



Onderzoek Landelijke Aanbesteding Politie Voertuigen

Commissie Schouten/Telgen
10 februari 2012



Onderzoek Landelijke Aanbesteding Politie Voertuigen

Commissie Schouten/Telgen
10 februari 2012

Samenstelling commissie

De commissie bestond uit Maarten Schouten, oud-Bevelhebber der Landstrijdkrachten en lid van de commissie Defensie van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid en Jan Telgen, hoogleraar Inkoopmanagement aan de Universiteit Twente en voorzitter van de Nederlandse Vereniging voor Inkoopmanagement – Publieke Sector.

Ondersteuning

De commissie is bij de uitvoering van de werkzaamheden ondersteund door:

- Jeroen Denkers, medewerker Directie Wetgeving, ministerie van Veiligheid en Justitie
- Roel van Varick, medewerker Departementale Auditdienst, ministerie van Veiligheid en Justitie;
- Menno Vissers, medewerker Departementale Auditdienst, ministerie van Veiligheid en Justitie;
- Claes van der Wel, medewerker Directie Informatisering & Inkoop ministerie van Veiligheid en Justitie.

De plezierige samenwerking met de "jongelui" van het ondersteuningsteam hebben het werk van de commissie merkbaar verlicht. De commissie kijkt daar met genoegen op terug.

Dankwoord

Vele externe partijen (waaronder voertuigleveranciers en op- en inbouwbedrijven) hebben de commissie informatie aangeleverd. De commissie heeft met hen soms langdurig van gedachten gewisseld. De kritische, open en eerlijke attitude tijdens deze contacten heeft de commissie zeer op prijs gesteld.

Voorts spreekt de commissie haar dank uit voor de medewerking die zij heeft mogen ontvangen van de betrokkenen uit de politieorganisatie (in brede zin). Alleen door hun tijdige verstrekking van alle informatie (zowel gevraagd als ongevraagd) en hun bereidheid tot medewerking was het de commissie mogelijk dit onderzoek tijdig af te ronden.



Inhoudsopgave

Samenstelling commissie	iii
Ondersteuning	iii
Dankwoord	iii
Inhoudsopgave	v
Managementsamenvatting en conclusie	3
I. Achtergrond	3
II. Aanpak LAPV	3
III. Behoeftestelling	4
IV. Aanbesteding	7
V. Beoordeling door de commissie	8
VI. Overige aanbestedingen	9
VII. Conclusie en aanbevelingen	11
Hoofdstuk 1 Inleiding	13
1.1 Achtergrond van het onderzoek	13
1.2 Inhoud rapportage	14
Hoofdstuk 2 De scope van het onderzoek	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Opdrachtformulering	15
2.3 Reikwijdte van het onderzoek	15
2.4 Uitvoering van het onderzoek	16
Hoofdstuk 3 De Nederlandse politie	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Politieorganisaties	19
3.3 Korpsbeheerdersberaad	20
3.4 Raad van Korpschefs	20
3.5 Boards	21



3.6 Strategische beleidsgroepen, expertgroepen en projectmanagers	22
3.7 De VtsPN	22
3.7.1 De organisatie van de inkoop van de Nederlandse politie	22
3.7.2 Tenderboard	23
Hoofdstuk 4 Het project LAPV	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Stuurgroep LAPV en programmaorganisatie	26
4.2.1 Algemeen	26
4.2.2 Stuurgroep	26
4.2.3 Projectmanagement	27
4.2.4 Deelprojecten	27
4.2.5 Beschouwing	27
4.3 Behoeftestellingsfase in de periode 2008 - maart 2010	28
4.3.1 Algemeen	28
4.3.2 Het ontwikkeltraject	29
4.3.3 Marktconsultatie	30
4.3.4 Kwantitatieve behoefte	31
4.3.5 Strategische keuzes	34
4.3.6 Beschouwing	36
4.3.7 Subconclusies	40
4.4 De aanbestedingsfase in de periode van maart 2010 – september 2010	41
4.4.1 Algemeen	41
4.4.2 Nota's van Inlichtingen	41
4.4.3 Verzoeken informatieverstrekking over LAPV	44
4.4.4 Beschouwing	46
4.4.5 Subconclusie	48
4.5 De gunningsfase in de periode september 2010 – december 2010	49
4.5.1 Algemeen	49
4.5.3 Gunningscriteria	49
4.5.4 Gunning en contract	50
4.5.5 Beschouwing	51
4.6 Sturing en beheersing	52
4.6.1 Besluitvorming politieorganisatie	52

4.6.2 Beschouwing	53
4.7 Besparingspotentieel	54
4.7.1 Geclaimde besparingen	54
4.7.2 Beschouwing	54
4.7.6 Subconclusie	55
4.8 Eindbeschouwing LAPV	55
4.8.1 Algemeen	55
4.8.2 De behoeftestellingsfase	57
4.8.3 De aanbestedingsfase	58
4.8.4 Sturing en beheersing	59
4.8.5 Besparingspotentieel	60
4.8.6 Rechtmatigheid	60
4.8.8 Diversen	61
4.8.9 Openstaande zaken	61
4.9 Eindconclusie LAPV	62
4.9.1 Doelmatigheid	62
4.9.2 Rechtmatigheid	63
4.9.3 Sturing en beheersing	64
4.9.4 Communicatie	64
4.9.5 Tenslotte	64
Hoofdstuk 5 Het project VDD	67
5.1 Inleiding	67
5.2 Programmaorganisatie	67
5.3 Behoeftestellingsfase in de periode 2008 - maart 2010	67
5.4 Aanbestedingsfase in de periode mei – november 2010	68
5.4.1 Algemeen	68
5.4.2 Nota's van Inlichtingen	68
5.5 De gunningsfase in de periode november 2010 – maart 2011	68
5.5.1 Algemeen	68
5.5.2 Gunningscriterium	69
5.5.3 Gunning en contract	69
5.6 Beschouwing	69
5.7 Conclusie	70

Hoofdstuk 6 Het project HIHU	71
6.1 Inleiding	71
6.2 Aard en omvang van het project	71
6.3 Behoeftestellingsfase	72
6.4 Aanbestedingsfase	72
6.5 Feitenrelaas tijdens de gunningsfase	74
6.6 Beschouwing	75
6.7 Conclusies en aanbevelingen	77
Hoofdstuk 7 Het project WPB	79
7.1 Algemeen	79
7.2 Programmaorganisatie	79
7.3 De behoeftestellingsfase	79
7.4 De aanbestedingsfase	81
7.5 De gunningsfase	81
7.6 Beschouwing	82
7.7 Conclusies en aanbevelingen	83
Hoofdstuk 8 Het project Pilot Mobiel Werken Gelderland-Midden	85
8.1 Inleiding	85
8.2 Vragen en kanttekeningen van op- en inbouwbedrijven en leveranciers van voertuigen	85
8.3 Achtergronden voor het opzetten van de Pilot Mobiel Werken GLM	86
8.4 Programmaorganisatie	87
8.5 Activiteiten en mijlpalen	88
8.6 Beschouwing	89
8.7 Conclusie	91
Hoofdstuk 9 Lessen voor de toekomst	93
9.1 Inleiding	93
9.2 Positionering	93

9.3 Procedures en professionalisering	93
9.4 Communicatie	94
10 Samenvatting en conclusie	95
10.1 Achtergrond	95
10.2 Aanpak LAPV	95
10.3 Behoeftestelling	96
10.3.1 Werken met RDC-segmenten en één leverancier voor een groep segmenten	97
10.3.2 Geen splitsing herkenbaar – niet-herkenbaar	97
10.3.3 Eén-merkbeleid	97
10.3.4 Combinatie voertuig leveren en op- en inbouw en ontwikkeling	98
10.3.5 Dakrandconstructie	98
10.3.6 Looptijd contract	98
10.3.7 Combinatie van eisen	99
10.4 Aanbesteding	99
10.5 Beoordeling door de commissie	100
10.6 Overige aanbestedingen	101
10.6.1 VDD	101
10.6.2 WPB	101
10.6.3 HIHU	102
10.6.4 Pilot Mobiel Werken Gelderland-Midden	102
10.7 Conclusie en aanbevelingen	103
Bijlage 1: Brief Minister van Veiligheid en Justitie	105
Bijlage 2: Vragen Brinkman (PVV)	107
Bijlage 3: Overzicht gehouden interviews	109
Noten	111

Managementsamenvatting en conclusie

I. Achtergrond

De Commissie Schouten/Telgen heeft op verzoek van de minister van Veiligheid en Justitie onderzoek gedaan naar de aanbesteding van politievoertuigen (LAPV) en daarmee samenhangende aanbestedingen. Deze aanbestedingen vonden alle plaats in de periode 2008-2011.

De politie bestaat uit 25 zelfstandige regionale politiekorpsen en één landelijk politiekorps (KLPD).

Daarnaast kent de politie een aantal ondersteunende organisaties waarvan de grootste de Voorziening tot samenwerking Politie Nederland (VtsPN) en de Politieacademie zijn. De regionale politiekorpsen vallen per politiekorps onder de korpsbeheerder (de burgemeester van de grootste gemeente in de regio), de korpschef van het KLPD rapporteert aan het ministerie van Veiligheid en Justitie. Er bestaan wel een aantal overlegstructuren tussen de korpschefs en tussen de korpsbeheerders, maar van een centrale aansturing is geen sprake. In die context had de vorige aanbesteding van politievoertuigen (Europese Aanbesteding Politie Voertuigen 2006: EAPV) geresulteerd in contracten waar de individuele politiekorpsen verschillend mee konden omgaan. Zo kon het gebeuren dat bij een inventarisatie bleek dat bijna alle politiekorpsen voor het werkproces Noodhulp hadden gekozen voor hetzelfde merk en type voertuig, waarbij van dat type 80 verschillende uitvoeringen in gebruik waren met onderling grote en kleine verschillen. Als daarbij ook nog bedacht wordt dat er per politiekorps veelal meerdere verschillende op- en inbouwpakketten (onder andere qua dakopbouw) in gebruik waren, valt te begrijpen dat bij de start van de LAPV de standaardisatie een belangrijk uitgangspunt was.

II. Aanpak LAPV

Voor projecten als de LAPV bestaat bij de politie sinds 2009 een werkwijze bekend onder de naam LEA (Landelijke Europese Aanbesteding). In deze werkwijze speelt de VtsPN een belangrijke rol. Deze rol bij LEA's houdt in dat de VtsPN de projectsturing uitvoert en de totstandkoming van de behoeftestelling begeleidt (uitvoeren eventuele marktconsultatie en opstelling programma's van eisen (PvE's)) en dat de VtsPN de aanbesteding uitvoert vanaf publicatie tot en met contractondertekening. Tevens worden implementatie adviezen voor de politiekorpsen opgesteld. Daarnaast voert de VtsPN het Tenderreglement uit. De LAPV is gestart voordat de LEA werkwijze in 2009 van kracht werd. Gekozen is om de LEA-werkwijze niet van toepassing te verklaren op de aanbesteding van de dienstauto's.

De voorbereidingen voor de LAPV zijn in 2008 van start gegaan. Daarvoor is formeel de Raad van Korpschefs verantwoordelijk, die de dagelijkse leiding heeft gedelegeerd aan een portefeuillehouder LAPV in de board Ondersteuning (de korpschef van Politie Noord-Holland-Noord). Deze heeft een stuurgroep ingesteld onder leiding van de directeur Bedrijfsvoering van Politie Gelderland-Midden. De feitelijke werkzaamheden zijn opgedragen aan de projectmanager, waaronder weer drie projectgroepen opereerden, alle samengesteld uit medewerkers van diverse politiekorpsen.

Tijdsvolgorde is het project LAPV in twee delen te splitsen:

- de fase van de behoeftestelling (ook wel de WAT-fase genoemd); waarvoor de stuurgroep verantwoordelijk was;
- de fase van de aanbesteding zelf (ook wel de HOE-fase genoemd), waarin de VtsPN de leiding had.

Over de formele verantwoordelijkheid van de VtsPN in de tweede fase bestaat onduidelijkheid. De VtsPN claimt zelf als adviseur en uitvoerder voor de stuurgroep gewerkt te hebben, waar de stuurgroep meent de verantwoordelijkheid voor de LAPV overgedragen te hebben aan de VtsPN vanaf het moment van de start van de tweede fase. Deze onduidelijkheid is mede een gevolg van het feit dat LAPV niet als LEA werd gekwalificeerd en daarom een "eigen" procedure vereiste.

III. Behoeftestelling

De LAPV betreft de aanschaf van standaardvoertuigen (personenauto's, bedrijfswagens en motoren). De omvang van deze aanschaf bedraagt, voor een periode van acht jaar, circa € 500 miljoen.

De aantallen onder de LAPV aan te schaffen vervoermiddelen, zijn:

	Aantallen per jaar	Herkenbaar	Niet-herkenbaar
Perceel 1: Personenvoertuigen	1.106	392	714
Perceel 2: Bedrijfswagens	224	136	88
Perceel 3: Motoren	160	155	5
Totaal	1.490	683	807

Belangrijk is om hierbij op te merken dat de verdeling tussen herkenbare en niet-herkenbare voertuigen (exclusief de motoren) 40% - 60% is. De niet-herkenbare voertuigen zijn met name normale personenauto's die dienst doen als vervoermiddel, veelal zonder bijzondere op- of inbouw. De herkenbare voertuigen zijn de voertuigen die door middel van gekleurde striping, zwaailichten en sirenes als politievoertuig herkenbaar zijn. Deze voertuigen worden met name ingezet voor de werkprocessen Noodhulp en Handhaving. In deze voertuigen wordt juist veel apparatuur op- en ingebouwd om het werk als politieagent te ondersteunen. Deze op- en inbouw vertegenwoordigt veelal een waarde die vergelijkbaar met of hoger is dan de waarde van het kale voertuig.

Zoals aangegeven, heeft vanaf het begin de nadruk gelegen op standaardisatie. Dit levert in de eerste plaats een door de politie gewenste uniforme uitstraling van de voertuigen van de politie. De commissie onderkent hiernaast dat aan die standaardisatie operationele voordelen verbonden zijn in geval van uitwisseling van voertuigen. Naast de standaardisatie hebben nog twee uitgangspunten een belangrijke rol gespeeld: ontzorgen en besparen. Onder de EAPV hadden de wagenparkbeheerders van de politiekorpsen veel werk aan het beheren van alle (verschillende) voertuigen. Onder de EAPV regelden de individuele politiekorpsen namelijk zelf de op- en inbouw: dat betekende onder andere dat de politiekorpsen zelf contracten afsluiten met bedrijven die deze activiteiten uitvoeren.

Tijdens een bezoek aan Italië (via de Italiaanse politiekorpsen bij Fiat in Turijn) waren een aantal leden van de stuurgroep onder de indruk geraakt van het daar gehanteerde principe van af-fabriek. Politievoertuigen in Italië werden al in de productiefase gescheiden van de civiele voertuigen. Dat heeft het voordeel dat niet eerst een volledig civiel voertuig hoeft te worden opgebouwd, wat daarna weer gedeeltelijk moet worden gedemonteerd om de benodigde op- en inbouw te kunnen verrichten. Verwacht werd dat dit niet alleen tijd, maar ook kosten zou besparen. Bovendien zou op deze manier het politiekorps ontzorgd worden van de op- en inbouw, wat ook weer voordelen zou opleveren. Daarnaast was men zich bewust van het feit dat er een verdere ontwikkeling van de 'mobiele werkplek' zou gaan plaatsvinden. Daarvoor werd de samenwerking met een voertuigleverancier noodzakelijk geacht en ook in dat verband zou sprake moeten zijn van "ontzorging" door de leverancier, die immers kennis zou aanleveren met betrekking tot de op- en inbouw.

Kortom, van de combinatie "standaardisatie" en "turn-key" werden grote besparingen verwacht. Deze elementen speelden dan ook een centrale rol in de behoeftestelling.

De grote lijnen van deze behoefte werden in een marktconsultatie aan een aantal potentiële leveranciers voorgelegd. Deze hebben schriftelijk en mondeling (plenair) kunnen reageren.

Bij de verdere uitwerking van de behoeftestelling zijn de eisen aan de aan te schaffen voertuigen nader gespecificeerd. Maar ook werden een aantal strategische keuzes gemaakt die de genoemde uitgangspunten verder detailleerden:

- werken met RDC¹-segmenten en één leverancier voor een groep segmenten;
- geen splitsing tussen herkenbaar en niet-herkenbaar;

- één-merkbeleid;
- combinatie levering voertuigen en op- en inbouw en ontwikkeling;
- dakrandconstructie;
- looptijd contract.

Werken met RDC-segmenten en één leverancier voor een groep segmenten

Voor de voertuigen is gebruik gemaakt van de indeling in zogenaamde RDC-segmenten. Deze segmenten onderscheiden kleinere van grotere auto's en van MPV's. De politie besloot voor de categorie personenauto's uit vier segmenten voertuigen aan te schaffen en in het kader van de standaardisatie voor deze categorie slechts één leverancier te contracteren.

De commissie constateert dat dit een andere keuze is dan in de EAPV is gemaakt en die het Rijk maakte in een vergelijkbare aanbesteding (voor bijvoorbeeld de Koninklijke Marechaussee en Rijkswaterstaat), waar de gebruikers per segment een (beperkte) keuze wordt gelaten tussen personenauto's. De commissie acht het aannemelijk dat deze keuzevrijheid extra mogelijkheden biedt om de aan te schaffen voertuigen te laten aansluiten bij de specifieke operationele omstandigheden van een politiekorps (stad-platteland, etc.). Kennelijk heeft voor de politie het belang van standaardisatie zwaarder gewogen.

Geen splitsing herkenbaar – niet-herkenbaar

Gekozen is om de herkenbare voertuigen samen met de niet-herkenbare voertuigen één perceel te laten vormen. De daarvoor gehanteerde argumenten kan de commissie maar zeer ten dele onderschrijven.

De gewenste uniforme uitstraling is per definitie niet van toepassing op de niet-herkenbare voertuigen. Het argument van schaalvoordelen geldt niet voor de op- en inbouw (op de niet-herkenbare voertuigen wordt nauwelijks op- en inbouw gepleegd) en maar zeer ten dele voor de voertuigen zelf. Het verschil in kwantumkorting bij de aanschaf van 4.000 of 12.000 voertuigen is minimaal.

Eén-merkbeleid

Oorspronkelijk was de gedachte om voor alle voertuigen (van perceel 1 én 2) gebruik te maken van voertuigen van één merk. Uit analyses van de stuurgroep bleek dat met deze eis slechts één leverancier zou kunnen inschrijven. Daarom is het één-merkbeleid vervangen door een één-merkbeleid per perceel.

Dit betekent dat leveranciers die niet in alle segmenten een voertuig kunnen leveren, niet kunnen inschrijven. Zo levert één van de gecontracteerde leveranciers onder de EAPV geen kleine voertuigen en kan daarom ook niet met haar grotere voertuigen inschrijven. De stuurgroep realiseerde zich dit feit, maar meende dat er nog voldoende potentiële aanbieders (gesproken werd over vijf tot zeven) zouden overblijven.

Naast de reductie van het aantal mogelijke aanbieders wijst de commissie op het feit dat met de keuze voor het één-merkbeleid ook beperkingen zijn opgeworpen voor de keuze van het best passende voertuig, zowel in operationele zin als in financiële zin. Immers, zelfs zonder uitsluiting van aanbieders (omdat ze niet alle segmenten kunnen leveren), is het mogelijk niet het "beste" voertuig per segment te kiezen, omdat die leverancier in andere segmenten niet zo'n goed voertuig levert. In rapportcijfers:

- als leverancier A voertuigen aanbiedt die 6 en 9 scoren;
- als leverancier B voertuigen aanbiedt die 9 en 6 scoren;
- als leverancier C voertuigen aanbiedt die 8 en 8 scoren;
- dan wordt door het één-merkbeleid leverancier C gekozen en krijgt de politie voertuigen die een 8 scoren, waar het zonder het één-merkbeleid voertuigen zou aanschaffen die 9 en 9 scoren (combinatie van A en B). Een soortgelijke redenering geldt ook waar het de kosten betreft.

De commissie vraagt zich daarom af of de keuze voor het één-merkbeleid wel zo doelmatig is.

Combinatie levering voertuigen en op- en inbouw en ontwikkeling

De keuze om alles in één hand te leggen was mede ingegeven door de ervaringen met wat de commissie de "Italiaanse droom" noemt: op- en inbouw in de productielijn in de fabriek. Een aantal leveranciers heeft aangegeven dit te kunnen. Maar met de vraag om "turn-key" is deze eis minder relevant geworden. Turn-key betekent immers dat het voertuig gebruiksklaar wordt opgeleverd, maar zegt niets over hoe dat gebruiksklaar wordt bereikt. In de praktijk blijkt nu ook dat de gecontracteerde leverancier volledig opgebouwde civiele voertuigen importeert en deze vervolgens weer demonteert en daarna de politie specifieke op- en inbouw verzorgt. Dat hebben de potentiële leveranciers voor op- en inbouw zich ook gerealiseerd tijdens de aanbesteding en er zijn daarom ook allerlei pogingen geweest om samenwerkingsverbanden te vormen met voertuigleveranciers om te kunnen inschrijven.

De commissie constateert dat het makkelijker is voor een leverancier die al een op- en inbouw specialist in zijn concern heeft dan voor een nog te vormen samenwerkingsverband om in te schrijven op de aanbesteding, maar de commissie acht de gemaakte keuze op zich niet onrechtmatig.

De commissie wijst echter ook op een ander punt: de aard van de potentiële inschrijvers. De Nederlandse voertuigleveranciers zijn voor het overgrote deel fabrieksimporteurs die sterk afhankelijk zijn van het moederbedrijf: ze hebben slechts beperkte ruimte om andere activiteiten dan het importeren van voertuigen op zich te nemen, dan wel de verantwoordelijkheid daarvoor te nemen. De facto was daarom deze eis wel degelijk beperkend in het aantal potentiële inschrijvers. De commissie heeft niet kunnen constateren dat een dergelijke analyse van de leveranciersmarkt onderdeel heeft uitgemaakt van de behoeftestelling.

Tenslotte betwijfelt de commissie of de voertuigleverancier per definitie de beste partner is om een prominente rol te spelen bij de ontwikkeling van de "mobiele werkplek". De commissie acht het niet onwaarschijnlijk dat partijen in de sfeer van de ICT-integratie meer kennis zullen kunnen inbrengen voor die ontwikkeling dan een voertuigleverancier. De commissie kan zich dan ook goed voorstellen dat deze ontwikkeling als een apart perceel zou zijn aanbesteed, mede omdat de ontwikkeling zowel de personenvoertuigen (perceel 1) als de bedrijfswagens (perceel 2) betreft. Dat impliceert dat bij de ontwikkeling mogelijk toch twee voertuigleveranciers hadden moeten worden betrokken (indien voor de keuze voor de percelen 1 en 2 niet dezelfde winnaar uit de bus was gekomen).

Dakrandconstructie

Onder een "dakrandconstructie" wordt verstaan dat de aanbieder een maximumprijs voor de kosten van reparatie en onderhoud (RO) aanbiedt. Blijven de werkelijk gemaakte kosten onder het aangeboden maximum, dan worden de werkelijk gemaakte kosten betaald (voordeel voor de politie), zo niet dan wordt het afgegeven maximum betaald (nadeel voor de leverancier). Deze constructie is op zich niet ongebruikelijk (ze werd ook in de EAPV toegepast). Minder gebruikelijk is dat de dakrandconstructie wordt afgegeven door de leverancier van de voertuigen en niet door de wagenparkbeheerder. Bij de LAPV is deze minder gebruikelijke keuze gemaakt.

Onder de LAPV heeft de leverancier van de voertuigen geen prikkel om de RO-kosten te beperken als deze reeds onder het afgegeven maximum blijven. Integendeel, aangezien de omzet van extra RO-werk in het dealernetwerk van de leverancier terecht komt, zal er eerder sprake zijn van omgekeerde prikkel (het maken van kosten tot het afgesproken maximum). De commissie beveelt aan voor een volgende aanbesteding een prikkel in te bouwen voor zowel voertuigleverancier als wagenparkbeheerder om, ook als de werkelijke onderhoudskosten onder de RO-garantie blijven, de kosten van RO te minimaliseren.

Looptijd contract

Om investeringen van de leverancier rendabel te maken is een relatief lange looptijd van het contract gekozen: vier jaar en daarna tweemaal een mogelijke verlenging van twee jaar, tot in totaal acht jaar. De commissie onderschrijft de redenering dat investeringen zich makkelijker laten terug verdienen over een

langere periode. Het effect in deze aanbesteding is echter beperkt aangezien de omvang van de te verrichten investeringen niet is vastgelegd. Deze zullen sowieso door de politie worden betaald en het feit dat daarover na sluiten van het contract nog gesprekken moeten plaatsvinden, beoordeelt de commissie als een onvoldoende stabiele basis voor commercieel interessante condities hieromtrent.

Combinatie van eisen

Zoals duidelijk wordt uit het commentaar bij ieder van de besproken strategische keuzes plaatst de commissie vraagtekens bij nut en noodzaak van de gemaakte keuzes. De effecten van ieder van deze afzonderlijke keuzes zijn mogelijk beperkt. Indien deze keuzes echter in onderlinge samenhang worden beoordeeld (gestapeld) zijn de effecten veel groter. De keuzes kunnen dan het effect hebben leveranciers feitelijk uit te sluiten van deelname aan de aanbesteding. Beperking van de concurrentie leidt in het algemeen niet tot betere aanbiedingen. Daarmee kunnen de keuzes mogelijk nog steeds als rechtmatig worden beoordeeld, maar de doelmatigheid mag worden betwijfeld.

De commissie heeft vastgesteld dat de keuzes aan de orde zijn geweest in de stuurgroep en een aantal ook in de Raad van KorpsChefs (RKC), maar de commissie heeft geen kwantitatieve onderbouwing aangetroffen van deze keuzes: de keuzes zijn op grond van louter kwalitatieve argumenten gemaakt.

IV. Aanbesteding

De effecten van de strategische keuzes werden duidelijk in de fase van de aanbesteding. De aanbestedingsstukken zijn opgevraagd door enkele honderden partijen. Alleen al daaruit moge blijken dat er veel belangstelling in de markt was voor deze aanbesteding van circa € 500 miljoen. Er zijn 438 vragen gesteld over de aanbestedingsstukken. De commissie merkt hierbij op dat de vragen slechts deels afkomstig waren van voertuigleveranciers: vele vragen zijn gesteld door op- en inbouwbedrijven. Van de vragen van de voertuigleveranciers is het overgrote deel afkomstig van de latere winnaar en van één andere voertuigleverancier. Slechts vier vragen zijn gesteld door andere voertuigleveranciers. De vragen zijn beantwoord in acht achtereenvolgende Nota's van Inlichtingen (NvI's).

Gaandeweg werd steeds duidelijker (uit de gestelde vragen, maar ook heel concreet uit brieven van voertuigleveranciers) dat steeds meer voertuigleveranciers af zagen van het doen van een inschrijving. Rond medio augustus 2010 werd duidelijk dat nog maar een zeer beperkt aantal leveranciers tot een offerte zou kunnen overgaan. Als reden daarvoor werd in het algemeen de cumulatie van eisen, zoals in de vorige sectie behandeld, genoemd.

De voorzitter van de Tenderboard onderkende het gevaar voor de aanbesteding LAPV en stelde in een schrijven van 18 augustus 2010 de stuurgroep voor de keus:

- stoppen met de aanbesteding LAPV en opnieuw beginnen (met andere eisen)

of:

- splitsen in een perceel voertuiglevering en een perceel op- en inbouw.

Een derde optie werd niet geboden.

Deze brief werd behandeld in de stuurgroep van 18 augustus 2010 en de Tenderboard van 24 augustus 2010, waar de voorzitter van de stuurgroep stelde dat de stuurgroep interventie niet noodzakelijk achtte, aangezien naar de mening van de stuurgroep nog voldoende marktpartijen tot een offerte zouden kunnen komen.

In die bijeenkomst is toen onder meer besloten om:

- de garantietermijn terug te brengen van 25 naar 24 maanden (de gebruikelijke termijn in de autobranche);
- de leverancier één jaar de tijd te geven om met de opdrachtgever het logistieke proces in te richten;
- de korpsgarages een vergoeding zullen betalen aan de importeur voor het erkend dealerschap;
- de uiterste inschrijftermijn met tien dagen te verlengen.

De aanbesteding is vervolgens met deze wijzigingen voortgezet.

De commissie heeft waardering voor het onderkennen van de gevaren voor deze aanbesteding door de VtsPN. Een zo forse schriftelijk stellingname van de voorzitter van de Tenderboard had naar de mening van de commissie niet “slechts” in de Tenderboard afgedaan kunnen worden. Op basis van het inhoudelijke belang van de opmerkingen meent de commissie dat zowel de VtsPN als de stuurgroep dit onderwerp hadden moeten escaleren naar een hoger niveau, hetzij via de lijn van de VtsPN, hetzij via de gedelegeerd opdrachtgever naar de RKC.

Uiteindelijk is voor de percelen 1 en 2 maar één inschrijving ontvangen: Pon’s Automobielhandel B.V.. Na verificatie is de opdracht ook aan deze inschrijver gegund.

Voor de opdracht voor perceel 3 is ook slechts één inschrijving ontvangen: van BMW Nederland B.V.. Deze opdracht is eveneens na verificatie gegund.

V. Beoordeling door de commissie

De commissie heeft niet kunnen vaststellen dat er zich bij de aanbesteding van de LAPV onrechtmatigheden hebben voorgedaan. De aanbestedingregels geven een aanbestedende dienst veel ruimte om bepaalde keuzes te maken, zowel wat betreft het stellen van eisen waarmee potentiële leveranciers worden uitgesloten als wat betreft de clustering van opdrachten. De commissie kan echter niet uitsluiten dat een rechter tot een ander oordeel zou kunnen komen.

De commissie acht de doelmatigheid van het proces van de uitgevoerde aanbesteding beperkt. Een aanbesteding heeft mede tot doel door middel van marktwerking en concurrentie gunstige condities te bereiken voor de te verwerven goederen en diensten. Door de stapeling van eisen is een zodanig groot deel van de concurrentie uitgeschakeld dat de marktwerking sterk beperkt is.

Daarnaast zijn in de gunningscriteria en in het contract niet voor alle elementen die tot het contract behoren prijzen opgenomen. Dat impliceert dat, nadat het contract gesloten is, nog moet worden onderhandeld over de niet opgenomen elementen. Een voorbeeld hiervan zijn de kosten van ontwikkeling of de kosten van een aantal door de contractant te leveren apparaten en onderdelen. De commissie constateert dat er in die situatie geen verdere prikkels zijn voor de contractant om tot scherpe condities te komen.

De door de stuurgroep berekende besparing van circa € 32 miljoen wordt onderverdeeld in een “harde” inkoopbesparing en een “zachtere” beleidsbesparing. De “harde” besparing is berekend op grond van een vergelijking van een pakket aangeschafte voertuigen onder respectievelijk LAPV en EAPV-condities.

De commissie komt op basis van een eigen analyse tot de conclusie dat de “harde” besparingen niet één op één zullen leiden tot eenzelfde vermindering van de uitgaven bij de politiekorpsen. De uitgaven aan voertuigen zullen de komende acht jaar volgens de commissie op grond van de realisatie van de LAPV met een bedrag van ten hoogste € 8 miljoen verminderen. Een en ander wordt veroorzaakt doordat bij de vergelijking van de pakketten voertuigen geen rekening is gehouden met de verwerving van voertuigen van een hogere klasse (veelal duurder) alsmede met de standaardisatie op voertuigen met een groter motorvermogen en automatische transmissie.

Tot slot concludeert de commissie dat de beleidsbesparingen van € 17 miljoen beargumenteerd zijn, maar dat de daadwerkelijke realisatie ervan onzeker en afhankelijk van additionele maatregelen is. De komende jaren zal hier adequaat toezicht op moeten worden gehouden.

VI. Overige aanbestedingen

Naast de LAPV vonden er nog een aantal voertuigerelateerde aanbestedingen plaats door de politie:

Naam	Omschrijving inhoud	Waarde in miljoenen
Voertuigen Diverse Doeleinden (VDD)	De verwerving van "speciale voertuigen", die qua functionaliteit niet binnen het LAPV-project kunnen worden ondergebracht. Het betreft hier ondermeer 4x4-voertuigen, strandvoertuigen, recherche voertuigen alsmede de snelwegaanpakvoertuigen.	€ 52,0 (in vier jaar)
WagenParkBeheer (WPB)	Wagenparkbeheer betreft de administratieve processen (zoals de afhandeling van facturen voor tankpassen). Het onderhoud van de nieuwe voertuigen is ondergebracht in de LAPV.	€ 9,0 (in vier jaar)
HerInrichting en HerUitrusting (HIHU)	De aanbesteding betreft de herinrichting en heruitrusting van VDD- en bestaande voertuigen (niet zijnde de aanschaf van nieuwe voertuigen).	€ 8,0 (in vier jaar)
Pilot Mobiel werken Politie Gelderland-Midden	Proefproject dat is uitgevoerd in relatie met de ontwikkelingsfase van de aanbestedingsprocedure LAPV.	€ 0,5 (projectbegroting)

VDD

De aanbesteding Voertuigen Diverse Diensten (VDD) betreft de aanschaf van herkenbare en niet-herkenbare ondersteunende voertuigen die niet uit de LAPV kunnen worden betrokken. Het gaat daarbij om "speciale voertuigen" zoals ME-voertuigen, strandvoertuigen, politie kraanwagens en voertuigen voor arrestatieteams en observatieteams.

Anders dan in de LAPV is hier gekozen voor een contract met een regisserende partij. De leverancier van de VDD-voertuigen kan ook de op- en inbouw verzorgen en maakt hiervoor gebruik van de gecontracteerde leveranciers van de politie. Als bestaande gecontracteerde leveranciers niet kunnen leveren dan moet door de leverancier van de VDD-voertuigen minimaal drie offertes in concurrentie uitvragen.

Op de aanbesteding VDD zijn twee inschrijvingen ontvangen. Voor de VDD is een contract afgesloten voor vier jaar met Athlon Car Lease Nederland B.V..

In deze aanbesteding ziet de commissie geen aanleiding tot het maken van zwaarwegende opmerkingen inzake rechtmatigheid of doelmatigheid.

WPB

De aanbesteding wagenparkbeheer (WPB) betreft het voeren van het administratieve beheer over het wagenpark van de politiekorpsen. Cruciale onderdelen daarbij zijn de verwerving, het beheer en het afstoten van de voertuigen. Hier wordt een contract gesloten met één leverancier, waarbij per politiekorps kan worden besloten het wagenparkbeheer zelf te blijven uitvoeren dan wel uit te besteden aan de gecontracteerde beheerder.

Op de aanbesteding zijn drie inschrijvingen ontvangen. De definitieve gunning van de WPB-aanbesteding heeft nog niet plaatsgevonden in afwachting van publicatie van voorliggend rapport. Het voornemen tot gunning aan Volkswagen Pon Financial Services B.V. is wel bekendgemaakt.

De commissie ziet geen reden de rechtmatigheid van deze aanbestedingsprocedure in twijfel te trekken.

Alhoewel de rechter heeft geoordeeld dat er geen bezwaren zijn om de leveringen van voertuigen en het wagenparkbeheer uit te laten voeren door organisaties die deel uitmaken van hetzelfde concern, geeft de commissie de politie in overweging bij eventuele volgende aanbestedingen de vraag naar de wenselijkheid van de combinatie nogmaals te bezien.

HIHU

De aanbesteding HIHU is een aanbesteding van het KLPD en Politie Utrecht. In de aanbesteding gaat het om het (her)inrichten en (her)uitrusten van voertuigen. Het gaat daarbij zowel om voertuigen die zijn aangeschaft onder de VDD als om voertuigen die reeds in het bezit zijn van het KLPD en op voertuigen die niet gebruiksklaar worden geleverd vanuit de LAPV. De opdracht is gesplitst in 2 percelen: heimelijk en niet-heimelijk. In beide gevallen gaat het om op- en inbouw die in waarde vergelijkbaar is met de aanschaf van het voertuig zelf.

In het verloop van deze aanbesteding heeft het KLPD een aantal onzorgvuldige en onhandige manoeuvres uitgevoerd. Zo zijn verwijzingen opgenomen naar een geschrapte bijlage, is deze bijlage alsnog verstrekt en vervolgens weer ingetrokken, zijn specificaties gewijzigd en zijn vragenstellende leveranciers naar de mening van de commissie niet adequaat beantwoord.

Naar de mening van de commissie is er echter geen sprake van onrechtmatig handelen in deze aanbesteding omdat het KLPD onzorgvuldigheden tijdig heeft hersteld. Alhoewel gesteld kan worden dat de aanbesteding zelf onzorgvuldig, slordig en daardoor weinig professioneel is verlopen, is naar de mening van de commissie verdere voortzetting en afronding van deze aanbesteding mogelijk. De commissie vindt het echter wel wenselijk dat onvolkomenheden in de communicatie met de leveranciers adequaat worden hersteld.

Tussen de aanbestedingen LAPV en HIHU heeft het naar de mening van de commissie ontbroken aan expliciete en vroegtijdige afstemming. De commissie concludeert vervolgens dat binnen de politieorganisatie, naar marktpartijen en derden niet duidelijk is gecommuniceerd over samenhang en verschillen tussen de LAPV en HIHU. Eén en ander illustreert volgens de commissie de wenselijk- en noodzakelijkheid van politiebrede coördinatie bij gerelateerde aanbestedingen.

Pilot Mobiel Werken Politie Gelderland-Midden

De commissie erkent dat het verder ontwikkelen van het concept "mobiel werken" praktijkproeven noodzakelijk maakt. Daartoe is voor, tijdens en na de aanbesteding van de LAPV een proef uitgevoerd bij Politie Gelderland-Midden. Parallel zijn door diverse andere politiekorpsen en door verschillende leveranciers pilots gebouwd en beproefd.

De commissie is niet overtuigd van de coördinatie, noch van de samenhang tussen de diverse proeven en de in de LAPV aanbestede 'ontwikkeling'. De commissie beveelt de politie aan een duidelijker structuur en meer samenhang aan te brengen tussen deze proeven en de ontwikkeling in het kader van de LAPV.

Daarnaast is de commissie van mening dat de dominante rol die één onderneming speelt in de ontwikkeling van het voertuig van de toekomst herbezien dient te worden. Niet alleen spelen de mogelijkheid van "vendor lock-in" en "technology lock-in", maar ook gezien de lange duur van het LAPV contract (tot acht jaar)

bestaat de vrees dat de ontwikkelingskracht van andere leveranciers zodanig wordt aangetast dat in feite een monopoliepositie wordt gecreëerd. De commissie beveelt derhalve aan om ook de mogelijkheid van alternatieve ontwikkelingspaden zo veel mogelijk open te houden.

VII. Conclusie en aanbevelingen

Het totaalbeeld van de aanbestedingen die de commissie heeft onderzocht, toont geen duidelijke tekortkomingen met betrekking tot de rechtmatigheid. Overwegingen van rechtmatigheid vormen altijd onderdeel van de gehanteerde procedures en worden veelal ook nog eens intern en extern gecontroleerd. De commissie benadrukt overigens dat het uiteindelijk altijd aan de rechter zelf is om in een concreet geval op basis van objectieve, relevante aanwijzingen te beslissen of sprake is van (on)rechtmatigheid.

Minder positief is de commissie over de doelmatigheid van de inhoud en de handelwijze bij de onderzochte aanbestedingen. Inhoudelijk zijn strategische keuzes gemaakt die zeker achteraf (voor de inrichting van het proces en mogelijk ook voor de uitkomst) niet als doelmatig kunnen worden gekenmerkt en die in een aantal gevallen ook niet of onvoldoende worden geanalyseerd. Afwegingen tussen uitgangspunten voor de operationele inzetbaarheid en de kosten daarvan zijn als gevolg daarvan niet of niet op het juiste niveau gemaakt.

De commissie beoordeelt aspecten van de handelwijze in de aanbestedingen als krampachtig. Het komt de commissie voor dat veel van de nu gerezen problemen mede ontstaan dan wel verergerd zijn door de handelwijze van de politie. Niet adequaat reageren op vragen en WOB-verzoeken, slechts schriftelijk communiceren en een zeer formele opstelling dragen niet bij aan een vruchtbare samenwerking met marktpartijen.

Voor de toekomstige Nationale Politie beveelt de commissie aan om te garanderen:

- dat de afwegingen in de behoeftestelling tussen kosten en operationele aspecten expliciet en op het juiste niveau gemaakt worden;
- dat de kwaliteit van het hele inkoopproces (behoeftestelling en uitvoering aanbesteding) van een niveau is dat past bij het financiële belang en de complexiteit van aanbestedingen voor de Nationale Politie.

De commissie meent dat deze garanties moeten worden gezocht in de organisatiestructuur. Daarnaast moet worden gezorgd voor voldoende bemensing met de juiste kwalificaties. Qua organisatiestructuur beveelt de commissie aan om te bezien of een structuur als bij het ministerie van Defensie, waar de materieelfunctie tot op het hoogste niveau vertegenwoordigd is, ook voor de Nationale Politie toepasbaar is. Aldus kan de materieelverwervingsfunctie (behoeftestelling en aanbesteding) zorg dragen voor een adequate afweging van kosten en operationele eisen. De kwaliteit van de bemensing van de materieelverwervingsfunctie is mede een functie van de organisatiestructuur (taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden alsmede ophanging). De commissie beveelt aan in de Nationale Politie deze materieelverwervingsfunctie niet binnen een Facilitair Bedrijf te plaatsen, maar deze een zelfstandige positie te geven.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek

In het najaar van 2010 heeft de gunning van de opdracht voor de aanschaf van nieuwe politievoertuigen plaatsgevonden. Dit was het resultaat van een landelijke aanbestedingsprocedure voor politievoertuigen: de zogenoemde LAPV (Landelijke Aanbesteding PolitieVoertuigen).

In het najaar van 2011 verscheen in de media berichtgeving waarin twijfel werd geuit over de rechtmatigheid en/of doelmatigheid van deze aanbestedingsprocedure². Dit was voor de minister van Veiligheid en Justitie aanleiding om een onafhankelijk onderzoek naar de LAPV en de daarmee samenhangende andere aanbestedingsprocedures te laten verrichten. Op 7 november 2011 heeft de minister de Tweede Kamer bericht hiervoor een onafhankelijke commissie in te stellen. De brief aan de Tweede Kamer met de opdracht aan de commissie is als bijlage 1 opgenomen in deze rapportage. Het onderzoek is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de heren M. Schouten (oud-Bevelhebber der Landstrijdkrachten en lid van de commissie Defensie van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid) en prof. dr. J. Telgen (hoogleraar Besliskunde en Inkoopmanagement aan de Universiteit Twente).

Op 23 november 2011 heeft Tweede Kamerlid Brinkman van de PVV aan de minister van Veiligheid en Justitie vragen gesteld met betrekking tot de LAPV (zie bijlage 2). De minister heeft hierop verwezen naar voorliggend rapport van de commissie Schouten/Telgen. Hij stelt daarbij dat:

“... een groot aantal van de gestelde schriftelijke vragen bevinden zich op het terrein van de bovenstaande hoofdvragen. Ik zal daarom ter beantwoording van de schriftelijke vragen de resultaten van het onderzoek aan uw Kamer doen toekomen, wanneer het onderzoek afgerond is.”

Rond de aanbesteding van de nieuwe politievoertuigen en de daarmee samenhangende procedures bestaan een aantal onduidelijkheden, die aanleiding kunnen geven tot misverstanden. Zo wordt bijvoorbeeld in de media gemeld dat het project LAPV met name betrekking heeft op de zogenaamde herkenbare politievoertuigen (gestreept, zwaailichten en sirenes). In werkelijkheid maken deze voertuigen (exclusief de motoren) slechts 40% uit van het totaal aantal voertuigen dat binnen de scope van het project LAPV zal worden aangeschaft. De overige 60% betreft zogenaamde niet-herkenbare voertuigen, voertuigen voor onder meer algemene diensten waarbij geen of slechts beperkte inbouw van apparatuur plaatsvindt. In het project LAPV wordt van de te gunnen leverancier niet alleen verwacht dat hij het voertuig levert, maar ook eindverantwoordelijk is voor de verwerving en op- en inbouw van de op de herkenbare voertuigen te plaatsen dakset. Voorts dient de leverancier de op en inbouw van de te verwerven voertuigen te verzorgen voor de werkprocessen Noodhulp en Handhaving, alsmede het kunnen voorzien in het onderhoud. Het op- en in te bouwen materiaal en materieel is daarbij afkomstig van:

- uitbouw van de te vervangen voertuigen (hergebruik);
- door de leverancier te verwerven materiaal/materieel;
- toelevering vanuit/via de politiekanaal;
- nieuwe Europese aanbesteding door de politie.

