naar uitkomst gespecificeerd kunnen worden, omdat daarmee geen groep van onderling vergelijkbare offertes ontstaat die onderling alleen nog maar op prijs hoeven te worden vergeleken, met een minimaal kwaliteitsniveau.

3.2.18 In een e-mail van Betrokkene BD 3 aan Betrokkene BD VM van 15 juli 2013 over de opzet van de Uitvraag IIV zet Betrokkene BD 3 zelf uiteen dat hij deze systematiek niet geschikt vindt voor de Opdracht IIV omdat in dat kader voorstellen met elkaar vergeleken zouden moeten worden die ongelijke kostenbesparingen en meeropbrengsten met zich meebrengen, oftewel, in zijn woorden, "*appels en peren*".

3.2.19 Ook hier vragen wij ons vanuit een oogpunt van doelmatigheid af of deze methode de meest geschikte methode is om als gunningscriterium te gebruiken voor een raamovereenkomst met drie verschillende percelen waarin in potentie zeer ongelijksoortige opdrachten kunnen en moeten worden ondergebracht.

De gunning van de ROK AADIVK

3.2.20 Op grond van de aan ons in verband met de Europese aanbesteding voor de ROK AADIVK verstrekte documentatie[22] hebben wij geen onrechtmatigheden of onzorgvuldigheden kunnen vaststellen bij de gunning van de betrokken raamovereenkomsten aan onder andere Accenture.[23]

De verlenging van de ROK AADIVK

3.2.21 De ROK AADIVK tussen de Belastingdienst en Accenture is op 2 oktober 2011 tot stand gekomen,[24] met een duur van twee jaar en met een optie, eenzijdig uit te oefenen door de Belastingdienst, tot verlenging onder gelijkblijvende voorwaarden met tweemaal één jaar.[25]

3.2.22 Naar wij van betrokkenen hebben begrepen heeft de Belastingdienst deze optie inderdaad bij alle tien Raamcontractanten voor Perceel 1 uitgeoefend, zodat de ROK AADIVK inderdaad nog gold op het moment dat de Belastingdienst op 18 november 2013 de Uitvraag IIV aan deze tien Raamcontractanten heeft voorgelegd en de NOK IIV op 16 januari 2014 definitief aan Accenture heeft gegund. Van deze uitoefening hebben wij echter geen schriftelijke vastlegging ontvangen of gevonden.

3.3 Aandachtspunten bij de Minicompetitie

Het besluit om de Opdracht IIV onder de ROK AADIVK te gunnen

3.3.1 In een e-mail aan Betrokkene BD 2 van 1 februari 2014 beschrijft Betrokkene BD 3 dat het idee van de Broedkamer is ontstaan tijdens het door Accenture georganiseerd bezoek aan de

[22] BD AADIVK (eerste versie en herzien), Nota's van inlichtingen, Document Beoordelingsprocedure, Gunningsadvies en Herzien Gunningsadvies na herbeoordeling.
[23] Er heeft in het kader van de Europese aanbesteding een herbeoordeling plaatsgevonden die naar ons oordeel een adequate reactie vormde op een door een van de inschrijvers geuite klacht.
[24] Met de ondertekening op die datum namens Accenture, nadat zij op 30 september 2011 namens de Belastingdienst was ondertekend.
[25] Artikel 4.1.

Ierse belastingdienst op 13 t/m 15 maart 2013 (zie onder 2.5). Op 9 juli 2013 schrijft hij aan een collega dat hij de volgende dag zal beginnen met het nadenken over de wijze van aanbesteden van wat de Broedkamer zou worden, door hem aangeduid als de "business case" (zie onder 2.6.1).

3.3.2 De eerste vraag die daarbij rijst is of de Opdracht IIV onder de ROK AADIVK kan worden gegund. Betrokkene BD VM vraagt op 14 juli 2013 aan Betrokkene BD 3: "*Vanuit welk onderdeel van de Belastingdienst wordt de opdracht uitgezet? De Advies Mantel is alleen geldig voor de IV Keten.*" Betrokkene BD 3 stelt deze vraag op dezelfde dag zonder medeweten van Betrokkene BD VM (of andere betrokkenen binnen de Belastingdienst) door aan Betrokkene Accenture 2 met de opmerking "*Dit kon wel eens een probleempje worden*", waarop Betrokkene Accenture 2 reageert met de opmerking: "*In that case hebben we inderdaad een probleempje en zullen we toch naar plan b moeten...*" Betrokkene BD 3 antwoordt op de vraag van Betrokkene BD VM dat het de bedoeling is dat de opdracht door Betrokkene BD 1 en Betrokkene BD 2 wordt uitgezet, waarop Betrokkene BD VM antwoordt: "*Vwb de opdrachtgever hebben we (...) een uitdaing. BLKB is geen onderdeel van de IV Keten en opdrachten kunnen niet geschaard worden onder de Advies Mantel.*"

3.3.3 Van betrokkenen begrepen wij dat destijds ook twijfel bestond over de vraag of de Opdracht IIV betrekking had op een prestatieafspraak die zich onderscheidde van de "kale" inhuur van niet-ICT'ers.

3.3.4 Naar ons oordeel viel de Opdracht IIV (ondanks de hiervoor gesignaleerde niet altijd even duidelijke omschrijvingen) inderdaad onder het toepassingsbereik van de ROK AADIVK en kon en moest de Belastingdienst die Opdracht IIV derhalve (behoudens het ontbreken van geschikte inschrijvingen) krachtens de ROK AADIVK na het doorlopen van een minicompetitie gunnen aan een raamcontractant:

- de Opdracht IIV had betrekking op het ontwerp van de bedrijfsprocessen van de Belastingdienst en viel daarmee binnen het in para. 1.2.2. BD AADIVK omschreven begrip "IV-keten van de Belastingdienst";
- zij had tevens betrekking op een resultaatverplichting en niet op de kale inhuur van personeel zoals beschreven in para. 1.3.2. BD AADIVK; en
- zij had ten slotte betrekking op "*Advies met betrekking tot het optimaliseren van het gebruik van ICT middelen (technologie, proces en organisatie) om de bedrijfsdoelen te realiseren*" en daarmee op Perceel 1 in de zin van para. 1.3.3.1 BD AADIVK.

3.3.5 In het kader van ons onderzoek naar de uitvoering van de NOK IIV hebben wij onder andere de vraag onderzocht of Accenture de NOK IIV als resultaatverplichting of als inhuurverplichting heeft uitgevoerd. Naar ons oordeel is die discussie echter niet relevant voor de vraag of de Opdracht IIV terecht onder de ROK AADIVK is gegund. Daarvoor is naar ons oordeel niet relevant hoe de NOK IIV is uitgevoerd maar alleen of de Opdracht IIV met een resultaatverplichting is aangekondigd in de Uitvraag IIV en overeengekomen in de NOK IIV. Naar ons oordeel is dat het geval:

- in de Uitvraag IIV worden duidelijke deliverables en voorstellen voor meetbare resultaten geformuleerd;[26] en

[26] Zie p. 3:

- ook in de NOK IIV worden in artikel 4 resultaten overeengekomen (lid 1), met doelstellingen in termen van kostenbesparingen en meeropbrengsten (lid 2) en daarvoor te gebruiken meetpunten (lid 3).

3.3.6 Anders dan de intern betrokkenen bij de Belastingdienst (zie hiervoor onder punt 2.7.2) achten wij voor het antwoord op de vraag of de Opdracht IIV terecht onder de ROK AADIVK is gegund niet relevant wie de interne opdrachtgever was voor de Opdracht IIV. Die vraag wordt immers niet als criterium gesteld in het BD AADIVK, dat alleen verwijst naar het functioneel beschreven begrip "IV Keten" en daarbij het Perceel 1 ICT Consultancy beschrijft. Het BD AADIVK verduidelijkt in dat verband: "*De beschrijvingen van de percelen zijn leidend in het bepalen of een opdracht binnen het advies of audit perceel valt. Er worden geen specifieke criteria gehanteerd.*"[27]

3.3.7 Wij hebben echter geen stuk ontvangen of gevonden waarin het definitieve interne besluit van de Belastingdienst om de Opdracht IIV onder de ROK AADIVK te gunnen wordt vastgesteld en gemotiveerd. Het enige wat wij hebben kunnen vaststellen is dat de discussie over dit onderwerp op 14 juli 2013 wordt ingeleid door Betrokkene BD VM en daarna enige tijd intern voortduurt, waarbij betrokkenen hebben verklaard dat op enig moment een intern besluit is genomen. Vervolgens stuurt Betrokkene BD 3 op 12 augustus 2013 aan Betrokkene BD 2 een eerste opzet voor de Uitvraag IIV, waarin hij uitgaat van gunning onder de ROK AADIVK. Gezien de omvang van de Opdracht IIV en de gevolgen van deze keuze had het echter voor de hand gelegen om dit besluit voor het dossier vast te leggen en te motiveren, al was het maar in een e-mail.[28]

Het bestaan van een geformaliseerd afwegingskader bij het inrichten van een minicompetitie onder een raamovereenkomst

3.3.8 Betrokkene BD VM en Betrokkene BD Inkoop hebben aangegeven dat voor het doorlopen van reguliere Europese aanbestedingen sprake is van een helder regelgevend kader waaraan de Belastingdienst zich moet houden, maar dat dat kader bij het inrichten van minicompetities in het kader van raamovereenkomsten ontbreekt en dat men bij de Belastingdienst dan telkens opnieuw moet afwegen wat een goed evenwicht is tussen flexibiliteit en doelmatigheid enerzijds en een correcte procedure anderzijds.

3.3.9 In de e-mails die wij over de voorbereiding van de Uitvraag IIV en de daarmee samenhangende selectieprocedure hebben aangetroffen is goed zichtbaar hoe de direct betrokkenen hebben geworsteld met het opstellen van een bruikbare uitvraag en het daarvoor

---

"*Het betreft een adviesopdracht op strategisch en tactisch niveau en heeft betrekking op o.a. de volgende in de mantelovereenkomst benoemde business issues:*
5. Het opstellen van een Business Case met betrekking tot een innovatief concept;
6. Het herontwerpen van de inrichting van een bedrijfsfunctie;
7. Het realiseren van kostenbesparingen.
Na de selectie zal er in samenspraak met de leverancier, binnen de in dit stuk beschreven kaders, invulling worden gegeven aan de nadere concretisering van de opdracht."
Zie ook p. 5, waar aan de inschrijvers wordt gevraagd om een plan van aanpak op te leveren met daarin onder andere een nadere specificatie van de opgeleverde waarde in termen van kostenreductie en opbrengstverhoging en de mate waarin de inschrijver zich wil verbinden aan het beoogde resultaat.

[27] P. 12.

[28] Zie in dat kader artikel 1.4 leden 1 en 3 Aw, geciteerd in Bijlage 2, dat kort gezegd bepaalt dat een aanbestedende dienst zijn keuze voor een bepaalde gunningsprocedure op objectieve criteria moet baseren en dat hij deze keuze in voorkomen geval moet kunnen motiveren jegens een gegadigde.

inrichten van een correcte procedure. Hoewel wij van oordeel zijn dat Betrokkene BD VM en Betrokkene BD Inkoop zich daarvoor naar eer en geweten hebben ingespannen, zal hierna blijken dat dit naar ons oordeel niet heeft geresulteerd in een correcte uitvraag of procedure.

3.3.10 Juist omdat de Belastingdienst veel met raamovereenkomsten werkt en een groot deel van de door de Belastingdienst te vergeven opdrachten door middel van minicompetities wordt gegund zou het daarom aanbeveling verdienen om daarvoor een interne handreiking met concrete handvatten op te stellen.[29]

De opzet van de Uitvraag IIV

Bepaaldheid van de Opdracht IIV

3.3.11 Naar vaste rechtspraak brengen het gelijkheidsbeginsel en het daaruit voortvloeiende transparantiebeginsel met zich dat:

> "*alle voorwaarden en modaliteiten van de gunningsprocedure in het aanbestedingsbericht of in het bestek worden geformuleerd op een duidelijke, precieze en ondubbelzinnige wijze, opdat, enerzijds, alle behoorlijk geïnformeerde en normaal oplettende inschrijvers de juiste draagwijdte kunnen begrijpen en zij deze op dezelfde manier interpreteren, en, anderzijds, de aanbestedende dienst in staat is om metterdaad na te gaan of de offertes van de inschrijvers beantwoorden aan de criteria welke op de betrokken opdracht van toepassing zijn.*"[30]

3.3.12 Naar ons oordeel voldoet de Uitvraag IIV niet aan dat vereiste. Zij is uiterst summier, met slechts een aantal zeer algemeen geformuleerde omschrijvingen van de uitgangssituatie waarin de Belastingdienst zich destijds bevond en van de door de inschrijvers te adresseren behoefte. De verkorte omschrijving van de Opdracht IIV luidt slechts (p. 3 en 5): "*Hoe kan de Belastingdienst haar innovatief vermogen verbeteren om zo de performance van verschillende ketens (toezicht en invordering) duurzaam te verbeteren*". Vervolgens bevat de Uitvraag IIV de volgende informatie per Hoofdstuk:

- Hoofdstuk 1 (Inleiding): de opdracht heeft betrekking heeft op het opstellen van een business case, het herinrichten van een bedrijfsfunctie en het realiseren van kostenbesparingen;
- Hoofdstuk 2 (Korte beschrijving situatie): doel van de uitvraag is het: "*Selecteren van een partner die in de komende periode samen met de Belastingenorganisatie een substantiële en duurzame verandering in de performance van de operatie van de organisatie kan bewerkstelligen. Dit door de innovatiekracht van Belastingen te verhogen en innovatie performance verbeterende initiatieven te implementeren en te laten renderen.*";
- Hoofdstuk 3 (Opdracht IIV): de inschrijver moet (i) een plan van aanpak opleveren; (ii) een overzicht geven van de tien kritische succesfactoren voor het traject; en (iii) ingaan op de gevolgen voor het traject van het nieuwe besturingsmodel;
- Hoofdstuk 4 (Uitgangspunten voor de aanpak van de opdracht): de inschrijver moet (i)

[29] Een voorbeeld is de Handleiding Minicompetities van het project Integrale Mobiliteits Management Architectuur van het Ministerie van I&M: <http://www.beterbenutten.nl/assets/upload/files/IMMA/BB_IMMA_minicompetities_web.pdf>.
[30] HvJ EG 29 april 2004, *Commissie/CAS Succhi di Frutta*, C-496/99 P, ECLI:EU:C:2004:236, punt 111.

1880008 00780

samen met de Belastingdienst aantoonbare resultaten kunnen verantwoorden; (ii) de benodigde IT borgen binnen de architectuur van de Belastingdienst; (iii) de voorkeur geven aan kortcyclische verbeterslagen; en (iv) zoveel mogelijk gebruik maken van de projecten die al lopen en van de reeds bij de Belastingdienst aanwezige kennis, expertise en andere middelen; en

- Hoofdstuk 5 (Additionele eisen): de inschrijver moet gebruik maken van de bij de Belastingdienst aanwezige infrastructuur voor Business Intelligence en gegevensorganisatie.

Deze gegevens geven weliswaar een nadere inkadering van wat de Opdracht IIV is, maar het geheel is naar ons oordeel nog steeds onvoldoende voor een goed geïnformeerde inschrijver om precies te kunnen bepalen wat de gevraagde opdracht is, daar een plan van aanpak voor te schrijven en die opdracht te beprijzen.

3.3.13 Door betrokken is aangegeven dat hier bewust voor is gekozen om kort gezegd de creativiteit van de inschrijvers niet te beperken. Naar ons oordeel kan die wens, die op zichzelf legitiem is, niet rechtvaardigen dat een opdracht niet nauwkeurig wordt geformuleerd. Een dergelijke opdracht kan zeer wel functioneel worden bepaald in termen van de gewenste uitkomst(en), zonder de daarvoor aan te wenden middelen en methodes in te vullen en dus de creativiteit van de inschrijvers te beperken.

Verstrekte informatie

3.3.14 Daarbij is de door de Belastingdienst verschafte informatie over zijn eigen interne processen naar ons oordeel ontoereikend om een inschrijving te kunnen opstellen die daadwerkelijk aansluit op datgene wat de Belastingdienst heeft gevraagd.

- De omschrijving van de Opdracht IIV luidt (p. 3 en 5): "*Hoe kan de Belastingdienst haar innovatief vermogen verbeteren om zo de performance van verschillende ketens (toezicht en invordering) duurzaam te verbeteren*". De verwijzing in deze omschrijving naar "verschillende ketens (toezicht en invordering)" veronderstelt dat de inschrijver voldoende over deze ketens weet om daar een performance-verbetervoorstel voor te schrijven. Hetzelfde geldt op p. 5, waar de Belastingdienst vraagt om een plan van aanpak "*waarin de voorgestelde PMI's* [performance management initiatieven, toevoeging NautaDutilh] *op een of meerdere van de belastingketens nader worden uitgewerkt*", met onder andere een beschrijving van de vormgeving van het traject, een specificatie van de opgeleverde waarde in termen van kostenreductie en opbrengstverhoging en een toelichting op de haalbaarheid van het voorstel. Die informatie over de ketens verstrekt de Uitvraag IIV echter niet. Als achtergrond beschrijft de Uitvraag IIV alleen globaal wat de Belastingdienst en daarbinnen het bedrijfsonderdeel Belastingen globaal doen, dat dat onderdeel de Concentratiebeweging doormaakt en dat sprake is van een taakstelling van EUR 400 miljoen en van een investeringsagenda van EUR 157 miljoen.
- Hetzelfde geldt voor de door de inschrijvers in acht te nemen uitgangspunten voor de aanpak van de Opdracht IIV (p. 6):
  - Volgens de Belastingdienst moet de eventueel benodigde IT (software en hardware) "*geborgd worden binnen de architectuur van de Belastingdienst*".

Over die architectuur zegt de Uitvraag IIV echter niets.

- De Belastingdienst vraagt aan de gegadigden "*zoveel mogelijk gebruik te maken van projecten die al lopen en kennis/expertise en andere middelen die reeds aanwezig zijn binnen de Belastingdienst*". Over deze projecten, kennis, expertise en andere middelen bevat de Uitvraag IIV echter geen gegevens.

- Hetzelfde geldt ook voor een van de additionele door de Belastingdienst gestelde eisen (p. 7): een daarvan is dat gebruik moet worden gemaakt van "*de binnen de Belastingdienst aanwezige infrastructuur voor Business Intelligence*" en dat moet worden "*aangesloten op de gegevens-organisatie zoals die bij de Belastingdienst is ingericht*". Over die BI-infrastructuur en gegevensorganisatie bevat de Uitvraag IIV echter geen informatie.

Rechtmatigheid van de eis met betrekking tot het overleggen van drie referentieprojecten

3.3.15 In para. 5 ("Additionele eisen", p. 7) van de Uitvraag IIV formuleert de Belastingdienst de volgende eis:

> "*Additioneel aan de uitwerking van de opdracht wordt de leverancier gevraagd onderstaande items nader te specificeren:*
> *Referentieprojecten waaruit blijkt dat u bewezen ervaring hebt met soortgelijke opdrachten bij soortgelijke organisaties. Dit moet blijken uit:*
> - *De omvang van de organisatie of het organisatieonderdeel waar de opdracht is uitgevoerd;*
> - *Op welk niveau binnen de organisatie de opdracht is uitgevoerd;*
> - *Relevantie van de aanpak en doelstellingen voor de Belastingdienst.*
>
> *Geef daarbij aan welke producten zijn opgeleverd binnen de betreffende opdracht. We verwachten dat deze opdrachten op het niveau van 'raad van bestuur' zijn uitgevoerd. Geef minimaal 3 voorbeelden waarvan 2 Belastingdiensten (internationaal) en 1 overheid (mag ook internationale Belastingdienst zijn).*"

3.3.16 Dezelfde eis komt terug als sub-criterium 6 in para. 6 ("Criteria waarop de leverancier wordt beoordeeld"):

> "*6. Haalbaarheid van de uitwerking van de opdracht. Dit moet blijken uit minimaal drie referentieprojecten waarin u laat zien dat u bewezen ervaring hebt met soortgelijke opdrachten bij soortgelijke organisaties.*"

3.3.17 De Aw maakt bij het stellen van dergelijke eisen een onderscheid tussen twee type criteria waarvoor verschillende regels gelden en die dus strikt van elkaar moeten worden gescheiden:

- geschiktheids- en selectiecriteria, die verband houden met de beoordeling van de geschiktheid van de inschrijvers om de betrokken opdracht uit te voeren en betrekking hebben op de ervaring, de kwalificaties en de middelen ter waarborging van de goede uitvoering van de betrokken opdracht;[31] en
- gunningscriteria, die erop zijn gericht de economisch meest voordelige inschrijving te

[31] Afdeling 2.3.6. Aw.

bepalen.[32]

3.3.18 Volgens vaste rechtspraak volgt uit deze tweedeling en uit het feit dat deze twee types van elkaar moeten worden gescheiden dat criteria die er niet toe strekken om de economisch voordeligste aanbieding vast te stellen, maar die in wezen verband houden met de beoordeling van de geschiktheid van de inschrijvers om de betrokken opdracht uit te voeren doordat zij betrekking hebben op de ervaring, de kwalificaties en de middelen ter waarborging van de goede uitvoering van de betrokken opdracht, niet als gunningscriterium mogen worden gehanteerd.[33]

3.3.19 In het licht van deze rechtspraak had deze eis naar ons oordeel niet gesteld mogen worden. Het gaat bij die eis om de ervaring van de Raamcontractanten en daarmee om een geschiktheidscriterium en niet om een gunningscriterium, terwijl uit de artikelen 2.47 lid 2 onder b en 2.143 lid 2 onder b sub 4 Aw volgt dat de aanbestedende dienst bij het organiseren van een minicompetitie de inschrijvingen alleen kan beoordelen op de in de raamovereenkomst vastgestelde gunningscriteria. Uit de systematiek van de ARI en de Aw met betrekking tot raamovereenkomsten volgt immers dat bij een raamovereenkomst de geschiktheid van de raamcontractanten reeds bij gunning van de raamovereenkomst is getoetst en dus niet nog een keer hoeft te worden getoetst bij gunning van een nadere overeenkomst.

3.3.20 Tot slot merken wij op dat deze eis niet in de ROK AADIVK en in het BD AADIVK is beschreven als een eis die zal worden gesteld bij de gunning van een nadere overeenkomst.

Rechtmatigheid van het gunningscriterium

3.3.21 Hiervoor hebben wij uiteengezet dat sub-gunningscriterium 6 naar ons oordeel niet gesteld had mogen worden. Hierna gaan wij in op andere aandachtspunten.

3.3.22 Volgens vaste rechtspraak volgt uit het gelijkheidsbeginsel en uit het daaruit voortvloeiende transparantiebeginsel dat alle elementen die door een aanbestedende dienst in aanmerking worden genomen ter bepaling van de economisch voordeligste aanbieding met hun relatieve gewicht bekend moeten zijn bij de gegadigden wanneer deze hun offertes voorbereiden.[34] Uit de artikelen 2.47 lid 2 onder b en 2.143 lid 2 onder b sub 4 Aw volgt verder dat bij de gunning van een nadere opdracht onder een raamovereenkomst geen ander gunningscriterium kan worden toegepast dan het criterium dat in de aanbestedingsstukken van de raamovereenkomst is beschreven.

3.3.23 In para. 2.5.7.2 BD AADIVK, dat krachtens artikel 2.7 ROK AADIVK deel uitmaakt van de ROK AADIVK, heeft de Belastingdienst uiteengezet dat hij bij de gunning van de nadere

[32] Paragraaf 2.3.8.4 Aw. Zie nader over dat onderscheid: HvJ EG 20 september 1988, *Beentjes*, 31/87, ECLI:EU:C:1988:422, punten 15 t/m 19; HvJ EG 18 oktober 2001, *SIAC Construction*, C-19/00, ECLI:EU:C:2001:553, punten 35 en 36, HvJ EG 17 september 2002, *Concordia Bus Finland*, C-513/99, ECLI:EU:C:2002:495, punten 54 en 59; HvJ EG 19 juni 2003, *GAT*, C-315/01, ECLI:EU:C:2003:360, punten 63 en 64; en HvJ EG 24 januari 2008, *Lianakis e.a.*, C-532/06. ECLI:EU:C:2008:40, punten 26 t/m 30.

[33] Zie bijv. het in de vorige noot aangehaalde arrest *Lianakis*, punt 30.

[34] HvJ EG 25 april 1996, *Commissie/België*, C-87/94, ECLI:EU:C:1996:161, punt 88; HvJ EG 12 december 2002, *Universale-Bau e.a.*, C-470/99, ECLI:EU:C:2002:746, punt 98; HvJ EG 24 november 2005, *ATI EAC e Viaggi di Maio e.a.*, C-331/04, ECLI:EU:C:2005:718, punt 24; en HvJ EG 24 januari 2008, *Lianakis*, reeds aangehaald punt 36. Deze rechtspraak heeft betrekking op de gunning in een openbare of niet-openbare procedure maar is naar ons oordeel evenzogoed van toepassing in de context van de gunning van een nadere opdracht onder een raamovereenkomst in de zin van artikel 32 Aanbestedingsrichtlijn omdat ook die bepaling in haar lid 4 tweede alinea tweede streepje onder d verwijst naar de in het bestek van de raamovereenkomst vastgestelde gunningscriteria.

overeenkomsten de "lowest acceptable bid"-methode zal hanteren en geeft hij daarvan een beschrijving.[35]

3.3.24 De Belastingdienst formuleert het gunningscriterium in para. 6 ("Criteria waarop de leverancier wordt beoordeeld") van de Uitvraag IIV als volgt:

> *"Gunning vindt plaats op basis van de 'economisch meest voordelige inschrijving' met behulp van de 'Lowest acceptable bid' methode. Dat wil zeggen, de offerte met de meest gunstige inschrijfsom in relatie tot de verwachte op te leveren waarde en realisme daarvan alsmede de mate van commitment aan het resultaat, en minimale score van 85% op criteria 4 en 6 gezamenlijk, 85% van criterium 1 en 80% van criterium 2, 3 en 5 gezamenlijk, krijgt de onderhavige opdracht voorlopig gegund. Na een positief verificatie gesprek wordt overgegaan tot definitieve gunning."*

3.3.25 Dit gunningscriterium is naar ons oordeel om twee redenen onrechtmatig:

- In deze formulering worden helder de minimumcriteria voor de sub-gunningscriteria 1 t/m 6 geformuleerd. Als het vervolgens gaat om de nadere beoordeling van de inschrijvingen die daaraan voldoen verduidelijkt de tekst dat zal worden gekeken naar: "(i) *de meest gunstige inschrijfsom in relatie tot* (ii) *de verwachte op te leveren waarde en* (iii) *realisme daarvan alsmede* (iv) *de mate van commitment aan het resultaat*" [opsomming toegevoegd, NautaDutilh], maar geeft hij geen uitsluitsel over de onderlinge verhouding tussen deze vier elementen en hun relatieve gewicht. Hierdoor konden de Raamcontractanten niet weten waarmee zij in dat kader rekening moesten houden bij het opstellen van hun inschrijvingen.
- Bovendien wijkt deze methode, waar naast de laagste prijs drie andere elementen een rol spelen, af van de onder para. 2.5.7. BD AADIVK beschreven methode waar alleen de laagste prijs bepalend is.

Doelmatigheid van de bij het gunningscriterium vastgestelde minimale kwaliteitsniveaus

3.3.26 Daarnaast plaatsen wij vraagtekens bij de doelmatigheid van het gunningscriterium als het gaat om de daarin door Betrokkene BD 3 met het oog op de "lowest acceptable bid"-methode vastgestelde minimumniveaus van 85% op criteria 4 en 6 gezamenlijk, 85% op criterium 1 en 80% op criterium 2, 3 en 5 gezamenlijk.

3.3.27 Daar waar deze methode primair tot doel heeft om volle prijsconcurrentie mogelijk te maken tussen alle inschrijvingen die aan een minimaal kwaliteitsniveau voldoen, heeft het stellen van zeer hoge eisen het tegenovergestelde effect: alleen kwalitatief zeer hoogwaardige inschrijvingen gaan door naar de laagste prijs fase, waardoor prijsconcurrentie sterk wordt verminderd of zelfs wordt uitgeschakeld. Bij de Minicompetitie is dat laatste gebeurd: van de zes ingediende offertes heeft (in de voorbeoordeling van de offertes van Ordina, PA, PwC en CGI door Betrokkene BD 3 en Betrokkene BD 4 en in de plenaire beoordeling van de offertes van Accenture en McKinsey) slechts de offerte van Accenture de betrokken minimumniveaus gehaald, waardoor de Belastingdienst volgens de regels van de Uitvraag IIV geen andere keuze had dan het gunnen van de Opdracht IIV aan Accenture, voor een bedrag van EUR

[35] Zie voetnoot 20.

10.000.000, tegenover de offerte van McKinsey voor EUR 5.900.000. Hierdoor is prijsconcurrentie in de Minicompetitie geheel uitgeschakeld.[36]

De procedure voor de Minicompetitie

De inschrijvingstermijn

3.3.28 Uit artikel 1.10 lid 1 en 2 Aw volgt dat een aanbestedende dienst bij de voorbereiding van het tot stand brengen van een overheidsopdracht uitsluitend eisen, voorwaarden en criteria stelt die in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht, onder andere als het gaat om de termijnen. Krachtens 1.10 lid 3 Aw kan deze evenredigheid nader worden uitgewerkt in de bij AMvB aangewezen Gids Proportionaliteit.

3.3.29 Artikel 2.143 lid 2 onder b sub 2 Aw schrijft voor dat een aanbestedende dienst bij een minicompetitie in het kader van een raamovereenkomst "*een voldoende lange termijn vaststelt voor het indienen van inschrijvingen voor* [nadere opdrachten, toevoeging NautaDutilh], *waarbij hij rekening houdt met elementen zoals de complexiteit van het voorwerp van de overheidsopdracht en de benodigde tijd voor de toezending van de inschrijvingen*."

3.3.30 De artikelen 2.70 e.v. Aw bevatten diverse bepalingen over bij normale Europese aanbestedingen te hanteren minimale termijnen. De termijn die inhoudelijk het meest aansluit bij de termijn voor het indienen van een inschrijving in een minicompetitie is de termijn van artikel 2.71 lid 3 Aw voor het indienen van inschrijvingen in een niet-openbare procedure:[37] ten minste 40 dagen vanaf de verzenddatum van de uitnodiging tot inschrijving, krachtens artikel 2.72 Aw in te korten tot 35 dagen indien kort gezegd alle relevante informatie elektronisch beschikbaar is.

3.3.31 Voorschrift 3.6 Gids Proportionaliteit bepaalt dat een aanbestedende dienst bij het vaststellen van een termijn overweegt een langere termijn te hanteren dan de minimumtermijn. In de toelichting bij dat voorschrift wordt uiteengezet dat het bij een gecompliceerd project zinvol is de termijnen ruimer te stellen, zodat partijen voldoende gelegenheid hebben om in te schrijven.

3.3.32 In para. 1.3.4. BD AADIVK zet de Belastingdienst uiteen dat de inschrijvingstermijn voor de nadere opdrachten in beginsel zeven werkdagen zal bedragen, tenzij de aard en complexiteit van de vraagstelling een langere termijn noodzakelijk maakt.

3.3.33 Op 8 november 2013 schrijft Betrokkene BD 3 kort gezegd aan Betrokkene BD 2 dat bij de Belastingdienst voor minicompetities een standaardtermijn van tien werkdagen geldt, maar dat hij met Betrokkene BD VM heeft besproken dat deze termijn met het oog op de complexiteit van de Opdracht IIV wordt verlengd naar veertien werkdagen. Hij voegt daaraan toe: "*Mocht er schijn van voorsprong zijn dan heeft iedereen een beetje verruiming en doet recht aan aard en omvang van de opdracht volgens* [Betrokkene BD VM]" (zie ook onder 2.8.2 van

[36] Voor de volledigheid merken wij op dat de looptijd van het aanbod van McKinsey (een klein jaar) beperkter was dan de looptijd van het aanbod van Accenture.
[37] Ook daar zijn de selectie- en uitsluitingsgronden immers niet meer aan de orde en gaat het alleen nog maar om de gunningscriteria.

hoofdstuk III).

3.3.34 Naar ons oordeel is de Opdracht IIV een zeer complexe opdracht en had de Belastingdienst daarvoor een inschrijftermijn moeten hanteren van ten minste 35 dagen, vergelijkbaar met de hiervoor beschreven verkorte termijn voor het indienen van een inschrijving in een niet-openbare procedure met elektronische beschikbare stukken. Hoewel de gehanteerde termijn van veertien werkdagen bewust was verlengd ten opzichte van de in het BD AADIVK genoemde standaardtermijn van zeven werkdagen, was die termijn nog altijd te kort.

De informatieprocedure

3.3.35 Uit artikel 2.53 Aw, dat voor elke aanbesteding geldt, volgt dat gegadigden bij die aanbesteding om inlichtingen kunnen vragen en dat de aanbestedende dienst die vragen dan moet beantwoorden in een nota van inlichtingen die hij aan alle gegadigden moet sturen, tenzij de vragende gegadigde heeft verzocht dit achterwege te laten en daar een gerechtvaardigd economisch belang bij heeft.[38] Uit de MvT bij het wetsvoorstel Aw volgt dat deze regeling is ingegeven door het gelijkheidsbeginsel, dat voorschrijft dat alle gegadigden over dezelfde informatie beschikken.[39]

3.3.36 Om aan deze bepaling te voldoen voorzien aanbestedende diensten bij Europese aanbesteding doorgaans in een zogeheten NvI-procedure: alle gegadigden worden uitgenodigd om voor een bepaalde datum hun vragen met betrekking tot een beschrijvend document kenbaar te maken, waarna de aanbestedende dienst alle vragen en antwoorden anonimiseert en in een bestand, de Nota van Inlichtingen of NvI, tegelijk aan alle gegadigden verstrekt.

3.3.37 Naar wij begrijpen heeft de Belastingdienst als gewoonte om bij minicompetities geen NvI-procedure te organiseren en te volstaan met een ronde van bilaterale gesprekken. Ook bij de Minicompetitie heeft de Belastingdienst volstaan met bilaterale gesprekken, die op 26 en 27 november 2013 door Betrokkene BD 3 en Betrokkene BD 4 zijn gevoerd. Bij de Opdracht IIV, met haar complexiteit en omvang, had het echter voor de hand gelegen om in dit geval toch te opteren voor een reguliere NvI procedure, met een minimumtermijn van zes dagen tussen de NvI en het einde van de inschrijvingstermijn.[40]

3.3.38 Met betrekking tot deze bilaterale overleggen heeft Betrokkene BD VM verklaard dat daarvoor het vier ogen principe moet gelden. Naar de letter is dit beginsel hier toegepast, aangezien Betrokkene BD 3 deze gesprekken samen met Betrokkene BD 4 heeft gevoerd. Naar de geest is dat echter niet het geval, aangezien Betrokkene BD 4 pas eind november 2013 bij de Belastingdienst aan de slag gegaan[41] en derhalve niet geacht kon worden alles te weten over de Opdracht IIV en daarmee als een betrouwbare tweede paar ogen te fungeren.

