

ontv. 23/5/2017

P.O. Box 7113
1007 JC Amsterdam
Beethovenstraat 400
1082 PR Amsterdam
Tel. +31 20 717 10 00
Fax +31 20 717 11 11

ONTVANGEN**23 MEI 2017****Financiële Administratie**

Amsterdam, 22 mei 2017

BTW/VAT nr: NL008562167B02

Ministerie van Financiën
T.a.v. DGBel
Postbus 20201
2500 EE 'S GRAVENHAGE

450000598

Declaratie : 1129175 / 27343853
Uw referentie : DGBel-1040001340-443120
Inzake : MINISTERIE VAN FINANCIEN /PROJECT BLUE
Dossiernummer : 50106200
Van :

Creditnota voor factuur 7343853, dd 02-05-2017.

Honorarium	EUR	4.644,00-
Verschotten belast	EUR	278,64-

	EUR	4.922,64-
BTW 21,00 %	EUR	1.033,75-

Totaal	EUR	5.956,39-
		=====

ABN AMRO Bank, Coolingsingel 93, 3012 AE Rotterdam. BIC: ABNANL2A

Rekeningnummer 10.2.g
IBAN nummer

108691448		Soort
510000598		F C V
Interne order	Kostenplaats	Groottekst
1040001400		450150
Bedrag	Creditsnummer	Opmerking Creditnota
€ 5.956,39	184762	fact. 7343853 - dd 2/5/2017
Prestatieverklaring	Registratie SAP	Vrijgeleverd SAP
Paradijsdatum	Paradijsdatum	Paradijsdatum
		7-17

Amsterdam
Brussel
Londen
Luxemburg
New York
Rotterdam

Deze communicatie is uitsluitend bestemd voor de geadresseerde en kan vertrouwelijk of anderszins wettelijk beschermd zijn. Indien u niet de geadresseerde bent, wordt verzocht de afzender hiervan in kennis te stellen. Het gebruik van elektronische berichten kan vertraging opleveren. Het gebruik van elektronische berichten kan vertraging opleveren. Het gebruik van elektronische berichten kan vertraging opleveren.

ordr. 24/5/2017

P.O. Box 7113
1007 JC Amsterdam
Beethovenstraat 400
1082 PR Amsterdam
Tel. +31 20 717 10 00
Fax +31 20 717 11 11

Amsterdam, 24 mei 2017

ONTVANGEN**24 MEI 2017****Financiële Administratie**

4500 869294

BTW/VAT nr: NL008562167B02

Ministerie van Financiën

T.a.v. DGBel 10.2.e

Postbus 20201

2500 EE 'S GRAVENHAGE

SAP nummer 51086085466	Kostenplaats 5110000592	C	V	Grootboek 450150	Onderzoek Ouderzoek aanbesteding Acceptatie april 17	Vrijgegeven SAP	Periode & datum
Interne order 1040001400	Bedrag € 58.385,23	Credietnummer 184762	Registratie SAP	Periode & datum	6/7-17	Periode & datum	Periode & datum
Prestatieverklaring		Periode & datum		Periode & datum		Periode & datum	

Declaratie : 1129175 / 7344549 (*)

Uw referentie : DGBel-1040001340-443120

Inzake : MINISTERIE VAN FINANCIEN /PROJECT BLUE

Dossiernummer : 50106200

Van :

Voor onze werkzaamheden in de maand april.

Honorarium	EUR	45.521,00
Verschotten belast	EUR	2.731,26

BTW 21,00 %	EUR	48.252,26
	EUR	10.132,97

Totaal	EUR	58.385,23
=====		

* Verzoeken binnen 30 dagen te betalen met vermelding van dit declaratienummer.

ABN AMRO Bank, Coolingsingel 93, 3012 AE Rotterdam. BIC: ABNANL2A

Rekeningnummer 10.2.g

IBAN nummer

Amsterdam

Brussel

Londen

Luxemburg

New York

Rotterdam

Deze communicatie is vertrouwelijk, kan zijn onderworpen aan een beroepsgeheim en mag niet worden gebruikt, geopenbaard, vervoelvoudigd, gedistribueerd of behouden door een ander dan de beoogde ontvanger. Alle juridische relaties zijn onderworpen aan de algemene voorwaarden van NautaDutilh N.V. (zie www.nautadutilh.com/terms). Deze voorwaarden bevatten een aansprakelijkheidsbeperking, zijn gedeponeerd bij de rechtbank in Rotterdam en worden op verzoek kosteloos toegezonden. Nederlands recht is van toepassing en geschillen worden onderworpen aan de exclusieve bevoegdheid van de rechtbank in Amsterdam. NautaDutilh N.V.; statutair gevestigd te Rotterdam; handelsregister no. 24338323. Voor informatie inzake de verwerking van uw persoonsgegevens zie onze privacy policy: www.nautadutilh.com/privacy

P.O. Box 7113
1007 JC Amsterdam
Beethovenstraat 400
1082 PR Amsterdam
Tel. +31 20 717 10 00
Fax +31 20 717 11 11

Amsterdam, 28 juni 2017

ONTVANGEN

28 JUNI 2017

Financiële Administratie

BTW/VAT nr: NL008562167B02

Ministerie van Financiën

T.a.v. DGBel

Postbus 20201

2500 EE 'S GRAVENHAGE

SAP nummer 5100689467 5110000593		Soort (F) C
Interne order 1040001400	Kostenplaats	Grootboekreeks 450150
Bedrag € 69.792,70	Crediteur nummer 184762	Opmerking Onderzoek aanbesteding Accenture mei/17
Prestatieverklaring	Registratie SAP	Vrijgegeven SAP
Paradijs + datum	Paradijs + datum	Paradijs + datum
Declaratie : 1129175 / 7345553 (*) Referentie : DGBel-1040001340-443120 Inzake : MINISTERIE VAN FINANCIEN /PROJECT BLUE Dossiernummer : 50106200 Van :		

Voor onze werkzaamheden in de maand mei.

Honorarium	EUR	54.390,00
Verschotten belast	EUR	3.289,92

	EUR	57.679,92
BTW 21,00 %	EUR	12.112,78

Totaal	EUR	69.792,70
		=====

* Verzoeken binnen 30 dagen te betalen met vermelding van dit declaratienummer.

ABN AMRO Bank, Coolingsingel 93, 3012 AE Rotterdam. BIC: ABNANL2A

Rekeningnummer

10.2.g

IBAN nummer

Amsterdam

Brussel

Londen

Luxemburg

New York

Rotterdam

Deze communicatie is vertrouwelijk, kan zijn onderworpen aan een beroepsgeheim en mag niet worden gebruikt, geopenbaard, vervoelvoudigd, gedistribueerd of behouden door een ander dan de beoogde ontvanger. Alle juridische relaties zijn onderworpen aan de algemene voorwaarden van NautaDutilh N.V. (zie www.nautadutilh.com/terms). Deze voorwaarden bevatten een aansprakelijkheidsbeperking, zijn gedeponneerd bij de rechtbank in Rotterdam en worden op verzoek kosteloos toegezonden. Nederlands recht is van toepassing en geschillen worden onderworpen aan de exclusieve bevoegdheid van de rechtbank in Amsterdam. NautaDutilh N.V.; statutair gevestigd te Rotterdam; handelsregister no. 24338323. Voor informatie inzake de verwerking van uw persoonsgegevens zie onze privacy policy: www.nautadutilh.com/privacy

P.O. Box 7113
1007 JC Amsterdam
Beethovenstraat 400
1082 PR Amsterdam
Tel. +31 20 717 10 00
Fax +31 20 717 11 11

Amsterdam, 17 juli 2017

4500869 294

ONTVANGEN**27 JULI 2017**

Financiële Administratie

BTW/VAT nr: NL008562167B02

SAF-nummer 5108709043 5110000654		Soort (F) C	Ministerie van Financiën T.a.v. DGBel Postbus 20201 2500 BE 'S GRAVENHAGE
Interne order 1040001400	Kostenplaats	Grootboeknrk. 450150	
Bedrag € 222.189,02	Orderaanwijzing 184762	Opm. onderzoek Accesure juni 17	
Prestatieverdring	Registratie SAP	Vrijgave SAP	
Periode 2/8	Periode + datum 2/8-17	Periode + datum	

Declaratie : 1129175 / 7346433 (*)
Uw referentie : DGBel-1040001340-443120
Inzake : MINISTERIE VAN FINANCIEN /PROJECT BLUE
Dossiernummer : 50106200
Van :

Voor onze werkzaamheden in de maand juni.

Honorarium	EUR	124.031,00
Verschotten belast	EUR	59.596,29

	EUR	183.627,29
BTW 21,00 %	EUR	38.561,73

Totaal	EUR	222.189,02
	=====	

* Verzoeken binnen 30 dagen te betalen met vermelding van dit declaratienummer.

ABN AMRO Bank, Coolingsingel 93, 3012 AE Rotterdam. BIC: ABNANL2A

Rekeningnummer 10.2.g
IBAN nummer

Amsterdam

Brussel

Londen

Luxemburg

New York

Rotterdam

Deze communicatie is vertrouwelijk, kan zijn onderworpen aan een beroepsgeheim en mag niet worden gebruikt, geopenbaard, vervoelvoudigd, gedistribueerd of behouden door een ander dan de beoogde ontvanger. Alle juridische relaties zijn onderworpen aan de algemene voorwaarden van NautaDutilh N.V. (zie www.nautadutilh.com/terms). Deze voorwaarden bevatten een aansprakelijkheidsbeperking, zijn gedeponneerd bij de rechtbank in Rotterdam en worden op verzoek kosteloos toegezonden. Nederlands recht is van toepassing en geschillen worden onderworpen aan de exclusieve bevoegdheid van de rechtbank in Amsterdam. NautaDutilh N.V.: statutair gevestigd te Rotterdam; handelsregister no. 24338323. Voor informatie inzake de verwerking van uw persoonsgegevens zie onze privacy policy: www.nautadutilh.com/privacy

Ondv. 16/8/17

P.O. Box 7113
1007 JC Amsterdam
Beethovenstraat 400
1082 PR Amsterdam
Tel. +31 20 717 10 00
Fax +31 20 717 11 11

Amsterdam, 16 augustus 2017

BTW/VAT nr: NL008562167B02

Ministerie van Financiën
T.a.v. DGBel
Postbus 20201
2500 EE 'S GRAVENHAGE

4500 869 294

Declaratie : 1129175 / 7347371 (*)
Uw referentie : DGBel-1040001340-443120
Inzake : MINISTERIE VAN FINANCIEN /PROJECT BLUE
Dossiernummer : 50106200
Van :

Voor onze werkzaamheden in de maand juli.

Honorarium	EUR	198.791,00
Verschotten belast	EUR	97.965,64
	EUR	296.756,64
BTW 21,00 %	EUR	62.318,89
Totaal	EUR	359.075,53

SAP nummer		Soort
Uw Verrekening binnen 30 dagen te betalen met vermelding van dit declaratienummer.		
ABN AMRO Bank, Coolingsingel 93, 3012 AE Rotterdam. BIC: ABNANL2A		
Rekeningnummer	10.2.g	Grootboekrek.
Interne BA nummer		450150
Bedrag	Crediteurnummer	Opmerking
€ 359.075,53	184762	Onderzoek Accenture juli-1
Prestatieverklaring	Registratie SAP	Vrijgegeven SAP
Paraaf + datum	Paraaf + datum	Paraaf + datum
<input type="text"/> 29/8	<input type="text"/> 29/8-17	

Amsterdam
Brussel
Londen
Luxemburg
New York
Rotterdam

Deze communicatie is vertrouwelijk, kan zijn onderworpen aan een beroepsgeheim en mag niet worden gebruikt, geopenbaard, vervoelvoudigd, gedistribueerd of behouden door een ander dan de beoogde ontvanger. Alle juridische relaties zijn onderworpen aan de algemene voorwaarden van NautaDutilh N.V. (zie www.nautadutilh.com/terms). Deze voorwaarden bevatten een aansprakelijkheidsbeperking, zijn gedeponceerd bij de rechtbank in Rotterdam en worden op verzoek kosteloos toegezonden. Nederlands recht is van toepassing en geschillen worden onderworpen aan de exclusieve bevoegdheid van de rechtbank in Amsterdam. NautaDutilh N.V.: statutair gevestigd te Rotterdam; handelsregister no. 24338323. Voor informatie inzake de verwerking van uw persoonsgegevens zie onze privacy policy: www.nautadutilh.com/privacy

P.O. Box 7113
1007 JC Amsterdam
Beethovenstraat 400
1082 PR Amsterdam
Tel. +31 20 717 10 00
Fax +31 20 717 11 11

Amsterdam, 26 september 2017

ONTVANGEN**26 SEP. 2017**

Financiële Administratie

BTW/VAT nr: NL008562167B02

450086g 294

SAP nummer 5108150531 5110000761		Soort (F) C	Ministerie van Financiën T.a.v. DGBel Postbus 20201 2500 EE 'S GRAVENHAGE
1040001400	Kontingents	Grootboekrek.	450150
€ 216.991,20	Crediteurnummer	Omschrijving	Onderzoek Accerture aug. -17
Prostatieverklaring	Registratie SAP	Vrijgegeven SAP	
Paraaf + datum	Paraaf + datum	Paraaf + datum	
	10/10	11/10-17	

Declaratie : 1129175 / 7348471 (*)

Uw referentie : DGBel-1040001340-443120
Inzake : MINISTERIE VAN FINANCIEN /PROJECT BLUE
Dossiernummer : 50106200
Van :

Voor onze werkzaamheden in de maand augustus.

Honorarium	EUR	115.220,00
Verschotten belast	EUR	64.111,57

BTW 21,00 %	EUR	179.331,57
	EUR	37.659,63

Totaal	EUR	216.991,20
	=====	

* Verzoeken binnen 30 dagen te betalen met vermelding van dit declaratienummer.