Ten slotte moet de leverancier de bereidheid uitspreken om gezamenlijk met de opdrachtgever te participeren in een project dat gericht is op de ontwikkeling van het concept “mobiel werken”.

De financiële omvang van het project LAPV bedraagt circa € 500 miljoen. Naast de LAPV zijn er nog een aantal andere aanbestedingen in de sfeer van het wagenpark zoals voor voertuigen voor diverse doeleinden (VDD), voor herinrichting en heruitrusting (HIHU) en wagenparkbeheer (WPB).

1.2 Inhoud rapportage

De rapportage van de commissie is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 2 (de scope van het onderzoek) zal, naast het te hanteren normenkader, worden uiteengezet welke aanbestedingsprocedures naast de LAPV door de commissie bij het onderzoek zijn betrokken, waarbij het duidelijk moet zijn dat de commissie zich in dat kader beperkingen heeft moeten opleggen, gelet op de beschikbare tijd voor het onderzoek;
- In hoofdstuk 3 (de Nederlandse politie) wordt stilgestaan bij de organisatie, structuur, procedures verantwoordelijkheden en besluitvorming die binnen de Nederlandse politie van toepassing zijn;
- In hoofdstuk 4 (het project LAPV) gaat de commissie dieper in op alle aspecten, die een rol hebben gespeeld bij de realisatie van de LAPV. Daarbij zal met name ingegaan worden op het zogenaamde één-merkbeleid, de daarmee samenhangende indeling in percelen, maar ook op de vraag of, en zo ja op welk tijdstip, duidelijk had moeten/kunnen zijn dat slechts één leverancier op het project zou inschrijven. Verder gaat de commissie in op de mogelijke besparingen die door de realisatie van het project LAPV naar verwachting zouden kunnen worden gerealiseerd;
- In hoofdstuk 5 (het project voertuigen diverse doeleinden) wordt ingegaan op de aanbestedingsprocedure rond de verwerving van 'speciale voertuigen', die qua functionaliteit niet binnen het LAPV-project konden worden ondergebracht. Het betreft hier ondermeer 4x4-voertuigen, strandvoertuigen, recherche voertuigen alsmede de snelwegsurveillance voertuigen;
- In hoofdstuk 6 (het project HIHU) wordt stilgestaan bij de aanbestedingsprocedure van het KLPD en Politie Utrecht over de herinrichting en heruitrusting van voertuigen die zijn aangeschaft onder de VDD, voertuigen die reeds in het bezit zijn en op voertuigen die niet gebruiksklaar worden geleverd vanuit de LAPV. Daarbij zal met name worden ingegaan op de verwerving van de tot deze voertuigen behorende daksets alsmede de afhandeling van een aantal ontvangen brieven en het daaraan gerelateerde WOB-verzoek;
- In hoofdstuk 7 (het project wagenparkbeheer) wordt stilgestaan bij de aanbestedingsprocedure van het wagenparkbeheer en wordt nader ingegaan op mogelijke problemen bij het onderbrengen van dit beheer bij een maatschappij die nauw gelieerd is met de leverancier van de voertuigen. Het wagenparkbeheer beperkt zich tot de administratieve processen (zoals de afhandeling van facturen voor tankpassen). Het onderhoud van de nieuwe voertuigen als zodanig is echter ondergebracht in de LAPV;
- In hoofdstuk 8 (project Gelderland-Midden Pilot Mobiel Werken) zal een beschouwing worden gewijd aan de 'Pilot Mobiel Werken' zoals deze in de periode begin 2009 tot 14 september 2011 binnen Politie Gelderland-Midden is uitgevoerd en de (al dan niet vermeende) relatie van dit proefproject met de ontwikkelingsfase van de aanbestedingsprocedure LAPV;
- In hoofdstuk 9 (lessen voor de toekomst) presenteert de commissie leerpunten voor toekomstige aanbestedingen door de politie. De commissie richt zich daarbij met name op een situatie onder vorming van de Nationale Politie.
- In hoofdstuk 10 (conclusies en aanbevelingen) legt de commissie haar eindconclusies neer en doet zij haar aanbevelingen op basis van dit onderzoek.

Hoofdstuk 2 De scope van het onderzoek

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreekt de commissie de scope van het onderzoek. In paragraaf 2.2. gaat de commissie in op de 2 hoofdvragen van het onderzoek en het daarbij te hanteren normenkader. In paragraaf 2.3 behandelt de commissie het onderzoeksobject, zijnde de aanbestedingsprocedure LAPV en de daarmee samenhangende andere procedures, waarbij het duidelijk is dat de commissie zich in dat kader, gelet op de beschikbare tijd voor het onderzoek, beperkingen heeft moeten opleggen.

2.2 Opdrachtformulering

In het onderzoek van de commissie staan twee hoofdvragen centraal:

- 1 Was de aanbesteding rechtmatig, met andere woorden: is de (Europese) regelgeving rondom aanbestedingen in alle opzichten gevolgd en was het proces voldoende integer, helder en transparant?

De commissie heeft deze vraag onderzocht aan de hand van de regelgeving die op de in het onderzoek betrokken aanbestedingsprocedures van toepassing is. Het betreft de *“EU-Richtlijn 2004/18/EG betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten”*, de *“Raamwet EEG-voorschriften aanbesteding”* en het *“Besluit van 16 juli 2005, houdende regels betreffende procedures voor het gunnen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, Stb. 408. (Bao)”*.

- 2 Was de aanbesteding doelmatig? Met andere woorden: wordt het doel van de aanbesteding (effectiviteits- en efficiëntievoordelen, waaronder het bereiken van besparingen) bereikt en was het proces hiertoe adequaat?

Om te bepalen of sprake is van een adequaat proces heeft de commissie in dit onderzoek zowel de processtappen als de organisatie van de aanbesteding beoordeeld. Aangezien hiervoor geen referentiekader beschikbaar is, heeft de commissie hierbij haar oordeel zo goed mogelijk onderbouwd.

2.3 Reikwijdte van het onderzoek

Het object van onderzoek is de LAPV en de daarmee samenhangende andere aanbestedingsprocedures. In het vooronderzoek heeft de commissie de volgende aanbestedingsprocedures onderkend:

- Landelijke Aanbesteding Politievoertuigen (LAPV). Het betreft de aanschaf van herkenbare en onherkenbare politievoertuigen, inclusief service en onderhoud aan deze voertuigen, op- en inbouw ten aanzien van de werkprocessen Noodhulp en Handhaving van de eventueel in te bouwen randapparatuur en de aanschaf en opbouw van de dakset. De voorbereiding, het marktonderzoek, de behoeftestelling alsook de opstelling van de programma's van eisen (PvE's) en implementatie van de aanbesteding viel onder de verantwoordelijkheid van de Raad van KorpsChefs (RKC). Het proces van de aanbestedingsfase, zijnde de uitvoering vanaf publicatie tot en met contractering, viel onder de verantwoordelijkheid van de Voorziening tot samenwerking Politie Nederland (VtsPN). De opdracht is op 9 december 2010 gegund aan Pon's Automobielhandel B.V. (perceel 1 en 2) en op dezelfde datum aan BMW Nederland B.V. (perceel 3). De minister heeft expliciet gevraagd onderzoek te doen naar deze aanbesteding, waarbij het onderzoek voornamelijk is gericht op perceel 1 en perceel 2 mede gelet op de geuite bezwaren in de media;
- Voertuigen voor Diverse Doeleinden (VDD). Het betreft de aanschaf van alle voertuigen die niet binnen de scope van de LAPV vallen. De aanbesteding VDD is een aanvulling op de LAPV en is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van dezelfde stuurgroep als die van de LAPV. De opdracht is gegund aan Athlon op 28 januari 2011. Gezien de nauwe relatie met de aanbestedingsprocedure LAPV heeft de commissie deze procedure meegenomen in haar onderzoek;

- Herinrichting en Heruitrusting (HIHU). HIHU betreft een aanbesteding voor het op- en inbouwen van voertuigen die zijn aangeschaft onder de VDD, voertuigen die reeds in het bezit zijn en op voertuigen die niet gebruiksklaar worden geleverd vanuit de LAPV. Het betreft een gezamenlijke aanbesteding van het KLPD en Politie Utrecht, waarbij de aanbesteding door het KLPD is uitgevoerd. Onder meer naar aanleiding van deze aanbesteding zijn bezwaren in de media geuit. Het KLPD heeft in afwachting van publicatie van voorliggend rapport de aanbesteding HIHU voorlopig stopgezet. Om deze redenen neemt de commissie ook deze aanbesteding mee in haar onderzoek;
- Wagenparkbeheer (WPB). Deze aanbestedingsprocedure heeft betrekking op het voeren van het administratief beheer van de voertuigen van de Nederlandse politie. De aanbesteding is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de VtsPN in de LEA-structuur. Het voornemen tot gunning aan Volkswagen Pon Financial Services B.V. is bekend gemaakt. Tegen het voornemen tot gunning is een kort gedingprocedure aangespannen, doch de rechter heeft de klagende partij niet in het gelijk gesteld. De definitieve gunning van de WPB-aanbesteding heeft nog niet plaatsgevonden in afwachting van publicatie van voorliggend rapport. Ook in de media zijn bij deze aanbestedingsprocedure vragen gesteld over de rechtmatigheid en doelmatigheid. Dit zijn de redenen dat de commissie de aanbestedingsprocedure WPB meeneemt in haar onderzoek.

Hiernaast heeft het onderzoek zich gericht op:

- De Pilot Mobiel Werken Gelderland-Midden. In deze pilot zijn ervaringen verzameld over de op- en inbouw van verschillende apparatuur voor politievoertuigen. De commissie heeft de pilot in het onderzoek betrokken omdat ze als input diende voor de ontwikkelparagraaf die in de LAPV is opgenomen. Daarnaast gold voor de commissie als argument dat vanuit verschillende partijen (marktpartijen en media) vragen zijn gesteld en kritische kanttekeningen zijn geplaatst met betrekking tot het verloop van de pilot en daarbij gemaakte keuzes.

Naast bovenstaande aanbestedingsprocedures heeft de commissie verschillende aanbestedingsprocedures geïdentificeerd die wel samenhangen met de LAPV, maar die ze niet heeft meegenomen in haar onderzoek.

Het betreft de procedures:

- Onderdelen Voertuigen;
- Huurvoertuigen;
- Collectieve verzekering voertuigen;
- ANPR (automatische nummerplaat herkenning).

De commissie heeft de eerste drie bovenstaande aanbestedingen niet onderzocht, omdat zij geen signalen heeft ontvangen die duiden op onrechtmatigheden of ondoelmatigheden. Ten aanzien van de laatste aanbesteding (ANPR) merkt de commissie op dat de aanbesteding deels niet-voertuig gerelateerd is (betrekking heeft op apparatuur boven de weg) en anderzijds een regionale (en dus niet landelijke) aanbesteding betreft.

2.4 Uitvoering van het onderzoek

De commissie heeft zich in haar onderzoek gebaseerd op interviews en documenten. Interviews zijn gehouden met vertegenwoordigers van autofabrikanten, autoleveranciers en op- en inbouwbedrijven. Daarnaast heeft de commissie gesprekken gevoerd met personen die betrokken waren bij de aanbestedingsprocedures vanuit de politie (ondermeer leden van de stuurgroep LAPV, de VtsPN en de politievakbonden), het ministerie van Veiligheid en Justitie en voorts enkele deskundigen (materiedeskundigen en aanbestedingsjuristen). Een overzicht van de gehouden interviews is opgenomen als bijlage 3. De gesprekspartners hebben de commissie soms ook documenten verstrekt. De documenten van de documentstudie betroffen onder meer de verstrekte informatie van de gesprekspartners, de aanbestedingsdossiers en de kortgedingdossiers. Diverse politiemedewerkers hebben bovendien documenten opgesteld met daarin een tijdslijn ten aanzien van de verschillende aanbestedingsprocedures. Hiermee werd de toegang tot de dossiers vergemakkelijkt. Deze documenten zijn ook behulpzaam geweest bij het opstellen van dit rapport.

De commissie dankt eenieder die informatie heeft aangereikt en op die wijze heeft bijgedragen aan de totstandkoming van dit rapport. Diverse betrokkenen binnen en buiten de politie zijn verschillende keren benaderd voor het beantwoorden van nadere vragen en hebben veel werk verzet om de benodigde informatie beschikbaar te stellen.

De commissie zelf heeft tijdens het onderzoek geen aanwijzingen gekregen die wijzen op een inbreuk op de integriteit van personen bij de politie (in brede zin). Tijdens de (soms langdurige) interviews met de bij de diverse projecten betrokken functionarissen is in detail over alle aan het project gerelateerde aspecten gesproken. De politiefunctionarissen toonden zich daarbij bereidwillig om de gestelde vragen te beantwoorden. Voorts heeft de commissie (soms op zeer korte termijn) inzage gekregen in alle documenten waarover zij in het kader van het onderzoek de beschikking wilde hebben.

Wel is de commissie tijdens de interviews met partijen buiten de politie (aan de hand van door deze externe geïnterviewden geleverde schriftelijke informatie en een ontvangen anonieme brief) in kennis gesteld van een aantal vermoedens over een gebrek aan integriteit bij een aantal met name genoemde functionarissen uit de politieorganisatie en bij het ministerie van Defensie. Aangezien dit soort vermoedens wijzen op een mogelijk bestaan van strafbare feiten, heeft de commissie deze zaken overgedragen aan de bevoegde autoriteiten bij het ministerie van Veiligheid en Justitie alsmede het ministerie van Defensie. De commissie gaat ervan uit dat daarmee de behandeling van deze aspecten aan de juiste instanties is overgedragen en besteedt om die reden hieraan in haar rapportage geen verdere aandacht.

Op basis van de verstrekte informatie en het aangeleverde materiaal heeft de commissie een oordeel gevormd dat uitsluitend voor haar rekening komt.

Hoofdstuk 3 De Nederlandse politie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de organisatie van de Nederlandse politie. Hiermee wordt beoogd de lezer een goed overzicht te geven van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende onderdelen van de Nederlandse politie en de betrokken partijen bij Europese aanbestedingen.

3.2 Politieorganisaties

De taken van de politie en de kernopdracht aan de politie staan beschreven in de Politiewet uit 1993. De kernopdracht luidt: “de politie heeft tot taak om in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven”. Kerntaken van de politie zijn:

- opsporing van strafbare feiten en gedragingen;
- handhaving van de openbare orde;
- noodhulpverlening.

Daarnaast zijn ook belangrijk:

- dienstverlening en service;
- andere organisaties adviseren over veiligheid.

Met het uitvoeren van haar kerntaken levert de politie een bijdrage aan een veilige en leefbare samenleving.³

Om haar taken uit te voeren is de Nederlandse politie ingericht met 25 regionale politiekorpsen, het Korps landelijke politiediensten (KLPD), de Voorziening tot samenwerking Politie Nederland (VtsPN) en de Politieacademie. Hiernaast is er een aantal overige politieorganisaties dat meestal gericht is op ondersteuning van de politiekorpsen.⁴

Voor de regionale politiekorpsen geldt dat ieder politiekorps zorgt voor de uitvoering van de drie politietaken in haar eigen gebied (de politieregio). Zij kennen grote vrijheden bij het vaststellen van prioriteiten en bij de manier waarop ze hun taken uitvoeren. Zo beslist elk politiekorps zelf over zaken als financiën, personeel, materieel en gebouwen, de bedrijfsvoering, de wijze van automatisering en in veel gevallen de aanpak van regionale rechetaken. Ze leggen daarover wel verantwoording af aan de korpsbeheerder. De korpsbeheerder van elk regionaal politiekorps (25 politiekorpsen) is de burgemeester van de grootste gemeente in de betreffende regio. Hij is het aanspreekpunt voor de minister. Belangrijke beleidsbeslissingen worden genomen door het regionale college, gevormd door alle burgemeesters uit de regio en de hoofdofficier van Justitie. Ook het Openbaar Ministerie stelt landelijke prioriteiten vast voor opsporing en vervolging van strafbare feiten.⁵

Het KLPD kan gezien worden als het 26e politiekorps en valt als agentschap onder de verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie. Het KLPD is verantwoordelijk voor taken die landelijk worden georganiseerd. Het KLPD houdt onder andere toezicht op het verkeer op de rijkswegen, het scheepvaart- en het vliegverkeer, zorgt voor de bewaking van de leden van het Koninklijk Huis en levert specialistische ondersteuning en materiaal. Tevens is de landelijke rechetetaak bij dit politiekorps ondergebracht.

Sinds het kabinet Rutte behoort de portefeuille politie tot de minister van Veiligheid en Justitie. Onder dit kabinet wordt een Nationale Politie gevormd, waarin verschillende politieorganisaties worden samengebracht onder verantwoordelijkheid van de minister.

Tot die tijd functioneren de verschillende politieorganisaties relatief autonoom vanuit de zelfstandige rechtspersoonlijkheid en verantwoordingslijnen die ze hebben. Om politiebrede besluitvorming toch

mogelijk te maken, zijn er verschillende coördinatielichamen ingesteld. Deze werken op basis van consensus. Zijn de politiekorpsen op één lijn gebracht dan kan beslissingsbevoegdheid door schriftelijke machtiging worden overgedragen.

3.3 Korpsbeheerdersberaad⁶

Het Korpsbeheerdersberaad (Kbb) bestaat uit de 25 korpsbeheerders van de regionale politiekorpsen, de gemandateerd korpsbeheerder van het KLPD en de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal. De voorzitter van de RKC is als adviseur aanwezig bij de vergaderingen van het Kbb. De secretaris-generaal Defensie is agendalid bij de vergaderingen van het Kbb (in verband met de Koninklijke Marechaussee).

Het Kbb heeft geen wettelijke basis of doorzettingsmacht. Het Kbb is een overlegorgaan. Het Kbb heeft een dagelijks bestuur dat bestaat uit zes korpsbeheerders. Het Kbb en zijn dagelijks bestuur vergaderen ongeveer zes keer per jaar. De voorzitter van de RKC is eveneens als adviseur aanwezig bij de vergaderingen van het db Kbb (dagelijks bestuur van het Kbb) en de gesprekken met de minister van Veiligheid en Justitie.

Het Kbb neemt besluiten over onderwerpen die het beheer van de gezamenlijke politiekorpsen betreffen (o.a. bovenregionale voorzieningen en shared services). Verder adviseert het Kbb ministers aangaande nieuwe en wijzigingen van wetsvoorstellen. Het db Kbb voert een aantal keer per jaar overleg met de minister van Veiligheid en Justitie. Daarnaast is het Kbb de gesprekspartner van de politiek over de organisatie en het beheer van de politie.

Beleidsonderwerpen die in het Kbb worden behandeld worden in principe eerst ter advies voorgelegd aan de RKC dan wel voorbereid door de RKC. Advies vooraf door de RKC is niet per definitie nodig voor onderwerpen waar het Kbb een strategische discussie over wil voeren dan wel de onderwerpen waar het Kbb het van belang vindt vooraf kaders vast te stellen alvorens het door de RKC wordt behandeld. Het db Kbb is de agendacommissie voor de plenaire Kbb. Onderwerpen met beperkte tot geen politiek-bestuurlijke consequenties en beperkte financiële consequenties worden afgehandeld door het db Kbb. Het is aan de voorzitter van het db Kbb om dit te beoordelen.

Het Kbb wordt ondersteund door de secretaris Kbb die plaatsvervangend divisie manager is van de Divisie Bestuursondersteuning Nederlands Politie Instituut (NPI) van de VtsPN. De secretaris van het Kbb is altijd aanwezig bij vergaderingen van het (db) Kbb.

3.4 Raad van Korpschefs⁷

In de RKC (voorheen Raad van Hoofdcommissarissen – RHC) zijn de korpschefs vertegenwoordigd van alle 25 regionale politiekorpsen en het KLPD. Daarnaast participeren de directeur van de Politieacademie, de directeur van de VtsPN, de Commandant van de Koninklijke Marechaussee en de landelijk Chief Information Officer (CIO) van de politie in de RKC.

De RKC heeft geen wettelijke basis of doorzettingsmacht. De RKC is een overlegorgaan. De voltallige RKC vergadert ongeveer tien keer per jaar. De acht vaste vergaderdata worden in juni van het voorafgaande vergaderjaar vastgesteld. Daarnaast komt het ongeveer twee keer per jaar voor dat een extra vergadering wordt belegd over een specifiek onderwerp. De agenda voor de plenaire vergaderingen wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van de RKC (db RKC). Uitnodigingen voor vergaderingen worden per e-mail minimaal tien dagen van te voren verstuurd. Veel leden van de RKC kiezen ervoor om de agenda van de RKC voorafgaand aan de vergadering te verspreiden in het eigen politiekorps zodat zij, voorbereid door eigen medewerkers, de discussie in de RKC kunnen voeren. De bijeenkomsten van de plenaire vergadering zijn besloten. Soms zijn, op uitnodiging van een portefeuillehouder en in overleg met de voorzitter van de RKC, gasten aanwezig om een presentatie te houden of een portefeuillehouder te ondersteunen.

De RKC kiest uit zijn midden de voorzitter. De voorzitter wordt gekozen voor twee jaar. Eén jaar voor het voorzitterschap eindigt, wordt een inkomend voorzitter gekozen. Een voorzitter blijft een jaar na zijn aftreden uittredend voorzitter. De inkomend of uittredend voorzitter kan de voorzitter vervangen bij diens afwezigheid. De voorzitter treedt op als boegbeeld van de RKC en draagt in die hoedanigheid de standpunten van de RKC in woord en geschrift naar buiten uit. De voorzitter tekent brieven, die namens de RKC worden verzonden. De voorzitter is namens de RKC het eerste aanspreekpunt voor de media. Hij laat zich daarbij bijstaan door de woordvoerder (vanuit het NPI). Als regel zullen de voorzitter of de woordvoerder de media te woord staan. In overleg met de voorzitter kan ook een portefeuillehouder van een onderwerp in specifieke gevallen de media te woord staan. De voorzitter treedt op als belangenbehartiger namens de RKC en onderhoudt daartoe relevante contacten.

De divisie manager Bestuursondersteuning NPI van de VtsPN is tevens secretaris van de RKC.

Het db RKC bestaat uit de voorzitters van de RKC-boards, de portefeuillehouder voor Politie in Ontwikkeling en de politiekorpschef KLPD. Hiermee zijn alle beleidsvelden in het dagelijks bestuur vertegenwoordigd. De voorzitter van de RKC is tevens voorzitter van het db RKC. Ook de inkomend en/of uittredend voorzitter is lid van het db RKC. Bij deze vergaderingen is ook altijd de secretaris RKC aanwezig. Het dagelijks bestuur heeft tot doel actief bij te dragen aan de integraliteit en samenhang van de besluitvorming door de RKC. Het db RKC heeft onder andere tot taak:

- het vaststellen van de agenda van de plenaire vergaderingen;
- het voorbereiden van de besluitvorming door de RKC (door doorgeleiding van voorstellen, door schriftelijke consultatie etc.);
- het onderhouden van contacten met de ministers, het Kbb en het College van Procureurs-Generaal;
- het organiseren van strategische discussies in de RKC.

Het db RKC vergadert twee tot drie weken voorafgaand aan elke plenaire vergadering van de RKC. De bijeenkomsten zijn besloten.

3.5 Boards⁸

De RKC kan overgaan tot het instellen en opheffen van boards en draagt zorg voor een evenwichtige samenstelling van de boards. Alleen leden van de RKC kunnen lid zijn van een board. Vaak zijn boardleden, als portefeuillehouder, verantwoordelijk voor een bepaald taakveld. Alle RKC-leden zijn lid van tenminste één board. De voorzitter van de RKC benoemt de voorzitters van de boards, op voordracht van de betrokken boards.

De RKC heeft vier beleidsvelden aangewezen en voor elk beleidsveld een board ingesteld:

- Opsporing
- Handhaving
- Intake en Noodhulp
- Ondersteuning

De boards komen ongeveer acht keer per jaar bijeen. Over onderwerpen die van gezamenlijk belang van de politiekorpsen worden geacht, wordt binnen een board een standpunt bepaald of een advies aan de RKC voorbereid. Standpunten die geen personele en/of financiële consequenties hebben voor politiekorpsen en geen bestuurlijke of politieke complicaties kennen, kunnen door een board zelfstandig worden ingenomen. Wanneer een standpunt wel personele en/of financiële consequenties heeft of bestuurlijke of politieke complicaties kent, moet dit standpunt worden voorgelegd aan de plenaire RKC.

De politie rekent inkoopgerelateerde aangelegenheden tot de verantwoordelijkheid van de Board Ondersteuning. De korpschef van Politie Noord-Holland-Noord is vanaf medio 2009 binnen de Board Ondersteuning aangewezen als portefeuillehouder voor de aanbestedingsprocedure LAPV.

3.6 Strategische beleidsgroepen, expertgroepen en projectmanagers⁹

De meeste boards kennen één of meerdere strategische beleidsgroepen (SBG'en), waarin expertise vanuit de politiekorpsen is ondergebracht. De SBG'en adviseren de boards in de beleidsvoorbereiding op specifieke onderwerpen. Over de instelling en opheffing van een SBG beslist het db RKC, op voordracht van de board. Elke SBG wordt ondersteund door een secretaris vanuit het NPI. Een SBG komt ongeveer acht maal per jaar bijeen.

Inkoopgerelateerde aangelegenheden worden gerekend tot de verantwoordelijkheid van de SBG Facility Management. De functie van voorzitter van de SBG Facility Management, tevens RKC-portefeuillehouder Facility Management, is momenteel vacant.

Boards of SBG'en kennen één of meerdere expertgroepen die bijvoorbeeld producten, opleidingen en ICT ontwikkelen die voor het uitvoeren van de politietaak van belang zijn. Expertgroepen bestaan uit vertegenwoordigers van politiekorpsen met een specifieke functie of kennis. Soms ontwikkelen expertgroepen op verzoek van een board, soms loopt dat via een SBG.

Veel portefeuillehouders laten zich bijstaan door een projectleider aan wie de aansturing van een bepaalde portefeuille is doorgemandateerd. De projectleider voert dan uit naam van de betreffende portefeuillehouder of RKC-lid overleg met de politiekorpsen, vakgroepen, ministeries en andere belanghebbenden. Portefeuillehouders zijn vaak verantwoordelijk voor een RKC-project.

3.7 De VtsPN

Sinds de eeuwwisseling is een ontwikkeling gaande waarbij de gezamenlijke regionale politiekorpsen stappen hebben gezet naar de vorming één concern Politie Nederland. Hierin wordt hoe langer hoe meer interregionaal en landelijk samengewerkt waar dat uit het oogpunt van effectiviteit en efficiëntie zinvol werd geacht. De Nederlandse politie is zich zeer bewust van het nut en de noodzaak de nadrukkelijk "concernbrede" zaken op orde te krijgen. Een voorbeeld is de gezamenlijke ontwikkeling gericht op shared services, waardoor de slagkracht van de politie vergroot wordt en schaalvoordelen worden gerealiseerd.

3.7.1 De organisatie van de inkoop van de Nederlandse politie

Het Kbb en de RKC hebben vanuit de shared service gedachte besloten om landelijke inkoop samenwerking in te richten. Sinds eind 2009 worden landelijke aanbestedingen centraal gecoördineerd door de VtsPN (opgericht in 2006). Deze werkwijze staat bekend onder de naam LEA (Landelijke Europese Aanbesteding). Politiekorpsen doen parallel echter nog steeds zelfstandig Europese aanbestedingen.

In dit kader is relevant dat de 25 regionale politiekorpsen en de Politieacademie in bijlage III van Richtlijn 2004/18/EG als aanbestedende dienst zijn aangemerkt. Ze moeten daarbij worden beschouwd als decentrale overheidsorganisatie, waarvoor voor leveringen in 2010-2011 de drempelwaarde € 193.000 gold. Voor de VtsPN gold dezelfde drempelwaarde. Het KLPD staat in bijlage IV van Richtlijn 2004/18/EG genoemd als centraal overheidsorgaan. Bij leveringen geldt als drempelbedrag voor centrale overheden het bedrag van € 125.000.

De Divisie Inkoop & Supply is één van de drie inhoudelijke organisatieonderdelen van de VtsPN, naast de divisies die zich richten op bestuursondersteuning en ICT. De divisie is rechtstreeks opgehangen onder de directie van de VtsPN, die bestaat uit een algemeen directeur, een directeur dienstverlening en een directeur bedrijfsvoering. Divisie Inkoop & Supply bestaat uit drie units:

- Schade, Verzekeringen en Preventie;
- Logistiek en Distributie;
- Expertisecentrum Inkoop.

De laatste unit is belast met het begeleiden en uitvoeren van landelijke inkoop, waaronder inkoop via aanbestedingsprocedures.

Eén van de randvoorwaarden om inkoop samenwerking vorm te geven is een gemeenschappelijk inkoopbeleid.¹⁰ Daartoe is het gemeenschappelijk Inkoopbeleid Politie Nederland opgesteld en vastgesteld. Dit inkoopbeleid is geldig vanaf 1 januari 2010 en geldt voor de gehele Nederlandse politie. Het Inkoopbeleid politie Nederland is definitief vastgesteld door de RKC op 9 maart 2010 en bekrachtigd door het Kbb op 25 juni 2010. Dit inkoopbeleid dient de volgende doelen:

- rechtmatig inkopen;
- doelmatig besteden van gemeenschapsgelden;
- het bieden van gelijke kansen aan en het gelijk behandelen van gegadigden;
- optimalisatie van de verhouding tussen kosten en opbrengsten in het inkoopproces;
- het nastreven van innovatie en duurzaamheid, maatschappelijk en sociaal verantwoord ondernemen, waarbij aansluiting wordt gezocht bij het Rijksbeleid;
- het waarborgen van de integrale uitvoering van het vastgestelde inkoopbeleid.

De bij het Inkoopbeleid Politie Nederland vastgestelde nieuwe werkwijze¹¹ moet er bij de Nederlandse politie voor zorgen dat aan de overheidsregels voor aanbesteden wordt voldaan alsook aan de eisen van het Bao. De regionale politiekorpsen moeten hiertoe jaarlijks informatie aandragen met betrekking tot de te verwachten opdrachten. Het Kbb stelt, op advies van de RKC, jaarlijks de gewenste aanbestedingen vast via een landelijke aanbestedingskalender van de Nederlandse politie.

De politiekorpsen bemoeien zich in de nieuwe werkwijze niet met de wijze waarop een aanbesteding moet worden uitgevoerd. Dit is de taak van de verantwoordelijke inkooporganisatie, in casu de VtsPN. De taak van de politiekorpsen is het beschrijven en vaststellen van de functionele (en technische) eisen en wensen in een programma van eisen.

3.7.2 Tenderboard

Met het Inkoopbeleid Politie Nederland heeft de VtsPN naast het aanbestedingsproces een nieuw proces ingevoerd: de Tenderprocedure.¹² De Tenderboard werkt conform het tenderreglement d.d. 13 januari 2009. De Tenderboard is een adviesorgaan. De Tenderboard geeft formeel een advies aan het hoofd Divisie Inkoop & Supply die verantwoordelijk is voor de aanbesteding. De Tenderboard bewaakt de criteria en procedure van aanbestedingen waardoor wordt voldaan aan de uitgangspunten van het Bao, recente aanbestedingsregels, jurisprudentie en intern beleid.

De Tenderboard bestaat uit vier leden:

- het hoofd van de Divisie Inkoop & Supply van de VtsPN (tevens voorzitter);
- het hoofd van de Unit Inkoop & contractexpertise;
- het hoofd van het Stafbureau Beleid, Toetsing en Ondersteuning van de Divisie Inkoop & Supply (tevens secretaris van de Tenderboard);
- de voorzitter van de stuurgroep die de behoeftestelling bepaalt vanuit de business.

Zo nodig laat de Tenderboard zich bijstaan door deskundigen. De Tenderboard vergadert één maal per week.

De Tenderboard doet aanbevelingen voor aanpassingen indien zij daar aanleiding toe ziet. De Tenderboard legt zijn bevindingen vast in een schriftelijk advies. Bij een advies met verschil van opvatting in de Tenderboard over inkoopaspecten, neemt het hoofd van de Divisie Inkoop & Supply de beslissing. Als er een verschil van opvatting blijft bestaan tussen het hoofd van de Divisie Inkoop & Supply en de voorzitter van de stuurgroep, wordt door het hoofd Divisie Inkoop & Supply geëscaleerd naar de verantwoordelijk projecteigenaar (portefeuillehouder van de board ondersteuning van het RKC). Indien de besluitvorming van de verantwoordelijk projecteigenaar strijdig is met de genoemde juridische aanbestedingsaspecten en/of integriteit wordt door het hoofd Divisie Inkoop & Supply geëscaleerd naar de directeur VtsPN. Er volgt dan een overleg (zogenaamde de "eindtafel") tussen portefeuillehouder en de directeur VtsPN. Zowel de portefeuillehouder als de directeur VtsPN kunnen doorschakelen naar respectievelijk de RKC en ten finale het Kbb.

Hoofdstuk 4 Het project LAPV

4.1 Inleiding

De Landelijke Aanbesteding Politievoertuigen 2010 (LAPV) is de derde landelijke aanbesteding van politievoertuigen sinds 2002 en is in feite de opvolger van de Europese Aanbesteding Politie Voertuigen (EAPV), zoals die in 2006 is uitgevoerd. Bij de opzet speelden de navolgende aspecten een belangrijke rol:

- de EAPV betrof zowel de aanbesteding van een 'kaal' voertuig als de mogelijkheid voertuigen turn-key op te leveren. De op- en inbouw tot een compleet politievoertuig vond in het eerste geval achteraf plaats, waarbij elk politiekorps vrij was dit naar eigen inzicht te doen. Het gevolg was dat er in de praktijk tientallen van elkaar verschillende varianten werden geïntroduceerd van een voertuig voor één functionaliteit (bijvoorbeeld voor Noodhulp waar van één merk en type 80 verschillende uitvoeringen rondreden). Er was binnen de EAPV dus sprake van grote diversiteit aan inrichtingen van de politievoertuigen binnen de RDC -segmenten B,C, D en J, ondanks het feit dat bij de EAPV het aantal merken ten opzichte van 2002 was teruggebracht van 6 naar 2. De opzet van de LAPV was om te komen tot een veel verdergaande standaardisatie dan tot dan toe het geval was;
- gebaseerd op de ervaringen in Italië (opgedaan tijdens een aantal werkbezoeken) waar politievoertuigen compleet "af-fabriek" aan de gebruiker worden opgeleverd, ontstond de gedachte om deze methodiek voor de LAPV zoveel als mogelijk over te nemen;
- bij de LAPV werd niet alleen gekeken naar een vervanging van het bestaande bestand aan voertuigen met de daaraan verbonden functionaliteiten, maar stond (zeker in de aanvangsfase van het project) de ontwikkeling van "het voertuig van de toekomst" centraal;
- de aanbesteding van LAPV zou een voorbeeldfunctie moeten vervullen voor wat betreft de landelijke inkoop samenwerking van de politieonderdelen met de VtsPN alsmede voor wat betreft de gezamenlijke sturing op meer samenhang en efficiëntie in de bedrijfsvoering. Naar de mening van de commissie kan dit aspect niet los worden gezien van de "dreiging" van een beweging naar de oprichting van een Nationale Politie.

De commissie noemt deze aspecten omdat ze een dominante rol hebben gespeeld in de fase van de behoeftestelling en bij de beoordeling van de voorstellen in de Board Ondersteuning en de RKC, hetgeen met name zal blijken uit de in de LAPV gekozen perceelindeling en het daaraan gekoppelde één-merkbeleid per perceel. Het valt de commissie op dat de genoemde aspecten zich niet zozeer richten op de functionaliteiten van de in te zetten voertuigen maar gericht zijn op ambities in de sfeer van uitstraling, ontwikkeling en het tonen van eenheid.

In dit hoofdstuk wordt na deze paragraaf achtereenvolgens ingegaan op de volgende aspecten:

- in paragraaf 4.2 wordt de structuur, inrichting en verantwoordelijkheden van de stuurgroep LAPV en de daaraan gekoppelde programmaorganisatie behandeld;
- in paragraaf 4.3 wordt stilgestaan bij de fase van behoeftestelling (de WAT-fase) zoals deze in de periode 2008-maart 2010 heeft plaatsgevonden. Daarbij zal worden ingegaan op:
 - het ontwikkeltraject;
 - de kwantitatieve behoefte;
 - de marktconsultatie;
 - strategische keuzes;
 - de gekozen aanbestedingsprocedure.
- in paragraaf 4.4 wordt de fase van daadwerkelijke aanbesteding (de HOE-fase) belicht zoals deze zich in de periode maart-september 2010 heeft voltrokken. Daarbij zal met name aandacht worden besteed aan een aantal aspecten uit de Nota's van Inlichtingen en de inhoud van brieven die de politie heeft ontvangen van voertuigleveranciers en op- en inbouwbedrijven. Op grond daarvan zal worden vastgesteld of, en zo ja op welk moment, men tot het inzicht had moeten of kunnen komen dat slechts één van de leveranciers tot het uitbrengen van een offerte zou komen;

- In paragraaf 4.5 wordt nader ingegaan op de gunningsfase zoals deze in de periode september-december 2010 heeft plaatsgevonden. Hierbij worden de selectie- en gunningscriteria besproken zoals deze staan beschreven in de aanbestedingsdocumenten. Vervolgens wordt ingegaan op de beoordeling van de aanbiedingen, het kort geding dat is aangespannen door de op- en inbouwbedrijven en de definitieve gunning.
- In paragraaf 4.6 wordt het functioneren van de diverse elementen van de politieorganisatie in relatie tot het project LAPV (Kbb, RKC, stuurgroep en VtsPN) belicht. Besproken wordt welke waarborgen zijn getroffen om te komen tot een rechtmatige en doelmatige aanbesteding.
- In paragraaf 4.7 wordt aandacht besteed aan de financiële aspecten van de LAPV en de besparingen die de LAPV zou hebben opgeleverd.
- Tenslotte worden in de paragrafen 4.8 en 4.9 respectievelijk een eindbeschouwing en conclusies en aanbevelingen gegeven.

4.2 Stuurgroep LAPV en programmaorganisatie¹³

4.2.1 Algemeen

Toen de eerste werkzaamheden in 2008 ten behoeve van de LAPV werden uitgevoerd, was door de Nederlandse politie nog niet bepaald dat alle landelijke aanbestedingen centraal moesten worden gecoördineerd door de VtsPN. Sinds eind 2009 is immers pas de LEA-werkwijze van kracht.¹⁴

De voorbereiding van de LAPV was vanuit de RKC toebedeeld tot de verantwoordelijkheid van de Board Ondersteuning, aangezien de aanschaf van politievoertuigen een bedrijfsvoeringsaangelegenheid betreft. In de Board is de korpschef van Politie Noord-Holland-Noord aangewezen als portefeuillehouder voor de aanbestedingsprocedure LAPV. Onder de portefeuillehouder is een stuurgroep LAPV ingericht, verantwoordelijk voor het opstellen van een programma van eisen, het inrichten van een proces daartoe en het doorgeleiden van het programma naar de Board Ondersteuning. De stuurgroep heeft zich bij de uitvoering van deze taken laten faciliteren door een projectmanagement. Onder dit projectmanagement zijn drie deelprojecten ingesteld om op drie deelterreinen besluitvorming voor te bereiden. Het betrof:

- het deelproject "Functionaliteiten";
- het deelproject "Techniek";
- het deelproject "Wagenparkbeleid & aanbesteding".

4.2.2 Stuurgroep

De stuurgroep is formeel ingesteld door de Board. De stuurgroep is samengesteld uit personen met verschillende expertise die nodig werd geacht voor de uitvoering van de opdracht. De directeur bedrijfsvoering van Politie Gelderland-Midden was de voorzitter van deze stuurgroep. Hij was niet vrijgesteld voor zijn voorzitterswerkzaamheden, maar verrichtte deze werkzaamheden (met een beslag van één dag in de week) naast zijn werk als directeur bedrijfsvoering. In de finale fase van de LAPV is de voorzitter, naast zijn andere taken, ook nog belast geweest met de functie crisismanager bij het oplossen van ICT-problematiek van de politiekorpsen in verzorgingsgebied Noord-Oost van de VtsPN.¹⁵

Daarnaast participeerden in de stuurgroep:

- de projectmanager, tevens projectleider deelproject techniek (tot april 2010; fulltime);
- de projectsecretaris (projectmanager vanaf april 2010; fulltime);
- projectleider deelproject Functionaliteit, tevens plaatsvervangend voorzitter van de stuurgroep (tot eind 2009; functionaris van Politie Zuid-Holland-Zuid);
- de projectleider deelproject Wagenparkbeheer & aanbesteding (functionaris van Politie Haaglanden);
- een stuurgroep lid met expertise op het terrein van innovatie (functionaris van de VtsPN);
- een stuurgroep lid met expertise op het terrein van wagenparkbeheer en logistiek (een functionaris van de VtsPN);

- een stuurgroep lid met expertise op het terrein van inkoop (een functionaris van Politie Haaglanden die sinds 2009 was gestationeerd bij de VtsPN);
- een vertegenwoordiger van de Centrale Ondernemingsraad Politie.

Op uitnodiging participeerden in de stuurgroep:

- de portefeuillehouder;
- een vertegenwoordiger van het advocatenkantoor dat door de politie was ingehuurd in het kader van de LAPV;
- een vertegenwoordiger van de Universiteit Delft.

4.2.3 Projectmanagement

Na vaststelling van de projectopdracht van de LAPV op 13 mei 2009 heeft de stuurgroep een projectmanagement ingericht om zich bij haar taken te laten ondersteunen. De bezetting van het projectmanagement bestond uit twee functionarissen: een projectmanager en een projectsecretaris. Beiden waren fulltime inzetbaar voor de LAPV. De stuurgroepvoorzitter fungeerde als formeel leidinggevende van het projectmanagement. Het projectmanagement was verantwoordelijk voor het opstellen van een plan van aanpak¹⁶ voor de LAPV. Hiervan is overigens uiteindelijk geen definitief exemplaar vastgesteld.

4.2.4 Deelprojecten

Onder het projectmanagement zijn drie deelprojecten ingesteld:

- Het deelproject "Functionaliteiten". Hierbinnen zijn eisen en wensen verzameld die uit de primaire en secundaire werkprocessen van de politie ten aanzien van politievoertuigen worden gesteld.
- Het deelproject "Techniek". Dit deelproject richtte zich in de eerste plaats op het vertalen van eisen en wensen uit de werkgroep functionaliteiten naar technische mogelijkheden. Hierbij is binnen het deelproject onder meer de haalbaarheid van functionele eisen en wensen beoordeeld, is de integreerbaarheid van verschillende wensen geanalyseerd en zijn mogelijkheden van modulaire opbouw verkend. In de tweede plaats heeft de werkgroep zich gericht op het formuleren van eisen en wensen rond de prestaties van politievoertuigen, rond de veiligheid en ergonomie ervan.
- Het deelproject "Wagenparkbeleid & aanbesteding". Dit deelproject richtte zich enerzijds op het verzamelen van eisen en wensen rond de keuze voor voertuigen voor bepaalde werksoorten en anderzijds op eisen en wensen rond aanbestedingsvraagstukken. Thema's die in deze werkgroep onder meer aan de orde kwamen, hadden betrekking op contractbeheer, wagenparkbeheer, perceelindeling, milieulabelling en merkenbeleid.

In de deelprojecten participeerden in totaal 32 functionarissen uit 16 verschillende politiekorpsen en de VtsPN. Zij voerden hun werkzaamheden voor de LAPV uit naast hun reguliere werkzaamheden: veelal binnen een zeer beperkt deel van hun tijd. Om impact te genereren heeft het projectmanagement gedurende de fase van behoeftestelling tweedaagse bijeenkomsten georganiseerd.¹⁷ De deelnemers van de deelprojecten bogen zich daarbij eerst over vraagstukken op verschillende thema's. Aan het einde van een tweedaagse presenteerden de deelprojecten de bereikte resultaten aan elkaar.

De besprekingen hebben geleid tot aanpassing in de later opgeleverde documenten.