[38] Artikel 2.54 Aw voorziet vervolgens in een minimumtermijn tussen de beantwoording van deze vragen en het einde van de inschrijvingstermijn.
[39] *Kamerstukken II*, 2009-2010, 32 440, nr. 3, p. 68.
[40] Artikel 2.54 lid 1 Aw.
[41] Betrokkene BD 3 vraagt bij e-mail van 13 november 2013 aan een betrokken medewerker van de Belastingdienst of hij voor dit project Betrokkene BD 4 mag inschakelen (zie onder 2.8.6 van hoofdstuk III).

Het verzoek van McKinsey om aanvullende informatie te vergaren

3.3.39 Op 27 november 2013 heeft McKinsey bij de Belastingdienst kort gezegd aangegeven dat het niet over voldoende informatie beschikte om haar plan van aanpak goed te laten aansluiten bij de situatie, vaardigheden en behoefte van de Belastingdienst en voorgesteld om op eigen kosten een vooronderzoek van twee weken te doen met interviews en werksessie met tien tot twintig ambtenaren van de Belastingdienst en om daarna een inschrijving te doen, met verlenging van de inschrijftermijn tot 20 december 2013. Dit verzoek is zowel bij Betrokkenen BD 3, BD VM en BD Inkoop als bij Betrokkene BD 1 terechtgekomen (zie punt 2.9.5 van hoofdstuk III).

3.3.40 Na intern beraad heeft de Belastingdienst besloten niet op dat aanbod in te gaan. Betrokkene BD VM heeft verklaard dat dat niet paste in het gekozen gunningsproces en Betrokkene BD Inkoop heeft verklaard dat hij niet wilde dat McKinsey een kijkje in de keuken zou nemen en de betrokken informatie voor andere doeleinden zou gebruiken. Wij hebben geen e-mail ontvangen of gevonden waarin de Belastingdienst aan McKinsey te kennen geeft niet op het aanbod van deze informatiegaring te willen ingaan.

3.3.41 Naar ons oordeel kon de Belastingdienst in het licht van artikel 2.53 leden 2 en 3 Aw het impliciete informatieverzoek van McKinsey niet zonder meer naast zich leggen. McKinsey heeft immers aangegeven niet over voldoende informatie te beschikken om haar inschrijving goed te laten aansluiten bij de situatie, aanwezige vaardigheden en hulpvraag van de Belastingdienst. Zo de Belastingdienst geen gebruik wilde maken van de door McKinsey voorgestelde geopperde mogelijkheid om een vooronderzoek te verrichten had hij aan McKinsey, en daarmee ook aan alle andere Raamcontractanten, de door McKinsey gevraagde informatie moeten verstrekken.

De selectieprocedure

Het hanteren van niet vooraf bekendgemaakte sub-gunningscriteria

3.3.42 Het aan ons ter beschikking gestelde dossier met betrekking tot de Uitvraag IIV bevat een tabel waarin Betrokkene BD 3 de zes gunningscriteria van para. 6 Uitvraag IIV in totaal 22 sub-gunningscriteria heeft onderverdeeld met het oog op de beoordeling. Dat dossier bevat eveneens een Excelbestand waarin alle zes ontvangen offertes volgens deze 22 sub-gunningscriteria zijn beoordeeld.

3.3.43 Deze sub-gunningscriteria zijn niet gedeeld met de Raamcontractanten. Betrokkene BD VM en Betrokkene BD Inkoop hebben verklaard dat de Belastingdienst dat niet doet, omdat de inschrijvers weten dat zij op de hoofdcriteria worden beoordeeld (Betrokkene BD VM) en zij anders naar de sub-gunningscriteria toe gaan schrijven (Betrokkene BD Inkoop).

3.3.44 Dit is in strijd met de regel dat een aanbestedende dienst geen sub-gunningscriteria mag hanteren die niet van tevoren bekend zijn gemaakt aan de inschrijvers.[42]

[42] Reeds aangehaalde arresten *Universale Bau*, punt 99, en *Lianakis*, punten 37 t/m 40.

1880008 00780

Het hanteren van een sub-criterium dat betrekking heeft op medezeggenschap

3.3.45 Omdat alleen Accenture op dat sub-gunningscriterium een goede score heeft behaald hebben wij gevraagd naar de achtergrond van sub-gunningscriterium 1.6 binnen criterium 1[43]: "*Besteedt de aanpak aandacht aan participatief medezeggenschap (bijv. samenwerking met de bonden)?*". Een aantal betrokkenen heeft verklaard dat dit bij de Minicompetitie in zoverre een logisch sub-gunningscriterium is, dat de in de Broedkamer te ontwikkelen projecten wezenlijke personele en organisatorische gevolgen zouden hebben voor het Onderdeel Belastingen en dat medezeggenschap bij de Belastingdienst een belangrijke rol speelt, waardoor een goed in de Belastingdienst ingevoerde partij had behoren te weten dat in een plan van aanpak voor de doorvoering van die projecten aandacht zou moeten worden besteed aan het meekrijgen van de ondernemingsraad en andere personeelsgeledingen. Omdat deze uitleg ons logisch voorkomt hebben wij dit sub-gunningscriterium niet opgevat als sturend ten voordele van Accenture.

Bijzondere waarborgen bij subjectieve criteria

3.3.46 Naar vaste rechtspraak is het inherent aan met name opdrachten voor diensten dat voor de beoordeling daarvan moet worden gewerkt met naar hun aard subjectieve kwaliteitscriteria.[44] Het hanteren van dergelijke criteria is derhalve toegestaan, mits de aanbestedende dienst voorziet in extra objectieve waarborgen om willekeur en favoritisme tegen te gaan.[45] Deze waarborgen zijn niet uitputtend opgesomd in de rechtspraak maar kunnen onder andere bestaan uit het inschakelen van een grotere beoordelingscommissie, het betrekken van een externe medebeoordelaar, het collectief bespreken van de individuele scores om uitschieters te voorkomen en het blind beoordelen.[46]

3.3.47 In de onderhavige zaak heeft Betrokkene BD VM bij Betrokkene BD Inkoop geïnformeerd of de offertes blind konden worden beoordeeld, waarop deze heeft aangegeven dat dat in dit geval moeilijk uitvoerbaar was omdat die offertes te veel verwijzingen bevatten naar de betrokken inschrijvers. Dit is bevestigd door een aantal geïnterviewde leden van de Selectiecommissie, die hebben verklaard dat het geen zin zou hebben gehad om te pogen om de inschrijvingen te anonimiseren.

3.3.48 De hoofdwaarborg waar de Belastingdienst hier voor heeft gekozen is het instellen van een betrekkelijk grote Selectiecommissie, met tien personen, ter borging van de goede inbedding van de plannen van de Broedkamer bij de meest betrokken functionarissen van de Belastingdienst. Deze waarborg heeft hier echter niet naar behoren gewerkt omdat is voorzien in een splitsing tussen een voorselectie (uitgevoerd door Betrokkenen BD 3 en BD 4) en een vervolgens te verrichten plenaire eindbeoordeling van alleen de twee beste offertes.

3.3.49 Daar komt bij dat Betrokkene BD 4 pas een paar dagen voor binnenkomst van de inschrijvingen op 4 december 2013 bij de Belastingdienst aan de slag is gegaan, waardoor hij

[43] "*Plan van aanpak. Aanpak om de beschreven doelstellingen te realiseren en te komen tot een duurzame verandering*".
[44] Zie bijv. Rb Gelderland (Vzr.) 27 maart 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:2042, r.o. 4.12, en Rb Noord-Nederland (Vzr.) 9 april 2014, ECLI:NL:RBNNE:2014:1937, r.o. 5.8.
[45] Zie bijv. Rb Overijssel (Vzr.) 26 maart 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:1689, r.o. 4.8.
[46] Zie bijv Hof Den Haag (Vzr.) 15 juli 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:2675, r.o. 8, en Rb Den Haag (Vzr.)29 mei 2009, ECLI:NL:RBSGR:2009:BI8767, r.o. 3.8.

1880008 00780

bij de voorselectie met Betrokkene BD 3 niet als een volwaardig tweede paar ogen heeft kunnen fungeren. Voorts hadden de leden van de Selectiecommissie slechts anderhalve dag de tijd om de offertes van Accenture en McKinsey te beoordelen.

3.3.50 Daarmee was de procedure voor de Uitvraag IIV niet omkleed met voldoende waarborgen om willekeur te voorkomen.

Getrapte procedure

3.3.51 Artikel 2.143 lid 2 onder b Aw verbiedt het houden van een getrapte procedure niet. Zoals hiervoor beschreven kan het instellen van een solide selectiecommissie als waarborg dienen tegen willekeur bij het beoordelen van subjectieve kwaliteitseisen. Naar wij van betrokkenen hebben begrepen diende de getraptheid als compromis tussen enerzijds de wens om een brede geleding op senior-niveau binnen de Belastingdienst te laten meebeslissen over een project dat voor het Onderdeel Belastingen ingrijpende gevolgen zou kunnen hebben en anderzijds het willen vermijden om dat seniorniveau met een grote tijdsbelasting op te zadelen.

3.3.52 Hoewel dat compromis begrijpelijk is en terecht is gekozen, heeft het in de praktijk niet goed gewerkt omdat Betrokkene BD 4 net pas in dienst was getreden en bij de voorselectie dus naast Betrokkene BD 3 niet als een volwaardig tweede paar ogen heeft kunnen fungeren.

Uitvoering van de voorselectie

3.3.53 De voorselectie is verricht door Betrokkene BD 3 en Betrokkene BD 4, waarbij Betrokkene BD VM ter controle heeft meegelezen (zie onder 2.10.7 van hoofdstuk III). Uit het interne gunningsadvies blijkt dat het doel van die voorselectie was om die inschrijvingen te selecteren die kansrijk waren om aan de minimale kwaliteitseisen te voldoen, zodat alleen deze aan de plenaire Selectiecommissie hoefden te worden voorgelegd. Van tevoren heeft Betrokkene BD VM bij Betrokkene BD 3 en Betrokkene BD 4 aangegeven dat hij verwachtte dat dat er drie zouden worden. Uiteindelijk zijn het er alleen twee geworden.

3.3.54 In de Exceltabel waarin alle scores van de zes inschrijvingen op de 22 sub-gunningscriteria zijn opgenomen zijn voor de niet tot de plenaire beoordeling doorgedrongen offertes van Ordina, PA, PwC en CGI alleen de door Betrokkene BD 3 en Betrokkene BD 4 toegekende scores ingevuld, terwijl voor de wel plenair beoordeelde inschrijvingen alleen de plenaire scores zijn ingevuld, en niet de in de voorselectie door alleen Betrokkene BD 3 en Betrokkene BD 4 toegekende scores. Op dat punt is de verslaglegging over de selectieprocedure derhalve niet volledig.

Uitvoering van de plenaire selectie

3.3.55 De offertes van Accenture en McKinsey zijn op maandag 9 december 2013 om 12:21 uur gezonden aan de leden van de Selectiecommissie, met het verzoek om deze te beoordelen voor de vergadering van die commissie in Utrecht op woensdag 11 december 2013 om 09:30 uur.

3.3.56 Daarmee heeft de Selectiecommissie effectief slechts anderhalve werkdag de tijd gehad om

twee omvangrijke offertes te beoordelen.

3.3.57 Een aantal leden van de Selectiecommissie heeft verklaard de instructie te hebben gekregen een ingevulde beoordeling op de 22 sub-gunnningscriteria mee te nemen en in te leveren bij Betrokkene BD 4. Deze individuele beoordelingsformulieren zijn echter niet teruggevonden naar aanleiding van de reactie op de vragen van Zembla of naar aanleiding van ons onderzoek. Ook op dat punt is de dossiervorming voor de Minicompetitie niet volledig.

3.3.58 De plenaire beoordeling heeft op woensdag 11 december 2013 plaatsgevonden, onder voorzitterschap van Betrokkene BD 2. De geïnterviewde leden van de Selectiecommissie hebben allen verklaard geen sturing of andere opmerkelijke aspecten te hebben waargenomen tijdens deze bespreking. Volgens deze leden had een aantal leden een voorkeur voor de inschrijving van McKinsey maar had de overgrote meerderheid een voorkeur voor die van Accenture.

3.3.59 Tijdens die vergadering is besproken dat Accenture mogelijk over een informatievoorsprong beschikte, maar dat heeft er niet toe geleid dat de inschrijving van Accenture terzijde is gelegd of om die reden anders is beoordeeld dat die van McKinsey.

3.4 De gevolgen van de betrokkenheid van Accenture in het voortraject van de Minicompetitie

Toetsingskader

3.4.1 De ARl noch de Aw bevat een bepaling die uitdrukkelijk de situatie regelt van een gegadigde die betrokken was bij het voorproces van een aanbesteding. Een dergelijke regeling is wel opgenomen in artikel VI lid 4 GPA, opgenomen in Bijlage II.

3.4.2 Via de plicht tot WTO-conforme uitleg van het Unierecht en overweging 8 van de considerans van de ARl, eveneens aangehaald in Bijlage II, kan die regeling wel worden gelezen in het in artikel 2 ARl neergelegde gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel en, via de richtlijnconforme uitleg,[47] in artikel 1.8 Aw, dat bij Europese aanbestedingen in dezelfde beginselen voorziet.

3.4.3 Het centrale arrest van het HvJ EU op dit gebied is het arrest *Fabricom*.[48] Het Hof wees in dat arrest op de twee risico's die zich kunnen verwezenlijken wanneer een gegadigde betrokken is geweest bij het voortraject van een aanbesteding:

> "28. *Een persoon die belast is geweest met het onderzoek, de proeven, de studie of de ontwikkeling van (...) diensten met betrekking tot een bepaalde opdracht (...) bevindt zich (...), wat de deelname aan de gunningprocedure voor die opdracht betreft, niet noodzakelijkerwijs in dezelfde situatie als een persoon die dergelijke werkzaamheden niet heeft verricht.*

[47] Vaste rechtspraak, zie bijv. HvJ EG 5 oktober 2004, Pfeiffer, C-397/01 t/m C-403/01, ECLI:EU:C:2004, punt 116; HvJ EG 4 juli 2006, *Adeneler*, C-212/04, ECLI:EU:C:2006:443, punt 111; HvJ EG 15 april 2008, *Impact*, C-268/06, ECLI:EU:C:2008:223, punt 101; HvJ EG 23 april 2009, *Angelidaki*, C-378/07 t/m C-380/07, ECLI:EU:C:2009:250, punt 200 en HvJ EU 24 januari 2012, *Dominguez*, C-282/10, ECLI:EU:C:2012:33, punt 27.

[48] HvJ EG 3 maart 2005, *Fabricom*, C-21/03 en C-34/03, ECLI:EU:C:2005:127. Zie ook HvJ EG 16 december 2008, *Michaniki*, C-213/07, ECLI:EU:C:2008:731; en HvJ EG 19 mei 2009, *Assitur*, C-538/07, ECLI:EU:C:2009:317.

29. Enerzijds kan een persoon die heeft deelgenomen aan bepaalde voorbereidende werkzaamheden, bij het formuleren van zijn offerte bevoordeeld zijn wegens de informatie die hij bij het verrichten van de voorbereidende werkzaamheden over de overheidsopdracht heeft kunnen verkrijgen. Alle inschrijvers moeten bij het formuleren van hun offerte echter dezelfde kansen hebben ([49]).

30. Anderzijds kan die persoon zich in een situatie bevinden die kan uitmonden in belangenverstrengeling in die zin dat (...) hij - zelfs zonder daartoe de bedoeling te hebben - , indien hij zelf inschrijft voor de overheidsopdracht, de voorwaarden van de betrokken overheidsopdracht in voor hem gunstige zin kan beïnvloeden. Een dergelijke situatie zou de mededinging tussen inschrijvers kunnen vervalsen."

3.4.4 Het Hof oordeelde in dat arrest en in de reeds aangehaalde arresten *Michaniki* en *Assitur* dat een aanbestedende dienst ondanks het gesloten stelsel van aanbestedingsrechtelijke uitsluitingsgronden maatregelen kan nemen om gegadigden uit te sluiten als dat nodig is om een gelijk speelveld te herstellen, maar dat het evenredigheidsbeginsel met zich brengt dat de betrokken gegadigde in dat geval altijd de gelegenheid moet krijgen om aan te tonen dat geen van de twee hiervoor genoemde risico's zich in zijn bijzondere geval zullen voordoen en de mededinging niet zal worden vervalst.[50]

3.4.5 Een aantal Nederlandse aanbestedende diensten heeft beleidsregels opgesteld om voor dit onderwerp een beoordelingskader te scheppen, zoals bijvoorbeeld de Beleidsregels Scheiding van belang van Rijkswaterstaat van 14 september 2007,[51] die in vrijwel gelijke vorm op 1 juli 2016 zijn overgenomen door het Rijksvastgoedbedrijf (gezamenlijk: "**Beleidsregels Scheiding van belang**").[52] Relevante delen van deze Beleidsregels zijn weergegeven in Bijlage III.

3.4.6 De Belastingdienst heeft geen gelijksoortig(e) beleidsregels of toetsingskader.

Nederlandse rechtspraak over betrokkenheid bij de voorbereiding van een project

3.4.7 Bij gebrek aan een nader kader in de Aw of de ARI plaatst de Nederlandse rechter het vraagstuk van de belangenverstrengeling en de informatievoorsprong bij voorafgaand aan een aanbesteding betrokken gegadigden dan ook in de sleutel van het gelijkheidsbeginsel, dat in voorkomend geval kan resulteren in een positieve verplichting voor de aanbestedende dienst om een maatregel te nemen om het gelijke speelveld te herstellen.[53]

3.4.8 Omdat wij geen aanwijzingen hebben gevonden dat Accenture betrokken is geweest bij de voorbereiding van de Minicompetitie concentreren wij ons hierna op de rechtspraak met betrekking tot de situatie waarin een gegadigde betrokken was bij de voorbereiding van het project en/of de situatie waarin een van de gegadigden de "zittende aanbieder" is, dat wil zeggen de betrokken werkzaamheden verrichte voorafgaand aan de aanbesteding. Die rechtspraak achten wij van belang omdat Accenture naast de Concentratiebeweging en het MLTP-project, die van doorslaggevende betekenis waren voor het onderdeel Belastingen, ook

[49] Verwijzing naar HvJ EG 25 april 1996, *Commissie/België*, C-87/94, ECLI:EU:C:1996:161, punt 54.
[50] Reeds aangehaalde arresten *Fabricom*, punten 32 t/m 34, *Michaniki*, punten 37 t/m 48 en 61 t/m 69, en *Assitur*, punten 21 t/m 32.
[51] Zie <https://www.rijkswaterstaat.nl/zakelijk/zakendoen-met-rijkswaterstaat/inkoopbeleid/scheiden-van-belang.aspx>. Zie hierover: D.J.L. van Ee, "Belangenverstrengeling bij aanbestedingen", *TBR* 2010/176.
[52] Zie <https://www.rijksvastgoedbedrijf.nl/documenten/regeling/2016/07/01/regeling-scheiding-van-belang-rijksvastgoedbedrijf-16.1>.
[53] Zie bijv. Rb. Den Haag (vzr.) 14 oktober 2009, ECLI:NL:RBSGH:2009:BK0706 (*Heijmans/Staat*).

de aanbesteding had gewonnen voor het begeleiden van het Incassotraject, dat door betrokkenen wordt genoemd als de voorloper van de Broedkamer.[54]

3.4.9 De lijn van de Nederlandse rechtspraak op dat punt is als volgt. De aanbestedende dienst kan een zittende aanbieder niet enkel om die reden uitsluiten.[55] Hij moet wel aan alle gegadigden zodanige informatie omtrent de opdracht verschaffen dat concurrentievervalsing zoveel mogelijk wordt tegengegaan.[56] Het gaat daarbij niet om alle informatie die de zittende aanbieder met betrekking tot de opdracht heeft, maar wel om alle informatie die het level playing field beïnvloedt.[57]

Aandacht voor het onderwerp level playing field in het BD AADIVK

3.4.10 Het BD AADIVK bevat onder para. 1.3.4. "Gunning Nadere Overeenkomst (NOK)" de volgende regeling voor informatievoorsprong en belangenverstrengeling:

> "*In verband met de geëiste onafhankelijke positie van de raamcontractanten kan het mogelijk zijn dat in een specifiek geval een belangenconflict ontstaat bij een advies- of auditopdracht waarbij een van de raamcontractanten betrokken is geweest (in welke vorm dan ook) bij een IT of organisatie issue welke onderwerp is van de adviesvraag. Bijvoorbeeld: raamcontractant A is betrokken geweest bij een IT-project van de Belastingdienst. De Belastingdienst wenst met betrekking tot dat IT-project een second opinion op de investeringsaanvraag die daar ligt. In dit geval is het niet opportuun om dezelfde raamcontractant deze adviesvraag te laten uitvoeren. B/CFD behoudt zich het recht voor om in voorkomend geval een raamcontractant uit te sluiten voor deelname aan de minicompetitie. In beginsel wordt een dergelijke uitsluiting van een raamcontractant vooraf bekend gemaakt, tenzij het belangenconflict zich later ontpopt dan behoudt de Belastingdienst zich het recht voor om de betreffende raamcontractant alsnog uit te sluiten voor gunning van de NOK.*"

Beoordeling

3.4.11 De mogelijke sturing van de Minicompetitie ten voordele van Accenture bespreken wij onder het hierna volgende cursieve kopje. Hier concentreren wij ons daarom op de informatievoorsprong van Accenture als zittende aanbieder op het Project Incassoketen en op de projecten Concentratiebeweging en MLTP.

3.4.12 Met betrekking tot het onderwerp informatievoorziening hebben wij hiervoor al geoordeeld dat de Uitvraag IIV onvoldoende informatie bevatte, met name met betrekking tot de twee te verbeteren ketens (toezicht en invordering) en tot de bestaande situatie en capaciteit waarop de inschrijver moest aansluiten, om de inschrijvers in staat te stellen effectief in te schrijven. Specifiek met betrekking tot de mogelijke informatievoorsprong van Accenture geldt het

[54] De Uitvraag IIV noemt in para. 1 ("Inleiding") de invorderingsketen als één van de twee ketens die naast de toezichtketen onderwerp van performanceverbetering moeten worden.
[55] Zie bijv. Hof Den Haag (vzr.) 8 februari 2007, ECLI:NL:GHSGR:2007:AZ8670, (*Staat/Cendris*), Hof Den Haag (vzr.) 13 december 2007, ECLI:NL:GHSGR:2007:BC0036, (*Staat en Sdu/GPR*) en Rb. Den Haag (vzr.) 16 maart 2007, ECLI:NL:RBSGR:2007:BA1007 (*Imtech en GTI/Staat*).
[56] Hof Den Haag (vzr.) 13 december 2007, ECLI:NL:GHSGR:2007:BC0036 (*Staat en Sdu/GPR*); Rb. Dordrecht (vzr.) 24 januari 2008, LJN: BC2882 (*Connexxion Water/Gemeente Dordrecht*); en Rb. Zwolle Lelystad (vzr.) 11 juli 2008, ECLI:NL:RBZLY:2008:BD9498 (*Krinkels/Provincie Overijssel*).
[57] *Ibidem.*

1880008 00780

volgende.

3.4.13 Omdat de Belastingdienst geen met de Beleidsregels Scheiding van belang vergelijkbaar intern toetsingskader heeft, kunnen wij de inrichting en het verloop van de Minicompetitie niet aan die Beleidsregels toetsen. Die inrichting en dat verloop kunnen wij wel toetsen aan de rechtspraak waarin de Nederlandse rechter op het punt van de informatievoorsprong invulling geeft aan het gelijkheidsbeginsel en die overigens volledig in lijn is met de Beleidsregels Scheiding van belang.

3.4.14 Als zittende aanbieder op de projecten Concentratiebeweging, MLTP en met name Incassoketen beschikte Accenture over veel informatie over het onderdeel Belastingen die relevant was voor het kunnen inschrijven op de Uitvraag IIV en die niet in het publieke domein was. Die relevantie heeft bij de projecten Concentratiebeweging en MLTP betrekking op de algehele inrichting en efficiëntie van het Onderdeel Belastingen en bij de Incassoketen heeft die relevantie betrekking op die incassoketen, waarbij dat laatste project door betrokkenen wordt gezien als voorloper van de Broedkamer.

3.4.15 Ook andere consultancybedrijven voerden in de betrokken periode projecten uit bij de Belastingdienst, maar niet alle tien Raamcontractanten van het betrokken Perceel 1 in gelijke mate en alleen Accenture in die mate bij het voorloperproject Incassoketen. Dat project wordt door een aantal leden van de Selectiecommissie tevens gezien als het grote verschil tussen Accenture en McKinsey: beide ondernemingen hadden veel ervaring en kennis met het werken in projecten bij de Belastingdienst, maar alleen Accenture was betrokken bij de Incassoketen.

3.4.16 Wetende dat Accenture over die informatie beschikte en tevens één van de Raamcontractanten was, had het op de weg van de Belastingdienst gelegen om die informatie aan alle gegadigden te verstrekken. Hij was daarvoor niet afhankelijk van Accenture, aangezien het daarbij juist gaat om informatie over de Belastingdienst zelf, namelijk over de inrichting van de ketens die voorwerp moesten worden van prestatieverbetering en over de bestaande capaciteiten en systemen waarbij het in de inschrijvingen op te nemen plan van aanpak moest aansluiten.

3.4.17 Met betrekking tot het handelen van Accenture merken wij het volgende op. Naar wij van Betrokkene Accenture 4 hebben begrepen, de werknemer van Accenture die ten tijde van de Minicompetitie sectorhoofd Analytics was binnen de afdeling BI&A en die door Accenture in haar inschrijving naar voren is geschoven als projectleider voor de Broedkamer, heeft hij tijdens de Minicompetitie een vorm van functiescheiding in acht genomen en zich bij Accenture niet bemoeid met het opstellen van de inschrijving, zij het met uitzondering van één "review sessie" toen de concept inschrijving al was opgesteld. Tegelijk heeft Betrokkene Accenture 4 echter verklaard dat hij voorafgaand of tijdens de Minicompetitie informatie aan Accenture heeft overgedragen over de tijdens bij de Incassoketen ontstane inzichten over zogeheten "value pockets", dat wil zeggen inzichten waar "potentiële waarde" in zat voor de incassoketen. Accenture beschikte derhalve niet alleen over operationele kennis over het Onderdeel Belastingen, maar ook over interne inzichten van de Belastingdienst over hoe de incassoketen, een van de twee ketens die in de Uitvraag IIV centraal stonden, kon worden verbeterd. Ook dat was derhalve informatie die de Belastingdienst met de andere negen Raamcontractanten had moeten delen om het gelijke speelveld te herstellen.

3.4.18 Daarbij geldt dat de Belastingdienst zich bewust was van het feit dat de positie van Accenture vragen zou kunnen oproepen vanuit het oogpunt van informatievoorsprong. In zijn e-mail aan Betrokkene BD 2 van 8 november 2013 waarin hij hem de laatste versie van de concept Uitvraag IIV stuurt, motiveert Betrokkene BD 3 immers de verlenging van de inschrijftermijn naar veertien werkdagen met een verwijzing naar de "schijn van voorsprong": "*Mocht er schijn van voorsprong zijn dan heeft iedereen een beetje verruiming en doet recht aan aard en omvang van de opdracht volgens* [Betrokkene BD VM]".

De mogelijke sturing van de Minicompetitie ten voordele van Accenture

3.4.19 Tijdens ons onderzoek zijn wij gestuit op elementen die duiden op een voorkeur voor Accenture bij in ieder geval één betrokkene van de Belastingdienst en op sturing van de Minicompetitie richting Accenture.

Betrokkene BD 3

3.4.20 De volgende elementen hebben betrekking op Betrokkene BD 3:

- Betrokkene BD 3 is vanaf 1 januari 2013 afdelingshoofd van de Afdeling BA. In die afdeling werken onder andere Betrokkene Accenture 4 en een andere medewerker van Accenture.
- Betrokkene BD 3 is op 13 t/m 15 maart 2013 mee geweest met het door Accenture georganiseerde bezoek aan de Ierse belastingdienst, dat betrekking had op het gebruik van data & analytics. In zijn e-mail van 1 februari 2014 aan Betrokkene BD 2 waarin hij hem vraagt hoe het programma Broedkamer moet gaan heten licht hij toe dat "*ons plannetje*" toen is ontstaan.
- Op 17 juni 2013 corresponderen Betrokkene BD 3 en Betrokkene BD 2 over de verlenging van bij de Belastingdienst gedetacheerde werknemers van Accenture waarvan de detacheringsovereenkomsten op 1 juli 2013 aflopen. Betrokkene BD 3 wijst er daarbij op dat er op dat moment "*geen uitsluitsel over business case* [zal] *zijn*". Nadat Betrokkene BD 2 oppert de betrokken contracten tot september te verlengen reageert Betrokkene BD 3 dat dat handig lijkt en dat in dat geval aan Betrokkene Accenture 2 moet worden aangegeven dat "*het dan eindigt, of dat er dan een business case loopt, maar dan moet het daar aan dienen.*"
- Op 9 juli 2013 schrijft Betrokkene BD 3 aan een medewerker van de Belastingdienst dat hij de volgende dag zal beginnen met het nadenken over de wijze van aanbesteden van de Broedkamer, door hem aangeduid als de "*business case*".
- Op 14 juli 2013 begint met een vraag van Betrokkene BD VM aan Betrokkene BD 3 de interne discussie bij de Belastingdienst over de vraag of de Opdracht IIV onder de ROK AADIVK kan worden gegund. Die discussie is voor Accenture van belang omdat Accenture wel raamcontractant is bij de ROK AADIVK, maar niet bij de ROK Inhuur Non-ICT en de Opdracht IIV alleen kan winnen als deze onder de ROK AADIVK kan worden gegund.
- Deze interne e-mail van Betrokkene BD VM van 14 juli 2013 stuurt Betrokkene BD 3 dezelfde dag door aan Betrokkene Accenture 2 met als commentaar dat dat "*wel eens een probleempje* [kon] *worden*", waarna zij nog van gedachten wisselen over hoe dat

1880008 00780

probleem kan worden opgelost.

- In een e-mail van 23 juli 2013 aan Betrokkene BD 8 over de financiële afhandeling van een door Accenture uitgevoerde opdracht maakt Betrokkene BD 3 een opmerking over door Accenture gemaakte kosten ad EUR 250.000, gevolgd door de stelling "*Overigens bij een eventuele toekomstige gunning van een groot traject wordt dit in mindering gebracht*".
- Op enig moment daarna valt op initiatief van Betrokkene BD 3 het interne besluit van de Belastingdienst om de Opdracht IIV inderdaad onder de ROK AADIVK te gunnen, waarna Betrokkene BD 3 aan de slag gaat met het opstellen van de concept Uitvraag IIV.
- Op 3 oktober 2013 stuurt Betrokkene BD 3 aan Betrokkene BD 2 een e-mail over dat concept waarin hij onder aangeeft dat "[het] *een zoektocht* [is] *geweest om* [de criteria] *zo af te stellen dat er waarschijnlijk 3 partijen doorkomen (vermoedelijk mckenzie, cap en accenture)*".
- Op 28 oktober 2013 stuurt Betrokkene BD 3 aan een medewerker van de Belastingdienst een e-mail waarin hij opnieuw ingaat op de situatie van de hierboven beschreven bij de Belastingdienst gedetacheerde Accenture-medewerkers. Hij schrijft: "*De contracten van onze Accenture mannen verlopen per 31 oktober. We hadden gehoopt tegen die tijd de RFP* [request for proposal, toevoeging NautaDutilh] *rond te hebben, echter die gaat waarschijnlijk pas 1 december of 1 januari lopen. (...) Mijn voorstel is om ze tot 1 januari te verlengen. Vanzelfsprekend zodra duidelijk is wie de* [Minicompetitie] *heeft gewonnen schuiven we deze werkzaamheden zoveel mogelijk daaronder*").
- Betrokkene BD 3 kalibreert de minimale kwaliteitsniveaus in de Uitvraag IIV in het kader van de "lowest acceptable bid" aldus dat alleen een inschrijving met een extreem hoog kwaliteitsniveau (minimaal 85% voor gunningscriteria 1 en voor 4 en 6 gezamenlijk en 80 voor subcriteria 2,3 en 5 gezamenlijk) door zou kunnen gaan naar de volgende ronde. Daarbij kan een rol hebben gespeeld dat alleen een inschrijver met zeer gedetailleerde voorkennis een dergelijk kwaliteitsniveau zou kunnen bereiken.
- Uit zijn e-mail van 8 november 2013 aan Betrokkene BD 2 waarin hij hem uitlegt waarom de inschrijvingstermijn naar veertien werkdagen zou moeten worden verlengd blijkt dat Betrokkene BD 3 zich destijds bewust was van het feit dat bij Accenture sprake kan zijn van een schijn van voorsprong: "*Mocht er schijn van voorsprong zijn dan heeft iedereen een beetje verruiming en doet recht aan aard en omvang van de opdracht volgens* [Betrokkene BD VM]." Ondanks deze wetenschap stelt hij een uiterst summiere Uitvraag IIV op, zonder daarin de informatie op te nemen die nodig zou zijn om op effectieve wijze in te schrijven en zonder enige zichtbare moeite te doen om de informatievoorsprong van Accenture als zittende aanbieder te compenseren door de voor een gelijk speelveld relevante informatie te verzamelen bij de Belastingdienst zelf en/of bij Accenture en deze op te nemen in de Uitvraag IIV.
- Op 18 november 2013, de dag waarop de Uitvraag IIV wordt verzonden, schrijft een medewerker van de Belastingdienst aan Betrokkene BD 8 en Betrokkene BD 2 dat hij van Betrokkene BD 3 heeft gehoord dat de Belastingdienst een driejarig contract wil afsluiten voor "*ca. EUR 10 miljoen*", hetgeen later de inschrijfsom van Accenture zou worden.
- In reactie op het verzoek van McKinsey van 27 november 2013 aan Betrokkene BD 3

om het inlassen van een verkenningsfase reageert Betrokkene BD 3 bij e-mail van 28 november 2013 meteen naar Betrokkene BD VM dat dat volgens hem een "*typisch geval* [is] *van no can do*".

