

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 informatieve oorsprong 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 uitsluitel 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

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 [Minicompentie] 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 beweegredenen kunnen vaststellen dan de vermoedelijke wens om Accenture, die reeds met een aantal ingehuurd 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 beweegredenen 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 informatiesprekken 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

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 concurrentietelling 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 een 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 mochten 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 standaardpraktijk en 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 uitwijkmogelijkheid opnemen van een sterk beperkende "lowest acceptable bid"-gunningsmethode.
- 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 er toe 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.

- 3.6.7 Betrokkene BD 4 is pas tijdens de inschrijvingstermijn aan de slag gegaan bij de Belastingdienst en bij de Minicompentie 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 L ijn echter ontbroken aan een tweede paar ogen naast Betrokkene BD 3. In die periode is beslot en 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 v oldoende 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 S electiecommissie op wo ensdag 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 z ij 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 S electiecommissie 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 daarbinnen j 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 e 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 Agenda overzicht 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 overheidsstelsel 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

verschillende hockey toernooien. Op 25 maart 2013 heeft Betrokkene BD 1 een uitnodiging ontvangen voor een arrangement voor VIP -tickets voor een als "KO1 6" 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 aangegeven 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 onderaan 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 verkenningfase), 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 verkenningfase is in artikel 1.2 van de Business Etiquette bepaald dat in de verkenningfase informatie wordt verzameld over de aard en omvang van een aanbesteding. Als tijdens de verkenningfase 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 verkenningfase 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 budgettaire en aanbestedingsrechtelijk onderbrengen van wat later de Broedkamer zou gaan heten. Voor de beoordeling van de contactmomenten gaan wij dan ook er van uit, dat in elk geval vanaf 9 juli 2013 sprake is geweest van een "verkenningfase", 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 "verkenningfase" 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 geschieden 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 evtl 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 daar bij 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 verkenningfase 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.

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 meerder 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 functie vervulling. 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 functie vervulling. 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 functie vervulling. 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 verkenning fase 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 hockey toernooi. Hierbij waren ook Betrokkene Accenture 1, Betrokkene Accenture 3 en Betrokkene Accenture 2 aanwezig. Het betreffende hockey toernooi 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 waarden 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 de 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

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, gezien 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 Vooruitgang 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 o 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

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

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 gchanteerd 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 offereerden, waren gehouden om tegen een vaste (vooraf vastgestelde) prijs hun diensten aan te bieden. Het stond partijen dus niet vrij te offrenen 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 offereën, 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 efficiënte besparing 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 Board als 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 gecauditeerd. 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 (ccn-op-ccn) 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 (tevooren) 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

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 prestatieafpraak aan te bieden. Omdat partijen een vaste aanneemsom moesten offren, 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 offerende 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 (ITT)', kenmerk 2017-0000127525, p. 5.

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 prestatieafpraak) 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 tijdslijnen voor de ontwikkeling van innovaties.

Realistisch: zijn de prestatieafspraken haalbaar?

- 3.1.17 De offerende 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 beseft 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 offerende partijen als Accenture mag worden verwacht dat zij bekend zijn met de complexiteit van het meten van innovaties en implementaties van producten in een

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

- 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 twifelen 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 betaalbaar stelling 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).

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 uittol 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 aangiften 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 uittol daarvan daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

belastingopbrengsten. Terwijl (historische) resultaten van de behandeling/controle van belastingaangiften (correctieopbrengsten) in de (bron)systemen van de Belastingdienst worden vastgelegd, geldt dit niet voor behandelzeiten, dat wil zeggen de tijd die een bepaalde handeling op de werkvloer in beslag neemt. Binnen de dienst zijn er wel normzeiten 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.

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

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 geprognostiseerd, verwacht

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:
- 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.
 - 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 (investerings-) 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

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 informatiekundige 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

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 in formele, 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 bestending 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

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.

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 directeurs 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 er toe 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

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.

- 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 constatering 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 constatering 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 constatering. 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, <i>PbEU</i> 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 gebracht e plan om het Onderdeel Belastingen om te vormen van een regional e indeling naar een thematische indeling
----------------------	--

D

D&A	Data & Analytics
-----	------------------

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 <i>Agreement on Government Procurement</i> , 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 Belastingdienst
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

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

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 ('ARI'),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 ARI maar was het Bao vervangen door de Aanbestedingswet 2012 ('Aw').⁶⁹

Zowel het Bao als de Aw moeten als omzettingsregeling zoveel conform de ARI 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 Unierecht⁷⁰ moet de ARI 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 [aangebestedende, 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 "aangebestedende 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.

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 ge gund 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 daarvan 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 gelijklopende 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 aanbestelde 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 ARI, zijnde destijds E UR 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 ARI. 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 artikel 2 ARI, 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 ARI:

"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 gelijkkluidende 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 en 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 integratie 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:

"I 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 functie vervulling, kunnen raken;*
- c. de openbaarmaking van de krachtens onderdeel b geregistreeerde 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 functie vervulling, 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 functie vervulling, 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 voornemens is te gaan verrichten, die de belangen van de Belastingdienst kunnen raken, voor zover deze in verband staan met zijn functie vervulling. 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 te 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 toepasselijke 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 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 functieervulling, 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 functieervulling, 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 functieervulling, in geen enkel opzicht kunnen raken, de ambtenaar deze niet hoeft te melden;*
- als de ambtenaar twijfelt of de voorgenomen nevenwerkzaamheden de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met zijn functieervulling, 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 functieervulling, 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 functieervulling, 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 integere 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 openbaarheid 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 verkenningfase verzamelen we informatie over de aard en de omvang van een aanbesteding. Als tijdens de verkenningfase wordt besloten om een aanbesteding op te starten, vormen we een projectteam. Dit projectteam zal de aanbesteding tot aan de nazorgfase leiden. De verkenningfase 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 ingehuurd 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 ingehuurd 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/fce061513c2affe959c687f4ade448ff?pageId/D909D/huidigemenu/aankondigingen/da/false/cid/2950614/cvp/join>.

1.4. Radiostilte

Vanaf het moment dat het projectteam is gevormd (verkenningfase), 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. Respekteert 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 integriteitsrisico'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

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."

BIJLAGE III RELEVANTE DELEN VAN DE BELEIDSREGELS SCHEIDING VAN BELANG

1. BELEIDSREGELS SCHEIDING VAN BELANG

- 1.1.1 Deze Beleidsregels onderscheiden drie betrokkenheidsfasen (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 ondergeen enkele betrokkenheidsgraad mag meedoen aan de aanbesteding. Bij de twee andere betrokkenheidsfasen 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 project⁷³ 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.