In de structuur stuurgroep-projectmanagement-deelprojecten was weinig sprake van hiërarchie. Formeel gaven de drie deelprojecten advies aan de stuurgroep via het projectmanagement. In de praktijk gebeurde dit rechtstreeks (vanuit de drie deelprojecten aan de stuurgroep). Dit had ook te maken met het feit dat projectleiders van de deelprojecten "Functionaliteiten" en "Wagenparkbeleid & aanbesteding" eveneens een rol vervulden als lid van de stuurgroep. De deelprojectleider van het deelproject "Techniek" was zowel projectmanager als lid van de stuurgroep tot maart 2010.

4.2.5 Beschouwing

De commissie constateert dat op diverse plaatsen in de programmaorganisatie waarborgen ('checks and balances') voor de doelmatigheid ontbraken.

Zo bestaan er onduidelijkheden in onderlinge verhoudingen tussen de participerende functionarissen in de programmaorganisatie. Dit kan leiden tot ondoelmatigheid doordat er enerzijds geen objectieve keuzes worden gemaakt en anderzijds geen duidelijke escalatiemogelijkheden zijn ('oneens met de baas'). Enkele voorbeelden van onduidelijkheden in de onderlinge verhoudingen zijn:

- de voorzitter van de stuurgroep was naast procesverantwoordelijke ook leidinggevende van de projectmanager en de projectsecretaris;
- projectleiders van de deelprojecten rapporteerden rechtstreeks aan de voorzitter van de stuurgroep en passeerden de projectmanager.

Voorts zijn de voorzitter van de stuurgroep en andere participanten slechts voor beperkte tijd vrijgemaakt om invulling te geven aan de aanbesteding. De commissie wijst erop dat dit als gevolg van tijdsdruk weloverwogen besluitvorming in de weg kan staan. De commissie vraagt zich af of deze keuze ten aanzien van de LAPV gerechtvaardigd is, gelet op de financiële omvang van de LAPV, de relevantie van een goede uitkomst van de LAPV voor primaire processen van de politie en de complexiteit van de problematiek.

De commissie stelt overigens vast dat een aantal waarborgen wel zijn getroffen binnen de programmaorganisatie. Daarbij kan gedacht worden aan:

- verschillende materiedeskundigen vanuit de verschillende politiekorpsen zijn betrokken geweest bij behoeftestelling en de gunning (waarborg doelmatigheid);
- juridische kennis is ingebracht door een advocatenkantoor (waarborg rechtmatigheid).
- het aan elkaar presenteren van bereikte resultaten door deelprojecten aan het einde van tweedaagse bijeenkomsten om samenhang tussen de deelprojecten te bereiken (waarborg doelmatigheid);
- het dagelijks bestuur van de centrale ondernemingsraad in oprichting (COR; voorheen COP) heeft deelgenomen aan de stuurgroep, de aanbestedingsdocumenten zijn met de COR besproken en bediscussieerd;
- er zijn twee expertmeetings georganiseerd voor tegenspraak en individuele besprekingen met vier korpschefs voor reflectie.

4.3 Behoeftestellingsfase in de periode 2008 - maart 2010

4.3.1 Algemeen

Zoals in de inleiding reeds is aangegeven, heeft bij de projectverantwoordelijken van de LAPV vanaf het begin af aan de (Italiaanse) "droom" voor ogen gestaan. Deze droom werd opgedaan tijdens diverse bezoeken aan Italië. Ze bestond eruit dat in Italië politievoertuigen compleet conform de eisen van de gebruikers "af-fabriek" werden afgeleverd, waarbij de fabrikant ook verantwoordelijk was voor de verdere (toekomstige) ontwikkelingen en de integratie daarvan in het af te leveren voertuig. Daarnaast hebben ervaringen met de implementatie van eerdere aanbestedingsprocedures geleid tot de wens tot landelijke standaardisatie.

Werkende weg kwam men tot de conclusie dat een "Italiaanse" constructie (gelet op het jaarlijks aantal benodigde voertuigen) in de Nederlandse situatie niet haalbaar zou zijn. Daardoor is in de loop van de tijd afgezien van "af-fabriek" en is men geleidelijk overgegaan tot "af-leverancier", waarbij echter werd vastgehouden aan turn-key levering van een compleet ingericht en direct inzetbaar voertuig door de leverancier voor de processen Noodhulp en Handhaving. Bovendien heeft de politie in de LAPV een paragraaf opgenomen die van potentiële leveranciers vraagt samen met de politie nieuwe ontwikkelingen te verkennen en door te voeren.

In de LAPV heeft de fase van behoeftestelling plaatsgevonden volgens de tijdlijnen in tabel 1.

Datum	
19 juni - 22 juni 2006	Dienstreis politie Amsterdam-Amstelland (onder meer latere stuurgroepvoorzitter) naar Italië
13 mei 2009	Goedkeuring Board Ondersteuning projectopdracht LAPV
28 september 2009 - 10 maart 2010 + 11 februari 2011	Machtiging door korpschefs, directeur VtsPN en directeur Politieacademie voor het houden van de aanbesteding Voor het KLPD wordt op 11 februari 2011 met terugwerkende kracht een machtiging afgegeven
6 oktober - 29 oktober 2009	Marktconsultatie (schriftelijke ronde en informatiebijeenkomst)
27 oktober 2009	Akkoord Board Ondersteuning op aanbestedingsstukken en verzoek tot doorgeleiding naar RKC
9 maart 2010	Akkoord RKC op aanbestedingsstukken
mei 2010	Overdracht aan de VtsPN

Tabel 1: Tijlijn fase behoeftstelling

4.3.2 Het ontwikkeltraject¹⁸

4.3.2.1 Feitenrelaas

Op het moment van de aanbesteding was binnen de politie nog niet bekend wat uiteindelijk de inhoud zou zijn van de eisen van toekomstige politievoertuigen na ontwikkeling van de concepten 'mobiel werken' en 'het politiekantoor op straat'. De politie wil via het LAPV-contract samen met de leverancier van een voertuig daarom een ontwikkeltraject aangaan om de concepten uit te werken en (waar wenselijk) te implementeren. Bij de start van de LAPV was het oorspronkelijk de bedoeling om de ontwikkeling te laten plaatsvinden gedurende de aanbesteding en daarom te laten verlopen via een concurrentiegericht dialog, vanwege de geschiktheid van deze procedure bij ontwikkelingsprocessen. Hiervan is uiteindelijk afgezien, onder meer omdat de ontwikkeling plaats zou vinden gedurende de looptijd van het contract en niet gedurende de aanbesteding. De politie heeft daarbij gekozen voor de procedure van openbare aanbesteding via een overheidsopdracht en niet via een raamcontract waardoor een langere looptijd van het contract mogelijk werd. De keuze voor een overheidsopdracht heeft mede als achtergrond de langdurige relatie (dit wil zeggen zo mogelijk langer dan vier jaar) die de politie wil aangaan met een leverancier in verband met de ontwikkeling van het "voertuig van de toekomst". De politie redeneerde dat de bereidheid van leveranciers om in innovatie te investeren groter is bij een langdurige relatie.

Ter ontwikkeling van het voertuig van de toekomst is in de aanbestedingsdocumenten een ontwikkelparagraaf opgenomen. Deze behandelt het pad tot verdere standaardisatie van politievoertuigen en op- en inbouwapparatuur (een wens waarop vanaf het begin van de aanbesteding nadruk is gelegd). De basis voor het ontwikkeltraject in de LAPV is gelegd in de Pilot Mobiel werken Gelderland-Midden (zie ook hoofdstuk 8). In de aanbestedingsdocumenten is aangegeven dat politie en leverancier na gunning de samenwerking binnen het ontwikkeltraject nader zullen invullen. Vooraf realiseert de politie zich dat de standaardisatie in fasen zal verlopen, onder meer omdat er nog vele verschillende overeenkomsten lopen. In het ontwikkeltraject bij de LAPV worden in dit kader twee fasen beschreven:

- Fase 1: het opbouwen van een politievoertuig tot een standaard turn-key politievoertuig; Uitgangspunten van standaardisatie (fase 1) zijn onder meer:
 - Standaardisatie op- en inbouwvoorzieningen: de leverancier zal alle nieuw in te bouwen politievoertuigen op één en dezelfde manier inrichten;

- Basis Infrastructuur Politievoertuigen (BIP): het uitrusten van de herkenbare politievoertuigen met een voorziening om alle politiespecifieke functionaliteiten zo gestandaardiseerd mogelijk aan te sluiten en zoveel mogelijk centraal aan te sturen (o.a. flietsers, dakset en ICT functionaliteiten). Als voorbeeld wordt vermeld dat dit een uitgebreide kabelboom of gelijkwaardige andere voorziening kan zijn;
- Lopende contracten buiten deze aanbesteding: de leverancier dient de lopende contracten van afnemers bij hun leveranciers voor wat betreft het afnemen van op- en inbouwvoorzieningen te respecteren, totdat deze contracten aflopen en zijn vervangen door nieuwe contracten, op basis van de alsdan vastgestelde landelijke standaard.
- Fase 2: verdere ontwikkeling aan de concepten "mobiel werken" en "het politiekantoor op straat".
Uitgangspunt in fase 2 is dat de ontwikkeling zich zal richten op de vier volgende terreinen:
 - Mobiele datasystemen;
 - Communicatie (onder andere mobilofoon, portofoon, telefoon, berichten en infrastructuur);
 - Global Position Systemen (onder andere navigatie, "Pushed navigation", rittenregistratie en "crashrecording");
 - Beeldregistratie en verwerking daarvan (onder andere ANPR en Videostreaming).

De ontwikkelingskosten zijn niet meegenomen in de aanbesteding, omdat de technische specificaties op het moment van aanbesteden nog niet bekend waren.

4.3.2.2 Beschouwing

De politie heeft landelijke standaardisatie van het wagenpark gekozen als een van de uitgangspunten voor de LAPV. Vanuit dit uitgangspunt geredeneerd is de fasering die gekozen is bij het ontwikkelpad volgens de commissie een logische. De keuze om eerst te uniformeren en daarna centraal door te ontwikkelen, is ook een doelmatige.

De commissie constateert dat in de aanbestedingsdocumenten geen aandacht is besteed aan de kosten van de ontwikkeling. Zo is niet bepaald welke bedragen de potentiële leverancier in rekening mag brengen voor zijn deelname aan het ontwikkeltraject en wat de randvoorwaarden daarbij zijn. Ook is niet vastgelegd wat de begroting is voor het ontwikkeltraject als geheel.

Een nadere beschouwing van de Pilot Mobiel werken Gelderland-Midden is opgenomen in hoofdstuk 8.

4.3.3 Marktconsultatie¹⁹

4.3.3.1 Feitenrelaas

In de maand oktober 2009 is vanuit de LAPV een marktconsultatie gehouden. Hiervoor werden de verschillende potentiële autoleveranciers uitgenodigd²⁰. De marktconsultatie is enerzijds georganiseerd om inzicht te krijgen hoe de autoleveranciers tegen onderwerpen aankijken zoals langere contractduur, turn-key levering, RDC-segmentering en het ontwikkeltraject. Anderzijds diende de marktconsultatie om de potentiële autoleveranciers op de hoogte te brengen van de ambities van de politie en voorgenomen plannen met de LAPV.

De marktconsultatie bestond uit twee delen:

- een schriftelijke raadpleging van individuele marktpartijen aan de hand van een vragenlijst die op 6 oktober 2009 is verzonden door de stuurgroep;
- een plenaire bijeenkomst op 29 oktober 2009 in Hotel Figi in Zeist, waar alle genodigden tegelijk hun input konden leveren.

De informatie die de politie vergaarde uit de marktconsultatie heeft gefungeerd als input voor de documenten van de behoeftestelling.

4.3.3.2 Beschouwing

De marktverkenning vond naar de mening van de commissie terecht plaats vroeg in de fase van behoeftestelling. De commissie constateert dat de "Italiaanse droom" op het moment van de marktconsultatie op onderdelen nog steeds werd nagestreefd. Dit blijkt onder meer uit de brief van 6 oktober 2009 waarin de stuurgroep schrijft over de ambitie om een compleet opvallend politievoertuig afleverancier aan te schaffen. Doordat men de marktconsultatie in een vroeg stadium heeft gehouden, werden hier door de politie vragen gesteld die later niet meer relevant bleken te zijn. De commissie acht dit element inherent aan het houden van een marktconsultatie in deze fase en ziet hierin dan ook geen bezwaar.

De commissie merkt op dat de plenaire bijeenkomst vooral het karakter had van "vragen stellen aan de politie" en weinig extra input opleverde vanuit de aanwezigen. De commissie constateert dat een nadeel van het houden van een plenaire bijeenkomst is dat aanwezigen minder geneigd zijn openheid te verschaffen door de aanwezigheid van concurrenten.

De commissie is van mening dat uit de marktconsultatie geen redenen naar voren komen om de aanbesteding zo vorm te geven als later feitelijk is gebeurd. Zo is tijdens de marktconsultatie niet gesproken over de aanbestedingsstrategie, waaronder het één-merkbeleid, de perceelindeling (en koppeling RDC-segmenten) en de koppeling van herkenbare en niet herkenbare voertuigen. Op het moment dat de marktconsultatie werd gehouden, was de aanbestedingsstrategie immers nog niet bekend. Statements van de politie zoals "dat uit de marktconsultatie naar voren is gekomen dat tenminste tien partijen hadden aangegeven de opdracht aan te kunnen", worden dan ook niet ondersteund door de feiten.

4.3.4 Kwantitatieve behoefte²¹

De kwantitatieve behoefte binnen de LAPV kan worden gepresenteerd in aantallen af te nemen voertuigen en in de financiële omvang van het project. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de looptijd van de afgesloten overeenkomst.

4.3.4.1 Looptijd overeenkomst

Volgens het beschrijvend document van de LAPV krijgt de overeenkomst een looptijd van vier jaar met optie tot verlenging van tweemaal twee jaar. Daarbij is aangegeven dat de intentie is van beide verlengingsopties gebruik te maken. De politie heeft daarom gekozen de overeenkomst de vorm te geven van een overheidsopdracht. Een tweede mogelijke inrichting van de overeenkomst zou een raamovereenkomst zijn geweest. Deze biedt meer keuzevrijheid in aantallen af te nemen voertuigen maar biedt slechts een maximaal mogelijke contractduur van vier jaar.

4.3.4.2 Aantallen af te nemen voertuigen

De LAPV betreft een overheidsopdracht voor een niet exact vastgesteld aantal af te nemen politievoertuigen. Ter indicatie van de omvang van de opdracht presenteert het beschrijvend document gemiddelde aantallen aangeschafte politievoertuigen per jaar, waarbij de gemiddelden zijn gebaseerd op historische gegevens uit 2007, 2008, 2009 en het huidige wagenpark van de Nederlandse politie. In tabel 2 staan deze gemiddelde aantallen weergegeven.

Volgens het beschrijvend document geeft de historische afname van de voertuigen ook een indicatie van de te verwachten afname van daksets en op- en inbouwactiviteiten. Naar verwachting bedraagt de aanschaf van nieuwe daksets de eerste jaren 40% van de geprognosticeerde aantallen politievoertuigen ten behoeve van de Noodhulp en Handhaving.²² De daksets hebben immers een langere levensduur dan de politievoertuigen en de oude daksets zullen de eerste jaren dan ook worden hergebruikt. Tabel 2 geeft op basis van dit percentage en de historische afname dan ook een berekening van het in de eerste jaren af te nemen aantal daksets.

Omschrijving	Historische afname voertuigen per jaar	Indicatie afname daksets per jaar (de eerste jaren)
Perceel 1 personenauto's		
Herkenbare voertuigen:		
Noodhulp (++)	260	104
Handhaving (+)	66	26
Basis	66	-
Niet-herkenbaar	714	-
Totaal perceel 1	1.106	130
Perceel 2 bedrijfswagens		
Herkenbare voertuigen:		
Noodhulp (++)	61	24
Handhaving (+)	75	30
Basis	-	-
Niet-herkenbaar	88	-
Totaal perceel 2	224	54
Perceel 3 motoren		
Herkenbare voertuigen	155	-
Niet-herkenbaar	5	-
Totaal perceel 3	160	0
Totaal algemeen	1.490	184

Tabel 2: Historische afname per jaar

Tabel 3 presenteert een berekening van de omvang van de opdracht, op basis van de historische afname en een contractduur van respectievelijk vier en acht jaar.

Omschrijving	Afname gedurende 4 jaar o.b.v. historische afname voertuigen per jaar	Afname gedurende 8 jaar o.b.v. historische afname voertuigen per jaar
Perceel 1 personenauto's		
Herkenbaar	1.568	3.136
Niet-herkenbaar	2.856	5.712
Totaal perceel 1	4.424	8.848
Perceel 2 bedrijfswagens		
Herkenbaar	544	1.088
Niet-herkenbaar	352	704
Totaal perceel 2	896	1.792
Perceel 3 motoren		
Herkenbaar	620	1.240
Niet-herkenbaar	20	40
Totaal perceel 3	640	1.280
Herkenbaar	2.732	5.464
Niet-herkenbaar	3.228	6.456
Totaal algemeen	5.960	11.920

Tabel 3: Historische afname per vier respectievelijk acht jaar

Naar "buiten" is de informatie verstrekt dat de totale omvang van de LAPV derhalve circa 12.000 voertuigen bedraagt voor een periode van acht jaar. Ter verduidelijking zij nog opgemerkt dat die circa 12.000 voertuigen kunnen worden onderverdeeld in de hieronder genoemde categorieën:

- circa 5.450 herkenbaar ("gestreept, met "zwaailichten", etc.), waarvan:
 - circa 3.100 personenauto's;
 - circa 1.100 bedrijfswagens (busjes);
 - circa 1.250 motoren;
- circa 6.450 niet-herkenbaar;
 - circa 5.700 personenauto's;
 - circa 700 bedrijfswagens (busjes);
 - circa 50 motoren.

Daarbij wordt nog opgemerkt voor de herkenbare voertuigen op- en inbouwvoorzieningen noodzakelijk zijn. Voor Noodhulpvoertuigen (circa 2.600 stuks) is in dit kader sprake van uitgebreide op- en inbouwvoorzieningen, voor Handhavingsvoertuigen (circa 1.100 stuks) minder uitgebreid en voor de overige voertuigen (circa 500) een basisuitrusting²⁴. Bij de niet-herkenbare voertuigen zijn veelal geen of slechts beperkte op- en inbouwvoorzieningen benodigd.

Ter voorkoming van misverstanden zij nog opgemerkt dat binnen het LAPV-contract (gerekend over een periode van acht jaar) ook nog circa 800 personenauto's, 370 bussen en 10 motoren ten behoeve van de brandweer en de GHOR zullen worden aangeschaft. Deze aantallen maken geen deel uit van bovenstaande tabel.

4.3.3.3 Financiële omvang

Het bedrag dat met de aanbesteding gemoeid gaat, is afhankelijk van de exact af te nemen aantallen voertuigen en de daarmee gepaard gaande op- en inbouw. Deze kosten voor op- en inbouw zijn voor een herkenbaar voertuig relatief hoog vergeleken met de prijs van het voertuig. Ter illustratie wordt verwezen naar de kosten voor op- en inbouw onder het EAPV-contract. Deze waren gemiddeld circa € 22.000 (minimaal € 18.000 en maximaal € 26.000).²⁵

Een totaalbudget voor de LAPV is niet vastgesteld. De reden hiervoor is dat de politiekorpsen de aanschaf van de politievoertuigen binnen hun eigen begroting moeten opvangen. De begroting van de regionale politiekorpsen wordt jaarlijks opgesteld door de korpsbeheerder in overeenstemming met de hoofdofficier van Justitie.²⁶ Het regionale college stelt de begroting vast.²⁷ De begroting van het KLPD wordt door de minister van Veiligheid en Justitie vastgesteld.

In de RKC van 9 maart 2010 is door de portefeuillehouder aangegeven dat financiële omvang van de LAPV € 500 miljoen bedraagt.

Ook hier dient te worden opgemerkt dat de kosten voor de aanschaf van de voertuigen voor brandweer en GHOR geen deel uitmaken van voornoemd bedrag.

4.3.3.4 Beschouwing

De commissie constateert dat de schattingen die de politie voor de getallen presenteert, alle uitgaan van een looptijd van acht jaar. De politie redeneert daarmee vanuit de intentie de vier jaar van het contract te verlengen met de opgenomen verlengingsopties van tweemaal twee jaar. De commissie stelt vast dat de berekeningen in het verlengde liggen van de keuze voor het ontwikkeltraject om een langdurige relatie aan te gaan met een leverancier van voertuigen.

De commissie wijst er in dit kader op dat er naast voordelen ook nadelen verbonden zijn aan de keuze voor een langdurige relatie. Zo betekent de exclusieve samenwerking met één partij dat alternatieve

ontwikkeltrajecten nauwelijks aan de orde zullen komen. Daarmee kan de politie kansen missen om gebruik te maken van nieuwe ontwikkelingen die elders worden geïnitieerd. Daarnaast bestaat de kans dat spelers op de markt van op- en inbouw van voertuigen voor hulpdiensten uit deze markt gedrukt worden, als een grote afnemende partij als de politie langdurig en uniek gaat samenwerken met één aanbiedende partij. Hierdoor ontstaat mogelijk op termijn een negatief effect op de concurrentiestelling. Dit heeft dan ook negatieve gevolgen voor de toekomstige doelmatigheid en voor marktinnovatie.

De commissie merkt op dat in diverse stukken over de LAPV wordt gesproken over een geschat bedrag van € 500 miljoen dat gepaard gaat met de LAPV. De commissie stelt vast dat de € 500 miljoen niet het volledige bedrag betreft dat gepaard gaat met het hebben van een wagenpark door de politie. Zo ontbreken verschillende voertuigerelateerde producten en diensten en bestaat er naast de LAPV ook een project VDD. Een referentie naar het totale bedrag voor voertuigen en voertuigerelateerde producten en diensten zou volgens de commissie in de besluitvormende documenten wenselijk zijn geweest in verband met de beeldvorming. Daarnaast zou een dergelijke referentie naar de mening van de commissie ook zeer wenselijk zijn geweest bij de communicatie naar de "buitenwereld".

4.3.5 Strategische keuzes

4.3.5.1 Algemeen

Bij de start van de LAPV stond voorop dat de nieuw aan te schaffen voertuigen zoveel mogelijk turn-key betrokken moesten kunnen worden. Op grond daarvan zijn, met name naar aanleiding van de ervaringen in Italië dienaangaande en de evaluatie van de EAPV, in een vroegtijdig stadium een aantal strategische keuzes gemaakt die de voertuigleverancier centraal stellen:

- de eis dat de leverancier van het voertuig ook verantwoordelijk is om ondersteuning te leveren bij de ontwikkeling van "het voertuig van de toekomst" (zie subparagraaf 4.3.2);
- een één-merkbeleid en de daaraan gerelateerde perceelindeling;
- de eis dat de leverancier van het voertuig ook eindverantwoordelijk is voor de op- en inbouwactiviteiten;
- de eis dat de leverancier van het voertuig ook de reparatie en het onderhoud van het voertuig voor zijn rekening moet nemen en daarvoor een logistiek proces moet inrichten, inbegrepen een bij dat proces behorende webapplicatie.

4.3.5.2 Eén-merkbeleid (per perceel)

In de LAPV wordt de eis gesteld dat een potentiële leverancier voor een perceel voertuigen van één merk moet kunnen aanbieden in alle door de politie gewenste categorieën (de zogenaamde RDC-segmenten²⁸). Dit geldt voor alle drie percelen. Voorts werden aan voertuigen een aantal verdergaande technische eisen gesteld. Zo werd bijvoorbeeld voor een aantal voertuigen geëist dat ze met automatische transmissie dienden te zijn uitgerust.

De volgende argumenten zijn door de politie ten faveure van het één-merkbeleid gebruikt:

- het ontwikkelen, uitwerken en invoeren van het concept Mobiel Werken met één leverancier en voertuigen van één merk is wenselijk om redenen van beheersbaarheid, leveringsbetrouwbaarheid, aansprakelijkheid en kostenbeheersing²⁹;
- het één-merkbeleid per perceel is om verschillende redenen efficiënter:
 - landelijke standaardisatie van herkenbare politievoertuigen (ook voor wat betreft de op- en inbouw) verbetert de uitwisselbaarheid van voertuigen tussen politiekorpsen³⁰;
 - door zowel herkenbare als niet-herkenbare voertuigen in een perceel onder te brengen neemt het aantal bij één leverancier aan te schaffen voertuigen toe, waarmee ook de van deze leverancier te verkrijgen korting per voertuig toeneemt³¹;
 - een gereduceerd aantal merken zorgt voor minder afstemming met leveranciers bij de facilitaire diensten³²;

- vanwege een hoger aantal voertuigen dat afgenomen wordt, is de leverancier eerder bereid te investeren (bijvoorbeeld voor ontwikkeltrajecten of voor het bouwen van bestelapplicaties)³³. Het volume af te nemen auto's bepaalt namelijk of het voor een leverancier interessant is om zijn organisatie zo in te richten dat ze aan wensen van klanten optimaal tegemoet kan komen (bij en na levering);
- minder risico bij het verschuiven van aantallen voertuigen binnen de percelen³⁴ en tussen de segmenten binnen een perceel. Het risico betreft het risico dat een leverancier een juridisch proces start omdat bij verschuiving het aantal af te leveren voertuigen af kan nemen. Met één merk per perceel verschuiven de aantallen met de leveranciers mee;
- voertuigen zijn sneller leverbaar doordat ze (door standaardisatie) eenvoudiger op voorraad bij de leverancier kunnen worden gehouden;
- de politie heeft één aanspreekpunt als er vragen of problemen zijn;
- het is goedkoper een voorraad onderdelen van één merk aan te houden dan van meerdere merken;
- de garages die de politie heeft, kunnen bij één merk eenvoudiger blijven draaien. Men heeft minder scholing nodig en minder verschillende apparatuur nodig bij een keuze voor één merk.
- dit levert een door de politie gewenste, eenduidige uitstraling op: de aanwezigheid van de politie in het straatbeeld wordt uniformer.

Vanuit de projectorganisatie zijn er echter ook een aantal nadelen van het één-merkbeleid genoemd³⁵:

- het levert minder concurrentiestelling. Specifiek wijst de projectgroep Wagenparkbeheer & aanbesteding erop dat het één-merkbeleid in combinatie met de eis dat in een aantal segmenten het voertuig voorzien moet zijn van een automatische transmissie, het aantal leveranciers dat kan leveren bijvoorbeeld beperkt. Overall constateert de deelprojectgroep dat onvoldoende concurrentiestelling uiteindelijk effect kan hebben op de te realiseren korting. Men constateert bovendien dat onvoldoende concurrentiestelling ook juridische consequenties kan hebben.
- het één-merkbeleid per perceel zorgt ervoor dat de gemiddeld beste leverancier gegund krijgt. Dit betekent dat de kans bestaat dat:
 - voertuigen worden [gecombineerd] per perceel tegen een hogere prijs gekocht dan wanneer deze [afzonderlijk] per perceel worden gegund;
 - wat ergonomie betreft niet de beste keus per perceel gegund wordt;
 - wat de rijtest betreft niet de beste keus gegund wordt.

Na uitgebreide discussie in diverse gremia waarbij ook een terzake ingewonnen juridisch advies in beschouwing wordt genomen, gaat de RKC in haar vergadering van 9 maart 2010 akkoord met het één-merkbeleid per perceel. Als doorslaggevende redenen werden daarbij uitstraling en efficiëntie genoemd. Overigens realiseert men zich daarbij wel dat als het één-merkbeleid zou worden vastgesteld voor alle aan te schaffen personenauto's/bedrijfswagens, er een situatie zou ontstaan waarin slechts één aanbieder in staat zou zijn om tot een offerte te komen. Gelet op de (juridische) bezwaren tegen een dergelijke oplossing werd ervoor gekozen de totaalbehoefte aan te verwerven voertuigen onder te verdelen in drie percelen (personenauto's, bedrijfswagens en motoren), voor welke percelen dan wel het één-merkenbeleid van toepassing is. Aangenomen werd dat daardoor met name perceel 1 in het bereik van vijf tot zeven potentiële leveranciers zou komen te liggen.

4.3.5.3 De koppeling van voertuig en op- en inbouw

Binnen de LAPV is gekozen om de leverancier van de voertuigen ook verantwoordelijk te maken voor de op- en inbouw van deze voertuigen. In het programma van eisen van de LAPV zijn in dit kader zaken opgenomen die de leverancier moet kunnen op- of inbouwen. Het gaat daarbij om:

- zaken die de leverancier op grond van de LAPV moet (als eis) of moet kunnen leveren (als optie op verzoek van de politie). Voorbeelden van eisen zijn de dakset, geluidssignalen en matrixborden. Voorbeelden van optionele eisen zijn deelbepantsering in de portieren en extra binnenverlichting;

- zaken die worden betrokken van leveranciers op basis van bestaande, nog lopende contracten of zaken die in de toekomst zullen worden aanbesteed. Voorbeelden van zaken die worden betrokken uit bestaande contracten zijn een carkit, C2000 apparatuur zoals portofoons en mobilofoons. Voorbeelden van toekomstige aanbestedingen zijn apparatuur voor automatische nummer plaat herkenning (ANPR) en Pushed-navigatie.

De redenen van de politie om de leverancier van het voertuig ook verantwoordelijk te maken voor op- en inbouwactiviteiten, zijn dezelfde als die zijn aangevoerd voor het één-merkbeleid:

- het leidt tot een grotere beheersbaarheid, leveringsbetrouwbaarheid, aansprakelijkheid en kostenbeheersing;
- het is om verschillende redenen efficiënter;
- het leidt tot een eenduidiger uitstraling.

Een andere reden voor de koppeling van voertuigleverantie aan op- en inbouw vloeit voort uit de aanschaf van voertuigen onder de EAPV. De diverse politiekorpsen hadden bij deze aanschaf veel vrijheidsgraden ten aanzien van het voertuig zelf (opties die ook voor een consument verkrijgbaar zijn, als motorvermogen, bekleding en verlichting) maar ook ten aanzien van de op- en inbouw. In de evaluatie van het EAPV-contract werd geconstateerd dat door deze vrijheidsgraden ten behoeve van één functionaliteit circa 80 van elkaar verschillende versies van één voertuig waren aangeschaft. Vanuit de wens tot standaardisatie wilde de politie eenzelfde situatie bij de aanschaf van voertuigen onder de LAPV voorkomen.

4.3.5.4 De koppeling van voertuig en reparatie en onderhoud

De potentiële leverancier van voertuigen ten behoeve van een bepaald perceel is binnen de LAPV ook verantwoordelijk gemaakt voor de reparatie en het onderhoud ervan. Daartoe diende de inschrijver in de offerte een RO-garantie (reparatie en onderhoud) aan te bieden op basis van een zogenaamde "dakrandconstructie"³⁶ (een constructie die ook bij de EAPV werd vereist).

Voorts diende de potentiële leverancier een logistiek systeem in te richten en in staat te zijn een voor dit proces benodigde webapplicatie te bouwen.

Zes politiekorpsen verrichten ook reparaties en onderhoud in eigen beheer. In de LAPV wordt vereist dat de leverancier aan de politiegarages dezelfde rechten en voorwaarden verleent als aan een reguliere dealer. Dit betekent bijvoorbeeld dat onderdelen aan de korpsgarages tegen dezelfde kortingspercentages worden verkocht. Ook wordt de leverancier verantwoordelijk voor de opleiding van het garagepersoneel van de korpsgarages.

4.3.6 Beschouwing

4.3.6.1 Doelmatigheid

De commissie begrijpt de wens van de politie om voor de operationele dienstuitvoering tot standaardisatie te komen. Daarmee wordt de operationele efficiëntie van de inzet van politievoertuigen bevorderd. Voorts zijn er volgens de commissie ook voordelen verbonden aan het werken met één samenwerkingspartner bij het verder ontwikkelen van het concept mobiel werken. De commissie onderkent dat het werken met slechts één aanspreekpunt voordelen kan opleveren vanuit het oogpunt van beheersbaarheid en aansprakelijkheid.

De commissie wijst er echter op dat met name voor perceel 1 (personenauto's) geldt dat slechts 35% van het perceel bestaat uit herkenbare politievoertuigen, waarvoor uiteindelijk het concept mobiel werken van toepassing is. De commissie is van mening dat de politie er derhalve voor had kunnen kiezen om perceel 1 te splitsen in een deel niet-herkenbare voertuigen en een deel herkenbare voertuigen. Het, uit het concept mobiel werken voortkomende, uitgangspunt van één aanspreekpunt/bedrijf voor op- en inbouw voor de apparatuur zou daardoor immers niet in gevaar zijn gebracht.

Overigens merkt de commissie in relatie met het vorenstaande nog op dat, mochten de percelen 1 en 2 aan twee leveranciers zouden zijn gegund, de politie voor de ontwikkeling van het concept mobiel werken sowieso met twee leveranciers in zee zou moeten zijn gaan.

In dit kader merkt de commissie op dat standaardisatie niet noodzakelijk een één-merkbeleid impliceert.

De politie heeft de commissie geen onderbouwing kunnen aanleveren waaruit blijkt dat de leveringsbetrouwbaarheid en kostenbeheersing toenemen bij het werken met één leverancier. In dat kader is de commissie van mening dat juist het werken met meerdere leveranciers kan leiden tot een grotere leveringsbetrouwbaarheid (bij het wegvallen van één leverancier blijven één of meerdere andere over) en grotere kostenbeheersing (doordat onderlinge concurrentie ingebouwd is). Voorts merkt de commissie op dat in zijn algemeenheid het werken met meerdere leveranciers een positieve impuls kan geven aan innovatie.

Alhoewel er voor de politie evident voordelen verbonden zijn aan de combinatie van autoleverantie en op- en inbouw, is naar de mening van de commissie nagelaten om ook een splitsing van deze activiteiten aan een nadere analyse te onderwerpen. Het argument dat op die wijze een wildgroei kan ontstaan zoals na de EAPV is gebeurd, kan naar mening van de commissie op zich geen stand houden, omdat een dergelijke situatie kan worden voorkomen door:

- het centraal vaststellen van een beperkt aantal inbouwpakketten;
- een centraal gecontroleerde handhaving van de inbouwactiviteiten bij de diverse politiekorpsen.

De commissie hecht er aan in dit verband ook te memoreren dat op- en inbouwactiviteiten veelal door kleinere gespecialiseerde ondernemingen (MKB ondernemingen) worden uitgevoerd. Door de koppeling van op- en inbouw aan de voertuigleverantie wordt de opdracht zodanig vormgegeven dat het MKB sterk beperkt wordt in haar kansen om (een deel van) de opdracht te verwerven. Een dergelijke keuze is in strijd met het kabinetsbeleid om het MKB meer kansen op overheidsopdrachten te geven. Dit beleid is onder andere geconcretiseerd in de voorstellen voor de nieuwe Aanbestedingswet. D66 en de SP hebben tijdens de Kamerbehandeling van dit wetsvoorstel een amendement in stemming gebracht om een clusterverbod in de wet op te nemen. Indien dit clusterverbod van kracht zou zijn geweest ten tijde van de LAPV zou de koppeling van voertuigleverantie en op- en inbouw zeer stevig gemotiveerd moeten zijn om voor een uitzondering op het clusterverbod in aanmerking te komen ("comply or explain"). De commissie tekent hierbij aan dat ten tijde van de start van de LAPV noch het aangehaalde kabinetsbeleid, noch de voorstellen voor de Aanbestedingswet aan de orde waren.

Eén van de argumenten voor de efficiëntie van het één-merkbeleid is de hogere staffelkorting die wordt verkregen bij een toename van het volume aan te schaffen voertuigen. De commissie constateert dat de politie voor deze hogere staffelkorting geen kwantitatieve onderbouwing geeft. Ze heeft de redenering ook niet door de markt laten bewijzen door:

- een offerte (of offertes) te vragen voor niet-herkenbare voertuigen;
- een offerte te vragen voor herkenbare voertuigen;
- een gecombineerd offerte te vragen voor niet-herkenbare en herkenbare voertuigen.

Bovendien is de commissie uit gesprekken met diverse potentiële leveranciers gebleken, dat een maximale staffelkorting al wordt bereikt bij een aantal voertuigen dat ruim lager ligt dan de aantallen te verwerven herkenbare en niet-herkenbare voertuigen.

De commissie wijst in dit kader op de aanbesteding van voertuigen door de Rijksoverheid, die voor vergelijkbare hoeveelheden voertuigen en op- en inbouw (onder andere voor de Koninklijke Marechaussee en Rijkswaterstaat) zich in dezelfde periode afspeelde. In deze aanbesteding is niet gekozen voor een één-merkbeleid (gemiddeld zijn drie merken per perceel gecontracteerd) en zijn op- en inbouwactiviteiten in een separaat perceel ondergebracht. De commissie benadrukt dat in de rijksbrede aanbesteding gekozen is voor een andere perceelindeling waarbij uiteindelijk vergelijkbare kortingspercentages zijn verkregen.

Een belangrijk bezwaar van de commissie tegen de overige redenen die de efficiëntie van de keuze voor één merk aanwijzen (bijvoorbeeld dat de kosten voor korpsgarages lager zijn wanneer er maar onderdelen van één merk op voorraad hoeven te zijn), is dat ze slechts kwalitatief zijn aangedragen. Er is dus geen kwantitatieve analyse gemaakt.

De commissie is van mening dat het argument van de eenduidige uitstraling alleen hout kan snijden waar het gaat om de uitstraling van herkenbare voertuigen. Alleen deze voertuigen zijn immers voor de burger identificeerbaar. Duidelijk is dat het argument van de uitstraling niet van toepassing kan zijn op de categorie niet-herkenbare voertuigen, die circa 65% (perceel 1) van het bestand van het wagenpark van de politie betreffen. Voor deze categorie voertuigen geldt het argument uitstraling volgens de commissie expliciet niet omdat ze voor de burger niet identificeerbaar zijn.

De commissie merkt op dat in de discussie met betrekking tot het één-merkbeleid per perceel geen plaats was ingeruimd voor de effecten van dit beleid op de langere termijn (na acht jaar). Naar de mening van de commissie zou in ieder geval aandacht moeten zijn besteed aan het al dan niet creëren van een monopolist en of een dergelijke situatie positief of negatief voor de politie zou kunnen uitwerken.

De commissie constateert dat de LAPV hoge eisen stelt aan leveranciers. Ze maakt deze leveranciers verantwoordelijk voor het leveren van voertuigen, het aanschaffen van bepaalde op- en inbouwapparatuur, de op- en inbouw van deze en andere apparatuur, het functioneren van (al dan niet) op- en ingebouwde voertuigen en het inrichten van een logistiek bestelsysteem. De commissie wijst erop dat deze hoge eisen gevolgen hebben voor de markt. De potentiële leveranciers op de Nederlandse markt zijn immers vooral leveranciers met relatief weinig of geen op- en inbouwcapaciteiten, geen ervaring met ontwerp en beheer van logistieke systemen en beperkte mogelijkheden om financiële risico's over langere perioden (tot acht jaar) te dragen. Verschillende leveranciers van voertuigen hebben aangegeven niet te kunnen of willen voldoen aan de gestelde eisen, bijvoorbeeld vanwege complexiteit, risico's en beperkingen die hen vanuit hun hoofdkantoren zijn opgelegd.

4.3.6.2 *Rechtmatigheid*

Voor de beoordeling of de eisen van de LAPV in strijd zouden kunnen zijn met het aanbestedingsrecht is in verschillende fasen van de aanbestedingsprocedure een advocatenkantoor betrokken geweest. De commissie ziet dit als waarborg vanuit de VtsPN voor de rechtmatigheid van de aanbestedingsprocedure.

De commissie wijst erop dat met de strategische keuzes de kring van potentiële gegadigden wordt beperkt. Bij het beoordelen van de rechtmatigheid van de strategische keuzes is de vraag van belang of hiermee het beginsel van gelijke behandeling van inschrijvers is geschonden of dat door de clustering van opdrachten het proportionaliteitsbeginsel is geschonden.

Voor wat betreft de vraag of door de strategische keuzes in de LAPV het beginsel van gelijke behandeling van inschrijvers is geschonden, merkt de commissie het volgende op. Uit de jurisprudentie en de literatuur kan worden afgeleid dat het beginsel van gelijke behandeling van inschrijvers doorgaans niet belemmert dat in een aanbesteding gunningscriteria worden opgenomen die de kring van potentiële gegadigden in sterke mate beperken.³⁷ Hiervoor geldt wel de voorwaarde dat de gunningscriteria niet bedoeld mogen zijn om naar een bepaalde inschrijver toe te schrijven. Dit wordt door de rechter beoordeeld door te bezien of de eisen objectief te rechtvaardigen zijn, of ze zonder onderscheid gelden voor alle aanbiedingen en of ze verband houden met de levering.³⁸ Ten aanzien van het gebruik van technische specificaties in aanbestedingsdocumenten stelt artikel 23 Bao:

“De technische specificaties bieden de inschrijvers gelijke toegang en leiden niet tot ongerechtvaardigde belemmeringen in de mededinging voor de openstelling van overheidsopdrachten.”

Voor wat betreft de keuzes die in de LAPV gemaakt zijn om de op- en inbouw te koppelen aan de levering van voertuigen, wijst de commissie erop dat de voorzieningenrechter in het kortgeding van de op- en inbouwbedrijven tegen de VtsPN getoetst heeft of deze keuze objectief te rechtvaardigen is:

“De voorzieningenrechter is van oordeel dat het meenemen van de levering en in- en opbouw van autoaccessoires in de aanbesteding van de voertuigen waarvoor die accessoires zijn bestemd op zichzelf niet in strijd is met enige aanbestedingsregel. [De klagende partijen] (...) hebben ook niet anders beweerd. VtsPN heeft aangevoerd dat is gekozen voor aanbesteding van politievoertuigen inclusief de levering en in- en opbouw van daksets teneinde het proces van levering en onderhoud gestroomlijnd en efficiënt te laten verlopen en om de (eind)verantwoordelijkheid te beperken tot één persoon/bedrijf. Aldus wil zij voorkomen met verschillende aanspreekpunten te worden geconfronteerd voor enerzijds de voertuigen en anderzijds en daksets in geval van toe- en inpassingsproblemen. Deze reden(en) acht de voorzieningenrechter plausibel en redelijk. Nu niet aannemelijk is geworden dat de gecombineerde wijze van aanbesteden is beoogd om Pon te bevoordelen, stond het VtsPN vrij om de auto's en de daksets als één geheel aan te besteden.”³⁹

De commissie constateert dat de rechter heeft uitgesproken dat de koppeling van op- en inbouw (van daksets) aan de levering van voertuigen niet onrechtmatig is.

De commissie wijst erop dat de rechter zich niet heeft uitgelaten over de rechtmatigheid van bijvoorbeeld de eis dat een leverancier in staat moet zijn om verschillende segmenten voertuigen van één merk te leveren. Bij de LAPV bleken niet alle autoleveranciers in staat om aan het één-merkbeleid te voldoen. Ze konden niet alle RDC-segmenten leveren of niet alle RDC-segmenten van één merk leveren. De commissie wijst in dit verband op een memo van 30 juni 2009 aan de stuurgroep LAPV over de haalbaarheid van een één-merkstrategie waaruit blijkt dat er door de politie bewust een afweging is gemaakt. Er is destijds gewezen op de nadelen van één perceel waarin personenauto's en bedrijfswagens zouden worden opgenomen. In combinatie met de eis dat in Noodhulpvoertuigen automatische transmissie moest kunnen worden geleverd, bleven er slechts twee leveranciers over. Na splitsing in twee percelen (bedrijfswagens en personenauto's) was de verwachting dat ongeveer vijf tot zeven leveranciers aan de eisen konden voldoen voor perceel 1 en negen leveranciers in perceel 2. Het voorgaande bewijst dat de stuurgroep bij het opstellen van de eisen er rekening mee heeft gehouden dat voldoende leveranciers aan de eisen konden voldoen en dat daarmee de mededinging niet te zeer zou worden beperkt. Dit toont volgens de commissie aan dat niet beoogd is om naar een bepaalde inschrijver toe te schrijven. Ook toen gaandeweg de aanbestedingsprocedure duidelijk werd dat een aantal voertuigleveranciers niet konden of wilden voldoen aan de (combinatie van) eisen, is door de VtsPN aan een aantal bezwaren tegemoet gekomen. De commissie verwijst hierbij naar paragraaf 4.4.2, waarin de versoepelingen van het PvE zijn opgesomd. Ook is de substitutiemogelijkheid geïntroduceerd waarmee in ieder geval één leverancier weer aan de eisen zou kunnen voldoen. Daarbij constateert de commissie dat deze versoepeling van de eisen eveneens een aanwijzing vormt dat de politie ook gedurende de aanbestedingsprocedure de mededinging heeft proberen te waarborgen.