- In de voorselectie selecteert Betrokkene BD 3 met Betrokkene BD 4 de inschrijvingen van Accenture en van McKinsey als de twee enige inschrijvingen die de meeste kans hebben om in de plenaire beoordeling het minimumniveau te bereiken voor een beoordeling op prijs.
- Op 10 december 2013 stuurt Betrokkene BD 3 een e-mail aan Betrokkene BD 11 (zijnde een lid van de Selectiecommissie) waarin hij voor Betrokkene BD 11 zijn beoordeling van de inschrijvingen van Accenture en McKinsey samenvat, met een sterke voorkeur voor Accenture. Hij gaat daarbij met name in op het hiervoor besproken gunningscriterium 1.6 met betrekking tot medezeggenschap. In dezelfde periode heeft hij ook gesproken met Betrokkene BD 13 (eveneens een lid van de Selectiecommissie). Hij rapporteert over beide contacten in een e-mail van 10 december 2013 aan Betrokkene BD 2, waarin hij de voorkeur van zowel Betrokkene BD 11 als Betrokkene BD 13 voor McKinsey beschrijft en concludeert met de opmerking "*Kortom, nog geen uitgemaakte zaak morgen*".

3.4.21 Bij elkaar genomen vormen deze elementen voor ons voldoende basis om te oordelen dat Betrokkene BD 3 een sterke voorkeur had voor Accenture als winnaar van de Minicompetitie en dat hij de inrichting en de uitvoering van de Minicompetitie heeft gestuurd ten voordele van Accenture. Hierdoor heeft hij ervoor gezorgd dat de Belastingdienst het op hem als aanbestedende dienst rustende gelijkheidsbeginsel heeft geschonden en dat de Aw op dat punt niet is nageleefd. Wij hebben hiervoor geen andere beweegreden kunnen vaststellen dan de vermoedelijke wens om Accenture, die reeds met een aantal ingehuurde werknemers naar tevredenheid had gewerkt aan het hierna nader te beschrijven Project Incassoketen en waarvan een aantal werknemers in de afdeling van Betrokkene BD 3 werkzaam waren, voor de uitvoering van de Opdracht IIV aan boord te houden.

Betrokkene BD 2

3.4.22 Een aantal van de hiervoor opgesomde elementen heeft betrekking op contacten tussen Betrokkene BD 3 en Betrokkene BD 2:

- Betrokkene BD 2 is de leidinggevende van Betrokkene BD 3 als afdelingshoofd van de Afdeling BA, later BI&A.
- Ook Betrokkene BD 2 is op 13 t/m 15 maart 2013 mee geweest met het door Accenture georganiseerde bezoek aan de Ierse Belastingdienst, en Betrokkene BD 3 heeft het in zijn e-mail aan hem van 1 februari 2014 over het feit dat "*ons plannetje*" toen is ontstaan.
- Betrokkene BD 2 is de geadresseerde van de e-mail van Betrokkene BD 3 van 17 juni 2013 waarin Betrokkene BD 3 in reactie op zijn voorstel om de contracten van de bij de Belastingdienst gedetacheerde werknemers van Accenture tot september 2013 te verlengen, reageert met de opmerking dat in dat geval aan Betrokkene Accenture 2 moet worden aangegeven dat "*het dan eindigt, of dat er dan een business case loopt, maar dan moet het daar aan dienen.*"
- Betrokkene BD 2 ontvangt op 18 en 26 augustus en 3 oktober 2013 een eerste, tweede

en derde concept van Betrokkene BD 3 voor de Uitvraag IIV. Bij zijn derde concept van 3 oktober 2013 geeft Betrokkene BD 3 aan dat "[het] *een zoektocht* [is] *geweest om* [de criteria] *zo af te stellen dat er waarschijnlijk 3 partijen doorkomen (vermoedelijk mckenzie, cap en accenture)*".

- Betrokkene BD 2 is de geadresseerde van de e-mail van 8 november 2013 waarin Betrokkene BD 3 aangeeft dat de inschrijvingstermijn naar veertien werkdagen zou moeten worden verlengd om te accommoderen voor een schijn van voorsprong.
- Betrokkene BD 2 is de geadresseerde van de e-mail van Betrokkene BD 3 van 10 december 2013 waarin deze bericht over de gesprekken die hij heeft gehad met leden van de Selectiecommissie Betrokkene BD 11 en Betrokkene BD 13 en over hun voorkeur voor McKinsey.

3.4.23 Uit deze elementen blijkt dat Betrokkene BD 2 kennis heeft kunnen nemen van de voorkeur van Betrokkene BD 3 voor Accenture en van de sturing van Betrokkene BD 2 ten voordele van Accenture. Voor ons is echter niet zichtbaar geweest dat hij in reactie daarop actie heeft ondernomen om in deze situatie in te grijpen, terwijl dat als leidinggevende van Betrokkene BD 3 wel op zijn weg had gelegen. Door dit na te laten heeft ook hij ertoe bijgedragen dat de Belastingdienst het gelijkheidsbeginsel heeft geschonden en de Aw op dit punt niet is nageleefd. Ook bij Betrokkene BD 2 hebben wij hiervoor geen andere beweegreden kunnen vaststellen dan de vermoedelijke wens om Accenture, die naar tevredenheid bij het voortraject van de Opdracht IIV was betrokken, voor deze opdracht aan boord te houden.

Betrokkene BD 1

3.4.24 Betrokkene BD 1 wordt door vrijwel alle geïnterviewden genoemd als één van de drie personen die bij de Belastingdienst naast Betrokkene BD 2 en Betrokkene BD 3 voorvechters waren van het werken met data & analytics en de trekkers waren van het programma Broedkamer. Zijn voor ons waarneembare betrokkenheid bij de inrichting en uitvoering van de Minicompetitie is dat hij: (i) betrokken is geweest bij het besluit om de Opdracht IIV te outsourcen; (ii) tussen 3 oktober 2013 en 22 oktober 2013 een concept Uitvraag IIV heeft ontvangen die hij op 22 oktober heeft geaccordeerd; en (iii) bekend was met de door McKinsey geuite wens om een vooronderzoek in te mogen stellen alsmede de bij McKinsey levende zorgen over het ontbreken van een level playing field. Wij hebben echter geen elementen gevonden op grond waarvan wij kunnen concluderen dat hij een voorkeur had voor Accenture, geprobeerd heeft de Minicompetitie ten voordele van Accenture te sturen of met een dergelijke sturing bekend was en heeft verzuimd in te grijpen.

Betrokkene BD 4

3.4.25 Betrokkene BD 4 is eind november 2013 bij de Belastingdienst aan de slag gegaan om Betrokkene BD 3 te ondersteunen bij het verdere verloop van de Minicompetitie en het opzetten van de Broedkamer. Zijn voor ons waarneembare betrokkenheid bij de uitvoering van de Minicompetitie is dat hij: (i) aanwezig is geweest bij de bilaterale informatiegesprekken van 26 en 27 november 2013; (ii) tussen 4 en 9 december 2013 samen met Betrokkene BD 3 de voorselectie heeft verricht en op 9 december de offertes van Accenture en McKinsey aan de leden van de Selectiecommissie heeft gestuurd; en (iii) aanwezig was bij de vergadering van

1880008 00780

de Selectiecommissie op 11 december 2013. Wij hebben geen elementen gevonden op grond waarvan wij kunnen concluderen dat hij een voorkeur had voor Accenture, geprobeerd heeft de Minicompetitie ten voordele van Accenture te sturen of met een dergelijke sturing bekend was en heeft verzuimd in te grijpen.

De gunning van het Addendum

3.4.26 Het Addendum is op 19 augustus 2015 zonder tweede minicompetitie tot stand gekomen voor een extra bedrag van EUR 5.000.000. Wij hebben geen stuk ontvangen of gevonden waarin het besluit van de Belastingdienst is neergelegd en gemotiveerd om deze opdracht onderhands aan Accenture te gunnen.

3.4.27 Artikel 2.35 Aw bepaalt (kort gezegd en onder andere) dat opdrachten voor diensten onder de volgende voorwaarden kunnen worden uitgebreid met een onderhandse aanvullende opdracht aan de eerste opdrachtnemer:

- de aanvullende diensten kunnen technisch of economisch niet los van de oorspronkelijke overheidsopdracht worden uitgevoerd zonder overwegende bezwaren voor de aanbestedende dienst of zijn strikt noodzakelijk om de oorspronkelijke overheidsopdracht te vervolmaken;
- de aanvullende diensten zijn ten gevolge van een onvoorziene omstandigheid noodzakelijk geworden voor de uitvoering van deze overheidsopdracht; en
- het totale bedrag van de voor de aanvullende diensten gegunde opdracht is niet hoger dan 50 procent van het bedrag van de oorspronkelijke overheidsopdracht.

3.4.28 Naar vaste rechtspraak moeten alle uitzonderingen op de reguliere aanbestedingsplicht als uitzondering op de door de ARI beoogde hoofdregel van concurrentiestelling restrictief worden uitgelegd, waarbij de bewijslast voor het voldaan zijn aan de voor de uitzondering geldende vereisten bij de aanbestedende dienst ligt, die zich op die uitzondering wenst te beroepen.[58] Deze rechtspraak wordt ook in herinnering gebracht in de MvT bij het wetsontwerp Aw.[59]

3.4.29 Betrokkene BD VM en Betrokkene BD Inkoop hebben beiden verklaard dat deze regel voor het Addendum is toegepast. Zij hebben daarbij beiden gewezen op de grens van 50% en uitgelegd dat de NOK IIV moest worden uitgebreid wegens de door de Broedkamer geboekte successen en dat voor die uitbreiding de correcte procedure is gevolgd, namelijk dat Betrokkene BD 3 en Betrokkene BD 2 samen met Betrokkene BD VM een notitie hebben opgesteld waarin is uitgelegd waarom het extra budget van EUR 5 miljoen noodzakelijk was, waarna de vraag aan het management van Betrokkene BD Inkoop is voorgelegd, die daarop zijn akkoord heeft gegeven. Geen van beiden heeft daarbij gewezen op het bestaan van de twee andere vereisten voor toepassing van artikel 2.35 Aw of op omstandigheden, die voor die vereisten van belang zouden zijn. Betrokkene BD VM verwijst in dat kader slechts naar voortschrijdend inzicht: "*Wij kwamen zaken tegen die wij verder wilden uitwerken.*" Volgens Betrokkene BD Inkoop is er in het geval van het Addendum niet echt over de regeling van artikel 2.35 Aw gediscussieerd.

[58] Vaste rechtspraak, zie bijv. HvJ EG 18 mei 1995, *Commissie/Italië*, C-57/94, ECLI:EU:C:1995:150, punt 23; HvJ EG 28 maart 1996, *Commissie/Duitsland*, C-318/94, ECLI:EU:C:1996:149, punt 13; en HvJ EG 10 april 2003, *Commissie/Duitsland*, C-20/01 en C-28/01, ECLI:EU:C:2003:220, punt 58.

[59] *Kamerstukken II*, 2009-2010, 32 440, nr. 3, p. 65.

3.4.30 Naar ons oordeel is niet aan die twee andere vereisten voldaan. Zo de aanvullende diensten niet goed los van de oorspronkelijke opdracht aan Accenture konden worden uitgevoerd, hebben wij geen reden gezien om aan te nemen dat dit het gevolg was van een onvoorziene omstandigheid. Dat sprake was van voortschrijdend inzicht kan naar ons oordeel niet als een onvoorziene omstandigheid worden aangemerkt.

3.4.31 Daarnaast had het in het licht van de grootte van het met het Addendum gemoeide bedrag voor de hand gelegen om een gemotiveerd besluit te nemen over de toepassing van artikel 2.35 Aw en om dat besluit bij het aanbestedingsdossier te bewaren.

Het bestaan van voldoende checks & balances om oneigenlijke beïnvloeding van inkoop- en aanbestedingsprocessen te voorkomen

3.4.32 Zowel Betrokkene BD Inkoop als Betrokkene BD VM beschrijven de aanbestedingspraktijk bij de Belastingdienst als een praktijk waarin de Lijn een bepaalde behoefte formuleert en leidend is in het inkoopproces en waarin Inkoop en Vendor management dat proces faciliteren en inkaderen, met Inkoop als controleur van met name de rechtmatigheid van het proces en Vendor management als controleur van met name de doelmatigheid. Dit beeld van de interactie binnen de driehoek Lijn, Inkoop en Vendor management is ook geschetst in de achtergrondinterviews die wij ter voorbereiding op ons onderzoek hebben gevoerd. Binnen deze driehoek moeten Inkoop en Vendor management derhalve als waarborgen fungeren voor de correctheid van het inkoopproces, in termen van respectievelijk rechtmatigheid en doelmatigheid.

3.4.33 Verder hebben Betrokkene BD VM en Betrokkene BD Inkoop verklaard dat bij aanbestedingen voor de Lijn het vier ogen principe wordt gehanteerd: besluiten in de Lijn met betrekking tot en aanbesteding en contacten in de Lijn met gegadigden moeten altijd door minimaal twee personen worden genomen respectievelijk gevoerd om misbruik en willekeur te voorkomen.

3.4.34 Hiervoor hebben wij geconcludeerd dat de Minicompetitie op een aantal punten onrechtmatig of ondoelmatig is ingericht en verlopen. Daarbij hebben wij met betrekking tot Betrokkene BD 3 geconcludeerd dat bij hem sprake is geweest van een voorkeur voor en sturing ten voordele van Accenture en dat Betrokkene BD 2 hiervan op de hoogte was en niet heeft ingegrepen. Met deze vaststellingen moeten wij ook vaststellen dat de door de Belastingdienst beoogde checks & balances deze onvolkomenheden niet hebben weten te voorkomen.

3.4.35 Met betrekking tot het vier ogen principe hebben wij al geconcludeerd dat die waarborg hier niet naar behoren heeft gewerkt omdat Betrokkene BD 4 pas tijdens de inschrijvingstermijn en alleen als met de materie betrekkelijk onbekende ondersteuner van Betrokkene BD 3 aan de slag is gegaan.

- Bij het besluit om de Opdracht IIV onder de ROK AADIVK te gunnen en bij opstellen van de Uitvraag IIV en de daarbij horende (sub)gunningscriteria was naast Betrokkene BD 3 in de Lijn derhalve geen tweede paar ogen betrokken.
- Tijdens de voorselectie en het verdere proces kon Betrokkene BD 4 wat kennis en senioriteit betreft naast Betrokkene BD 3 niet zijn volwaardige rol van tweede paar

ogen vervullen.

3.4.36 Met betrekking tot Betrokkene BD Inkoop en Betrokkene BD VM geldt dat de voorkeur van Betrokkene BD 3 voor Accenture voor hun niet zichtbaar is geweest: zij waren onkundig van de e-mails van Betrokkene BD 3 aan Betrokkene BD 2 en Betrokkene Accenture 2 waaruit die voorkeur blijkt. Een deel van de door ons gesignaleerde onrechtmatigheden zou voor hun echter waarneembaar moeten zijn geweest en zou voor hun aanleiding moeten zijn tot bijsturing:

- de onbepaaldheid van de Opdracht IIV in de Uitvraag IIV;
- het ontbreken van de informatie in de Uitvraag IIV die benodigd was om op nuttige wijze te kunnen inschrijven;
- het opnemen van een geschiktheidseis met betrekking tot referentieprojecten daar waar in de Uitvraag IIV slechts gunningscriteria hadden mogen worden gehanteerd;
- het formuleren van een gunningscriterium dat onduidelijk was en dat afweek van de in het BD AADIVK beschreven "lowest acceptable bid"-methode;
- het in het kader van die methode vaststellen van zeer hoge en de prijsconcurrentie sterk beperkende of uitschakelende minimale kwaliteitsniveaus;
- het hanteren van een onevenredig korte inschrijvingstermijn;
- het niet hanteren van een NvI-procedure;
- het hanteren van niet vooraf kenbaar gemaakte sub-gunningscriteria;
- het hanteren van onvoldoende waarborgen voor het vermijden van willekeur bij de beoordeling van subjectieve kwaliteitscriteria; en
- het onvoldoende compenseren van de informatievoorsprong van Accenture als zittende aanbieder.

3.4.37 Wij merken daarbij op dat een aantal van deze punten niet zijn gelegen in ad hoc handelen van Betrokkene BD Inkoop en/of Betrokkene BD VM, maar terug te voeren zijn tot het ontbreken van een uniform kader voor de inrichting van minicompetities en tot standaardpraktijken van de Belastingdienst bij die minicompetities.

3.5 Onderzoeksvraag 1
Zijn bij de aanbestedings- en inkoopprocedure c.q. de Aanbesteding de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en interne voorschriften en procedures gevolgd?

De aanbesteding van de ROK AADIVK

3.5.1 De aanbesteding van de ROK AADIVK is als zodanig geen onderwerp van ons onderzoek, waardoor wij die aanbesteding alleen hebben onderzocht voor zover zij relevant is voor de inrichting van de Minicompetitie. Wij hebben dan ook geen kennis genomen van de ten tijde van deze aanbesteding gewisselde e-mailcorrespondentie en hebben evenmin gesproken met degenen die bij deze Minicompetitie betrokken zijn geweest. Wij hebben de aanbesteding van de ROK AADIVK om die reden slechts marginaal bestudeerd en kunnen toetsen. Binnen dit (zeer) beperkte kader hebben wij geen aanwijzingen dat bij de aanbesteding van de ROK AADIVK de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en/of interne voorschriften en procedures niet zijn gevolgd.

3.5.2 Wel noteren wij in het kader van die aanbesteding de volgende aandachtspunten vanuit een oogpunt van doelmatigheid:

- het ontbreken van een mogelijkheid voor de Belastingdienst om onder de reikwijdte van de ROK AADIVK vallende opdrachten in bepaalde gevallen buiten de ROK AADIVK om te gunnen;
- het ontbreken van een heldere definitie van de reikwijdte van de ROK AADIVK, liefst in de ROK AADIVK zelf; en
- het in een raamovereenkomst zonder uitwijkingsmogelijkheid opnemen van een sterk beperkende "lowest acceptable bid"-guningsmethode.

3.5.3 Ten slotte hebben wij vastgesteld dat wij geen schriftelijk spoor hebben ontvangen of gevonden van de verlenging van de ROK AADIVK door de Belastingdienst, hetgeen ongewenst is vanuit een oogpunt van zorgvuldig contractbeheer.

De Minicompetitie

3.5.4 Met betrekking tot de Minicompetitie hebben wij hiervoor de volgende elementen vastgesteld waarbij de Aw niet is nageleefd:

- de onbepaaldheid van de Opdracht IIV in de Uitvraag IIV;
- het ontbreken van die informatie in de Uitvraag IIV die benodigd was om op nuttige wijze te kunnen inschrijven;
- het opnemen van een geschiktheidseis met betrekking tot referentieprojecten daar waar in de Uitvraag IIV slechts gunningscriteria hadden mogen worden gehanteerd;
- het formuleren van een gunningscriterium dat onduidelijk was en dat afweek van de in het BD AADIVK beschreven "lowest acceptable bid"-methode;
- het hanteren van een onevenredig korte inschrijvingstermijn;
- het niet hanteren van een NvI-procedure;
- het hanteren van niet vooraf kenbaar gemaakte sub-gunningscriteria;
- het hanteren van onvoldoende waarborgen voor het vermijden van willekeur bij de beoordeling van subjectieve kwaliteitscriteria; en
- het onvoldoende compenseren van de informatievoorsprong van Accenture als zittende aanbieder.

3.5.5 Daarnaast hebben wij hiervoor in punten 3.4.20 en 3.4.21 bij Betrokkene BD 3 een voorkeur voor en sturing ten voordele van Accenture vastgesteld en hiervoor in punten 3.4.22 en 3.4.23 bij Betrokkene BD 2 het kennis nemen van die sturing zonder in te grijpen. In beide gevallen hebben Betrokkene BD 2 respectievelijk Betrokkene BD 3 ertoe bijgedragen dat de Belastingdienst het op hem als aanbestedende dienst rustende gelijkheidsbeginsel heeft geschonden.

3.6 Onderzoeksvraag 2

Is het aanbestedings- en inkoopproces c.q. de Aanbesteding ordelijk en controleerbaar ingericht en rechtmatig verlopen? Zijn alle partijen bij de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën in voldoende mate bij de aanbestedings- en inkoopprocedure c.q. de Aanbesteding betrokken geweest en hebben zij hun rol naar behoren ingevuld of kunnen invullen?

Subvraag 1 - Ordelijkheid, controleerbaarheid en rechtmatigheid van de Minicompetitie

Ordelijk en rechtmatig

3.6.1 Voor de onderdelen "ordelijk" en "rechtmatig" verwijzen wij naar het antwoord op vraag 1.

3.6.2 Daarnaast wijzen wij op de hiervoor in punt 3.5.2 in verband met de ROK AADIVK genoemde aandachtspunten, die een ordelijke en doelmatige Minicompetitie hebben bemoeilijkt.

Ordelijk en controleerbaar

3.6.3 Met betrekking tot de onderdelen "ordelijk" en "controleerbaar" wijzen wij daarnaast op het ontbreken van interne richtsnoeren die, naast de reeds bestaande richtsnoeren voor contacten tussen de Belastingdienst en gegadigden tijdens de inschrijvingsperiode:

(i) nader invulling geven aan het eerbiedigen van de beginselen van gelijke behandeling, objectiviteit, evenredigheid en transparantie bij het inrichten en doorvoeren van minicompetities onder een raamovereenkomst; en

(ii) het beleid van de Belastingdienst inkaderen met betrekking tot het omgaan met informatievoorsprong en mogelijke belangenverstrengeling ingeval een onderneming die betrokken is geweest bij het voortraject van een aanbesteding of minicompetitie aan die aanbesteding of minicompetitie wenst deel te nemen als gegadigde.

Subvraag 2 - Betrokkenheid relevante partijen

De Lijn

3.6.4 Binnen de Lijn zijn Betrokkene BD 4, Betrokkene BD 3, Betrokkene BD 2 en Betrokkene BD 1 naar ons oordeel voldoende, ieder volgens zijn managementniveau, betrokken geweest bij het gunningstraject van de Opdracht IIV.

3.6.5 Bij Betrokkene BD 3 en Betrokkene BD 2 hebben wij geconcludeerd dat zij hun rol niet naar behoren hebben ingevuld omdat Betrokkene BD 3 een voorkeur had voor Accenture en de procedure ten voordele van Accenture heeft gestuurd terwijl dat voor Betrokkene BD 2 zichtbaar is geweest zonder dat hij daarbij als leidinggevende van Betrokkene BD 3 heeft ingegrepen.

3.6.6 Betrokkene BD 1 heeft zijn rol, voor zover die voor ons zichtbaar is geweest, naar behoren ingevuld.

1880008 00780

3.6.7 Betrokkene BD 4 is pas tijdens de inschrijvingstermijn aan de slag gegaan bij de Belastingdienst en bij de Minicompetitie betrokken geraakt. Hij heeft vanaf dat moment zijn rol, voor zover die voor ons zichtbaar is geweest, naar behoren ingevuld bij het verrichten van de voorselectie en het begeleiden van de eindselectie door de Selectiecommissie.

3.6.8 In de periode tussen de eerste gedachtevorming over de gunning van de Opdracht IIV in juli 2013 en het aantreden van Betrokkene BD 4 eind november 2013 heeft het in de Lijn echter ontbroken aan een tweede paar ogen naast Betrokkene BD 3. In die periode is besloten om de Opdracht IIV onder de ROK AADIVK te gunnen en heeft Betrokkene BD 3 de Uitvraag IIV en de daarbij horende (sub)gunningscriteria opgesteld.

De afdelingen Inkoop en Vendor management

3.6.9 Betrokkene BD Inkoop en Betrokkene BD VM zijn naar ons oordeel voldoende betrokken geweest bij het gunningsproces Zij hebben hun rol naar ons oordeel niet geheel naar behoren ingevuld omdat zij niet hebben voorkomen dat zich in dat proces de hiervoor in punt 3.4.36 gesignaleerde onrechtmatigheden hebben voorgedaan.

De Selectiecommissie

3.6.10 Op de rol van Betrokkene BD 2 en Betrokkene BD 3, die respectievelijk voorzitter en lid waren van de Selectiecommissie, zijn wij hiervoor ingegaan. Met betrekking tot de overige leden geldt het volgende.

3.6.11 Deze leden, die vrijwel allen seniormanagementfuncties bekleedden, hebben naar ons oordeel tussen het ontvangen van de offertes van Accenture en McKinsey op maandag 9 december 2013 om 12:21 uur en de vergadering van de Selectiecommissie op woensdag 11 december 2013 om 09:30 uur onvoldoende tijd gekregen om deze offertes tot in detail zorgvuldig te bestuderen, zonder dat sprake was van een concreet belang om die fase slechts anderhalve werkdag te laten duren. Hierdoor zijn wij van oordeel dat zij onvoldoende bij de procedure zijn betrokken.

3.6.12 Dat de leden van de Selectiecommissie slechts de twee door Betrokkene BD 3 en Betrokkene BD 4 als beste beoordeelde inschrijvingen ter beoordeling hebben ontvangen betekent naar ons oordeel niet dat zij om die reden onvoldoende bij de procedure zijn betrokken. De noodzaak om enerzijds brede betrokkenheid op seniorniveau te bewerkstelligen en anderzijds het tijdsbeslag voor dat seniorniveau te beperken rechtvaardigde naar ons oordeel de gekozen getrapte benadering, die ook adequaat zou zijn geweest als de voorselectie door twee personen zou zijn verricht die beiden als een op dat moment volwaardige paar ogen hadden kunnen worden beschouwd.

3.6.13 Tegelijk hebben wij vastgesteld dat alle geïnterviewde leden van de Selectiecommissie zich goed van hun taak hebben willen kwijten en met een voldoende kritische blik naar de inschrijvingen hebben gekeken. Daardoor oordelen wij dat zij, binnen de hun gegeven tijd, hun rol naar behoren goed hebben ingevuld.

3.7 Onderzoeksvraag 3

Is er bij de Aanbesteding sprake geweest van een level playing field, dan wel verstoring daarvan?

3.7.1 Wij verwijzen hiervoor naar onze beoordeling over dat onderwerp onder para. 3.4 hiervoor. Kort gezegd zijn wij van oordeel dat Accenture als zittende aanbieder in het kader van de Minicompetitie over een informatievoorsprong beschikte en dat de Belastingdienst onvoldoende heeft gedaan om deze voorsprong te compenseren door de voor een nuttige inschrijving benodigde informatie bij Accenture en zichzelf op te halen en aan alle gegadigden te verstrekken. Daarmee zijn wij van oordeel dat het voor een aanbesteding of minicompetitie noodzakelijke level playing field tussen de gegadigden is verstoord.

3.8 Onderzoeksvraag 4

Beschikte Accenture over op de aan te besteden opdracht betrekking hebbende informatie of documenten, anders dan die aan alle gegadigden was/waren verstrekt, en welke informatie en/of documenten was/waren verkregen via personen van de Belastingdienst, via personen die te werk waren gesteld bij de Belastingdienst, dan wel via andere bronnen? Als de informatie uit andere bronnen afkomstig is, wat was de relatie tussen deze bronnen en personen binnen de Belastingdienst?

3.8.1 Wij verwijzen hiervoor naar onze beoordeling over dat onderwerp onder para. 3.4 hiervoor. Kort gezegd zijn wij van oordeel dat Accenture beschikte over op de aan te besteden opdracht betrekking hebbende informatie die afkomstig was van bij de Belastingdienst werkzame Accenture-medewerkers en die niet aan de andere gegadigden is verstrekt. Deels heeft deze informatie betrekking op de rol van Accenture in de Concentratiebeweging en in het MLTP project en deels heeft zij betrekking op de rol van Accenture in het project Incassoketen, dat door betrokkenen is aangemerkt als voorloper van de Broedkamer. Met betrekking tot dat laatste heeft Betrokkene Accenture 4 informatie over zogeheten "value pockets" in de Incassoketen voorafgaand aan de Minicompetitie gedeeld met zijn werkgever Accenture.

3.8.2 Wij hebben geen sporen ontvangen of gevonden van informatie waar Accenture over is komen te beschikken uit andere bronnen dan personen van de Belastingdienst of Accenture-werknemers die bij de Belastingdienst te werk waren gesteld.

3.9 Onderzoeksvraag 5

Is er bij het aanbestedings- en inkoopproces c.q. de Aanbesteding sprake geweest van (de schijn van) belangenverstrengeling dan wel verwijtbaar handelen van een of meer personen:

a) Welke contacten waren er voorafgaand of ten tijde van de Aanbesteding tussen medewerkers van de Belastingdienst en medewerkers van Accenture?

b) Waren er nevenfuncties van medewerkers van de Belastingdienst bij bedrijven die bij deze aanbesteding betrokken zijn geweest en zo ja, zijn deze gemeld door medewerkers van de Belastingdienst?

c) In hoeverre hebben medewerkers van de Belastingdienst deelgenomen aan evenementen, seminars etc. die (mede) georganiseerd zijn door Accenture?

Algemeen

3.9.1 De subvragen a) t/m c) worden hierna achtereenvolgend behandeld in de punten 3.9.2 t/m 3.9.29. In de punten 3.9.30 e.v. worden de bevindingen uit deze punten getoetst aan het relevante normenkader. Wij bespreken deze bevindingen eerst in aanbestedingsrechtelijk kader en vervolgens in integriteitskader.

Beantwoording subvragen

Subvraag a): Welke contacten waren er voorafgaand of ten tijde van de Aanbesteding tussen medewerkers van de Belastingdienst en medewerkers van Accenture?

3.9.2 Zoals reeds toegelicht waren in de jaren vóór de (in de vorm van de Minicompetitie gegoten) aanbesteding reeds diverse consultants van Accenture bij de Belastingdienst op locatie werkzaam in projecten die betekenis hadden voor wat daarna de Broedkamer zou worden. Voorbeelden hiervan zijn (i) het project Incassoketen, dat in december 2011 van start is gegaan, (ii) het project Midden- en lange termijn planning, dat ook in 2011 is aangevangen en (iii) de Concentratiebeweging (kort gezegd de sluiting van een groot aantal regiokantoren van de Belastingdienst), die vanaf begin 2013 is uitgevoerd. Met name de Incassoketen wordt beschouwd als de voorloper van de Broedkamer. Voor een deel waren de betrokken medewerkers van Accenture ingehuurd door middel van een specifieke opdracht en voor een deel via een zogeheten inhuurbroker. Uit de aard van die opdrachten volgt dat daarbij voorafgaand aan de Minicompetitie op dagelijkse basis contacten hebben plaatsgevonden tussen medewerkers van de Belastingdienst enerzijds en medewerkers van Accenture anderzijds.

3.9.3 Accenture is niet de enige van de inschrijvende partijen die in de periode vóór de Minicompetitie al opdrachten uitvoerde voor de Belastingdienst. Ook Capgemini en McKinsey bijvoorbeeld, hebben voorafgaand aan de Minicompetitie diverse projecten voor de Belastingdienst uitgevoerd.

3.9.4 Van 13 tot en met 15 maart 2013 heeft zoals eerder aangegeven een werkbezoek plaatsgevonden aan de Ierse belastingdienst, dat door Accenture is georganiseerd. Namens Accenture waren hierbij aanwezig Betrokkene Accenture 3 en Betrokkene BD 2, namens de Belastingdienst in elk geval Betrokkene BD 2, Betrokkene BD 3 en een medewerker van PFC. Dit werkbezoek is vermeld in het Agendaoverzicht en meerdere betrokkenen hebben bevestigd dat dit werkbezoek heeft plaatsgevonden.

3.9.5 Uit het Agendaoverzicht blijkt verder dat er in elk geval zes afspraken zijn gepland in de periode maart 2013 - 16 januari 2014 tussen Betrokkene BD 2 en Betrokkene Accenture 3, Betrokkene Accenture 2 en/of Betrokkene Accenture 5.

3.9.6 Uit het Agendaoverzicht blijkt ook dat er in elk geval 10 afspraken zijn gepland in de periode januari 2013 - 16 januari 2014 tussen Betrokkene BD 3 en Accenture, en dan met name met Betrokkene Accenture 2.

3.9.7 Wij hebben verder vastgesteld dat omstreeks juli 2013 een bespreking heeft plaatsgevonden

tussen Betrokkene BD VM, Betrokkene BD 3 en Betrokkene Accenture 2. Dit blijkt uit een e-mail van 4 juli 2013 waarin Betrokkene Accenture 2 aan Betrokkene BD VM voorstelt om een afspraak te plannen om te spreken over de status van "contracten". Betrokkene BD VM heeft verklaard dat een afspraak met Betrokkene Accenture 2 heeft plaatsgevonden en dat dit betrekking had op de inhuurcontracten die Accenture had afgesloten met de hiervoor genoemde inhuurbroker.

3.9.8 In juli 2013 heeft zich binnen de Belastingdienst de hiervoor onder 2.7 van hoofdstuk III beschreven discussie afgespeeld over de vraag of de Opdracht IIV wel of niet onder de ROK AADIVK zou kunnen worden gegund, waarbij Betrokkene BD 3 een e-mail over deze discussie op 14 juli 2013 met zijn commentaar heeft doorgestuurd aan Betrokkene Accenture 2 op 14 juli 2013, met de opmerking: "*Dit kon wel eens een probleempje worden*". Betrokkene Accenture 2 heeft daarop gereageerd met de tekst: "*In that case hebben we inderdaad een probleempje en zullen we toch naar plan b moeten...* ".

3.9.9 Op 22 oktober 2013 is een agenda uitnodiging verstuurd door de management secretaresse van Betrokkene BD 1 aan Betrokkene BD 2, Betrokkene BD 3 en Betrokkene Accenture 5 voor een diner in Den Haag op 26 november 2013. Over het diner op 26 november 2013 heeft één betrokkene verklaard niet zeker te zijn of het betreffende diner heeft plaatsgevonden. Een andere betrokkene heeft verklaard dat Betrokkene Accenture 5 betrokken was bij een ander project dan waar de Minicompetitie over ging. Betrokkene Accenture 5 heeft zelf verklaard nooit betrokken te zijn geweest bij de Broedkamer. Wij merken wel op dat Betrokkene Accenture 5 in de later door Accenture uitgebrachte offerte wordt genoemd als onderdeel van het team van Accenture.

3.9.10 Tot slot is uit het onderzoek gebleken dat Betrokkene BD 1 betrokken is geweest als juryvoorzitter bij de Accenture Innovation Awards in de periode september tot en met november 2013. In het kader van dit jurylidmaatschap heeft Betrokkene BD 1 meerdere contactmomenten met Accenture gehad, waaronder een bijeenkomst (inclusief diner) ter voorbereiding op dit evenement op 12 september 2013 en het juryevent op 8 november 2013. Volgens Betrokkene BD 1 bestonden de betreffende bijeenkomsten van de jury uit 20-30 juryleden en heeft er geen contact plaatsgevonden met Accenture over andere zaken dan deze jury.

Subvraag b): Waren er nevenfuncties van medewerkers van de Belastingdienst bij bedrijven die bij deze aanbesteding betrokken zijn geweest en zo ja, zijn deze gemeld door medewerkers van de Belastingdienst?

3.9.11 Wij hebben van het Ministerie van Financiën een overzicht ontvangen van de gemelde nevenfuncties van de bij de Minicompetitie betrokken medewerkers.