ABN AMRO Bank, Coolingsingel 93, 3012 AE Rotterdam. BIC: ABNANL2A

Rekeningnummer 10.2.g

IBAN nummer

Amsterdam

Brussel

Londen

Luxemburg

New York

Rotterdam

Deze communicatie is vertrouwelijk, kan zijn onderworpen aan een beroepsgeheim en mag niet worden gebruikt, geopenbaard, vervoelvoudigd, gedistribueerd of behouden door een ander dan de beoogde ontvanger. Alle juridische relaties zijn onderworpen aan de algemene voorwaarden van NautaDutilh N.V. (zie www.nautadutilh.com/terms). Deze voorwaarden bevatten een aansprakelijkheidsbeperking, zijn gedeponneerd bij de rechtbank in Rotterdam en worden op verzoek kosteloos toegezonden. Nederlands recht is van toepassing en geschillen worden onderworpen aan de exclusieve bevoegdheid van de rechtbank in Amsterdam. NautaDutilh N.V.; statutair gevestigd te Rotterdam; handelsregister no. 24338323. Voor informatie inzake de verwerking van uw persoonsgegevens zie onze privacy policy: www.nautadutilh.com/privacy

P.O. Box 7113
1007 JC Amsterdam
Beethovenstraat 400
1082 PR Amsterdam
Tel. +31 20 717 10 00
Fax +31 20 717 11 11

Amsterdam, 17 oktober 2017

4506869 294

BTW/VAT nr: NL008562167B02

SAPnummer 5108260340 5110000798		Soort (F) C		Ministerie van Financiën T.a.v. DGBel Postbus 20201 2500 BE 'S GRAVENHAGE
Interne order 1040001400	Kostenplaats	Grondwettelijk 450150		
Bedrag € 132.215,61	Crediteurnummer 104762	Opmerking werkzaamheden Onderzoek Accerture sept-2017		
Prestatieverklaring Paraf + datum	Registratie SAP Paraf + datum	Vrijgegeven SAP Paraf + datum		
 20/10/17	 25/10-17			

Declaratie : 1129175 / 7349197 (*)

Uw referentie : DGBel-1040001340-443120

Inzake : MINISTERIE VAN FINANCIEN /PROJECT BLUE

Dossiernummer : 50106200

Van : 

Voor onze werkzaamheden in de maand september.

Honorarium	EUR	83.017,50
Verschotten belast	EUR	26.251,60
	EUR	109.269,10
BTW 21,00 %	EUR	22.946,51
Totaal	EUR	132.215,61
	=====	

* Verzoeken binnen 30 dagen te betalen met vermelding van dit declaratienummer.

ABN AMRO Bank, Coolingsingel 93, 3012 AE Rotterdam, BIC: ABNANL2A

Rekeningnummer 10.2.g

IBAN nummer

Amsterdam

Brussel

Londen

Luxemburg

New York

Rotterdam

Deze communicatie is vertrouwelijk, kan zijn onderworpen aan een beroepsgeheim en mag niet worden gebruikt, openbaar, vervoerd, gedistribueerd of behouden door een ander dan de beoogde ontvanger. Alle juridische relaties zijn onderworpen aan de algemene voorwaarden van NautaDutilh N.V. (zie www.nautadutilh.com/terms). Deze voorwaarden bevatten een aansprakelijkheidsbeperking, zijn gedeponeerd bij de rechtbank in Rotterdam en worden op verzoek kosteloos toegezonden. Nederlands recht is van toepassing en geschillen worden onderworpen aan de exclusieve bevoegdheid van de rechtbank in Amsterdam. NautaDutilh N.V.; statutair gevestigd te Rotterdam; handelsregister no. 24338323. Voor informatie inzake de verwerking van uw persoonsgegevens zie onze privacy policy: www.nautadutilh.com/privacy

Postbus 7113
1007 JC Amsterdam
Beethovenstraat 400
1082 PR Amsterdam
T +31 20 71 71 000
F +31 20 71 71 111

Amsterdam, 24 april 2017

10.2.e
Advocaat
T 10.2.e
M 10.2.e @nautadutilh.com

STRIKT VERTROUWELIJK

AANGETEKEND

Redactie Zembla
T.a.v. 10.2.e
Wim T. Schippersplein 3
1217 WD Hilversum
Tevens per e-mail: 10.2.e @bnnvara.nl en
10.2.e @bnnvara.nl

Geachte mevrouw 10.2.e

Betreft: 50106200 Ministerie Van Financiën/Onderzoek Accenture

NautaDutilh N.V. is door de Directeur-generaal Belastingdienst (de "**Opdrachtgever**") verzocht een onafhankelijk onderzoek (het "**Onderzoek**") te verrichten naar het aanbestedingstraject "Verstrekt innovatief vermogen" dat in 2013 door de Belastingdienst aan Accenture is gegund (de "**Aanbesteding**") alsmede naar de prestatieafspraken die met Accenture zijn gemaakt in het kader van de (door haar op basis van de Aanbesteding) uitgevoerde opdracht. Aanleiding voor het Onderzoek is de door Zembla geproduceerde documentaire die op 1 februari 2017 door de VARA is uitgezonden getiteld "Prutsen en pielen zonder pottenkijkers" (de "**Documentaire**"). In de Documentaire wordt ingegaan op een aantal zaken die binnen de Belastingdienst zouden spelen, waaronder mogelijke onrechtmatigheden bij de Aanbesteding. Ook worden in de Documentaire vraagtekens geplaatst bij de prestatieafspraken die met Accenture zijn gemaakt in het kader van de (door haar op basis van de Aanbesteding) uitgevoerde opdracht.

Bevindingen uit het Onderzoek zullen mogelijk aan de Tweede Kamer worden gerapporteerd. NautaDutilh hecht in het kader van de waarheidsvinding groot belang aan een zo volledig mogelijk Onderzoek. Het is in dat kader dat ik u aanschrijf met het volgende verzoek.

In de Documentaire wordt gesproken over een op de redactie van Zembla bezorgde memorystick. Deze memorystick zou een groot aantal met de Aanbeste-

Amsterdam

Brussel

Londen

Luxemburg

New York

Rotterdam

Deze communicatie is vertrouwelijk, kan zijn onderworpen aan een beroepsgeheim en mag niet worden gebruikt, geopenbaard, verveelvoudigd, gedistribueerd of behouden door een ander dan de beoogde ontvanger. Alle juridische relaties zijn onderworpen aan de algemene voorwaarden van NautaDutilh N.V. (zie www.nautadutilh.com/terms). Deze voorwaarden bevatten een aansprakelijkheidsbeperking, zijn gedeponcerd bij de rechtbank in Rotterdam en worden op verzoek kosteloos toegezonden. Nederlands recht is van toepassing en geschillen worden onderworpen aan de exclusieve bevoegdheid van de rechtbank in Amsterdam. NautaDutilh N.V.; statutair gevestigd te Rotterdam; handelsregister nr. 24338323. Voor informatie inzake de verwerking van uw persoonsgegevens zie onze privacy policy: www.nautadutilh.com/privacy.

50106200 M 21000021 / 11

ding samenhangende en/of daarop betrekking hebbende documenten bevatten, en zou mede de aanleiding voor de Documentaire hebben gevormd. Tevens wordt in de Documentaire opgemerkt dat meerdere bij de Aanbesteding betrokken personen onder ede een verklaring hebben afgelegd. Nu het de volledigheid van het Onderzoek ten goede komt, verzoek ik u NautaDutilh inzage te verlenen in de inhoud van de documenten op voornoemde memorystick alsmede in de verslagen van de onder ede afgelegde verklaringen.

Graag verneem ik zo spoedig mogelijk van u of Zembla bereid is de gevraagde inzage te verlenen. Over de eventuele voorwaarden die u zou willen verbinden aan die inzage voer ik graag overleg met u.

Hoogachtend,

10.2.e

NautaDutilh N.V.

10.2.e

ONDERZOEKSRAPPORT INZAKE PROJECT INTENSIVERING INNOVATIEF VERMOGEN



30 oktober 2017

NautaDutilh N.V.

INHOUDSOPGAVE

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

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

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

VOORWOORD

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

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

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

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

NautaDutilh N.V.

Namens het onderzoeksteam,

Marieke Bakker, Herman Speyart en Léon Wijsman

MANAGEMENT SAMENVATTING

1. INLEIDING

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

2. ONDERZOEKSOPDRACHT I: DE GUNNING VAN DE OPDRACHT IIV

2.1 De gunning van de ROK AADIVK

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

2.2 De Minicompentie voor de Opdracht IIV

Knelpunten vanuit de inrichting van de ROK AADIVK

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

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

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

Knelpunten door het ontbreken van interne richtsnoeren

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

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

Rechtmatigheidsaspecten

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

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

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

werkzame Accenture-medewerkers en die niet aan de andere gegadigden is verstrekt. Deze informatie was met name afkomstig uit de betrokkenheid van Accenture bij de hierna nader te beschrijven projecten Concentratiebeweging, Midden en lange termijn planning ("MLTP") en Incassoketen, waarbij dit laatste project door betrokkenen is aangemerkt als voorloper van de Broedkamer. Met betrekking tot dat project heeft Betrokkene Accenture² voorafgaand aan de Minicompetitie informatie over zogeheten "value pockets" gedeeld met zijn werkgever Accenture. Ook andere consultancybedrijven voerden in de betrokken periode projecten uit bij de Belastingdienst, maar niet alle tien raamcontractanten van het betrokken perceel 1 "ICT-Consultancy" van de ROK AADIVK ("Raamcontractanten" en "Perceel 1") in gelijke mate en alleen Accenture in die mate bij het voorloperproject Incassoketen. In reactie op deze situatie heeft de Belastingdienst onvoldoende gedaan om deze voorsprong te compenseren, bijvoorbeeld door de voor een nuttige inschrijving benodigde informatie bij zichzelf en eventueel ook bij Accenture op te halen en aan alle tien Raamcontractanten te verstrekken. Daarmee zijn wij van oordeel dat het voor een aanbesteding of minicompetitie noodzakelijke level playing field tussen de gegadigden is verstoord. Wij hebben geen sporen ontvangen of gevonden van informatie waar Accenture over is komen te beschikken uit andere bronnen dan personen van de Belastingdienst of Accenture-werknemers die bij de Belastingdienst te werk waren gesteld.

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

Controleerbaarheid en dossiervorming

- 2.2.6 De interne besluitvorming en voortgang bij de Belastingdienst met betrekking tot de Minicompetitie is op een aantal punten niet naar behoren gedocumenteerd, althans kon niet in gedocumenteerde vorm aan ons worden aangeleverd:
- het gemotiveerde besluit om de Opdracht IIV te gunnen onder de ROK AADIVK;
 - de goedkeuring van de finale versie van de Uitvraag IIV door daartoe van tevoren aangewezen functionarissen;
 - de aard van de bilaterale contacten die op 26 en 27 november 2013 hebben plaatsgevonden met de gegadigden, ter beantwoording van vragen;
 - de in het kader van de hierna nader te beschrijven voorselectie door Betrokkene BD 3

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

- en Betrokkene BD 4 aan alle inschrijvingen toegekende scores; en
de individuele scoreformulieren van alle leden van de door de Belastingdienst voor de tweede fase van de Minicompetitie ingerichte commissie ("Selectiecommissie").

2.3 Rolinvulling door de diverse intern bij de Minicompetitie betrokken partijen

De Lijn

- 2.3.1 Binnen de geleding binnen de Belastingdienst die behoefte had aan de uitvoering van de Opdracht IIV (de "**Lijn**") heeft Betrokkene BD 1 zijn rol, voor zover die voor ons zichtbaar is geweest, naar behoren ingevuld.
- 2.3.2 Bij Betrokkene BD 2 hebben wij vastgesteld dat hem duidelijk moet zijn geweest dat Betrokkene BD 3 een hierna te bespreken voorkeur had voor Accenture en de Mini competitie heeft gestuurd ten gunste van Accenture. Voor ons is echter niet zichtbaar geweest dat hij in reactie daarop actie heeft ondernomen om in deze situatie in te grijpen, terwijl dat als leidinggevende van Betrokkene BD 3 wel op zijn weg had gelegen. Bij Betrokkene BD 2 hebben wij hiervoor echter geen andere 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.
- 2.3.3 Bij Betrokkene BD 3 hebben wij een voorkeur voor Accenture en sturing van de Minicompetitie ten gunste van Accenture vastgesteld. Ook bij hem hebben wij hiervoor echter geen andere beweegredenen kunnen vaststellen dan de vermoedelijke wens om Accenture betrokken te houden bij de uitvoering van de Opdracht IIV, aangezien een aantal werknemers van Accenture al naar tevredenheid had gewerkt aan het voorloperproject Incassoketen en/of naar tevredenheid werkzaam was in zijn afdeling.
- 2.3.4 Betrokkene BD 4 is pas tijdens de inschrijvingstermijn aan de slag gegaan bij de Belastingdienst en bij de Minicompetitie betrokken geraakt. Hij heeft vanaf dat moment zijn rol, voor zover die voor ons zichtbaar is geweest, naar behoren ingevuld bij het verrichten van de voorselectie en het begeleiden van de eindselectie door de Selectiecommissie. In de periode tussen de eerste gedachtevorming over de gunning van de Opdracht IIV in juli 2013 en het aantreden van Betrokkene BD 4 eind november 2013 heeft het in de Lijn echter ontbroken aan een tweede paar ogen naast Betrokkene BD 3. In die periode is besloten om de Opdracht IIV onder de ROK AADIVK te gunnen en heeft Betrokkene BD 3 de Uitvraag IIV en de daarbij horende (sub)gunningscriteria opgesteld.