Voor wat betreft de vraag of met de clustering van verschillende opdrachten in één opdracht het proportionaliteitsbeginsel is geschonden, merkt de commissie het volgende op. Het proportionaliteitsbeginsel richt zich op het voorbereiden en tot stand brengen van een aanbestedingsovereenkomst. Kern van dit beginsel is dat aan inschrijvers en inschrijvingen daarbij uitsluitend eisen, voorwaarden en criteria worden gesteld die in redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht. Binnen de LAPV is de keuze gemaakt om de levering van voertuigen te koppelen aan de op- en inbouw. Ook is de keuze gemaakt om een aantal segmenten auto's te koppelen in een perceel. De commissie wijst erop dat een aanbestedende dienst een grote beoordelingsvrijheid heeft om te bepalen of zij een opdracht individueel dan wel geclusterd wil aanbesteden. Hierop bestaat een uitzondering als kan worden geconcludeerd dat de clustering van de opdrachten in de gegeven omstandigheden onnodig of disproportioneel is. Of dit het geval is, kan door de rechter slechts marginaal worden getoetst.⁴⁰ Het is volgens de commissie te verwachten dat de marginale toetsing van de rechter in het geval van de LAPV

niet zal leiden tot het oordeel dat er van een dergelijke uitzondering sprake is. De commissie verwacht, mede gelet op de hierboven geciteerde uitspraak van de voorzieningenrechter in de zaak van de op- en inbouwbedrijven tegen de VtsPN, dat de rechter de argumenten voor de clustering als plausibel en redelijk zal inschatten.

De commissie benadrukt daarbij dat het uiteindelijk altijd aan de rechter zelf is om in een concreet geval op basis van objectieve, relevante aanwijzingen te beslissen of hiervan sprake is.

4.3.7 Subconclusies

4.3.7.1 Doelmatigheid

De commissie constateert dat de politie bij het formuleren van strategische keuzes (tijdens de start van de LAPV) zich in hoge mate heeft laten leiden door de ervaringen die in Italië waren opgedaan met betrekking tot het "af-fabriek" leveren van de politievoertuigen.

Doordat een grondige, integrale en zo mogelijk kwantitatieve analyse voor het formuleren van de strategische keuzes ontbreekt, is naar mening van de commissie:

- bij de formulering van het één-merkbeleid teveel aandacht besteed aan de voordelen en zijn de nadelen onderbelicht gebleven;
- op grond van het één-merkbeleid gekomen tot een perceelindeling, waar vraagtekens bij kunnen worden gesteld. Alternatieve perceelindelingen waren naar mening van de commissie mogelijk geweest maar zijn onvoldoende in beschouwing genomen en derhalve ook niet in de markt uitgevraagd;
- onvoldoende (diepgaand) ingegaan op de koppeling (of juist splitsing) van voertuigleverantie en op- en inbouw;
- onvoldoende nagegaan of door de complexiteit als gevolg van koppeling van voertuigleverantie, op- en inbouw en reparatie en onderhoud er voldoende marktpartijen aanwezig zouden zijn om op een dergelijk project te kunnen en willen inschrijven;
- onvoldoende aandacht besteed aan de mogelijke effecten van het één-merkbeleid per perceel op de langere termijn (het mogelijk creëren van een monopolist).

Daarnaast is de commissie de mening toegedaan dat het beeld van de financiële omvang van de opdracht in de behoeftefase nader had moeten worden uitgewerkt. Specifiek had volgens de commissie aandacht moeten worden besteed aan kosten in de context van de LAPV (aan voertuigen gerelateerde kosten) en aan kosten voor het ontwikkeltraject. Met dergelijke kennis was een duidelijker beeld geschetst wat gebruikt had kunnen worden bij de besluitvorming alsook bij communicatie over het project naar derden.

4.3.7.2 Rechtmatigheid

Gelet op relevante literatuur en rechterlijke uitspraken, verwacht de commissie dat de strategische keuzes en de clustering van opdrachten in de LAPV door een rechter niet als onrechtmatig zullen worden aangeduid. Hierbij speelt een belangrijke rol dat de commissie heeft geconstateerd dat op verschillende momenten in de aanbestedingsprocedure door de politie gepoogd is om mededinging te waarborgen. Daarbij benadrukt de commissie dat het uiteindelijk altijd aan de rechter zelf is om in een concreet geval op basis van objectieve, relevante aanwijzingen te beslissen of van onrechtmatigheid sprake is.

4.4 De aanbestedingsfase in de periode van maart 2010 – september 2010

4.4.1 Algemeen

Nadat in maart 2010 de fase van behoeftestelling wordt afgesloten (vergadering van de RKC d.d. 9 maart 2010)⁴¹ wordt het project LAPV in mei 2010 met de daarbij behorende (juridisch getoetste) documenten aan de VtsPN overgedragen. Deze dienst is (als aanbestedende dienst) vanaf dat moment verantwoordelijk voor het verdere verloop van de aanbesteding namens de politie.⁴² De activiteiten van de politie vonden plaats volgens tabel 4.

Datum	
mei 2010	Overdracht aanbesteding door stuurgroep aan de VtsPN
26 mei 2010	Aankondiging van de opdracht via publicatie in Publicatieblad van de EU en via de Tenders Electronic Daily databank
15 juni - 13 september 2010	De periode van de Nvl, waarin gegadigden naar aanleiding van het bestek nadere informatie opvragen en krijgen
17 september 2010, 13.00 uur	Uiterste datum waarop de vereiste documenten (de aanbidding) ingediend moesten zijn

Tabel 4: Tijdslijn aanbestedingsfase

4.4.2 Nota's van Inlichtingen

De periode van de Nvl van de LAPV liep van 15 juni 2010 tot 13 september 2010. De periode start met de Nvl van 15 juni 2010 waarin wordt bekend gesteld dat op 18 juni 2010 een "kijkdag" wordt georganiseerd, waarbij een aantal herkenbare politievoertuigen tentoon worden gesteld. De Nvl stelt als doel van deze dag:

"...om u, als potentiële leverancier, een zo concreet mogelijk beeld te geven van de momenteel in gebruik zijnde representatieve politievoertuigen en tevens van de eerste beoogde innovaties die gewenst zijn in het kader van het ontwikkelingstraject".⁴³

Daarbij wordt voorts nog opgemerkt dat de voertuigen mogen worden bekeken/ingezien, echter zonder het voertuig te verplaatsen en enig deel van het politievoertuig te verwijderen (te demonteren of los te maken).

Tijdens de interviews van de commissie werd door vertegenwoordigers van verscheidene voertuigleveranciers en op- en inbouwbedrijven opgemerkt dat hen op de kijkdag werd verboden of belet om de door Politie Gelderland-Midden "ontwikkelde" Volkswagen Touran te openen en van binnen te bekijken, terwijl bij de overige tentoongestelde voertuigen daartegen hier geen tegen bezwaar werd geuit. Op basis van vervolgonderzoek constateert de commissie dat bij de kijkdag aanwezige politiefunctionarissen door hun leidinggevendenden ten aanzien van de eerder bedoelde Volkswagen Touran is opgedragen dat de achterbank niet mocht worden opgeklapt om beschadigingen aan de bekabeling te voorkomen (dit vanwege het feit dat de in het voertuig ingebouwde apparatuur als systeem nog niet stabiel was). De commissie stelt vast dat geen aanwijzingen zijn gegeven om het voertuig volledig gesloten te houden. Het is waarschijnlijk dat de op de kijkdag aanwezige politiefunctionarissen bovenbeschreven, wél gegeven aanwijzing op een niet juiste wijze hebben geïnterpreteerd.

De commissie merkt met betrekking tot dit aspect nog op dat er ook geen redenen waren om het voertuig "af te schermen". Immers, de politie had ook kunnen besluiten het betreffende voertuig niet ten toon te stellen.

In de periode van de Nvl zijn aansluitend door de potentiële leveranciers in totaal 438 vragen gesteld en beantwoord in de vorm van Nvl's. Een beperkt aantal vragen betreffende motoren (perceel 3) buiten beschouwing latend, blijkt het volgende:

- circa 130 vragen zijn afkomstig van de uiteindelijk gegunde partij (Pon's Automobielhandel B.V.);
- circa 40 vragen zijn afkomstig van één andere leverancier van voertuigen en daarmee potentiële inschrijver;
- een enkele vraag daargelaten, komen de overige vragen voor rekening van een aantal Nederlandse op- en inbouwbedrijven en daaraan gelieerde bedrijven. Dit betreffen dus expliciet geen potentiële inschrijvers.

De potentiële leverancier die 40 vragen in het kader van de Nvl had gesteld, bericht de VtsPN op 9 juli 2010 over zijn zorgen met betrekking tot de aanbestedingsprocedure. Hij is van mening dat via de voorliggende procedure een monopolist wordt gecreëerd en dat de huidige leverancier van politievoertuigen wordt bevoordeeld. Na beantwoording van deze brief door de VtsPN, waarin met name wordt ingegaan op het aspect van "voldoende concurrentie", bericht de betreffende potentiële leverancier op 12 augustus 2010 dat hij niet tot het uitbrengen van een offerte zal overgaan.

Naast de hierboven genoemde partijen, wendden nog drie potentiële leveranciers zich per brief tot de VtsPN:

- twee van deze potentiële leveranciers berichtten de VtsPN op 13 respectievelijk 19 juli 2010 dat zij afzien van het indienen van een offerte. Als belangrijkste redenen geven zij:
 - de RDC-segmentering;
 - de eisen op het gebied van reparatie en onderhoud (RO-garantie ofwel dakrandconstructie);
 - het ontbreken van vergelijkende praktijkcijfers met betrekking tot reparatie en onderhoud;
 - juridische risico's voor de leveranciers (onder andere boeteclausules);
 - haalbaarheid van de levertijden;
 - rechten en plichten van leveranciers bij toekomstige ontwikkelingen.
- één van de potentiële leveranciers bericht de VtsPN op 5 augustus 2010 dat hij van mening is dat de RDC-segmentering niet geschikt is voor de voorliggende aanbesteding en stelt dat het één-merkbeleid in strijd is met het aanbestedingsrecht. Hij verzoekt de eis van één merk te laten vervallen en stelt juridische stappen in het vooruitzicht in het geval niet wordt ingegaan op dit verzoek.
- één van de potentiële leveranciers bericht de VtsPN op 18 augustus 2010 dat hij afziet van inschrijving. Daarbij wordt met name de onduidelijkheid met betrekking tot de rechten en plichten voor wat betreft de samenwerking bij toekomstige ontwikkelingen genoemd als achtergrond voor deze beslissing.

Behalve potentiële leveranciers van voertuigen melden ook organisaties die op- en inbouwactiviteiten van politievoertuigen verzorgen bij de VtsPN hun zorgen over de aanbesteding. Zo schrijven zeven op- en inbouwbedrijven in een brief van 19 juli 2010 aan de VtsPN onder meer

"dat het clusteren van de levering van het voertuig met de opbouw en de levering en ontwikkeling van politie-specifieke apparatuur ervoor zorgt dat er na gunning een monopoliepositie ontstaat, voor in ieder geval de op- en inbouw. Hierdoor is de kans dan ook zeer groot dat de innovatie en ontwikkelingen van Nederlandse politievoertuigen bij derden stil komt te liggen, gedurende een periode van vier tot acht jaar".

Als vervolg op hun brief van 19 juli 2010 schrijven de genoemde op- en inbouwbedrijven in hun brief van 29 juli 2010 aan de VtsPN dat zij steeds meer berichten ontvangen van voertuigleveranciers dat ze geen gebruik zullen maken van diensten van leveranciers en opbouwende partijen, omdat ze voornemens zijn om niet in te gaan schrijven of dat er ten gevolge van het omschreven eisenpakket niet kan worden ingeschreven. De op- en inbouwbedrijven achten de kans groot dat er naast Pon's Automobielhandel B.V. geen andere leverancier zal inschrijven, waardoor voor in ieder geval de markt voor op- en inbouw een monopoliepositie wordt gecreëerd voor een periode van acht jaar. Ze verzoeken de VtsPN dringend terug te komen op gemaakte keuzes.

Gelet op de diverse bezwaren die door een aantal potentiële leveranciers met betrekking tot de RDC-segmentering waren ingebracht, worden de eisen op 3 augustus 2010 enigszins versoepeld. Zo staat in de Nvl van die datum het volgende vermeld:

“Er mag binnen perceel 1 één politievoertuig worden aangeboden van een hoger RDC-segment, indien die voertuig wel van hetzelfde merk is. Dit mag dus éénmaal. Niet geaccepteerd wordt een RDC-J voor RDC-D. Er dient altijd een RDC-J te worden aangeboden”.

Mede gelet op de “afzeggingen” op 12 en 18 augustus 2010 kan de VtsPN (in de persoon van de voorzitter van de Tenderboard en de Unitmanager ECI), ondanks deze versoepeling, niet tot een andere conclusie komen dan dat het aantal potentiële leveranciers tot een minimum is afgenomen. Eén en ander brengt hem ertoe zijn zorgen schriftelijk kenbaar te maken aan de voorzitter van de stuurgroep. In dat schrijven van 18 augustus 2010 staat onder meer het volgende vermeld:

“Op grond van het bovenstaande [NB verwezen wordt naar een aantal risicofactoren] acht ik het noodzakelijk in deze fase van de aanbesteding maatregelen te treffen teneinde de risico's daadwerkelijk zo veel als mogelijk te reduceren en daarmee de marktwerking te realiseren.

- 1 Of de aanbesteding wordt in zijn geheel stopgezet waarna een marktonderzoek wordt uitgevoerd alvorens opnieuw de aanbesteding uit te schrijven. Dit marktonderzoek dient dan met name de huidige bezwaren van de markt met betrekking tot de integrale ketenverantwoordelijkheid te onderzoeken en tot een inzichtelijke risicoafweging te komen voor de aanbodsmarkt. De verwachting is dat de uitkomst aan zal geven, dat de aanbesteding gesplitst zal moeten worden in het leveren van voertuigen en het leveren van overige gevraagde diensten.*
- 2 Of de huidige aanbesteding wordt nu gesplitst in 2 delen; dus voortzetten van de aanbesteding voor levering van de Politievoertuigen en in een separate aanbesteding de markt, al of niet in samenwerkingsverband, vragen te offren voor de in- en opbouw van de Politievoertuigen, onderverdeeld in inbouwsegmenten.*

...

Voor scenario 1 is een vertraging van ca. 6 maanden voorzien. Voor scenario 2 zal een verlenging van ca. 4 maanden nodig zijn”.

Bovenstaande brief wordt besproken in de vergadering van de Tenderboard van 24 augustus 2010. De voorzitter van de Tenderboard meldt in de vergadering ter verduidelijking van zijn brief dat:

- eigenlijk maar van één bedrijf zeker is dat het een aanbidding zal doen;
- er een grote kans bestaat op juridische procedures en/of ontvangst van een gering aantal inschrijvingen, waardoor geen marktwerking kan plaatsvinden.

De voorzitter van de stuurgroep stelt in de vergadering van de Tenderboard het volgende:

- hij vindt het positief dat de Tenderboard zijn zorgen over de aanbesteding heeft meegedeeld en vindt dit ook een belangrijke taak van de Tenderboard;
- hij heeft de zorgen van de Tenderboard in de stuurgroep besproken en daar vastgesteld dat de stuurgroep deze zorgen niet deelt en een interventie niet noodzakelijk acht;
- de stukken zijn juridisch getoetst op non-discriminatie en marktwerking;
- er is een marktverkenning geweest waarin meer dan 10 bedrijven hebben aangegeven dat zij de opdracht aankunnen;
- gezien het grote aantal vragen in de inlichtingfase (Nvl) lijkt ook nu de belangstelling voor de opdracht groot.

Na (zeer) uitgebreide discussie in de Tenderboard wordt besloten de LAPV-aanbesteding door te zetten, maar in een Nvl onder meer de volgende zaken bij te stellen:

- de garantietermijn (vereist 25 maanden) wordt teruggebracht naar de voor de branche gebruikelijke termijn van 24 maanden;
- de leverancier krijgt één jaar om samen met opdrachtgever het logistieke proces in te richten. In het logistiek proces vervalt verder de eis van het bouwen van een webapplicatie;

- ook de korpsgarages zullen aan de voertuigleverancier een vergoeding betalen voor het erkend dealerschap;
- de uiterste datum voor het stellen van vragen wordt verschoven van 31 augustus 2010 naar 7 september 2010;
- de uiterste datum voor indienen van aanbiedingen wordt verschoven van 17 september 2010 naar maandag 27 september 2010.

Op 30 augustus 2010 ontvangt de VtsPN een brief van de advocaten van vijf op- en inbouwbedrijven (uit de groep die zich al op 19 en 29 juli 2010 tot de VtsPN wendde) met het verzoek om de aanbesteding te annuleren en de levering van voertuigen enerzijds en de op- en inbouw van licht en geluid anderzijds aan te besteden. Mocht de VtsPN daartoe niet bereid zijn, zal een kort geding aanhangig worden gemaakt.

Op 10 september 2010 ontvangt de VtsPN een schrijven van één van de eerder genoemde potentiële leveranciers van politievoertuigen (die al juridische stappen in het vooruitzicht had gesteld) waarin wordt gesteld dat hij een kort geding procedure aanhangig maakt. De reden hiertoe is het feit dat de VtsPN een aantal eisen (betreffende de RDC-segmentering en het één-merkbeleid) niet wenst aan te passen, wat in de ogen van de potentiële leverancier onrechtmatig zou zijn. Na een reactie van de VtsPN op 15 september 2010 op deze punten besluit de betreffende potentiële leverancier op 21 september 2010 toch van een kort geding af te zien. De potentiële leverancier ziet ook af van inschrijving.

Op 23 september 2010 ontvangt de VtsPN de "Dagvaarding in Kort Geding" van de advocaten van de reeds eerder genoemde op- en inbouwbedrijven. In de dagvaarding wordt geëist:

- de LAPV te staken en gestaakt te houden;
- te verbieden de raamovereenkomst te gunnen anders dan na heraanbesteding, waarbij onder meer:
 - geen eisen worden gesteld met betrekking tot de RDC-segmentering;
 - niet wordt geëist dat alle voertuigen binnen een perceel van hetzelfde merk zijn;
 - de levering van op- en inbouw van licht en geluid en daksets separaat van de levering van voertuigen aanbesteed moet worden;
 - de contractduur wordt gemaximaliseerd tot vier jaar.

De voorzitter van de stuurgroep en de VtsPN zien hierin geen aanleiding tot wijziging van de procedure op grond van extern ingewonnen advies en overeengekomen standpuntbepaling.

Op 27 september 2010 vindt opening van de offertes plaats en blijkt dat:

- voor de percelen 1 en 2 is ingeschreven door alleen de firma Pon's Automobielenhandel B.V.;
- voor perceel 3 alleen is ingeschreven door de firma BMW Nederland B.V..

Op 30 september 2010 ontvangt de VtsPN een brief van de advocaten van de op- en inbouwbedrijven waarin, op basis van een aantal antwoorden uit de Nvl's wordt geconcludeerd dat de aanbesteding niet geslaagd is omdat er maar één inschrijver is per perceel en dat de raamovereenkomst, in gewijzigde vorm, opnieuw gegund dient te worden. Hiermee poogde de advocaten een kort geding nog te voorkomen.

Op 27 oktober 2010 vonnist de rechtbank in 's-Gravenhage met betrekking tot het door de op- en inbouwbedrijven aangespannen kort geding en wijst de vorderingen van de op- en inbouwbedrijven af. Twee zinsneden uit het vonnis:

- *"de inbouwers kunnen niet worden beschouwd als "potentiële inschrijvers";*
- *"geen enkele autoleverancier heeft zich jegens de VtsPN beroepen op onrechtmatigheden in de tot dusver gevoerde aanbestedingsprocedure".*

4.4.3 Verzoeken informatieverstrekking over LAPV

Op 16 augustus 2011 verzoekt een toeleverancier voor op- en inbouw (verder aan te duiden als de firma ABC) de directeur-generaal Politie van het ministerie van Veiligheid en Justitie een nader onderzoek in

te stellen naar de aanbestedingen LAPV en HIHU en daarbij met name aandacht te besteden aan de mogelijke bevoordeling van de leverancier(s) en/of inschrijver(s). Na een ontvangstbevestiging van het ministerie van Veiligheid en Justitie bericht de firma ABC het ministerie dat zij er begrip voor heeft om de politie eerst ruimte te geven voor een intern onderzoek. In de maanden augustus 2010 tot en met januari 2012 vindt correspondentie plaats tussen de firma ABC en het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Deze correspondentie zal nader aan de orde komen in hoofdstuk 6 betreffende het project HIHU.⁴⁴

Op 31 augustus 2010 doet de firma ABC de VtsPN een aantal vragen toekomen. Eén hiervan heeft (inhoudelijk) betrekking op de levering van de zogenaamde daksets. Drie vragen hebben een meer procedureel karakter. Onder de laatstgenoemde vragen bevindt zich ook een WOB-verzoek met betrekking tot de door de 26 regio's verstrekte, ondertekende machtigingen ten aanzien van de verwerving van de LAPV en de eventueel door de regio's bij deze machtigingen opgenomen additionele voorwaarden.

Op 2 september 2011 ontvangt het ministerie van Veiligheid en Justitie een brief van de firma ABC met het verzoek om aan te geven of de brief van 16 augustus 2011 al in behandeling is genomen en zo niet, op welke termijn een antwoord valt te verwachten. Op 9 september bevestigt het ministerie van Veiligheid en Justitie dat de brief van 2 september 2011 is ontvangen en wordt aangegeven dat de brief van 16 augustus 2011 in behandeling is genomen.

Met zijn brief van 6 oktober 2011 beantwoordt de directeur-generaal Politie van het ministerie van Veiligheid en Justitie de brief van de firma ABC van 16 augustus 2011. In zijn brief concentreert de directeur-generaal Politie zich echter op de lopende aanbesteding van het KLPD (de HIHU).

Op 13 oktober 2011 ontvangt het ministerie van Veiligheid en Justitie een brief van de firma ABC waarin zij haar teleurstelling uitspreekt over de onzorgvuldigheid waarmee haar brief van 16 augustus 2011 is behandeld en beantwoord. De inhoud van het schrijven heeft het vertrouwen in een objectief en zorgvuldig onderzoek ernstig beschadigd. De firma ABC verzoekt de directeur-generaal Politie het gestelde in haar brief van 6 oktober vóór 21 oktober 2011 in heroverweging te nemen. Bij uitblijven van een reactie vóór 21 oktober 2011 gaat de firma ABC ervan uit dat de directeur-generaal Politie vasthoudt aan het gestelde in zijn brief van 6 oktober 2011 en stelt mogelijk verdere stappen in het vooruitzicht.

Op 19 oktober 2011 bericht het ministerie van Veiligheid en Justitie de firma ABC dat haar brief van 13 oktober in goede orde is ontvangen en dat zij zich beraadt op een zorgvuldige beantwoording van de brief. Zij verzoekt de firma ABC enig geduld te betrachten.

Op 27 oktober 2011 verzoekt de firma ABC de VtsPN in het kader van de WOB om de navolgende informatie:

- een overzicht van alle producten/onderdelen en diensten die aan het voertuig worden toegevoegd, nadat de autofabrikant het voertuig heeft geproduceerd, om als volledig politievoertuig te worden ingezet;
- een overzicht van de leveranciers van alle producten en diensten;
- een overzicht van de wijze waarop de gunning aan de leveranciers tot stand is gekomen.

In relatie met het bovenstaande verzoekt de firma ABC de VtsPN voorts om te bevestigen of alle door hen en derden gestelde vragen juist en naar waarheid zijn beantwoord.

Ten gevolge op het hierboven genoemde schrijven, bericht de firma ABC de VtsPN op 16 november 2011 dat het door de minister van Veiligheid en Justitie op 7 november 2011 aangekondigde onafhankelijke onderzoek naar haar mening geen opschortende werking heeft met betrekking tot voor WOB-verzoeken vastgestelde termijnen.

Op 29 december 2011 besluit de VtsPN het WOB-verzoek van de firma ABC te honoreren door:

- de gevraagde documenten (17 stuks) aan de firma ABC ter beschikking te stellen;
- te (her) bevestigen dat alle andere met betrekking tot de LAPV gestelde vragen zo waarheidsgetrouw mogelijk zijn beantwoord.

Op 2 januari 2012 schrijft de firma ABC de VtsPN dat zij de beantwoording van de VtsPN (vorenvermelde brief) met betrekking tot het WOB-verzoek volstrekt onvoldoende acht en verzoekt om een schriftelijke verklaring ondertekend door de projectleider (voorzitter van de stuurgroep) danwel door de directie van de VtsPN namens de projectleider. De firma ABC gaat ervan uit deze schriftelijke verklaring, danwel een bericht dat deze verklaring niet wordt afgegeven, uiterlijk 9 januari 2012 te kunnen ontvangen. Mocht voor genoemde datum geen reactie ontvangen zijn, gaat zij ervan uit dat er geen bereidheid is bij de VtsPN om de gevraagde schriftelijke reactie af te geven. Voornoemde brief wordt door de firma ABC op 2 januari 2012 met een begeleidende mail aan de commissie gezonden.

Op 12 januari 2012 stuurt de VtsPN de firma ABC een brief waarin ze bevestigt dat alle door firma ABC en overige potentiële inschrijvers in het kader van de LAPV aan de VtsPN gestelde vragen, op basis van de bij de VtsPN beschikbare informatie naar waarheid zijn beantwoord.

Op 16 januari reageert de firma ABC op de brief van de VtsPN van 12 januari 2012 en verzoekt aan te geven:

- of de VtsPN bij de ondertekening van de brief ook tekent "namens en in rechte van" de voorzitter van de stuurgroep LAPV;
- in hoeverre de firma ABC nog antwoord krijgt op een aantal vragen met betrekking tot het bestaan van een historische werkrelatie tussen (één of meerdere) werknemers van de VtsPN en Pon's Automobiellhandel B.V..

Op 17 januari 2012 schrijft de directeur-generaal Politie van het ministerie van Veiligheid en Justitie dat hij voornemens is de brief van de firma ABC van 13 oktober 2011 te beantwoorden zodra de commissie Schouten/Telgen haar onderzoek heeft afgerond. Voorts stelt hij dat een beslissing op het nog openstaande WOB-verzoek betreffende het KLPD rond eind januari/begin februari 2012 zal worden genomen.

4.4.4 Beschouwing

De commissie stelt vast dat voertuigleveranciers en op- en inbouwbedrijven op de kijkdag is verboden of belet om de door Politie Gelderland-Midden "ontwikkelde" Volkswagen Touran te openen en van binnen te bekijken. De commissie stelt vast de op de kijkdag aanwezige politiefunctionarissen door hun leidinggevendenden niet zijn geïnstrueerd om het voertuig volledig gesloten te houden. Het is waarschijnlijk dat de betrokken politiefunctionarissen de aanwijzing dat de achterbank niet mocht worden opgeklapt op een niet juiste wijze hebben geïnterpreteerd.

De commissie merkt met betrekking tot dit aspect nog op dat er ook geen redenen aanwezig waren om het voertuig "af te schermen" voor het bezoek. Immers, de politie had ook kunnen besluiten het betreffende voertuig niet ten toon te stellen.

De commissie stelt vast dat al bij de aankondiging van de LAPV duidelijk was dat Volvo (één van de bestaande leveranciers bij de EAPV in 2006) niet tot één van de offererende leveranciers zou kunnen behoren, vanwege de vastgestelde RDC-segmentering, het programma van eisen en het één-merkbeleid. Vervolgens hebben slechts zes potentiële leveranciers via de Nvl-procedure, danwel via brieven aan de VtsPN een signaal afgegeven dat zij in de LAPV geïnteresseerd waren; een aantal dat overigens overeenkomt met de verwachting die dienaangaande al in de fase van behoeftstelling werd uitgesproken (daar werd gesproken van vijf tot zeven potentiële aanbieders⁴⁵). De tegenwerping van een aantal geïnterviewden dat (theoretisch) ook andere potentiële leveranciers, zonder bemoeienis in de periode van de Nvl een offerte "zouden kunnen hebben uitbrengen", wordt door de commissie, gelet ook op de complexiteit van de LAPV, als niet realistisch beschouwd.

De commissie ziet 18 augustus 2010 (de brief van de voorzitter van de Tenderboard aan de voorzitter van de stuurgroep) en 24 augustus 2010 (de vergadering van de Tenderboard) als de cruciale momenten in de periode van de Nvl. Dienaangaande merkt de commissie het volgende op:

- de inhoud van de brief van de voorzitter van de Tenderboard van 18 augustus 2010 ontmoet bij

de commissie veel begrip. De commissie deelt de mening van de voorzitter dat op dat moment geconcludeerd moet worden dat het aantal potentiële leveranciers tot een minimum is afgenomen. De commissie is, gelet op de aard en de ernst van de in de brief aangehaalde problematiek, van mening dat het in de rede had gelegen dat de voorzitter van de stuurgroep de ontstane situatie via de portefeuillehouder ter besluitvorming aan de RKC had moeten voorleggen. Dit heeft echter niet plaatsgevonden;

- de argumenten van de voorzitter van de stuurgroep (als neergelegd in het verslag van de vergadering van 24 augustus 2010) om te komen tot zijn uitspraak dat “de stuurgroep de zorgen niet deelt en een interventie (derhalve) niet noodzakelijk acht”, zijn naar de mening van de commissie op zijn minst discutabel. Zo acht zij de opmerking dat tijdens de marktconsultatie meer dan tien leveranciers hebben aangegeven dat zij de opdracht “aankunnen” niet relevant. De commissie wijst er daarnaast op, dat uit videobeelden van de marktconsultatie blijkt, dat niet in deze positieve zin ook daadwerkelijk uitspraken zijn gedaan. Daarnaast acht de commissie de opmerking dat “ook in de periode van de Nvl de belangstelling groot lijkt, gelet op het grote aantal vragen” feitelijk onjuist. Er hebben in feite immers maar twee potentiële auto-leveranciers van de Nvl-procedure gebruik gemaakt.

In de vergadering van de Tenderboard heeft de voorzitter van de board, na het standpunt van de voorzitter van de stuurgroep te hebben gehoord, slechts de juridische toelaatbaarheid van de door de voorzitter van de stuurgroep voorgestelde aanpak en standpuntbepaling getoetst. De commissie begrijpt echter niet dat de voorzitter van de Tenderboard op grond van zijn eigen inschatting van de situatie niet heeft besloten de problematiek naar een hoger niveau te “escaleren”. Gelet op de financiële omvang van de LAPV en de complexiteit van de problematiek, zou een dergelijke escalatie inclusief bijbehorende besluitvorming (ongeacht de uitkomst ervan) naar de mening van de commissie absoluut hebben moeten plaatsvinden. In dat verband wijst de commissie ook op de formele regelingen rond de Tenderboard, zoals beschreven in 3.7.2 waarin escalatie expliciet is opgenomen. Volgens dezelfde regelingen zou ook bij achterwege blijven van deze escalatie het hoofd van de Divisie Inkoop & Supply beslissen. Het is de commissie niet duidelijk waarom deze regels in dit geval niet zijn gevolgd.

Het in de vergadering van de Tenderboard uiteindelijk bereikte compromis (voortzetting van de LAPV-procedure en enige versoepeling van de eisen via de Nvl) wordt door de commissie als “too little, too late” beschouwd. De meeste potentiële leveranciers hadden op dat moment in feite al afscheid genomen van de LAPV en waren ook niet meer in staat om nog tot een reële offerte te komen (als zij dat al hadden gewild), gelet op het feit dat de inschrijvingstermijn met slechts tien dagen (waaronder twee weekenden) werd verlengd.

Volledigheidshalve zij met betrekking tot de verlenging van de inschrijvingstermijn nog opgemerkt dat de duur van deze verlenging ook door de advocaat van de VtsPN als “mager” werd gekwalificeerd.⁴⁶

De commissie kan voorts niet inzien, waarom de voorzitter van de Tenderboard de discussie zoals gevoerd op 24 augustus 2010 niet heeft hernomen toen de potentiële leverancier die een mogelijk kort geding in het vooruitzicht had gesteld op 21 september 2010 aangaf daarvan af te zien.

Tot slot wil de commissie nog enige opmerkingen maken over de weigering van de VtsPN in de Nvl⁴⁷ om informatie te verstrekken over historische gegevens omtrent gerealiseerde RO-cijfers in de verschillende percelen. Zoals eerder is beschreven, dient de inschrijver in zijn offerte voor de LAPV een RO-garantie aan te bieden op basis van een zogenaamde “dakrandconstructie”. Het is voor een leverancier van groot belang een juiste inschatting te kunnen maken van de te verwachten RO-kosten per kilometer, om een dergelijke RO-garantie af te geven. Geeft de leverancier namelijk een te lage RO-garantie, dan is het verschil met de werkelijke RO-kosten voor zijn eigen rekening. Geeft hij een RO-garantie af die hoger is dan de werkelijke kosten dan kan dat gevolgen hebben voor de gunning, omdat de prijs van onderhoud en reparatie onderdeel uitmaakt van de gunningscriteria. Door één van de potentiële inschrijvers is in de periode van de Nvl gevraagd om bij de politie beschikbare RO-cijfers (ervaringsgegevens) beschikbaar te stellen, om een betere schatting te kunnen maken. Expliciet werd daarbij vermeld dat daarmee ook het voordeel dat de

huidige aanbieders (die toegang hebben tot deze cijfers) geneutraliseerd wordt. Dit verzoek is door de VtsPN geweigerd met het argument dat die cijfers niet openbaar zijn, zonder dat daarbij verdere uitleg is gegeven.⁴⁸

De commissie vindt het aannemelijk dat de huidige leveranciers die onder de EAPV onderhoud en reparatie verrichten betere informatie hebben over de te verwachten RO-cijfers en daarom een voordeel hebben ten opzichte van andere inschrijvers. Daarnaast ziet de commissie niet in welk belang gediend wordt met het niet beschikbaar stellen van de informatie. Naar de mening van de commissie zou het dan ook juist zijn geweest deze informatie wel te verstrekken.

De commissie begrijpt daarom niet waarom in de Nvl op het verzoek om de RO-cijfers bekend te maken, is geantwoord dat deze gegevens niet openbaar zijn. De commissie erkent weliswaar dat bestaande RO-garanties als commercieel betrouwbaar zijn te kwalificeren, maar om deze gegevens is niet gevraagd. Gevraagd is om inzicht in de werkelijk gerealiseerde kosten van de reparaties en het onderhoud. De commissie meent dat het juist zou zijn geweest deze cijfers vrij te geven omdat deze een goed inzicht kunnen geven in hoeverre een politievoertuig (bijvoorbeeld een Noodhulpvoertuig) aan een hogere slijtage onderhevig is dan een regulier voertuig. Voor slijtage van de onherkenbare voertuigen die normaal gebruikt worden, is er volgens de commissie geen belang om de RO-kosten van de politie te kennen. RO-cijfers bij normaal gebruik van voertuigen zullen voor een leverancier bekend zijn.

De commissie constateert dat met de gehanteerde standpunten een extra hindernis is opgeworpen, in de zin van hoger risico voor andere inschrijvers dan de huidige leverancier. Over de juridische noodzaak van het vrijgeven van deze cijfers onthoudt de commissie zich een oordeel. De commissie benadrukt hierbij dat het uiteindelijk altijd aan de rechter zelf is om in een concreet geval op basis van objectieve, relevante aanwijzingen te beslissen of de aanbestedende dienst de informatie had moeten vrijgeven.

4.4.5 Subconclusie

Op 18 augustus 2010 was een situatie ontstaan dat nog maar van één potentiële leverancier zeker was dat hij een offerte zou uitbrengen. Van een tweede potentiële leverancier was een mogelijke inschrijving afhankelijk van de uitslag van een eventueel kort geding met betrekking tot een aantal zaken.

Na ontvangst van de brief van de voorzitter van de Tenderboard van 18 augustus had het, gelet op de aard en de ernst van de gesignaleerde problematiek in de rede gelegen dat de voorzitter van de stuurgroep de ontstane situatie via de portefeuillehouder ter besluitvorming zou hebben voorgelegd aan de RKC. Dit is echter niet gebeurd.

De discussie in de vergadering van de Tenderboard van 24 augustus 2010 met betrekking tot het al dan niet ongewijzigd voortzetten van de LAPV had, nu dit niet door de voorzitter van de stuurgroep al was gedaan, in ieder geval ook door de voorzitter van de Tenderboard ter besluitvorming naar een hoger niveau moeten worden gebracht, gelet op de financiële omvang en complexiteit van de LAPV.

Voor wat betreft de rechtmatigheid van de beschreven fase uit het project, ziet de commissie geen aanleiding om te concluderen dat de aanbestedingsregels zijn geschonden. Voor dit rechtmatigheidsoordeel is in beginsel niet van belang dat in de loop van augustus 2010 bij de VtsPN het inzicht ontstond dat het aantal potentiële inschrijvers beperkt zou zijn. Daarbij wijst de commissie erop dat de VtsPN in die fase toch een aantal eisen heeft versoepeld om de mogelijkheid tot mededinging in stand te houden.

Voor wat betreft de doelmatigheid van de LAPV kan de commissie slechts tot de conclusie komen dat het bereiken van doelmatigheid op zich niet kan worden aangetoond, doordat slechts één leverancier per perceel een aanbieding heeft gedaan. Voor het aantonen van de doelmatigheid hadden de offertes van verschillende leveranciers met elkaar vergeleken moeten kunnen worden. Wel kan worden vastgesteld in hoeverre de in het kader van de LAPV uitgebrachte offertes zich verhouden met die welke zijn uitgebracht voor in het kader van de EAPV. De commissie trekt daaruit de conclusie dat Pon's Automobielhandel B.V. in het kader van de LAPV op de betreffende percelen een concurrerende offerte heeft uitgebracht. Deze is immers

lager vergeleken met de uitkomst van de aanschaf van de voertuigen onder EAPV-condities. Voor een beschrijving van de besparingen wordt verwezen naar paragraaf 4.7.

4.5 De gunningsfase in de periode september 2010 – december 2010

4.5.1 Algemeen

Eind september 2010 start de gunningsfase van de LAPV. Bij de gunning wordt de aanbieder aanvaard die het beste voldoet aan de gunningscriteria en is ingediend door een inschrijver die voldoet aan de selectiecriteria. De gunningsfase heeft plaatsgevonden volgens de tijdlijnen in tabel 5.

Datum	
27 september – 26 oktober 2010	Beoordeling van de aanbiedingen op selectiecriteria en aansluitend op basis van de gunningscriteria
28 oktober 2010	Bekendmaking van het voornemen van gunning aan alle inschrijvers.
26 november 2010	Bekendmaking definitieve gunning aan de inschrijvers.
9 december 2010	Contractondertekening.
17 december 2010	Publicatie van de aankondiging in het Publicatieblad van de EU en via de Tenders Electronic Daily databank.

Tabel 5: Tijdlijn gunningsfase

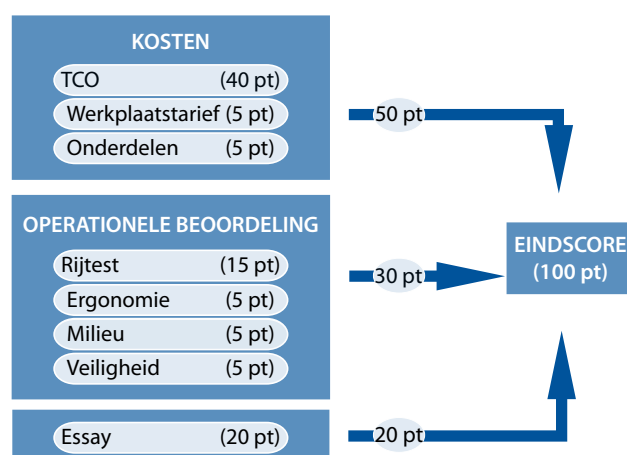
4.5.2 Selectiecriteria

De selectiecriteria zijn de geschiktheidseisen die worden gesteld aan de leverancier. Bij de LAPV zijn de volgende selectiecriteria gekozen⁴⁹:

- integriteit;
De politie wenst uitsluitend zaken te doen met bedrijven waarvan geen enkele twijfel bestaat omtrent hun integriteit. De leverancier moet daarom een Verklaring Omtrent het Gedrag Rechtspersonen (VOG) verstrekken.
- verzekering;
De leverancier moet verklaren dat zijn onderneming adequaat is verzekerd, of dat hij bereid is zich bij opdrachtverstrekking te verzekeren, Aansprakelijkheid voor Bedrijven (WAB) en indien van toepassing beroepsaansprakelijkheid.
- referenties
De inschrijver moet aantonen dat hij ervaring heeft met het leveren van grotere aantallen opvallende personenauto's, met de op- en inbouw daarvan en met het implementeren van ICT toepassingen daarin.

4.5.3 Gunningscriteria

De gunningscriteria zijn inhoudelijke criteria om inschrijvingen te beoordelen. Bij de LAPV zijn de gunningscriteria onderverdeeld naar kostencriteria, criteria met betrekking tot een operationeel oordeel en een essay. Figuur 1 geeft inzicht in de weging van scores op de verschillende criteria.⁵⁰



Figuur 1: Gunningscriterium LAPV

De verschillende criteria in de figuur kunnen als volgt worden toegelicht:

- onder de 'Total Cost of Ownership' (TCO) worden kosten van politievoertuigen verstaan bij vooraf vastgestelde looptijd en jaarkilometrages. Daarbij wordt gerekend met prijzen voor afschrijving, brandstofverbruik, reparatie en onderhoud;
- het werkplaatstarief wordt bepaald door het gemiddelde te nemen van de tarieven voor op- en inbouw, voor demontage en voor "buiten regulier onderhoud";
- voor het criterium onderdelen is een top 10 onderdelen gemaakt waarbij politievoertuigen vaak schade lijden. Van de prijzen van deze onderdelen wordt een gewogen gemiddelde genomen;
- de rijtest betreft de resultaten van een proef door testrijders;
- ergonomie betreft score op een set ergonomiepunten;
- bij milieu worden de milieulabels vergeleken die aan de voertuigen zijn toegekend;
- bij veiligheid volgt een vergelijking van de scores van de voertuigen op de EuroNcap crashtest;
- inzake het essay wordt de leverancier gevraagd een visie te geven op het ontwikkeltraject dat voor 8 jaar met de politie wordt aangegaan. De leverancier moet vervolgens door middel van een presentatie toelichting geven op het essay.

Figuur 1 laat zien dat in totaal 100 punten kunnen worden verdiend met een inschrijving. Met uitzondering van het essay geldt bij elk van de bovenstaande criteria dat de winnaar op een criterium het maximaal aantal punten krijgt. De overige inschrijvende leveranciers krijgen punten naar rato van hun relatieve score op het criterium ten opzichte van de winnaar⁵¹. Gegund wordt aan de partij die uiteindelijk totaal het meeste punten scoort.

4.5.4 Gunning en contract

Op 27 september 2010 is het resultaat van de aanbesteding geopend. In totaal ontving de politie:

- één offerte betrekking hebbend op perceel 1 van de LAPV van Pon's Automobielhandel B.V.;
- één offerte betrekking hebbend op perceel 2 van de LAPV van Pon's Automobielhandel B.V.;
- één offerte betrekking hebbend op perceel 3 van de LAPV van BMW Nederland B.V.;

In de periode 27 september tot en met 26 oktober 2010 zijn deze inschrijvingen beoordeeld door een verervingsteam van de politie, bestaande uit medewerkers van de VtsPN en materiedeskundigen vanuit de politiekorpsen.⁵² Een vergelijking tussen meerdere aanbiedingen was per perceel niet mogelijk, aangezien er per perceel slechts één inschrijver was. Het verervingsteam kan dan ook alleen maar aandacht besteden aan de marktconformiteit van de aanbiedingen per perceel. Hiervoor heeft het verervingsteam de gunningscriteria TCO, werkplaatstarief en de kosten van onderdelen beoordeeld. De conclusie van het verervingsteam luidt dat de drie inschrijvingen niet alleen marktconform zijn, maar ook een significante verbetering zijn ten opzichte van het huidige contract en de kosten die de politiekorpsen momenteel maken.

Ook heeft een operationele beoordeling⁵³ plaatsgevonden alsmede een beoordeling van het essay⁵⁴. Hierbij hebben medewerkers van de VtsPN en materiedeskundigen vanuit de korpsen input geleverd. De conclusie uit de beoordeling was, dat de aanbidding van Pon's Automobielandhandel B.V. voor de percelen 1 en 2 voldeed aan de gestelde eisen. Over de aanbidding van BMW Nederland B.V. voor perceel 3 kwam men tot een vergelijkbaar oordeel.