3.9.12 Meldingen van nevenwerkzaamheden worden vastgelegd in het personeelsadministratiesysteem genaamd "**P-Direkt**". P-Direkt is een overheidssysteem dat personeelsdossiers van de bij het Rijk aangestelde ambtenaren ("**Rijksambtenaren**") beheert, betalingen aan Rijksambtenaren uitvoert en Rijksambtenaren ondersteunt bij het regelen van hun personeelszaken. Ambtenaren van de Belastingdienst dienen nevenwerkzaamheden via

het P-Direkt systeem te melden.

3.9.13 Uit het ontvangen overzicht blijkt dat het P-Direkt systeem geen meldingen bevat van nevenwerkzaamheden voor/bij de bedrijven die bij de Minicompetitie betrokken zijn geweest. Tijdens de interviews hebben de geïnterviewden zonder uitzondering aangegeven geen nevenwerkzaamheden te hebben verricht voor de bedrijven die bij de Minicompetitie betrokken zijn geweest.

3.9.14 Wij hebben vastgesteld dat Betrokkene BD 1 in 2013 en 2014 als juryvoorzitter en jurylid betrokken was bij de Accenture Innovation Awards. Betrokkene BD 1 bevestigde dit tijdens zijn interview. Voor zover wij hebben kunnen nagaan, stond daar geen beloning tegenover. Betrokkene BD 1 heeft desgevraagd over zijn voorzitterschap in 2013 verklaard dat hij zijn deelname met het MT van de Belastingdienst heeft besproken. Wij hebben geen stukken ontvangen of aangetroffen waaruit dit blijkt. Wij hebben dit overigens niet nader geverifieerd.

3.9.15 Uit onze e-mail review blijkt dat Betrokkene BD 1 meerdere contactmomenten heeft gehad met Accenture in het kader van de Accenture Innovation Awards. De voorbereiding van het jurylidmaatschap in 2013 bestond uit twee jurybijeenkomsten. Deze jurybijeenkomsten hebben plaatsgevonden op 12 september en op 3 oktober van dat jaar. Betrokkene BD 1 was in ieder geval aanwezig bij de bijeenkomst op 12 september 2013. Met betrekking tot de jurymeeting op 3 oktober 2013 troffen wij een agenda invite aan van Betrokkene BD 1 met als onderwerp "*afgemeld 2de Jurymeeting: Jury innovation Awards*". Het jury event zelf vond op 8 november 2013 plaats. De bijeenkomsten in 2014 hebben plaatsgevonden op 19 juni, 7 oktober en 8 november 2014 te Amsterdam. Met betrekking tot de bijeenkomst op 19 juni 2014 troffen wij een agenda-invite van Betrokkene BD 1 met als onderwerp "*afgemeld Jury sessies Innovation Awards*" en de toelichting "*Afgemeld op donderdag 8 mei*".

3.9.16 Wij hebben laten verifiëren of Betrokkene BD 1 deze nevenwerkzaamheden in het P-Direkt systeem heeft gemeld. Dit is niet het geval. Volgens Betrokkene BD 1 valt "onbetaald juryvoorzitterschap" niet onder het begrip "nevenfunctie". Dergelijke rollen zouden volgens Betrokkene BD 1 door niemand in P-Direkt zijn vastgelegd. Zie hierover meer onder 3.9.50 e.v. hierna.

Subvraag c): In hoeverre hebben medewerkers van de Belastingdienst deelgenomen aan evenementen, seminars etc. die (mede) georganiseerd zijn door Accenture?

3.9.17 Zoals hiervoor bij subvraag b) is weergegeven, is uit het onderzoek gebleken dat Betrokkene BD 1 betrokken was als juryvoorzitter bij de Accenture Innovation Awards in de periode september-november 2013. In het kader van dit jurylidmaatschap heeft Betrokkene BD 1 meerdere contactmomenten met Accenture gehad, waaronder in elk geval een bijeenkomst (inclusief diner) ter voorbereiding op dit evenement op 12 september 2013 en het jury event op 8 november 2013. Volgens Betrokkene BD 1 bestonden de betreffende bijeenkomsten van de jury uit 20-30 juryleden en heeft er geen contact plaatsgevonden met Accenture over andere zaken dan deze jury.

3.9.18 Daarnaast heeft Betrokkene BD 1 uitnodigingen ontvangen van Betrokkene Accenture 3 voor

1880008 00780

verschillende hockeytoernooien. Op 25 maart 2013 heeft Betrokkene BD 1 een uitnodiging ontvangen voor een arrangement voor VIP-tickets voor een als "KO16" aangeduid hockeytoernooi in het kader van de Euro Hockey League van vrijdag 29 maart 2013 t/m maandag 1 april 2013. Betrokkene BD 1 heeft daarop dezelfde dag geantwoord:

> "*Zit in China tot en met zondag* [niet leesbare emoticons, NautaDutilh] *maar kaartjes voor maandag evt wel leuk.*"

3.9.19 Zowel Betrokkene BD 1 als Betrokkene Accenture 3 hebben verklaard dat Betrokkene BD 1 niet op de uitnodiging is ingegaan. Wij hebben geen aanleiding te veronderstellen dat dit anders is.

3.9.20 Op 19 april 2013 heeft Betrokkene Accenture 3 aan Betrokkene BD 1 een uitnodiging voor kaarten gestuurd voor een als Final Four aangeduid hockeytoernooi in het kader van de Euro Hockey League dat op 18 en 19 mei 2013 zou worden gehouden in Bloemendaal. Ook ten aanzien van deze uitnodiging hebben zowel Betrokkene Accenture 3 als Betrokkene BD 1 verklaard dat geen gebruik is gemaakt van de uitnodiging. Wij hebben geen aanleiding te veronderstellen dat dit anders is.

3.9.21 Uit het Agendaoverzicht blijkt dat medewerkers van de Belastingdienst en Accenture aanwezig zijn geweest bij het WK hockey 2014 (inclusief diner) dat plaatsvond op 10 juni 2014 te Den Haag. Volgens het Agendaoverzicht waren Betrokkene BD 1, Betrokkene BD 3 en Betrokkene BD 2 en Betrokkene Accenture 1, Betrokkene Accenture 3 en Betrokkene Accenture 2 aanwezig. Op het Agendaoverzicht is bij dit evenement het volgende toegevoegd: "*kaartjes door Bel.dienst betaald, op naam van* [Betrokkene BD 2]" respectievelijk "*kaartjes door Accenture betaald, op naam van* [Betrokkene Accenture 1]". Dit evenement is teruggevonden bij onze e-mailreview. Uit een e-mail van 22 april 2014 van Betrokkene Accenture 1 aan Betrokkene BD 1, Betrokkene BD 3, Betrokkene BD 2, Betrokkene Accenture 3 en Betrokkene Accenture 2 blijkt ook dat ieder zijn eigen kaartje zou betalen, zodat geen sprake zou zijn van giften. Betrokkene BD 1 heeft de uitnodiging op de dag van ontvangst gemeld per handgeschreven brief aan de vertrouwenspersoon van het Ministerie van Financiën/de Belastingdienst:

> "*Hierbij informeer ik je dat ik tijdens WK Hockey 2014 niet in zal gaan op een uitnodiging die ik ontvangen heb van de firma Accenture om hun gast te zijn.*
> *Ik ga privé wel kijken met een aantal collega's, waaronder* [Betrokkene BD 3] *en* [Betrokkene BD 2]. *Wij zullen kaartjes zelf kopen.*
> *Een van de medewerkers van Accenture is* [Betrokkene Accenture 1]. [Betrokkene Accenture 1] *heeft aangeven ook aanwezig te zijn ter plekke, en ik verwacht dan ook wel dat wij* [Betrokkene Accenture 1] *daar zullen tegenkomen.*
> *Ik vertrouw erop je hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.*"

3.9.22 Met een ander handschrift is het volgende onder aan de handgeschreven brief toegevoegd:

> "*Akkoord,* [Naam medewerker BD] *in dossier* [Betrokkene BD 1]."

3.9.23 Volgens Betrokkene BD 2 en Betrokkene BD 1 zijn de kaarten daadwerkelijk zelf betaald

(door Betrokkene BD 2). Bij e-mail van 29 september 2017 heeft Betrokkene BD 2 ons een kopie van een afschrift van zijn bankrekening verschaft, waarop is te zien dat er op 3 juni 2014 een bedrag van EUR 220 door Betrokkene BD 2 is betaald op tegenrekening 311306012, dit bankrekeningnummer behoort toe aan de Koninklijke Nederlandse Hockey Bond (KNHB).

Beantwoording onderzoeksvraag 5: Is er bij het aanbestedings- en inkoopproces c.q. de Aanbesteding sprake geweest van (de schijn van) belangenverstrengeling dan wel verwijtbaar handelen van een of meer personen?

3.9.24 In het voorgaande zijn de subvragen behorende bij onderzoeksvraag 5 beantwoord. Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 5 kan een onderscheid worden gemaakt tussen (toetsing aan) externe aanbestedingsrechtelijke normen en rechtspraak enerzijds en interne regels anderzijds.

Aanbestedingsrechtelijke beoordeling

3.9.25 Voor de vraag of bij de Minicompetitie sprake is geweest van belangenverstrengeling in de zin van de aanbestedingsrechtelijke rechtspraak over de voorafgaande betrokkenheid van een inschrijver bij het inrichten van een aanbesteding verwijzen wij naar de beantwoording van de vragen 1 t/m 4. Accenture was op de hoogte van het feit dat Betrokkene BD 3 er in ieder geval voor wilde zorgen dat Accenture voor de Opdracht IIV in aanmerking zou kunnen komen. Dit blijkt uit de e-mail van Betrokkene BD 3 aan Betrokkene Accenture 2 van 14 juli 2013 waarin hij Betrokkene Accenture 2 op de hoogte brengt van de interne vraag of de Opdracht IIV onder de ROK AADIVK kan worden gegund en die vraag als een "probleempje" aanduidt en de reactie daarop van Betrokkene Accenture 2: "*In that case hebben we inderdaad een probleempje en zullen we toch naar plan b moeten...* ". Dit wekt de indruk dat hier sturing heeft plaatsgevonden, als gevolg waarvan in elk geval de schijn van belangenverstrengeling is ontstaan.

3.9.26 Wij hebben geen sporen gevonden van belangenverstrengeling in de zin van het arrest *Fabricom*, dat wil zeggen van een situatie waarin Accenture rechtstreeks heeft meegewerkt aan het opstellen van de Uitvraag IIV of aan de beoordeling van de inschrijvingen en zichzelf daarbij heeft voorgetrokken of had kunnen voortrekken.

Integriteitsbeoordeling

3.9.27 In het onderstaande bespreken wij de belangenverstrengeling in de zin van de 'Business Etiquette - Gedragsregels voor leveranciers' (de "**Business Etiquette**"), het 'Informatieprotocol Inkoopprojecten' (het "**Informatieprotocol**"), de 'Personele Uitvoeringsbepalingen Belastingdienst' (de "**PUB 2013**") en de gedragscode 'Een integere Belastingdienst' (de "**Gedragscode 2013**").[60] De relevante passages uit deze interne regels zijn opgenomen in Annex 2.

[60] Voor de relevante bepalingen van genoemde wet- en regelgeving verwijzen wij naar Annex II.

- *Contacten voorafgaand aan de Minicompetitie*

3.9.28 In de Business Etiquette zijn regels opgenomen over contacten met leveranciers. In artikel 1.4 van hoofdstuk 1 van de Business Etiquette, met als opschrift "Aanbestedingsprocedure", is bepaald dat vanaf het moment dat het projectteam is gevormd (de verkenningsfase), er een absolute 'radiostilte' geldt voor zowel de medewerkers van de Belastingdienst als de leverancier. Tevens bepaalt dit artikel dat enkel nog met Inkoop (het projectteam) mag worden gecommuniceerd over de aanbesteding.

3.9.29 Ten aanzien van de verkenningsfase is in artikel 1.2 van de Business Etiquette bepaald dat in de verkenningsfase informatie wordt verzameld over de aard en omvang van een aanbesteding. Als tijdens de verkenningsfase wordt besloten om een aanbesteding op te starten, dan wordt er een projectteam geformeerd, dat de aanbesteding tot aan de nazorgfase zal leiden. Het einde van de verkenningsfase wordt gemarkeerd door het opleveren van een beschrijvend document (het bestek), op basis waarvan inschrijvende partijen hun offerte kunnen schrijven.

3.9.30 Uit interne e-mails van de Belastingdienst blijkt dat op 9 juli 2013 in elk geval al intern werd gesproken over een 'business case'. Hieruit leiden wij af dat intern de discussie werd gevoerd over het budgettair en aanbestedingsrechtelijk onderbrengen van wat later de Broedkamer zou gaan heten. Voor de beoordeling van de contactmomenten gaan wij dan ook ervan uit, dat in elk geval vanaf 9 juli 2013 sprake is geweest van een "verkenningsfase", zodat artikel 1.4 van de Business Etiquette vanaf dat moment van toepassing was voor zowel medewerkers van de Belastingdienst als leveranciers, waaronder Accenture.

- *Afspraken in Agendaoverzicht*

3.9.31 Uit het Agendaoverzicht volgt dat tussen 1 januari 2013 en 9 juli 2013 in elk geval een werkbezoek heeft plaatsgevonden met Accenture aan de Ierse belastingdienst (maart 2013) en dat een aantal agenda-afspraken is gemaakt tussen Betrokkene BD 2 en/of Betrokkene BD 3 en medewerkers van Accenture.

3.9.32 Het is niet zeker of deze agenda-afspraken daadwerkelijk hebben plaatsgevonden en, voor zover deze hebben plaatsgevonden, wat de inhoud van de betreffende contacten is geweest. Wij constateren dat een aantal genodigden van de Belastingdienst en Accenture later ook betrokken was bij de (voorbereiding van de) Minicompetitie. Omdat wij niet hebben kunnen vaststellen of voor 9 juli 2013 al sprake was van een "verkenningsfase" en evenmin, voor zover de agenda-afspraken daadwerkelijk hebben plaatsgevonden, dat is gesproken over de Minicompetitie, achten wij deze afspraken niet in strijd met artikel 1.4 van de Business Etiquette.

3.9.33 Ten aanzien van het werkbezoek aan de Ierse belastingdienst is uit het onderzoek gebleken dat het bezoek van belang is geweest voor de ontwikkeling van de Broedkamer. Nu de Business Etiquette bedrijfsbezoeken in beginsel niet verbiedt en het bezoek plaatsvond vóór 9 juli 2013, achten wij dit bezoek evenmin in strijd met artikel 1.4 van de Business Etiquette.

- *Uitnodigingen voor Hockeywedstrijden*

3.9.34 Ten aanzien van de uitnodigingen van op 25 maart 2013 en 19 april 2013 van Betrokkene Accenture 3 aan Betrokkene BD 1 voor verschillende hockeytoernooien geldt ook dat deze uitnodigingen zijn gedaan vóór aanvang van de verkenningsfase en om die reden niet in strijd zijn met artikel 1.4 van de Business Etiquette.

3.9.35 Artikel 64 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (het "**ARAR**") bevat het verbod tot het vorderen, verzoeken of aannemen van giften. Dit verbod is nader uitgewerkt in hoofdstuk 7 paragraaf 4.2 van het PUB 2013. Geschenken mogen alleen worden aangenomen na voorafgaande toestemming van het bevoegde gezag en geschenken met een waarde van EUR 50 of meer mogen nimmer worden aangenomen. Met betrekking tot uitnodigingen is bepaald dat een uitnodiging van een derde om een bijeenkomst (van welke aard dan ook) bij te wonen, als geschenk dient te worden beschouwd. Verder bepaalt hoofdstuk 4 van de Business Etiquette dat op uitnodigingen voor bijeenkomsten niet kan worden ingegaan om alle schijn van partijdigheid te vermijden.

3.9.36 Zowel Betrokkene BD 1 als Betrokkene Accenture 3 hebben verklaard dat Betrokkene BD 1 geen gebruik heeft gemaakt van de uitnodigingen voor de hockeytoernooien. Wij hebben geen aanleiding om te veronderstellen dat dit anders is.

3.9.37 Wel kan uit de reactie van Betrokkene BD 1 op de uitnodiging van Betrokkene Accenture 3 van 19 april 2013 ("*kaartjes voor maandag evt wel leuk*") in elk geval de schijn van aanvaarding van de uitnodiging worden afgeleid, zonder dat daarbij een voorbehoud is gemaakt over de kosten c.q. het melden van/toestemming vragen voor aanvaarding van deze uitnodiging. Wij achten dit in strijd met hoofdstuk 4 van de Business Etiquette, dat voorschrijft dat in het geheel niet mag worden ingegaan op uitnodigingen voor bijeenkomsten, om alle schijn van partijdigheid te voorkomen. Dat Betrokkene BD 1 (uiteindelijk) geen gebruik heeft gemaakt van de uitnodiging doet daaraan niet af. Ook achten wij de reactie van Betrokkene BD 1 niet in lijn met de Gedragscode 2013, waarin is bepaald dat uiterste terughoudendheid dient te worden betracht bij het aannemen van geschenken en diensten in verband met de basiswaarde geloofwaardigheid en de te wekken schijn van beïnvloeding bij het aannemen van een geschenk en de eventuele verplichting tot het doen van een tegenprestatie.

- *Contacten ten tijde van de Minicompetitie*

3.9.38 Artikel 1.4 van de Business Etiquette bepaalt dat vanaf het moment dat de verkenningsfase is gestart, een absolute radiostilte geldt voor zowel medewerkers van de Belastingdienst als de leverancier. Vanaf dat moment mag alleen over de aanbesteding worden gecommuniceerd met Inkoop. Er mag niet worden gepraat over het product of de dienst van de aanbesteding met andere mensen van de organisatie. Ook mogen geen uitspraken over de aanbesteding worden uitgelokt.

3.9.39 Zoals gezegd moet worden aangenomen dat in elk geval vanaf 9 juli 2013 sprake was van een "verkenningsfase" zodat artikel 1.4 van de Business Etiquette vanaf 9 juli 2013 van toepassing

was op contacten tussen medewerkers van de Belastingdienst en Accenture.

- *Afspraken in het Agendaoverzicht na 9 juli 2013*

3.9.40 Uit het Agendaoverzicht volgt dat tussen 9 juli 2013 en 16 januari 2014 er in elk geval 8 afspraken zijn gepland tussen Betrokkene BD 2 en/of Betrokkene BD 3 en medewerkers van Accenture. Wij hebben niet met zekerheid kunnen vaststellen of de verschillende afspraken hebben plaatsgevonden en zo ja, wat daarbij aan de orde is geweest. Ten aanzien van een aantal afspraken hebben Betrokkene BD 3 en Betrokkene Accenture 2 aangegeven dat die op voorhand zijn gepland en vanwege de Minicompetitie niet zouden hebben plaatsgevonden. Wij hebben geen aanwijzingen dat dit anders is.

3.9.41 Blijft staan dat de afspraken in het Agendaoverzicht stonden gepland in de periode van de Minicompetitie en dat de meeste personen op enigerlei wijze betrokken waren bij de Minicompetitie. Omdat wij een aantal van deze personen niet hebben kunnen interviewen en geen notulen of andere stukken ter zake van besprekingen hebben aangetroffen, hebben wij niet kunnen vaststellen of voornoemde afspraken hebben plaatsgevonden en, voor zover een of meer van deze afspraken heeft plaatsgevonden, of over de Minicompetitie is gesproken. Bij gebrek aan informatie kunnen wij niet vaststellen of de betreffende afspraken in strijd zijn met de Business Etiquette, het Informatieprotocol en/of de Gedragscode 2013.

- *Bespreking "vervolgstappen" in juli 2013*

3.9.42 Uit het onderzoek is gebleken dat rond juli 2013 een bespreking heeft plaatsgevonden tussen Betrokkene BD VM, Betrokkene BD 3 en Betrokkene Accenture 2, met als onderwerp "status van contracten". Volgens Betrokkene BD VM had deze bespreking betrekking op de lopende inhuurcontracten tussen Accenture en de Belastingdienst en zou de Minicompetitie niet aan de orde zijn geweest. Betrokkene BD 3 en Betrokkene Accenture 2 hebben wij hierover echter niet kunnen bevragen (zie hierna hoofdstuk V, 4.3.5 t/m 4.3.7). Wij hebben ook geen notulen of andere stukken ter zake van deze bespreking aangetroffen. Gezien de toentertijd lopende projecten tussen Accenture en de Belastingdienst is het niet onaannemelijk dat deze bespreking is gegaan over de toen lopende contracten.

- *Doorsturen interne e-mails aan Betrokkene Accenture 2 op 14 juli 2013*

3.9.43 Op 14 juli 2013 heeft Betrokkene BD 3 een interne e-mailwisseling met Betrokkene BD VM over de vraag binnen welk perceel de Minicompetitie moest worden uitgezet, doorgestuurd aan Betrokkene Accenture 2 (zie voor een uitgebreide beschrijving 2.7 van hoofdstuk 3). Wij achten deze handelwijze in strijd met de in artikel 1.4 van de Business Etiquette opgelegde verplichting dat vanaf de verkenningsfase een "radiostilte" dient te worden betracht ten aanzien van de Minicompetitie.

3.9.44 Bovendien achten wij deze handelwijze in strijd met het Informatieprotocol. Daarin is vastgelegd dat alle informatie in het kader van het project als vertrouwelijk wordt aangemerkt en uitsluitend door (of namens) de projectleider - door middel van een distributielijst - aan de leden van de projectgroep wordt verspreid.

1880008 00780

3.9.45 Daarnaast menen wij dat de betreffende e-mail in strijd is met de basiswaarde geloofwaardigheid (waaronder onafhankelijkheid en het vermijden van (de schijn van) belangenverstrengeling), zoals opgenomen in de Gedragscode 2013. Het delen van interne communicatie met een externe leverancier in combinatie met de opmerking "*Dit kon wel eens een probleempje worden*" en de reactie van Betrokkene Accenture 2 daarop ("*In that case hebben we inderdaad een probleempje en zullen we toch naar plan b moeten...*"), wekt de indruk dat hier sturing heeft plaatsgevonden, als gevolg waarvan in elk geval de schijn van belangenverstrengeling is ontstaan.

- *Diner van 26 november 2013*

3.9.46 Over het diner op 26 november 2013 heeft één betrokkene verklaard niet zeker te zijn of dat heeft plaatsgevonden. Twee andere betrokkenen hebben niet weersproken dat het diner heeft plaatsgevonden. Wij gaan er dan ook van uit dat het diner op 26 november 2013 heeft plaatsgevonden.

3.9.47 De Business Etiquette staat een lunch of zakendiner in beginsel toe, maar bepaalt wel dat de nadruk op het zakelijke aspect moet liggen, dat de gelegenheid en de maaltijd bescheiden van aard moeten zijn en dat de betaling van de rekening gebeurt op basis van wederkerigheid.

3.9.48 Gezien de periode waarin dit diner heeft plaatsgevonden, te weten de periode tussen het moment van het in de markt zetten van de Uitvraag IIV en het moment van het indienen van de offertes, achten wij het diner hoogst ongelukkig gepland. Een diner tussen een werknemer van een leverancier die is uitgenodigd om op een Minicompetitie in te schrijven en bij de Minicompetitie betrokken medewerkers vanuit de Belastingdienst in de periode na de Uitvraag IIV, maar vóór het indienen van de offertes (waaronder die van Accenture), wekt in elk geval de schijn van belangenverstrengeling en partijdigheid en is om die reden in strijd met de Gedragscode 2013. Dit geldt te meer omdat de betreffende werknemer van Accenture in de latere offerte van Accenture is genoemd als onderdeel van het team.

3.9.49 In de periode waarin het diner plaatsvond, diende op grond van artikel 1.4 van de Business Etiquette ten aanzien van de Minicompetitie een radiostilte te worden betracht tussen medewerkers van de Belastingdienst en leveranciers. Een andere betrokkene heeft verklaard dat Betrokkene Accenture 5 betrokken was bij een ander project dan waar de Minicompetitie over ging. Betrokkene Accenture 5 is echter wel genoemd in de offerte van Accenture. Omdat wij niet hebben kunnen vaststellen of tijdens het diner is gesproken over de Minicompetitie, kunnen wij evenmin vaststellen of artikel 1.4 van de Business Etiquette is geschonden.

- *Juryvoorzitterschap Accenture Innovation Awards*

3.9.50 Uit het onderzoek is gebleken dat Betrokkene BD 1 betrokken is geweest als juryvoorzitter bij de 'Accenture Innovation Awards' in de periode september/oktober/november 2013. In het kader van dit jurylidmaatschap heeft Betrokkene BD 1 meerdere contactmomenten met Accenture gehad, waaronder een bijeenkomst (inclusief diner) ter voorbereiding op het evenement op 12 september 2013 en het juryevent op 8 november 2013. Volgens Betrokkene BD 1 bestonden de betreffende bijeenkomsten van de jury uit een samenkomst van 20-30

juryleden en heeft er geen contact plaatsgevonden met Accenture over andere zaken dan de jury.

3.9.51 Met betrekking tot de deelname van Betrokkene BD 1 aan de 'Accenture Innovation Awards' concluderen wij het volgende. Allereerst is de deelname van Betrokkene BD 1 aan het door Accenture georganiseerde evenement als voorzitter van de jury en zijn aanwezigheid op de juryevents (in ieder geval op 12 september 2013 inclusief diner) niet in lijn met de Business Etiquette (Hoofdstuk 4). Hoofdstuk 4 Business Etiquette schrijft in algemene zin voor dat medewerkers van het Ministerie van Financiën niet kunnen ingaan op uitnodigingen van leveranciers voor bijeenkomsten, om de schijn van partijdigheid te vermijden.

3.9.52 Een Rijksambtenaar is op grond van artikel 61 lid 1 ARAR verplicht opgave te doen van nevenwerkzaamheden die hij verricht of voornemens is te gaan verrichten, die de belangen van de Belastingdienst kunnen raken, voor zover deze werkzaamheden in verband staan met zijn functievervulling. De betrokken Minister moet daarvan krachtens artikel 61 lid 2 ARAR een registratie voeren.

3.9.53 In hoofdstuk 7 paragraaf 9 van het PUB 2013 van 15 juni 2013 zijn nevenwerkzaamheden als volgt omschreven:

> "*Onder nevenwerkzaamheden worden alle werkzaamheden verstaan die worden verrichten of waarvan het voornemen bestaat die te gaan verrichten naast de werkzaamheden die voortvloeien uit de functie als ambtenaar van de Belastingdienst. [...] Het is niet van belang of de nevenwerkzaamheden al dan niet tegen betaling worden verricht. Nevenwerkzaamheden mogen niet in diensttijd worden verricht.*"

3.9.54 Wij stellen vast dat het begrip 'nevenwerkzaamheden' ruim is omschreven en bovendien onbezoldigd kan zijn. Op het Rijksportaal van de Rijksoverheid staat in aanvulling op voornoemde bepaling bovendien:

> "*Nevenwerkzaamheden zijn alle werkzaamheden die u verricht naast uw eigen functie en die daarvan losstaan. Of u daar nu wel of geen vergoeding voor ontvangt, er veel of weinig tijd aan kwijt bent of dat u de werkzaamheden vaak of incidenteel uitvoert: in alle gevallen is er sprake van nevenwerkzaamheden. Voorbeeld: een incidentele klus als het schrijven van een artikel of het spreken op een commercieel congres kan een nevenwerkzaamheid zijn, maar ook het hebben van een eigen onderneming.*"

3.9.55 Met inachtneming van deze bepalingen stellen wij vast dat de deelname van Betrokkene BD 1 als juryvoorzitter aan de 'Accenture Innovation Awards' als een 'nevenwerkzaamheid' kan worden gekwalificeerd.

3.9.56 De meldingsplicht van nevenactiviteiten heeft op grond van artikel 61 lid 1 ARAR en hoofdstuk 7 paragraaf 9 van het PUB 2013 betrekking op het melden van nevenwerkzaamheden die *de belangen van de dienst kunnen raken voor zover die in verband staan met zijn functievervulling*. Dit betekent dat niet alle nevenwerkzaamheden hoeven te worden gemeld, maar enkel nevenactiviteiten die *de belangen van de dienst kunnen raken*

voor zover die in verband staan met zijn functievervulling. Bij de uitleg en toepassing van deze regel staat voorop dat de onafhankelijkheid van de ambtenaar niet (schijnbaar) in gevaar wordt gebracht of het risico daarop bestaat.

3.9.57 De deelname van Betrokkene BD 1 als juryvoorzitter in de periode september-november 2013 viel in de verkenningsfase van de Minicompetitie. Betrokkene BD 1 was als Algemeen Directeur Belastingdienst en als lid van de (toenmalige) 'raad van bestuur', (de facto) eindverantwoordelijk voor de Broedkamer en de Minicompetitie. Ook is hij ten minste éénmaal geraadpleegd door medewerkers van de Belastingdienst bij de totstandkoming van de Uitvraag IIV voor de Minicompetitie en is hij tijdens deze competitie benaderd door McKinsey (één van de andere inschrijvende partijen), met het verzoek of er een vooronderzoek kon plaatsvinden. Betrokkene BD 1 was zodoende (in)formeel in enigerlei mate bij de Minicompetitie betrokken. Het juryvoorzitterschap in 2013 kon derhalve de belangen van de dienst raken, voor zover die in verband stond met de functie van Betrokkene BD 1. Daarnaast was het juryvoorzitterschap een nevenwerkzaamheid die werd uitgeoefend ten behoeve van Accenture, een bedrijf waar Betrokkene BD 1 vanuit zijn ambtelijke functie contacten mee had. Daarom had de nevenwerkzaamheid aan het 'bevoegd gezag' moeten worden gemeld. Volgens Betrokkene BD 1 heeft hij zijn deelname aan de Accenture Innovation Awards besproken binnen het MT van de Belastingdienst. Wij hebben geen stukken ontvangen of aangetroffen waaruit dit blijkt. Wij hebben dit overigens niet nader geverifieerd. De betreffende nevenfunctie is in ieder geval niet (voor ons zichtbaar) aangemeld in P-Direkt.

3.9.58 De deelname van Betrokkene BD 1 als juryvoorzitter van de Accenture Innovation Awards heeft geleid tot de schijn van belangenverstrengeling. De nevenwerkzaamheid werd verricht in een periode waarin de verkenningsfase van de Minicompetitie al in een vergevorderd stadium was. De deelname van Betrokkene BD 1 aan de Accenture Innovation Awards kwam ook aan de orde in de uitzending van Zembla van 1 februari 2017, in relatie tot de Minicompetitie.

- *WK hockey 2014*

3.9.59 Tot slot hebben wij vastgesteld dat buiten de periode van de Minicompetitie, namelijk na de definitieve gunning van de NOK IIV aan Accenture op 16 januari 2014, Betrokkene BD 1, Betrokkene BD 3 en Betrokkene BD 2 op 6 juni 2014 aanwezig zijn geweest op een WK hockeytoernooi. Hierbij waren ook Betrokkene Accenture 1, Betrokkene Accenture 3 en Betrokkene Accenture 2 aanwezig. Het betreffende hockeytoernooi is opgenomen in het Agendaoverzicht.

3.9.60 Uit het onderzoek is gebleken dat Betrokkene BD 1 het bezoek aan het WK hockey 2014 aan de vertrouwenspersoon heeft gemeld. Ook is uit het onderzoek gebleken dat Betrokkene BD 2 de kaarten voor Betrokkene BD 3, Betrokkene BD 1 en hemzelf heeft betaald. Het bezoek aan het WK hockey 2014 achten wij om die redenen niet in strijd met de Business Etiquette, het Informatieprotocol, de Gedragscode 2013 en/of het PUB 2013.

3.10 Onderzoeksvraag 6

Zijn er (eerder) signalen afgegeven dat er sprake zou kunnen zijn van een onrechtmatige aanbesteding en hoe zijn deze signalen afgehandeld?

3.10.1 Behalve de Zembla-uitzending van 1 februari 2017 hebben wij geen indicaties aangetroffen van eerdere (interne of externe) signalen dat sprake zou kunnen zijn van een onrechtmatige aanbesteding. Wij hebben weliswaar het Agendaoverzicht aangetroffen, dat dateert van 19 september 2015 en dat betrekking heeft op de contacten in de betrokken periode tussen Accenture en de Belastingdienst, maar wij hebben niet kunnen achterhalen of dit overzicht is gemaakt in het licht van het opstellen van een reactie op een eventuele verdenking van onrechtmatigheid in het kader van de onderhavige Minicompetitie.

3.11 Onderzoeksvraag 10

Geeft het Onderzoek aanleiding om aanpassingen te doen voor wat betreft interne processen, de cultuur of de werkwijze op het gebied van aanbestedingsprocedures?

3.11.1 Voor wat betreft het aanbestedingsrechtelijke deel van ons onderzoek formuleren wij de volgende aanbevelingen.

3.11.2 In het algemeen hebben wij de aanbeveling om richtsnoeren vast te stellen die het beleid van de Belastingdienst inkaderen met betrekking tot het omgaan met informatievoorsprong en mogelijke belangenverstrengeling in de situatie waarin een onderneming die betrokken is geweest bij het voortraject van een aanbesteding of minicompetitie aan die aanbesteding of minicompetitie wenst deel te nemen als gegadigde.

3.11.3 Met betrekking tot het aanbesteden van raamovereenkomsten hebben wij de volgende aanbevelingen:

- Gebruik raamovereenkomsten alleen voor routinematige (herhalings)aankopen.
- Hanteer bij raamovereenkomsten een duidelijke definitie van het toepassingsbereik van de raamovereenkomst, liefst in de raamovereenkomst zelf, mede ter afbakening ten opzichte van andere raamovereenkomsten.
- Overweeg om bij het aanbesteden en aangaan van raamovereenkomsten te regelen dat de Belastingdienst zich het recht voorbehoudt om onder het toepassingsbereik van de raamovereenkomst vallende opdrachten in bepaalde gevallen buiten die raamovereenkomst om te gunnen.
- Gebruik bij een raamovereenkomst die niet voorziet in de mogelijkheid om bepaalde opdrachten buiten de raamovereenkomst om te gunnen niet in de "lowest acceptable bid"-methode.
- Documenteer in voorkomend geval de verlenging van raamovereenkomsten.