De afdelingen Inkoop en Vendor management

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

De Selectiecommissie

- 2.3.6 Op de rol van Betrokkene BD 2 en Betrokkene BD 3, die respectievelijk voorzitter en lid waren van de Selectiecommissie, zijn wij hiervoor ingegaan. Met betrekking tot de overige leden geldt dat zij naar ons oordeel onvoldoende bij de Minicompetitie zijn betrokken omdat zij slechts anderhalve werkdag hebben gekregen om twee omvangrijke inschrijvingen te beoordelen, zonder dat sprake was van een objectieve rechtvaardiging voor een dergelijke korte termijn voor deze voor de Minicompetitie cruciale fase.
- 2.3.7 Dat deze overige leden slechts de twee door Betrokkene BD 3 en Betrokkene BD 4 als beste beoordeelde inschrijvingen ter beoordeling hebben ontvangen betekent naar ons oordeel niet dat zij om die reden onvoldoende bij de procedure zijn betrokken, omdat dit in de gegeven omstandigheden een goed compromis was tussen enerzijds de wens om een brede betrokkenheid te bewerkstelligen en anderzijds de noodzaak het tijdsbeslag voor de Selectiecommissie te beperken.
- 2.3.8 Wij hebben vastgesteld dat alle geïnterviewde leden van de Selectiecommissie zich goed van hun taak hebben willen kwijten en met een voldoende kritische blik naar de inschrijvingen hebben gekeken. Daardoor oordelen wij dat de leden van de Selectiecommissie, binnen de hun gegeven tijd, hun rol goed hebben ingevuld.

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

- 2.4.1 Tussen 1 januari 2013 en 9 juli 2013 heeft een werkbezoek met Accenture plaatsgevonden aan de Ierse belastingdienst (maart 2013) en is een aantal agenda-afspraken gemaakt tussen Betrokkene BD 2 en/of Betrokkene BD 3 en medewerkers van Accenture. Het is niet zeker of deze afspraken daadwerkelijk hebben plaatsgevonden en, voor zover deze hebben plaatsgevonden, wat de inhoud van de betreffende contacten is geweest. Een aantal genodigden van de Belastingdienst en Accenture was later ook betrokken bij de (voorbereiding van de) Minicompetitie. Omdat wij niet hebben kunnen vaststellen of voor 9 juli 2013 al sprake was van een zogenaamde "verkenningfase" achten wij genoemde afspraken en het werkbezoek niet in strijd met interne normen.
- 2.4.2 Gebleken is dat Betrokkene Accenture 3 aan Betrokkene BD 1 voor twee verschillende hockeytoernooien uitnodigingen heeft toegezonden in het voorjaar van 2013. Beiden hebben echter verklaard dat Betrokkene BD 1 geen gebruik heeft gemaakt van de uitnodigingen. Wij hebben geen aanleiding om te veronderstellen dat dit anders is. Wij menen wel dat uit de reactie van Betrokkene BD 1 op één van de uitnodigingen van Betrokkene Accenture 3 ("*kaartjes voor maandag evt wel leuk*") in elk geval de schijn van aanvaarding van de uitnodiging kan worden afgeleid, zonder dat Betrokkene BD 1 daarbij een voorbehoud heeft gemaakt over de kosten c.q. het melden van/toestemming vragen voor aanvaarding van deze uitnodiging. Wij achten dit in strijd met hoofdstuk 4 van de Business Etiquette, die voorschrijft dat in het geheel niet mag worden ingegaan op uitnodigingen voor bijeenkomsten, om alle schijn van partijdigheid te voorkomen. Dat Betrokkene BD 1 (uiteindelijk) geen gebruik heeft gemaakt van de uitnodiging doet daaraan niet af. Ook achten wij genoemde

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

- 2.4.3 In de periode 9 juli 2013 (aanvang verkenningfase) - 16 januari 2014 zijn er in elk geval acht afspraken gepland tussen Betrokkene BD 2 en/of Betrokkene BD 3 en medewerkers van Accenture die bij de Minicompetitie betrokken waren. Verder heeft een bespreking plaatsgevonden tussen Betrokkene BD VM, Betrokkene BD 3 en Betrokkene Accenture 2, met als onderwerp "status van contracten". Wij hebben ten aanzien van de acht geplande afspraken niet met zekerheid kunnen vaststellen of de verschillende afspraken hebben plaatsgevonden en zo ja, wat daarbij aan de orde is geweest. Bij gebrek aan informatie kunnen wij niet vaststellen of de betreffende afspraken in strijd zijn met de Business Etiquette, het Informatieprotocol en/of de Gedragscode 2013. Ten aanzien van de bespreking "status van contracten" heeft Betrokkene BD VM verklaard dat deze bespreking betrekking had op de lopende inhuurcontracten tussen Accenture en de Belastingdienst en dat de Minicompetitie niet aan de orde zou zijn geweest. Wij achten dit niet onaannemelijk.
- 2.4.4 Op 14 juli 2013 heeft Betrokkene BD 3 een interne e-mailwisseling met Betrokkene BD VM over de vraag binnen welk perceel de Minicompetitie moest worden uitgezet, doorgestuurd aan Betrokkene Accenture 2. Deze handelwijze achten wij in strijd met de verplichting dat vanaf de verkenningfase een "radiostilte" dient te worden betracht ten aanzien van de Minicompetitie (art. 1.4 Business Etiquette) en in strijd met het Informatieprotocol, waarin is vastgelegd dat alle informatie in het kader van het project als vertrouwelijk wordt aangemerkt en uitsluitend door (of namens) de projectleider - door middel van een distributielijst - aan de leden van de projectgroep wordt verspreid. Ook is deze handelwijze in strijd met de basiswaarde geloofwaardigheid (waaronder onafhankelijkheid en het vermijden van (de schijn van) belangenverstrengeling), zoals opgenomen in de Gedragscode 2013.
- 2.4.5 Wij hebben een agenda invite aangetroffen voor 26 november 2013 voor een diner tussen Betrokkene BD 1, Betrokkene BD 2, Betrokkene BD 3 en Betrokkene Accenture 5. Op basis van het onderzoek gaan wij er van uit dat dit diner heeft plaatsgevonden. Betrokkene BD 3 heeft verklaard hier niet bij aanwezig te zijn geweest. Het diner vond plaats in de periode nadat de Uitvraag IIV in de markt was gezet en voordat de offertes waren ingediend. Daarom achten wij het diner hoogst ongelukkig gepland en wekt het diner in elk geval de schijn van belangenverstrengeling en partijdigheid, zodat sprake is van strijd met de Gedragscode 2013.
- 2.4.6 Uit het onderzoek is voorts gebleken dat Betrokkene BD 1 betrokken is geweest als juryvoorzitter bij de Accenture Innovation Awards in de periode september - november 2013 en in dat kader meerdere contactmomenten met Accenture heeft gehad. De deelname van Betrokkene BD 1 aan de jury van de Accenture Innovation Awards achten wij niet in lijn met de Business Etiquette (Hoofdstuk 4), die in algemene zin voorschrijft dat medewerkers van het Ministerie van Financiën niet kunnen ingaan op uitnodigingen van leveranciers voor bijeenkomsten, om de schijn van partijdigheid te vermijden. De deelname aan de jury van de Accenture Innovation Awards kwalificeert bovendien als een nevenwerkzaamheid die op

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

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

2.5 Verlenging van de NOK IIV

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

2.6 Deelconclusie

- 2.6.1 Met betrekking tot onderzoeksopdracht I concluderen wij dat een ordelijke gunning van de Opdracht IIV van meet af aan is bemoeilijkt door een aantal gebreken die kleefden aan de ROK AADIVK en door het ontbreken van interne richtsnoeren die, naast de bestaande richtsnoeren over contacten tijdens aanbestedingen, het beleid van de Belastingdienst zou inkaderen voor (i) het met inachtneming van de beginselen van aanbestedingsrecht organiseren en doorvoeren van minicompetities onder raamovereenkomsten; en (ii) het omgaan met een onderneming die eerst betrokken is geweest bij het voortraject van een aanbesteding en die vervolgens ook zelf als gegadigde aan die aanbesteding wenst deel te nemen.
- 2.6.2 Daarnaast hebben wij vastgesteld dat de Minicompetitie op een aantal punten onrechtmatig en niet ordelijk is ingericht en doorgevoerd. Tevens hebben wij bij één direct betrokkene uit de Lijn een voorkeur voor Accenture en sturing van de Minicompetitie ten gunste van Accenture

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

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

3. ONDERZOEKSOPDRACHT I: DE UITVOERING VAN DE OPDRACHT IIV

3.1 Uitvoering NOK IIV

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

3.2 Formuleringsprestatieafspraken

- 3.2.1 Ten eerste hebben wij onderzocht of de met Accenture gemaakte prestatieafspraken in (onder meer) de NOK IIV voldoende geobjectiveerd en SMART geformuleerd zijn. Wij concluderen dat de met Accenture overeengekomen prestatieafspraken (EUR 150.000.000, - extra belastingopbrengsten en EUR 10.000.000, - efficiëntiewinst) onvoldoende specifiek zijn geformuleerd, in zoverre dat daaruit niet eenduidig volgt dat sprake is van *verwachte* ofwel voorspelde resultaten van de door Accenture en D&A gezamenlijk ontwikkelde innovaties, en niet van daadwerkelijk gerealiseerde verhogingen van correctieopbrengsten en efficiëntie na uitrol van die innovaties in de operatie. De contractdocumenten laten ruimte voor een lezing waarin wordt uitgegaan van *gerealiseerde* prestaties binnen Belastingen.
- 3.2.2 Voor wat betreft de meetbaarheid van de overeengekomen prestaties lijken partijen over en weer (tevorens) niet voldoende te hebben stilgestaan bij de complexiteit van het meten van de gezamenlijk te ontwikkelen innovaties. Het meten van (verwachte) correctieopbrengsten en efficiëntie van innovaties is ook buiten D&A-verband complex, terwijl na uitrol in de operatie het verband tussen (gerealiseerde) opbrengsten/efficiëntie en innovaties moeilijk te leggen is. In de tussen partijen overeengekomen meetmethodiek is geen rekenschap gegeven van de invloed van andere factoren op te realiseren belastingopbrengsten en efficiëntie, zoals een verbeterd economisch klimaat, wijziging van wetgeving, beschikbare budgetten, beleidskeuzes en belastingmoraal.
- 3.2.3 Verder was het hanteren van prestatieafspraken in combinatie met een zgn. malusregeling, ten tijde van het aangaan van het contract met Accenture niet gebruikelijk binnen de Belastingdienst. Of de hoogte van het bedrag van de overeengekomen prestaties acceptabel is, laat zich moeilijk vaststellen, nu niet duidelijk is geworden waarop die hoogte daadwerkelijk is gebaseerd. Op zichzelf komen de prestatieafspraken ons niet onredelijk voor, maar het ontbreken van een beproefde meetmethode doet afbreuk aan de realiteitswaarde ervan.

3.3 Betalingen aan Accenture

- 3.3.1 Voor wat betreft de betalingen van de Belastingdienst op de van Accenture ontvangen facturen hebben wij onderzocht of die zijn te relateren aan werkzaamheden van Accenture voor de Broedkamer en steunen op door D&A afgegeven prestatieverklaringen.
- 3.3.2 De betalingen die aan Accenture zijn gedaan, zijn te relateren aan de door Accenture uitgevoerde werkzaamheden en/of opgeleverde resultaten binnen het programma Broedkamer/D&A. Of die werkzaamheden en/of opgeleverde resultaten *aantoonbaar* hebben bijgedragen aan de afgesproken prestaties, kunnen wij niet ongeclausuleerd bevestigen. Het onderzoek heeft geen aanleiding gegeven om te twijfelen over de inzet van Accenture binnen het programma Broedkamer/D&A. Uit de (versies van de) Value map respectievelijk de Contractresultaatdocumenten volgt eenduidig dat de prestatieafspraken zijn behaald. Echter, de meetmethodiek en -resultaten zijn niet extern gecontroleerd.
- 3.3.3 De betalingen van de facturen onder de NOK IIV (niet: het Addendum) zijn voorzien van een prestatieverklaring van (de projectmanager van) D&A en een akkoordverklaring van de Algemeen directeur Belastingen. Ten aanzien van de betaling van facturen onder het Addendum (vanaf december 2015) hebben wij niet voor alle facturen prestatieverklaringen van D&A aangetroffen en ook niet in alle gevallen een akkoordverklaring.

3.4 Meetmethodiek en nulmeting

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

3.5 Tussentijds monitoren van resultaten

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

3.6 Terugkoppeling van prestaties

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

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

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

Gerapporteerde resultaten wijken niet af van gerealiseerde resultaten

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

3.7 Deelconclusie

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

4. AANBEVELINGEN NAAR AANLEIDING VAN ONS ONDERZOEK

- 4.1.1 Ons onderzoek heeft geleid tot een aantal aanbevelingen met betrekking tot interne processen en de werkwijze op het gebied van aanbestedingsprocedures.
- 4.1.2 In het algemeen hebben wij de aanbeveling om richtsnoeren vast te stellen die het beleid van de Belastingdienst inkaderen met betrekking tot het omgaan met informatievoorsprong en mogelijke belangenverstrengeling in de situatie waarin een onderneming die betrokken is

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

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

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

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

- Voorzie voor minicompenties onder een raamovereenkomst in een afwegingskader met handvatten voor het inrichten en doorvoeren van de competitieprocedure.
- Voorzie bij minicompenties 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 kwaliteitsniveaus die nog voldoende ruimte voor prijsconcurrentie laten;
 - het toepassen van een NvI-procedure;
 - het hanteren van een evenredige inschrijftermijn;
 - het hanteren van passende waarborgen bij het hanteren van subjectieve kwaliteitscriteria, zoals bijvoorbeeld het inschakelen van een grotere beoordelingscommissie, het betrekken van een externe medebeoordelaar, het collectief bespreken van de individuele scores om uitschieters te voorkomen en het blind beoordelen;
 - het inrichten van een intern team dat naast personen van Inkoop en Vendor Management bestaat uit minimaal twee ervaren medewerkers van de interne

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

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

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

HOOFDSTUK I INLEIDING

1. DE ONDERZOEKSOPDRACHT

- 1.1.1 De opdracht voor het onderhavige onderzoek is door de directeur-generaal Belastingdienst ("**Opdrachtgever**") verstrekt aan NautaDutilh N.V. ("**NautaDutilh**").
- 1.1.2 Aanleiding van die onderzoeksopdracht was de in het Voorwoord beschreven uitzending van *Zembla*. Het door ons uitgevoerde onderzoek heeft zich gericht op de in het Voorwoord beschreven onderwerpen, met de hierna weergegeven deelvragen. Concreet betekent dit dat wij onderzoek hebben gedaan naar de Opdracht IIV en naar het project waarop die opdracht betrekking had, intern aangeduid als de Broedkamer ("**Broedkamer**").⁴
- 1.1.3 In dit hoofdstuk geven wij de onderzoeksvragen weer en plaatsen wij een aantal inleidende opmerkingen over de opzet van ons onderzoek.