Op 9 december 2010 heeft de VtsPN namens de politie het contract ondertekend voor percelen 1 en 2 van de LAPV met Pon's Automobielandhandel B.V. en BMW Nederland B.V. voor perceel 3. De keuze voor de landelijke standaard van herkenbare politievoertuigen vindt plaats op 16 maart 2011 door de RKC.

Vervolgens is aangevangen met de onderhandelingen met Pon's Automobielandhandel B.V. over de totaalprijs voor deze standaard voertuigen. De totaalprijs inclusief alle optionele eisen is op 17 mei 2011 vastgesteld en goedgekeurd door de voorzitter van de stuurgroep.⁵⁵

4.5.5 Beschouwing

De commissie is van mening dat de politie noodzakelijke waarborgen heeft gecreëerd met de beschreven selectiecriteria. Gegeven het programma van eisen zijn deze selectiecriteria niet disproportioneel.

De commissie merkt terzijde op dat de in de LAPV gebruikte scoringsmethodieken relatief van karakter zijn en derhalve ontvankelijk zijn voor "rank reversal".⁵⁶ In de LAPV doet dit probleem zich niet voor omdat er slechts één inschrijver is. Desalniettemin wijst de commissie erop dat het gebruik van een relatieve scoringsmethodiek tot gevolg kan hebben dat een toevalselement wordt geïntroduceerd in de keuze van de uiteindelijke leverancier. Dit is vanuit inkooptechnisch perspectief ongewenst. De commissie beveelt aan om hieraan aandacht te besteden bij het vaststellen van de scoringsmethodiek in volgende aanbestedingen.

Daarnaast stelt de commissie vast dat een belangrijk deel (40%) van de gunning wordt bepaald door de TCO. De commissie merkt op dat niet alle kosten van de voertuigen uiteindelijk worden meegenomen in de TCO. De TCO die ontstaat na gunning en daadwerkelijke afname is afhankelijk van de factoren:

- definitieve keuzes over de op en in te bouwen apparatuur;
- de definitieve keuze van het soort voertuig (RDC-segment en specificaties);
- bijbehorende kosten voor afschrijving, brandstofverbruik, reparatie en onderhoud samenhangend met bovenstaande keuzes.

De commissie wijst erop dat op grond van deze definitie van TCO bij de gunning met andere exploitatielasten wordt gerekend, dan de bedragen die uiteindelijk betaald moeten worden. De commissie heeft onder meer geconstateerd dat er door Pon's Automobielandhandel B.V. een offerte is afgegeven voor een Touran 1.6 TDI en uiteindelijk door de politie gekozen is om een Touran 2.0 TDI af te nemen als Noodhulpvoertuig. Deze beperkte uitbreiding is naar het oordeel van de commissie op basis van het contract toegestaan.⁵⁷

De gehanteerde inrichting van het gunningscriterium, kan naar de mening van de commissie van invloed zijn op de doelmatigheid. Als de prijsverschillen tussen twee merken groot zijn, kan het zelfs leiden tot verkeerde toedeling van punten. Bij verschillen in prijzen tussen merken (prijzen voor op- en inbouw, voertuigprijzen per segment, brandstofverbruik per segment, etc.) kunnen alternatieve definitieve keuzes theoretisch zelfs leiden tot de keuze voor een ander merk.

De commissie wijst erop dat de genoemde gebreken in de gunningscriteria van deze aanbesteding van beperkt belang zijn geweest. Er heeft immers geen gunning plaatsgevonden in de zin van het bepalen van de beste aanbesteding. De commissie stelt echter vast dat de politie de criteria wel gebruikt heeft om te beoordelen of er sprake was van een goede offerte.

De commissie constateert overigens, gelet op de lengte van het contract (vier jaar plus mogelijk twee maal twee jaar verlenging), dat er bij iedere potentiële leverancier sprake zal zijn van model-updates en/of model-

wisselingen in het voertuigenpark. Bij tussentijdse evaluaties zal daarom vastgesteld moeten worden in hoeverre deze aanpassingen van invloed zijn op het gunningscriterium en op de voortzetting van het contract.

4.6 Sturing en beheersing

4.6.1 Besluitvorming politieorganisatie

In hoofdstuk 3 is de structuur van de politie beschreven. Deze paragraaf beschrijft in relatie tot de LAPV hoe de sturing en beheersing vanuit de politieorganisatie heeft gefunctioneerd.

De stuurgroep LAPV was verantwoordelijk voor het opstellen van een conceptprogramma van eisen, het inrichten van een proces daartoe en het doorgeleiden van het concept naar de Board Ondersteuning.⁵⁸ Formeel legde de stuurgroep verantwoording af aan de Board Ondersteuning. De Board Ondersteuning heeft ook de projectopdracht goedgekeurd.

Bij de doorgeleiding van adviezen van de stuurgroep naar de Board Ondersteuning fungeerde de portefeuillehouder als sparringpartner (pleitbezorger, referentie- en aanspreekpunt) voor de stuurgroep. Het regulier contact tussen de portefeuillehouder en de voorzitter van de stuurgroep beperkte zich tot een tweemaandelijks overleg en tussentijds contact per telefoon of email.

Besluitvorming rond de LAPV is tussen augustus 2008 en oktober 2009 driemaal geagendeerd in de vergaderingen van de Board Ondersteuning.⁵⁹ Daarbij heeft de board inhoudelijke discussie gevoerd over de concept aanbestedingsstukken (waaronder de projectopdracht, de uitgangspunten voor het PvE en een nota over perceelindeling en merkenbeleid). Deze discussies werden niet ondersteund met kwantitatieve analyses van de te maken keuzen, bijvoorbeeld in de afweging tussen standaardisatie en kosten. In de vergadering van 27 oktober 2009 machtigt de board de portefeuillehouder om de zaken af te ronden en door te leiden naar de RKC met het verzoek het onderwerp als hamerstuk af te handelen.

De RKC is bij de besluitvorming over de LAPV betrokken nadat op lager niveau (Board Ondersteuning en stuurgroep) overeenstemming was bereikt over conceptbesluitvorming. Op dat lagere niveau werd ook besloten of een bespreking van besluitvorming over de LAPV in (en dus opschaling naar) de RKC noodzakelijk was. Uit de verslagen van de RKC blijkt dat de RKC met name is geïnformeerd over de voortgang van de LAPV. In de RKC heeft inhoudelijke discussie over de LAPV slechts beperkt plaatsgevonden: dit was slechts het geval bij de vaststelling van de stukken voor daadwerkelijke aanbesteding (onder meer over de mogelijkheid een bus af te nemen voor het werkproces Noodhulp, hetgeen na discussie mogelijk werd gemaakt door de vier regionale politiekorpsen die Noodhulp uitvoeren met een bus toe te staan dit als staand beleid te continueren).

In de vergaderingen van het Kbb zijn de stukken ten aanzien van de LAPV die in het RKC zijn behandeld, ter kennisneming verspreid.

Tabel 6 presenteert een weergave van de momenten waarop de verschillende politieorganisaties een machtiging afgeven aan zowel de portefeuillehouder om het project LAPV alsmede de VDD uit te voeren als aan de VtsPN om een Europese aanbesteding te houden gericht op het afsluiten van overeenkomsten voor de inkoop van politievoertuigen.

Datum	Machtiging
28 september 2009 - 26 oktober 2009	19 regionale politiekorpsen en de VtsPN
27 oktober 2009	Board Ondersteuning stemt in met doorgeleiding van de concept-aanbestedingsstukken naar de RKC
28 oktober 2009 – 6 januari 2010	5 regionale politiekorpsen en Politieacademie
9 maart 2010	RKC gaat op 9 maart 2010 akkoord met de aanbestedingsstukken
10 maart 2010	1 regionaal politiekorps
11 februari 2011	KLPD (met terugwerkende kracht)

Tabel 6: Tijdslijn afgeven machtigingen

4.6.2 Beschouwing

De commissie stelt vast dat de Board Ondersteuning met het instellen van de stuurgroep deze legitimiteit heeft gegeven om namens de politiekorpsen de LAPV aanbestedingsprocedure voor te bereiden. Dit is een waarborg voor de rechtmatigheid van de procedure.

In de Board Ondersteuning heeft driemaal een inhoudelijke discussie plaatsgevonden over de LAPV, voordat de betreffende documenten ter goedkeuring werden doorgeleid naar de RKC.

De commissie is van mening dat, wil er sprake zijn van een adequate projectbesturing, in de RKC op een aantal hoofdmomenten van het proces van de aanbesteding (projectplan, projectopdracht, vaststelling Programma van Eisen, aanbestedingsstrategie en publicatie) inhoudelijke discussie had moeten plaatsvinden, resulterend in heldere beslissingen en richtlijnen voor de board en de stuurgroep. Enerzijds speelt hierbij het belang van een goede uitkomst van de procedure: de aanschaf van optimale voertuigen voor de primaire processen van de politie. Anderzijds wijst de commissie ook nog op de grote omvang van de aanbestedingsopdracht in te besteden middelen.

De commissie heeft stellig de indruk gekregen dat uiteindelijk beperkte kritiek vanuit de RKC op de LAPV is geuit, omdat men vanuit dit gremium het succes van de samenwerking niet in de weg wilde staan.

Eenzelfde opmerking geldt voor het Kbb: de commissie is vanuit dezelfde argumentatie van mening dat bespreking in dit gremia op de hoofdmomenten van de aanbestedingsprocedure wenselijk zou zijn geweest. De commissie constateert dat het Kbb de noodzakelijke besluitvorming omtrent de LAPV in feite heeft gemandateerd aan de RKC.

Besluitvorming in de RKC en het Kbb heeft daarmee slechts beperkt gefungeerd als waarborg voor de doelmatigheid van de aanbestedingsprocedure.

Naast de beperkte frequentie van bespreking in bovenstaande gremia, was de contactfrequentie tussen de stuurgroep en de portefeuillehouder LAPV van de Board Ondersteuning naar de mening van de commissie te laag. Dit heeft mogelijkheden van de portefeuillehouder beperkt om besluiten te nemen die ondoelmatigheid elimineren. De stuurgroep, de portefeuillehouder, de Board Ondersteuning en de RKC hebben ook geen plan van aanpak voor de LAPV ontvangen. Ze ontbeerden daardoor een instrument om -waar nodig- bij te sturen op verschillende aspecten van doelmatigheid.

Naar de mening van de commissie wordt de betrokkenheid van de leiding van de politiekorpsen nader geïllustreerd door het moment waarop zij machtigingen afgeven om namens hun respectievelijke politiekorpsen de LAPV-aanbesteding te houden en overeenkomsten daartoe te sluiten. Slechts één regionaal politiekorps doet dit een dag nadat door de RKC formeel is vastgesteld wat exact wordt aanbesteed. De overige 24 regionale politiekorpsen, de VtsPN en de Politieacademie doen dit ruim voordien. Zij vertrouwen klaarblijkelijk op een uiteindelijk goed programma van eisen. Het KLPD machtigt op haar beurt pas twee maanden na definitieve gunning van het contract.

Het valt de commissie op dat de individuele politiekorpsen door het afgeven van de machtigingen ook in belangrijke mate de afweging tussen kosten en operationele eisen per politiekorps uit handen geven. Keuzes die voor de totale politie voordelig zijn, kunnen voor een individueel politiekorps nadelig uitvallen. Dat kan zowel op operationeel vlak als op financieel vlak consequenties hebben voor het betrokken korps. Slechts één korpschef heeft op dit punt een opmerking gemaakt. Deze opmerking regardeert meer de organisatiestructuur van de Nederlandse politie dan specifiek de LAPV. Door de (financiële) omvang van de LAPV kan het effect hier echter pregnanter zijn.

4.7 Besparingspotentieel

4.7.1 Geclaimde besparingen

De stuurgroep gaat ervan uit dat, gerekend over een periode van acht jaar, door de aanschaf van voertuigen met toebehoren onder LAPV-condities een besparing van circa € 32 miljoen kan worden bereikt. In tabel 7 wordt aangegeven hoe deze besparing tot stand komt.⁶⁰

Omschrijving	Besparing over 8 jaar
Inkoopbesparing	
Besparing op aanschaf personenauto's (perceel 1)	€ 3,5 mln.
Besparing op aanschaf bedrijfswagens (perceel 2)	€ 0,5 mln.
Besparing op aanschaf motorfietsen (perceel 3)	€ 0,6 mln.
Besparing op handlingskosten turn-key	€ 4,2 mln.
Besparing voertuiginrichting en opbouwkosten (monteren daksets)	€ 2,6 mln.
Besparing op onderhoudscondities	€ 3,5 mln.
Subtotaal	€ 14,9 mln.
Beleidsbesparing	
Daklamp in plaats van dakset	€ 3,3 mln.
Prijsverlaging slechtwegdekpakket	€ 2,1 mln.
Besparing ontmanteling voertuigen	€ 3,2 mln.
Hergebruik deurbepantsering	€ 1,3 mln.
Besparing door uitkomst aanbesteding	€ 0,5 mln.
Besparing door de looptijd van 8 jaar i.p.v. 4 jaar	€ 0,5 mln.
Besparing op personeelskosten	€ 3,6 mln.
Besparing door verschuiving van VDD naar LAPV	€ 3,1 mln.
Subtotaal	€ 17,6 mln.
Totaal	€ 32,5 mln

Tabel 7: Specificatie besparingen

Met betrekking tot de in de tabel genoemde inkoopbesparing van circa € 15 miljoen wordt opgemerkt dat dit bedrag ook door de VtsPN als "hard" wordt aangemerkt. Wel zijn nog opmerkingen gemaakt over de indeling van de besparingen op handlingskosten en voertuiginrichting en opbouwkosten (tezamen € 6,8 miljoen) bij "inkoopbesparingen" in plaats van bij "beleidsbesparingen". De commissie acht deze opmerkingen echter meer van semantische aard en gaat daar niet verder op in.

4.7.2 Beschouwing

Ten aanzien van de door de stuurgroep geclaimde besparingen merkt de commissie op dat de € 15 miljoen aan "harde" besparingen zijn berekend door met elkaar te vergelijken:

- de kosten verbonden aan de huidige aanschaf van de (politie)voertuigen onder LAPV-condities;
- de kosten verbonden aan de aanschaf van hetzelfde pakket voertuigen, indien dit onder EAPV-condities zou zijn aangeschaft.

De commissie kan zich in beginsel vinden in de wijze waarop de € 15 miljoen aan "harde" besparingen is berekend. De commissie volgt echter niet de redenering dat de besparingen van € 32 miljoen zich ook één op één zullen vertalen naar lagere uitgaven. Immers, het pakket voertuigen in 2006 was anders

samengesteld dan het pakket dat nu onder de LAPV is aangeschaft. Daarbij wijst de commissie op het feit dat voertuigen van een lagere klasse worden vervangen door voertuigen van een hogere klasse (veelal duurder) en in hoge mate is gestandaardiseerd op voertuigen met een groter motorvermogen dan in 2006 het geval was. Datzelfde geldt voor het standaardiseren op automatische transmissie, waaraan ook hogere uitgaven zijn verbonden.

De commissie heeft deze aspecten nader onderzocht en komt als gevolg van een door haar uitgevoerde berekening tot de conclusie dat de berekende besparing tot € 25 miljoen moet worden gecorrigeerd.

Daarnaast merkt de commissie op dat het merendeel van de door de stuurgroep aangeduide besparingen niet rechtstreeks uit de LAPV volgen (bijvoorbeeld door betere condities van de leverancier), maar slechts materialiseren indien additionele maatregelen worden genomen in de sfeer van de organisatie van het proces bij de politie zelf. Om deze besparing ook daadwerkelijk te realiseren is een verdere nauwgezette monitoring vereist, zowel om na te gaan of de noodzakelijk besluiten worden genomen, als wel om na te gaan of de besluiten ook worden uitgevoerd. Dit laatste punt (uitvoeren besluiten) merkt de commissie expliciet op omdat haar voorbeelden zijn genoemd, waarin dit (tijdelijk?) niet lijkt te gebeuren (bijvoorbeeld hergebruik daksets).

Tenslotte merkt de commissie het volgende op:

- door de standaardisatie op een groter motorvermogen en de automatische transmissie alsmede de extra aanschaf van parkeersensoren een verbetering in de operationele dienstuitvoering wordt bereikt en een extra bijdrage aan de veiligheid gerealiseerd wordt;
- het bedrag aan besparingen wellicht nog wat opwaarts kan worden bijgesteld indien in de toekomst mocht blijken dat de inruilwaarde van de voertuigen hoger uitvalt in vergelijking met de voertuigen onder de EAPV;
- de besparingen naar verwachting niet “evenredig” bij de politiekorpsen zullen neerslaan, aangezien de extra uitgaven als eerder aangegeven zich met name bij een aantal politiekorpsen zullen manifesteren.

4.7.6 Subconclusie

De door de stuurgroep berekende besparing van circa € 32 miljoen wordt onderverdeeld in een “harde” inkoopbesparing en een “zachtere” beleidsbesparing. De “harde” besparing is berekend op grond van een vergelijking van een pakket aangeschafte voertuigen onder respectievelijk LAPV en EAPV-condities.

De commissie komt op basis van een eigen berekening tot de conclusie dat de besparingen van € 32 miljoen niet één op één zullen leiden tot eenzelfde vermindering van de uitgaven bij de politiekorpsen. De uitgaven aan voertuigen zullen de komende acht jaar volgens de commissie op grond van de realisatie van de LAPV met een bedrag van ten hoogste circa € 25 miljoen verminderen. Een en ander wordt veroorzaakt doordat bij de vergelijking van de pakketten voertuigen geen rekening is gehouden met de verwerving van voertuigen van een hogere klasse (veelal duurder) alsmede met de standaardisatie op voertuigen met een groter motorvermogen en automatische transmissie.

Daarbij merkt de commissie op dat voor de daadwerkelijke realisatie van de besparingen een “strak” monitoringregime moet worden opgezet.

4.8 Eindbeschouwing LAPV

4.8.1 Algemeen

De aandacht voor het project LAPV is met name ontstaan door:

- het feit dat voor de percelen 1 en 2 (personenauto's en bedrijfswagens) alleen door Pon's Automobielenhandel B.V. een offerte werd ingediend en de order voor de LAPV ook aan die partij werd gegund;

- suggesties dat de gehele aanbestedingsprocedure naar Pon's Automobielhandel B.V. was toegeschreven;
- het feit dat op- en inbouwbedrijven (met uitzondering van het tot Pon's Automobielhandel B.V. behorende HONAC) voor een periode van vier tot acht jaar buiten spel waren gezet voor wat betreft de op- en inbouw van politievoertuigen;
- onduidelijkheden met betrekking tot de aard en (financiële) omvang van het project;
- onduidelijkheden met betrekking tot de wijze waarop de verdere ontwikkeling van politievoertuigen (het voertuig van de toekomst) in het project LAPV (ook in financiële zin) waren opgenomen.

Naar de mening van de commissie is met betrekking tot deze punten extra aandacht, met name ook vanuit de hoek van de media, ontstaan doordat de houding en reactie van de politie tijdens de aanbesteding op een aantal punten attenter had kunnen zijn. De commissie begrijpt niet waarom de politie niet indringender heeft gepoogd om in ieder geval een aantal onduidelijkheden weg te nemen. De commissie benadrukt ook, dat het instellen van deze commissie, de politie niet van deze "verplichting" ontslaat.

Met betrekking tot genoemde onduidelijkheden merkt de commissie het volgende op:

- Het project LAPV betreft (voor een periode van acht jaar) de verwerving van circa 12.000 voertuigen. Deze voertuigen kunnen worden onderverdeeld in:
 - perceel 1: circa 8.800 personenauto's, waarvan er circa 3.100 als politieauto herkenbaar zijn (gestreept, met zwaailichten en sirene en ingebouwde apparatuur);
 - perceel 2: circa 1.800 bedrijfswagens (busjes), waarvan er circa 1.100 als politieauto herkenbaar zijn;
 - perceel 3: circa 1.300 motoren, waarvan er circa 1.250 als politiemotor herkenbaar zijn.

De niet als politieauto herkenbare voertuigen (circa 5.700 personenauto's, circa 700 bedrijfswagens en circa 50 motoren) betreffen voertuigen voor meer algemeen gebruik en deze voertuigen behoeven ook weinig of geen aanpassingen (zijn in feite standaardauto's);

- De financiële omvang van het project LAPV, uitgaande van de hierboven genoemde aantallen voertuigen, is circa € 500 miljoen. In dit bedrag is/zijn opgenomen:
 - de aanschaf van de kale voertuigen;
 - alle (arbeids)kosten voor de op- en inbouw van de voertuigen;
 - de nieuwe daksets voor de herkenbare voertuigen;
 - het onderhoud en het beheer van de voertuigen.

Dit betekent in concreto dat voor dit bedrag uiteindelijk ook herkenbare politievoertuigen door de leverancier worden afgeleverd, die compleet naar de huidige standaard zijn uitgerust/toegerust, direct inzetbaar zijn en die door de leverancier worden onderhouden en beheerd;

- In de aanbestedingsdocumenten wordt ook gesproken over de ontwikkeling van het "voertuig van de toekomst" (het ontwikkeltraject). Deze ontwikkeling wordt door de leverancier in samenwerking met de politie uitgevoerd.

Daarbij kan worden gedacht aan de introductie en integratie van:

- mobiele datasystemen;
- gps-systemen;
- ANPR (kentekenplaat herkenningssystemen) en de verwerking daarvan.

Nog in 2012 vinden ten aanzien van deze mogelijkheden binnen vier regio's op kleine schaal een aantal gebruikersbeproevingen plaats en zal vervolgens de definitieve behoefte door middel van een businesscase worden vastgesteld. De verwerving van de behoefte zal plaatsvinden volgens een reguliere Europese aanbesteding. De gelden, die voor de verwerving van de apparatuur voor het voertuig van de toekomst nodig zijn, maken geen deel uit van het project LAPV en zullen derhalve via de begroting van de politiekorpsen ter beschikking moeten worden gesteld;

- In het project LAPV is niet begrepen de verwerving van de meer gespecialiseerde politievoertuigen. Bij deze voertuigen kan worden gedacht aan:
 - 4x4 voertuigen;
 - voertuigen ten behoeve van de ME, arrestatieteams en observatieteams;
 - recherchevoertuigen;
 - voertuigen voor snelwegsurveillance.

Deze meer specialistische voertuigen zijn ondergebracht in het project Voertuigen voor Diverse Doeleinden (VDD). Zie voor meer gedetailleerde informatie Hoofdstuk 5 van deze rapportage.

De omvang van het project VDD, wanneer gerekend wordt over een contractperiode van vier jaar bedraagt naar schatting:

- circa 1.600 herkenbare, niet-herkenbare en heimelijke voertuigen;
- circa € 52 miljoen.

4.8.2 De behoeftestellingsfase

4.8.2.1 Strategische keuzes

Bij de opzet van het project LAPV heeft de politie zich in belangrijke mate laten leiden door de ervaringen die uit de EAPV zijn opgedaan en ervaringen die uit een aantal dienstreizen naar Italië zijn opgedaan (in een aantal documenten ook aangestipt als “de Italiaanse droom”). Deze droom bestond eruit dat in de Italiaanse situatie de herkenbare politievoertuigen compleet, conform de eisen van de gebruikers, door één leverancier “af-fabriek” werden afgeleverd, waarbij die fabrikant ook het enig aanspreekpunt was voor verdere (toekomstige) ontwikkelingen en de integratie daarvan in het voertuig.

Alhoewel werkende weg duidelijk werd dat voor de Nederlandse situatie “af-leverancier” (in plaats van “af-fabriek”) het maximaal haalbare was, heeft men er toch naar gestreefd zoveel mogelijk elementen uit het Italiaanse model te blijven opnemen.

Gevoegd bij de wens om de Politie Nederland zoveel als mogelijk was te “ontzorgen”, leidde dit streven tot:

- de formulering en vaststelling van het één-merkbeleid per perceel;
- de eis om te contracteren leverancier niet alleen het kale voertuig te laten leveren, maar deze ook te belasten met en verantwoordelijk te houden voor:
 - alle op- en inbouwactiviteiten;
 - onderhoud en reparatie van/aan het voertuig, alsmede met het opzetten van een aan die activiteiten verbonden logistiek systeem;
 - het in samenwerking met de politie investeren in toekomstige ontwikkelingen en de implementatie daarvan.

4.8.2.2 Analyse strategische keuzes

Om te komen tot de vaststelling van de hiervoor genoemde eisen heeft weliswaar in een aantal gremia discussie plaats gevonden, maar een gedegen analyse ontbreekt. De commissie heeft geen kwantitatief onderbouwde afwegingen aangetroffen inzake individuele onderdelen van de aanbesteding (bijvoorbeeld het één-merkbeleid per perceel) of over de aanpak als geheel (bijvoorbeeld de koppeling van leverantie van het voertuig aan de op- en inbouw). Als gevolg daarvan:

- zijn de aan het één-merkbeleid per perceel verbonden nadelen onvoldoende in beschouwing genomen;
- zijn alternatieve perceelindelingen (bijvoorbeeld de ontkoppeling van autoleverantie en op- en inbouw, alsmede ontkoppeling van herkenbare en niet-herkenbare voertuigen) onvoldoende in beschouwing genomen;
- is onvoldoende aandacht besteed aan het feit of in de Nederlandse situatie voldoende marktpartijen daadwerkelijk in staat zouden zijn om aan de voor de LAPV geldende eisen te voldoen;
- hebben doelmatigheidsaspecten (zeker in relatie met alternatieve perceelindelingen) onvoldoende aandacht gekregen;
- is er onvoldoende aandacht besteed aan de financiële nadelen (naast de voordelen) van een grote mate van standaardisatie;
- is geen aandacht besteed aan de mogelijke effecten van het één-merkbeleid op de langere termijn (acht jaar) en het daardoor al dan niet creëren van een monopolist.

4.8.3 De aanbestedingsfase

4.8.3.1 Nota's van Inlichtingen

Anders dan de behoeftestellingsfase (uitgevoerd door een stuurgroep) wordt de aanbestedingsfase uitgevoerd door de VtsPN. Bij de overdracht van de stuurgroep naar de VtsPN (Divisie Inkoop & Supply) worden al een aantal kritische vragen gesteld over de eerder gemaakte keuzes.

Meer vragen volgen in de periode van de Nvl. Slechts twee autoleveranciers maken gebruik van de Nvl (vraag en antwoord), een enkele vraag daargelaten. Van de 438 gestelde vragen zijn er circa 140 afkomstig van Pon's Automobielhandel B.V. en circa 40 van één andere autoleverancier. De overige vragen zijn met name afkomstig van de op- en inbouwbedrijven.

Daarnaast wenden zich nog een vier autoleveranciers per brief tot de VtsPN en maken in die brieven met name hun zorgen met betrekking tot het aanbestedingsproces kenbaar. Daarbij gaat het voornamelijk om:

- de RDC-segmentering;
- de eisen op het gebied van onderhoud en reparatie;
- het ontbreken van vergelijkende praktijkcijfers;
- juridische risico's voor de leveranciers (onder andere boeteclausules);
- onduidelijkheid over af te nemen volumes;
- haalbaarheid van de levertijden;
- rechten en plichten van leveranciers bij toekomstige ontwikkelingen.

In de periode van half juli tot half augustus 2010 maken vier autoleveranciers (inbegrepen één die via de reguliere Nvl heeft gereageerd) kenbaar dat zij niet tot inschrijving op het project LAPV zullen overgaan. Eén autoleverancier betwist de rechtmatigheid van de gestelde eisen en stelt juridische stappen in het vooruitzicht.

In feite ontstaat er medio augustus 2010 een situatie waarin er van de zes autoleveranciers, die op enigerlei wijze hebben gereageerd, nog slechts twee overblijven. En één van die twee kan slechts in de competitie blijven, indien de politie de eisen zou aanpassen (al dan niet daartoe door de rechter gedwongen naar aanleiding van een kort geding).

Het feit dat er slechts een zeer beperkt aantal zou kunnen inschrijven had de politie naar de mening van de commissie ruim vóór de sluitingsdatum voor de indiening van de offertes kunnen en moeten worden voorzien. De tegenwerping van enige geïnterviewden uit de politieorganisatie, dat er in theorie nog meer autoleveranciers tot het uitbrengen van een offerte hadden kunnen komen zonder zich in de Nvl te hebben gemengd, wordt door de commissie, gelet op de omvang en complexiteit van het LAPV-project, als volstrekt onrealistisch van de hand gewezen.

4.8.3.2 Commentaar Tenderboard

De voorzitter van de Tenderboard komt op 18 augustus 2010 tot eenzelfde conclusie en stelt in een schrijven van diezelfde datum de voorzitter van de stuurgroep LAPV voor om danwel het project stop te zetten en een nieuwe aanbesteding uit te schrijven danwel het project te splitsen in een deel voertuigen en een deel op- en inbouw en daarbij een vertraging van vier tot zes maanden te accepteren. De commissie is van mening dat het in de rede had gelegen dat de voorzitter van de stuurgroep na ontvangst van de brief, gelet op de aard en de ernst van de inhoud ervan, de problematiek via de portefeuillehouder aan de RKC had moeten voorleggen. In de vergadering van de Tenderboard van 24 augustus 2010 wordt door de voorzitter van de stuurgroep LAPV met betrekking tot de brief opgemerkt dat:

- de stuurgroep interventie niet noodzakelijk acht;
- tijdens de marktconsultatie meer dan tien bedrijven hebben aangegeven dat zij de opdracht aankunnen;
- gezien het grote aantal vragen in de periode van de Nvl ook nu (24 augustus 2010) de belangstelling groot is.

Uiteindelijk wordt in de vergadering besloten het project voort te zetten, een aantal eisen aan te passen en de inschrijftermijn met tien dagen te verlengen.

4.8.3.3 *Vervolgstappen na commentaar Tenderboard*

De commissie deelt de mening van de voorzitter van de Tenderboard dat op 18 augustus 2010 het aantal potentiële leveranciers tot een minimum is afgenomen. De stellingname van de voorzitter van de stuurgroep LAPV deelt de commissie daarentegen niet:

- de opmerking dat tijdens de marktconsultatie meer dan tien bedrijven hadden aangegeven dat zij de opdracht aan konden, was tijdens de vergadering van 24 augustus 2010 naar de mening van de commissie niet langer relevant en bovendien blijkt uit de videobeelden van de marktconsultatie dat niet in deze positieve zin ook daadwerkelijk uitspraken zijn gedaan;
- de commissie acht de opmerking dat de belangstelling in de periode van de Nvl groot lijkt (gelet op het aantal ingediende vragen) feitelijk onjuist, aangezien immers maar twee potentiële leveranciers gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid tot het stellen van vragen.

De aanpassing van de eisen alsmede de verlenging van de inschrijftermijn met slechts tien dagen wordt door de commissie gekwalificeerd als “too little too late”.

De commissie kan, daar waar de standpunten van de voorzitters van de Tenderboard en de stuurgroep LAPV toch zo diametraal tegenover elkaar stonden, niet inzien waarom de voorzitter van de Tenderboard -zijnde toch de verantwoordelijke voor de aanbestedingsfase- niet ook gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om de ontstane situatie (bijvoorbeeld via een eindtafel) naar een hoger niveau te escaleren. Naar de mening van de commissie had tenminste de RKC zich over de ontstane situatie moeten (kunnen) buigen.

Evenmin begrijpt de commissie dat de discussie door de voorzitter van de Tenderboard niet is hernomen, toen in september door één van de potentiële leveranciers van een kort geding werd afgezien.

4.8.4 Sturing en beheersing

4.8.4.1 *Inrichting sturing en beheersing*

De huidige structuur van de Nederlandse politie met een RKC, een db RKC, de door de RKC ingestelde Boards, de onder de Boards ressorterende strategische beleidsgroepen en expertgroepen alsmede de voor bepaalde taakvelden verantwoordelijke portefeuillehouders kan op het eerste gezicht worden beschouwd als een “normale” (bijna hiërarchisch uitziende) organisatie.

Door de volstreekte autonomie van de politiekorpsen (zij leggen immers verantwoording af aan de respectievelijke korpsbeheerders) is de structuur in feite echter gebaseerd op overleg, coördinatie en het bereiken van consensus. In de diverse gremia kan voor bepaalde aspecten weliswaar een meerderheidsstandpunt worden geformuleerd, maar deze standpunten kunnen door politiekorpsen met een andere visie naast zich neer worden gelegd.

Het is derhalve geen eenvoudige zaak om te komen tot het opzetten van “landelijke projecten”, omdat korpschefs daar eerst mee in zullen stemmen, wanneer aan de individuele eisen van hun politiekorps wordt voldaan. Daarbij komt nog dat, wanneer aan die projecten zwaarwegende financiële consequenties verbonden zijn, centrale contracten eerst kunnen worden afgesloten, nadat daarvoor door alle korpschefs een schriftelijke machtiging is afgegeven.

4.8.4.2 *Commentaar sturing en beheersing*

Vanuit bovenstaand perspectief constateert de commissie met betrekking tot het project LAPV het volgende:

- de stuurgroep LAPV heeft in het project een centrale, haast dominante rol gespeeld;
- er werd niet beschikt over een uitgewerkt plan van aanpak dat door de niveaus boven de stuurgroep was

behandeld en goedgekeurd. Daardoor ontbrak naar de mening van de commissie een essentieel sturingsdocument, waarin bijvoorbeeld opgedragen tussentijdse voortgangsrapportages waren vastgelegd;

- weliswaar is een aantal documenten (projectopdracht, programma van eisen) door de stuurgroep in de lijn gebracht, maar uit de interviews heeft de commissie niet de indruk gekregen dat deze documenten inhoudelijk erg kritisch in beschouwing zijn genomen;
- bij het maken van een aantal strategische keuzes (één-merkbeleid, perceelindelingen, koppeling autoleverantie aan op- en inbouw) hebben de boven de stuurgroep gelegen niveaus nagelaten om een voor die beslissingen uitgewerkte integrale (kwantitatieve) analyse te eisen;
- er waren niet zodanige “checks and balances” ingebouwd dat de voorzitter van de stuurgroep bij ernstige verschillen van mening met bijvoorbeeld de VtsPN genoodzaakt zou zijn geweest om deze verschillen van inzicht naar een hoger niveau te escaleren;
- de contactfrequentie tussen de portefeuillehouder en de voorzitter van de stuurgroep was zodanig dat zij in staat was om “naar de buitenwereld” als boegbeeld voor het project LAPV op te treden. De frequentie was echter te laag om mogelijkheden te bieden om de voorzitter van de stuurgroep adequaat aan te sturen.

4.8.4.3 Programmaorganisatie

Met betrekking tot het functioneren van de stuurgroep LAPV en de daaronder functionerende organisatie elementen, merkt de commissie op dat deze adequaat hebben gewerkt (enkele voorstellen tot verbetering als omschreven in paragraaf 4.2 daargelaten). Wel merkt de commissie op dat het werken met een slechts zeer gedeeltelijk vrijgestelde voorzitter van de stuurgroep, gelet op de (financiële) omvang van het project, de complexiteit van de problematiek alsmede de relevantie van een goede uitkomst voor de primaire processen van de politie, nader overwogen zou moeten worden bij een nieuw project van deze orde.

4.8.5 Besparingspotentieel

De door de stuurgroep berekende besparing van circa € 32 miljoen is berekend op grond van een vergelijking van een pakket aangeschafte voertuigen onder respectievelijk LAPV en EAPV-condities.

De commissie komt op basis van een eigen berekening tot de conclusie dat deze € 32 miljoen aan besparing niet één op één zal leiden tot eenzelfde vermindering van de uitgaven bij de politiekorpsen. De mogelijke vermindering van uitgaven wordt door de commissie ingeschat op maximaal € 25 miljoen. Een en ander wordt veroorzaakt doordat bij de vergelijking van de pakketten voertuigen geen rekening is gehouden met de verwerving van voertuigen van een hogere klasse (veelal duurder) alsmede met de standaardisatie op voertuigen met een groter motorvermogen en automatische transmissie.

De commissie merkt bovendien op dat de daadwerkelijke realisatie van de besparingen van € 25 miljoen niet gegarandeerd is. Additionele maatregelen in de sfeer van de interne organisatie van de politie en de uitvoering van die maatregelen zijn daarvoor noodzakelijk. Het is van belang dat hier adequaat toezicht op wordt gehouden.

4.8.6 Rechtmatigheid

De commissie komt niet tot de conclusie dat de activiteiten in de in de onderscheiden fasen van de LAPV (behoeftestelling, daadwerkelijke aanbesteding en gunning) zo zijn verricht dat de aanbestedingsprocedure als onrechtmatig moet worden aangemerkt.

De commissie benadrukt daarbij dat het uiteindelijk altijd aan de rechter is om in voorkomend geval over dit soort aspecten te oordelen.⁶¹

4.8.7 Communicatie

Bij de realisatie van een project met een omvang en complexiteit als waarvan bij de LAPV sprake is, is het noodzakelijk dat vanaf de start van het project wordt beschikt over een helder communicatieplan. In een dergelijk plan moet zijn opgenomen wie, wanneer, waar en op welke wijze met de "buitenwereld" communiceert over de stand van zaken van het project. De commissie heeft geen kennis kunnen nemen van een dergelijk plan voor de LAPV.

Indien adequaat over de LAPV zou zijn gecommuniceerd, zou naar de mening van de commissie (in de media) geen discussie hebben kunnen ontstaan met betrekking tot:

- de aard en (financiële) omvang van het project;
- welk soort en type voertuig nu precies deel uitmaakt van de vastgestelde percelen (herkenbare en niet-herkenbare personenauto's, bedrijfswagens en motoren);
- onduidelijkheden met betrekking tot de wijze waarop de verdere ontwikkeling van een politievoertuig nu wel of niet (financieel) deel uitmaakt van de LAPV.

Ter adstructie noemt de commissie de verschillende beelden bij de inhoud van de aanbesteding die de leveranciers en toeleveranciers met de commissie hebben gewisseld en een artikel in een landelijk dagblad van begin januari 2012 waarin nog steeds gesproken wordt over de aanschaf van 12.000 surveillancevoertuigen.

Met betrekking tot de periode van de Nvl merkt de commissie op dat veelal gepoogd wordt om de antwoorden zo kort mogelijk te doen zijn (zo mogelijk ja dan wel nee). De commissie veronderstelt dat dit gedaan is om maximaal bij te dragen aan het verschaffen van duidelijkheid met betrekking tot (onder meer) de aan de product te stellen eisen.

De commissie meent dat de bedoelde helderheid/duidelijkheid juist extra kan toenemen door in de Nvl's meer toelichtende antwoorden op te nemen. Daarboven is de commissie van mening dat daardoor de vragende partij meer evenwaardig wordt behandeld en het aantal vervolgvragen kan worden beperkt.

De commissie constateert een zekere mate van afhoudendheid en krampachtigheid met betrekking tot de behandeling en afhandeling van verzoeken waarbij een beroep wordt gedaan op de WOB. Snelle reactie op ingediende verzoeken en het zonedig opnemen van contact met de indiener van het verzoek (in plaats van langdurige, schriftelijke correspondentie), kan eraan bijdragen dat de vragensteller meer vertrouwen in de afdoening krijgt. Daarnaast kan het een bijdrage leveren aan de perceptie van de vragensteller dat zijn verzoek ook op een serieuze, open wijze wordt behandeld.

4.8.8 Diversen

Door enige geïnterviewden is opgemerkt dat, nadat het contract LAPV was afgesloten, ook de Koninklijke Marechaussee voertuigen zou betrekken onder LAPV-condities en dat hiertoe "op het laatste" moment van een eerder gekozen (ander) automerk zou zijn gewisseld. De commissie heeft één en ander onderzocht en komt tot de conclusie dat de Koninklijke Marechaussee voor de aanschaf alsmede de op- en inbouw van voertuigen geen gebruik maakt van de LAPV, maar van contracten die door het Rijk (separaat van de LAPV) zijn afgesloten.

4.8.9 Openstaande zaken

De commissie merkt op dat er in het kader van de LAPV de volgende zaken nog moeten worden afgedaan:

- de beantwoording van de brief van de firma ABC van 13 oktober door de directeur-generaal Politie van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Daarbij zij opgemerkt dat de directeur-generaal Politie in zijn schrijven van 17 januari 2012 heeft aangegeven dat hij de bedoelde brief van de firma ABC zal beantwoorden, nadat de commissie Schouten/Telgen haar rapport heeft afgerond;
- de afronding van de WOB-procedure, die door de firma ABC bij de VtsPN in gang is gezet. Het laatste schrijven van de firma ABC dienaangaande is de brief van 16 januari 2012.

4.9 Eindconclusie LAPV

De commissie heeft, in gevolge de haar door de minister van Veiligheid en Justitie verstrekte opdracht, indringend en kritisch naar het aanbestedingsproces van de LAPV gekeken en zich daarbij met name gefocust op de doelmatigheidsaspecten en de rechtmatigheidsaspecten.

4.9.1 Doelmatigheid

Ten aanzien van de doelmatigheid komt de commissie tot de volgende conclusies.

4.9.1.1 Algemeen doelmatigheidsoordeel

De algemene vraag of de aanbesteding “in zich” doelmatig was, kan door de commissie niet worden beantwoord aangezien op de drie gedefinieerde percelen (personenauto's, bedrijfswagens en motoren) slechts door één potentiële leverancier is ingeschreven.

4.9.1.2 Analyse inschrijvende partijen

De commissie heeft zich vervolgens afgevraagd of er redenen te onderkennen waren op grond waarvan een situatie kon ontstaan waarbij slechts door één potentiële leverancier is ingeschreven. In dit kader is naar de mening van de commissie van belang dat, op het moment dat de “strategische keuzes” met betrekking tot het project zijn bepaald, een gedegen, integrale (kwantitatieve) analyse ontbrak ten aanzien van alle factoren die invloed hadden.

Als gevolg van het ontbreken van de genoemde analyse komt de commissie tot de gevolgtrekking dat onder meer:

- de aan het één-merkbeleid verbonden nadelen niet voldoende in beschouwing zijn genomen;
- alternatieve perceelindelingen (ontkoppeling voertuigleverantie en op- en inbouw alsmede ontkoppeling herkenbare en niet-herkenbare voertuigen) onvoldoende in beschouwing zijn genomen;
- onvoldoende aandacht is besteed aan het feit of (gegeven het één-merkbeleid en de daaraan gerelateerde perceelindeling, maar met name ook gegeven de koppeling van voertuigleverantie en op- en inbouw) in de Nederlandse situatie voldoende potentiële leveranciers aanwezig zouden zijn, die aan de gestelde eisen zouden kunnen voldoen. Gelet op de inhoud van de gesprekken die de commissie met potentiële leveranciers heeft gevoerd, moet worden geconstateerd dat de marktconsultatie in de gekozen vorm niet voldoende duidelijkheid heeft gegeven;
- geen aandacht is besteed aan de mogelijke effecten van het één-merkbeleid op langere termijn.

Op grond van het vorenstaande concludeert de commissie dat met aanpassing/wijziging van de strategische keuzes een situatie had kunnen worden gecreëerd, waarin meer zekerheid had bestaan dat meerdere potentiële leveranciers aan de gestelde eisen hadden kunnen voldoen.

4.9.1.3 Inzicht in beperkt aantal inschrijvingen

Aansluitend heeft de commissie zich de vraag gesteld of de VtsPN gedurende het aanbestedingsproces tot het inzicht had kunnen komen dat uiteindelijk slechts een zeer beperkt aantal leveranciers op het de LAPV (met name voor perceel 1 en 2) tot inschrijving zou overgaan. Deze vraag beantwoordt de commissie bevestigend.

Medio augustus 2010 ontstond een situatie waarin dit duidelijk werd en op dat moment zou het voor de hand hebben gelegen die situatie ook ter kennis aan het hogere echelon (in casu de RKC) te brengen. Alhoewel een dergelijke escalatie misschien niet tot een ander besluit had geleid, werd hierdoor de RKC de mogelijkheid onthouden om desgewenst toch nog tot een aanpassing van de strategische keuzes te komen, zoals op 18 augustus 2010 in feite ook door de voorzitter van de Tenderboard aan de voorzitter van de Stuurgroep LAPV werd voorgesteld.