3.11.4 Met betrekking tot het gunnen van nadere overeenkomsten onder een raamovereenkomst hebben wij de volgende aanbevelingen:

- Voorzie voor minicompetities onder een raamovereenkomst in een afwegingskader met handvatten voor het inrichten en doorvoeren van de competitieprocedure.
- Voorzie bij minicompetities voor opdrachten met een geraamde waarde boven de waardes van de artikelen 2.1 t/m 2.6a Aw in een procedure met dezelfde mate van

informatie, waarborgen en interne verslaglegging als de gunningsfase van een Europese aanbestedingsprocedure, met name op de volgende punten:

- het bestaan van een tegenstrijdig belang regeling;
- de bepaaldheid van de opdracht, met voldoende informatie om nuttig te kunnen inschrijven;
- het uitsluitend hanteren van gunningscriteria die (i) naar hun aard gunningscriteria zijn en geen selectie- of geschiktheidseisen; (ii) nauwkeurig en met hun relatieve gewicht zijn omschreven in de uitvraag voor de nadere overeenkomst; en (iii) overeenstemmen met de in de aanbestedingsstukken van de raamovereenkomst vastgestelde gunningscriteria;
- het in het kader van de "lowest acceptable bid"-methode hanteren van minimale kwaliteitsniveau's die nog voldoende ruimte voor prijsconcurrentie laten;
- het toepassen van een NvI-procedure;
- het hanteren van een evenredige inschrijftermijn;
- het hanteren van passende waarborgen bij het hanteren van subjectieve kwaliteitscriteria, zoals bijvoorbeeld het inschakelen van een grotere beoordelingscommissie, het betrekken van een externe medebeoordelaar, het collectief bespreken van de individuele scores om uitschieters te voorkomen en het blind beoordelen;
- het inrichten van een intern team dat naast personen van Inkoop en Vendor Management bestaat uit minimaal twee ervaren medewerkers van de interne geleding waar de behoefte bestaat die onderling het vier ogen principe toepassen;
- het hanteren van een evenredige beroepstermijn; en
- het documenteren van belangrijke beslissingen, zoals bijvoorbeeld (i) het gemotiveerde besluit om een bepaalde opdracht als nadere overeenkomst onder de betrokken raamovereenkomst te gunnen; (ii) de keuze voor bepaalde gunningscriteria; (iii) de keuze voor een getrapte gunningsprocedure; (iv) de individuele beoordeling door leden van een selectiecommissie; en (v) het interne gunningsadvies; en (vi) in voorkomend geval het gemotiveerde besluit om een bestaande nadere opdracht krachtens een uitzondering op de reguliere aanbestedingsplicht onderhands uit te breiden of te verlengen op een manier die niet is aangekondigd in de uitvraag voor die nadere opdracht en die ook niet is voorzien in de nadere overeenkomst.

3.11.5 Tot slot merken bij nog het volgende op:

- Waar mogelijk dient (verder) aandacht te worden besteed aan het risico dat op zichzelf niet-verwijtbaar handelen onder omstandigheden (achteraf) de schijn van belangenverstrengeling kan oproepen. Dergelijk handelen dient zoveel mogelijk te worden vermeden.

3.12 Onderzoeksvraag 11
Zijn alle relevante vraagstellingen (bij het uitvoeren) van deze opdracht geadresseerd?

3.12.1 Dat is naar ons oordeel het geval.

HOOFDSTUK IV UITVOERING NOK IIV

1. INLEIDING

1.1.1 De in de onderzoeksopdracht met betrekking tot doelstelling ii) vastgestelde onderzoeksvragen zijn:

7. *Zijn de prestatieafspraken waarop de in het kader van de Aanbestedingsopdracht aan Accenture te betalen vergoeding (deels) is gebaseerd bij het afsluiten van het contract voldoende geobjectiveerd en SMART' geformuleerd en overigens als redelijk (proportioneel) aan te merken?*
8. *Kunnen alle betalingen die aan Accenture zijn gedaan worden gerelateerd aan uitgevoerde werkzaamheden en/of opgeleverde resultaten, die aantoonbaar hebben bijgedragen aan de afgesproken prestaties? Zijn deze prestaties voorzien van een prestatieverklaring van een daartoe bevoegde medewerker? Heeft er een nulmeting plaatsgevonden, zijn de prestaties (conform het contract) tussentijds gemonitord en is er op enig moment aanleiding geweest om bij te sturen?*
9. *Hoe is de terugkoppeling van de prestaties onder het contract met Accenture verlopen binnen de Belastingdienst en naar de Staatssecretaris van Financiën? Zijn de gerapporteerde resultaten op grond van het contract met Accenture in overeenstemming met de gerealiseerde resultaten?*

1.1.2 In dit hoofdstuk bespreken wij eerst de relevante feiten met betrekking tot de Uitvoering van de NOK IIV, gevolgd door een bespreking en beantwoording van de hiervoor geciteerde onderzoeksvragen.

2. SCHETS VAN HET FEITENCOMPLEX

2.1 Algemeen

2.1.1 Binnen D&A werken data-specialisten samen om gegevens in de bronsystemen van de Belastingdienst toegankelijker en beter bruikbaar te maken. Dit moet bijdragen aan een nieuwe, informatiegestuurde manier van werken van de Belastingdienst op het gebied van toezicht en invordering.

2.1.2 De oorsprong van D&A gaat terug tot 2012. In dat jaar is binnen het dienstonderdeel Belastingen begonnen met het inrichten van omgevingen voor data-analyse, teneinde in projectverband analysemodellen voor toezicht en invordering te ontwikkelen. In 2013 is het team Business Analyse (BA) opgericht. In de loop van 2013 zijn de medewerker(s) van Business Intelligence (BI) daaraan toegevoegd. Binnen dit zgn. team BI&A is begin 2014 het programma Broedkamer gestart. Binnen dit programma (in wezen een verzameling projecten) vond regie plaats op data-analyse-projecten. Ook werd ondersteuning verleend aan projecten om door middel van data-analyse innovatieve ideeën te implementeren binnen Belastingen. Zo zijn er onder meer analysemodellen ontwikkeld om niet compliant gedrag te detecteren en te (laten) behandelen. Voor de realisatie van modellen en innovaties met behulp van gegevensverzamelingen, hebben de medewerkers van D&A samengewerkt met externe

1880008 00780

partijen, waaronder Accenture.

2.1.3 Het team van BI&A respectievelijk het programma Broedkamer is in februari 2016 opgegaan in het dienstonderdeel Data & Analytics ofwel D&A. De formele inbedding van D&A als zelfstandig onderdeel in de organisatie van Belastingen is nog niet afgerond. Tijdens de onderzoeksperiode hadden BI&A en D&A, met medeweten van de CFO Belastingdienst en de Algemeen directeur Belastingen, binnen Belastingen een vrije rol waarbinnen mocht worden geëxperimenteerd. Los van de eis dat zij binnen budget moesten blijven, waren er geen resultaatafspraken voor de directeur en het Management Team van D&A.

2.2 Governance contract Accenture en afdeling D&A

2.2.1 Tijdens de onderzoeksperiode lag de verantwoordelijkheid binnen de Belastingdienst voor de afdeling D&A respectievelijk de uitvoering van de Opdracht IIV bij de CFO van de Belastingdienst, in de lijn gevolgd door de directeur D&A en de operational manager. De directeur D&A had de externe leiding van de afdeling, bezien in een bredere context van andere activiteiten zoals het werken met Oliver Wymann aan de opzet van een datamanagement framework en het binnen de Belastingdienst opschalen van het gebruik van data analyse. De operational manager had de interne leiding van D&A (werkvloer). De rapportage naar de Algemeen directeur Belastingdienst/COO zat op de inhoud, nu die in de lijn niet verantwoordelijk was voor de afdeling.

Overlegorganen binnen het programma Broedkamer

2.2.2 In verschillende (contract)documenten wordt ingegaan op de governance structuur voor zowel het programma Broedkamer/D&A als (de uitvoering van) het contract met Accenture. De governance structuur van D&A tijdens de onderzoeksperiode kenmerkt zich door het ontbreken van een bestaand MT-kader binnen het programma Broedkamer/D&A en (daardoor) een duidelijke focus op het programma zelf (de projecten) respectievelijk het contract met Accenture.

2.2.3 Binnen het programma Broedkamer/D&A is voorzien in verschillende gremia waarbinnen wordt overlegd over de voortgang van het programma en over het contract zelf. Deze overlegorganen zijn ingesteld en hebben daadwerkelijk gefunctioneerd. Daarbij is onderscheiden tussen 'Programma Voortgang overleggen' (Data & Analytics Portfolio Overleg, Programma management Overleg en Program Boards) en 'Contract Management overleggen' (Partnering Management meeting en Partner Contract management overleg). Tijdens de onderzoeksperiode waren in elk overlegorgaan zowel Belastingdienst- als Accenture medewerkers vertegenwoordigd.

2.2.4 Hier is vooral van belang de inrichting van de governance van (het managen van) de voortgang van de projecten/innovaties. In eerste instantie zijn beslissingen of een innovatie doorgaat naar een volgende fase in de (innovatie)funnel, genomen door de drie 'Program Boards'. Hierin zijn de belangrijkste stakeholders voor een of meer innovaties vertegenwoordigd. Dit zijn de projectleiders vanuit de Broedkamer, stuurleden van de Broedkamer en directieleden uit de operatie. Een 'Program Board' bespreekt de voortgang en resultaten van elke innovatie en besluit of die doorgaat naar de volgende fase in de zgn.

innovatiefunnel. De stakeholders komen ongeveer tweemaandelijks samen. Met de invoering van de Investeringsagenda (de "**IA**") in mei 2015 zijn de 'Program Boards' opgevolgd door de Programboard Implementatie Primaire Processen ("**PIPP**"). Dit overlegorgaan bestaat uit alle belastingdirecteuren in de uitvoering, aangevuld met de zgn. innovatiedriehoek en met de directeuren van de IV. D&A was weliswaar aanwezig bij overleggen van 'Program Boards' respectievelijk de PIPP en deed ook voorstellen over de doorgang van innovaties naar een volgende fase in de funnel, maar zij besliste niet mee. Hetzelfde is te zeggen over Accenture.

2.3 Contractuele verbintenis steunt op meerdere documenten

2.3.1 De uitvraag, het doel en de totstandkoming van de NOK IIV kwamen ter sprake in hoofdstuk III hiervoor. Hetzelfde is te zeggen over het Addendum van augustus 2015, dat de samenwerking met de Belastingdienst gedurende de resterende looptijd van de NOK IIV regelt. De aanleiding daarvoor is kennelijk dat medio 2015 de contractprijs c.q. het budget van EUR 10.000.000 was uitgenut en de prestatieafspraken in de NOK IIV waren behaald. Partijen wilden de resterende contractperiode (van circa anderhalf jaar) verder met elkaar. Voor D&A speelde daarbij een rol dat zij ondanks de nodige inspanningen nog onvoldoende eigen data-analisten had geworven. Andere documenten die hierna ter sprake komen en onderdeel zijn van de contractuele verbintenis tussen de Belastingdienst en Accenture, zijn onder meer de offerte van Accenture van 4 december 2013 en (versies van) het Dossier Afspraken en Procedures ("**DAP**").

Verantwoordelijkheden Accenture in contractdocumenten

2.3.2 In de offerte van Accenture wordt uitgegaan van intensieve samenwerking tussen de Belastingdienst en Accenture op alle onderdelen van de Opdracht IIV. In de NOK IIV is vastgelegd dat de aansturing van het programma Broedkamer een gezamenlijke verantwoordelijkheid van partijen is. De realisatie en implementatie van de dadelijk te bespreken vier pijlers van de Opdracht IIV zijn een gemeenschappelijke inspanning onder verantwoordelijkheid van Accenture. Andere (eigen) verantwoordelijkheden van Accenture hebben wij niet in de contractdocumenten aangetroffen.

2.4 Opdracht IIV steunt op vier pijlers

2.4.1 Uit de NOK IIV volgt dat de door Accenture uit te voeren opdracht steunt op vier pijlers, te weten:

- het opzetten en in werking stellen en houden van het *Innovatie Projectbureau* van waaruit innovaties voor Belastingen worden beheerst;
- het realiseren van een *platform voor vernieuwing* ("Mechanisme") welke innovaties en optimalisaties beoordeelt, uitwerkt en duurzaam implementeert;
- het identificeren en implementeren van *verbeterinitiatieven*; en
- het realiseren van *hogere team efficiency* in een beperkt aantal teams en in samenhang met de implementatie van de innovaties.

2.4.2 Met het oog op de onderzoeksvragen hebben wij ons tijdens het onderzoek vooral gericht op de elementen van het zgn. Mechanisme, te weten Analytics en Implementatie. Het element

1880008 00780

Analytics is gericht op het vinden van verbeterpotentieel door het uitvoeren van (data) analyses. Het element Implementatie bestaat uit implementatieteams die de innovaties implementeren in de organisatie, in samenwerking met het lokale team van Belastingen.

2.5 Ontwikkel- en implementatiemethodiek van innovaties (innovatiefunnel)

2.5.1 De ontwikkel- en implementatiemethodiek binnen het programma Broedkamer kent vijf fasen die samen de zgn. innovatiefunnel vormen:

- *Verkenning* is een korte, eerste fase waarbij in 2 tot 4 weken de beschikbare data rond een mogelijke innovatie wordt gezocht en de mogelijke waarde wordt ingeschat. Deze fase is oriënterend van aard.
- *High Level Ontwerp* is de fase waarin de eerste analyses uitgewerkt en geverifieerd worden en het eerste ontwerp voor het analytisch model wordt gebouwd.
- In de *Labfase* wordt het ontwerp getest binnen de Broedkamer op historische data van de Belastingdienst. In deze fase wordt de innovatie verder beproefd op toegevoegde waarde en wordt het analytisch model doorontwikkeld op basis van additionele inzichten.
- De *Pilotfase* laat de innovaties voor het eerst zien op de werkvloer, in een "live"-omgeving. In bescheiden omvang en nog afgebakend, maar wel in de praktijk. In deze fase wordt de werkbaarheid van de innovatie getest, de mogelijke toegevoegde waarde verder aangescherpt en eventuele knelpunten opgelost.
- De *Uitrol* is de fase waarin de innovatie breder beschikbaar wordt gemaakt binnen de Belastingdienst en de toegevoegde waarde daadwerkelijk wordt uitgenut/gerealiseerd. De lengte en omvang van deze fase hangt af van de innovatie en het aantal geraakte medewerkers. In deze fase wordt de oplossing in beheer genomen en is de formele ontwikkeling van de innovatie afgerond.

2.5.2 De operatie is van aanvang af betrokken bij de ontwikkeling en implementatie in alle fasen van de innovatiefunnel. Tijdens de interviews hebben verschillende betrokkenen bevestigd dat de operatie meekeek en meebesliste met projecten van D&A. Enkele betrokkenen geven echter aan dat de ruimte voor tegendruk vanuit de operatie gering was. Zij beschrijven de cultuur binnen D&A als autonoom en het management als dominant zonder zelfkritiek.

Verschuiving verantwoordelijkheid voor uitrol innovaties naar de operatie

2.5.3 Anders dan geldt voor de eerste vier fasen binnen de innovatiefunnel, valt de vijfde en laatste fase (uitrol van innovaties) buiten de scope van de afdeling D&A. Deze fase valt onder verantwoordelijkheid van de operatie. D&A heeft in deze fase een adviserende/signalerende rol. De operatie bouwt voort op de ontwikkelde methodiek en kan gebruik maken van de ontwikkelde templates en trainingen.

2.5.4 Bij het aangaan van het contract met Accenture lag de verantwoordelijkheid voor de uitrol nog bij het programma Broedkamer/D&A zelf. Wij hebben aan de hand van de documenten en interviews niet (voldoende) kunnen vaststellen of de beslissing van de Belastingdienst begin 2015 om de verantwoordelijkheid voor de uitrol bij de operatie te leggen, rechtstreeks verband houdt met het inzicht bij partijen dat het implementeren van innovaties in de operatie complex is. Dit inzicht was er blijkens documenten in 2015 al wel. Uit de interviews komt in ieder

1880008 00780

geval het beeld naar voren dat partijen de impact van implementatie van producten in de operatie hebben onderschat. Er was weerstand bij het middle management en op de werkvloer. De belastingorganisatie is het belang gaan zien van aparte aandacht voor implementatie. Dit heeft geleid tot het inrichten van een apart organisatieonderdeel voor ondersteuning van de operatie bij implementaties.

2.5.5 Een van de geïnterviewden draagt (ook) als redenen aan dat volgens de Belastingdienst pull vanuit de organisatie zelf moest ontstaan om adoptie op te pakken en dat de capaciteit van Accenture beter ingezet kon worden op andere data modellen en pilots dan op Belastingdienst brede uitrol.

2.6 Looptijd NOK IIV; relatie met tijdspad innovatiefunnel

2.6.1 Uitgangspunt in de offerte van Accenture is dat innovaties in een periode van circa anderhalf jaar worden gerealiseerd. Wat in dit verband onder het begrip 'gerealiseerd' moet worden verstaan, is in voornoemde offerte noch elders gespecificeerd. Kennelijk ging Accenture er ten tijde van het opstellen van haar offerte nog van uit dat zij in staat is om in circa anderhalf jaar projecten/innovaties te selecteren, ontwikkelen en uit te rollen in de operatie, maar rekent zij met een 'uitloop' tot (maximaal) 3 jaar. Dit volgt uit de planning in de offerte, waarbij drie hoofdfases (totaal: 36 maanden) worden onderscheiden, te weten:

- "*mobilisatie & quick wins*" (het in werking stellen van de zgn. machine en het implementeren van zgn. quick wins naar aanleiding van de eerste uitkomsten);
- de "*pilot*" (de innovaties worden gedurende een periode van 12 weken op twee locaties geïmplementeerd binnen de teams); en
- de "*uitrol*" (de innovaties worden in circa 30 of 40 teams van Belastingen geïmplementeerd in een periode van 18 maanden).

2.6.2 Hierop is nog gevolgd een (gewijzigde) planning in het Addendum (tweede kwartaal 2015 - vierde kwartaal 2016).

2.7 Resultaatverplichtingen en malus in NOK IIV en Addendum

2.7.1 Partijen zijn tweemaal een bedrag overeengekomen voor de uitvoering van de Opdracht IIV, eenmaal in de NOK IIV en eenmaal in het Addendum. Uit verschillende documenten volgt dat partijen deze bedragen hebben gehanteerd als budget voor het inzetten van Accenture-medewerkers bij D&A.

2.7.2 In de NOK IIV en het Addendum committeert Accenture zich aan financiële en andere resultaatverplichtingen (hierna ook aangeduid als 'prestatieafspraken'). Aanleiding voor deze prestatieafspraken is dat de Belastingdienst in de Uitvraag IIV duidelijk te kennen geeft dat degene die de NOK IIV gegund zou krijgen, bereid moest zijn zich te committeren aan te behalen resultaten (en moest aangeven op welke wijze die de resultaten wil monitoren).

2.7.3 Partijen die op de Minicompetitie offreerden, waren gehouden om tegen een vaste (vooraf vastgestelde) prijs hun diensten aan te bieden. Het stond partijen dus niet vrij te offreren op basis van een 'klassieke' bonusstructuur in de vorm van (i) een vaste - al dan niet beperkte -

aanneemsom, gecombineerd met (ii) een bonusbedrag indien bepaalde prestaties zouden worden behaald. Het kader waarbinnen partijen op de Minicompetitie konden offreren, bood wel ruimte voor het toepassen van een malusregeling. Daarbij wordt een vaste aanneemsom geoffreerd, maar verplichten partijen zich om een gedeelte van het geoffreerde bedrag niet in rekening te brengen als prestaties niet worden behaald.

2.7.4 De financiële resultaten waaraan Accenture zich verbindt zijn:

— verhoging van de belastingopbrengsten (EUR 150.000.000) door optimalisatie van de case selectie, inzet van vrijgekomen medewerkers en procesoptimalisatie ondersteund door Accenture.

— een verhoogde efficiëntie (EUR 10.000.000) van processen en medewerkers door toepassing van team efficiency- en procesoptimalisatie door Accenture.

2.7.5 Niet-financiële resultaatverplichtingen die hier verder onbesproken blijven, zijn een verhoging van de medewerkerstevredenheid, het verankeren van een mechanisme voor innovatie & continue verbetering binnen de organisatie van D&A en een vergrote impact en zichtbare verandering in de operatie, doordat tenminste 4000 medewerkers "geraakt" worden.

2.7.6 Ten aanzien van de overeengekomen resultaten bevatten de NOK IIV en het Addendum een malus. Indien het Accenture niet lukt om de overeengekomen doelstellingen te behalen binnen de looptijd van de NOK IIV, dan zal de laatste 10% van de contractsom dan wel het dan verbruikte budget, niet voldaan hoeven te worden door de Belastingdienst. In het Addendum is eenzelfde regeling opgenomen. Niet duidelijk is geworden waar de hoogte van de malus van 10% van de contractprijs op is gebaseerd.

2.8 Benefit proces en meetmethodiek

2.8.1 In het eerste jaar van het programma Broedkamer (2014) is binnen de Broedkamer het zgn. benefit proces ingericht. In dit proces wordt met behulp van de tussen de Belastingdienst en Accenture overeengekomen (meet)methoden, voor elke innovatie in de funnel de verwachte toegevoegde waarde van innovaties (na uitrol) inzichtelijk gemaakt en gevolgd. Het proces is bestierd vanuit D&A, met ondersteuning van de operatie en de zgn. financiële kolom.

2.8.2 In de NOK IIV is vastgelegd dat er gedurende de looptijd van het contract door Accenture en de Belastingdienst regulier wordt gemonitord op de voortgang van het behalen van de doelstellingen. Deze monitoring vindt plaats op basis van de meetpunten die onderdeel zijn van het DAP (bijlage C bij de NOK IIV). In (versies van) het DAP zijn de meetmethoden c.q. formules omschreven voor zowel de verhoogde belastingopbrengst van EUR 100.000.000 als de efficiencybesparing van EUR 10.000.000. Meetpunten zijn onder meer de extra belastingopbrengsten per innovatie, het aantal additionele zaken dat per innovatie wordt verwerkt, de gemiddelde zaakwaarde en inningswaarschijnlijkheid. Uit sheets inzake de contractmanagement meeting van 16 maart 2016 volgt nog dat de benefit prediction rond april/mei 2016 herijkt is. De basis hiervoor werd gevormd door het ('op verzoek van PIPP en gelinkt aan de IA') opnemen van bandbreedtes in de calculatie. Vóór deze herijking was benefit prediction vanuit de Broedkamer gebaseerd op het 'voorzichtige' scenario en zonder bandbreedte.

2.8.3 De meetresultaten zijn binnen D&A vastgelegd in (versies van) de zogenaamde Value map. Deze map (in de vorm van een Excel sheet met circa 15-20 tabs) is aanvankelijk opgezet en bijgehouden door Accenture (de gegevens waren echter afkomstig van D&A respectievelijk de Belastingdienst). Medio 2014 is er een medewerker van D&A bijgehaald. Medio 2016 heeft volledige overdracht van de Value map aan de business controller van D&A plaatsgevonden en is de benefit prediction meer bij D&A zelf belegd. De Value map is bottom-up ofwel vanuit de projecten zelf opgebouwd, waarna het management van D&A (de meetresultaten in) de Value map te zien krijgt.

2.8.4 De gegevens in de Value map zijn gaandeweg (per versie) aangepast en aangevuld. Ook zijn in latere versies innovaties toegevoegd. De Value map bevat een overzicht van onder meer de totale waarde per innovatie, de status ervan en de waarde van de innovaties die aan Accenture kan worden toegerekend. In de map zijn ook andere (ondersteunende) gegevens opgenomen, zoals de gehanteerde parameters en bronnen. In de Value map is ook opgenomen wie welke cijfers heeft gereviewd (management, experts uit de operatie).

2.8.5 De Value map ziet uitsluitend op *benefit prediction*. Het wordt gebruikt om een inschatting/voorspelling te geven van de waarde-toevoeging van innovaties (na uitrol in de operatie). Deze verwachte resultaten raken niet aan kasstromen en gaan niet rechtstreeks de financiële verantwoording in. De Value map vormt de basis voor benefit tracking/realisation na uitrol van een innovatie in de operatie. Medio 2016 is binnen D&A voor een aantal projecten een (eerste) benefit tracking model ontwikkeld.

2.8.6 Twee van de geïnterviewde geven aan dat de (eind)verantwoordelijkheid voor de meetresultaten bij de operatie ligt. Dat D&A niet verantwoordelijk zou zijn voor de Value map c.q. de juistheid van de daarin opgenomen cijfers, spoort met de vaststelling dat het eigenaarschap van het implementeren c.q. uitrollen van innovaties bij de operatie ligt. Deze 'garantie tot aan de deur'-benadering zou vooral te verklaren zijn doordat D&A geen invloed heeft op acceptatie van innovaties na uitrol in de operatie. Dit komt ook tot uitdrukking in de governance structuur, waarin de operatie in de Program Boards/PIPP een belangrijke stem heeft in de doorontwikkeling van innovaties in de funnel.

2.8.7 De Value map is geen verantwoordingsdocument. Versie 6.0 is wel de basis geweest voor (het aftekenen van) het eerste contractresultaatdocument (van oktober 2015). Versie 8.0 is de basis geweest voor (het aftekenen van) het tweede contractresultaatdocument (van november 2016). Wij merken nu al op dat de Value map en de daaraan ten grondslag liggende meetmethoden niet extern zijn geaudit. Hetzelfde is te zeggen over de cijfers in de contractresultaatdocumenten.

3. BEOORDELING EN BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN

3.1 Onderzoeksvraag 7

Zijn de prestatieafspraken waarop de in het kader van de Aanbestedingsopdracht aan Accenture te betalen vergoeding (deels) is gebaseerd bij het afsluiten van het contract voldoende geobjectiveerd en SMART geformuleerd en overigens als redelijk (proportioneel) aan te merken?

3.1.1 Uit vraag 7 af te leiden deelvragen zijn:

- Op welke prestatieafspraken is de vergoeding (deels) gebaseerd?
- Zijn deze prestatieafspraken voldoende geobjectiveerd en SMART geformuleerd?
- Zijn deze prestatieafspraken (overigens) als redelijk (proportioneel) aan te merken?

Welke zijn de prestatieafspraken waarop de vergoeding (deels) is gebaseerd?

3.1.2 In 2.7 hiervoor kwam ter sprake dat Accenture zich in de NOK IIV en het Addendum committeert aan financiële en andere resultaatverplichtingen. Aanleiding voor deze prestatieafspraken is dat de Belastingdienst in de Uitvraag IIV duidelijk te kennen geeft dat zij van opdrachtnemer enige mate van 'skin in the game' verwachtte: degene die de Opdracht IIV zou uitvoeren, moest bereid zijn zich te committeren aan te behalen resultaten (en aangeven op welke wijze die de resultaten wil monitoren). De financiële resultaten waaraan Accenture zich verbindt zijn zoals gezegd:

— een verhoogde efficiëntie (EUR 10.000.000) van processen en medewerkers door toepassing van team efficiency- en procesoptimalisatie door Accenture.

— verhoging van de belastingopbrengsten (EUR 150.000.000) door optimalisatie van de case selectie, inzet van vrijgekomen medewerkers en procesoptimalisatie ondersteund door Accenture.

3.1.3 Drie niet-financiële resultaatverplichtingen die hier verder onbesproken blijven, betreffen een verhoging van de medewerkerstevredenheid, het verankeren van een mechanisme voor innovatie & continue verbetering binnen de organisatie van D&A en een vergrote impact en zichtbare verandering in de operatie, doordat tenminste 4000 medewerkers "geraakt" worden.

Zijn de prestatieafspraken voldoende geobjectiveerd en SMART geformuleerd?

3.1.4 Het SMART-principe ziet kort gezegd op het eenvoudig en eenduidig opstellen en controleren van doelstellingen: zijn de doelen van het project specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden geformuleerd? Deze aspecten worden achtereenvolgens behandeld.

Specifiek: is de doelstelling van de prestatieafspraken eenduidig?

3.1.5 De financiële prestatieafspraken in de NOK IIV en in het Addendum zijn onvoldoende specifiek geformuleerd, in zoverre dat daaruit niet eenduidig volgt dat sprake is van verwachte ofwel voorspelde resultaten van innovaties en niet van daadwerkelijk gerealiseerde verhogingen van correctieopbrengsten en efficiëntie (na uitrol ervan in de operatie). De contractdocumenten laten ruimte voor een lezing, waarin wordt uitgegaan van *gerealiseerde*

prestaties binnen Belastingen.

3.1.6 De geïnterviewden hebben eensluidend verklaard dat sprake is van verwachte ofwel voorspelde resultaten. Bij het aangaan van de NOK IIV was dit echter niet of minder duidelijk. Volgens een van de geïnterviewden, die vanuit Accenture rechtstreeks bij het benefit proces betrokken was, kregen de prestaties een voorspellend, niet-gerealiseerd karakter toen medio 2014 het inzicht kwam dat 'cash in the bank' geen werkbare methode was gelet op de tijdsvertraging die daarin zit vanwege het ontwikkelen van innovaties, het operationaliseren daarvan en het incasseren van verhoogde correctieopbrengsten. Dat zou binnen de looptijd van het contract niet gerealiseerd kunnen worden. Reden waarom ervoor gekozen is om door middel van labfases, pilots et cetera binnen D&A te voorspellen hoe de afgesproken opbrengsten (na uitrol) in de operatie zelf gerealiseerd gaan worden.

Meetbaar: gebruikte meetmethodiek

3.1.7 De tussen partijen overeengekomen meetmethoden maken duidelijk hoe de prestaties worden gemeten. Tegelijk stellen wij vast dat verschillende betrokkenen twijfelen over de betrouwbaarheid van de metingen respectievelijk de kwaliteit van de meetresultaten binnen D&A, waarbij een rol speelt dat het lastig is om na uitrol van een innovatie in de operatie, daar (een-op-een) een gerealiseerde waarde aan toe te kennen. Wij kunnen geen uitsluitsel geven over de kwaliteit van de gehanteerde meetmethoden en -resultaten. De vaststelling daarvan valt buiten het bestek van de Onderzoeksopdracht. Daarbinnen zouden wij ook niet in staat zijn geweest om de kwaliteit van de meetmethoden en -resultaten vast te stellen, zelfs niet bij benadering. Uitgaande van een auditeerbare situatie binnen D&A, zou validatie van (aspecten van) de gehanteerde meetmethodiek aanmerkelijk meer tijd, nadere informatie en bovenal (statistische) expertise vergen.

3.1.8 Uit de bestudeerde documenten en de interviews komt het beeld naar voren dat partijen zich welbewust zijn geweest van tekortkomingen in het benefit proces en dat continu is gewerkt aan verbetering van onder meer de meetmethoden. Met inachtneming van het experimentele karakter van de innovaties van D&A en de complexiteit van het meten van opbrengsten en efficiëntie binnen de Belastingdienst, lijkt sprake van een 'best effort' van partijen om te kunnen meten wat de verwachte effecten van de innovaties zijn. Omdat de methodiek en de resultaten niet (extern) zijn gecontroleerd (zie nader 3.3.8 e.v. hierna), ontbreekt het tot op heden aan een deugdelijke verantwoording over (de betrouwbaarheid van) de meetresultaten. Hiermee is niet gezegd dat de Value map geen getrouw beeld van de verwachte opbrengsten en efficiëntie van de daarin opgenomen innovaties geeft. Dit is alleen niet onafhankelijk van D&A vastgesteld.

3.1.9 Evenals geldt voor de complexiteit van het implementeren van innovaties, lijken partijen over en weer (tevoren) niet voldoende te hebben stilgestaan bij de complexiteit van het meten van de innovaties. Het meten van (verwachte) correctieopbrengsten en efficiëntie van innovaties is ook buiten D&A-verband complex, terwijl na uitrol in de operatie het verband tussen (gerealiseerde) opbrengsten/efficiëntie en innovaties moeilijk te leggen is. In de gehanteerde meetmethodiek en (versies van) de Value map wordt geen rekenschap gegeven van de invloed van andere factoren op te realiseren belastingopbrengsten, zoals een verbeterd economisch

1880008 00780

klimaat, wijziging van wetgeving, beschikbare budgetten, beleidskeuzes en belastingmoraal. Tot op heden is er nog weinig begrip binnen de Belastingdienst van de daadwerkelijk gerealiseerde, aan D&A toerekenbare resultaten van de innovaties die in de operatie zijn uitgerold. Hierbij zij opgemerkt dat een daartoe ingestelde (departementaal brede) werkgroep momenteel werkt aan een methodiek voor het meten van de potentiële ex ante baten van de projecten die worden ingezet om de veranderdoelen van de IA te realiseren. Voor de validatie van de methodiek is een externe wetenschapper ingeschakeld.[61]

Acceptabel: zijn de prestatieafspraken qua inhoud en karakter aanvaardbaar?

3.1.10 In 2.7.2 hiervoor kwam aan de orde dat partijen die op de Minicompetitie hebben geoffreerd, verplicht waren om een prestatieafspraak aan te bieden. Omdat partijen een vaste aanneemsom moesten offreren, konden de prestatieafspraken enkel in de vorm van een malus worden vormgegeven. Dergelijke afspraken waren ten tijde van de Minicompetitie niet gebruikelijk binnen de Belastingdienst, maar de betrokkenen binnen de belastingorganisatie wilden ook op dit punt innoveren.

- Karakter en hoogte prestatieafspraken

3.1.11 Dat voor de (financiële) prestatieafspraken respectievelijk malus is aangesloten bij verhoogde correctieopbrengsten en efficiëntie, ligt voor de hand. Ook al omdat de inzet van de IA is dat de Belastingdienst doeltreffender (hogere belastingontvangsten) en doelmatiger (efficiënter) gaat opereren. Of de hoogte van de overeengekomen bedragen acceptabel zijn, laat zich moeilijk vaststellen.

3.1.12 De (aanvankelijk) overeengekomen bedragen van EUR 100.000.000 verhoogde correctieopbrengsten en EUR 10.000.000 efficiëntieverbetering zijn (tot achter de komma) gespecificeerd in de offerte van Accenture. Omdat op dat moment nog niet duidelijk was welke innovaties zouden worden ontwikkeld, laat staan wat het potentieel daarvan zou zijn, kan de realiteitswaarde van de specificatie in de offerte worden betwijfeld. De geïnterviewden van de Belastingdienst en Accenture die wij daarnaar hebben gevraagd, zeggen niet (voldoende) te weten hoe de overeengekomen bedragen tot stand zijn gekomen. Hierbij merken wij op dat wij de twee vertegenwoordigers van Accenture die de offerte hebben ondertekend, niet hebben kunnen spreken (zie hoofdstuk V hierna).

3.1.13 De resultaatverplichtingen waaraan andere offrerende partijen zich wilden verbinden, bevestigen het beeld dat ten tijde van de Uitvraag IIV verschillend kon worden gedacht over de te realiseren (financiële) voordelen van informatiegestuurd toezicht en incasso binnen de Belastingdienst. De range waarbinnen partijen hebben geoffreerd loopt van EUR 100 miljoen tot en met EUR 556 miljoen, waarbij zij opgemerkt dat, uitgezonderd de offerte van McKinsey, de aard en omvang van de dienstverlening wezenlijk verschilt van die van Accenture. Dit maakt het lastig de aanvaardbaarheid van de hoogte van de prestatieafspraken te beoordelen. De door Accenture voorgestelde verhouding tussen verhoogde correctieopbrengsten en de malus van 1:10 zit onder het resultaatafhankelijke deel dat andere

[61] Brief staatssecretaris van Financiën van 30 juni 2017, inzake 'business case intensivering toezicht en invordering (ITI)', kenmerk 2017-0000127525, p. 5.