2. DOEL VAN HET ONDERZOEK EN ONDERZOEKSVRAGEN

- 2.1.1 De in de onderzoeksopdracht vastgestelde doelstellingen van het onderzoek zijn:
- i. *Vaststellen of, en zo ja, in welke mate de Aanbesteding op grond waarvan de Aanbestedingsopdracht aan Accenture is gegund, op een rechtmatige, ordelijke en integere wijze is verlopen; en,*
 - ii. *Vaststellen of, en zo ja in welke mate, bij de uitvoering van de Aanbestedingsopdracht de in die opdracht gemaakte prestatieafspraken zijn nagekomen.*
- 2.1.2 De in de onderzoeksopdracht met betrekking tot doelstelling i. vastgestelde onderzoeksvragen zijn:
1. *Zijn bij de aanbestedings- en inkoopprocedure c.q. de Aanbesteding de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en interne voorschriften en procedures gevolgd?*
 2. *Is het aanbestedings- en inkoopproces c.q. de Aanbesteding ordelijk en controleerbaar ingericht en rechtmatig verlopen? Zijn alle partijen bij de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën in voldoende mate bij de aanbestedings- en inkoopprocedure c.q. de Aanbesteding betrokken geweest en hebben zij hun rol naar behoren ingevuld of kunnen invullen?*
 3. *Is er bij de Aanbesteding sprake geweest van een level playing field, dan wel verstoring daarvan?*
 4. *Beschikte Accenture over op de aan te besteden opdracht betrekking hebbende informatie of documenten, anders dan die aan alle gegadigden was/waren verstrekt, en welke informatie en/of documenten was/waren verkregen via personen van de Belastingdienst, via personen die te werk waren gesteld bij de Belastingdienst, dan*

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

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

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

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

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

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

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

3. INLEIDENDE OPMERKINGEN OVER DE OPZET VAN ONS ONDERZOEK

3.1 Algemeen

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

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

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

3.2 Onafhankelijkheid

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

3.3 Onderzoekperiode

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

3.4 Privacywaarborgen

- 3.4.1 De betrokkenen bij de door ons onderzochte feiten en omstandigheden zijn in dit onderzoeksrapport op verzoek van de Opdrachtgever geanonimiseerd ter bescherming van hun privacybelangen. Hoofdstuk II bevat een korte (functie)omschrijving van de deze personen en de voor deze betrokkenen aangehouden aanduiding ('Betrokkene BD 1', 'Betrokkene BD 2' etc.).
- 3.4.2 Bij de uitvoering van het onderzoek hebben wij gehandeld conform ons onderzoeksprotocol, dat wij voorafgaand aan ons onderzoek ter beschikking hebben gesteld aan de Opdrachtgever. Wij hebben de personen die bij ons onderzoek betrokken waren voorafgaand aan onze e-mailreview en onze interviews geïnformeerd door middel van informatiebladen 'Onderzoek e-mailboxen' en 'Interviews'.

3.5 Opzet en methodologie

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

3.6 Opbouw

3.6.1 De hierna volgende hoofdstukken zijn als volgt opgebouwd:

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

HOOFDSTUK II PERSOONSBESCHRIJVING

1. INLEIDING

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

2. VEEL VOORKOMENDE BETROKKENEN

2.1 Belastingdienst

Betrokkene BD 1

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

Betrokkene BD 2

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

Betrokkene BD 3

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

Betrokkene BD 4

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

Betrokkene BD VM

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

Betrokkene BD Inkoop

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

2.2 Accenture

Betrokkene Accenture 1

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

Betrokkene Accenture 2

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

Betrokkene Accenture 3

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

Betrokkene Accenture 4

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

Betrokkene Accenture 5

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

3. OVERIGE BETROKKENEN

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

Betrokkene BD 5

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

Betrokkene BD 6

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

Betrokkene BD 7

Lid van de Selectiecommissie en werkzaam bij Informatiemanagement Belastingdienst.

Betrokkene BD 8

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

Betrokkene BD 9

Lid van de Selectiecommissie en werkzaam bij DGBel.

Betrokkene BD 10

Lid van de Selectiecommissie en werkzaam bij het onderdeel CAO.

Betrokkene BD 11

Lid van de Selectiecommissie en werkzaam bij het onderdeel MBK.

Betrokkene BD 12

Lid van de Selectiecommissie en werkzaam bij de Belastingdienst Centrale Administratie.

Betrokkene BD 13

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

Betrokkene BD 14

Lid van de Selectiecommissie en werkzaam bij de Landelijke Toezichtorganisatie.

HOOFDSTUK III GUNNING OPDRACHT IIV

1. ONDERZOEKSVRAGEN

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

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

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

2. SCHETS VAN HET FEITENCOMPLEX

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

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

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

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

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

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

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

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

consultancybedrijven (met name McKinsey is meermaals genoemd) hadden mensen 'op de vloer'. Het verdient verder opmerking dat de aanwezigheid van Accenture bij de Belastingdienst vóór 2010 bescheiden was. " *Voor 2010 domineerden Cap en IBM, dat waren dé externe partijen die door de Belastingdienst werden ingehuurd. Vanaf 2010 kwam Accenture er ook een beetje bij* ", aldus Betrokkene BD 2.⁵ Dit beeld wordt door andere betrokkenen bevestigd.

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

2.3 Europese aanbesteding voor de ROK AADIVK

- 2.3.1 Op 6 april 2011 is het BD AADIVK gepubliceerd. Door middel van de ROK AADIVK beoogde de Belastingdienst een kader te scheppen om binnen die ROK vallende individuele nadere opdrachten door middel van 'minicompetities' en dus zonder h ernieuwde Europese aanbestedingen te gunnen aan de telkens betrokken raamcontractanten. Dergelijke nadere opdrachten werden specifiek vastgelegd in de vorm van een nadere overeenkomst, zoals bijvoorbeeld de NOK IIV.
- 2.3.2 Uit het BD AADIVK blijkt dat de betrokken Europese aanbesteding betrekking had op drie percelen, waaronder Perceel 1 - ICT Consultancy. De omschrijving van dat perceel komt hierna waar relevant nader aan de orde.
- 2.3.3 Zoals in het BD AADIVK beoogd heeft de Europese aanbesteding voor de ROK AADIVK voor Perceel 1 tien Raamcontractanten opgeleverd, waaronder Accenture.
- 2.3.4 Accenture en de Belastingdienst zijn op 2 oktober 2011 de ROK AADIVK aangegaan voor Perceel 1.

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

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

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

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

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

2.5 Voorjaar 2013: bezoek Ierse Belastingdienst

- 2.5.1 Eind maart 2013 brengt een delegatie van de Belastingdienst een door Accenture georganiseerd werkbezoek aan de Ierse belastingdienst.⁶ Namens de (Nederlandse) Belastingdienst zijn onder andere Betrokkenen BD 2 en 3 aanwezig, namens Accenture Betrokkenen Accenture 2 en 3.⁷
- 2.5.2 Op 1 februari 2014, twee weken na de definitieve gunning van de NOK IIV aan Accenture, stuurt Betrokkene BD 3 een e-mail aan Betrokkene BD 2 en Betrokkene Accenture 2 met daarin de vraag hoe het door Accenture te starten programma moet gaan heten. Betrokkene BD 3 schrijft daarover onder meer "Uiteindelijk ontstond ons plannetje een dag voor St. Paddy's day in Dublin", en refereert daarmee, zo bevestigde Betrokkene BD 2 in zijn interview, aan voornoemd werkbezoek.

2.6 Zomer 2013: startpunt van de Minicompetitie

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

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

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

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

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

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

2.7 Juli 2013: eerste overleggen over opzetten Minicompetitie

- 2.7.1 In juli 2013 vocren Betrokkene BD 3, Betrokkene BD VM en Betrokkene BD Inkoop samen met andere betrokkenen binnen de Belastingdienst een interne discussie over de vraag of de Opdracht IIV wel of niet door de ROK AADIVK wordt gedekt. Dit punt was relevant omdat er indertijd ook een andere raamovereenkomst voor de inhuur van niet-ICT personeel lag, de "ROK Inhuur Non-ICT". Accenture was geen contractspartij onder de ROK Inhuur Non-ICT.
- 2.7.2 De zo-even genoemde interne discussie wordt op 14 juli 2013 door Betrokkene BD VM ingeleid met de vraag "Vanuit welk onderdeel van de Belastingdienst wordt de opdracht uitgezet? De Advies Mantel is alleen geldig voor de IV Ketens", waarop Betrokkene BD 3

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

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

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

Betrokkene BD VM merkte op:

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

In meer algemene zin werd door Betrokkene BD Inkoop gesteld:

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

2.8 Augustus - 18 november 2013: opstellen Uitvraag IIV

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

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

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

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

- 2.8.3 In het najaar van 2013 loopt er ook een interne discussie over de tijdelijke verlenging van een aantal lopende contracten van Accenture -medewerkers. Daarover schrijft een betrokken medewerker van de Belastingdienst op 28 oktober 2013 aan Betrokkene BD 3: "Eerder heb je aangegeven dat de contracten tot 31 oktober 2013 moeten lopen, deze lopen nu ten einde. Door [Betrokkene BD 2] is toen aangegeven dat ze tot en met j uni 2013 wilde tekenen. Dit is in April 2013 ook gedaan. [Betrokkene BD 2] heeft aangegeven dat inhuur 2e HJ [halfjaar, toevoeging NautaDutilh] via aanbestedingscontracten zou lopen. Voor zover ik weet is dit proces nog onderhanden." Betrokkene BD 3 reageert diezelfde dag met de opmerking "De contracten van onze accenture mannen verlopen per 31 oktober. We hadden gehoopt tegen die tijd de RFP [request for proposal, toevoeging NautaDutilh] rond te hebben, echter die gaat waarschijnlijk pas 1 december of 1 januari lopen. (...) Mijn voorstel is om ze tot 1 januari te verlengen. Vanzelfsprekend zodra duidelijk is wie de RFP heeft gewonnen schuiven we deze werkzaamheden zoveel mogelijk daaronder."
- 2.8.4 Betrokkenen bij de Minicompetitie gaven destijds te kennen dat de Opdracht IIV complex is en moeilijk kon worden gevangen in de Uitvraag IIV. Zo schrijft Betrokkene BD Inkoop op 9 september 2013 aan een betrokkene binnen de Belastingdienst: "Opdracht is echter zeer groot en complex en zal een lange looptijd behelzen. De waarde van de opdracht is natuurlijk moeilijk in te schatten maar zal substantieel zijn (0,5 tot 1 miljoen)" en "Als ik het inschat is het bijna ondoenlijk om hier een redelijk beschrijvend document voor te vervaardigen. Zet je hem uit in perceel 1 dan zullen 9 partijen teleurgesteld moeten worden." Op 18 september 2013 stelt Betrokkene BD Inkoop in een e-mail aan een betrokkene van de Belastingdienst in vergelijkbare zin: "De opzet is mbv het advies een grote besparing te kunnen realiseren. Maar hoe betrek je een leverancier hierin? Je zou kunnen denken aan een soort bonus systeem waar de leverancier op mee profiteert naarmate er meer bespaard worden. (...) Alleen de job is gigantisch en moeilijk op voorhand te beschrijven/omschrijven etc. Verder schrijft Betrokkene BD VM op 11 november 2013 aan Betrokkene BD 3: "Ik heb een eerste overleg gehad met Inkoop. Zij staan enigszins kritisch tegenover deze opdracht."
- 2.8.5 De Uitvraag NOK IIV is op enig moment voor 22 oktober 2013 door Betrokkene BD 2 aan Betrokkene BD 1 voorgelegd en op die dag door Betrokkene BD 1 geaccordeerd. Betrokkene BD 1 verklaarde in zijn interview met ons dat hij zich dit niet meer kan herinneren ("Ik heb daar geen herinnering van. Ook niet dat ik daar naar heb gekeken").
- 2.8.6 Op 13 november 2013 vraagt Betrokkene BD 3 aan een andere betrokkene binnen de Belastingdienst of hij een nieuwe werknemer in dienst mag nemen die kan helpen bij de uitvoering van de Minicompetitie en de te gunnen NOK IIV: "Afgelopen maanden is het plan gerijpt om een kraakkamer in te richten om innovaties sneller met succes binnen de belastingdienst door te voeren. (...) We willen ons als Belastingdienst graag laten helpen in

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

2.9 18 november - 4 december 2013: inschrijftermijn

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

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

Daarbij werd de volgende toelichting gegeven:

"1. Inleiding

(...)

Het betreft een adviesopdracht op strategisch en tactisch niveau en heeft betrekking op o.a. de volgende in de mantelovereenkomst benoemde business issues:

- 5. Het opstellen van een Business Case met betrekking tot een innovatief concept;*
- 6. Het herontwerpen van de inrichting van een bedrijfsfunctie;*
- 7. Het realiseren van kostenbesparingen.*

Na de selectie zal er in samenspraak met de leverancier, binnen de in dit stuk beschreven kaders, invulling worden gegeven aan de nadere concretisering van de opdracht.

2. Korte beschrijving situatie

[Beschrijving, NautaDutilh]

Het doen van de juiste innovatieve optimaliseringen met een substantieel en duurzaam effect, in zowel het vermeerderen van de opbrengsten en het reduceren van het werk en daarmee kosten, is de uitdaging waar de Belastingen voor staat en waar zij graag samenwerking met partij(en) uit de markt voor wil aangaan.