4.9.1.4 Doelmatigheid in engere zin

In engere zin kan de doelmatigheid worden vastgesteld door het nu afgesloten contract voor de LAPV te vergelijken met de situatie, indien het contract onder de condities van de EAPV 2006 zou zijn afgesloten. Bij een dergelijke vergelijking komt de stuurgroep LAPV tot een berekening waarbij voor een bedrag van € 32 miljoen wordt bespaard. Van dat bedrag komt € 15 miljoen tot stand door lagere aanschafkosten (een bedrag dat ook door de VtsPN als hard wordt aangemerkt) en komt € 17 miljoen tot stand door zogenaamde beleidsbesparingen over een contractperiode van acht jaar.

De commissie volgt echter niet de redenering van de stuurgroep dat deze besparing van € 32 miljoen zich ook één op één vertaalt in lagere uitgaven voor de komende acht jaren. Immers, het pakket voertuigen in 2006 was anders samengesteld dan het pakket voertuigen dat nu in het kader van de LAPV wordt aangeschaft. Daarbij kan worden gedacht aan het feit dat voertuigen van een lagere klasse worden vervangen door voertuigen van een hogere klasse (veelal duurder) en in hoge mate is gestandaardiseerd op voertuigen met een groter motorvermogen dan in 2006 het geval was. Datzelfde geldt voor het standaardiseren op automatische transmissie, waaraan ook hogere uitgaven verbonden zijn.

Wanneer het voorgaande in de beschouwing wordt betrokken, gaat de commissie ervan uit dat de "besparing" van circa € 32 miljoen zich zal vertalen in een vermindering van de uitgaven van maximaal € 25 miljoen. Daarbij merkt de commissie het volgende op:

- door standaardisatie op een hoger motorvermogen en de automatische transmissie wordt een verbetering in de operationele dienstuitvoering bereikt en wordt een extra bijdrage aan de veiligheid gerealiseerd;
- de verminderde uitgaven zullen niet evenredig over de politiekorpsen worden verdeeld, aangezien de extra kosten (voor een hoger motorvermogen, etc.) zich met name bij enkele politiekorpsen concentreren;
- voor de daadwerkelijke realisatie van de € 25 miljoen aan besparingen een "strak" systeem van monitoring zal moeten worden opgezet.

4.9.2 Rechtmatigheid

Hoewel het uiteindelijke oordeel altijd aan de rechter is, is de commissie van mening dat voor wat betreft de strategische keuzes en de gekozen perceelindeling in de LAPV-aanbesteding niet van onrechtmatigheid kan worden gesproken. De commissie acht het op basis van de haar beschikbare informatie voldoende aannemelijk dat de politie het pakket van eisen van de LAPV niet naar één leverancier heeft toegeschreven. Dit leidt de commissie onder meer af uit interne documenten van de politie waaruit duidelijk wordt dat de politie op verschillende momenten in de behoeftstelling van de LAPV-aanbestedingsprocedure heeft afgewogen of nog voldoende leveranciers aan de gestelde eisen konden voldoen zodat mededinging gegarandeerd zou zijn.

Voor dit rechtmatigheidsoordeel is niet van belang dat in de loop van augustus 2010 het besef bij de VtsPN rees dat het aantal te verwachten inschrijvingen beperkt zou zijn. Daarbij wijst de commissie erop dat de VtsPN in die fase toch een aantal eisen heeft versoepeld om de mededinging te waarborgen. Door de betrokkenheid van een externe advocaat op verschillende momenten in het aanbestedingstraject is een waarborg voor de rechtmatigheid van de LAPV-aanbestedingsprocedure ingebouwd geweest.

Inzake de transparantie en helderheid van de aanbestedingsprocedure LAPV merkt de commissie op dat de communicatie van de VtsPN in de Nvl richting de markt niet altijd optimaal is geweest. De commissie heeft echter niet de indruk dat daarmee bepaalde inschrijvers bevoordeeld zijn. Derhalve ziet de commissie geen aanleiding om te concluderen dat de LAPV-aanbestedingsprocedure op dit punt in strijd is met de aanbestedingsregels. De commissie ziet eveneens, op basis van haar beschikbare informatie, geen aanleiding om te concluderen dat Pon's Automobielenhandel B.V., door het aandeel van deze onderneming in de Pilot Mobiel Werken Gelderland-Midden, een onrechtmatig voordeel heeft gehad bij het schrijven van het in de LAPV-aanbestedingsprocedure vereiste essay.

De commissie merkt op dat ze zelf tijdens het onderzoek geen aanwijzingen heeft gekregen om te twijfelen aan de integriteit van de bij de LAPV betrokken ambtenaren. Wel is de commissie in kennis gesteld van een aantal vermoedens over een gebrek aan integriteit bij een aantal met name genoemde functionarissen uit de politieorganisatie en bij het ministerie van Defensie. De commissie heeft hiernaar geen verder onderzoek gedaan en heeft deze zaken overgedragen aan de bevoegde autoriteiten bij het ministerie van Veiligheid en Justitie alsmede het ministerie van Defensie.

4.9.3 Sturing en beheersing

In haar rapportage heeft de commissie een aantal bemerkingen gemaakt met betrekking tot de besturing en beheersing van het project LAPV. In deze eindbeschouwing gaat de commissie niet verder op deze aspecten in, aangezien het formuleren van mogelijke verbeterpunten voor het functioneren van de huidige organisatie van de Politie Nederland door haar als niet zinvol wordt beschouwd, gelet op de ontwikkeling daarvan in de richting van een Nationale Politie. Wel heeft zij gemeend haar bevindingen neer te leggen in een hoofdstuk "Lessen voor de toekomst" die naar haar mening relevant zijn bij de ontwikkeling en vaststelling van de structuur van de Nationale Politie.

4.9.4 Communicatie

Bij de realisatie van een groot (materieel) project dient naar de mening van de commissie, gelet op de veelal aan dit soort projecten gerelateerde gevoeligheden vanaf de beginfase van het project, te worden beschikt over een (aan een programmaplan gekoppeld) communicatieplan. Een dergelijk plan heeft de commissie in het onderzoek met betrekking tot de LAPV niet aangetroffen.

Naar de mening van de commissie zou een proactieve benadering van de communicatie rond het project LAPV ertoe hebben kunnen leiden dat bij externe partijen en in de media veel van de nu ontstane onduidelijkheid met betrekking tot de aard en omvang van het project had kunnen worden voorkomen.

In engere zin constateert de commissie dat bij het opstellen van Nvl's tijdens de aanbestedingsfase in hoge mate terughoudend is gereageerd. De commissie is van mening dat een aantal irritaties bij potentiële leveranciers niet zou zijn opgetreden en het aantal vervolgvragen naar verwachting zou zijn beperkt, wanneer de Nvl's meer in toelichtende, verklarende zin zouden zijn gebruikt.

4.9.5 Tenslotte

Ondanks de door haar geconstateerde tekortkomingen en gemaakte bemerkingen rond het aanbestedingsproces van de LAPV, is de commissie alles overziende van mening dat:

- Politie Nederland door de realisatie van het project LAPV in de toekomst zal kunnen beschikken over een in hoge mate gestandaardiseerd wagenpark;
- Politie Nederland daarbij voor wat betreft de voertuigleverancier, op- en inbouw alsmede voor de ontwikkeling van het "voertuig van de toekomst" nog slechts met één leverancier (één aanspreekpunt) te maken heeft, waardoor op het gebied van de "ontzorging" van de politie een belangrijke stap vooruit wordt gezet;
- Politie Nederland door de realisatie van het project LAPV gedurende een periode van acht jaar de uitgaven van de politiekorpsen in totaal kan verminderen met een bedrag van € 25 miljoen. Wel merkt de commissie daarbij op dat daarvoor "strakke" monitoring een vereiste is, willen met name de beleidsbesparingen in de komende jaren daadwerkelijk worden gerealiseerd;
- Politie Nederland te zijner tijd (na ommekomst van het nu afgesloten contract) nauwgezet en diepgaand zal moeten nagaan, op welke wijze de vervanging van de dan aanwezige politievoertuigen "in de markt" zal moeten worden gezet.

Hoofdstuk 5 Het project VDD

5.1 Inleiding

De aanbesteding Voertuigen voor Diverse Doeleinden (VDD) is een aanvulling op de LAPV. De VDD richt zich op de aanschaf van herkenbare en niet-herkenbare ondersteunende voertuigen die niet uit de LAPV kunnen worden betrokken. Het gaat daarbij om "speciale voertuigen" zoals ME-voertuigen, strandvoertuigen, politie kraanwagens en voertuigen voor arrestatieteams en observatieteams. De aanbesteding VDD vond plaats omdat het lopende (OPDD)-contract van de politie met Athlon voor de aanschaf van speciale voertuigen afliep per 31 december 2010.

In dit hoofdstuk wordt na deze paragraaf achtereenvolgens ingegaan op de volgende aspecten:

- in paragraaf 5.2 wordt stilgestaan bij de programmaorganisatie;
- paragraaf 5.3 gaat in op de fase van behoeftestelling;
- in paragraaf 5.4 wordt de aanbestedingsfase belicht;
- in paragraaf 5.5 wordt nader ingegaan op de gunningsfase.

5.2 Programmaorganisatie

De aanbesteding VDD is uitgevoerd door dezelfde programmaorganisatie als die betrokken was bij de LAPV. Een en ander gebeurde onder verantwoordelijkheid van dezelfde portefeuillehouder van de Board Ondersteuning.

Conform de LAPV geldt dat ook bij de VDD niet de LEA-werkwijze is gevolgd. De aanbestedingsfase van de VDD is na publicatie van de LAPV (in mei 2010) voorbereid door de programmaorganisatie in samenwerking met de VtsPN⁶². Voor een beschrijving en commentariëring van de programmaorganisatie wordt verwezen naar Hoofdstuk 4 Het project LAPV.

5.3 Behoeftestellingsfase in de periode 2008 - maart 2010

Van het totale voertuigenbestand wordt circa 20% betrokken uit de VDD. De politie hanteert hierbij het strikte uitgangspunt "LAPV tenzij"⁶³, wat inhoudt dat alvorens tot verwerving van VDD-voertuigen wordt overgegaan door de contractbeheerder VtsPN eerst getoetst wordt of ook met voertuigen uit het LAPV-contract kan worden volstaan. Mocht dit het geval zijn dan worden de voertuigen uit het LAPV-contract betrokken.

Vanwege tijdgebrek is de VDD in een aparte aanbesteding aanbesteed en niet als apart perceel meegenomen in de aanbesteding LAPV.⁶⁴ Uit de marktconsultatie is ook gebleken dat hier niet de autoleveranciers op zouden inschrijven, maar de leasemaatschappijen.

De VDD beoogde het afsluiten van een raamovereenkomst met één partij voor de aanschaf van speciale voertuigen. De looptijd van deze overeenkomst is vier jaar. Bij de VDD is gesteld dat de gegunde partij alle door de politie gewenste merken en typen voertuigen moet kunnen leveren. Daarbij is gesteld dat per jaar ongeveer 400 politievoertuigen worden afgenomen. Rekening houdend met de looptijd van vier jaar is de geraamde waarde van de opdracht € 52 miljoen. In tabel 8 is deze waarde gespecificeerd.⁶⁵

Aanschaf politievoertuigen € 10 miljoen per jaar x 4 jaar	€ 40 mln.
Arbeidsloon op- en inbouw plus apparatuur € 1 miljoen per jaar x 4 jaar	€ 4 mln.
Onderhoud en beheer € 1 miljoen per jaar x 4 jaar	€ 4 mln.
Fee € 1 miljoen per jaar x 4 jaar	€ 4 mln.
Totaal	€ 52 mln.

Tabel 8: Financiële omvang VDD

De politie geeft aan dat de berekening een grove schatting betreft aangezien de daadwerkelijke afname nog niet is vastgesteld (het betreft immers een raamcontract) en er grote diversiteit bestaat tussen de verschillende voertuigen die onder de VDD worden afgenomen.

5.4 Aanbestedingsfase in de periode mei – november 2010

5.4.1 Algemeen

De Tenderboard van de VtsPN heeft op verschillende momenten in het aanbestedingsproces de aanbestedingsdocumenten VDD getoetst. Naar aanleiding hiervan zijn gedurende de aanbestedingsfase de aanbestedingsdocumenten aangepast. Daarbij heeft juridische toetsing plaatsgevonden door zowel de juristen van de VtsPN als door het door de VtsPN ingehuurd advocatenkantoor. Zowel de juristen als het advocatenkantoor hebben uiteindelijk geen inhoudelijk oordeel gegeven over de technische eisen en hebben zich beperkt tot de rechtmatigheidsaspecten.⁶⁶

Op 3 september 2010 vindt de aankondiging plaats van de opdracht via publicatie in het Publicatieblad van de EU en via de Tenders Electronic Daily databank. Op 18 oktober 2010 vindt rectificatie plaats van de aankondiging waarbij de inschrijvingstermijn met één week wordt verlengd van 5 naar 12 november 2010.

5.4.2 Nota's van Inlichtingen

De periode van de Nvl liep bij de VDD van 3 september 2010 tot 5 november 2010. In deze periode zijn door de potentiële leveranciers in totaal 88 vragen gesteld en beantwoord.

Uit de Nvl blijkt dat er onder meer vragen zijn over de procedure van op- en inbouw. Onder de VDD-aanbesteding wordt op- en inbouw gerekend tot de additionele dienstverlening. Aan de leverancier van de VDD wordt gevraagd de op- en inbouw te coördineren.

In het beschrijvend document⁶⁷ en in de Nvl⁶⁸ is daarbij door de politie aangegeven dat de leverancier van de VDD-voertuigen bestaande contracten moet respecteren. Dit houdt in dat de leverancier van de VDD-voertuigen voor de op- en inbouw offertes moet aanvragen bij de op- en inbouwbedrijven waarmee de betreffende politiekorpsen (raam)contracten hebben afgesloten. Als een regionaal gecontracteerde leverancier niet kan leveren of er geen (raam)contracten zijn dan moet de leverancier van de VDD-voertuigen drie offertes aanvragen bij verschillende marktpartijen. Indien de opdracht boven het Europees drempelbedrag uitstijgt, wordt deze separaat aanbesteed.

De op- en inbouw in de aanbesteding VDD is een aanvulling op de LAPV. Juridisch is afgedekt onder welk contract bepaalde op- en inbouw moet worden besteld. Bij het afnemen van landelijk gestandaardiseerde LAPV-voertuigen wordt de op- en inbouw standaard verzorgd door Pon's Automobielenhandel B.V.. Op- en inbouw van VDD-voertuigen loopt via bestaande (korpsspecifieke) contractpartners van de politie dan wel moeten door de politie separaat aanbesteed worden.

De VtsPN concludeert op 11 november 2009 dat het inefficiënt is om de VDD separaat van de LAPV aan te besteden. Volgens de VtsPN was het doelmatiger geweest als de aanbesteding VDD was meegenomen in de aanbesteding LAPV als zijnde het vierde perceel. Een reden om de VDD-voertuigen separaat aan te besteden, is de kortere looptijd van het raamcontract van vier jaar.

5.5 De gunningsfase in de periode november 2010 – maart 2011

5.5.1 Algemeen

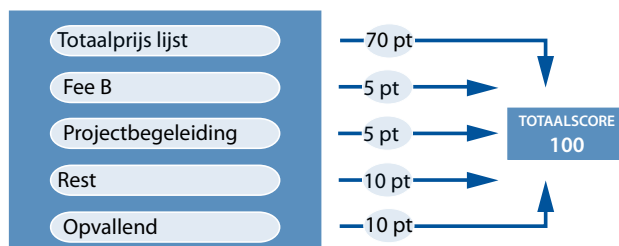
Op 15 november 2010 start de gunningsfase van de VDD. Hierbij worden de volgende stappen doorlopen:

- beoordeling van de inschrijvingen;
- vaststelling van het gunningsadvies;

- voorlopige gunning;
- definitieve gunning;
- contractondertekening en publicatie van de gunning.

5.5.2 Gunningscriterium

Het gunningscriterium in de aanbesteding VDD is de laagste prijs.⁶⁹ Figuur 2 laat zien hoe het gunningscriterium is opgebouwd.⁷⁰



Figuur 2: Gunningscriterium VDD

Bovenstaande subcriteria in figuur 2 kunnen als volgt worden toegelicht:

- in de "Totaalprijs lijst" is een aantal merken en typen VDD-voertuigen vermeld om een objectieve vergelijking te kunnen maken. Per merk en type auto wordt een score toegekend, zijnde de verkoopprijs vermenigvuldigd met het aantal af te nemen voertuigen op basis van historische cijfers. De scores worden bij elkaar opgeteld in een totaalprijs;
- de "Fee B" is de vergoeding die de inschrijver vraagt voor de coördinatie van het opvragen van offertes voor de op- en inbouw van VDD-voertuigen;
- "projectbegeleiding" is een optionele service die onder de aanbesteding VDD wordt aangeboden. Van projectbegeleiding is sprake als de inschrijver ook daadwerkelijk als coördinator betrokken is bij de op- en inbouw van een voertuig. Ten aanzien van projectbegeleiding moet de inschrijver het uurloon van de projectbegeleider opgeven;
- onder "Rest" moet de inschrijver opgeven welke kortingspercentages hij geeft op de nettocatalogusprijs van voertuigen die niet voorkomen in het overzicht "Totaalprijs lijst";
- onder "Opvallend" moet de inschrijver een extra kortingspercentage (boven de korting in de "Totaalprijs lijst") opgeven bij VDD-voertuigen die compleet op- en ingebouwd worden.

Per subcriterium krijgt de inschrijver met de laagste prijs of de hoogste korting het maximaal punten. De overige inschrijvers krijgen naar rato minder punten.

5.5.3 Gunning en contract

Op 15 november 2010 vindt opening van de offertes plaats en blijkt dat er 2 inschrijvingen zijn ontvangen.

De inschrijvingen zijn beoordeeld door een verwervingsteam bestaande uit twee medewerkers van de VtsPN. Het resultaat is verwerkt in een gunningsadvies gedateerd op 23 november 2010.

Op 28 januari 2011 heeft de VtsPN namens de politie het contract ondertekend met Athlon Car Lease Nederland B.V..

5.6 Beschouwing

De commissie is van mening dat de VDD en de LAPV (inclusief op- en inbouw) helder van elkaar zijn gescheiden. De VDD en de LAPV zijn duidelijk complementair aan elkaar. Alvorens tot de aanschaf van een VDD-voertuig over te gaan wordt door de contractbeheerder van de VtsPN getoetst of ook kan worden volstaan met een LAPV-voertuig ("LAPV tenzij"). Wordt een VDD-voertuig afgenomen, dan wordt bezien op

welke wijze de mogelijke op- en inbouw moet geschieden. De leverancier van de VDD-voertuigen kan de op- en inbouw verzorgen en maakt hiervoor gebruik van de gecontracteerde leveranciers van de politie. Als bestaande gecontracteerde leveranciers niet kunnen leveren dan moet door de leverancier van de VDD-voertuigen minimaal drie offertes in concurrentie worden aangevraagd. Indien de opdracht voor op- en inbouw boven het Europees drempelbedrag uitstijgt, wordt deze separaat aanbesteed.

De commissie constateert dat evenals bij de LAPV de scoringsmethodieken "relatief" van karakter zijn. Zie hiervoor hetgeen opgemerkt in paragraaf 4.5.5.

5.7 Conclusie

De commissie heeft geen aanleiding om te veronderstellen dat de VDD onrechtmatig is aanbesteed.

Daarnaast constateert de commissie dat met de aanbesteding door middel van marktwerking en concurrentie, gunstige condities zijn bereikt voor de te verwerven VDD-voertuigen.

Hoofdstuk 6 Het project HIHU

6.1 Inleiding

Het project “HerInrichting en HerUitrusting van (Motor) Voertuigen 2010” (HIHU) betreft een gezamenlijke Europese Aanbesteding van het KLPD en de Politie Utrecht⁷¹ voor het ombouwen van standaard voertuigen naar politievoertuigen. De aanbesteding richt zich op zowel herkenbare als op niet-herkenbare voertuigen uit de VDD-aanbesteding en op reeds in bezit zijnde standaardvoertuigen. Daarbij wordt aangetekend dat het KLPD niet alle herkenbare voertuigen met op- en inbouw turn-key laat leveren. Voorts heeft het KLPD een heimelijk wagenpark (observatieteams, arrestatieteams etc.) dat voorzien moet worden van specifieke apparatuur.

De aanleiding voor de start van het project HIHU was gelegen in het feit dat het bestaande contract in november 2010 zou aflopen.

Met name vanwege het heimelijke karakter van een aantal van de voertuigen, is door het KLPD bij de aanbesteding gekozen voor een zogenaamde niet-openbare aanbesteding.⁷² Daarbij is de aanbesteding in twee fasen uitgevoerd:

- in Fase 1 is een uitvraag gedaan, waarbij bedrijven met name zijn geselecteerd op grond van betrouwbaarheid en solvabiliteit;
- in Fase 2 zijn bij de in Fase 1 geselecteerde bedrijven zogenaamde pro forma offertes aangevraagd, die hebben gediend tot een objectieve vergelijking tussen die bedrijven.

Zowel in de eerste als in de tweede fase hebben de (geselecteerde) bedrijven het recht om vragen te stellen omtrent de door het KLPD geformuleerde eisen. In de tweede fase gaat het daarbij over het PvE dat in de tweede fase aan geselecteerde inschrijvers is verstrekt. De geanonimiseerde beantwoording vindt plaats door middel van Nota's van Inlichtingen (NVI), die aan alle geselecteerde bedrijven worden toegezonden.

Het gehele proces van aanbesteding binnen het KLPD is nadrukkelijk geprotocoliseerd om te kunnen voldoen aan de Nationale en Europese wetgeving op het gebied van aanbesteding.

De activiteiten rond deze aanbestedingsprocedure zijn sinds 7 november 2011 stilgelegd, hangende de uitkomsten van het onderzoek van de commissie Schouten/Telgen, waarvan de resultaten neergelegd zijn in dit rapport.

Een extra reden dat de commissie het door haar ingestelde onderzoek ook uitstrekt naar het project HIHU is gelegen in het feit dat de firma ABC (zie ook Hoofdstuk 4, paragraaf 4.4.2) brieven en mails heeft gericht aan het KLPD en het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Firma ABC is van mening dat er in het kader van de aanbesteding HIHU aantoonbaar sprake is geweest van onrechtmatige bevoordeling van bepaalde inschrijvers. Dit heeft de firma ABC als toeleverancier belemmerd in het betreden van de markt met de gevestigde leveranciers.

6.2 Aard en omvang van het project

De aanbesteding van de HIHU is onderverdeeld in twee percelen:

- Perceel 1: (Her)Inrichting en (Her)Uitrusting van (motor-) voertuigen;
- Perceel 2: (Her) Inrichting en (Her)Uitrusting (motor-)voertuigen met een verhoogd veiligheidsprofiel.

De aanpassingen van de voertuigen zijn zeer divers en kunnen zich beperken tot het inbouwen van apparatuur (bijvoorbeeld een carkit of politiespecifieke apparatuur). Aan de andere kant behoren ook het volledig inrichten van een werk- en verblijfplaats in een bestelauto of het pantseren van voertuigen tot de

mogelijkheden. De dienstverlening voor perceel 1 en perceel 2 is in principe hetzelfde. De dienstverlening voor perceel 2 betreft echter dienstverlening met betrekking tot voertuigen met een verhoogd veiligheids- en geheimhoudingsniveau.⁷³

Het doel van de aanbesteding is het sluiten van raamovereenkomsten. Ten behoeve van het KLPD betreft dit:

- raamovereenkomsten voor (Her)Inrichting en (Her)Uitrusting van (motor-)voertuigen met drie opdrachtnemers voor perceel 1;
- een raamovereenkomst voor (Her)Inrichting en (Her)Uitrusting (motor-)voertuigen met een verhoogd veiligheidsprofiel met één opdrachtnemer voor perceel 2.

Ten behoeve van Politie Utrecht betreft dit:

- een raamovereenkomst voor (Her)Inrichting en (Her)Uitrusting van (motor)voertuigen met één opdrachtnemer voor perceel 1;
- een raamovereenkomst voor (Her)Inrichting en (Her)Uitrusting(motor-)voertuigen met een verhoogd veiligheidsprofiel met één opdrachtnemer voor perceel 2.

Daarbij is wel gesteld dat Politie Utrecht en het KLPD dezelfde opdrachtnemers contracteren.⁷⁴

Bij de aanbesteding gaat het voor het KLPD om 20-200 voertuigen per jaar voor perceel 1 en om 10-100 voertuigen voor perceel 2. Voor Politie Utrecht gaat het om 20 voertuigen per jaar voor perceel 1 en 5 voertuigen per jaar voor perceel 2.⁷⁵

Inhoudelijk gaat de aanbesteding zowel om de uren voor op- en inbouw als om de daarbij in te bouwen systemen, materialen en onderdelen.⁷⁶

De financiële omvang van de aanbesteding bedraagt circa € 2 miljoen per jaar.⁷⁷

6.3 Behoeftestellingsfase

Op 17 juli 2010 wordt door middel van een zogenaamde inkoopmachtiging gestart met de voorbereidingen voor het project HIHU.

Op 21 juli 2010 is een intern concept PvE gereed, waarin ook informatie met betrekking tot de te leveren daksets was opgenomen. Zo stond in dit interne concept PvE bij randvoorwaarde 4 B, handelend over de technische eisen van de aan te leveren daksets, dat rekening gehouden diende te worden met de TM-CS "configuratie KLPD Bus en Full Options" of minimaal gelijkwaardig. Firma TM-CS leverde vanaf 2009 voor de herkenbare VDD-voertuigen van Politie Utrecht en het KLPD de daksets. Na overleg met de aanbestedingsjurist van het KLPD is deze randvoorwaarde 4 B uit het concept PvE gehaald, omdat deze te specifiek zou zijn en mogelijk in strijd met de regelgeving.

6.4 Aanbestedingsfase

Op 25 september 2010 vindt publicatie van Fase 1 van het project HIHU plaats. Na publicatie vindt de beoordeling plaats van de inschrijvers en worden vijf inschrijvers geselecteerd voor Fase 2. Naar aanleiding hiervan wordt door één van de potentiële leveranciers een kort geding aangespannen (omzet, gescheiden locaties). Op 4 februari 2011 wordt het KLPD in het gelijk gesteld⁷⁸ en wordt Fase 1 afgesloten en kan naar Fase 2 worden overgegaan. Het besluit van de politie om betreffende partij uit te sluiten van de aanbestedingsprocedure is volgens de commissie juridisch gezien (gelet op de inhoud van de uitspraak van voorzieningenrechter) goed verdedigbaar.

Op 10 juni 2011 verzendt het KLPD de offerteaanvraag aan de in Fase 1 geselecteerde bedrijven. De offerteaanvraag, ook wel Beschrijvend Document genoemd, bevat naast de gunningcriteria ook de

technische specificaties van de aanbesteding. De dakset maakt hier onderdeel van uit en wordt als zodanig ook genoemd, maar is niet vergezeld van specificaties. Hiervoor wordt verwezen naar de randvoorwaarden in punt 4 B.

In de eerste ronde van de periode van de Nvl wordt gevraagd naar de inhoud van de randvoorwaarde 4 B aangezien deze niet uit de stukken herleidbaar is. In de Nvl van 20 juli 2011 antwoordt het KLPD op deze vraag dat "Randvoorwaarden 4 B vervallen zijn".

Op 26 juli 2011 ontvangt het KLPD een mail van de firma ABC (niet zijnde één van de geselecteerde bedrijven uit de Fase 1) waarin, met een beroep op de WOB, wordt gevraagd "om inzage te verkrijgen in de aan deze aanbesteding onderliggende specificaties met betrekking tot signaleringsapparatuur" aangezien "zonder deze informatie niet van een objectieve prijsvergelijking sprake kan zijn". Volledigheidshalve meldt de firma ABC nog dat zij een beroep op de WOB doet, omdat zij zelf geen potentiële inschrijver is in deze aanbesteding.

Op 26 juli 2011 ontvangt het KLPD een mail van de firma DEF (zijnde één van de geselecteerde bedrijven uit Fase 1) waarin wordt geconstateerd dat in de Nvl van 20 juli 2011 "enkele vragen slechts deels of nog niet zijn beantwoord en er antwoorden gegeven zijn, die op hun beurt weer antwoorden tegenspreken". Naar aanleiding van het antwoord met betrekking tot randvoorwaarde 4 B (inhoudende dat deze randvoorwaarde is vervallen), vraagt firma DEF of daaruit mag worden opgemaakt dat de te leveren signaleringsapparatuur uitsluitend hoeft te voldoen aan de eisen van LFR en overige gangbare certificeringen. Aansluitend wordt gevraagd naar verdere specificaties van de gewenste apparatuur (waarbij gerefereerd wordt naar volledige daksets versus daklampen en gevraagd wordt naar gewenste uitvoeringen). Tevens wordt de vraag gesteld of er bij de aanbesteding van de daksets gebruik gemaakt dient te worden van reeds gecontracteerde partners/bestaande contracten.

Op 5 augustus 2011 stuurt het KLPD een mail aan de firma ABC waarin wordt gesteld door de firma ABC gevraagde specificaties middels een extra Nvl zullen worden verstrekt. Dezelfde dag antwoordt de firma ABC dat zij die procedure correct acht en dat haar WOB-verzoek kan worden opgeschort in afwachting van de toegezegde Nvl.

Op 5 augustus 2011 verzendt het KLPD een tweede Nvl waarbij, ter voldoening aan de door de firma DEF gestelde vragen, met betrekking tot de daksets in een bijlage de specificaties worden meegezonden. Deze bijlage (specificaties) beschrijft echter de technische specificaties van de dakset, die tot op dat moment bij het KLPD in gebruik was.

Op 8 augustus 2011 ontvangt het KLPD een mail van de firma ABC dat zij, gelet op het gestelde in de laatst ontvangen Nvl, helaas genoodzaakt is het eerder ingediende WOB-verzoek te handhaven (opschorting wordt teniet gedaan).

In een direct daarna gestuurde antwoordmail van het KLPD wordt aangegeven dat het WOB-verzoek van de firma ABC in behandeling wordt genomen, maar wordt tevens aan de firma ABC verzocht "per ommegaande te berichten van wie zij het beschrijvend document en bijbehorende documenten ontvangen heeft, daar de documenten vertrouwelijk zijn". De firma ABC antwoordt daarop per mail dat het verstrekken van informatie door een potentiële leverancier aan een mogelijke toeleverancier (van die potentiële leverancier) niet kan worden ontzegd, zeker niet als het uitsluitend gaat om signaleringsapparatuur. Derhalve ziet zij geen enkele aanleiding de door het KLPD gevraagde informatie te verstrekken. Voorts wordt in de mail nog voorgesteld:

"Wat betreft de verstrekte technische specificaties voor de signaleringsapparatuur melden wij wel volledigheidshalve dat de regelgeving omtrent Europees aanbesteden expliciet is, indien er sprake is van het bevoordelen van een leverancier of het voorschrijven van apparatuur waarvan aantoonbaar is dat hieraan ten grondslag liggen specificaties van een merk of leverancier".

Na een interne discussie binnen het KLPD wordt besloten de "oude" dakset niet langer te gebruiken, mede omdat er een combi-opsteeklamp is ontwikkeld die aan de gestelde eisen van de wet- en regelgeving voldoet. Dit wordt drie dagen later gecommuniceerd in een derde Nvl van 11 augustus 2011.

Op 11 augustus 2011 ontvangt het KLPD een mail van de firma ABC waarin wordt gesteld dat het uitgesloten is dat een nieuwe leverancier kan aanbieden door het ontbreken van technische gegevens. Als voorbeeld wordt verwezen naar de te offrenen matrixborden. Ook stelt firma ABC dat haar WOB-verzoek, ondanks het vervallen van de daksets, gehandhaafd blijft omdat één en ander zonedig kan worden ingebracht in een (juridische) procedure om aan te tonen dat sprake is van de bevoordeling van één of meerdere leveranciers. Tenslotte verzoekt (en zonedig sommeert) de firma ABC het KLPD tot volledige stopzetting van deze Europese aanbesteding.

Op 16 augustus 2011 verzoekt de firma ABC de directeur-generaal Politie van het ministerie van Veiligheid en Justitie een nader onderzoek in te stellen naar de aanbestedingen LAPV en HIHU en daarbij met name aandacht te besteden aan de mogelijke bevoordeling van de leverancier(s) en/of inschrijver(s). Na een ontvangstbevestiging van het ministerie van Veiligheid en Justitie bericht de firma ABC het ministerie dat zij er begrip voor heeft om de politie eerst ruimte te geven voor een intern onderzoek. Zij meldt echter ook dat er nieuwe afwegingscriteria voor eventuele vervolgstappen ontstaan, ingeval het KLPD tot gunning (van de HIHU) overgaat alvorens er een standpunt is ingenomen over het door haar verzochte onderzoek.

Op 17 augustus 2011 bericht het KLPD de firma ABC dat zij geen WOB-verzoeken in behandeling neemt die per mail binnenkomen. Zij verzoekt de firma ABC derhalve het WOB-verzoek "schriftelijk" in te dienen bij de Dienst DSO van het KLPD.

In reactie op deze mail van het KLPD wordt op 18 augustus 2011 een brief (gedateerd 17 augustus) met daarin het WOB-verzoek, door de directeur van firma ABC bij het KLPD afgegeven.

6.5 Feitenrelaas tijdens de gunningsfase

Op 19 augustus 2011 wordt de offertetermijn voor HIHU gesloten. Op 22 augustus vindt offerte-opening plaats en gaat het KLPD over tot het beoordelen van de offertes.

Op 2 september 2011 ontvangt het ministerie van Veiligheid en Justitie een brief van de firma ABC met het verzoek om aan te geven of de brief van 16 augustus 2011 al in behandeling is genomen en zo niet, op welke termijn een antwoord valt te verwachten. Op 9 september bevestigt het ministerie van Veiligheid en Justitie dat de brief van 2 september 2011 is ontvangen en wordt aangegeven dat de brief van 16 augustus 2011 in behandeling is genomen.

Met zijn brief van 6 oktober 2011 beantwoordt de directeur-generaal Politie van het ministerie van Veiligheid en Justitie de brief van de firma ABC van 16 augustus 2011. In zijn brief concentreert de directeur-generaal Politie zich op de lopende aanbesteding van het KLPD (de HIHU) en na een beschouwing met betrekking tot regelgeving en technische eisen en wensen (artikel 23 Boa) komt hij tot de volgende conclusie:

"...ik [directeur-generaal Politie]... zie geen bevoordeling van welke partij dan ook dan wel een mogelijke benadeling van de (voor mij onbekende) onderneming van wie u [firma ABC] de toeleverancier bent c.q. zou kunnen zijn. Noch is mij van andere onregelmatigheden gebleken die het voortzetten van de procedure in de weg zouden kunnen staan. Ik zie daarom geen aanleiding om de lopende aanbesteding van het KLPD inzake HIHU stop te zetten."

Op 13 oktober 2011 ontvangt het ministerie van Veiligheid en Justitie een brief van de firma ABC waarin zij haar teleurstelling uitspreekt over de onzorgvuldigheid waarmee haar brief van 16 augustus 2011 is behandeld en beantwoord. De inhoud van het schrijven heeft het vertrouwen in een objectief en zorgvuldig onderzoek ernstig beschadigd. De firma ABC verzoekt de directeur-generaal Politie het gestelde in haar

brief van 6 oktober vóór 21 oktober 2011 in heroverweging te nemen. Bij uitblijven van een reactie vóór 21 oktober 2011 gaat de firma ABC ervan uit dat de directeur-generaal Politie vasthoudt aan het gestelde in zijn brief van 6 oktober 2011 en stelt mogelijk verdere stappen in het vooruitzicht.

Op 17 oktober 2011 bericht de firma ABC het KLPD dat zij nog steeds geen enkele reactie heeft mogen ontvangen op haar schrijven van 17 augustus 2011, waarin zij een beroep heeft gedaan op de WOB. Ze meldt aansluitend dat het KLPD in gebreke blijft, gelet op de termijnen die verbonden zijn aan de beantwoording van WOB-verzoeken.

Op 19 oktober 2011 bericht het ministerie van Veiligheid en Justitie de firma ABC dat haar brief van 13 oktober in goede orde is ontvangen en dat zij zich beraadt op een zorgvuldige beantwoording van de brief. Zij verzoekt de firma ABC enig geduld te betrachten.

Op 19 oktober 2011 wordt de firma ABC door een medewerker van het KLPD (naam bekend bij de commissie) benaderd met de mededeling over een (voorlopige) gunning aan firma GHI en dat - gelet op het feit dat de firma ABC de toeleverancier van firma GHI zou zijn - het KLPD ervan uitging dat het WOB-verzoek derhalve niet meer van belang was. Toen in het gesprek duidelijk werd dat de firma ABC geen signaleringsapparatuur levert aan firma GHI maar op dat gebied juist een concurrent van firma GHI is, viel het gesprek stil.

Op 17 januari 2012 schrijft de directeur-generaal Politie van het ministerie van Veiligheid en Justitie dat hij voornemens is de brief van de firma ABC van 13 oktober 2011 te beantwoorden zodra de commissie Schouten/Telgen haar onderzoek heeft afgerond. Voorts stelt hij dat een beslissing op het nog openstaande WOB-verzoek rond eind januari/begin februari 2012 zal worden genomen.

Op 1 februari 2012 schrijft de directeur-generaal Politie van het ministerie van Veiligheid en Justitie een brief aan de directeur van de firma ABC, waarin hij zijn verontschuldiging aanbiedt voor de late afhandeling van het door de firma ABC ingediende WOB-verzoek en voegt, ter voldoening aan het verzoek, als bijlage bij de brief de beschrijving van de dakset van het KLPD.

6.6 Beschouwing

De commissie stelt vast dat in punt 2.2.5 van het Beschrijvend Document van de LAPV wordt aangegeven dat het de bedoeling is dat VDD-voertuigen worden voorzien van dezelfde daksets als die uit de LAPV-aanbesteding. De commissie merkt op dat dit document in mei 2010 is overgedragen aan de VtsPN. Het moeten betrekken van daksets voor VDD-voertuigen uit de LAPV-aanbesteding wordt nog eens bevestigd in de beantwoording van vraag 413 in de Nvl van 14 september 2010 met betrekking tot de LAPV.

De commissie stelt hiernaast vast dat het Beschrijvend Document voor Fase 2 van de HIHU eerst op 10 juni 2011 naar de potentiële (in Fase 1 geselecteerde) leveranciers werd verzonden. Het had naar de mening van de commissie (bij een goede coördinatie) in de rede gelegen dat in het Beschrijvend Document van de HIHU voor wat betreft de daksets de relatie zou zijn opgenomen met de daksets ten behoeve van de LAPV. Dit zou naar de mening van de commissie veel van de problemen, zoals nu opgenomen in de paragrafen 6.4 en 6.5, hebben kunnen voorkomen.

De commissie ziet een belangrijke bron van discussie over de HIHU in de verwijzing in het Beschrijvend Document voor wat betreft de daksets naar randvoorwaarde 4 B. Zoals in paragraaf 6.3 is aangegeven maakte de randvoorwaarde 4 B onderdeel uit van het interne concept-PvE van juli 2010, maar is daaruit op grond van een terzake ingewonnen juridisch advies verwijderd. Wanneer in de tweede fase van de aanbesteding naar de achtergrond en inhoud van randvoorwaarde 4 B wordt gevraagd, is het antwoord van het KLPD via de Nvl kort en krachtig: "*Randvoorwaarden 4 B zijn vervallen*". De reactie van potentiële (toe)leveranciers laat zich naar de mening van de commissie raden: "*blijkbaar waren er in formele zin randvoorwaarden en wat is nu de achtergrond van het laten vervallen van deze randvoorwaarden?*".

De commissie is van mening dat een "ruimhartiger" beantwoording van de vragen over de randvoorwaarde 4 B (opening van zaken en toegeven dat het een onjuiste verwijzing was naar een reeds sinds juli 2010 vervallen beschrijving) in de richting van de potentiële (toe) leveranciers veel helderheid had kunnen verschaffen. Weliswaar zouden vragen over de aan de daksets te stellen technische eisen waarschijnlijk zijn blijven bestaan, maar de commissie betwijfelt of dit had geleid tot het nu bij het KLPD ingediende WOB-verzoek.

Vervolgens worden de aan de daksets te stellen eisen vermeld in de bijlage bij de Nvl van 5 augustus 2011. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van de technische specificaties van de KLPD 'configuratie KLPD Full Options' vanwege het feit dat ze te specifiek waren en mogelijk in strijd met het aanbestedingsrecht.

De uitleg die door het KLPD met betrekking tot de voornoemde aspecten wordt gegeven, is dat zich achtereenvolgens drie opeenvolgende inkopers met het dossier HIHU hebben bezig gehouden en de overdracht tussen hen "niet vlekkeloos" verlopen is.

De commissie ziet één en ander als mogelijke verklaring maar wijst erop dat dit in formele zin niet kan dienen als excuus.

Na de commotie die als gevolg van de publicatie van de aan de daksets te stellen eisen ontstaat, wordt in de Nvl van 11 augustus 2011 aangegeven dat *"De lichtbak zoals genoemd in Nvl 2 komt te vervallen"*.

Ook ten aanzien van dit aspect is de commissie van mening dat een "ruimhartiger" informatieverstrekking veel (van de latere) problemen had kunnen voorkomen.

Het wantrouwen dat door het voorgaande bij firma ABC ontstaat en leidt tot een verdergaand WOB-verzoek en de briefwisseling met de directeur-generaal Politie, ontmoet bij de commissie begrip. De commissie heeft geconstateerd dat met betrekking tot het voorgaande nog openstaat:

- een door het ministerie van Veiligheid en Justitie toegezegde beantwoording van de brief van de firma ABC van 13 oktober 2011.

Dienaangaande is de commissie van mening dat het door haar ingestelde onderzoek niet in de plaats kan komen van een formele beantwoording van deze brief door het ministerie van Veiligheid en Justitie. De commissie adviseert het ministerie van Veiligheid en Justitie echter, alvorens tot schriftelijke beantwoording over te gaan, op voldoende hoog niveau een gesprek aan te gaan met de directeur van de firma ABC en bij dit gesprek zonedig ook het KLPD te betrekken.

Met betrekking tot de aanbestedingsprocedure van HIHU op zich heeft de commissie nog het volgende geconstateerd:

- na de offerte-beoordeling waarin wordt vastgesteld welke bedrijven voor gunning van de opdracht in aanmerking komen, komt op 4 en 5 oktober 2011 bij een interne herbeoordeling door de aanbestedingsjurist van het KLPD een fout aan het licht, waardoor in de te gunnen bedrijven een wijziging moet worden aangebracht. Deze fout (een formule fout in Excel) is door de commissie nader onderzocht. Daarbij is gebleken dat de aangegeven fout daadwerkelijk het aangegeven effect heeft gehad. Verder is vastgesteld dat de fout op correcte wijze is gecorrigeerd;
- in de offerte aanvragen van het KLPD zijn weliswaar (sub)gunningscriteria opgenomen, maar zijn de scores op de offertes per criterium volledig afhankelijk van de overige ingediende offertes (zogenaamde relatieve beoordeling). Uit de literatuur is genoegzaam bekend dat deze wijze van beoordeling kan leiden tot "rank reversal". Alhoewel een en ander zich bij HIHU niet heeft voorgedaan wijst de commissie erop dat het gebruik van een relatieve scoringsmethodiek tot gevolg kan hebben dat een toevalselement wordt geïntroduceerd in de keuze van de uiteindelijke leverancier. Dit is vanuit inkooptechnisch perspectief ongewenst. De commissie beveelt aan om hieraan aandacht te besteden bij het vaststellen van de scoringsmethodiek in volgende aanbestedingen.

Ondanks het nog openstaande verzoek van de firma ABC aan het ministerie van Veiligheid en Justitie, heeft de commissie zich toch de vraag gesteld of, alles overziende, het proces van de aanbesteding van de HIHU als rechtmatig kan worden gekwalificeerd. Daarbij neemt zij het volgende in overweging:

- de geconstateerde slordigheden, onzorgvuldigheden en fouten hebben het aanbestedingsproces weliswaar verstoord, maar daaruit kan niet worden afgeleid dat hier onrechtmatig is gehandeld;
- noch uit de door de commissie bestudeerde documenten noch uit de gehouden interviews met de verantwoordelijken bij het KLPD is gebleken dat bewust of onbewust bevoordeling van één of meer potentiële (toe)leveranciers is nagestreefd danwel dat benadeling van één of meer potentiële (toe)leveranciers bewust of onbewust is nagestreefd;
- het uiteindelijk laten vervallen van de dakset en het vervangen van deze door een combi-opsteeklamp kan op zich als doelmatig worden aangemerkt. De commissie spreekt zich niet uit over de rechtmatigheid van het doorzetten van de aanbesteding naar aanleiding van deze wijziging. Een oordeel daarover, is afhankelijk van de vraag of de specificaties van de opdracht in zodanige mate zijn gewijzigd dat daarmee de kring van potentiële aanbieders verandert. Wel wijst de commissie erop dat het laten vervallen van de dakset er specifiek ten aanzien van de dakset voor zorgt dat een mogelijke bewuste of onbewuste bevoordeling/benadeling van potentiële (toe)leveranciers is weggenomen;
- weliswaar bij de offertebeoordeling een fout is gemaakt, maar dat deze fout tijdig is ontdekt en op een juiste wijze is gecorrigeerd.