1880008 00780

partijen hebben geoffreerd (15-30% van de contractprijs). Per saldo komt de verhouding tussen de financiële opbrengsten (totaal: EUR 160.000.000) en de malus (totaal: EUR 15.000.000) ons echter niet onredelijk voor.

- Meetmethodiek en -resultaten

3.1.14 Tegen de aanvaardbaarheid van prestatieafspraken pleit sterk dat het meten van (verwachte) correctieopbrengsten en efficiëntieverhoging complex is en de uitkomsten ervan (dus) onzeker zijn. Ons inziens zou de Belastingdienst niet moeten werken met prestatieafspraken, zolang de uiteindelijke voordelen ervan niet deugdelijk meetbaar zijn. Enkele betrokkenen plaatsen nog andere kanttekeningen bij de prestatieafspraken. Zo zou het afrekenen op resultaat niet passen bij een experimenteel project als het onderhavige en zou het 'doorgeven' van (een deel van) verhoogde belastingopbrengsten aan een marktpartij (in de vorm van een prestatieafspraak) bezwaarlijk zijn.

3.1.15 Wel is het zo dat wij geen aanwijzingen hebben dat de prestatieafspraken en daarmee verbonden malus invloed hebben gehad op de (wijze van) uitvoering van de NOK IIV door partijen, zodanig dat die prestatieafspraken (op de werkvloer) een *oneigenlijke* prikkel zijn geweest (bijvoorbeeld doordat bij de uitvoering van de Opdracht IIV is gestuurd op het (tijdig) behalen van de afgesproken prestaties). Op (contract)managementniveau zijn partijen zich wel (meer) bewust geweest van het belang van (het behalen van) de prestatieafspraken. De kans op sturing op dit niveau werd beperkt, doordat de 'Program Boards' (later: PIPP) beslisten over de doorgang van een innovatie in de funnel en die overlegorganen zich daarbij niet (alleen) lieten leiden door financiële afwegingen.

3.1.16 Misschien belangrijker is de constatering dat partijen parallelle belangen hadden om snel succes te laten zien aan de hand van (het behalen van) de prestaties. Uit de bestudeerde documenten en interviews komt duidelijk het beeld naar voren, dat het programma Broedkamer/D&A snel tastbare resultaten moest (kunnen) laten zien. Dit legde druk op de werkwijze en tijdlijnen voor de ontwikkeling van innovaties.

Realistisch: zijn de prestatieafspraken haalbaar?

3.1.17 De offrerende partijen moesten als gevolg van het door de Belastingdienst gevraagde commitment, in korte tijd een uitspraak doen over een complex onderwerp. In haar offerte zet Accenture uiteen dat en waarom de door haar voorgestelde werkwijze haal- en meetbaar is. Uit de Offerte volgt ook dat Accenture wel besefte dat met name de implementatie van innovaties op weerstand zou kunnen stuiten. Onder het kopje 'haalbaarheid' wordt opgemerkt dat de voorgestelde aanpak is opgebouwd uit beproefde methoden bij soortgelijke trajecten. Door deze te combineren met de ervaring van Accenture bij Belastingen heeft zij een aanpak opgezet "*die aansluit bij de uitdagingen van Belastingen*". Ook wordt opgemerkt dat veel aandacht wordt besteed aan de medewerkers en "*het draagvlak voor de verandering*". Door samen te werken op team niveau is het mogelijk om op dit niveau de aanpak te differentiëren. De medewerker staat centraal, aldus Accenture.

3.1.18 Van offrerende partijen als Accenture mag worden verwacht dat zij bekend zijn met de complexiteit van het meten van innovaties en implementaties van producten in een

1880008 00780

belastingorganisatie. Of dit voldoende naar voren komt in de offerte van Accenture is te betwijfelen. Misschien belangrijker is dat achteraf moet worden geconstateerd dat Accenture de (financiële) prestatieafspraken heeft behaald, doordat (de verantwoordelijkheid voor) de implementatie van innovaties is beperkt tot de pilot-fase (zie 2.5.3 hiervoor) en de correctieopbrengsten en efficiëntieverhoging een voorspellend karakter hebben gekregen. Als partijen zouden zijn uitgegaan van gerealiseerde resultaten in de operatie (na uitrol), dan zouden de prestatieafspraken niet binnen de looptijd van het contract zijn behaald (en overigens ook niet deugdelijk kunnen worden vastgesteld, omdat een deugdelijke meetmethodiek tot op heden ontbreekt).

Zijn de prestatieafspraken (overigens) als redelijk (proportioneel) aan te merken?

3.1.19 Het antwoord op deze vraag is in het voorgaande impliciet al aan de orde gekomen. Hoewel niet duidelijk is geworden waar de prestatieafspraken op zijn gebaseerd, twijfelen wij niet aan de redelijkheid (proportionaliteit) van de afspraken in termen van karakter en hoogte. Tegelijk constateren wij dat een deugdelijke meetmethode ontbreekt. Dit doet sterk afbreuk aan de realiteitswaarde van de prestatieafspraken.

3.2 Onderzoeksvraag 8

Kunnen alle betalingen die aan Accenture zijn gedaan worden gerelateerd aan uitgevoerde werkzaamheden en/of opgeleverde resultaten, die aantoonbaar hebben bijgedragen aan de afgesproken prestaties? Zijn deze prestaties voorzien van een prestatieverklaring van een daartoe bevoegde medewerker? Heeft er een nulmeting plaatsgevonden, zijn de prestaties (conform het contract) tussentijds gemonitord en is er op enig moment aanleiding geweest om bij te sturen?

3.2.1 Uit vraag 8 zijn de volgende deelvragen af te leiden:

- Welke betalingen zijn aan Accenture gedaan?
- Zijn de betalingen aan Accenture te relateren aan uitgevoerde werkzaamheden en/of opgeleverde resultaten, die aantoonbaar hebben bijgedragen aan de afgesproken prestaties?
- Zijn die prestaties voorzien van een prestatieverklaring van een daartoe bevoegde medewerker?
- Heeft er een nulmeting plaatsgevonden?
- Zijn de prestaties (conform het contract) tussentijds gemonitord en is er op enig moment aanleiding geweest om bij te sturen?

Welke betalingen zijn aan Accenture gedaan door wie?

3.2.2 Wij hebben A&M verzocht de juistheid van de betalingen via de facturen van de uitgevoerde werkzaamheden te beoordelen. A&M heeft zich primair geconcentreerd op betalingen aan Accenture en inkomende facturen van Accenture binnen de onderzoeksperiode en beoordeeld of het project Broedkamer werkzaamheden betreft.

Doelstelling A&M

1880008 00780

3.2.3 A&M heeft bij de Belastingdienst het crediteurenoverzicht van Accenture beoordeeld, om te bepalen of meer betalingen aan Accenture voorkomen inzake project Broedkamer dan betalingen van facturen zoals opgenomen op het zgn. Gecombineerde factuurschema. Dit schema is opgenomen in het DAP 'Finaal versie 3.0' van 1 oktober 2015, ten behoeve van de NOK IIV en het Addendum.

3.2.4 A&M heeft ook beoordeeld of overige mutaties op het zgn. Crediteurenoverzicht Accenture betreffende de periode 2012 tot en met juni 2017, dat is verkregen van Centrum voor facilitaire dienstverlening Belastingdienst afdeling SSC Factuurverwerking en Financiële dienstverlening in Groningen ("**SSC**"), mogelijk gerelateerd zijn aan werkzaamheden betreffende het project Broedkamer.

Bevindingen A&M

3.2.5 A&M heeft het onderzoek bij de Belastingdienst verricht om inzicht te verkrijgen in de betalingen aan Accenture betreffende het project Broedkamer. Zij heeft hierbij gebruikgemaakt van het Crediteurenoverzicht Accenture (betalingen, facturen en crediteringen). Daarnaast heeft A&M gebruik gemaakt van het zgn. Transactieoverzicht Accenture betreffende de periode mei 2012 t/m juli 2017, dat is verkregen van Inkoopuitvoeringscentrum van de Belastingdienst in Utrecht (het "**Inkoopuitvoeringscentrum**").

3.2.6 A&M heeft hiertoe de volgende werkzaamheden verricht:

1. Gesprekken met medewerker(s) van de Belastingdienst om inzicht te verkrijgen in onder meer het inkoopproces, factuurregistratie, betalingen, projectadministratie.
2. Verkrijgen van het crediteurenoverzicht Accenture van SSC.
3. Beoordelen van facturen van Accenture aan Belastingdienst inzake project Broedkamer op basis van het crediteurenoverzicht Accenture.
4. Beoordelen van betalingen aan Accenture inzake project Broedkamer op basis van het crediteurenoverzicht Accenture.
5. Beoordelen of het crediteurenoverzicht Accenture 'bijzonderheden' bevat zoals:
   a. Contractomschrijvingen en/of contractnummers die (sterke) gelijkenis vertonen met contracten betreffende op project Broedkamer;
   b. Factuurdata die overeenkomen met de factuurdata van de reeds bekende facturen inzake project Broedkamer; en
   c. Betalingen en/of factuurbedragen die overeenkomen met de reeds bekende facturen inzake project Broedkamer.

3.2.7 Op basis van de uitgevoerde werkzaamheden heeft A&M geen aanwijzingen dat additionele betalingen zijn verricht ten opzichte van het Gecombineerde factuurschema, die betrekking hebben op het project Broedkamer.

Bijzonderheden

3.2.8 A&M heeft ook facturen en contracten beoordeeld die niet direct gerelateerd zijn aan project Broedkamer. Deze beoordeling van facturen en contracten is uitgevoerd om eventuele facturen

en/of contracten te identificeren die gerelateerd zouden kunnen zijn aan het project Broedkamer. A&M heeft hierbij de volgende bijzonderheden geconstateerd:

- Contract onder 5600003402 betreft een contract van Logica Nederland. Onduidelijk is waarom in het transactiebestand van Inkoopuitvoeringscentrum betreffende Accenture, een contract van Logica Nederland voorkomt. Logica is in 2012 overgenomen door CGI en lijkt niet gerelateerd aan Accenture.
- Factuur 3131601710 van Deloitte Forensic & Dispute Services B.V. is geboekt onder contract 560003402, te weten het contract dat geregistreerd staat onder Logica. Onduidelijk is waarom dit contract een factuur van Deloitte bevat.
- Factuur 3900136902 van Accenture ad. EUR 96.800, gedateerd 7 juli 2014, betreft een factuur gerelateerd aan contract 5600004660. De factuur was niet door de Belastingdienst ontvangen en opnieuw door Accenture toegestuurd.
- Op 14 augustus 2014 zijn twee betalingen verricht gezamenlijk voor EUR 133.100. Dit totaalbedrag is 10% van project Broedkamer factuur 3900157243, gedateerd op 1 september 2015. Verder hebben wij geen zichtbare relatie aangetroffen.
- Op 3 december 2015 is een bedrag van EUR 60.500 aan Accenture betaald. Dit bedrag is 5% van factuur 3900161809 gedateerd 1 december 2015 ad EUR 1.210.000 van het project Broedkamer. Verder hebben wij geen zichtbare relatie aangetroffen.

Zijn de betalingen aan Accenture te relateren aan uitgevoerde werkzaamheden en/of opgeleverde resultaten, die aantoonbaar hebben bijgedragen aan de afgesproken prestaties?

3.2.9 Wij hebben in totaal 11 kopieën van facturen ontvangen en 1 factuur betreffende opgelopen rente.

DATUM	FACTUURNUMMER	GEFACTUREERD BEDRAG EX. BTW	GEFACTUREERD BEDRAG INC. BTW
30 april 2014	3900133846	EUR 816.667,00	EUR 988.167,07
27 mei 2014	3900135067	EUR 816.667,00	EUR 988.167,07
1 september 2014	3900139450	EUR 1.633.333,00	EUR 1.976.332,93
22 september 2014 (facturering rente over factuur van 27 mei 2014)	3900140446	EUR 890,97	EUR 890,97
4 januari 2015	3900146125	EUR 2.200.000,00	EUR 2.662.000,00
1 september 2015	3900157243	EUR 1.100.000,00	EUR 1.331.000,00
30 oktober 2015	3900159969	EUR 3.233.333,00[62]	EUR 3.912.332,93[63]
1 december 2015	3900161809	EUR 1.000.000,00	EUR 1.210.000,00
15 maart 2016	3900167452	EUR 1.000.000,00	EUR 1.210.000,00
15 juni 2016	3900172371	EUR 1.000.000,00	EUR 1.210.000,00
15 september 2016	3900177310	EUR 1.000.000,00	EUR 1.210.000,00
1 december 2016	3900181382	EUR 1.000.000,00[64]	EUR 1.210.000,00[65]
TOTAAL		EUR 14.800.890,97	EUR 17.908.890,97

3.2.10 Uit de documenten betreffende de resource planning respectievelijk budget uitnutting, leiden

[62] Inclusief 'prestatiebonus' van EUR 1.000.000.
[63] Inclusief 'prestatiebonus' van EUR 1.000.000.
[64] Inclusief 'prestatiebonus' van EUR 500.000.
[65] Inclusief 'prestatiebonus' van EUR 500.000.

wij af dat de bovenvermelde betalingen aan Accenture zijn te relateren aan door haar uitgevoerde werkzaamheden en/of opgeleverde resultaten binnen het programma Broedkamer/D&A. Of de door Accenture uitgevoerde werkzaamheden en/of opgeleverde resultaten *aantoonbaar* hebben bijgedragen aan de afgesproken prestaties, kunnen wij niet ongeclausuleerd bevestigen. De bestudeerde documenten en interviews geven ons geen aanleiding te twijfelen over de inzet van Accenture binnen het programma Broedkamer/D&A. Uit de (versies van de) Value map respectievelijk contractresultaatdocumenten volgt eenduidig dat de prestatieafspraken zijn behaald. Echter, de meetmethodiek en -resultaten zijn niet extern gecontroleerd (zie 3.3.8 hierna).

Zijn deze prestaties voorzien van een prestatieverklaring van een daartoe bevoegde medewerker?

Betalingen tot 1 december 2015

3.2.11 De betaalbaarstelling van facturen onder de NOK IIV (niet: het Addendum) is via de Belastingdienst zelf afgehandeld. De werkwijze m.b.t. de betaalbaarstelling van de desbetreffende zes facturen (exclusief een factuur inzake wettelijke rente) is geweest, dat de afdeling PFC van het dienstonderdeel Belastingen na ontvangst van een factuur aan de projectmanager van D&A vroeg om een prestatieverklaring en een akkoordverklaring op het factuurbedrag (van Betrokkene BD 1). Na ontvangst van de verklaring en het akkoord, werden de facturen betaalbaar gesteld en betaald door SSC (Groningen). Wij hebben voor alle 6 facturen prestatieverklaringen aangetroffen, in de vorm van bevestigingen van de projectmanager binnen het Programma Broedkamer per e-mail aan de afdeling PFC dat de prestaties zijn geleverd. Dit laatste is vastgesteld aan de hand van de in het DAP gemaakte afspraken.

Betalingen vanaf 1 december 2015

3.2.12 De betaalbaarstelling van facturen onder het Addendum is in opdracht van Cluster Bedrijven van het Ministerie van Financiën gelopen via (de controller van) DGBel, met allocatie van een budget van EUR 8.000.000. De afdeling PFC heeft daarbij geen betrokkenheid gehad. Wij hebben voor twee van de in totaal vijf facturen geen prestatieverklaringen aangetroffen en voor twee facturen geen accordering op het factuurbedrag. De wel aangetroffen drie prestatieverklaringen zijn afgegeven door de projectmanager van D&A, in de vorm van bevestigingen per email dat de prestaties zijn geleverd. De akkoordverklaring op het factuurbedrag is tweemaal gegeven door de directeur D&A en eenmaal door de Business Controller van D&A. D&A heeft de door Accenture geleverde prestaties vastgesteld aan de hand van (controle van) zgn. outputlijsten die Accenture heeft opgesteld en als bijlage bij de desbetreffende facturen heeft gevoegd. Eind 2016, nadat EUR 6.050.000 op deze facturen (van elk EUR 1.210.000) was betaald via (de controller van) DGBel, is de taak terug overgegaan naar de Belastingdienst en is het restant van het budget (circa EUR 2.000.000) weggehaald bij DGBel (beide via het Cluster Bedrijven).

1880008 00780

Heeft er een nulmeting plaatsgevonden?

3.2.13 Wij hebben aan de hand van de bestudeerde documenten en de interviews met betrokkenen vastgesteld, dat voor elk van de gezamenlijk met Accenture ontwikkelde innovaties zgn. baselines of beginwaarden zijn vastgesteld. Of die als nulmetingen kunnen worden gekwalificeerd, is niet duidelijk. Het begrip nulmeting is weliswaar in enkele contractdocumenten gebruikt, maar werd als zodanig niet (op de werkvloer) gehanteerd. Tijdens de interviews met betrokkenen en ons bezoek aan D&A bleek dat aan het begrip nulmeting niet eenduidig invulling wordt gegeven. Van het begrip is ook geen sluitende definitie te geven. De betrokkenen spreken eerder over een baseline, beginwaarde of elementen van een nulmeting.

3.2.14 In de tussen partijen overeengekomen meetmethodiek ligt besloten dat de resultaatmetingen steunen op een beginwaarde, die in ieder geval kenmerken van een nulmeting heeft. Deze beginwaarde is noodzakelijk om binnen D&A te kunnen berekenen wat de verwachte opbrengst van een innovatie is (na uitrol ervan in de operatie).[66] Een groot aantal documenten duidt op (het bestaan van) metingen binnen D&A van verhoogde belastingopbrengsten en efficiëntie (inclusief beginwaarden) voor elk van de gezamenlijk met Accenture ontwikkelde innovaties.

3.2.15 Het bepalen van een baseline/beginwaarde binnen D&A verschilt naar gelang sprake is van een risicomodel (verhoogde correctieopbrengsten) of efficiëntiemodel (kostenbesparing).

Risicomodellen

3.2.16 Voor risicomodellen geldt op hoofdlijn dat de baseline wordt vastgesteld op grond van (analyse van) historische data. Dit zijn gegevens van een of meer jaren waarin geen wijzigingen in het behandelproces van belastingaangiften hebben plaatsgevonden. Er wordt gekeken naar de afwijking per jaar zonder inmenging van D&A, dat wil zeggen zonder ingrijpen in het behandelproces. Dan gaat het kort gezegd om positieve correcties naar aanleiding van een kantoor- of veldtoets, voor één belastingmiddel (bijvoorbeeld omzetbelasting) respectievelijk één segment (bijv. MKB). Uit deze historische data worden een zgn. hitrate en een gemiddelde correctiewaarde (per belastingaangifte) afgeleid. Vervolgens worden de totaal opbrengsten bepaald door de formule: 'opbrengst = aantal behandelde aangiftes x hitrate x gemiddelde correctiewaarde'.

3.2.17 De totale (correctie)opbrengsten vormen de beginwaarde, op grond waarvan de (verwachte) correctieopbrengst van innovaties (zgn. delta) wordt gemeten. Omdat D&A geen invloed heeft op het aantal behandelde aangiften (dat ligt aan de operatie), steunt de benefit prediction steeds op de aanname dat het volume te behandelen posten gelijk blijft. Als de operatie besluit om minder aangiften te behandelen, dan kan D&A niet garanderen dat de opbrengst (desondanks) stijgt.

Efficiëntie-/signaalmodellen (dashboards)

3.2.18 Het meten van efficiëntiewinst verschilt wezenlijk van het meten van extra

[66] Deze schatting staat los van een methode om te meten ('tracken') of die opbrengst na uitrol daarvan daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

1880008 00780

belastingopbrengsten. Terwijl (historische) resultaten van de behandeling/controle van belastingaangiften (correctieopbrengsten) in de (bron)systemen van de Belastingdienst worden vastgelegd, geldt dit niet voor behandeltijden, dat wil zeggen de tijd die een bepaalde handeling op de werkvloer in beslag neemt. Binnen de dienst zijn er wel normtijden vastgesteld voor hoe lang bepaalde handelingen moeten duren, maar in feite zijn er geen (nul)metingen beschikbaar. Reden waarom (tijd)metingen zijn uitgevoerd met gebruikmaking van stopwatches of expertvalidatie. In het laatste geval geeft een expert een inschatting van de duur van een bepaald (handelings)proces.

3.2.19 De betrouwbaarheid van deze metingen is niet gegeven. Metingen in pilots door belastingdienstmedewerkers op de werkvloer bleken niet steeds even betrouwbaar. D&A-medewerkers hebben zelf metingen verricht voor de innovatie DM/DI, maar ook voor die metingen geldt dat die niet waterdicht zijn.

3.2.20 De (verwachte) efficiëntiewinst (delta) wordt kort gezegd berekend door vast te stellen of een bepaalde handeling met gebruikmaking van de innovatie (dashboard) sneller plaatsvindt. In de efficiëntiemeting is niet meegenomen de vraag of de kwaliteit van de werkzaamheden gewaarborgd is. De succesfactor van de geboekte efficiëntiewinst kan wel worden afgemeten aan bijvoorbeeld (een toename van) het aantal invorderingen in de incassoketen.

3.2.21 De baselines/beginwaarden waarmee D&A werkt, zijn niet statisch. Tijdens de ontwikkeling van een innovatie in de funnel komen meer data en inzichten beschikbaar, op grond waarvan die waarde gaandeweg wordt aangescherpt. Of de uiteindelijke baselines/beginwaarden een (volledige) nulmeting behelzen, kan echter worden betwijfeld (zie 3.2.13).

Vastlegging meetresultaten binnen D&A

3.2.22 Meetresultaten zijn vastgelegd in (versies van) de Value map en in twee contractresultaatdocumenten. Tijdens de interviews hebben verschillende betrokkenen het bestaan van resultaatmetingen voor elk van de innovaties bevestigd. Ook D&A heeft na kort (intern) onderzoek aan ons bevestigd dat de resultaten van de innovaties in de funnel gemeten zijn. Medewerkers van D&A, die er destijds niet zelf bij betrokken waren, kunnen de 'nulmeting' van de Value map reconstrueren.

3.2.23 Tijdens ons bezoek aan D&A in Utrecht op 23 augustus 2017 zijn (nadere) vragen over het benefit proces beantwoord. In verband daarmee is een presentatie gegeven over de meetmethodiek (nulmeting, delta) van een - door ons gekozen - innovatie/risicomodel. Dit is een representatief model, in die zin, dat andere risicomodellen binnen D&A daar niet wezenlijk van afwijken. Daarbij bleek onder meer dat de baselines/beginwaarden een ontwikkeling doormaken. Naarmate een innovatie verder in de funnel komt, wordt de beginwaarde aangescherpt aan de hand van nieuwe data en inzichten. De baselines hebben zich ontwikkeld - verbeterd - naarmate een innovatie wordt (door)ontwikkeld in de funnel. Dit past in een beeld van verdere professionalisering van (de werkwijze van) de Broedkamer/D&A.

1880008 00780

Zijn de prestaties (conform het contract) tussentijds gemonitord en is er op enig moment aanleiding geweest om bij te sturen?

3.2.24 Wij hebben aan de hand van de documenten en interviews vastgesteld dat de prestaties tussentijds zijn gemonitord. Onder monitoring verstaan wij hier het tijdens de looptijd van de NOK IIV uitoefenen van (voortgangs)controle op prestaties. De tussentijdse resultaten zijn opgenomen in (versies van) de Value map en in de Contractresultaatdocumenten. Tussentijdse resultaten zijn ook gepresenteerd aan de 'Program Boards' en PIPP in het kader van de beoordeling van (voortgang van) innovaties in de funnel. Uit de bestudeerde stukken en de interviews met betrokkenen volgt dat D&A met Accenture en de operatie geregeld heeft overlegd over de vorderingen van innovaties in de funnel.

3.2.25 Uit de documenten en de interviews met betrokkenen volgt ook dat tijdens de uitvoering van het contract is bijgestuurd. Onder bijsturing verstaan wij hier het naar de eis van de omstandigheden doen van de nodige (kleine) aanpassingen in de uitvoering/werkwijze. De belangrijkste aanpassing vanuit de Belastingdienst zelf is geweest dat al vrij snel (tussen medio 2014 en begin 2015; dit volgt niet eenduidig uit de beschikbare documenten) besloten is om de verantwoordelijkheid voor de uitrol van innovaties aan de operatie te laten. De belangrijkste aanleiding hiervoor lijkt te zijn geweest dat implementatie lastiger bleek dan aanvankelijk gedacht (zie 2.5.4 hiervoor).

3.2.26 De belangrijkste aanpassing van buiten D&A is de periodieke besluitvorming door de 'Program Boards' respectievelijk PIPP over de voortgang van individuele innovaties in de zgn. funnel. D&A had daarbij (hoogstens) een adviserende rol. Er zijn projecten stopgezet waarvan eerst binnen D&A gedacht werd dat het waardevolle projecten waren, maar die later bijvoorbeeld niet genoeg bleken op te leveren.

3.2.27 Hier verdient ook vermelding dat Accenture gaandeweg kennis en werkzaamheden aan de Belastingdienst heeft overgedragen. Deze overdracht was voorzien in de contractdocumenten om zo D&A in staat te stellen op termijn zelfstandig innovaties (door) te ontwikkelen, met eigen (project)managers en data analisten.

3.3 Onderzoeksvraag 9

Hoe is de terugkoppeling van de prestaties onder het contract met Accenture verlopen binnen de Belastingdienst en naar de Staatssecretaris van Financiën? Zijn de gerapporteerde resultaten op grond van het contract met Accenture in overeenstemming met de gerealiseerde resultaten?

3.3.1 Uit deze vraag zijn de volgende deelvragen af te leiden:

- Hoe is de terugkoppeling van de prestaties onder het contract met Accenture verlopen binnen de Belastingdienst en naar de Staatssecretaris van Financiën?
- Zijn de gerapporteerde resultaten op grond van het contract met Accenture in overeenstemming met de gerealiseerde resultaten?

Hoe is de terugkoppeling van de prestaties onder het contract met Accenture verlopen binnen de Belastingdienst en naar de Staatssecretaris van Financiën?

3.3.2 Wij hebben op grond van de documenten en interviews een beeld gevormd over de

1880008 00780

terugkoppeling van de prestaties onder het contract met Accenture. Van een (zelfstandige) formele grondslag voor de terugkoppeling van prestaties binnen de Belastingdienst en met de Staatssecretaris van Financiën is ons niet gebleken. Deze terugkoppeling is wel vanuit de verschillende rollen en spelers binnen D&A gerealiseerd, in ieder geval binnen de Belastingdienst. Uit de bestudeerde documenten en de interviews met de betrokkenen volgt dat de operatie via verschillende personen en gremia zoals procesexperts, vakcoördinatoren en de 'Program Boards' en PIPP, betrokken is geweest bij de (door)ontwikkeling van de innovaties binnen D&A en de meetmethodiek. Daarbij zijn ook de prestaties aan de orde gekomen. Binnen de kolom Bedrijven, waarvan D&A onderdeel uitmaakt, is Business Control (inhoudelijk) betrokken geweest bij (versies van) de Value map. Ook in dat verband zijn de prestaties aan de orde gekomen.

3.3.3 MT-leden van de Belastingdienst hebben een of meer werkbezoeken aan D&A afgelegd. Hoewel het in de rede ligt dat tijdens deze werkbezoeken de prestaties onder het contract met Accenture aan de orde zijn gekomen, hebben wij dit bij gebrek aan informatie niet feitelijk vastgesteld. Overigens was tijdens de looptijd van het contract met Accenture de directeur van D&A ook CFO van de kolom Bedrijven. Zij stond rechtstreeks in contact met de COO en CFO van de Belastingdienst (zie 2.2.1 hiervoor).

3.3.4 Of het vorenstaande een deugdelijk beeld geeft van de terugkoppeling van prestaties binnen de Belastingdienst, kunnen wij niet vaststellen. Meerdere betrokkenen hebben aangegeven dat het binnen D&A niet gebruikelijk was om (interne) besprekingen, werkbezoeken, overleggen et cetera te documenteren.

Terugkoppeling naar de staatssecretaris van Financiën

3.3.5 Voor wat betreft de terugkoppeling van prestaties naar de staatssecretaris van Financiën is het beeld minder duidelijk. Uitgezonderd de werkbezoeken die de Staatssecretaris aan D&A heeft gebracht, heeft die terugkoppeling volgens enkele geïnterviewden niet rechtstreeks door D&A zelf plaatsgevonden, maar via het MT van de Belastingdienst respectievelijk het kerndepartement (DGBel). Uit de ons beschikbare documenten volgt dit niet, anders dan dat resultaten van D&A zijn opgenomen in (halfjaar)rapportages van DGBel en de Staatssecretaris over die resultaten is geïnformeerd in het kader van de beantwoording van Kamervragen.

Zijn de gerapporteerde resultaten op grond van het contract met Accenture in overeenstemming met de gerealiseerde resultaten?

Gerapporteerde resultaten

3.3.6 Voor zover wij dat hebben kunnen vaststellen op grond van de ons beschikbare informatie, wijken de door D&A gerapporteerde resultaten niet af van de gerealiseerde resultaten die zijn vastgelegd in onder meer (versies van) de Value map. Uiteraard kunnen wij dit niet bevestigen voor bijvoorbeeld mondelinge mededelingen die ter zake zijn gedaan.

Gerealiseerde resultaten zijn verwachte resultaten

3.3.7 De binnen D&A gemeten en vastgelegde resultaten betreffen een geprognotiseerd, verwacht

1880008 00780

resultaat van innovaties (na uitrol in de operatie) in termen van verhoogde correctieopbrengsten en verhoogde efficiëntie. Verschillende betrokkenen hebben tijdens interviews en gesprekken twijfels geuit over de betrouwbaarheid van de metingen/kwaliteit van de (meet)resultaten. Hierbij speelt een rol dat het lastig is om na uitrol van innovaties in de operatie, daaraan (een-op-een) een gerealiseerde waarde toe te kennen. Zonder onafhankelijke controle van de meetmethodiek en -resultaten is het niet mogelijk om de betrouwbaarheid ervan vast te stellen.

Verwachte resultaten D&A zijn niet onafhankelijk gecontroleerd

3.3.8 De resultaatcijfers zoals die door D&A zijn vastgelegd in onder meer (versies van) de Value map, de prestatieverklaringen en de contractresultaatdocumenten, zijn niet onafhankelijk gecontroleerd. Dit is desgevraagd bevestigd door het kerndepartement DGBel, de Auditdienst Rijk (de "**ADR**"), de Algemene Rekenkamer (de "**ARK**") en (vertegenwoordigers van) de afdeling Business Control van het dienstonderdeel Belastingen, als volgt.

3.3.9 De strategisch adviseur/accountmanager bij DGBel (Betrokkene BD 9) heeft tijdens de looptijd van het contract onder meer control-achtige taken richting het dienstonderdeel Belastingen verricht. Ook vanuit de IA is hij betrokken geweest bij de business case van D&A. Daarbij kan worden onderscheiden tussen twee aspecten:

a. Zolang D&A-innovaties niet in de operatie zijn uitgerold, raken die niet aan de financiële verantwoording. De control functie vanuit DGBel is dan vooral erop gericht om na te gaan wat de innovaties behelzen en of die veelbelovend zijn (mede met het oog op verdere investeringsbeslissingen). Uit dien hoofde is vanuit DGBel kennis genomen van de innovaties en (verwachte) resultaten ervan.

b. Als innovaties zijn uitgerold, raken die wel aan de financiële verantwoording. Dan speelt (onder meer) de monitoring van de resultaten die daarmee in de operatie worden gerealiseerd. Begin 2015 is vanuit DGBel getracht om een monitoringsysteem op te zetten voor IH en IB (voor zowel ITI als D&A), teneinde te kunnen vaststellen of (investeringen in) projecten daadwerkelijk renderen. Dit systeem is niet verder gekomen dan een functioneel ontwerp, mede omdat het niet de steun van de directeur van D&A had. Naast directeur van de Broedkamer was Betrokkene BD 2 toentertijd ook CFO van de kolom Bedrijven. Waarom de betrokkene dit initiatief niet steunde (en in welke hoedanigheid), is ons niet duidelijk geworden. Ook overigens heeft DGBel vanuit de control functie kennelijk geen controle uitgevoerd op de meetmethoden en -resultaten van D&A.

3.3.10 De ADR heeft in de periode begin 2014 - begin 2017 geen onderzoek gedaan naar de juistheid en kwaliteit van de gerapporteerde verwachte efficiency en de verhoogde belastingopbrengsten die toerekenbaar zijn aan de innovaties/producten en de daarbij gehanteerde meetmethoden. De redenen zijn dat (a) dit niet relevant is voor de uitvoering van de wettelijke taak en (b) de Belastingdienst hiervoor geen opdracht voor een vraaggestuurd onderzoek heeft gegeven. Het is de ADR niet bekend dat een andere overheidsdienst hier onderzoek naar heeft gedaan.

3.3.11 De ARK heeft in de periode begin 2014 - begin 2017 geen onderzoek gedaan naar of controle

1880008 00780

uitgevoerd van de verwachte efficiëntie en de verhoogde belastingopbrengsten die toerekenbaar zijn aan de innovaties/producten die D&A en Accenture gezamenlijk hebben ontwikkeld, of de juistheid/kwaliteit van genoemde prestaties respectievelijk meetmethoden. In genoemde periode zijn door de ARK enkele verkennende gesprekken gevoerd met medewerkers van de Broedkamer/D&A om een indruk te krijgen van de werkzaamheden. De producten en methoden van de Broedkamer/D&A zijn daarbij niet getoetst. Daarnaast heeft de ARK in genoemde periode in brede zin onderzoek gedaan naar het functioneren van de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën. Daarvoor verwijst de ARK naar de betreffende publicaties op haar website.

3.3.12 D&A beschikte voor 2016 niet over een eigen business controller. Wij hebben in het kader van dit onderzoek niet bevestigd gekregen dat controles zijn uitgevoerd door interne controllers binnen de Belastingdienst en evenmin dat zij documenten hebben afgetekend. Sterker, de vertegenwoordiger van de afdeling Business Control van het dienstonderdeel Belastingen geeft aan dat de control functie ten aanzien van D&A niet formeel was ingeregeld en dat die afdeling ook geen control functie heeft gehad. Tijdens de looptijd van het contract heeft de afdeling Business Control weliswaar op verzoek van D&A meermaals op informele grondslag overlegd over de meetmethodieken en (versies van) de Value map (vanwege de (financiële) kennis die binnen deze afdeling beschikbaar is over de operatie), maar van daadwerkelijke invulling van een control functie is geen sprake geweest. De betrokkenheid van de afdeling PFC bij het contractresultaatdocument kan evenmin als controle worden gekwalificeerd. Hetzelfde is te zeggen over de betrokkenheid van de operatie bij de meetmethoden en (resultaten in) de Value map.