Doelstelling van deze uitvraag:

- Selecteren van een partner die in de komende periode samen met de Belastingenorganisatie een substantiële en duurzame verandering in de performance van de operatie van de organisatie kan bewerkstelligen. Dit door de innovatiekracht van Belastingen te verhogen en innovatie performance verbeterende initiatieven te implementeren en te laten renderen.*

De start van de uitvoering van deze opdracht is januari 2014

3. Opdracht intensivering innovatief vermogen

De onderzoeksopdracht voor deze opdracht luidt:

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

Leverancier wordt gevraagd het volgende op te leveren:

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

4. Uitgangspunt voor de aanpak van de opdracht.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"Als ik kijk naar mijn reactie op de vraag van [Betrokkene BD VM], of deze door McKinsey voorgestelde wijze van werken aanbestedingsrechtelijk akkoord is, die vraag heb ik ontkennend beantwoord. Daar speelt wellicht ook mee dat McKinsey de Belastingdienst al had moeten kennen, zij hebben eerder onderzoeken bij de Belastingdienst uitgevoerd.

(...)

Het verzoek van McKinsey, kijk, er is altijd de vraag, wat is de intentie van de leverancier? Men wil wellicht een kijkje in de keuken en die informatie dan voor andere doeleinden gebruiken. Daar had ik bezwaar tegen. Een kijkje in de keuken brengt risico's met zich mee. Dat moet je niet willen, dat is een no -go. Deze e-mail van McKinsey deed geen alarmbellen rinkelen voor wat betreft de vraag of het level playing field voldoende was gewaarborgd."

Betrokkene BD VM verklaarde over het verzoek van McKinsey:

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

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

"Hieronder een mail die wij net aan [Betrokkene BD 3] hebben gestuurd naar aanleiding van ons gesprek met hem eerder vandaag.

Wij zijn ons ervan bewust dat ons voorstel niet past in de tijdslijn en procedure die jullie hebben aangegeven. Tegelijkertijd geeft ons voorstel aan hoe groot ons enthousiasme is om jullie op dit onderwerp te ondersteunen en ons vertrouwen dat we dat op unieke wijze kunnen. Bovendien kunnen wij na het door ons voorgestelde korte 'vooronderzoek' een voorstel doen dat heel specifiek aansluit bij het vertrekpunt en de hulpvraag van de Belastingdienst obv een 'level playing field' tov partijen die de Belastingregio's al van binnenuit kennen. (...)"

Over deze e-mail verklaarde Betrokkene BD 1:

"Ik heb geen herinnering aan deze specifieke mail. Ik heb wel herinnering aan gesprekken die ik één keer per jaar of half jaar met [naam betrokkene McKinsey] had, die dus klussen voor de Belastingdienst heeft gedaan en waar we af en toe contact met elkaar houden waarin [naam betrokkene McKinsey] later aangeeft zeer enthousiast te zijn over de klus binnen het hele kader om het voorspellen van faillissementen als project op te pakken.

Hij doet eigenlijk een beroep op u. Hij refereert met zoveel woorden aan het level playing field.

Dit zijn dingen die ik gelijk doorzet aan de aanbestedingsdiensten. Ik kan me niet voorstellen dat ik hierop heb gereageerd. Ik leg dit logischerwijs neer bij de mensen die hier mee bezig zijn. Met de vraag: "is dit iets bijzonders, moeten we hier iets mee?"

Is het ook niet een signaal voor u geweest, "moet ik eens nagaan of er een informatieongelijkheid is"?

Ik zal ongetwijfeld de vraag hebben gesteld om u te vertellen, "kun je me duiden, hoe ik dat moet lezen"? Blijkbaar was ik tevreden met het antwoord, want ik heb er niets mee gedaan. Ik heb er geen herinnering aan."

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

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

- 2.9.9 Betrokkene BD 1 merkt over dit diner op:

"Ik neem aan dat dit gaat over de herinrichting van de Belastingdienst. [Betrokkene Accenture 5] is uitsluitend bezig geweest met herinrichtingsklussen. Die maakte personele ramingen, de ramingen wat het zou betekenen als gebouwen zouden worden gesloten en allerlei andere dingen.

[Betrokkene Accenture 5] was ook betrokken bij de Broedkamer. Er dient een radiostilte te worden gehanteerd tijdens de aanbestedingsprocedure en dan vindt er een diner plaats met de betrokkenen van de aanbestedingen. Ik reken u daar niet direct toe, maar het was onder uw leiding. En het diner was met één van de inschrijvers, Accenture.

In die tijd zaten we midden in de tijd dat we gebouwen moesten sluiten. We zaten in de herinrichting van Belastingdienst en [Betrokkene Accenture 5] en een aantal anderen maakte de scenario's. Dat was een andere klus van Accenture. Ik heb gemiddeld 3/4 avondspraken per week.

Wij constateren dat dit niet in overeenstemming lijkt met de radiostilte. De radiostilte is vrij algemeen geformuleerd.

In mijn werkelijkheid is dat onwerkbaar. Ik heb een partij die een klus doet. Er is een hele andere aanbesteding over iets anders waar ik niet bij betrokken ben. Ik kan dan niet maandenlang met een partij niet praten.

[Betrokkene BD 3] en [Betrokkene BD 2] zijn daar wel bij betrokken. [Betrokkene Accenture 5] ook bij De Broedkamer.

[Betrokkene Accenture 5] heeft voor mij een ander profiel, namelijk meer personele consequenties, gebouwen sluiten, etc. Dat is mijn duiding waar dit in mijn beeld logischerwijs over zou gaan.

(...)

Ik begrijp wat u zegt over de onwerkbare situatie, maar we hebben het hier over een periode

van ongeveer tien werkdagen. Op 18 november 2013 de uitvraag, moment van inleveren van de offertes was op 3 december 2013. Dat is de periode dat partijen bezig zijn met het uitschrijven van de offertes. Je zou dan zeggen dat je da n juist geen contact hebt. Precies in die periode vindt een diner plaats.

Ik heb nooit een beeld wanneer aanbesteed wordt en wanneer iets ingeleverd moet worden. Ik heb dat nooit. Ik ben nooit bij aanbestedingen betrokken."

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"Weet u wie het subcriterium met betrekking tot de betrokkenheid van de ondernemingsraad heeft opgesteld? Weet u waar dat subcriterium op is gebaseerd?"

Dat heeft de business aangegeven en ik weet dat het item is meegenomen omdat aan dit soort transformaties / projecten een menselijk aspect zit. Impact op HRM, functies herbo uwen, afdelingen kleiner maken. De impact op de organisatie, FTE niveau, daar heeft de Ondernemingsraad een vaste mening over.

Is dit wat u betreft een criterium waarvan partijen zelf moeten bepalen dat dit een onderdeel is waar op wordt beoordeeld?

Ja, absoluut. Dat is cruciaal voor het slagen van dit soort informatietrajecten. Het is geen hoofdcriterium omdat het niet van toepassing is voor elk project en niet meegenomen is in het beschrijvend document hoe we omgaan met inschrijvingen van minicompetitie. Die zes criteria zijn standaard. Bij sommige kan je de Ondernemingsraad als sub criteria definiëren."

2.10.6 Betrokkene BD Inkoop verklaart daarover het volgende:

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

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

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

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

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

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

- 2.11.3 De Selectiecommissie komt op 11 december 2013 bijeen, en besluit die dag de Opdracht IIV aan Accenture te gunnen. De geïnterviewde leden van de Selectiecommissie verklaarden unaniem dat zij tijdens de selectiedag geen onregelmatigheden of sturing hebben waargenomen.
- 2.11.4 Verschillende leden van de Selectiecommissie verklaren dat staande de vergadering is gesproken over de vraag of Accenture over een oneigenlijke voorsprong had beschikt ten opzichte van andere gegadigden, maar dat dit niet heeft geleid tot uitsluiting van of minpunten voor Accenture:

- Betrokkene BD 13:

"Is dit verschil in presentatie nog ter sprake gekomen?"

Ik heb daarover gesproken aan tafel dat mij opviel dat het verschil groot was en dat mij dat verbaasde gezien de betrokkenheid van McKinsey bij de BD. De reflex daarvan was dat het als steekproef werd aangenomen. Ik heb wel zitten zoeken waar je nou op selecteert, als het technisch overeenkomt maar de een levert ook de context aan en de ander niet, dus het was meer een soort stemverklaring die ik daar heb afgelegd. " [ten aanzien van dit citaat merkte Betrokkene BD 13 in de wederhoorfase nog op " *Wat als mogelijke verklaring voor magere offerte van McKinsey werd gegeven is dat bedrijven soms meedoen om in beeld te blijven maar om bedrijfseigen strategische redenen de aanbesteding niet willen winnen."*]

- Betrokkene BD 11:

"Was u er ten tijde van de minicompetitie mee bekend dat op dat moment meerdere werknemers van Accenture bij de Belastingdienst werkzaam waren? Zo nee: was dat in uw optiek relevante informatie die met u gedeeld had moeten worden? Zo ja: waren een of meer andere leden van de selectiecommissie hier eveneens mee bekend, en is dit bij de beoordeling van de offertes op eniger wijze meegenomen?"

Ja. De selectiecommissie ook. Dat moet wel dat mensen die daar aan tafel zaten dit wisten. [Betrokkene Accenture 5] was een heel bekend figuur die op management besprekingen verscheen en hij liep rond hier op het ministerie van Financiën. Hij was vaak in omgeving van [Betrokkene BD 2]. Dat moet bekend geweest zijn dat Accenture toen al banden had met de BD en mensen binnen de organisatie. Ik heb het ter sprake gebracht in die bijeenkomst want ik zag in de offerte van Accenture dat [Betrokkene Accenture 5] daar als partner genoemd werd. Ik heb toen gezegd dat ik dat raar vond en daarvan werd toen gezegd en later door [Betrokkene BD 1] bevestigd dat hij wel gewerkt had bij de BD maar volledig buiten de aanbesteding is gehouden. Maar ik vond het raar.

Waarom vond u dat raar?

Ik vond het raar dat iemand daar in de omgeving werkt en tegelijkertijd als partner in de

offerte genoemd staan. Ik vond het raar omdat je de schijn tegen je zou kunnen krijgen dat er voorinformatie zou kunnen zijn over de offerte of de opbouw van het scoreformulier.

Of meer algemeen een voorsprong in informatie?

Ja, want kun je weerleggen dat dat niet zo is? Dit leek mij raar.

(...)

U gaf aan dat u het punt heeft opgeworpen dat Accenture al binnen was. Hoe werd daar mee omgegaan?

Niet. Het werd aangehoord. Er is geen discussie geweest maar er is wel duidelijk teruggegeven dat die medewerkers niet betrokken waren bij dit traject. Ik heb het later ook nog aangekaart bij [Betrokkene BD 1] en hij bevestigde dat er zorgvuldig mee was omgegaan."

- Betrokkene BD 12

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

- Betrokkene BD 7

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

2.12 Januari 2014: verificatie en definitieve gunning

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

2.13 Medio tweede helft 2015 - Addendum

- 2.13.1 Op 18 en 19 augustus 2015 ondertekenen de Belastingdienst respectievelijk Accenture het Addendum voor een extra bedrag van EUR 5.000.000.
- 2.13.2 De interne discussie over het Addendum vangt aan met een e-mail van 24 mei 2015 van Betrokkene BD 3 aan Betrokkene BD 2 en Betrokkene BD VM:

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

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

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

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

- Betrokkene BD 2:

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

- Betrokkene BD Inkoop:

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

- Betrokkene BD VM:

"Mijn rol betrof eigenlijk niets anders dan mijn werkzaamheden bij het opstellen van de NOK. Er bestond bij D&A de behoefte om de activiteiten te verlengen, gelet op de geboekte successen. Ik heb met D&A een memo geschreven waarin dit verzoek [om uitbreiding, toevoeging NautaDutilh] werd onderbouwd. Daar werd uiteen gezet waarom het extra budget van EUR 5 miljoen noodzakelijk was. Ik heb dat memorandum met [Betrokkene BD 3] en [Betrokkene BD 2] opgesteld. Ik heb aan [Betrokkene BD Inkoop] gevraagd of deze verhoging binnen de wettelijke kaders mogelijk was. [Betrokkene BD Inkoop] heeft dit met zijn manager afgestemd, en na goedkeuring vanuit zijn kant is deze contractuitbreiding uiteindelijk afgehecht."

Er was meer geld nodig omdat sprake was van voortschrijdend inzicht. Wij kwamen zaken tegen die wij verder wilden uitwerken. Daar zal ongetwijfeld ook een signaal vanuit Accenture van zijn gekomen, maar het is uiteindelijk de business die hiertoe besloot."

(...)

De vraag of opnieuw moest worden aanbesteed is door [Betrokkene BD Inkoop] en mijzelf gesteld. Die vraag is binnen het MT uitgezet, en die heeft akkoord gegeven."

Het komt wel vaker voor dat lopende het traject budget wordt opgehoogd. Hier speelde de 50%-grens, er mocht maximaal 50 procent van de oorspronkelijke contractsom worden opgehoogd zonder dat er een nieuwe aanbesteding moest worden opgezet, en het MT heeft uiteindelijk akkoord gegeven voor deze wijze van werken. In mijn optiek zijn hier dus alle noodzakelijke stappen gezet."

3. BEOORDELING EN BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN

3.1 Inleiding

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

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

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

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

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

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

3.2 Aandachtspunten bij de aanbesteding van de ROK AADIVK

De opzet van de ROK AADIVK

Algemeen

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

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

- 3.2.2 Raamovereenkomsten kunnen een exclusief of niet-exclusief karakter hebben, in die zin dat zij voor de betrokken aanbestedende dienst(en) wel of niet een verplichting met zich brengen om alle of een groot deel van de onder de reikwijdte van de raamovereenkomst vallende opdrachten ook daadwerkelijk onder de raamovereenkomst te gunnen. Uit de artikelen 2.5, 5.1 en 5.4 ROK AADIVK, me de gelezen in het licht van de daarvoor krachtens artikel 2.7 ROK AADIVK relevante passages uit het BD AADIVK,¹¹ volgt in dit geval dat de ROK AADIVK een exclusief karakter heeft: de Belastingdienst heeft zich verplicht om alle onder de reikwijdte van de ROK AADIVK vallende opdrachten te gunnen door middel van een minicompetitie onder de ROK AADIVK, tenzij in dat kader geen geschikte offertes worden ingediend.
- 3.2.3 In de onderhavige zaak rijst de vraag of de ROK AADIVK inderdaad uitsluitend betrekking had op routinematige herhalingsaankopen. De Opdracht IIV was dat naar ons oordeel niet. Een oplossing die het mogelijk maakt om voor de opdrachten die dat wel zijn een raamovereenkomst is het hanteren van een niet-exclusieve opzet (zie hierna).