6.7 Conclusies en aanbevelingen

De commissie kan ten aanzien van het proces van aanbesteding van de HIHU niet tot een andere conclusie komen dan dat het proces van de aanbesteding als onzorgvuldig en slordig en daardoor weinig professioneel moet worden aangemerkt. De daarbij door het KLPD gepresenteerde uitleg dat achtereenvolgens drie verschillende inkopers met het proces belast zijn geweest, wordt door de commissie voor kennisgeving aangenomen. De commissie benadrukt dat dit door haar niet als een (relevant) excuus wordt gezien.

De commissie hecht eraan bij het voorgaande nog op te merken dat de door haar geuite kritiek zich richt op deze specifieke aanbesteding (HIHU) en niet aan het aanbestedingsproces bij het KLPD in het algemeen.

Tussen de aanbestedingen LAPV en HIHU heeft het naar de mening van de commissie ontbroken aan expliciete en vroegtijdige afstemming. De commissie concludeert vervolgens dat binnen de politieorganisatie, naar marktpartijen en derden niet duidelijk is gecommuniceerd over samenhang en verschillen tussen de LAPV en HIHU. Eén en ander illustreert volgens de commissie de wenselijk- en noodzakelijkheid van politiebrede coördinatie bij gerelateerde aanbestedingen.

De commissie is van mening dat een “ruimhartiger” (duidelijker) beantwoording van de vragen aangaande de dakset in de Nvl’s veel van de nu ontstane problemen had kunnen voorkomen.

De commissie is van mening dat zowel het KLPD als het ministerie van Veiligheid en Justitie te lang heeft vastgehouden aan schriftelijke correspondentie met firma ABC in plaats van het zoeken van persoonlijk contact. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het WOB-verzoek en de brieven aan het KLPD en het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Alles overziende komt de commissie tot de conclusie dat zij, ondanks de kwalificatie die zij ten aanzien van de kwaliteit van het aanbestedingstraject van de HIHU heeft gegeven, niet heeft kunnen vaststellen dat het totaalproces van de aanbesteding uiteindelijk als “niet rechtmatig” kan worden aangemerkt. Als gevolg daarvan kan het gunningsproces van de HIHU naar de mening van de commissie worden voortgezet. Wel blijft staan dat het ministerie van Veiligheid en Justitie de brief van de firma ABC van 13 oktober 2011 nog zal moeten beantwoorden.

Hoofdstuk 7 Het project WPB

7.1 Algemeen

Het project Wagenparkbeheer (WPB) betreft een Landelijke Europese Aanbesteding voor het wagenparkbeheer voor de gehele Nederlandse politie. Wagenparkbeheer is het voeren van het administratieve beheer over het wagenpark van een politiekorps. Belangrijke onderdelen daarvan zijn het administreren van verwerving, gebruik, onderhoud en reparatie en het afstoten van het voertuig.

De WPB-aanbesteding betreft een landelijke raamovereenkomst voor het wagenparkbeheer waarvan de aanbestedingsprocedure parallel liep aan de LAPV-aanbestedingsprocedure. Beoogd werd om de voertuigen die uit het LAPV-contract worden besteld, in beheer te geven bij de te contracteren wagenparkbeheerder. Een aantal politiekorpsen deed dit wagenparkbeheer (deels) zelfstandig, anderen hadden het al uitbesteed, waarbij contracten voor het wagenparkbeheer van een aantal politiekorpsen begin 2011 expireerden.

De politie is voornemens de opdracht voor wagenparkbeheer te gunnen aan Volkswagen Pon Financial Services B.V.. Volkswagen Pon Financial Services B.V. is voor 40% onderdeel van Pon Holdings B.V., dat voor 100% eigenaar is van Pon's Automobielandel B.V., de gecontracteerde leverancier van de LAPV. De gunning is, hangende de uitkomsten van het onderzoek van de commissie Schouten/Telgen, voorlopig aangehouden.

Er zijn klachten geweest over de gunning van deze opdracht aan Volkswagen Pon Financial Services B.V. Volgens de klachten zou Volkswagen Pon Financial Services B.V. moeten worden uitgesloten van inschrijving in de WPB-aanbesteding. De redenering daarbij was dat met de mogelijkheid beide aanbestedingen aan één partij te gunnen, de daadwerkelijke reparatie en het onderhoud van voertuigen en het toezicht daarop onwenselijk in één hand zou worden gelegd.

7.2 Programmaorganisatie

Voor de uitvoering van de WPB-aanbesteding is conform de standaardaanpak voor een Landelijke Europese Aanbesteding onder meer een projectteam, een team voor de behoeftestelling en een team voor de daadwerkelijke aanbesteding opgericht.⁷⁹ Het team voor de behoeftestelling heeft het PvE opgesteld. Het team was samengesteld uit materie- en procesdeskundigen uit verschillende politiekorpsen. Op basis van het PvE heeft het Expertisecentrum Inkoop van de VtsPN de aanbesteding en de daadwerkelijke contractering uitgevoerd. De Tenderboard was verantwoordelijk voor het toetsen van de aanbesteding (documenten en handelingen) aan wet- en regelgeving en aan het eigen aanbestedingsbeleid.

7.3 De behoeftestellingsfase

De behoeftestelling is uitgevoerd tussen 13 december 2010 en 25 mei 2011.

Een politiekorps kan voertuigen uit het wagenpark aan de wagenparkbeheerder in beheer geven. Het gaat daarbij niet alleen om voertuigen die betrokken worden uit LAPV en VDD, maar ook voertuigen die betrokken zijn uit oude contracten.

Onder wagenparkbeheer worden drie hoofdtaken verstaan:

- verwerving.
Voorbeelden van taken die vallen onder verwerving zijn het aanvragen en uitbrengen van offertes, het bestellen en het te naam stellen van voertuigen;

- beheer.

Voorbeelden van taken die vallen onder beheer zijn het uitvoeren van een voorcalculatie van de kosten per kilometer, het administreren en regelen van tankpassen, het uitvoeren van kentekenbeheer (bijvoorbeeld de distributie van boetes), het verzorgen van verzekeringen, het aanmelden van een voertuig bij pechhulporganisaties, het terugvragen van BPM, schaderegistratie en het voeren van een ROB-administratie;

- afstoot.

Voorbeelden van taken die vallen onder afstoot zijn het afmelden van voertuigen bij verzekeringsmaatschappijen en pechhulporganisaties en het vaststellen van de voertuigrestwaarden.

Hierbij wordt aangetekend dat het beheer het grootste tijdsbeslag vormt binnen de werkzaamheden van een wagenparkbeheerder.

In het PvE van het WPB staan onder de hoofdtaken in “menu-vorm” diverse diensten van het wagenparkbeheer gespecificeerd.⁸⁰ De verschillende politiekorpsen kunnen, binnen bepaalde grenzen, af te nemen diensten uit het menu kiezen. Voor deze structuur is gekozen omdat ongeveer 35% van de politiekorpsen het wagenparkbeheer (al dan niet gedeeltelijk) zelf doet en daarvoor personeel in dienst heeft. De door een politiekorps gekozen menuonderdelen worden vastgelegd in een separaat contract tussen het participerende politiekorps en de wagenparkbeheerder. Politiekorpsen waren aldus ook onder deze aanbesteding vrij om al dan niet (delen van) het wagenparkbeheer zelf uit voeren dan wel uit te besteden aan de winnaar van de aanbesteding.

De WPB-aanbesteding is zodanig ingericht dat via een openbare aanbesteding uiteindelijk met één partij een raamovereenkomst wordt afgesloten voor het uitvoeren van wagenparkbeheer. De basiscontractduur bedraagt 2 jaar. De aanbestedende dienst heeft het recht deze basiscontractduur 2 maal voor een periode van 1 jaar te verlengen.⁸¹

Tussen medio 2011 en medio 2012 zullen aan de wagenparkbeheerder vanuit de verschillende politieonderdelen ongeveer 7.500 voertuigen in beheer worden gegeven. Begin 2014 zullen er voorts nogmaals ongeveer 1.000 voertuigen in beheer worden gegeven. Voorts worden hier over een langere periode ongeveer 900 voertuigen aan toegevoegd die geleidelijk uit de lease zullen komen.⁸²

De financiële omvang van de WPB-aanbesteding is niet exact bepaald. Hierbij is in het Project Initiatie Document van de aanbesteding aangegeven dat uit onderzoeken geen inkoopcijfers bekend zijn.⁸³ Op basis van een spend-analyse is het bedrag van € 2,3 miljoen genoemd als bedrag voor wagenparkbeheer in 2008.⁸⁴ Uit een analyse van dit bedrag wordt echter geconcludeerd dat de inhoud van het wagenparkbeheer bij het vaststellen van dit bedrag niet is gedefinieerd en bovendien cijfers van Politie Fryslân en de Politieacademie ontbreken.

De vergoeding voor de wagenparkbeheerder bestaat uit beheerskosten van het voertuig. Het gunningscriterium was de laagste prijs. Daartoe moesten inschrijvers prijzen opgeven voor:

- de administratiekosten per voertuig per maand voor de verwerving;
- de administratiekosten per voertuig per maand voor het beheer (exclusief tankpassen, beheer van tankpassen en brandstofadministratie);
- de administratiekosten per voertuig per maand voor de afstoot;
- beheer tankpassen en brandstofadministratie;
- de tankpas;
- de management fee per voertuig.

Ook werd inschrijvers gevraagd de korting op de brandstof per liter aan te geven. Deze korting dient vast te zijn voor de gehele duur van de raamovereenkomst.⁸⁵ De korting maakte overigens geen deel uit van het gunningscriterium.

7.4 De aanbestedingsfase

Op 25 mei 2011 zijn de aanbestedingsstukken door de VtsPN gepubliceerd. In de periode daarna zijn drie Nvl's verschenen: op 1 juli 2011, op 10 augustus 2011 en op 11 augustus 2011.

De VtsPN heeft in de aanbestedingsfase uiteindelijk drie inschrijvingen ontvangen.

7.5 De gunningsfase

Op 18 augustus 2011 werden de offertes geopend. De aanbieder van een van de inschrijvers is terzijde gelegd omdat de inschrijving niet aan de gestelde eisen voldeed.⁸⁶ Op 21 september 2011 is aan de inschrijvers een brief gestuurd met de mededeling dat de VtsPN voornemens was aan Volkswagen Pon Financial Services B.V. te gunnen.

Op 23 september 2011 is in reactie op het voornemen tot gunning door de advocaat van één van de inschrijvers een brief aan de VtsPN gestuurd. De advocaat vroeg de VtsPN toe te lichten dat Volkswagen Pon Financial Services B.V. zelfstandig aan de gestelde referentie-eis kan voldoen. Hiertoe is opgevraagd welke referenties Volkswagen Pon Financial Services B.V. heeft ingediend en of de organisatie zich daarbij beriep op de bekwaamheden (referenties) van derden.

In de WPB-aanbesteding is namelijk gesteld dat een inschrijver drie referenties moet opgeven waarvoor wagenparkbeheer wordt uitgevoerd, om aan te tonen dat hij over voldoende ervaring beschikt om het wagenparkbeheer uit te kunnen voeren.⁸⁷ Voor iedere referent moet de inschrijver minimaal 500 voertuigen in beheer te hebben. Tevens wordt geëist dat de vloot van de referent ook in eigendom moet zijn van de referent. In de Nvl van 1 juli 2011 wordt deze eis versoepeld.⁸⁸ In reactie op de vragen van de advocaat stuurt de VtsPN een brief waarin staat dat Volkswagen Pon Financial Services B.V. aan de door de aanbestedende dienst gestelde eisen voldoet. Daarbij laat de VtsPN weten dat Volkswagen Pon Financial Services B.V. zich bij één van de opgegeven referenties beroept op de technische bekwaamheid van een derde. Dit is op grond van artikel 49 lid 3 Bao onder voorwaarden toegestaan.⁸⁹ De inschrijver heeft naar aanleiding van dit bericht geen verdere juridische stappen ondernomen. De commissie ziet, na het opvragen van de referenties, geen aanleiding om op dit punt te concluderen dat er zich onrechtmatigheden hebben voorgedaan.

Op 6 oktober 2011 wordt de VtsPN door een andere inschrijver gedagvaard. De advocaat van deze inschrijver is van mening dat de VtsPN het beginsel van gelijke behandeling van inschrijvers heeft geschonden. Het argument is dat de aanbesteding op een wijze is ingericht dat Volkswagen Pon Financial Services B.V. een oneigenlijk voordeel heeft ten opzichte van andere inschrijvers waardoor ze lager heeft kunnen inschrijven. Dit oneigenlijke voordeel zou voortvloeien uit het feit dat Volkswagen Pon Financial Services B.V. onderdeel is van de leverancier van voertuigen in de LAPV en ziet op de volgende punten:

- Volkswagen Pon Financial Services B.V. zou een voordeel hebben omdat de organisatie, in tegenstelling tot de andere inschrijvers, de RO-garantie uit de LAPV kende. Kennis van het RO-cijfer uit de LAPV is volgens verzoeker van belang voor het maken van de voorcalculatie;
- Volkswagen Pon Financial Services B.V. zou een voordeel hebben omdat ze lager kan inschrijven doordat het door de wijze van toezicht op reparatie en onderhoud van LAPV-voertuigen kosten kan besparen bij Pon's Automobielhandel B.V..

Op 15 november 2011 doet de voorzieningenrechter uitspraak.⁹⁰ De vordering wordt afgewezen. Voor wat betreft het eerste punt is de rechter van mening dat kennis van de RO-garantie uit de LAPV niet van belang is voor de offerte die voor het wagenparkbeheer gevraagd is. De RO-garantie is pas van belang als na gunning een voorcalculatie moet worden gemaakt. Een wagenparkbeheerder moet na gunning namelijk een gespecificeerde voorcalculatie voor de kosten van beheer van een voertuig opstellen op basis van door het politiekorps verstrekte commerciële informatie voor een aangegeven voertuig. In de voorcalculatie zijn zaken opgenomen als de jaarkilometrage, de looptijd van de overeenkomst, de ROB-kosten,

houderschapsbelasting, de brandstofkosten (per maand en per kilometer), premie schadeverzekering, tankpaskosten en de beheervergoeding. De voorcalculatie moet door de beheerder kostendekkend worden ingeschat. Aan het einde van de afgesproken looptijd van een voertuigbeheercontract worden de kosten tussen het politiekorps en de wagenparkbeheerder verrekend. Vallen de werkelijke kosten lager uit dan de voorcalculatie dan komt het kostenvoordeel ten goede aan het politiekorps. Vallen de werkelijke kosten hoger uit dan de voorcalculatie dan is de rekening voor de wagenparkbeheerder.⁹¹ Het risico voor de wagenparkbeheerder is echter beperkt. Voor de berekening van de RO-kosten van voertuigen uit de LAPV kan de wagenparkbeheerder rekening houden met de dakrandgarantie die voor RO-kosten is afgegeven door de leverancier van de LAPV. De kosten voor onderhoud van LAPV-voertuigen zullen immers nooit hoger zijn dan de afgegeven garantie. Voor voertuigen uit de VDD is in de VDD geen dakrandgarantie afgegeven. De wagenparkbeheerder loopt voor wat betreft de RO-kosten dus alleen een risico bij VDD-voertuigen. Maar ook dan is dit risico echter beperkt doordat hercalculatie mogelijk is. De wagenparkbeheerder kan de opdrachtgever immers vragen in te stemmen met hercalculatie en de opdrachtgever mag zijn instemming niet op onredelijke gronden onthouden.⁹²

Voor wat betreft het tweede bezwaar dat in het kort geding naar voren kwam, oordeelde de rechter het niet eens te zijn met het standpunt van de klagende partij. De rechter gaf daarbij aan dat Pon's Automobielhandel B.V. maar een deel van de voertuigen levert die door Volkswagen Pon Financial Services B.V. zullen worden beheerd. Tevens vond de rechter dat niet bewezen was dat Volkswagen Pon Financial Services B.V. er belang bij heeft om minder scherp toezicht te houden. Het is aannemelijk dat Volkswagen Pon Financial Services B.V. er belang bij heeft de taken goed uit te voeren zodat ze voor een eventuele verlenging van de opdracht in aanmerking komt. Bovendien wordt gesteld dat reparatie en onderhoud in de meeste gevallen niet wordt uitgevoerd door de leverancier van de LAPV, maar door zelfstandige dealers die niet onder "Pon" of andere tot het Volkswagenconcern behorende vennootschappen vallen.⁹³ De zelfstandige dealer die reparatie en onderhoud verzorgt, zal zelf gebaat zijn bij hogere RO-kosten omdat dat meer omzet oplevert. De wagenparkbeheerder moet hierop toezien. De rechter benadrukt dat de Volkswagen Pon Financial Services B.V. er juist belang bij kan hebben om het wagenparkbeheer te verzorgen, omdat op deze wijze toezicht kan worden gehouden op de RO-kosten die door de zelfstandige dealers worden berekend.⁹⁴ Komt dit bedrag immers boven de in de LAPV afgegeven RO-garantie dan draait de leverancier van de LAPV voor de meerkosten op.

7.6 Beschouwing

De commissie heeft niet kunnen vaststellen dat de afbakening tussen de aanbestedingen LAPV en WPB binnen de politie een specifiek punt van overweging of coördinatie is geweest. Het gaat dan om de vraag in welk contract de RO-garantie moet worden opgenomen (in principe is dit in beide contracten mogelijk). De commissie wijst in dit verband op de vrijwel gelijktijdig afgesloten contracten voor de voertuigen van de Rijksoverheid waarin de RO-garantie aan de wagenparkbeheerder is gevraagd.⁹⁵ Door de politie is de RO-garantie in het voertuigcontract (vanuit de LAPV) opgenomen. De prikkel om de RO-kosten beperkt te houden, ligt in de LAPV dus bij de voertuigleverancier.

Het is voor de voertuigleverancier van belang dat de werkelijke RO-kosten onder de in de LAPV afgegeven RO-garantie blijven, omdat hij ze zelf anders moet betalen. De commissie wijst er echter op dat er voor de LAPV-leverancier weinig prikkels zijn om de werkelijke RO-kosten onder de in de LAPV afgegeven RO-garantie te laten uitkomen. Immers, alles wat onder de RO-garantie wordt bespaard, vloeit voor 100% terug naar de politie. Een alternatief zou een constructie kunnen zijn geweest waarbij, als de werkelijke onderhoudskosten onder de RO-garantie blijven, het verschil ertussen door de politie en de LAPV-leverancier gedeeld wordt.

Als ook de wagenparkbeheerder mee zou delen in de besparingen ten opzichte van de afgegeven garanties dan krijgt ook deze een prikkel om de RO-kosten onder de RO-garantie in de LAPV te houden.

Met betrekking tot oude voertuigen (die niet uit de LAPV of VDD komen) geldt dat in het wagenparkbeheercontract geen specifieke prikkel is voorzien om de RO-kosten laag te houden, afgezien van een mogelijke wens van een wagenparkbeheerder om in aanmerking te komen voor contractverlenging. De commissie beveelt aan om in toekomstige aanbestedingen hier een extra prikkel in te bouwen. Te denken valt aan een constructie waarbij de RO-kosten onderdeel uitmaken van het gunningscriterium voor het wagenparkbeheer.

Voor een beschouwing van de doelmatigheid van de aanbesteding is naar de mening van de commissie verder het feit van belang dat de kosten van de brandstof niet meetelden als onderdeel van het gunningscriterium voor het WPB. De VtsPN heeft hiertoe besloten omdat een inschrijver daarvoor afspraken moet maken met brandstofleveranciers.⁹⁶ De politie wil een landelijk dekkend netwerk waar men kan tanken. Dat betekent dat de inschrijver dus afspraken moet maken met meerdere brandstofleveranciers. Om daarbij goede afspraken te kunnen maken, is het voor de inschrijver op de LEA WBP van belang kennis te hebben van de hoeveelheid brandstof die per leverancier ongeveer wordt afgenomen. Die informatie is bij de politie echter niet voorhanden. Het geven van een korting op de brandstof brengt derhalve een financieel risico met zich mee voor inschrijvers en de VtsPN vond het derhalve niet redelijk de korting op brandstof te laten meetellen voor de gunning.

Dat de brandstof geen onderdeel was van het gunningscriterium wekte kennelijk ook bij de inschrijvers verbazing. Op basis van verkregen mailwisselingen tussen inschrijvers en de VtsPN blijkt dat het voor (sommige) inschrijvers niet duidelijk was dat de gegeven korting op de brandstof niet meetelde voor de totaalprijs op basis waarvan gegund is. De commissie is van mening dat ondanks dat het uit het prijzenblad voldoende duidelijk is dat de brandstof niet meetelde voor de totaalprijs, de VtsPN de potentiële inschrijvers meer adequaat had kunnen informeren dat de brandstofkorting niet zou meetellen in de totaalprijs. De commissie vraagt zich in dit kader overigens af of de politie geen betere prijs had kunnen verkrijgen als de kosten van brandstof wél waren meegenomen als gunningscriterium, dan wel in een apart perceel was ondergebracht. Het gaat immers om substantiële bedragen, die zelfs de uitslag van een aanbesteding WPB zouden hebben kunnen beïnvloeden. Gelet op het verbruik van ongeveer 19 miljoen liter brandstof per jaar, verwacht de commissie dat de politie een korting zou kunnen verkrijgen op zowel de kosten van de tankpas als de kosten voor de brandstof, wanneer zij zou kiezen voor een of een beperkt aantal merkgebonden kortingspassen in plaats van voor een universele tankpas.⁹⁷ De commissie wijst erop dat een korting van € 0,05 per liter een besparing van circa € 1 miljoen per jaar genereert. De commissie beveelt aan om bij een volgende aanbesteding van het wagenparkbeheer ook een korting op brandstof te hanteren als gunningscriterium.

De commissie benadrukt dat ze van mening is dat de politie door gunning van het wagenparkbeheer aan één partij, niet op langere termijn ook in een hoge mate afhankelijk wordt van deze partij. Er zijn immers meerdere grote bedrijven waarvan het wagenpark in beheer is van andere partijen dan Volkswagen Pon Financial Services B.V..

De commissie kan zich voorstellen dat de banden tussen de gecontracteerde LAPV-leverancier (Pon's Automobielenhandel B.V.) en voorlopig gegunde partij bij het WPB in combinatie met de keuze om de RO-garantie niet door de wagenparkbeheerder, maar door de voertuigleverancier te laten afgeven, tot reacties heeft geleid bij concurrenten, in de media en bij het publiek.

7.7 Conclusies en aanbevelingen

De commissie wijst erop dat er voor de LAPV-leverancier weinig prikkels zijn om de werkelijke RO-kosten onder de in de LAPV afgegeven RO-garantie te laten uitkomen. De commissie beveelt aan om bij een volgende aanbesteding een constructie te bedenken waarbij, als de werkelijke onderhoudskosten onder de RO-garantie blijven, het verschil door de politie en de wagenparkbeheerder gedeeld wordt. Hierdoor ontstaat er voor de wagenparkbeheerder een extra prikkel om de RO-kosten onder de RO-garantie in de LAPV te houden.

Voor oude voertuigen (die niet uit de LAPV of VDD komen) vindt de commissie eveneens dat de bovenbeschreven regeling een prikkel zou kunnen zijn om de RO-kosten laag te houden.

De commissie begrijpt een aantal argumenten om de kosten van de brandstof niet te laten meetellen in het gunningscriterium. De mogelijke besparing op het volume van de politie is echter zodanig dat het loont rekening te houden met de kosten van brandstof bij het wagenparkbeheer (bij een korting van € 0,05 leidt dit tot € 1 miljoen per jaar). De commissie adviseert daarom daartoe bruikbare informatie over brandstofafname te verzamelen.

Tenslotte merkt de commissie op dat zij, mede gelet op de uitspraak van de voorzieningenrechter, geen reden ziet de rechtmatigheid van deze aanbestedingsprocedure in twijfel te trekken.

Hoofdstuk 8 Het project Pilot Mobiel Werken Gelderland-Midden

8.1 Inleiding

In politieregio Gelderland-Midden zijn tussen januari 2009 en november 2011 werkzaamheden uitgevoerd in het kader van het project "Gelderland-Midden Pilot Mobiel Werken" (Pilot Mobiel Werken GLM).

De resultaten van deze pilot leverden input voor van het opstellen van de ontwikkelparagraaf in de aanbestedingsdocumenten voor het project LAPV.

Tijdens de interviews met vertegenwoordigers van op- en inbouwbedrijven en leveranciers van voertuigen zijn veel vragen gesteld en kritische kanttekeningen gemaakt met betrekking tot de pilot. Deze vragen en kanttekeningen hebben de commissie ertoe gebracht er een zelfstandig hoofdstuk aan te wijden.

In paragraaf 8.2 zal eerst worden opgenomen welke vragen tijdens de interviews zijn gesteld en welke kanttekeningen zijn gemaakt. Vervolgens zal in paragraaf 8.3 worden stilgestaan bij de achtergronden voor het opzetten van de Pilot Mobiel Werken GLM. In paragraaf 8.4 wordt de kort ingegaan op de programmaorganisatie, waarna in paragraaf 8.5 een overzicht wordt gegeven van activiteiten en mijlpalen met betrekking tot de pilot. In paragraaf 8.6 wordt in een beschouwing nader ingegaan op de uitvoering van de pilot. Daarbij wordt zoveel mogelijk antwoord gegeven op de vragen van de vertegenwoordigers van op- en inbouwbedrijven en leveranciers van voertuigen alsook ingegaan de door hen geplaatste kanttekeningen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met paragraaf 8.7 waarin de conclusies van de commissie zijn neergelegd.

8.2 Vragen en kanttekeningen van op- en inbouwbedrijven en leveranciers van voertuigen

Tijdens de interviews, die door de commissie met de op- en inbouwbedrijven en leveranciers van voertuigen zijn gehouden, werden de volgende aspecten aan de orde gesteld:

- er is enerzijds gesteld dat de pilot niets te maken had met de LAPV, maar anderzijds is vernomen dat de resultaten van de pilot zijn gebruikt voor het opstellen van de ontwikkelparagraaf in de aanbestedingsdocumenten;
- waarom is vanaf het begin van de pilot gekozen voor een samenwerkingsverband met Pon's Automobielhandel B.V./HONAC? De vraag wordt gesteld vanuit de wetenschap, gelet op de resultaten bij de EAPV in 2006, dat Pon's Automobielhandel B.V. als één van de potentiële leveranciers voor de LAPV kon worden beschouwd. Heeft de hiervoor bedoelde keuze voor Pon's Automobielhandel B.V./HONAC niet geleid tot een situatie, waarin Pon's Automobielhandel B.V. in het kader van de aanbesteding LAPV een "bevoorrechte" partij werd (bijvoorbeeld bij het opstellen van het essay met betrekking tot de ontwikkelfase)?;
- waarom is bij de pilot gekozen voor het gebruik van apparatuur en software van ELSAG (Automatische Nummerplaat herkenningssystemen en systemen voor videoregistratie en videostreaming) en Divitech (systemen voor navigatie en telemetrie), terwijl ook overeenkomstige apparatuur van een ander merk had kunnen worden toegeleverd via bijvoorbeeld de op- en inbouwbedrijven?;
- binnen Politie Gelderland-Midden is de testfase uitgevoerd met zes voertuigen voorzien van eerder genoemde apparatuur en software van Divitech en ELSAG. Betekent dit bij een succesvolle afsluiting van de pilot, dat deze apparatuur als standaard zal worden ingevoerd?;
- hoe vindt de verwerving plaats van randapparatuur waarvan de behoefte in de ontwikkelfase is vastgesteld (via Europese Aanbesteding of via Pon's Automobielhandel B.V./HONAC)?;
- kan een eventuele Europese aanbesteding nog wel "eerlijk" plaatsvinden, gelet op het feit dat tijdens de pilot alleen gebruik is gemaakt van apparatuur en software van Divitech en ELSAG?

In paragraaf 8.6 zal nader op deze vragen en kanttekeningen worden ingegaan.

8.3 Achtergronden voor het opzetten van de Pilot Mobiel Werken GLM

In 2008 heeft binnen de Politie Gelderland-Midden een oriëntatie plaatsgevonden op mogelijkheden om de betrouwbaarheid van het werkproces "Noodhulp" te verbeteren, daarbij de veiligheid van agenten te vergroten en een nog professionelere aansturing vanuit de meldkamer mogelijk te maken.⁹⁸ Als voortvloeisel van de oriëntatie is de Pilot Mobiel werken GLM⁹⁹ opgestart.

De proef startte in een context waar op het gebied van innovatie tussen de verschillende politiekorpsen sprake was van een hoge mate van diversiteit. Vanaf 2005 werd weliswaar gesproken over de het "Concern landelijke politie", maar in de praktijk is kenmerkend voor de periode van 2006 tot en met 2010 dat er nog nauwelijks sprake was van bovenregionale of landelijke afstemming en samenwerking.¹⁰⁰

De politie geeft aan¹⁰¹ dat haar behoefte om te worden voorzien van innovaties en functionele kennis daarnaast in deze periode vanuit de leveranciers en toeleveranciers eveneens niet of nauwelijks werd ingevuld. Het dashboard van een politievoertuig werd steeds meer een verzamelplek van verschillende (enkelvoudige) producten van diverse leveranciers, die niet of nauwelijks in samenhang met elkaar (integraal) werken en aangestuurd moeten worden met afwijkende en leveranciersspecifieke bedieningsinterfaces.¹⁰² Vanuit de Nederlandse politie bestond op landelijk niveau een roep om standaardisatie,¹⁰³ mede ingegeven vanuit de ervaringen bij de uitnutting van de EAPV-contracten. De gedachte daarbij was dat standaardisatie mogelijkheden zou bieden voor complexiteitsreductie en kostenverlaging.

De hiervoor beschreven wens tot standaardisatie bleek ook binnen de Nederland omringende landen te bestaan. Tijdens een aantal werkbezoeken van de politie aan Italië bleek echter dat de situatie in dat land hierop een uitzondering vormde. Deze situatie in Italië kan als volgt worden geschetst¹⁰⁴:

- de Italiaanse politiekorpsen Carabinieri en de Polizia di Stato hadden zich verenigd om via een Europese aanbesteding te komen tot een integrale dienstafname van hun leveranciers van voertuigen, componenten en service op het gebied van informatievoorziening in de politievoertuigen;
- de verantwoordelijkheid voor het werkend maken en werkend houden van zowel de hardware componenten, de verbinding en de gebruikte software was door hen belegd bij één aanspreekpunt;
- de samenwerking van de politiekorpsen en het geconcentreerde aanspreekpunt vanuit de markt, resulteerde in een functionele integratie binnen de gebruikersinterface (bedieningsscherm);
- door middel van een concurrentiegerichte dialoog is in Italië ervaring opgedaan met een Europese aanbesteding, gericht op landelijke standaardisatie, oplevering 'af-fabriek' en systeemintegratie.

De politie heeft gekozen de resultaten van deze pilot te gebruiken voor het ontwikkeltraject van de LAPV. Hieraan lag de relatie ten grondslag tussen de inhoud van het uit te voeren Pilot Mobiel Werken GLM enerzijds en de inhoud van het binnen de LAPV opgenomen ontwikkeltraject anderzijds. Daarnaast speelde het feit mee dat de voorzitter van de stuurgroep LAPV de functie van directeur bedrijfsvoering vervulde bij Politie Gelderland-Midden en in die hoedanigheid voorzitter van de stuurgroep van de Pilot Mobiel Werken GLM was.

De uitwerking van de projectopdracht is begin 2009 bij Politie Gelderland-Midden gestart. De definitieve projectopdracht is in mei van dat jaar goedgekeurd door de portefeuillehouder ICT van de Board Ondersteuning alsmede door de Directeur VtsPN. Met hun goedkeuring onderschreven ze de geschiktheid van de Pilot Mobiel Werken GLM om te dienen als landelijke proef in het kader van de LAPV. Het op deze projectopdracht gebaseerde projectplan is op 10 juli 2009 vastgesteld.¹⁰⁵

Het projectplan behelst eerst het inbouwen van verschillende functionaliteiten in een voertuig. Het ging daarbij onder meer om apparatuur voor communicatie door middel van spraak (mobilofoon, C2000), apparatuur voor positiebepaling ten behoeve van de meldkamer, apparatuur voor het scannen en signaleren van Kentekens (ANPR) en apparatuur voor het bevragen van politieregisters. Bij de inbouw is nadrukkelijk gesteld dat integratie van de technologieën en systemen voor de functionaliteiten wordt beschouwd als sleutel tot succes.¹⁰⁶

Vervolgens is vanuit vier perspectieven informatie verzameld ten aanzien van de geïntegreerde functionaliteiten:¹⁰⁷

- het perspectief van inbouw van de functionaliteiten (plaatsing en aansluiting);
- het perspectief van het presenteren van informatie over de functionaliteiten aan de gebruikers via een gebruikersscherm;
- het perspectief van informatie en veiligheid bij het daadwerkelijk gebruik van de functionaliteiten;
- het perspectief van onderhoud en beheer van de functionaliteiten.

Gelet op het feit dat het bij de Pilot Mobiel Werken GLM ging om een praktijkproef is binnen de pilot (pragmatisch) gekozen voor:¹⁰⁸

- het gebruiken van nieuwe voertuigen uit de EAPV, die binnen Politie Gelderland-Midden reeds werden geleverd door Pon's Automobielhandel B.V.;
- het gebruiken van hetzelfde EAPV-contract om op- en inbouwvoorzieningen te laten verzorgen door Pon's Automobielhandel B.V. (HONAC);
- het gebruiken van apparatuur en software van Divitech en ELSAG teneinde ook maximaal te kunnen profiteren van de Italiaanse voorbeelden.

Politie Gelderland-Midden en de VtsPN sluiten op 22 oktober 2009 voorts een "co-creatie overeenkomst" af waarin onder meer wordt vermeld:¹⁰⁹

De praktijkproef zal bevindingen opleveren over de geïntegreerdheid van de systemen, de gebruikerservaringen en de ICT ervaringen. Naast politiekorpsbelang op het gebied van werkbaarheid en gebruikerservaringen, is er een VtsPN belang in de vorm van realiseerbaarheid, inpasbaarheid en koppeling met de innovatieroadmap ten aanzien van voertuigen. Daarnaast wordt de input gebruikt voor de Landelijke Aanbesteding Politievoertuigen 2010.

De praktijkproef wordt bestuurd door een hiervoor ingestelde en geaccepteerde stuurgroep waarin van beide partijen gemandateerde vertegenwoordigers zitting hebben.

De Pilot Mobiel Werken GLM een begroting kende van € 500.000,-.¹¹⁰ Tot en met de decharge van de pilot in november 2011 zijn in totaal € 363.000,- aan kosten gemaakt. Hiervan werd € 70.000,- gedekt door een subsidie van het ministerie van BZK.¹¹¹

8.4 Programmaorganisatie

Voor de sturing en beheersing van de Pilot Mobiel Werken GLM is een stuurgroep opgericht onder leiding van de directeur bedrijfsvoering van Politie Gelderland Midden. Deze stuurgroep is gedurende de pilot gemiddeld één keer per twee maanden bijeen geweest en had tot taak de afstemming te verzorgen, de projectvoortgang te monitoren en te sturen op de afgesproken doelstellingen. In de stuurgroep participeerden naast de voorzitter vier medewerkers van Politie Gelderland-Midden, één vertegenwoordiger van de VtsPN en een vertegenwoordiger van Pon's Automobielhandel B.V..¹¹²

Onder de stuurgroep functioneerde een projectgroep die onder leiding van een projectmanager belast was met de voorbereiding van de besluitvorming. De projectgroep kwam vanaf juli 2009 tot en met juli 2010 tweewekelijks bijeen (vanaf juli 2011 maandelijks) en bestond uit twaalf leden van Politie Gelderland-Midden, negen leden van de VtsPN, acht leden van Pon's Automobielhandel B.V. (inclusief vertegenwoordigers van dochterbedrijf HONAC van Pon's Automobielhandel B.V) en een standing invitation voor een lid van Divitech en een lid van ELSAG.¹¹³

8.5 Activiteiten en mijlpalen

Op 28 mei 2009 vond een bijeenkomst plaats waaraan Politie Gelderland-Midden, Pon's Automobielhandel B.V./HONAC, Divitech en ELSAG deelnamen. In deze bijeenkomst werd gesproken over de opzet van de Pilot Mobiel werken GLM. Bij die gelegenheid is ook een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen Pon's Automobielhandel B.V./HONAC, Divitech en ELSAG.¹¹⁴

In mei 2009 zijn zeven Divitech-systemen aangeschaft ten behoeve van het ontwikkelen van één prototype en zes beproevingsvoertuigen die gebruikt worden binnen de Pilot Mobiel werken GLM. In het kader van deze verwerving is ook gesproken om ten behoeve van de meldkamer(s) gebruik te maken van Divitech-software. Dit zou dan geschieden in de vorm van licenties in de range van één tot vijftig stuks. Uiteindelijk is besloten geen gebruik te maken van Divitech-meldkamersoftware en is deze ook niet afgenomen.¹¹⁵

Van 7 tot en met 11 juni 2009 heeft een delegatie van Politie Gelderland-Midden een werkbezoek afgelegd aan de firma's Divitech en ELSAG.¹¹⁶ De resultaten van dit werkbezoek vormden de basis voor het definiëren en creëren van een eerste prototype voertuig dat geschikt zou zijn voor mobiel werken. Dit eerste prototype wordt vervolgens verder uitgewerkt en op basis van de geaccordeerde specificaties (november 2009) wordt het definitieve prototype opgeleverd in januari 2010.¹¹⁷

In november 2009 stelt Politie Gelderland-Midden een het document "Inbouw concept"¹¹⁸ vast. Het betreft een visiedocument waarin benodigdheden voor het concept mobiel werken zijn vertaald naar vijf bouwelementen.

In de periode februari - juni 2010 is het prototype voertuig technisch en functioneel getest en zijn mankementen hieraan verholpen. Aansluitend worden twee voertuigen conform het prototype opgebouwd.¹¹⁹

Daarna volgt een periode van cyclisch testen en aanpassen in de politiepraktijk. Door de hoeveelheid bevindingen en issues en door de doorlooptijd van het oplossen ervan, wordt in september 2010 de uiteindelijke scope vastgesteld op zes voertuigen (plus één prototype). Op basis van dit besluit en de twee reeds bestaande testvoertuigen worden vier nieuwe voertuigen wel voorzien van niet-actieve componenten (kabelboom, bevestigingsmateriaal en kast) maar nog niet van een Divitech-systeem. Dit laatste was voornamelijk ingegeven door problemen met de navigatie. Pas in de zomer van 2011 konden de Divitech-systemen alsnog in de resterende voertuigen worden geplaatst.¹²⁰

Op 7 juli 2010 meldt de Nota van Inlichtingen van de LAPV een vraag¹²¹ over de door de Pilot Mobiel Werken GLM geleverde input aan aanbestedingsstukken van de LAPV. De vragensteller vraagt daarbij het programma van eisen op behorend bij de voertuigen die bij de Pilot Mobiel Werken GLM worden gebruikt. De politie meldt hierop:

"Het Politievoertuig, zoals ontwikkeld door Politie Gelderland-Midden, staat los van de Landelijke aanbesteding Politie Voertuigen (LAPV). Het ontwikkeltraject welke na gunning wordt ingegaan met gecontracteerde partners moet leiden tot een Politievoertuig ten behoeve van de functionaliteiten Noodhulp en Handhaving voor de totale Nederlandse Politie. De beschrijvingen in onderhavige Programma's van Eisen en Ontwikkelparagraaf zijn daarbij leidend."

Op 14 september 2011 is de Pilot Mobiel Werken GLM opgegaan in een landelijke proef. De stuurgroep en projectleden worden formeel gedechargeerd en de resultaten worden overgedragen aan de plaatsvervangend korpschef van Politie Gelderland-Midden, die het politiekorps vertegenwoordigt in de sponsorboard van de landelijke proef "Voertuiggebonden werkplek".¹²²

Bij oplevering van het project beschikte Politie Gelderland-Midden over in totaal zeven (zes plus één) voertuigen voorzien van een Divitech-systeem.¹²³

Na de inventarisatie van lopende innovaties in de politiekorpsen, heeft de landelijke CIO van de politie in overleg met de Regiegroep Innovatie in mei 2011 besloten tot het opschalen van de Pilot Mobiel Werken GLM naar een, in de LAPV-aanbestedingsdocumenten beschreven, proeftuin op landelijk niveau. De landelijke proef bevindt zich nog in een voorbereidende fase en zal vier politieregio's¹²⁴ bestrijken. De proef zal plaatsvinden met in totaal twintig Noodhulpvoertuigen.¹²⁵

Na afronding van de landelijke proef zal door de VtsPN een business case worden opgesteld. Na besluitvorming over deze business case zal de verwerving worden opgepakt. Dit zal gebeuren op basis van een definitief bestek of definitieve vraag aan de markt conform de reguliere regelgeving voor Europese Aanbestedingen.¹²⁶

Uit de tot op heden reeds verkregen resultaten van de Pilot Mobiel Werken GLM, alsmede uit een inventarisatie van regionale beproevingen van andere politiekorpsen is gebleken dat de organisatie-inrichting van de politiekorpsen voor een brede ingebruikname van nieuwe functionaliteiten zoals ANPR en cameraconcepten nog niet geschikt is. De werkprocessen, procedures en werkinstructies zijn niet beschreven en het beheer hiervoor is nog niet ingericht. Ook de technische infrastructuur van de politie is niet toereikend. Voor deze functionaliteiten zal dan ook voorhands geen landelijke aanbestedingsprocedure worden gestart.¹²⁷

8.6 Beschouwing

De commissie stelt vast dat het bij het uitvoeren van de Pilot Mobiel Werken GLM de bedoeling is geweest input te leveren voor de ontwikkeltraject dat genoemd is in de aanbestedingsstukken van de LAPV. De commissie constateert ook dat de Pilot Mobiel Werken GLM weliswaar "los" van de LAPV is opgezet, maar beschouwt de uiteindelijke koppeling noch vanuit een doelmatigheidsperspectief noch vanuit een rechtmatigheidsperspectief als bezwaarlijk.

De commissie merkt in dit kader op dat de mededeling van de politie in de nota van de Nota van Inlichtingen van 7 juli 2010, dat het politievoertuig dat is ontwikkeld binnen de Pilot Mobiel Werken GLM losstaat van de LAPV, daarom als onjuist moet worden gekwalificeerd. De commissie kwalificeert de vervolgededeling dat na gunning een ontwikkeltraject wordt ingegaan met gecontracteerde partners dat moet leiden tot een landelijk politievoertuig voor Noodhulp en Handhaving, wel weer als juist.

De commissie is van oordeel dat op het moment van publicatie van de aanbestedingsstukken van de LAPV alle beschikbare, relevante informatie over de pilot aan potentiële leveranciers is verstrekt. De Pilot Mobiel Werken GLM liep op het moment dat de aanbestedingsstukken van de LAPV werden gepubliceerd (19 mei 2010) al enige tijd, doch was nog verre van afgerond. Vanuit de pilot was:

- een visiedocument beschikbaar "Inbouw concept";
- één voertuig (prototype) met ingebouwde functionaliteiten gemaakt;
- een aantal technische en functionele testresultaten beschikbaar met betrekking tot het voertuig.

De commissie constateert dat het document "Inbouw concept" heeft gediend als input voor de LAPV. In het document wordt gedachtegoed over mobiel werken vertaald naar bouwelementen. De projectgroep LAPV heeft deze bouwelementen verwoord in het bestek dat onderdeel uitmaakt van de aanbestedingsdocumenten. Op deze wijze hebben alle potentiële leveranciers voor de LAPV direct en volledig inzicht gekregen in een deelresultaat van de pilot.