3.3.13 Het ontbreken van onafhankelijke controle op D&A door genoemde partijen is uiteindelijk terug te voeren op het niet-geformaliseerde karakter van het programma Broedkamer/D&A tijdens de looptijd van het contract met Accenture. Tot op heden is D&A (nog) geen zelfstandige afdeling. Zij is niet gericht op het primaire proces (belastingheffing en -inning) en de resultaten (verwachte correctieopbrengsten en efficiëntieverhoging) raken niet aan de financiële verantwoording.

3.4 Aandachtspunten

3.4.1 Voor wat betreft de uitvoeringsfase noteren wij de volgende aandachtspunten.

3.4.2 De betrokkenen die wij hebben gesproken, zijn vrijwel eensluidend van oordeel dat D&A belangrijk werk doet met het oog op de informatie-gestuurde handhaving en inning door de Belastingdienst. Het was voor D&A begin 2014 e.v. noodzakelijk om met externen samen te werken en kennis op te doen. De uitvoering van het contract met Accenture is ook nadrukkelijk gericht geweest op de overdracht van kennis en werkzaamheden aan D&A. Inmiddels leidt D&A eigen data-analisten op en is zij niet langer afhankelijk van (inhuur van) externe kennis en kunde. Externe partijen worden alleen nog ingezet als er behoefte is aan extra capaciteit.

3.4.3 Uit de gesprekken komt het beeld naar voren, dat de meningen binnen en buiten de Belastingdienst over het (huidige) succes van D&A verdeeld zijn. Belangrijke

1880008 00780

aandachtspunten zijn dat de implementatie van D&A innovaties in de operatie lastig is en na volledige uitrol ervan in de operatie het moeilijk is om aan innovaties op deugdelijke wijze resultaten toe te rekenen. Voor zover deze punten niet in breder verband vanuit de IA de aandacht hebben (vgl. de werkgroep die momenteel werkt aan een methodiek voor het meten van de potentiële ex ante baten; zie 3.1.9 hiervoor en (de aanbevelingen in) het rapport van de ARK van 11 oktober 2017, inzake de 'Tussenstand van de Investeringsagenda'), zouden die sowieso de volle aandacht van D&A behoeven. Met het oog op de acceptatie van D&A-innovaties door de operatie, beveelt een van de betrokkenen nog aan om (de producten van) D&A beter dan nu in te passen in de algemene handhavingsstrategie van de Belastingdienst.

3.4.4 Hoewel ons onderzoek daar niet specifiek op gericht is geweest, noemen wij drie additionele aandachtspunten die naar voren zijn gekomen, te weten (de invulling van) de governance/organisatie en control functie respectievelijk de Administratieve Organisatie ("**AO**") van D&A. Deze aandachtspunten zijn uiteindelijk te herleiden tot het informele, niet-zelfstandige karakter van de organisatie van D&A. In 2.1.3 hiervoor kwam ter sprake dat D&A met medeweten van de Betrokkene BD 5 en Betrokkene BD 1, binnen Belastingen een vrije rol had en mocht experimenteren. Afgezien van de eis van binnen budget blijven, waren er geen resultaatafspraken voor Betrokkene BD 2 respectievelijk het MT van D&A.

3.4.5 Tijdens het onderzoek is ons niet gebleken van formele verantwoordelijkheden van het MT van D&A, waaraan zichtbaar invulling is gegeven. Tijdens de onderzoeksperiode lijkt binnen D&A het operationele management voorop te hebben gestaan (en Betrokkene BD 2 op afstand). De nadruk op uitvoering c.q. het ontwikkelen van innovaties brengt het risico met zich mee dat er onvoldoende aandacht is voor andere aspecten die belangrijk zijn voor bestendiging van D&A, zoals de inbedding binnen Belastingen, het afleggen van verantwoording (transparantie), toereikende management-informatie en een deugdelijke invulling van de control functie. Uit de gesprekken met de betrokkenen komt het beeld naar voren dat genoemd risico daadwerkelijk bestaat en D&A parten speelt, in ieder geval in de beeldvorming (binnen de Belastingdienst zelf en bij het kerndepartement).

3.4.6 Vanwege de meer genoemde vrije rol van het programma Broedkamer/D&A binnen Belastingen, is in wezen afgezien van control op het budget en de uitgaven, en was er niet of nauwelijks control op prestaties. Dit laat ruimte voor twijfel over de prestaties van D&A, zo constateren wij naar aanleiding van de interviews met de betrokkenen. Omdat D&A eigen meetmethoden hanteert en uitgaat van verwachte resultaten binnen een (kleinschalige) pilot-omgeving, zou op zichzelf sprake moeten zijn van een auditeerbare situatie voor wat betreft de meetmethoden en -resultaten van D&A. Wij begrijpen van Betrokkene BD 9 dat momenteel wordt gewerkt aan de inrichting van een 'three lines of defence'-model ten aanzien van de belastingorganisatie.

3.4.7 Bij de informatie-uitvraag ten behoeve van ons onderzoek is gebleken dat vooral over het besluitvormingsproces binnen D&A weinig is vastgelegd. Vastleggingen van besprekingen, overleggen en andere contacten binnen D&A en met de operatie, de afdelingen PFC/Business Control et cetera, lijken te ontbreken. In onze waarneming concentreert de AO binnen D&A zich rond de uitvoerende werkzaamheden zelf (projectadministratie, beschrijving werkprocessen en Value map et cetera). Van een sluitende administratie die beantwoordt aan

1880008 00780

de aard en omvang van de afdeling D&A lijkt in ieder geval geen sprake. Wil sprake zijn van een transparante, auditeerbare situatie bij D&A, dan behoeft de AO ons inziens verbetering; vooral ook met het oog op de benodigde management-informatie.

3.5 Onderzoeksvraag 11
Zijn alle relevante vraagstellingen (bij het uitvoeren) van deze opdracht geadresseerd?

3.5.1 Dat is naar ons oordeel het geval.

1880008 00780

HOOFDSTUK V ONDERZOEKSOPZET

1. INLEIDING

1.1.1 Dit hoofdstuk bevat een nadere beschrijving van onze onderzoeksopzet en de diverse onderzoekswerkzaamheden.

2. BEGELEIDINGSCOMMISSIE EN BIJSTAND

2.1.1 De Opdrachtgever heeft een begeleidingscommissie samengesteld om ons te ondersteunen bij de uitvoering van het onderzoek (de "**Begeleidingscommissie**"). De Begeleidingscommissie werd voorgezeten door het Hoofd directeur Control en Bedrijfsvoering, en bestond voor het overige uit de directeuren ADR, BJZ, FEZ, Bedrijfsvoering en de secretaris.

2.1.2 Wij hebben de Begeleidingscommissie periodiek op de hoogte gesteld van het procesmatige verloop van het onderzoek.

3. INSCHAKELING ALVAREZ & MARSAL

3.1.1 Na afstemming met de Begeleidingscommissie hebben wij Alvarez & Marsal Disputes and Investigations B.V. ("**A&M**") ingeschakeld ter ondersteuning bij de uitvoering van het onderzoek. A&M heeft ons hoofdzakelijk ondersteund bij het toegankelijk maken van digitale onderzoeksdata.

4. VRIJWILLIGE KARAKTER VAN HET ONDERZOEK EN DAARMEE SAMENHANGENDE BEPERKINGEN

4.1.1 Als extern onderzoeker zijn wij afhankelijk geweest van de bereidheid van betrokkenen om hun medewerking te verlenen. Dit heeft onder andere de volgende gevolgen gehad voor de omvang van het onderzoek en de inhoud van het Onderzoeksrapport.

4.1.2 Wij hebben getracht om zoveel mogelijk relevante onderzoeksdocumentatie te verkrijgen door middel van informatie-uitvragen aan het kerndepartement van het Ministerie van Financiën ("**Kerndepartement**"), de Belastingdienst en Accenture. Omdat wij daarbij afhankelijk waren van deze partijen, kunnen wij niet garanderen dat de aldus verkregen informatie juist en volledig is.

- Namens de Opdrachtgever is ons bevestigd dat een deel van de door ons opgevraagde documentatie niet is aangetroffen. Daarbij is aangegeven dat niet kon worden vastgesteld of de betreffende informatie in het geheel niet heeft bestaan of wel heeft bestaan en niet meer kon worden aangetroffen.
- Wij merken verder op dat Accenture medio augustus 2017 een deel van de door ons opgevraagde documenten heeft verstrekt en ons voor het overige naar de Opdrachtgever heeft terugverwezen. Accenture heeft de bevindingen van het onderzoek dat zij zelf heeft uit laten voeren naar wat wij de gunning van de Opdracht IIV noemen, niet ter inzage gegeven aan ons.
- Tot slot hebben wij *Zembla* gevraagd ons - desgewenst onder voorwaarden - inzage te

geven in de informatie die ten grondslag heeft gelegen aan de uitzending van 1 februari 2017. *Zembla* heeft dit verzoek niet ingewilligd.

4.1.3 Wij hebben enkel de beschikking gehad over de zakelijke e-mailboxen van de door ons geselecteerde betrokkenen van het Kerndepartement en de Belastingdienst. Daarbij zijn e-mailboxen en/of back-ups van e-mailboxen onderzocht. Voor de volledigheid merken wij op dat wij geen toegang hebben gehad tot andere gegevensdragers, zoals (i) privé e-mailboxen; (ii) poststukken; en (iii) telefoniegegevens zoals sms-berichten, meta-data van telefoonverkeer en WhatsApp-berichten.

4.1.4 Wij hebben digitale data die aan ons ter beschikking zijn gesteld voor het onderzoek, waaronder e-mails van betrokkenen, aan de hand van voor het onderzoek relevante zoektermen doorzocht. De omvang van de aangeleverde data heeft ons ertoe gebracht deze handelwijze te hanteren. Het is daarom niet uit te sluiten dat potentieel relevante informatie niet door ons is onderzocht.

4.1.5 Het aantal personen dat (mogelijk) betrokken was bij het onderzochte feitencomplex is groot. Er heeft om die reden een selectie plaatsgevonden van de te interviewen personen en van de personen waarvoor wij om toestemming hebben verzocht voor het doorzoeken van de e-mailboxen.

4.1.6 Ten slotte levert het feit dat een centraal betrokkene van de Belastingdienst en drie betrokkenen van Accenture niet hebben meegewerkt aan een interview een belangrijke beperking van het onderzoek op.

5. ONDERZOEKSWERKZAAMHEDEN

5.1 E-mailonderzoek

Veiligstellen data

5.1.1 Bij aanvang van het onderzoek hebben wij het Kerndepartement en de Belastingdienst verzocht om e-mailboxen van een gespecificeerde groep betrokkenen veilig te stellen. Het veiligstellen van de betreffende e-mailboxen is gedaan door IT-medewerkers van het Kerndepartement en de Belastingdienst. Waar nog beschikbaar hebben wij ook toegang gekregen tot back-ups van de gevraagde e-mailboxen.

Toestemmingsprocedure

5.1.2 In het kader van zorgvuldig en proportioneel onderzoek hebben wij ons bij onze e-mailreview beperkt tot e-mailboxen van personen die op grond van de aan ons verstrekte onderzoeksdocumentatie rechtstreeks betrokken waren bij het te onderzoeken feitencomplex. In lijn met de daarvoor door het Ministerie van Financiën gehanteerde regels hebben wij daarbij per individu onderbouwd dat en waarom wij deze e-mailbox hebben geselecteerd voor onderzoek en toestemming wensten voor een zoektermenslag in die boxen. De betreffende toestemmingen zijn ons op ons verzoek verleend door de Secretaris-Generaal van het

1880008 00780

Ministerie van Financiën.

Selectie, overdracht en onderzoek van relevante e-maildata

5.1.3 Uit de e-mailboxen waarvoor wij deze toestemming hadden ontvangen hebben wij met het oog op de evenredigheid van ons onderzoek aan de hand van een lijst met zoektermen en datumfilters een eerste selectie gemaakt van potentieel relevante data. Deze selectie vond plaats ten kantore van het Kerndepartement door ons en door A&M, onder toezicht van de Departementaal Beveiligingsambtenaar van het Ministerie van Financiën. Deze ambtenaar heeft vervolgens alleen de door middel van deze zoekslag geselecteerde mails aan ons en aan A&M overgedragen. Vanwege de omvang van de e-mailboxen en de doorlooptijd bij de IT-afdelingen van het Kerndepartement en de Belastingdienst om de betreffende e-mailboxen beschikbaar te maken, heeft de overdracht van de data aan ons en aan A&M in tranches plaatsgevonden.

5.2 Documentenonderzoek

5.2.1 Wij hebben door middel van verschillende informatie-uitvragen het Kerndepartement, de Belastingdienst en Accenture om de verstrekking van voor het onderzoek relevante documenten verzocht. De aangeleverde documenten zijn door ons bestudeerd en liggen samen met de verstrekte e-mails en de geaccordeerde interviewverslagen ten grondslag aan het Onderzoeksrapport.

Citaten

5.2.2 Alle in het Onderzoeksrapport opgenomen citaten zijn letterlijk uit het desbetreffende brondocument overgenomen. Eventuele spel- en/of stijlfouten komen aldus voor rekening van de oorspronkelijke auteur(s) van het desbetreffende citaat.

Meldpunt NautaDutilh

5.2.3 Bij aanvang van het onderzoek hebben wij een meldpunt ingericht waar medewerkers van de Belastingdienst informatie of tips naartoe konden sturen ten behoeve van het onderzoek. Het bestaan van het meldpunt en het bijbehorende e-mailadres is door de Belastingdienst aan de gehele organisatie gecommuniceerd door middel van (in ieder geval) berichten op zijn Intranet (de 'Beeldkrant'). Wij hebben in ons onderzoek geen gebruik gemaakt van de summiere informatie die via het betreffende meldpunt is binnengekomen.

5.3 Oriënterende gesprekken en interviews

Oriënterende gesprekken

5.3.1 Wij hebben met in totaal 10 personen oriënterende gesprekken gevoerd. Doel van deze gesprekken was om nadere (achtergrond)informatie te verkrijgen over de organisatie(processen) binnen het Kerndepartement, de Belastingdienst en de afdeling Data & Analytics.

1880008 00780

5.3.2 Daarnaast hebben wij een bezoek gebracht aan de afdeling Data & Analytics. Bij dit bezoek was van de zijde van Data & Analytics aanwezig een lid van het Management Team, de business controller en een aantal business analisten, naast het Hoofd van PFC.

Interviews

5.3.3 Wij hebben met in totaal 15 personen interviews gehouden. Deze personen hebben wij geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij de Minicompetitie en/of de uitvoering van de NOK IOV.

5.3.4 Aan enkele betrokkenen is buiten het kader van een interview gevraagd om een nadere toelichting op een of meer voor het onderzoek relevante punten. Deze gesprekken dienden ter opheldering van bij ons levende vragen.

Geen medewerking aan het onderzoek

5.3.5 Deze interviews hebben plaatsgevonden op basis van vrijwilligheid. Niet alle door ons uitgenodigde personen hebben hun medewerking aan een interview verleend.

5.3.6 Van de kant van de Opdrachtgever heeft een ex-ambtenaar, Betrokkene BD 3, geen gehoor gegeven aan een uitnodiging voor een interview. Betrokkene BD 3 is de mogelijkheid geboden om commentaar te leveren op voor hem relevante feitelijke constateringen en heeft daarvan gebruik gemaakt.

5.3.7 Aan de kant van Accenture hebben Betrokkenen Accenture 2, 3 en 5 geen gehoor gegeven aan een uitnodiging voor een interview. Ook zij zijn in de gelegenheid gesteld commentaar te leveren op de voor hen relevante feitelijke constateringen en hebben daarvan gebruik gemaakt.

Interviewverslagen

5.3.8 Van de interviews zijn concept interviewverslagen opgesteld en voorgelegd aan de geïnterviewde personen ter correctie van feitelijke onjuistheden. Voor zover de geïnterviewde personen daarop commentaar hebben geleverd, is het commentaar in de definitieve verslagen verwerkt. De definitieve verslagen zijn ter ondertekening voorgelegd aan de geïnterviewde personen. Alle interviewverslagen zijn ondertekend retour ontvangen.

5.3.9 Onderdelen van de definitieve interviewverslagen zijn voor het Onderzoeksrapport gebruikt.

5.4 Wederhoor

5.4.1 Een aantal betrokkenen bij het onderzoek is in staat gesteld om - voorafgaand aan de vaststelling van het Onderzoeksrapport - commentaar te leveren op de op hen betrekking hebbende feitelijke constateringen. Het commentaar dat wij in het kader van het wederhoor hebben ontvangen, is waar gerechtvaardigd verwerkt in het feitenrelaas en ligt daarmee mede ten grondslag aan het Onderzoeksrapport.

6. ANONIMISEREN VAN HET ONDERZOEKSRAPPORT

6.1.1 Wegens de privacybelangen van de betrokkenen hebben wij op verzoek van de Opdrachtgever het Onderzoeksrapport geanonimiseerd. Daarbij hebben wij een afweging gemaakt tussen genoemde privacybelangen en het opleveren van een begrijpelijk en leesbaar Onderzoeksrapport. Om die reden hebben wij de betrokkenen niet met naam aangeduid, maar door middel van functionele aanduidingen en zijn alle verwijzingen naar personen in de mannelijke kunne geformuleerd, ongeacht of het bij die persoon gaat om een man of een vrouw.

6.1.2 Hoofdstuk II bevat wel, waar nodig voor een goed begrip en de juiste context, een beperkte functieomschrijving van/achtergrondinformatie over veel voorkomende en/of relevant geachte betrokkenen. Om die reden, maar ook gelet op het feit dat de Belastingdienst in het publieke domein functioneert en de door *Zembla* gekozen geïndividualiseerde opzet van haar uitzending, kunnen wij niet uitsluiten dat de identiteit van één of meer in het Onderzoeksrapport genoemde betrokkene(n) herleidbaar is. Voorafgaand aan hun medewerking aan ons onderzoek hebben wij dit punt met de betrokkenen besproken.

7. LOOPTIJD VAN HET ONDERZOEK

7.1.1 De onderzoekswerkzaamheden liepen vanaf 17 februari 2017 tot en met 13 oktober 2017. Daarna is het Onderzoeksrapport gefinaliseerd. De looptijd van het onderzoek was daarmee langer dan in eerste instantie voorzien en eerder aan de Tweede Kamer gecommuniceerd. De langere looptijd heeft verschillende oorzaken:

- het onderzoek bleek aanmerkelijk omvangrijker en complexer dan bij aanvang werd voorzien;
- de hoeveelheid ter beschikking gestelde informatie bleek eveneens aanmerkelijk omvangrijker dan aanvankelijk voorzien;
- ook na filtering door middel van relevante zoektermen bleef de hoeveelheid (mogelijk) relevante e-mails bijzonder omvangrijk;
- IT-gerelateerde factoren aan de zijde van het Kerndepartement en de Belastingdienst, maakten de overdracht van relevante e-mails gecompliceerder dan verwacht;
- vanwege de in acht te nemen vereisten van zorgvuldigheid en proportionaliteit heeft het opstellen en accorderen van de toestemmingsverzoeken ten behoeve van de e-mailreview de nodige doorlooptijd gehad; en
- vanwege de omvang en complexiteit van het onderzoek zijn er meer personen geïnterviewd dan bij aanvang beoordeeld.

BIJLAGE I LIJST MET GEBRUIKTE GEDEFINIEERDE TERMEN

A

A&M	Alvarez & Marsal Disputes and Investigations B.V.
Accenture	Accenture B.V.
Addendum	het addendum van 19 augustus bij de NOK IIV
ADR	de Auditdienst Rijk
Agendaoverzicht	een door een medewerker van de Belastingdienst opgesteld overzicht getiteld 'Concept: activiteiten Accenture t.b.v. herinrichting Belastingen en op- en inrichting Broedkamer' (d.d. 19 september 2015) van alle contacten tussen Broedkamer-betrokkenen bij de Belastingdienst en Accenture in de periode 1 december 2010 - 28 augustus 2015
AMvB	Algemene maatregel van Bestuur
AO	de Administratieve Organisatie van D&A
ARAR	het Algemeen Rijksambtenarenreglement
ARK	de Algemene Rekenkamer
ARI	de Aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG, *PbEU* 2004 L 134, p. 114
Aw	de Aanbestedingswet 2012

B

Bao	het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten
Beleidsregels Scheiding van belang	de Beleidsregels Scheiding van belang van Rijkswaterstaat van 14 september 2007 en van het Rijksvastgoedbedrijf van 1 juli 2016
Begeleidingscommissie	de door de Opdrachtgever ter begeleiding van ons onderzoek samengestelde commissie
BD AADIVK	het op 6 april 2011 gepubliceerde beschrijvend document van de Europese aanbesteding voor de ROK AADIVK
BI&A	de afdeling Business Information & Analytics die op 1 juni 2013 is ontstaan door samenvoeging van de afdeling Business Information met de afdeling Business Analytics
Broedkamer	het ter uitvoering van de Opdracht IIV opgezette programma dat intern is aangeduid als "de Broedkamer"
Business Etiquette	de Business Etiquette - Gedragsregels voor leveranciers (versie augustus 2009)

C

Concentratiebeweging	het vanaf begin 2013 ten uitvoer gebrachte plan om het Onderdeel Belastingen om te vormen van een regionale indeling naar een thematische indeling

D

D&A	Data & Analytics

1880008 00780

Data & Analytics	de afdeling binnen het Onderdeel Belastingen die zich - kort gezegd - bezig houdt met het analyseren van grote hoeveelheden data
DAP	het Document Afspraken en Procedures dat hoort bij de NOK IIV
DGBel	het Directoraat-generaal Belastingdienst
G	
Gedragscode 2013	de gedragscode "Een integere Belastingdienst" (versie maart 2013)
GPA	de *Agreement on Government Procurement*, Bijlage bij het WTO-verdrag, Marrakesh, 15 april 1994, in werking getreden op 1 januari 1996
I	
IA	de Investeringsagenda
Informatieprotocol	het Informatieprotocol Inkoopprojecten (versie 2008)
K	
Kerndepartement	het kerndepartement van het Ministerie van Financiën
L	
Lijn	de geleding binnen de Belastingdienst die behoefte had aan de uitvoering van de Opdracht IIV
M	
Minicompetitie	de minicompetitie voor de gunning van de Opdracht IIV
Ministerie van Financiën	het Ministerie van Financiën, met inbegrip van de Belastingdient
MLTP	het project Midden en Lange Termijn planning van de Belastingdienst
N	
NautaDutilh	NautaDutilh N.V.
NOK IIV	de nadere overeenkomst voor de Opdracht IIV
O	
Onderdeel Belastingen	het onderdeel van de Belastingdienst dat zich bezig houdt met het primaire proces van vaststelling, heffing en toezicht van de belastingen
Onderzoeksrapport	het onderhavige rapport met bijlagen
Opdracht IIV	de opdracht "Intensivering Innovatief Vermogen"
Opdrachtgever	de directeur-generaal van de Belastingdienst
P	
Perceel 1	Perceel 1 "ICT -consultancy" van de ROK AADIVK

1880008 00780

PFC	de afdeling Planning, Finance en Control van het Onderdeel Belastingen
PIPP	het Programboard Implementatie Primaire Processen
Project Incassoketen	het in december 2011 binnen het Onderdeel Belastingen gestarte project gericht op verbetering van het incassoproces
PUB 2013	de Personele Uitvoeringsbepalingen Belastingdienst, versie 2013

R

Raamcontractanten	de tien raamcontractanten bij Perceel 1
Rijksambtenaar	een voor het Rijk werkzame ambtenaar
ROK AADIVK	de raamovereenkomst "Advies- en auditdiensten IV-keten"
ROK Inhuur Non-ICT	de raamovereenkomst "Inhuur Niet-ICT Consultancy"

S

Selectiecommissie	de commissie die door het Onderdeel Belastingen is samengesteld voor de tweede fase van de selectie in het kader van de Minicompetitie
SSC	Het Centrum voor facilitaire dienstverlening Belastingdienst, afdeling SSC Factuurverwerking en Financiële dienstverlening te Groningen

U

Uitvraag IIV	de uitvraag voor de Opdracht IIV

BIJLAGE II HET REGELGEVEND KADER

1. ALGEMEEN

1.1.1 In deze bijlage beschrijven wij enerzijds het specifieke aanbestedingsrechtelijke kader, en anderzijds de voor ambtenaren van de Belastingdienst geldende integriteitsregels, onder andere bij aanbestedingen.

2. HET AANBESTEDINGSRECHTELIJKE NORMENKADER

2.1 Inleiding

2.1.1 Voor het aanbestedingsrecht gelden verschillende regimes in de tijd:

- Voor de beoordeling van de gunning van de ROK AADIVK beschrijven wij de situatie die gold in de periode april-oktober 2011, toen de ROK AADIVK is aanbesteed. Destijds werd het Unierechtelijk kader gevormd door de Aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG (**'ARl'**),[67] die was omgezet in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (**'Bao'**).[68]
- Voor de beoordeling van de gunning van de Opdracht IIV beschrijven wij de situatie die gold in de voor de gunning van die Opdracht relevante periode juli 2013 - januari 2014. Destijds gold nog steeds de ARl maar was het Bao vervangen door de Aanbestedingswet 2012 (**'Aw'**)[69].

Zowel het Bao als de Aw moeten als omzettingsregeling zoveel conform de ARl worden uitgelegd. Voor onze beoordeling zijn temporeel niet relevant de Aanbestedingsrichtlijn 2014/24/EU, zoals voor Nederland omgezet door wijziging van de Aw met inwerkingtreding op 1 juli 2016.

2.2 Agreement on Government Procurement

2.2.1 Op grond van het leerstuk van de verdragsconforme uitleg van het Unierecht[70] moet de ARl zoveel mogelijk worden uitgelegd conform het *Agreement on Government Procurement* (**'GPA'**).[71] Artikel VI lid 4 GPA bepaalt, met betrekking tot de situatie van :

> "*de* [aanbestedende, toevoeging NautaDutilh] *instanties onthouden zich ervan om bij het opstellen van specificaties voor een bepaalde opdracht, op een manier die een mededinging zou uitschakelen, advies te vragen of te aanvaarden van een onderneming die een commercieel belang zou kunnen hebben bij de betrokken opdracht.*"

2.3 Gunning van de ROK AADIVK: Periode april-oktober 2011

2.3.1 In artikel 1 aanhef en onder r Bao was het begrip "aanbestedende dienst" gedefinieerd als een

---

[67] *PbEU* 2004 L 134, p. 114, op 1 januari 2011 laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) Nr. 1177/2009, *PbEU* 2009 L 314, p. 64.
[68] *Stb.* 2005, 404, op 1 januari 2011 laatstelijk gewijzigd bij Besluit van 10 februari 2012, *Stb.* 2010, 67.
[69] In werking getreden op 1 april 2013, *Stb.* 2013, 57, in de versie die gold tussen 1 april 2013 en 17 januari 2017.
[70] Vaste rechtspraak, zie bijv. HvJ EG 24 november 1992, *Poulsen en Diva Navigation*, C-286/90, ECLI:EU:C:1992:453, punt 9; HvJ EG 14 november 1992, *Commissie/Duitsland*, C-61/94, ECLI:EU:C:1992:313, punt 52; en HvJ EG 16 juni 1998, *Hermès/FHT*, C-53/96, ECLI:EU:C:1998:292, punt 28.
[71] Bijlage bij het WTO-verdrag, Marrakesh, 15 april 1994, in werking getreden op 1 januari 1996.

1880008 00780

van diverse mogelijke entiteiten, waaronder onder andere de Staat.

2.3.2 Artikel 2 Bao bepaalde:

> "*Een aanbestedende dienst behandelt ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze en handelt transparant.*"

2.3.3 Krachtens artikel 28 Bao moest de Staat, als aanbestedende dienst, voor het gunnen van opdrachten voor diensten met een geraamde waarde boven de drempelbedragen van artikel 7 Bao, zijnde destijds EUR 125.000 behoudens uitzondering kiezen tussen twee Europese aanbestedingsprocedures, te weten de openbare of de niet-openbare procedure.

2.3.4 Eén van die uitzonderingen had betrekking op opdrachten gegund in het kader van een eerder door middel van een Europese aanbesteding gegunde raamovereenkomst. Het begrip "raamovereenkomst" was daarbij in artikel 1 aanhef en onder n Bao als volgt gedefinieerd:

> "*een overeenkomst tussen een of meer aanbestedende diensten en een of meer ondernemers met het doel gedurende een bepaalde periode de voorwaarden inzake te gunnen overheidsopdrachten vast te leggen*;"

2.3.5 Artikel 32 Bao bevatte, waar relevant, de volgende regeling voor raamovereenkomsten:

> "*1 Een aanbestedende dienst kan een raamovereenkomst sluiten.*
> *2 Een aanbestedende dienst die een raamovereenkomst sluit overeenkomstig de artikelen 2 tot en met 6, 18 tot en met 31 of 33 tot en met 57, kan op basis van die raamovereenkomst overheidsopdrachten gunnen overeenkomstig de procedures, bedoeld in het zevende tot en met het tiende lid.*
> [...]
> *4 Bij de gunning van overheidsopdrachten die op een raamovereenkomst zijn gebaseerd, mogen de partijen geen substantiële wijzigingen aanbrengen in de in de raamovereenkomst gestelde voorwaarden.*
> *5 De looptijd van een raamovereenkomst is niet langer dan vier jaar, behalve in uitzonderingsgevallen die deugdelijk gemotiveerd zijn.*
> *6 Een aanbestedende dienst gebruikt een raamovereenkomst niet om de mededinging te hinderen, te beperken of te vervalsen en maakt geen oneigenlijk gebruik van een raamovereenkomst.*
> [...]
> *9 Als een raamovereenkomst wordt gesloten met meerdere ondernemers, wordt deze raamovereenkomst met minimaal drie ondernemers gesloten, voorzover het aantal ondernemers dat aan de selectiecriteria voldoet, of het aantal inschrijvingen dat aan de gunningscriteria voldoet, voldoende groot is.*
> *10 Overheidsopdrachten op basis van raamovereenkomsten met meerdere ondernemers kunnen worden gegund:*
> [...]
> *b. wanneer niet alle voorwaarden in de raamovereenkomst zijn bepaald, door de partijen opnieuw tot mededinging op te roepen onder de in de raamovereenkomst of in het beschrijvend*

document van de raamovereenkomst bepaalde voorwaarden, volgens de onderstaande procedure:

1°. voor een te gunnen overheidsopdracht raadplegen de aanbestedende diensten schriftelijk de ondernemers die in staat zijn de overheidsopdracht uit te voeren,

2°. een aanbestedende dienst stelt een voldoende lange termijn vast voor de indiening van inschrijvingen voor een specifieke overheidsopdracht, waarbij hij rekening houdt met elementen zoals de complexiteit van het voorwerp van de overheidsopdracht en de benodigde tijd voor de toezending van de inschrijvingen,

3°. de inschrijvingen worden schriftelijk ingediend en de inhoud ervan blijft vertrouwelijk totdat de vastgestelde indieningstermijn is verstreken,

4°. een aanbestedende dienst gunt een overheidsopdracht aan de inschrijver die op grond van de in het beschrijvend document van de raamovereenkomst vastgestelde gunningscriteria de beste inschrijving heeft ingediend."

2.4 Gunning van de Opdracht IIV: Periode juli 2013-januari 2014

Algemeen

2.4.1 Artikel 1.1 Aw bevat een aan artikel 1 onder r Bao gelijkluidende definitie van het begrip "aanbestedende dienst", waardoor de Staat ook onder de Aw aanbestedende dienst is.

2.4.2 Artikel 1.4 leden 1 en 2 Aw, die van toepassing zijn op alle overheidsaanbestedingen, bepalen:

"*1. Een aanbestedende dienst die* [...] *voornemens is een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel tot het verrichten van werken, leveringen of diensten te sluiten, bepaalt op basis van objectieve criteria:*

a. de keuze voor de wijze waarop de aanbestedende dienst [...] *voornemens is de overeenkomst tot stand te brengen;*

b. de keuze voor de ondernemer of ondernemers die worden toegelaten tot de aanbestedingsprocedure.

2. De aanbestedende dienst [...] *draagt zorg voor het leveren van zo veel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen bij het aangaan van een schriftelijke overeenkomst als bedoeld in het eerste lid.*"

2.4.3 De artikelen 1.8, 1.9 lid 1 en 1.10 Aw, die krachtens artikel 1.7 Aw van toepassing zijn op Europese aanbestedingen en op gunningen op basis van Europees aanbestede raamovereenkomsten, schrijven het volgende voor:

"*Artikel 1.8*

Een aanbestedende dienst of een speciale-sectorbedrijf behandelt ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze.

Artikel 1.9

1. Een aanbestedende dienst of een speciale-sectorbedrijf handelt transparant.

Artikel 1.10

1. Een aanbestedende dienst of een speciale-sectorbedrijf stelt bij de voorbereiding van en het tot stand brengen van een overheidsopdracht of een speciale-sectoropdracht, een

concessieovereenkomst voor openbare werken of voor diensten of het uitschrijven van een prijsvraag uitsluitend eisen, voorwaarden en criteria aan de inschrijvers en de inschrijvingen die in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht.
2. Bij de toepassing van het eerste lid slaat de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf, voor zover van toepassing, in ieder geval acht op:
a. het al of niet samenvoegen van opdrachten;
b. de uitsluitingsgronden;
c. de inhoud van de geschiktheidseisen;
d. het aantal te stellen geschiktheidseisen;
e. de te stellen termijnen;
f. de gunningscriteria;
g. een vergoeding voor hoge kosten van een inschrijving;
h. de voorwaarden van de overeenkomst.
3. Bij algemene maatregel van bestuur wordt een richtsnoer aangewezen waarin voorschriften zijn vervat met betrekking tot de wijze waarop door bij die algemene maatregel van bestuur aan te wijzen aanbestedende diensten uitvoering wordt gegeven aan het eerste lid.
[…]"

2.4.4 Krachtens artikel 2.2 Aw moet de Staat voor het gunnen van opdrachten voor diensten met een geraamde waarde boven de drempelbedragen van artikel 7 onder a ARl, zijnde destijds EUR 125.000,- de procedures van Deel 2 Aw volgen.

Belangenverstrengeling bij een bij het voortraject van een aanbesteding betrokken inschrijver

2.4.5 Het in artikel 1.8 Aw neergelegde gelijkheidsbeginsel is de omzetting van artikel 2 ARl. Geen van deze bepalingen bevat een op artikel VI lid 4 geënte regeling voor belangenverstrengeling bij een inschrijver die bij het voortraject van een aanbesteding is betrokken, maar die bepaling kan wel worden gelezen in artkel 2 ARl, en dus, via richtlijnconforme uitleg, ook in artikel 1.8 Aw, in het licht van de volgende toelichting in overweging 8 van de considerans bij de ARl:

"*alvorens een procedure voor het plaatsen van een overheidsopdracht te starten, mogen de aanbestedende diensten, door gebruik te maken van een 'technische dialoog', adviesvragen of aanvaarden dat bij het opstellen van het bestek kan worden gebruikt, op voorwaarde echter dat een dergelijk advies niet tot uitschakeling van de mededinging leidt*".