Definitie

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

¹⁰ Gids Proportionaliteit, punt 3.3.3. Zie Bijlage II voor een beschrijving van het regelgevend kader en voor de daarbij gebruikte afkortingen en definities.

¹¹ Zie p. 8 onder "Geen afnameverplichting onder de ROK" en p. 12, vierde alinea.

¹² P. 12.

- 3.2.6 Daarmee worden de volgende elementen uit dat BD AADIVK relevant voor de bepaling van de reikwijdte van de ROK AADIVK:
- de omschrijving van het begrip "IV -keten van de Belastingdienst" in para. 1.2.2. en Bijlage 1;¹³
 - de in para. 1.3.2. beschreven afbakening tussen onder de ROK AADIVK te gunnen en nadere advies- en auditopdrachten enerzijds en de inhuur van personeel anderzijds;¹⁴ en
 - de omschrijving van het Perceel 1 in para. 1.3.3.1.¹⁵
- 3.2.7 Deze elementen zijn niet helder en eenduidig geformuleerd. Mogelijk is dat een van de oorzaken geweest van het feit dat het intern bij de Belastingdienst enige tijd heeft geduurd voordat kon worden vastgesteld dat de Opdracht IIV onder de ROK AADIVK kon worden gegund. Wegens de gevolgen die een raamovereenkomst heeft voor de inrichting van een inkoopproces en voor het beperken van een opdracht tot een van tevoren beperkte groep van raamcontractanten ligt het echter voor de hand om de reikwijdte van een raamovereenkomst helder te bepalen, liefst in de raamovereenkomst zelf, zodat daar geen discussie over kan ontstaan.

Exclusiviteit

- 3.2.8 Er is intern bij de Belastingdienst enige tijd gediscussieerd over de vraag of de Opdracht IIV wel of niet onder het toepassingsbereik van de ROK AADIVK viel. Een bevestigend antwoord op die vraag bracht immers, als gezegd, niet alleen met zich dat de Opdracht IIV door middel van een minicompentie onder de ROK AADIVK kon worden gegund, maar ook dat deze weg verplicht was.
- 3.2.9 Naar ons oordeel zou het beter geweest zijn als de ROK AADIVK niet dat exclusieve karakter zou hebben gehad.
- 3.2.10 Naar ons oordeel verplicht het aanbestedingsrecht aanbestedende diensten niet om een raamovereenkomst slechts met een exclusief karakter aan te besteden en aan te gaan:
- Die verplichting volgt niet uit de voor raamovereenkomsten relevante artikelen 2.44 t/m 2.47 en 2.139 t/m 2.143 Aw. Zij volgt evenmin uit artikel 32 Aanbestedingsrichtlijn, waarvan deze artikelen de omzetting vormen en dat daarmee

¹³ Para. 1.2.2: "Dit is de keten binnen de Belastingdienst waarin de middelen worden ingezet en verantwoordelijkheden eenduidig belegd zijn bij de ketenpartners in de IV-keten.

De term IV (informatievoorziening) is breder dan IT (informatie Technologie). Met IV wordt zowel de geautomatiseerde als de niet-geautomatiseerde ondersteuning van bedrijfsprocessen bedoeld waarin informatie verwerkt wordt. IT beperkt zich tot het geautomatiseerde deel van de ondersteuning.

(...)

De IV-keten is verantwoordelijk voor de informatievoorziening van de bedrijfsprocessen van de Belastingdienst. Omdat een groot deel van de bedrijfsprocessen van de Belastingdienst een informatie verwerkend karakter heeft, wordt ook het integrale ontwerp van die bedrijfsprocessen tot de verantwoordelijkheid van de IV-keten gerekend."

Bijlage 1: "Keten binnen de Belastingdienst waarin de middelen worden ingezet en verantwoordelijkheden eenduidig belegd zijn bij de ketenpartners in de IV-keten".

¹⁴ "Kenmerkend voor de onderhavige aanbesteding is dat advies- en auditopdrachten zijn te kwalificeren als "Bedrijfsadvisering" en daarmee een tegenhanger vormen van opdrachten onder de noemer "inhuur van personeel".

(...)

B/CFD zal de opdrachten voor bedrijfsadvisering op basis van een resultaatverplichting aangaan. Dit houdt in dat de beoogde leverancier onder zijn verantwoordelijkheid een advies- of auditrapport dient op te leveren welke antwoord geeft op de vraagstelling van de Belastingdienst."

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

relevant is voor de richtlijnconforme uitleg ervan.

- Noch de Interpretatieve Mededeling noch de Gids Proportionaliteit vermelden of verwijzen naar een dergelijke verplichting.
- Pijnacker Hordijk c.s.¹⁶ zwijgen over een dergelijke plicht, terwijl Essers & Lombert¹⁷ de "vrijblijvende raamovereenkomst", dat wil zeggen een raamovereenkomst zonder enige afnameplicht of plicht om onder die overeenkomst te gunnen, met zoveel woorden noemen als type raamovereenkomst dat krachtens deze bepalingen kan worden aangegaan.
- Pianoo formuleert kort gezegd, op grond van het evenredigheidsbeginsel en het feit dat raamcontractanten moeite moet en hebben doen om in te schrijven op de aanbesteding voor de raamovereenkomst, een beginselplicht om alle onder een raamovereenkomst vallende opdrachten ook onder die raamovereenkomst te gunnen, met de mogelijkheid voor de aanbestedende dienst om zichzelf het recht voor te behouden om in specifiek omschreven gevallen anders te gunnen.¹⁸

3.2.11 In de praktijk komen beide soorten raamovereenkomsten voor:

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

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

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

¹⁸ "Bestaat er een afnameplicht?"

Het kenmerkende van een raamovereenkomst is dat zij geen afnamegarantie kent. U bent dus niet verplicht iets af te nemen. Het is verstandig om voor alle duidelijkheid in de aanbestedingsdocumenten en de raamovereenkomst te vermelden dat u zich het recht voorbehoudt geen opdrachten onder de raamovereenkomst te verstrekken.

Mocht u wel overgaan tot het plaatsen van een opdracht die onder de reikwijdte van de raamovereenkomst valt, dan moet u die opdracht plaatsen bij de partij(en) van de raamovereenkomst. Het uitwijken naar andere deelnemers op de markt die niet meegedaan hebben aan een Europese aanbesteding is slechts in uitzonderlijke gevallen toegestaan, en dan gelden de nationale of Europese aanbestedingsregels onverkort.

(...)

Inkopen buiten de raamovereenkomst

U kunt niet buiten de raamovereenkomst inkopen, als u een opdracht te vergeven hebt die valt binnen de scope van de raamovereenkomst. U dient altijd eerst de raamcontractanten in de gelegenheid te stellen om een (nadere) offerte uit te brengen. Zij hebben immers aan een (kostbare) aanbestedingsprocedure meegedaan om raamcontractant te worden.

Het is (theoretisch) mogelijk om bepaalde opdrachten buiten de raamovereenkomsten te houden, bijvoorbeeld opdrachten beneden of juist boven een bepaald bedrag. Daartoe moet in het aanbestedingsdocument duidelijk worden aangegeven dat opdrachten tot of vanaf een bepaalde waarde niet binnen de reikwijdte van die raamovereenkomsten vallen. Maar het buiten de raamovereenkomst houden betekent niet dat deze opdrachten daarmee buiten de aanbestedingsregelgeving blijven."

Zie < <https://www.piano.nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden-inkoopopdracht/mogelijke-aanbestedingsprocedures/raamovereenkomsten>>.

- 3.2.12 Hoewel op dit punt geen sprake is van onrechtmatigheid of onzorgvuldigheid, zou het naar ons oordeel voor de positie van de Belastingdienst, met de zeer omvangrijke, complexe en voor de Belastingdienst ingrijpende Opdracht IIV die uiteindelijk voor EUR 10.000.000 (en een Addendum van nog een keer EUR 5.000.000) aan Accenture is gegund, beter zijn geweest als de ROK AADIVK de Belastingdienst de ruimte zou hebben geboden om de afweging te maken om die Opdracht IIV buiten de ROK AADIVK om te gunnen.
- 3.2.13 Dit klemte te meer nu de Belastingdienst zich in de ROK AADIVK heeft gecommitteerd tot het volgen van de hierna te bespreken "lowest acceptable bid" -methode, die de mogelijkheid van sturing op de prijs/kwaliteit verhouding sterk beperkt. Dat blijkt ook uit de ontwikkelingen bij de gunning van de Opdracht IIV, waar Betrokkene BD 3 de voorgestelde besparingen en meeropbrengsten en het financiële commitment van de gegadigden bij het behalen van deze resultaten een rol wilde laten spelen bij de gunning en deze methodiek te knellend vond. ¹⁹
- 3.2.14 Nu hij die vrijheid niet meer had, had het in ieder geval wel op de weg van de Belastingdienst gelegen om met betrekking tot de Opdracht IIV te voorzien in een minicompentie die wat termijnen, informatieverstrekking en waarborgen betreft globaal gezien hetzelfde niveau van zorgvuldigheid zou bieden als de gunningsfase van een Europese aanbesteding. Zie daarover nader hieronder.

Lowest acceptable bid-methode

- 3.2.15 In para. 2.5.7.2. BD AADIVK zet de Belastingdienst de methode uiteen die hij zal hanteren bij de gunning van de nadere overeenkomsten, de zogeheten "lowest acceptable bid" -methode.²⁰ Bij die methode definieert de aanbestedende dienst van tevoren een minimum te behalen score op één of meerdere kwalitatieve selectiecriteria. Van de populatie van inschrijvers die aan die minimumvoorwaarden voldoen wint vervolgens de inschrijver met de laagste prijs.
- 3.2.16 De effectiviteit van deze methode is sterk afhankelijk van de vraag of de betrokken opdracht technisch of naar functionele uitkomst nauwkeurig en eenvormig kan worden gespecificeerd: als dat het geval is, kan voor een aantal kwalitatieve voorwaarden een minimumniveau worden voorgeschreven, waarna tussen die partijen die daaraan voldoen de laagste prijs wint. Binnen die populatie spelen kwaliteitsverschillen geen rol meer: de offertes die aan het minimumniveau voldoen worden immers alleen nog maar op prijs vergeleken. ²¹

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

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

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

- 3.2.17 Naar ons oordeel is deze methode echter minder geschikt voor opdrachten die niet nauwkeurig technisch of naar uitkomst gespecificeerd kunnen worden, omdat daarmee geen groep van onderling vergelijkbare offertes ontstaat die onderling alleen nog maar op prijs hoeven te worden vergeleken, met een minimaal kwaliteitsniveau.
- 3.2.18 In een e-mail van Betrokkene BD 3 aan Betrokkene BD VM van 15 juli 2013 over de opzet van de Uitvraag I IV zet Betrokkene BD 3 zelf uiteen dat hij deze systematiek niet geschikt vindt voor de Opdracht IIV omdat in dat kader voorstellen met elkaar vergeleken zouden moeten worden die ongelijke kostenbesparingen en meeropbrengsten met zich meebrengen, oftewel, in zijn woorden, "*appels en peren*".
- 3.2.19 Ook hier vragen wij ons vanuit een oogpunt van doelmatigheid af of deze methode de meest geschikte methode is om als gunningscriterium te gebruiken voor een raamovereenkomst met drie verschillende percelen waarin in potentie zeer ongelijksoortige opdrachten kunnen en moeten worden ondergebracht.

De gunning van de ROK AADIVK

- 3.2.20 Op grond van de aan ons in verband met de Europese aanbesteding voor de ROK AADIVK verstrekte documentatie²² hebben wij geen onrechtmatigheden of onzorgvuldigheden kunnen vaststellen bij de gunning van de betrokken raamovereenkomsten aan onder andere Accenture.²³

De verlenging van de ROK AADIVK

- 3.2.21 De ROK AADIVK tussen de Belastingdienst en Accenture is op 2 oktober 2011 tot stand gekomen,²⁴ met een duur van twee jaar en met een optie, eenzijdig uit te oefenen door de Belastingdienst, tot verlenging onder gelijkblijvende voorwaarden met tweemaal één jaar.²⁵
- 3.2.22 Naar wij van betrokkenen hebben begrepen heeft de Belastingdienst deze optie inderdaad bij alle tien Raamcontractanten voor Perceel I uitgeoefend, zodat de ROK AADIVK inderdaad nog gold op het moment dat de Belastingdienst op 18 november 2013 de Uitvraag IIV aan deze tien Raamcontractanten heeft voorgelegd en de NOK IIV op 16 januari 2014 definitief aan Accenture heeft gegund. Van deze uitoefening hebben wij echter geen schriftelijke vastlegging ontvangen of gevonden.

3.3 Aandachtspunten bij de Minicompetitie

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

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

²² BD AADIVK (eerste versie en herzien), Nota's van inlichtingen, Document Beoordelingsprocedure, Gunningsadvies en Herzien Gunningsadvies na herbeoordeling.

²³ Er heeft in het kader van de Europese aanbesteding een herbeoordeling plaatsgevonden die naar ons oordeel een adequate reactie vormde op een door een van de inschrijvers geuite klacht.

²⁴ Met de ondertekening op die datum namens Accenture, nadat zij op 30 september 2011 namens de Belastingdienst was ondertekend.

²⁵ Artikel 4.1.

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

- 3.3.2 De eerste vraag die daarbij rijst is of de Opdracht IIV onder de ROK AADIVK kan worden gegund. Betrokkene BD VM vraagt op 14 juli 2013 aan Betrokkene BD 3: "*Vanuit welk onderdeel van de Belastingdienst wordt de opdracht uitgezet? De Advies Mantel is alleen geldig voor de IV Keten*". Betrokkene BD 3 stelt deze vraag op dezelfde dag zonder medeweten van Betrokkene BD VM (of andere betrokkenen binnen de Belastingdienst) door aan Betrokkene Accenture 2 met de opmerking "*Dit kon wel eens een probleempje worden*", waarop Betrokkene Accenture 2 reageert met de opmerking: "*In that case hebben we inderdaad een probleempje en zullen we toch naar plan b moeten...*" Betrokkene BD 3 antwoordt op de vraag van Betrokkene BD VM dat het de bedoeling is dat de opdracht door Betrokkene BD 1 en Betrokkene BD 2 wordt uitgezet, waarop Betrokkene BD VM antwoordt: "*Vwb de opdrachtgever hebben we (...) een uitdaging. BLKB is geen onderdeel van de IV Keten en opdrachten kunnen niet geschaard worden onder de Advies Mantel.*"
- 3.3.3 Van betrokkenen begrepen wij dat destijds ook twijfel bestond over de vraag of de Opdracht IIV betrekking had op een prestatieafspraken die zich onderscheidde van de "kale" inhuur van niet-ICT'ers.
- 3.3.4 Naar ons oordeel viel de Opdracht IIV (ondanks de hiervoor gesignaleerde niet altijd even duidelijke omschrijvingen) inderdaad onder het toepassingsbereik van de ROK AADIVK en kon en moest de Belastingdienst die Opdracht IIV derhalve (behoudens het ontbreken van geschikte inschrijvingen) krachtens de ROK AADIVK na het doorlopen van een minicompetitie gunnen aan een raamcontractant:
- de Opdracht IIV had betrekking op het ontwerp van de bedrijfsprocessen van de Belastingdienst en viel daarmee binnen het in para. 1.2.2. BD AADIVK omschreven begrip "IV-keten van de Belastingdienst";
 - zij had tevens betrekking op een resultaatverplichting en niet op de kale inhuur van personeel zoals beschreven in para. 1.3.2. BD AADIVK; en
 - zij had ten slotte betrekking op "*Advies met betrekking tot het optimaliseren van het gebruik van ICT middelen (technologie, proces en organisatie) om de bedrijfsdoelen te realiseren*" en daarmee op Perceel 1 in de zin van para. 1.3.3.1 BD AADIVK.
- 3.3.5 In het kader van ons onderzoek naar de uitvoering van de NOK IIV hebben wij onder andere de vraag onderzocht of Accenture de NOK IIV als resultaatverplichting of als inhuurverplichting heeft uitgevoerd. Naar ons oordeel is die discussie echter niet relevant voor de vraag of de Opdracht IIV terecht onder de ROK AADIVK is gegund. Daarvoor is naar ons oordeel niet relevant hoe de NOK IIV is uitgevoerd maar alleen of de Opdracht IIV met een resultaatverplichting is aangekondigd in de Uitvraag IIV en overeengekomen in de NOK IIV. Naar ons oordeel is dat het geval:
- in de Uitvraag IIV worden duidelijke deliverables en voorstellen voor meetbare resultaten geformuleerd;²⁶ en

²⁶ Zie p. 3:

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

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

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

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

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

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

"Het betreft een adviesopdracht op strategisch en tactisch niveau en heeft betrekking op o.a. de volgende in de mantelovereenkomst benoemde business issues:

5. Het opstellen van een Business Case met betrekking tot een innovatief concept;

6. Het herontwerpen van de inrichting van een bedrijfsfunctie;

7. Het realiseren van kostenbesparingen.

Na de selectie zal er in samenspraak met de leverancier, binnen de in dit stuk beschreven kaders, invulling worden gegeven aan de nadere concretisering van de opdracht."

Zie ook p. 5, waar aan de inschrijvers wordt gevraagd om een plan van aanpak op te leveren met daarin onder andere een nadere specificatie van de opgeleverde waarde in termen van kostenreductie en opbrengstverhoging en de mate waarin de inschrijver zich wil verbinden aan het beoogde resultaat.

²⁷ P. 12.

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

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

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

De opzet van de Uitvraag IIV

Bepaaldheid van de Opdracht IIV

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

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

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

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

²⁹ Een voorbeeld is de Handleiding Minicompetities van het project Integrale Mobiliteits Management Architectuur van het Ministerie van I&M: <http://www.beterbenutten.nl/assets/upload/files/IMMA/BB_IMMA_minicompetities_web.pdf>.

³⁰ HvJ EG 29 april 2004, *Commissie/CAS Succhi di Frutta*, C-496/99 P, ECLI:EU:C:2004:236, punt 111.

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

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

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

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

Verstreckte informatie

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

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

- Over die architectuur zegt de Uitvraag IIV echter niets.
- De Belastingdienst vraagt aan de gegadigden " *zoveel mogelijk gebruik te maken van projecten die al lopen en kennis/expertise en andere middelen die reeds aanwezig zijn binnen de Belastingdienst*". Over deze projecten, kennis, expertise en andere middelen bevat de Uitvraag IIV echter geen gegevens.
 - Hetzelfde geldt ook voor een van de additionele door de Belastingdienst gestelde eisen (p. 7): een daarvan is dat gebruik moet worden gemaakt van " *de binnen de Belastingdienst aanwezige infrastructuur voor Business Intelligence* " en dat moet worden " *aangesloten op de gegevens -organisatie zoals die bij de Belastingdienst is ingericht*". Over die BI-infrastructuur en gegevens organisatie bevat de Uitvraag IIV echter geen informatie.

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

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

"Additioneel aan de uitwerking van de opdracht wordt de leverancier gevraagd onderstaande items nader te specificeren:

Referentieprojecten waaruit blijkt dat u bewezen ervaring hebt met soortgelijke opdrachten bij soortgelijke organisaties. Dit moet blijken uit:

- *De omvang van de organisatie of het organisatieonderdeel waar de opdracht is uitgevoerd;*
- *Op welk niveau binnen de organisatie de opdracht is uitgevoerd;*
- *Relevantie van de aanpak en doelstellingen voor de Belastingdienst.*

Geef daarbij aan welke producten zijn opgeleverd binnen de betreffende opdracht. We verwachten dat deze opdrachten op het niveau van 'raad van bestuur' zijn uitgevoerd. Geef minimaal 3 voorbeelden waarvan 2 Belastingdiensten (internationaal) en 1 overheid (mag ook internationale Belastingdienst zijn)."

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

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

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

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

³¹ Afdeling 2.3.6. Aw.

bepalen.³²

- 3.3.18 Volgens vaste rechtspraak volgt uit deze tweedeling en uit het feit dat deze twee types van elkaar moeten worden gescheiden dat criteria die er niet toe strekken om de economisch voordeligste aanbidding vast te stellen, maar die in wezen verband houden met de beoordeling van de geschiktheid van de inschrijvers om de betrokken opdracht uit te voeren doordat zij betrekking hebben op de ervaring, de kwalificaties en de middelen ter waarborging van de goede uitvoering van de betrokken opdracht, niet als gunningscriterium mogen worden gehanteerd.³³
- 3.3.19 In het licht van deze rechtspraak had deze eis naar ons oordeel niet gesteld mogen worden. Het gaat bij die eis om de ervaring van de Raamcontractanten en daarmee om een geschiktheidscriterium en niet om een gunningscriterium, terwijl uit de artikelen 2.47 lid 2 onder b en 2.143 lid 2 onder b sub 4 Aw volgt dat de aanbestedende dienst bij het organiseren van een minicompetitie de inschrijvingen alleen kan beoordelen op de in de raamovereenkomst vastgestelde gunningscriteria. Uit de systematiek van de ARI en de Aw met betrekking tot raamovereenkomsten volgt immers dat bij een raamovereenkomst de geschiktheid van de raamcontractanten reeds bij gunning van de raamovereenkomst is getoetst en dus niet nog een keer hoeft te worden getoetst bij gunning van een nadere overeenkomst.
- 3.3.20 Tot slot merken wij op dat deze eis niet in de ROK AADIVK en in het BD AADIVK is beschreven als een eis die zal worden gesteld bij de gunning van een nadere overeenkomst.

Rechtmatigheid van het gunningscriterium

- 3.3.21 Hiervoor hebben wij uiteengezet dat sub-gunningscriterium 6 naar ons oordeel niet gesteld had mogen worden. Hierna gaan wij in op andere aandachtspunten.
- 3.3.22 Volgens vaste rechtspraak volgt uit het gelijkheidsbeginsel en uit het daaruit voortvloeiende transparantiebeginsel dat alle elementen die door een aanbestedende dienst in aanmerking worden genomen ter bepaling van de economisch voordeligste aanbidding met hun relatieve gewicht bekend moeten zijn bij de gegadigden wanneer deze hun offertes voorbereiden.³⁴ Uit de artikelen 2.47 lid 2 onder b en 2.143 lid 2 onder b sub 4 Aw volgt verder dat bij de gunning van een nadere opdracht onder een raamovereenkomst geen ander gunningscriterium kan worden toegepast dan het criterium dat in de aanbestedingsstukken van de raamovereenkomst is beschreven.
- 3.3.23 In para. 2.5.7.2 BD AADIVK, dat krachtens artikel 2.7 ROK AADIVK deel uitmaakt van de ROK AADIVK, heeft de Belastingdienst uiteengezet dat hij bij de gunning van de nadere

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

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

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

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

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

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

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

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

Doelmatigheid van de bij het gunningscriterium vastgestelde minimale kwaliteitsniveaus

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

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

³⁵ Zie voetnoot 20.

10.000.000, tegenover de offerte van McKinsey voor EUR 5.9
prijsconcurrentie in de Minicompetitie geheel uitgeschakeld.³⁶

00.000. Hierdoor is

De procedure voor de Minicompetitie

De inschrijvingstermijn

- 3.3.28 Uit artikel 1.10 lid 1 en 2 Aw volgt dat een aanbestedende dienst bij de voorbereiding van het tot stand brengen van een overheidsopdracht uitsluitend eisen, voorwaarden en criteria stelt die in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht, onder andere als het gaat om de termijnen. Krachtens 1.10 lid 3 Aw kan deze evenredigheid nader worden uitgewerkt in de bij AMvB aangewezen Gids Proportionaliteit.
- 3.3.29 Artikel 2.143 lid 2 onder b sub 2 Aw schrijft voor dat een aanbestedende dienst bij een minicompetitie in het kader van een raamovereenkomst *"een voldoende lange termijn vaststelt voor het indienen van inschrijvingen voor [nadere opdrachten, toevoeging NautaDutilh], waarbij hij rekening houdt met elementen zoals de complexiteit van het voorwerp van de overheidsopdracht en de benodigde tijd voor de toezending van de inschrijvingen."*
- 3.3.30 De artikelen 2.70 e.v. Aw bevatten diverse bepalingen over bij normale Euro pese aanbestedingen te hanteren minimale termijnen. De termijn die inhoudelijk het meest aansluit bij de termijn voor het indienen van een inschrijving in een minicompetitie is de termijn van artikel 2.71 lid 3 Aw voor het indienen van inschrijvingen in een niet-openbare procedure:³⁷ ten minste 40 dagen vanaf de verzenddatum van de uitnodiging tot inschrijving, krachtens artikel 2.72 Aw in te korten tot 35 dagen indien kort gezegd alle relevante informatie elektronisch beschikbaar is.
- 3.3.31 Voorschrift 3.6 Gids Proportionaliteit bepaalt dat een aanbestedende dienst bij het vaststellen van een termijn overweegt een langere termijn te hanteren dan de minimumtermijn. In de toelichting bij dat voorschrift wordt uiteengezet dat het bij een gecompliceerd project zinvol is de termijnen ruimer te stellen, zodat partijen voldoende gelegenheid hebben om in te schrijven.
- 3.3.32 In para. 1.3.4. BD AADIVK zet de Belastingdienst uiteen dat de inschrijvingstermijn voor de nadere opdrachten in beginsel zeven werkdagen zal bedragen, tenzij de aard en complexiteit van de vraagstelling een langere termijn noodzakelijk maakt.
- 3.3.33 Op 8 november 2013 schrijft Betrokkene BD 3 kort gezegd aan Betrokkene BD 2 dat bij de Belastingdienst voor minicompetities een standaardtermijn van tien werkdagen geldt, maar dat hij met Betrokkene BD VM heeft besproken dat deze termijn met het oog op de complexiteit van de Opdracht IIV wordt verlengd naar veertien werkdagen. Hij voegt daaraan toe: *"Mocht er schijn van voorsprong zijn dan heeft iedereen een beetje verruiming en doet recht aan aard en omvang van de opdracht volgens [Betrokkene BD VM]"* (zie ook onder 2.8.2 van

³⁶ Voor de volledigheid merken wij op dat de looptijd van het aanbod van McKinsey (een klein jaar) beperkter was dan de looptijd van het aanbod van Accenture.

³⁷ Ook daar zijn de selectie- en uitsluitingsgronden immers niet meer aan de orde en gaat het alleen nog maar om de gunningscriteria.

hoofdstuk III).

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

De informatieprocedure

- 3.3.35 Uit artikel 2.53 Aw, dat voor elke aanbesteding geldt, volgt dat gegadigden bij die aanbesteding om inlichtingen kunnen vragen en dat de aanbestedende dienst die vragen dan moet beantwoorden in een nota van inlichtingen die hij aan alle gegadigden moet sturen, tenzij de vragende gegadigde heeft verzocht dit achterwege te laten en daar een gerechtvaardigd economisch belang bij heeft.³⁸ Uit de MvT bij het wetsvoorstel Aw volgt dat deze regeling is ingegeven door het gelijkheidsbeginsel, dat voorschrijft dat alle gegadigden over dezelfde informatie beschikken.³⁹
- 3.3.36 Om aan deze bepaling te voldoen voorzien aan bestedende diensten bij Europese aanbesteding doorgaans in een zogeheten NvI-procedure: alle gegadigden worden uitgenodigd om voor een bepaalde datum hun vragen met betrekking tot een beschrijvend document kenbaar te maken, waarna de aanbestedende dienst alle vragen en antwoorden anonimiseert en in een bestand, de Nota van Inlichtingen of NvI, tegelijk aan alle gegadigden verstrekt.
- 3.3.37 Naar wij begrijpen heeft de Belastingdienst als gewoonte om bij minicompetities geen NvI-procedure te organiseren en te volst aan met een ronde van bilaterale gesprekken. Ook bij de Minicompetitie heeft de Belastingdienst volstaan met bilaterale gesprekken, die op 26 en 27 november 2013 door Betrokkene BD 3 en Betrokkene BD 4 zijn gevoerd. Bij de Opdracht IIV, met haar complexiteit en omvang, had het echter voor de hand gelegen om in dit geval toch te opteren voor een reguliere NvI procedure, met een minimumtermijn van zes dagen tussen de NvI en het einde van de inschrijvingstermijn.⁴⁰
- 3.3.38 Met betrekking tot deze bilaterale overleggen heeft Betrokkene BD VM verklaard dat daarvoor het vierde ogen principe moet gelden. Naar de letter is dit beginsel hier toegepast, aangezien Betrokkene BD 3 deze gesprekken samen met Betrokkene BD 4 heeft gevoerd. Naar de geest is dat echter niet het geval, aangezien Betrokkene BD 4 pas eind november 2013 bij de Belastingdienst aan de slag gegaan⁴¹ en derhalve niet geacht kon worden alles te weten over de Opdracht IIV en daarmee als een betrouwbare tweede paar ogen te fungeren.