Raamovereenkomsten

2.4.6 Artikel 1.1 Aw bevat een aan die van artikel 1 onder n Bao gelijkluidende definitie van het begrip "raamovereenkomst". Artikel 2.46 Aw bepaalt:

"*Een aanbestedende dienst die een overheidsopdracht wil plaatsen met gebruikmaking van een raamovereenkomst die hij gesloten heeft met meerdere ondernemers, past de procedure voor het gunnen van een overheidsopdracht door middel van een raamovereenkomst met meerdere ondernemers toe, indien deze raamovereenkomst overeenkomstig artikel 2.44 is gesloten* [hetgeen onder andere het geval is als de raamovereenkomst Europees is aanbesteed, toevoeging NautaDutilh]."

2.4.7 Artikel 2.47 Aw bepaalt:

> *"1. In het in artikel 2.46 bedoelde geval past de aanbestedende dienst de voorwaarden van de raamovereenkomst toe, zonder de betrokken ondernemers opnieuw tot mededinging op te roepen.*
> *2 Indien niet alle voorwaarden in de raamovereenkomst zijn bepaald, doorloopt de aanbestedende dienst de volgende stappen. De aanbestedende dienst:*
> *a. vraagt de betrokken ondernemers de inschrijvingen in te dienen;*
> *b. beoordeelt de aangevulde inschrijvingen volgens de in de raamovereenkomst of aanbestedingsstukken vastgestelde gunningscriteria;*
> *c. kan de overeenkomst sluiten."*

2.4.8 Artikel 2.143 lid 2 Aw bepaalt:

> *"Overheidsopdrachten op basis van raamovereenkomsten met meerdere ondernemers kunnen worden gegund:*
> *[...]*
> *b. indien niet alle voorwaarden in de raamovereenkomst zijn bepaald, door de partijen opnieuw tot mededinging op te roepen onder de in de raamovereenkomst of in de aanbestedingsstukken van de raamovereenkomst bepaalde voorwaarden, volgens de onderstaande procedure:*
> *1°. voor een te gunnen overheidsopdracht raadpleegt de aanbestedende dienst schriftelijk de ondernemers die in staat zijn de overheidsopdracht uit te voeren,*
> *2°. de aanbestedende dienst stelt een voldoende lange termijn vast voor het indienen van inschrijvingen voor een specifieke overheidsopdracht, waarbij hij rekening houdt met elementen zoals de complexiteit van het voorwerp van de overheidsopdracht en de benodigde tijd voor de toezending van de inschrijvingen,*
> *3°. de inschrijvingen worden schriftelijk ingediend en de inhoud ervan blijft vertrouwelijk totdat de vastgestelde indieningstermijn is verstreken,*
> *4°. de aanbestedende dienst gunt een overheidsopdracht aan de inschrijver die op grond van de in de aanbestedingsstukken van de raamovereenkomst vastgestelde gunningscriteria de beste inschrijving heeft ingediend."*

Informatieprocedure

2.4.9 Artikel 2.53 Aw bepaalt:

> *"1. Een ondernemer kan inlichtingen vragen over een specifieke aanbesteding.*
> *2 De aanbestedende dienst beantwoordt de gestelde vragen in een nota van inlichtingen, die hij aan alle gegadigden of inschrijvers verzendt.*
> *3 Een ondernemer kan de aanbestedende dienst verzoeken om bepaalde informatie niet in de nota van inlichtingen op te nemen indien openbaarmaking van deze informatie schade zou toebrengen aan de gerechtvaardigde economische belangen van de onderneming."*

Uitbreiding

2.4.10 Artikel 2.35 Aw bepaalt:

> *"De aanbestedende dienst kan voor aanvullende (...) diensten de onderhandelingsprocedure zonder aankondiging toepassen voor zover die diensten (...) noch in het oorspronkelijk gegunde ontwerp, noch in de oorspronkelijk gegunde overheidsopdracht waren opgenomen en technisch of economisch niet los van de oorspronkelijke overheidsopdracht kunnen worden uitgevoerd zonder overwegende bezwaren voor de aanbestedende dienst dan wel de aanvullende werken of diensten strikt noodzakelijk zijn om de oorspronkelijke overheidsopdracht te vervolmaken en:*
> *1°. de aanvullende (...) diensten ten gevolge van een onvoorziene omstandigheid voor de uitvoering van deze overheidsopdracht noodzakelijk zijn geworden,*
> *2°. de gunning geschiedt aan de (...) dienstverlener die de oorspronkelijke (...) overheidsopdracht voor diensten uitvoert, en*
> *3°. het totale bedrag van de voor de aanvullende (...) diensten gegunde overheidsopdracht niet hoger is dan 50 procent van het bedrag van de oorspronkelijke overheidsopdracht."*

3. HET AMBTENARENRECHTELIJKE NORMENKADER

De Ambtenarenwet

3.1.1 Op iedere Rijksambtenaar is de ambtenarenwet (de "**Ambtenarenwet**") van toepassing.

3.1.2 Artikel 125 lid 1 Ambtenarenwet biedt een grondslag voor het bij of krachtens AMvB vaststellen van, kort gezegd, de niet reeds bij of krachtens de wet vastgestelde arbeidsvoorwaarden van Rijksambtenaren.

3.1.3 Artikel 125quater Ambtenarenwet bepaalt:

> *"Het bevoegd gezag van ambtenaren die door of vanwege het rijk, de provincies, de gemeenten of de waterschappen zijn aangesteld,*
> *a. voert een integriteitsbeleid dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen en dat in ieder geval aandacht besteedt aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie;*
> *b. zorgt ervoor dat het integriteitsbeleid een vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid in ieder geval door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen en door het aanbieden van scholing en vorming op het gebied van integriteit;*
> *c. draagt zorg voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen;*
> *d. stelt in overeenstemming met de Tweede Kamer, onderscheidenlijk provinciale staten, de raad of het algemeen bestuur, vast op welke wijze jaarlijks verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving van de gedragscode."*

3.1.4 Artikel 125quinquies Ambtenarenwet bepaalt:

> *"1 Voor zover deze onderwerpen niet bij of krachtens de wet zijn geregeld, worden voor de*

ambtenaren, door of vanwege het rijk aangesteld, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften vastgesteld betreffende:
a. de verplichte aflegging van de eed of belofte door de ambtenaar bij zijn aanstelling;
b. de melding en de registratie van nevenwerkzaamheden die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functievervulling, kunnen raken;
c. de openbaarmaking van de krachtens onderdeel b geregistreerde nevenwerkzaamheden van ambtenaren aangesteld in een functie waarvoor ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst openbaarmaking van nevenwerkzaamheden noodzakelijk is;
d. het verbieden van nevenwerkzaamheden waardoor de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met de functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd;
e. de melding van financiële belangen respectievelijk van het bezit van en transacties in effecten, die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functievervulling, kunnen raken voor ambtenaren aangesteld in een functie waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstrengeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is;
f. een procedure voor het omgaan met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar hij werkzaam is."

3.1.5 Artikel 125a lid 3 Ambtenarenwet voorziet in de voor ambtenaren geldende geheimhoudingsplicht:

> "*De ambtenaar is verplicht tot geheimhouding van hetgeen hem in verband met zijn functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt.*"

Het ARAR

3.1.6 De in de artikelen 125 lid 1 en 125quiquies Ambtenarenwet genoemde arbeidsvoorwaarden en integriteitsaspecten zijn voor Rijksambtenaren geregeld in het Algemeen Rijksambtenarenreglement (het '**ARAR**').

3.1.7 Artikel 50 lid 1 ARAR bepaalt:

> "*De ambtenaar is gehouden de plichten uit zijn functie voortvloeiende nauwgezet en ijverig te vervullen en zich te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt.*"

3.1.8 In aanvulling hierop is een Rijksambtenaar gehouden zich te houden aan de overige regels uit het ARAR die hieronder, voor zover hier relevant, kort zullen worden besproken.

3.1.9 Allereerst is een Rijksambtenaar op grond van artikel 61 lid 1 ARAR verplicht opgave te doen van nevenwerkzaamheden die hij verricht of voornemers is te gaan verrichten, die de belangen van de Belastingdienst kunnen raken, voor zover deze in verband staan met zijn functievervulling. De betrokken Minister moet daarvan krachtens artikel 61 lid 2 ARAR een registratie voeren.

3.1.10 Krachtens artikel 62 lid 1 ARAR is het de Rijksambtenaar verboden "*middellijk of*

onmiddellijk deel te nemen aan aannemingen en leveringen ten behoeve van openbare diensten, tenzij daarvoor toestemming is verleend."

3.1.11 Daarnaast is in artikel 64 lid 1 ARAR een verbod opgenomen om - anders dan met goedvinden van het bevoegd gezag - vergoedingen, beloningen, giften of beloften van derden de vorderen, te verzoeken of aan te nemen. Krachtens artikel 64 lid 2 ARAR geldt voor Rijksambtenaren een onvoorwaardelijk verbod op het aannemen van steekpenningen.

3.1.12 Op het gebied van integriteit waren deze normen Rijksbreed nader uitgewerkt in de Modelgedragscode Integriteit Sector Rijk en in de Circulaire aanvaarden van geschenken door Rijksambtenaren. Deze regelingen, die in beide gevallen nader door de diverse departementen in te vullen kaders bevatten, zijn voor de Belastingdienst nader uitgewerkt in de hierna beschreven interne regelingen en worden hier om die reden niet nader beschreven.

4. HET INTERNE NORMENKADER VAN HET MINISTERIE VAN FINANCIËN EN DE BELASTINGDIENST

4.1.1 Wij hebben de volgende vier interne regelingen van de Belastingdienst, waarvan de inhoud hierna achtereenvolgens besproken zal worden, aangemerkt als relevant voor het interne normenkader bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen:

i) Personele Uitvoeringsbepalingen Belastingdienst (versie juni 2013);
ii) Gedragscode "Een integere Belastingdienst" (versie maart 2013);
iii) Business Etiquette Gedragsregels voor leveranciers (versie augustus 2009); en
iv) Informatieprotocol (versie 2008).

4.1.2 Wij maken hierbij onderscheid tussen het toepasselijk normenkader zoals dat in zijn algemeenheid geldt voor medewerkers van de Belastingdienst (i en ii) en meer specifiek het normenkader dat geldt bij een aanbestedings- en inkoopproces (iii en iv).

De PUB 2013

4.1.3 Allereerst gelden binnen de Belastingdienst vanaf 15 juni 2013 de Personele Uitvoeringsbepalingen Belastingdienst (de '**PUB 2013**'). Hoofdstuk 7 daarvan heeft betrekking op integriteit, waaronder onder andere het verbod op het aannemen van giften (paragraaf 4.2) en het omgaan met nevenwerkzaamheden (paragraaf 9).

4.1.4 In hoofdstuk 7 paragraaf 4.2 PUB 2013 wordt het in artikel 64 ARAR opgenomen verbod tot het vorderen, verzoeken of aannemen van giften nader uitgewerkt. Deze paragraaf luidt, waar relevant, als volgt:

"Het vorderen van of het verzoeken om vergoedingen, beloningen, giften of beloften van derden (verder aangeduid als geschenken) wordt door het tot beslissen bevoegde gezag niet toegestaan. Het aannemen van geschenken wordt niet toegestaan, tenzij door het weigeren daarvan de grenzen van de hoffelijkheid worden overschreden.
Toestemming wordt in beginsel vooraf aan het tot beslissen bevoegde gezag gevraagd. Indien

dat niet mogelijk is, wordt het aannemen van het geschenk achteraf aan het tot beslissen bevoegde gezag gemeld.

Bij het al dan niet verlenen van toestemming om een geschenk te mogen aanvaarden geldt dat:
– geschenken met een waarde van meer dan € 50 nimmer mogen worden aanvaard en - als daarvan desondanks sprake is - worden deze geschenken zonder meer geretourneerd;
– afgewogen moet onder meer worden of de schenker een tegenprestatie beoogt, het moment van de schenking, de openheid waarmee een geschenk wordt aangeboden en de regelmaat waarin geschenken door de desbetreffende derde worden aangeboden.

Een uitnodiging van een derde om een bijeenkomst (van welke aard dan ook) bij te wonen, dient als een geschenk te worden beschouwd. Een dergelijke uitnodiging kan uitsluitend worden geaccepteerd als voorafgaand aan die bijeenkomst toestemming is verkregen. De genoemde waardelimiet van € 50 is bij uitnodigingen niet van toepassing.

Voor het aannemen van een geschenk van een derde is geen toestemming nodig indien het betreft een bescheiden attentie ter gelegenheid van […] feestelijke gelegenheden. Evenmin is toestemming vereist voor geschenken met een geringe waarde, zoals agenda's, ballpoints en kalenders.

Onder "derden" zoals genoemd in het eerste lid van artikel 64 ARAR wordt niet verstaan: andere ambtenaren van de Belastingdienst. Het aannemen van een geschenk van een andere ambtenaar van de Belastingdienst is derhalve zonder meer toegestaan (tenzij een tegenprestatie wordt verlangd)."

4.1.5 In hoofdstuk 7 paragraaf 9 PUB 2013 wordt het in artikel 61 ARAR opgenomen gebod tot het melden van nevenwerkzaamheden nader uitgewerkt. Deze paragraaf bepaalt, waar relevant, als volgt:

"*Onder nevenwerkzaamheden worden alle werkzaamheden verstaan die worden verricht of waarvan het voornemen bestaat die te gaan verrichten naast de werkzaamheden die voortvloeien uit de functie als ambtenaar van de Belastingdienst. De omvang van het dienstverband bij de Belastingdienst is daarbij niet relevant. Dus ook in het geval de omvang van het dienstverband bij de Belastingdienst geringer is dan de omvang van de overige werkzaamheden, worden deze laatste werkzaamheden als "nevenwerkzaamheden" beschouwd. Het is niet van belang of de nevenwerkzaamheden al dan niet tegen betaling worden verricht. Nevenwerkzaamheden mogen niet in diensttijd worden verricht.*

Melden van nevenwerkzaamheden

De ambtenaar die nevenwerkzaamheden wil gaan verrichten, die de belangen van de dienst kunnen raken voor zover deze in verband staan met zijn functievervulling, is verplicht om dat het bevoegd gezag schriftelijk te melden. Een eventueel verbod op het verrichten van gemelde nevenwerkzaamheden wordt schriftelijk aan de ambtenaar kenbaar gemaakt.
Voorop staat dat de onafhankelijkheid van de ambtenaar niet (schijnbaar) in gevaar gebracht wordt of het risico daarop bestaat. In verband hiermee worden geen nevenwerkzaamheden

verricht die leiden of zouden kunnen leiden tot (de schijn van):
– belangenverstrengeling;
– botsing van belangen;
– schade aan het aanzien van de dienst of van het ambt;
– onvoldoende beschikbaarheid voor de functie.

Als gevolg hiervan geldt, dat
– als van de voorgenomen nevenwerkzaamheden kan worden gezegd dat deze de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met zijn functievervulling, kunnen raken, de ambtenaar verplicht is deze bij het bevoegd gezag te melden;
– als het uitgesproken duidelijk is dat de voorgenomen nevenwerkzaamheden de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met zijn functievervulling, in geen enkel opzicht kunnen raken, de ambtenaar deze niet behoeft te melden;
– als de ambtenaar twijfelt of de voorgenomen nevenwerkzaamheden de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met zijn functievervulling, kunnen raken, dan wel als de ambtenaar om andere redenen zekerheid wenst, hij er verstandig aan doet deze nevenwerkzaamheden bij het bevoegd gezag te melden.

In het laatste geval geldt dat de melding vooral in het belang van de ambtenaar zelf is: bij een verbod van het bevoegd gezag op het verrichten van bepaalde nevenwerkzaamheden kan hij afleiden welk standpunt door het tot beslissen bevoegde gezag ten aanzien van die nevenwerkzaamheden wordt ingenomen. Dit standpunt vormt - bij ongewijzigde omstandigheden - een richtsnoer voor de toekomst.

In aanvulling op het bovenstaande geldt, dat:
– als de voorgenomen nevenwerkzaamheden het drijven van handel of het verrichten van commerciële activiteiten betreffen, zal de ambtenaar het bevoegd gezag van deze nevenwerkzaamheden op de hoogte moeten stellen, aangezien het hier om nevenwerkzaamheden gaat die het dienstbelang voor zover dat in verband staat met de functievervulling, kunnen raken;
– als de voorgenomen nevenwerkzaamheden fiscale werkzaamheden betreffen ten behoeve van relaties in de persoonlijke levenssfeer van de ambtenaar, zal de ambtenaar het bevoegd gezag van deze nevenwerkzaamheden op de hoogte moeten stellen, aangezien het hier om nevenwerkzaamheden gaat die het dienstbelang voor zover dat in verband staat met de functievervulling, kunnen raken.

Verbod tot het verrichten van nevenwerkzaamheden

Het is niet mogelijk om stringente regels te stellen die voor alle gevallen gelden rondom al dan niet mogen verrichten van nevenwerkzaamheden. Ieder geval moet op zijn eigen merites worden beoordeeld. […]"

4.1.6 De volgende hierna verkort beschreven nevenwerkzaamheden zijn krachtens hoofdstuk 7 paragraaf 9 PUB 2013 in ieder geval verboden:
(i) werkzaamheden voor entiteiten die hun fiscale verplichtingen niet nakomen;
(ii) fiscale werkzaamheden voor derden tenzij het de vakbond betreft of directe familieleden

voor een enkele keer;
(iii) boekhoudkundige werkzaamheden voor derden die onder de inkomsten-, vennootschaps- en/of omzetbelasting vallen, tenzij het om een organisatie zonder winstoogmerk gaat en daarvoor geen beloning wordt ontvangen;
(iv) werkzaamheden voor derden die fiscale werkzaamheden verrichtten voor anderen;
(v) voorlichting tegen betaling met betrekking tot het invullen van de aangiftebiljetten en andere fiscale werkzaamheden, tenzij het een algemene voorlichting in het kader van een cursus betreft; en
(vi) werkzaamheden voor particuliere incassobureaus.

De Gedragscode "Een Integere Belastingdienst"

4.1.7 De gedragscode "Een integere Belastingdienst" van maart 2013 (de '**Gedragscode 2013**') schetst de basiswaarden en regels voor integriteit bij de Belastingdienst. In hoofdstuk 1 van de Gedragscode 2013 worden de drie basiswaarden van de Belastingdienst vermeld, te weten (i) geloofwaardigheid (waaronder onafhankelijkheid en het vermijden van (de schijn van) belangenverstrengeling), (ii) verantwoordelijkheid en (iii) zorgvuldigheid. In de Gedragscode 2013 zijn deze basiswaarden uitgewerkt in de belangrijkste praktische regels.

4.1.8 In paragraaf 4.1 van de Gedragscode 2013 wordt het aannemen van geschenken en diensten besproken. Hierin wordt uitgelegd dat de Belastingdienst de nadruk legt op uiterste terughoudendheid bij het aannemen van geschenken en diensten in verband met de basiswaarde geloofwaardigheid en de te wekken schijn van beïnvloeding bij het aannemen van een geschenk en de eventuele verplichting tot het doen van een tegenprestatie. De Gedragscode 2013 schrijft voor dat in speciale gevallen een uitzondering mogelijk is voor het aannemen van geschenken, mits daarvoor vooraf toestemming is gevraagd aan de leidinggevende of achteraf is gemeld indien dit niet mogelijk is. Het is echter niet de bedoeling dat zomaar een geschenk wordt aangenomen dat meer dan EUR 50,- waard is. Kleine, veel voorkomende giften mogen zonder toestemming worden aangenomen.

4.1.9 In paragraaf 4.2 van de Gedragscode 2013 staat dat (potentiële) belangenverstrengelingen bij de bedrijfsvoering met externe partijen gemeld moeten worden bij de leidinggevende om de schijn van belangenverstrengeling (zoals persoonlijke relaties of investeringen) te vermijden. Hierbij wordt benadrukt dat de Belastingdienst het belangrijk acht dat zij zich in de bedrijfsvoering integer gedraagt en onafhankelijk kan opstellen.

4.1.10 In paragraaf 4.4 van de Gedragscode 2013 staan de regels voor het omgaan met vertrouwelijke informatie. Iedere ambtenaar is gehouden aan de geheimhoudingsverplichting. Vertrouwelijke en persoonlijke gegevens mogen daarom niet voor eigen voordeel worden gebruikt, aan derden ter beschikking worden gesteld of bij nevenwerkzaamheden worden gebruikt. Uitgangspunt is dat informatie voor geen ander doel mag worden gebruikt dan waarvoor de informatie is verstrekt.

4.1.11 In paragraaf 5 van de Gedragscode 2013 staan de regels met betrekking tot het melden van nevenwerkzaamheden. Nevenwerkzaamheden dienen te worden gemeld als duidelijk is dat de nevenwerkzaamheden de belangen van de Belastingdienst raken. Dit is de

verantwoordelijkheid van de ambtenaar zelf. Deze regels met betrekking tot het melden van nevenwerkzaamheden komen overeen met de hierboven besproken regels zoals neergelegd in de PUB 2013.

De Business Etiquette - Gedragsregels voor leveranciers

4.1.12 Het Ministerie van Financiën heeft in augustus 2009 het stuk "*Business Etiquette - Gedragsregels voor leveranciers*" (de '**Business Etiquette**')[72] vastgesteld waarin het invulling geeft aan de kernwaarden onpartijdigheid en transparantie in de omgang met leveranciers. Blijkens de inleiding van dit stuk geldt het zowel voor het Kerndepartement als voor de Belastingdienst. De Business Etiquette is als Bijlage 2 van het Beschrijvend Document toegezonden aan alle inschrijvende partijen. Hoewel dit stuk extern is gericht, beschrijven wij het hier omdat het uiting geeft aan normen die ook moeten worden gevolgd door ambtenaren van het Ministerie van Financiën, met inbegrip van de Belastingdienst.

4.1.13 Hoofdstuk 1 van de Business Etiquette, met het opschrift "Aanbestedingsprocedure", bepaalt, waar relevant, als volgt:

> "*1.1. Inkoop*
> *Inkoop vormt het loket waar de medewerkers van het kerndepartement en de Belastingdienst terecht kunnen voor het inkopen van producten en diensten van leveranciers. Inkoop legt en onderhoudt de contacten met leveranciers tijdens het volledige aanbestedingstraject.*
> *Dit schept duidelijkheid voor u als leverancier: u krijgt inzicht in het aanbestedingsproces en u weet waar u met vragen terecht kunt.*
>
> *1.2. Projectteam en inhuurmedewerker*
> *In de verkenningsfase verzamelen we informatie over de aard en de omvang van een aanbesteding. Als tijdens de verkenningsfase wordt besloten om een aanbesteding op te starten, formeren we een projectteam. Dit projectteam zal de aanbesteding tot aan de nazorgfase leiden. De verkenningsfase wordt afgesloten met het opleveren van een beschrijvend document, het bestek. U levert op basis van dit document de offerte aan.*
>
> *Er mogen in principe geen ingehuurde medewerkers in het projectteam plaatsnemen. Als dit toch gebeurt, dan mag de betrokken leverancier niet meedingen in de aanbesteding. Als een leverancier een dergelijke aanbesteding ziet aankomen, dan kan de ingehuurde medewerker niet in het project (blijven) participeren.*
>
> *1.3. Informatieprotocol*
> *We willen niet dat er tijdens een aanbestedingsprocedure informatie voortijdig uitlekt. Om die reden moeten de betrokken projectleden nadrukkelijk stilstaan bij de verantwoordelijkheid die zij hebben. Hiervoor hebben we een informatieprotocol opgesteld.*
> *Dit protocol reiken we uit aan iedere projectmedewerker die bij de aanbesteding betrokken is. Er volgen sancties als een medewerker de opgenomen voorwaarden niet naleeft.*

[72] Openbaar beschikbaar op tendernet: https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/documenten/akid/fee061513c2affe959c687f4ade448ff/pageId/D909D/huidigemenu/aankondigingen/da/false/cid/2950614/cvp/join .

1.4. Radiostilte

Vanaf het moment dat het projectteam is gevormd (verkenningsfase), geldt een absolute 'radiostilte'. Dat geldt voor zowel onze medewerkers als voor u, de leverancier. Vanaf dit moment mag u alleen nog met Inkoop (het projectteam) communiceren over de aanbesteding. U moet zich er dus van bewust zijn dat u niet mag praten met andere mensen van onze organisatie over het product of de dienst van de aanbesteding. Dit houdt ook in dat u geen uitspraken over de aanbesteding mag uitlokken. Ook niet onbewust. Respecteert een leverancier of medewerker het principe van radiostilte niet, dan heeft dit voor beiden onmiddellijk gevolgen."

4.1.14 Hoofdstuk 4 van de Business Etiquette, met het opschrift "Aanbieden van geschenken en uitnodigingen", bepaalt, waar relevant, als volgt:

"We streven naar een zo onpartijdig mogelijke omgang met onze leveranciers. Daarom mogen onze medewerkers geen geschenken aannemen. Wij stellen het dan ook niet op prijs als u geschenken aanbiedt.
Ook op uitnodigingen voor bijeenkomsten kunnen medewerkers van het ministerie van Financiën niet ingaan. We moeten alle schijn van partijdigheid vermijden.

4.1. Educatieve bijeenkomst
[…]

4.2. Lunch en zakendiner
Zakendiners of -lunches zijn in bepaalde gevallen nuttig. Het informele karakter kan het doel van beide partijen ten goede komen, maar de nadruk moet altijd op het zakelijke aspect liggen. De gelegenheid en de maaltijd moeten bescheiden van aard zijn. De betaling van de rekening gebeurt op basis van wederkerigheid.

4.3. Bedrijfsbezoek
Het bezoeken van vestigingen, eenheden of fabrieken van leveranciers kan belangrijk zijn tijdens een aanbestedingstraject. Het is een manier om een zo objectief mogelijk beeld te krijgen. Zo kunnen we uw product of dienst beter beoordelen. We geven er de voorkeur aan dat u als leverancier niet faciliterend optreedt. Om het neutrale karakter van het bezoek te onderstrepen, betalen wij alle kosten van onze medewerkers.

4.4. Gebruikersgroep
[…]"

4.1.15 Hoofdstuk 5 van de Business Etiquette, met het opschrift "Inhuurmedewerker", bepaalt, waar relevant, als volgt:

"We hebben regelmatig behoefte aan extern personeel. Bijvoorbeeld om tijdelijk extra werkdruk op te vangen of omdat we specifieke kennis nodig hebben. De inhuurmedewerker heeft een bijzondere positie binnen het ministerie van Financiën. Aan de ene kant functioneert deze medewerker binnen de 'beslotenheid' van onze organisatie. Aan de andere kant is deze

medewerker in dienst van de leverancier. Hierdoor kan zich een aantal integriteitrisico's voordoen. Daarom mag alleen personeel met onbesproken (integer) gedrag bij ons werken.

5.1. Geheimhouding
Alle medewerkers die voor het ministerie van Financiën werken, hebben een geheimhoudingsplicht. Dat geldt ook voor inhuurmedewerkers. Zij moeten dus vertrouwelijk omgaan met informatie over bijvoorbeeld de organisatie, de werking van apparatuur, documentatie, bestanden en programmatuur. Het gaat om alle informatie die een van de partijen kan schaden.

Elke inhuurmedewerker ondertekent een geheimhoudingsverklaring. Dat moet voordat deze medewerker start met de werkzaamheden. De geheimhouding stopt niet na afloop van het contract. Voor onze organisatie is strikte vertrouwelijkheid enorm belangrijk. Daarom leidt overtreding van de geheimhoudingsplicht tot zware disciplinaire maatregelen. Als een inhuurmedewerker toch vertrouwelijke informatie naar buiten brengt, dan zal de inhuurovereenkomst direct worden beëindigd."

Het Informatieprotocol Inkoopprojecten

4.1.16 Het in hoofdstuk 1 Business Etiquette vermelde protocol is het in 2008 door het IUC Belastingdienst vastgesteld Informatieprotocol Inkoopprojecten (het '**Informatieprotocol**'). Dit Informatieprotocol heeft als doel zoveel mogelijk te waarborgen "*dat er tijdens inkoopprojecten zoals Europese aanbestedingen geen informatie voortijdig "uitlekt" en de betrokken projectleden er nadrukkelijk bij stilstaan welke verantwoordelijkheid er op hen ligt (een zaak van professioneel handelen)*".

4.1.17 Het Informatieprotocol is van toepassing op "*een ieder die bij de aanbestedingsprocedure betrokken is, dus zowel voor Belastingdienstmedewerkers als ingehuurd personeel.*"

4.1.18 De algemene richtlijn van het Informatieprotocol is dat de wettelijke bepalingen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden nageleefd. Men moet voorkomen dat er op ongewenste wijze wordt gecommuniceerd buiten de leden van de projectgroep en naar de kandidaat leveranciers. Het is dus van groot belang dat medewerkers van het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst zorgvuldig met informatie omgaan, waarbij de informatie niet eerder aan derden wordt verstrekt dan gewenst en alle kandidaat leveranciers op identieke wijze worden geïnformeerd (level playing field).

4.1.19 Alle medewerkers betrokken bij het project dienen zich aan de volgende regels te houden met betrekking tot het omgaan met informatie

"*1. Alle informatie in het kader van het project wordt als vertrouwelijk aangemerkt. De op het project betrekking hebbende documenten worden uitsluitend door (of namens) de projectleider – door middel van een distributielijst – aan de leden van de projectgroep verspreid.*
2. Het is de leden van de projectgroep alleen toegestaan documenten ter inzage te geven of te verspreiden aan derden buiten de projectgroep als hiervoor uitdrukkelijk schriftelijk (per mail) toestemming is verleend door de projectleider. Het is in dat geval de verantwoordelijkheid van

1880008 00780

de projectleider om de vertrouwelijkheid van deze informatie te benadrukken.

3. Bij andere vormen van communicatie dan schriftelijk, bijvoorbeeld mondeling, gelden eveneens bovengenoemde restricties.

4. De medewerk(st)ers van IUC Belastingdienst, die in het project participeren zijn namens de Belastingdienst het enige aanspreekpunt voor het project en coördineren elke vorm van communicatie naar de kandidaat leveranciers en andere externe partijen. Het is dus ook niet toegestaan dat zogenaamde informele contacten met betrekking tot het project plaatsvinden buiten de aanwezigheid van genoemde projectleden.

5. Als een kandidaat leverancier of een andere externe partij met betrekking tot het project het initiatief neemt tot een (in)formeel contact met een lid van de projectgroep, moet hij deze verwijzen naar de medewerk(st)ers van IUC Belastingdienst die in het project participeren.

6. Na afronding van de aanbestedingsprocedure worden de aan de projectleden uitgereikte aanbestedingsdocumenten van kandidaat leveranciers ingeleverd bij de sub 4 genoemde projectleden. Deze projectleden zijn er ook voor verantwoordelijk dat dit gebeurt en dat de ontvangen aanbestedingsdocumenten vervolgens op juiste wijze zullen worden afgevoerd."

1880008 00780

BIJLAGE III RELEVANTE DELEN VAN DE BELEIDSREGELS SCHEIDING VAN BELANG

1. BELEIDSREGELS SCHEIDING VAN BELANG

1.1.1 Deze Beleidsregels onderscheiden drie betrokkenheidsfases (1. voorbereiding van het project, 2. voorbereiding van de aanbesteding en 3. beoordeling) en drie betrokkenheidsgraden (A. zelfde entiteit betrokken met dezelfde persoon, B. zelfde entiteit betrokken met een andere persoon en C. zusterentiteit betrokken). Bij betrokkenheid bij de beoordeling gaan de Beleidsregels ervan uit dat de gegadigde onder geen enkele betrokkenheidsgraad mag meedoen aan de aanbesteding. Bij de twee andere betrokkenheidsfases volgen de Beleidsregels een gedifferentieerde aanpak per betrokkenheidsgraad.

1.1.2 Voor de betrokkenheidsfase 1. voorbereiding van het project voorzien de Beleidsregels Scheiding van belang in de volgende benadering:

Beleidsregels Scheiding van belang - Betrokkenheid bij de voorbereiding van het project

Betrokkenheidsgraad	**Mogelijkheid van deelneming**
A - 1e graads verband Onderneming X wil inschrijven met inzet van A.	A1 Vermoeden van vervalsing van de mededinging Inschrijving toestaan, mits X aantoont dat inschrijving de mededinging niet kan vervalsen (kennis delen)
B - 2e graads verband Onderneming X wil inschrijven met inzet van B.	B1 Vermoeden van vervalsing van de mededinging Inschrijving toestaan, mits X aantoont dat inschrijving de mededinging niet kan vervalsen (kennis delen)
C - 3e graads verband Onderneming Y* wil inschrijven met inzet van C.	C1 Vermoeden van vervalsing van de mededinging Inschrijving toestaan, mits X, Y en G** aantonen dat inschrijving de mededinging niet kan vervalsen (kennis delen)

*: Y is een zustervennootschap van X.

**: G is de moedervennootschap van X en Y.

1.1.3 Bij deze beoordeling geldt als uitgangspunt dat de onderneming die deelnam aan de projectvoorbereiding niet beschikt over commercieel vertrouwelijk informatie met betrekking tot het project[73] en dat die onderneming mag inschrijven op de aanbesteding op voorwaarde dat zij de volledige projectvoorbereidingsinformatie tijdig en op een toegankelijke wijze deelt met de aanbestedende dienst.[74] De Beleidsregels verduidelijken op p. 11 bovenaan:

> *"De cellen (...) A1, B1 en C1 geven situaties aan waarbij actieve transparantie door de voorbereider vervalsing van de mededinging kan voorkomen. In deze situatie kan de*

[73] Beleidsregels Scheiding van belang, p. 1 punt 1.
[74] Beleidsregels Scheiding van belang, p. 1 punt 6.

1880008 00780

voorbereider door zijn kennis volledig, tijdig en op toegankelijke wijze te delen met RWS en de andere inschrijvers voorkomen dat RWS hem uitsluit bij de aanbesteding. Bij aanvang van de deelname aan de voorbereiding dient de onderneming aan te geven of zij van plan is om in te schrijven op de aanbesteding zodat de mate en de wijze van kennis delen vooraf bepaald kunnen worden.

De mate van betrokkenheid bij de projectvoorbereiding weegt mee. Indien A slechts betrokken was bij een ondergeschikt deel van de voorbereiding van de aanbestede opdracht, zal betrokkenheid van A zelf of van B of C bij de inschrijving op die opdracht niet snel het gevaar oproepen van vervalsing van de mededinging. De inschrijver zal door het delen van het resultaat van het door hem voorbereide onderdeel het vermoeden van vervalsing van de mededinging kunnen weerleggen."