³⁸ Artikel 2.54 Aw voorziet vervolgens in een minimumtermijn tussen de beantwoording van deze vragen en het einde van de inschrijvingstermijn.

³⁹ *Kamerstukken II*, 2009-2010, 32 440, nr. 3, p. 68.

⁴⁰ Artikel 2.54 lid 1 Aw.

⁴¹ Betrokkene BD 3 vraagt bij e-mail van 13 november 2013 aan een betrokken medewerker van de Belastingdienst of hij voor dit project Betrokkene BD 4 mag inschakelen (zie onder 2.8.6 van hoofdstuk III).

Het verzoek van McKinsey om aanvullende informatie te vergaren

- 3.3.39 Op 27 november 2013 heeft McKinsey bij de Belastingdienst kort gezegd aangegeven dat het niet over voldoende informatie beschikte om haar plan van aanpak goed te laten aansluiten bij de situatie, vaardigheden en behoefte van de Belastingdienst en voorgesteld om op eigen kosten een vooronderzoek van twee weken te doen met interviews en werksessie met tien tot twintig ambtenaren van de Belastingdienst en om daarna een inschrijving te doen, met verlenging van de inschrijftermijn tot 20 december 2013. Dit verzoek is zowel bij Betrokkenen BD 3, BD VM en BD Inkoop als bij Betrokkene BD 1 terechtgekomen (zie punt 2.9.5 van hoofdstuk III).
- 3.3.40 Na intern beraad heeft de Belastingdienst besloten niet op dat aanbod in te gaan. Betrokken BD VM heeft verklaard dat dat niet paste in het gekozen gunningsproces en Betrokkene BD Inkoop heeft verklaard dat hij niet wilde dat McKinsey een kijkje in de keuken zou nemen en de betrokken informatie voor andere doeleinden zou gebruiken. Wij hebben geen e-mail ontvangen of gevonden waarin de Belastingdienst aan McKinsey te kennen geeft niet op het aanbod van deze informatiegaring te willen ingaan.
- 3.3.41 Naar ons oordeel kon de Belastingdienst in het licht van artikel 2.53 leden 2 en 3 Aw het impliciete informatieverzoek van McKinsey niet zonder meer naast zich leggen. McKinsey heeft immers aangegeven niet over voldoende informatie te beschikken om haar inschrijving goed te laten aansluiten bij de situatie, aanwezige vaardigheden en hulpvraag van de Belastingdienst. Zo de Belastingdienst geen gebruik wilde maken van de door McKinsey voorgestelde geopperde mogelijkheid om een vooronderzoek te verrichten had hij aan McKinsey, en daarmee ook aan alle andere Raamcontractanten, de door McKinsey gevraagde informatie moeten verstrekken.

De selectieprocedure

Het hanteren van niet vooraf bekendgemaakte sub-gunningscriteria

- 3.3.42 Het aan ons ter beschikking gestelde dossier met betrekking tot de Uitvraag IIV bevat een tabel waarin Betrokkene BD 3 de zes gunningscriteria van para. 6 Uitvraag IIV in totaal 22 sub-gunningscriteria heeft onderverdeeld met het oog op de beoordeling. Dat dossier bevat eveneens een Excelbestand waarin alle zes ontvangen offertes volgens deze 22 sub-gunningscriteria zijn beoordeeld.
- 3.3.43 Deze sub-gunningscriteria zijn niet gedeeld met de Raamcontractanten. Betrokkene BD VM en Betrokkene BD Inkoop hebben verklaard dat de Belastingdienst dat niet doet, omdat de inschrijvers weten dat zij op de hoofdcriteria worden beoordeeld (Betrokkene BD VM) en zij anders naar de sub-gunningscriteria toe gaan schrijven (Betrokkene BD Inkoop).
- 3.3.44 Dit is in strijd met de regel dat een aanbestedende dienst geen sub-gunningscriteria mag hanteren die niet van tevoren bekend zijn gemaakt aan de inschrijvers.⁴²

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

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

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

Bijzondere waarborgen bij subjectieve criteria

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

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

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

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

⁴³ "Plan van aanpak. Aanpak om de beschreven doelstellingen te realiseren en te komen tot een duurzame verandering".

⁴⁴ Zie bijv. Rb Gelderland (Vzr.) 27 maart 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:2042, r.o. 4.12, en Rb Noord-Nederland (Vzr.) 9 april 2014, ECLI:NL:RBNNE:2014:1937, r.o. 5.8.

⁴⁵ Zie bijv. Rb Overijssel (Vzr.) 26 maart 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:1689, r.o. 4.8.

⁴⁶ Zie bijv. Hof Den Haag (Vzr.) 15 juli 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:2675, r.o. 8, en Rb Den Haag (Vzr.) 29 mei 2009, ECLI:NL:RBSGR:2009:BI8767, r.o. 3.8.

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

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

Getrapte procedure

- 3.3.51 Artikel 2.143 lid 2 onder b Aw verbiedt het houden van een getrapte procedure niet. Zoals hiervoor beschreven kan het instellen van een solide selectiecommissie als waarborg dienen tegen willekeur bij het beoordelen van subjectieve kwaliteitseisen. Naar wij van betrokkenen hebben begrepen diende de getraptheid als compromis tussen enerzijds de wens om een brede geleiding op senior-niveau binnen de Belastingdienst te laten meebeslissen over een project dat voor het Onderdeel Belastingen ingrijpende gevolgen zou kunnen hebben en anderzijds het willen vermijden om dat seniorniveau met een grote tijdsbelasting op te zadelen.
- 3.3.52 Hoewel dat compromis begrijpelijk is en terecht is gekozen, heeft het in de praktijk niet goed gewerkt omdat Betrokkene BD 4 net pas in dienst was getreden en bij de voorselectie dus naast Betrokkene BD 3 niet als een volwaardig tweede paar ogen heeft kunnen fungeren.

Uitvoering van de voorselectie

- 3.3.53 De voorselectie is verricht door Betrokkene BD 3 en Betrokkene BD 4, waarbij Betrokkene BD VM ter controle heeft meegelezen (zie onder 2.10.7 van hoofdstuk III). Uit het interne gunningsadvies blijkt dat het doel van die voorselectie was om die inschrijvingen te selecteren die kansrijk waren om aan de minimale kwaliteitseisen te voldoen, zodat alleen deze aan de plenaire Selectiecommissie hoefden te worden voorgelegd. Van tevoren heeft Betrokkene BD VM bij Betrokkene BD 3 en Betrokkene BD 4 aangegeven dat hij verwachtte dat dat er drie zouden worden. Uiteindelijk zijn het er alleen twee geworden.
- 3.3.54 In de Exceltabel waarin alle scores van de zes inschrijvingen op de 22 sub-gunningscriteria zijn opgenomen zijn voor de niet tot de plenaire beoordeling doorgedrongen offertes van Ordina, PA, PwC en CGI alleen de door Betrokkene BD 3 en Betrokkene BD 4 toegekende scores ingevuld, terwijl voor de wel plenair beoordeelde inschrijvingen alleen de plenaire scores zijn ingevuld, en niet de in de voorselectie door alleen Betrokkene BD 3 en Betrokkene BD 4 toegekende scores. Op dat punt is de verslaglegging over de selectieprocedure derhalve niet volledig.

Uitvoering van de plenaire selectie

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

twee omvangrijke offertes te beoordelen.

- 3.3.57 Een aantal leden van de Selectiecommissie heeft verklaard de instructie te hebben gekregen een ingevulde beoordeling op de 22 sub -gunningscriteria mee te nemen en in te leveren bij Betrokkene BD 4. Deze individuele beoordelingsformulier en zijn echter niet teruggevonden naar aanleiding van de reactie op de vragen van Zembla of naar aanleiding van ons onderzoek. Ook op dat punt is de dossiervorming voor de Minicompetitie niet volledig.
- 3.3.58 De plenaire beoordeling heeft op woensdag 11 december 2013 plaatsgevonden, onder voorzitterschap van Betrokkene BD 2. De geïnterviewde leden van de Selectiecommissie hebben allen verklaard geen sturing of andere opmerkelijke aspecten te hebben waargenomen tijdens deze bespreking. Volgens deze leden had een aantal leden een voorkeur voor de inschrijving van McKinsey maar had de overgrote meerderheid een voorkeur voor die van Accenture.
- 3.3.59 Tijdens die vergadering is besproken dat Accenture mogelijk over een informatievoorsprong beschikte, maar dat heeft er niet toe geleid dat de inschrijving van Accenture terzijde is gelegd of om die reden anders is beoordeeld dat die van McKinsey.

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

Toetsingskader

- 3.4.1 De ARI noch de Aw bevat een bepaling die uitdrukkelijk de situatie regelt van een gegadigde die betrokken was bij het voorproces van een aanbesteding. Een dergelijke regeling is wel opgenomen in artikel VI lid 4 GPA, opgenomen in Bijlage II.
- 3.4.2 Via de plicht tot WTO-conforme uitleg van het Unierecht en overweging 8 van de considerans van de ARI, eveneens aangehaald in Bijlage II, kan die regeling wel worden gelezen in het in artikel 2 ARI neergelegde gelijkheids - en non -discriminatiebeginselen, via de richtlijnconforme uitleg,⁴⁷ in artikel 1.8 Aw, dat bij Europese aanbestedingen in dezelfde beginselen voorziet.
- 3.4.3 Het centrale arrest van het HvJ EU op dit gebied is het arrest *Fabricom*.⁴⁸ Het Hof wees in dat arrest op de twee risico's die zich kunnen verwezenlijken wanneer een gegadigde betrokken is geweest bij het voortraject van een aanbesteding:

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

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

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

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

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

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

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

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

Nederlandse rechtspraak over betrokkenheid bij de voorbereiding van een project

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

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

⁴⁹ Verwijzing naar HvJ EG 25 april 1996, *Commissie/België*, C-87/94, ECLI:EU:C:1996:161, punt 54.

⁵⁰ Reeds aangehaalde arresten *Fabricom*, punten 32 t/m 34, *Michaniki*, punten 37 t/m 48 en 61 t/m 69, en *Assitur*, punten 21 t/m 32.

⁵¹ Zie <<https://www.rijkswaterstaat.nl/zakelijk/zakendoen-met-rijkswaterstaat/inkoopbeleid/scheiden-van-belang.aspx>>. Zie hierover: D.J.L. van Ee, "Belangenverstrengeling bij aanbestedingen", *TBR* 2010/176.

⁵² Zie <<https://www.rijksvastgoedbedrijf.nl/documenten/regeling/2016/07/01/regeling-scheiding-van-belang-rijksvastgoedbedrijf-16.1>>.

⁵³ Zie bijv. Rb. Den Haag (vzr.) 14 oktober 2009, ECLI:NL:RBSGH:2009:BK0706 (*Heijmans/Staat*).

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

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

Aandacht voor het onderwerp level playing field in het BD AADIVK

- 3.4.10 Het BD AADIVK bevat onder para. 1.3 – 4. "Gunning Nadere Overeenkomst (NOK)" de volgende regeling voor informatievoorsprong en belangenverstrengeling:

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

Beoordeling

- 3.4.11 De mogelijke sturing van de Minicompetitie ten voordele van Accenture bespreken wij onder het hierna volgende cursieve kopje. Hier concentreren wij ons daarom op de informatievoorsprong van Accenture als zittende aanbieder op het Project Incassoketen en op de projecten Concentratiebeweging en MLTP.
- 3.4.12 Met betrekking tot het onderwerp informatievoorziening hebben wij hiervoor al gecoördeld dat de Uitvraag IIV onvoldoende informatie bevatte, met name met betrekking tot de twee te verbeteren ketens (toezicht en invordering) en tot de bestaande situatie en capaciteit waarop de inschrijver moest aansluiten, om de inschrijvers in staat te stellen effectief in te treden. Specifiek met betrekking tot de mogelijke informatievoorsprong van Accenture geldt het

⁵⁴ De Uitvraag IIV noemt in para. 1 ("Inleiding") de invorderingsketen als één van de twee ketens die naast de toezichtketen onderwerp van performanceverbetering moeten worden.

⁵⁵ Zie bijv. Hof Den Haag (vzr.) 8 februari 2007, ECLI:NL:GHSGR:2007:AZ8670, (*Staat/Cendris*), Hof Den Haag (vzr.) 13 december 2007, ECLI:NL:GHSGR:2007:BC0036, (*Staat en Schu/GPR*) en Rb. Den Haag (vzr.) 16 maart 2007, ECLI:NL:RBSGR:2007:BA1007 (*Imtech en GTI/Staat*).

⁵⁶ Hof Den Haag (vzr.) 13 december 2007, ECLI:NL:GHSGR:2007:BC0036 (*Staat en Schu/GPR*); Rb. Dordrecht (vzr.) 24 januari 2008, LJN: BC2882 (*Connexion Water/Gemeente Dordrecht*); en Rb. Zwolle Lelystad (vzr.) 11 juli 2008, ECLI:NL:RBZLY:2008:BD9498 (*Krinkels/Provincie Overijssel*).

⁵⁷ *Ibidem*.