In interviews is aangegeven dat de ervaringen met het opzetten en inrichten van de pilot en de eerste testresultaten inzichten hebben gegeven, die hebben geleid tot de keuzes voor de leveringsomvang (landelijke vervolgpilot over vier regio's) en fasering als verwoord in het bestek.

De commissie oordeelt voorts dat de politie gedurende de LAPV-aanbestedingsfase richting marktpartijen te weinig duidelijkheid is verstrekt over de aard, inhoud en de opzet van de Pilot Mobiel Werken GLM. Gedurende haar onderzoek stuitte de commissie in dit kader op veel misverstanden. De commissie wijst erop dat de pilot een praktijkproef betreft, zoals ook uit de “co-creatie overeenkomst” van 22 oktober 2009 blijkt. De commissie benadrukt dat de pilot er dus niet op gericht was om een definitieve leveranciers- of platformselectie uit te voeren voor de Nederlandse politie. En verder, zoals in het bij de genoemde overeenkomst gevoegde innovatiemodel wordt opgemerkt:

“Vaak is een goed functioneel ontwerp pas mogelijk als de gebruikers eerst een beeld (letterlijk) hebben gekregen hoe het nieuwe product zou kunnen werken. Een lang functioneel ontwerptraject, met als uitkomst een definitief bestek dat vervolgens gedurende een eveneens vaak lange tijd gebouwd wordt, leidt bijna altijd tot kostenoverschrijding, uitloop en teleurstelling.”

De commissie wijst er in dit kader op dat het voor marktpartijen extra verwarrend kan zijn geweest dat er gedurende de looptijd van de proef Gelderland-Midden diverse andere politiekorpsen regionaal initiatieven rond mobiel werken hebben ontplooid, die (vanwege de aard en inhoud ervan) geen input hebben geleverd voor de LAPV.

De commissie constateert voorts dat richting marktpartijen onduidelijkheid is gecreëerd over de vraag welke partij de opdracht krijgt om werkzaamheden te verrichten met betrekking tot de op- en inbouw binnen Pilot Mobiel Werken GLM. De commissie stelt vast dat in de periode 2009-2010 twee contracten van kracht zijn voor op- en inbouw van voertuigen in Gelderland-Midden. De praktijk laat ook zien dat in deze periode voertuigen onder beide contracten zijn op- en ingebouwd.

De commissie stelt vast dat bij de Pilot Mobiel Werken GLM is gekozen de EAPV-raamovereenkomst te gebruiken, zowel voor de aanschaf als voor de op- en inbouw van voertuigen.¹²⁸ Op zich kan de commissie deze handelwijze volgen en tekent aan dat de hieruit voortvloeiende keuze voor Pon's Automobielhandel B.V. (HONAC) te beargumenteren is vanuit de mogelijkheden die de EAPV-raamovereenkomst bood. De commissie wijst er echter ook op dat Politie Gelderland-Midden voor de periode 1 januari 2006 en 1 januari 2009 een mantelovereenkomst had afgesloten met een concurrent van Pon's Automobielhandel B.V./HONAC voor het op exclusieve basis verrichten van werkzaamheden voor op- en inbouw van politievoertuigen. Aan deze concurrent is door Politie Gelderland-Midden per brief van 26 augustus 2008 aangegeven dat het de intentie van het politiekorps is om de opbouw van dienstvoertuigen Europees aan te besteden en dat ze totdat er een nieuwe overeenkomst is, gebruik wil blijven maken van de huidige voorwaarden. Vervolgens zijn de op- en inbouwactiviteiten op deze grondslag doorgegaan. Daarmee mocht de concurrent van Pon's Automobielhandel B.V./HONAC ervan uitgaan dat zij op- en inbouw, zeker waar het andere voertuigen dan de testvoertuigen betreft, mocht verzorgen voor de periode totdat het LAPV-contract van kracht zou worden. De commissie is van mening dat een tijdige en transparante communicatie richting de betreffende partij voor de hand zou hebben gelegen. Bovendien wijst de commissie erop dat de politie Gelderland-Midden met het laten verzorgen van op- en inbouw door Pon's Automobielhandel B.V./HONAC, zeker voor de niet-testvoertuigen, het risico liep dat de concurrent van Pon's Automobielhandel B.V./HONAC het politiekorps zou aanspreken op nakoming van het contract.

In het bovenstaande merkte de commissie reeds op dat met het neerleggen van de tussenresultaten van de Pilot Mobiel Werken GLM in de ontwikkelparagraaf van de aanbestedingsdocumenten van de LAPV er voor alle potentiële leveranciers een “level playing field” gecreëerd was. De commissie maakt tegelijkertijd de kanttekening dat het aannemelijk lijkt dat met het verstrekken van de opdracht aan Pon's Automobielhandel B.V. om werkzaamheden in het kader van de Pilot Mobiel Werken GLM uit te voeren, deze organisatie enig voordeel van deze praktische samenwerking heeft ondervonden bijvoorbeeld bij het opstellen van het in de LAPV-aanbesteding vereiste essay. De commissie merkt eveneens op dat deze situatie bij de keuze voor welk ander merk voertuig voor deze pilot, evenzeer van toepassing zou zijn geweest. De commissie heeft geen aanwijzing om te concluderen dat het verkregen voordeel zo zwaarwegend was dat er sprake was van marktverstoring (en onrechtmatigheid).

De commissie stelt vast dat de politie bij de selectie van de te beproeven (rand)apparatuur heeft gekozen apparatuur en software van Divitech en ELSAG te gebruiken teneinde maximaal te kunnen profiteren van de techniek die zich bij de Italiaanse politie had bewezen. In dit kader heeft er een discussie plaatsgevonden over de mogelijkheid om tegelijkertijd meerdere configuraties naast elkaar te beproeven. Dit werd destijds om organisatorische, financiële en beheersmatige redenen niet haalbaar geacht.¹²⁹ De politie heeft zich vervolgens geconcentreerd op het gericht beproeven van een concept dat zich had bewezen in de politiepraktijk (Divitech/ELSAG in de Italiaanse situatie). Op die manier kon de aandacht volledig worden gericht op de ontwikkeling van de gewenste functionaliteiten in plaats van op de werking van de techniek. De optie van Pon's Automobielandhandel B.V (HONAC) bood daarbij, gelet ook op de gesloten overeenkomst tussen Pon's Automobielandhandel B.V (HONAC) en Divitech en ELSAG, de mogelijkheid om de Italiaanse leveranciers te betrekken zonder directe concurrentie met eigen (Pon's Automobielandhandel B.V./HONAC) productspecifieke oplossingen.

De commissie kan deze redenering in beginsel billijken, maar vraagt zich af wat de consequenties van één en ander zullen zijn wanneer de uiteindelijk gewenste functionaliteiten door middel van een Europese aanbesteding in de markt moeten worden gezet, zeker nu in het kader van de landelijke beproeving het aantal met Divitech/ELSAG voorziene voertuigen tot circa twintig stuks zal toenemen. Deze aanbesteding zal immers door de markt met argusogen worden gevolgd en ten koste van alles zal moeten worden voorkomen dat zelfs maar de schijn van "bevoordeling" van Divitech/ELSAG kan worden aangevoerd.

Van één van de geïnterviewde personen werd vernomen dat hij over documenten beschikte waarin was opgenomen dat:

"Politie Gelderland-Midden en de VtsPN met de leverancier Pon's Automobielandhandel B.V. een basisinfrastructuur en een modulair concept voor mobiel werken hadden ontwikkeld en dat de daaruit voortvloeiende behoefte, conform een daarover uitgebracht juridisch advies niet meer behoefte te worden aanbesteed en rechtstreeks kon worden afgenomen bij Pon's Automobielandhandel B.V."

De commissie merkt ter zake op dat een dergelijk voorstel weliswaar in die vorm is besproken, maar dat, zoals ook al is aangegeven in paragraaf 8.5 uiteindelijk een ander besluit is genomen. Bovendien merkt de commissie op dat, na besluitvorming over een nog op te stellen business case, de verwerving van de behoefte op basis van een definitief bestek conform de reguliere regelgeving voor Europese aanbestedingen zal plaatsvinden.

8.7 Conclusie

De commissie krijgt niet de indruk dat er sprake is geweest van een overall plan op lange termijn waarmee de onderlinge samenhang van de diverse proeven en pilots is geregeld. Dit zou naar de mening van de commissie zinvol zijn, ook vanwege de achtergrond van de aanbestedingsrechtelijke aspecten.

Het gebruiken van resultaten, verkregen uit de gebruikersbeproeving in het kader van de Pilot Mobiel werken GLM, voor het formuleren van de ontwikkelparagraaf LAPV is naar de mening van de commissie verklaarbaar en logisch en ontmoet uit een oogpunt van doelmatigheid en rechtmatigheid ook geen bezwaren.

Hoewel de commissie heeft geconstateerd dat het document "Inbouw concept" heeft gediend als input voor de LAPV, is de commissie van mening dat de politie tijdens de aanbestedingsfase LAPV te weinig duidelijk is geweest met het verstrekken van informatie over de aard, inhoud en opzet van de Pilot Mobiel Werken GLM. Daardoor is bij (een aantal) potentiële leveranciers en op- en inbouwbedrijven onduidelijkheid ontstaan. Een heldere, pro-actieve communicatie had in dit kader veel problemen (alsmede het ontstaan van onduidelijkheid/wantrouwen bij diverse marktpartijen) kunnen voorkomen.

De commissie is van mening dat door de samenwerking bij de Pilot Mobiel Werken tussen Gelderland-Midden en Pon's Automobielhandel B.V. laatstgenoemde organisatie enig voordeel heeft ondervonden, bijvoorbeeld bij het in de aanbesteding LAPV vereiste essay. Gelet op:

- het feit dat de Pilot zich nog in een prematuur stadium bevond bij het opstellen van de ontwikkelparagraaf van de LAPV;
- het feit dat deze situatie bij de keuze voor welk ander merk auto dan ook, evenzeer van toepassing zou zijn geweest;

is dit verkregen voordeel naar de mening van de commissie niet van zodanig zwaarwegende aard, dat er sprake was van marktverstoring (en onrechtmatigheid).

Alhoewel in feite deel uitmakend van het vervolgtraject LAPV wijst de commissie er hier reeds op dat de landelijke beproeving met circa 20 politievoertuigen uitgerust met Divitech en ELSAG, qua keuze voor de genoemde merken te billijken valt, maar dat na de afronding van deze beproeving de Europese aanbesteding van apparatuur met Divitech en ELSAG-achtige functionaliteiten met veel zorg zal dienen plaats te vinden om ervoor te zorgen dat zelfs maar de schijn van bevoordeling van Divitech/ELSAG-leveranciers kan worden aangevoerd.

Hoofdstuk 9 Lessen voor de toekomst

9.1 Inleiding

De commissie acht het, gezien de ontwikkelingen naar een Nationale Politie, niet zinvol “lessen voor de toekomst” te formuleren voor zover deze betrekking hebben op de structuur, werkwijze en procedures van Politie Nederland in de constellatie van het moment van schrijven van dit rapport. Wel acht de commissie het, gelet op de uitkomsten van haar onderzoek, van belang een aantal aandachtspunten en aanbevelingen te formuleren die in beschouwing zouden moeten worden genomen bij de verdere ontwikkeling en vaststelling van de structuur van de Nationale Politie.

De commissie onderkent de navolgende aspecten:

- de positionering van de materieelverwervingsfunctie (behoeftestelling en aanbesteding) in de structuur van de Nationale Politie;
- professionalisering van de materieelverwervingsfunctie door onder meer de bundeling van krachten;
- het vaststellen en vastleggen van materieelverwervingsprocedures, die in de nieuwe omgeving kunnen functioneren;
- het vaststellen en vastleggen van procedures voor het functioneren van stuur- en projectgroepen belast met de realisatie van materieelverwervingsprojecten;
- communicatie rond (grote) materieelverwervingsprojecten.

In onderstaande punten zal op deze aspecten nader worden ingegaan.

9.2 Positionering

Bij grote materieelprojecten is vaak sprake van een grote financiële omvang en politieke sensitiviteit. Daarnaast kunnen ze vaak een grote impact hebben op de operationele dienstuitvoering. Vanuit dit perspectief benadrukt de commissie het belang dat de leiding van de Nationale Politie grote materieelprojecten adequaat kan aansturen. Het is daartoe naar de mening van de commissie noodzakelijk dat het met het beleid van de “business” belaste organisatie-element en de met de materieelverwerving (behoeftestelling en aanbesteding) belaste organisatie-onderdeel een nevensgeschikte plaats krijgen in de structuur van de Nationale Politie en op die manier ook op gelijkwaardige wijze toegang krijgen tot de top van de Nationale Politie.

Naar de commissie begrepen heeft, ligt het thans nog in het voornemen om de materieelverwervingsorganisatie onder te brengen in een te formuleren facilitaire organisatie. De commissie kan zich voorstellen dat deze keuze in het licht van het voorgaande (de nevensgeschiktheid) nogmaals in de beschouwing wordt betrokken bij de op te zetten structuur van de Nationale Politie.

9.3 Procedures en professionalisering

In de tot nu toe van kracht zijnde structuur van de Nederlandse politie kunnen grotere materieelprojecten in feite op een relatief laag niveau tot realisatie worden gebracht. Bovendien onttrekken de projecten zich door de onafhankelijkheid van de politiekorpsen, in feite aan het toezicht van het ministerie van Veiligheid en Justitie. In de nieuwe situatie van de Nationale Politie zal dit niet langer het geval zijn en zal moeten geopereerd in een “Haagse” omgeving. Daarbij zal ten aanzien van de grote projecten (meer dan € 100 miljoen) moeten worden vastgesteld of en zo ja op welke wijze, de informatievoorziening ten behoeve van het parlement gestalte moet krijgen. Dit betekent naar de mening van de commissie dat het noodzakelijk is te kunnen beschikken over gestandaardiseerde, vastgelegde en ministerieel goedgekeurde materieelverwervingsprocedures (behoeftestelling en aanbesteding). De commissie beveelt aan om bij

het opstellen van dergelijke procedures, de materieelverwervingsprocedures waarover het ministerie van Defensie reeds beschikt in de beschouwing te betrekken.

Voorts zal in de nieuwe situatie een zwaarder beroep worden gedaan op de kwaliteiten van het bij de materieelverwerving betrokken personeel, waarbij voor hen ook zal gelden dat het functioneren in een Haagse omgeving (en de daarbij behorende regelgeving) aanzienlijk zal verschillen met de situatie die nu binnen de regio's van toepassing is. Derhalve beveelt de commissie aan om bij de opzet/realisatie van een nieuwe materieelverwervingsorganisatie veel aandacht te besteden aan de verdere professionalisering van het bij de organisatie betrokken personeel. Ook de te hanteren methoden en technieken dienen op punten aangepast te worden, bijvoorbeeld om relatieve beoordelingen te vermijden.

De start van een (groot) project dient naar de mening van de commissie bij voorkeur te worden vastgelegd in een projectplan en dit plan dient binnen de top van de Nationale Politie inhoudelijk te worden besproken en worden vastgesteld. In een dergelijk projectplan dienen tenminste te worden opgenomen:

- de aard en kwantitatieve omvang van het project;
- de naar schatting benodigde financiële middelen;
- voorstellen voor te maken strategische keuzes op grond van een daartoe bij het projectplan gevoegde integrale (zo mogelijk kwantitatieve) analyse van alle factoren die op het betreffende project van invloed zijn;
- de voor de realisatie van het project benodigde besturingsorganisatie (stuurgroep, projectgroep etc.) waarbij met name in relatie met complexiteit van het project naar het aantal vrij te stellen fte's dient te worden gekeken;
- de fasering van het project en de per fase op te leveren producten;
- een tijdschema, waarin heldere (tussentijdse) rapportagemomenten zijn opgenomen;
- een per fase van toepassing zijnd communicatieplan.

Meer in het algemeen wijst de commissie op het belang gebruik te maken van de ervaringen die de politie heeft opgedaan bij de onderhavige aanbestedingsprocedures. Dit vraagt om gedegen evaluatie van de aanbestedingen, niet alleen separaat maar ook in samenhang met elkaar. In verband met toekomstige aanbestedingen vraagt de commissie binnen de evaluatie van de LAPV specifiek aandacht te besteden aan het effect van de gemaakte strategische keuzes op de marktwerking en het effect van een mogelijke versoepeling ervan.

9.4 Communicatie

Bij de LAPV zijn veel problemen ontstaan door een niet adequate communicatie van de politie zowel naar marktpartijen als naar de media. Op grond daarvan komt de commissie tot de volgende aanbevelingen:

- laat bij aanvang van een groot (materieel) project een communicatieplan opstellen en controleer de uitvoering daarvan bij de tussentijdse rapportage-momenten;
- wees met betrekking tot de informatievoorziening over een groot (materieel) project proactief en wacht niet tot er vragen over worden gesteld;
- gebruik de NvI in het aanbestedingstraject niet alleen om door korte ja/nee antwoorden kenbaar te maken dat maximaal aan het door opgestelde eisenpakket vastgehouden wordt. Gebruik de NvI ook om de marktpartijen duidelijk te maken wat bij de realisatie van het project precies bedoeld wordt. Door beide doeleinden na te streven ontstaat een sfeer van onderling vertrouwen en kunnen vele vervolgvragen voorkomen worden.

10 Samenvatting en conclusie

10.1 Achtergrond

De Commissie Schouten / Telgen heeft op verzoek van de minister van Veiligheid en Justitie onderzoek gedaan naar de aanbesteding van politievoertuigen (LAPV) en daarmee samenhangende aanbestedingen. Deze aanbestedingen vonden alle plaats in de periode 2008-2011.

De politie bestaat uit 25 zelfstandige regionale politiekorpsen en één landelijk politiekorps (KLPD). Daarnaast kent de politie een aantal ondersteunende organisaties waarvan de grootste de VtsPN en de Politieacademie zijn. De regionale politiekorpsen vallen per politiekorps onder de korpsbeheerder (de burgemeester van de grootste gemeente in de regio), de korpschef van het KLPD rapporteert aan het ministerie van Veiligheid en Justitie. Er bestaan wel een aantal overlegstructuren tussen de korpschefs en tussen de korpsbeheerders, maar van een centrale aansturing is geen sprake. In die context had de vorige aanbesteding van politievoertuigen (de EAPV) geresulteerd in contracten waar de individuele politiekorpsen verschillend mee konden omgaan. Zo kon het gebeuren dat bij een inventarisatie bleek dat bijna alle politiekorpsen voor het werkproces Noodhulp hadden gekozen voor hetzelfde merk en type voertuig, waarbij van dat type 80 verschillende uitvoeringen in gebruik waren met onderling grote en kleine verschillen. Als daarbij ook nog bedacht wordt dat er per politiekorps veelal meerdere verschillende op- en inbouwpakketten (onder andere qua dakopbouw) in gebruik waren, valt te begrijpen dat bij de start van de LAPV de standaardisatie een belangrijk uitgangspunt was.

10.2 Aanpak LAPV

Voor projecten als de LAPV bestaat bij de politie sinds 2009 een werkwijze bekend onder de naam LEA. In deze werkwijze speelt de VtsPN een belangrijke rol. Deze rol bij LEA's houdt in dat de VtsPN de projectsturing uitvoert en de totstandkoming van de behoeftestelling begeleidt (uitvoeren eventuele marktconsultatie en opstelling PvE's) en dat de VtsPN de aanbesteding uitvoert vanaf publicatie tot en met contractondertekening. Tevens worden implementatie adviezen voor de politiekorpsen opgesteld. Daarnaast voert de VtsPN het Tenderreglement uit. De LAPV is gestart voordat de LEA-werkwijze in 2009 van kracht werd. Gekozen is om de LEA-werkwijze niet van toepassing te verklaren op de aanbesteding van de dienstauto's.

De voorbereidingen voor de LAPV zijn in 2008 van start gegaan. Daarvoor is formeel de Raad van Korpschefs verantwoordelijk, die de dagelijkse leiding heeft gedelegeerd aan een portefeuillehouder LAPV in de board Ondersteuning (de korpschef van Politie Noord-Holland-Noord). Deze heeft een stuurgroep ingesteld onder leiding van de directeur Bedrijfsvoering van Politie Gelderland-Midden. De feitelijke werkzaamheden zijn opgedragen aan de projectmanager, waaronder weer drie projectgroepen opereerden, alle samengesteld uit medewerkers van diverse politiekorpsen.

Tijdsvolgorde is het project LAPV in twee delen te splitsen:

- de fase van de behoeftestelling (ook wel de WAT-fase genoemd); waarvoor de stuurgroep verantwoordelijk was;
- de fase van de aanbesteding zelf (ook wel de HOE-fase genoemd), waarin de VtsPN de leiding had.

Over de formele verantwoordelijkheid van de VtsPN in de tweede fase bestaat onduidelijkheid. De VtsPN claimt zelf als adviseur en uitvoerder voor de stuurgroep gewerkt te hebben, waar de stuurgroep meent de verantwoordelijkheid voor de LAPV overgedragen te hebben aan de VtsPN vanaf het moment van de start van de tweede fase. Deze onduidelijkheid is mede een gevolg van het feit dat LAPV niet als LEA werd gekwalificeerd en daarom een "eigen" procedure vereiste.

10.3 Behoeftestelling

De LAPV betreft de aanschaf van standaardvoertuigen (personenauto's, bedrijfswagens en motoren). De omvang van deze aanschaf bedraagt, voor een periode van acht jaar, circa € 500 miljoen.

De aantallen onder de LAPV aan te schaffen vervoermiddelen, zijn:

	Aantallen per jaar	Herkenbaar	Niet-herkenbaar
Perceel 1: Personenvoertuigen	1.106	392	714
Perceel 2: Bedrijfswagens	224	136	88
Perceel 3: Motoren	160	155	5
Totaal	1.490	683	807

Belangrijk is om hierbij op te merken dat de verdeling tussen herkenbare en niet-herkenbare voertuigen (exclusief de motoren) 40% - 60% is. De niet-herkenbare voertuigen zijn met name normale personenauto's die dienst doen als vervoermiddel, veelal zonder bijzondere op- of inbouw.

De herkenbare voertuigen zijn de voertuigen die door middel van gekleurde striping, zwaailichten en sirenes als politievoertuig herkenbaar zijn. Deze voertuigen worden met name ingezet voor de werkprocessen Noodhulp en Handhaving. In deze voertuigen wordt juist veel apparatuur op- en ingebouwd om het werk als politieagent te ondersteunen. Deze op- en inbouw vertegenwoordigt veelal een waarde die vergelijkbaar met of hoger is dan de waarde van het kale voertuig.

Zoals aangegeven, heeft vanaf het begin de nadruk gelegen op standaardisatie. Dit levert in de eerste plaats een door de politie gewenste uniforme uitstraling van de voertuigen van de politie. De commissie onderkent hiernaast dat aan die standaardisatie operationele voordelen verbonden zijn in geval van uitwisseling van voertuigen.

Naast de standaardisatie hebben nog twee uitgangspunten een belangrijke rol gespeeld: ontzorgen en besparen. Onder de EAPV hadden de wagenparkbeheerders van de politiekorpsen veel werk aan het beheren van alle (verschillende) voertuigen. Onder de EAPV regelden de individuele politiekorpsen namelijk zelf de op- en inbouw: dat betekende onder andere dat de politiekorpsen zelf contracten afsluiten met bedrijven die deze activiteiten uitvoeren.

Tijdens een bezoek aan Italië (via de Italiaanse politiekorpsen bij Fiat in Turijn) waren een aantal leden van de stuurgroep onder de indruk geraakt van het daar gehanteerde principe van af-fabriek. Politievoertuigen in Italië werden al in de productiefase gescheiden van de civiele voertuigen. Dat heeft het voordeel dat niet eerst een volledig civiel voertuig hoeft te worden opgebouwd, wat daarna weer gedeeltelijk moet worden gedemonteerd om de benodigde op- en inbouw te kunnen verrichten. Verwacht werd dat dit niet alleen tijd, maar ook kosten zou besparen. Bovendien zou op deze manier het politiekorps ontzorgd worden van de op- en inbouw, wat ook weer voordelen zou opleveren. Daarnaast was men zich bewust van het feit dat er een verdere ontwikkeling van de 'mobiele werkplek' zou gaan plaatsvinden. Daarvoor werd de samenwerking met een voertuigleverancier noodzakelijk geacht en ook in dat verband zou sprake moeten zijn van "ontzorging" door de leverancier, die immers kennis zou aanleveren met betrekking tot de op- en inbouw.

Kortom, van de combinatie "standaardisatie" en "turn-key" werden grote besparingen verwacht. Deze elementen speelden dan ook een centrale rol in de behoeftestelling.

De grote lijnen van deze behoefte werden in een marktconsultatie aan een aantal potentiële leveranciers voorgelegd. Deze hebben schriftelijk en mondeling (plenair) kunnen reageren.

Bij de verdere uitwerking van de behoeftestelling zijn de eisen aan de aan te schaffen voertuigen nader gespecificeerd. Maar ook werden een aantal strategische keuzes gemaakt die de genoemde uitgangspunten verder detailleerden:

- werken met RDC-segmenten en één leverancier voor een groep segmenten;

- geen splitsing tussen herkenbaar en niet-herkenbaar;
- één-merkbeleid;
- combinatie levering voertuigen en op- en inbouw en ontwikkeling;
- dakrandconstructie;
- looptijd contract.

10.3.1 Werken met RDC-segmenten en één leverancier voor een groep segmenten

Voor de voertuigen is gebruik gemaakt van de indeling in zogenaamde RDC-segmenten. Deze segmenten onderscheiden kleinere van grotere auto's en van MPV's. De politie besloot voor de categorie personenauto's uit vier segmenten voertuigen aan te schaffen en in het kader van de standaardisatie voor deze categorie slechts één leverancier te contracteren.

De commissie constateert dat dit een andere keuze is dan in de EAPV is gemaakt en die het Rijk maakte in een vergelijkbare aanbesteding (voor bijvoorbeeld de Koninklijke Marechaussee en Rijkswaterstaat), waar de gebruikers per segment een (beperkte) keuze wordt gelaten tussen personenauto's. De commissie acht het aannemelijk dat deze keuzevrijheid extra mogelijkheden biedt om de aan te schaffen voertuigen te laten aansluiten bij de specifieke operationele omstandigheden van een politiekorps (stad-platteland, etc.). Kennelijk heeft voor de politie het belang van standaardisatie zwaarder gewogen.

10.3.2 Geen splitsing herkenbaar – niet-herkenbaar

Gekozen is om de herkenbare voertuigen samen met de niet-herkenbare voertuigen één perceel te laten vormen. De daarvoor gehanteerde argumenten kan de commissie maar zeer ten dele onderschrijven.

De gewenste uniforme uitstraling is per definitie niet van toepassing op de niet-herkenbare voertuigen. Het argument van schaalvoordelen geldt niet voor de op- en inbouw (op de niet-herkenbare voertuigen wordt nauwelijks op- en inbouw gepleegd) en maar zeer ten dele voor de voertuigen zelf. Het verschil in kwantumkorting bij de aanschaf van 4.000 of 12.000 voertuigen is minimaal.

10.3.3 Eén-merkbeleid

Oorspronkelijk was de gedachte om voor alle voertuigen (van perceel 1 én 2) gebruik te maken van voertuigen van één merk. Uit analyses van de stuurgroep bleek dat met deze eis slechts één leverancier zou kunnen inschrijven. Daarom is het één-merkbeleid vervangen door een één-merkbeleid per perceel.

Dit betekent dat leveranciers die niet in alle segmenten een voertuig kunnen leveren, niet kunnen inschrijven. Zo levert één van de gecontracteerde leveranciers onder de EAPV geen kleine voertuigen en kan daarom ook niet met haar grotere voertuigen inschrijven. De stuurgroep realiseerde zich dit feit, maar meende dat er nog voldoende potentiële aanbieders (gesproken werd over vijf tot zeven) zouden overblijven.

Naast de reductie van het aantal mogelijke aanbieders wijst de commissie op het feit dat met de keuze voor het één-merkbeleid ook beperkingen zijn opgeworpen voor de keuze van het best passende voertuig, zowel in operationele zin als in financiële zin. Immers, zelfs zonder uitsluiting van aanbieders (omdat ze niet alle segmenten kunnen leveren), is het mogelijk niet het "beste" voertuig per segment te kiezen, omdat die leverancier in andere segmenten niet zo'n goed voertuig levert. In rapportcijfers:

- als leverancier A voertuigen aanbiedt die 6 en 9 scoren;
- als leverancier B voertuigen aanbiedt die 9 en 6 scoren;
- als leverancier C voertuigen aanbiedt die 8 en 8 scoren;
- dan wordt door het één-merkbeleid leverancier C gekozen en krijgt de politie voertuigen die een 8 scoren, waar het zonder het één-merkbeleid voertuigen zou aanschaffen die 9 en 9 scoren (combinatie van A en B). Een soortgelijke redenering geldt ook waar het de kosten betreft.

De commissie vraagt zich daarom af of de keuze voor het één-merkbeleid wel zo doelmatig is.

10.3.4 Combinatie voertuig leveren en op- en inbouw en ontwikkeling

De keuze om alles in één hand te leggen was mede ingegeven door de ervaringen met wat de commissie “de Italiaanse droom” noemt: op- en inbouw in de productielijn in de fabriek. Een aantal leveranciers heeft aangegeven dit te kunnen. Maar met de vraag om “turn-key” is deze eis minder relevant geworden. Turn-key betekent immers dat het voertuig gebruiksklaar wordt opgeleverd, maar zegt niets over hoe dat gebruiksklaar wordt bereikt. In de praktijk blijkt nu ook dat de gecontracteerde leverancier volledig opgebouwde civiele voertuigen importeert en deze vervolgens weer demonteert en daarna de politie specifieke op- en inbouw verzorgt. Dat hebben de potentiële leveranciers voor op- en inbouw zich ook gerealiseerd tijdens de aanbesteding en er zijn daarom ook allerlei pogingen geweest om samenwerkingsverbanden te vormen met voertuigleveranciers om te kunnen inschrijven.

De commissie constateert dat het makkelijker is voor een leverancier die al een op- en inbouw specialist in zijn concern heeft dan voor een nog te vormen samenwerkingsverband om in te schrijven op de aanbesteding, maar de commissie acht de gemaakte keuze op zich niet onrechtmatig.

De commissie wijst echter ook op een ander punt: de aard van de potentiële inschrijvers. De Nederlandse voertuigleveranciers zijn voor het overgrote deel fabrieksimporteurs die sterk afhankelijk zijn van het moederbedrijf: ze hebben slechts beperkte ruimte om andere activiteiten dan het importeren van voertuigen op zich te nemen, dan wel de verantwoordelijkheid daarvoor te nemen. De facto was daarom deze eis wel degelijk beperkend in het aantal potentiële inschrijvers. De commissie heeft niet kunnen constateren dat een dergelijke analyse van de leveranciersmarkt onderdeel heeft uitgemaakt van de behoeftestelling.

Tenslotte betwijfelt de commissie of de voertuigleverancier per definitie de beste partner is om een prominente rol te spelen bij de ontwikkeling van de “mobiele werkplek”. De commissie acht het niet onwaarschijnlijk dat partijen in de sfeer van de ICT-integratie meer kennis zullen kunnen inbrengen voor die ontwikkeling dan een voertuigleverancier. De commissie kan zich dan ook goed voorstellen dat deze ontwikkeling als een apart perceel zou zijn aanbesteed, mede omdat de ontwikkeling zowel de personenvoertuigen (perceel 1) als de bedrijfswagens (perceel 2) betreft. Dat impliceert dat bij de ontwikkeling mogelijk toch twee voertuigleveranciers hadden moeten worden betrokken (indien voor de keuze voor de percelen 1 en 2 niet dezelfde winnaar uit de bus was gekomen).

10.3.5 Dakrandconstructie

Onder een “dakrandconstructie” wordt verstaan dat de aanbieder een maximumprijs voor de kosten van reparatie en onderhoud (RO) aanbiedt. Blijven de werkelijk gemaakte kosten onder het aangeboden maximum, dan worden de werkelijk gemaakte kosten betaald (voordeel voor de politie), zo niet dan wordt het afgegeven maximum betaald (nadeel voor de leverancier). Deze constructie is op zich niet ongebruikelijk (ze werd ook in de EAPV toegepast). Minder gebruikelijk is dat de dakrandconstructie wordt afgegeven door de leverancier van de voertuigen en niet door de wagenparkbeheerder. Bij de LAPV is deze minder gebruikelijke keuze gemaakt.

Onder de LAPV heeft de leverancier van de voertuigen geen prikkel om de RO-kosten te beperken als deze reeds onder het afgegeven maximum blijven. Integendeel, aangezien de omzet van extra RO-werk in het dealernetwerk van de leverancier terecht komt, zal er eerder sprake zijn van omgekeerde prikkel (het maken van kosten tot het afgesproken maximum). De commissie beveelt aan voor een volgende aanbesteding een prikkel in te bouwen voor zowel voertuigleverancier als wagenparkbeheerder om, ook als de werkelijke onderhoudskosten onder de RO-garantie blijven, de kosten van RO te minimaliseren.

10.3.6 Looptijd contract

Om investeringen van de leverancier rendabel te maken is een relatief lange looptijd van het contract gekozen: vier jaar en daarna tweemaal een mogelijke verlenging van twee jaar, tot in totaal acht jaar. De commissie onderschrijft de redenering dat investeringen zich makkelijker laten terug verdienen over een

langere periode. Het effect in deze aanbesteding is echter beperkt aangezien de omvang van de te verrichten investeringen niet is vastgelegd. Deze zullen sowieso door de politie worden betaald en het feit dat daarover na sluiten van het contract nog gesprekken moeten plaatsvinden, beoordeelt de commissie als een onvoldoende stabiele basis voor commercieel interessante condities hieromtrent.

10.3.7 Combinatie van eisen

Zoals duidelijk wordt uit het commentaar bij ieder van de besproken strategische keuzes plaatst de commissie vraagtekens bij nut en noodzaak van de gemaakte keuzes. De effecten van ieder van deze afzonderlijke keuzes zijn mogelijk beperkt. Indien deze keuzes echter in onderlinge samenhang worden beoordeeld (gestapeld) zijn de effecten veel groter. De keuzes kunnen dan het effect hebben leveranciers feitelijk uit te sluiten van deelname aan de aanbesteding. Beperking van de concurrentie leidt in het algemeen niet tot betere aanbiedingen. Daarmee kunnen de keuzes mogelijk nog steeds als rechtmatig worden beoordeeld, maar de doelmatigheid mag worden betwijfeld.

De commissie heeft vastgesteld dat de keuzes aan de orde zijn geweest in de stuurgroep (en een aantal ook in de RKC), maar de commissie heeft geen kwantitatieve onderbouwing aangetroffen van deze keuzes: de keuzes zijn op grond van louter kwalitatieve argumenten gemaakt.

10.4 Aanbesteding

De effecten van de strategische keuzes werden duidelijk in de fase van de aanbesteding. De aanbestedingsstukken zijn opgevraagd door enkele honderden partijen. Alleen al daaruit moge blijken dat er veel belangstelling in de markt was voor deze aanbesteding van circa € 500 miljoen. Er zijn 438 vragen gesteld over de aanbestedingsstukken. De commissie merkt hierbij op dat de vragen slechts deels afkomstig waren van voertuigleveranciers: vele vragen zijn gesteld door op- en inbouwbedrijven. Van de vragen van de voertuigleveranciers is het overgrote deel afkomstig van de latere winnaar en van één andere voertuigleverancier. Slechts vier vragen zijn gesteld door andere voertuigleveranciers. De vragen zijn beantwoord in acht achtereenvolgende Nota's van Inlichtingen (NvI's).

Gaandeweg werd steeds duidelijker (uit de gestelde vragen, maar ook heel concreet uit brieven van voertuigleveranciers) dat steeds meer voertuigleveranciers af zagen van het doen van een inschrijving. Rond medio augustus 2010 werd duidelijk dat nog maar een zeer beperkt aantal leveranciers tot een offerte zou kunnen overgaan. Als reden daarvoor werd in het algemeen de cumulatie van eisen, zoals in de vorige sectie behandeld, genoemd.

De voorzitter van de Tenderboard onderkende het gevaar voor de aanbesteding LAPV en stelde in een schrijven van 18 augustus 2010 de stuurgroep voor de keus:

- stoppen met de aanbesteding LAPV en opnieuw beginnen (met andere eisen)
- of:

- splitsen in een perceel voertuiglevering en een perceel op- en inbouw.

Een derde optie werd niet geboden.

Deze brief werd behandeld in de stuurgroep van 18 augustus 2010 en de Tenderboard van 24 augustus 2010, waar de voorzitter van de stuurgroep stelde dat de stuurgroep interventie niet noodzakelijk achtte, aangezien naar de mening van de stuurgroep nog voldoende marktpartijen tot een offerte zouden kunnen komen.

In die bijeenkomst is toen onder meer besloten om:

- de garantietermijn terug te brengen van 25 naar 24 maanden (de gebruikelijke termijn in de autobranche);
- de leverancier één jaar de tijd te geven om met de opdrachtgever het logistieke proces in te richten;
- de korpsgarages een vergoeding zullen betalen aan de leverancier voor het erkend dealerschap;
- de uiterste inschrijftermijn met tien dagen te verlengen.

De aanbesteding is vervolgens met deze wijzigingen voortgezet.

De commissie heeft waardering voor het onderkennen van de gevaren voor deze aanbesteding door de VtsPN. Een zo forse schriftelijk stellingname van de voorzitter van de Tenderboard had naar de mening van de commissie niet "slechts" in de Tenderboard afgedaan kunnen worden. Op basis van het inhoudelijke

belang van de opmerkingen meent de commissie dat zowel de VtsPN als de stuurgroep dit onderwerp hadden moeten escaleren naar een hoger niveau, hetzij via de lijn van de VtsPN, hetzij via de gedelegeerd opdrachtgever naar de RKC.

Uiteindelijk is voor de percelen 1 en 2 maar één inschrijving ontvangen: Pon's Automobielhandel B.V.. Na verificatie is de opdracht ook aan deze inschrijver gegund.

Voor de opdracht voor perceel 3 is ook slechts één inschrijving ontvangen: van BMW Nederland B.V.. Deze opdracht is eveneens na verificatie gegund.

10.5 Beoordeling door de commissie

De commissie heeft niet kunnen vaststellen dat er zich bij de aanbesteding van de LAPV onrechtmatigheden hebben voorgedaan. De aanbestedingregels geven een aanbestedende dienst veel ruimte om bepaalde keuzes te maken, zowel wat betreft het stellen van eisen waarmee potentiële leveranciers worden uitgesloten als wat betreft de clustering van opdrachten. De commissie kan echter niet uitsluiten dat een rechter tot een ander oordeel zou kunnen komen.

De commissie acht de doelmatigheid van het proces van de uitgevoerde aanbesteding beperkt. Een aanbesteding heeft mede tot doel door middel van marktwerking en concurrentie gunstige condities te bereiken voor de te verwerven goederen en diensten. Door de stapeling van eisen is een zodanig groot deel van de concurrentie uitgeschakeld dat de marktwerking sterk beperkt is.

Daarnaast zijn in de gunningscriteria en in het contract niet voor alle elementen die tot het contract behoren prijzen opgenomen. Dat impliceert dat, nadat het contract gesloten is, nog moet worden onderhandeld over de niet opgenomen elementen. Een voorbeeld hiervan zijn de kosten van ontwikkeling of de kosten van een aantal door de contractant te leveren apparaten en onderdelen. De commissie constateert dat er in die situatie geen verdere prikkels zijn voor de contractant om tot scherpe condities te komen.

De door de stuurgroep berekende besparing van circa € 32 miljoen wordt onderverdeeld in een "harde" inkoopbesparing en een "zachtere" beleidsbesparing. De "harde" besparing is berekend op grond van een vergelijking van een pakket aangeschafte voertuigen onder respectievelijk LAPV en EAPV-condities.

De commissie komt op basis van een eigen analyse tot de conclusie dat de "harde" besparingen niet één op één zullen leiden tot eenzelfde vermindering van de uitgaven bij de politiekorpsen. De uitgaven aan voertuigen zullen de komende acht jaar volgens de commissie op grond van de realisatie van de LAPV met een bedrag van ten hoogste € 8 miljoen verminderen. Een en ander wordt veroorzaakt doordat bij de vergelijking van de pakketten voertuigen geen rekening is gehouden met de verwerving van voertuigen van een hogere klasse (veelal duurder) alsmede met de standaardisatie op voertuigen met een groter motorvermogen en automatische transmissie.

Tot slot concludeert de commissie dat de beleidsbesparingen van € 17 miljoen beargumenteerd is, maar dat de daadwerkelijke realisatie ervan onzeker en afhankelijk van additionele maatregelen. De komende jaren zal hier adequaat toezicht op moeten worden gehouden.

10.6 Overige aanbestedingen

Naast de LAPV vonden er nog een aantal voertuigerelateerde aanbestedingen plaats door de politie:

Naam	Omschrijving inhoud	Waarde in miljoenen
Voertuigen Diverse Doeleinden (VDD)	De verwerving van "speciale voertuigen", die qua functionaliteit niet binnen het LAPV-project kunnen worden ondergebracht. Het betreft hier ondermeer 4x4-voertuigen, strandvoertuigen, recherche voertuigen alsmede de snelwegaanval voertuigen.	€ 52,0 (in vier jaar)
WagenParkBeheer (WPB)	Wagenparkbeheer betreft de administratieve processen (zoals de afhandeling van facturen voor tankpassen). Het onderhoud van de nieuwe voertuigen is ondergebracht in de LAPV.	€ 9,0 (in vier jaar)
HerInrichting en HerUitrusting (HIHU)	De aanbesteding betreft de herinrichting en heruitrusting van VDD- en bestaande voertuigen (niet zijnde de aanschaf van nieuwe voertuigen).	€ 8,0 (in vier jaar)
Pilot Mobiel werken Politie Gelderland-Midden	Proefproject dat is uitgevoerd in relatie met de ontwikkelingsfase van de aanbestedingsprocedure LAPV.	€ 0,5

10.6.1 VDD

De aanbesteding Voertuigen Diverse Diensten (VDD) betreft de aanschaf van herkenbare en niet-herkenbare ondersteunende voertuigen die niet uit de LAPV kunnen worden betrokken. Het gaat daarbij om "speciale voertuigen" zoals ME-voertuigen, strandvoertuigen, politie kraanwagens en voertuigen voor arrestatieteams en observatieteams.

Anders dan in de LAPV is hier gekozen voor een contract met een regisserende partij. De leverancier van de VDD-voertuigen kan ook de op- en inbouw verzorgen en maakt hiervoor gebruik van de gecontracteerde leveranciers van de politie. Als bestaande gecontracteerde leveranciers niet kunnen leveren dan moet door de leverancier van de VDD-voertuigen minimaal drie offertes in concurrentie uitvragen.

Op de aanbesteding VDD zijn twee inschrijvingen ontvangen. Voor de VDD is een contract afgesloten voor vier jaar met Athlon Car Lease Nederland B.V..

In deze aanbesteding ziet de commissie geen aanleiding tot het maken van zwaarwegende opmerkingen inzake rechtmatigheid of doelmatigheid.

10.6.2 WPB

De aanbesteding wagenparkbeheer (WPB) betreft het voeren van het administratieve beheer over het wagenpark van de politiekorpsen. Cruciale onderdelen daarbij zijn de verwerving, het beheer en het afstoten van de voertuigen. Hier wordt een contract gesloten met één leverancier, waarbij per politiekorps kan worden besloten het wagenparkbeheer zelf te blijven uitvoeren dan wel uit te besteden aan de gecontracteerde beheerder.

Op de aanbesteding zijn drie inschrijvingen ontvangen. De definitieve gunning van de WPB-aanbesteding heeft nog niet plaatsgevonden in afwachting van publicatie van voorliggend rapport. Het voornemen tot gunning aan Volkswagen Pon Financial Services B.V. is wel bekendgemaakt.

De commissie ziet geen reden de rechtmatigheid van deze aanbestedingsprocedure in twijfel te trekken.

Alhoewel de rechter heeft geoordeeld dat er geen bezwaren zijn om de leveringen van voertuigen en het wagenparkbeheer uit te laten voeren door organisaties die deel uitmaken van hetzelfde concern, geeft de commissie de politie in overweging bij eventuele volgende aanbestedingen de vraag naar de wenselijkheid van de combinatie nogmaals te bezien.

10.6.3 HIHU

De aanbesteding HIHU is een aanbesteding van het KLPD en Politie Utrecht. In de aanbesteding gaat het om het (her)inrichten en (her)uitrusten van voertuigen. Het gaat daarbij zowel om voertuigen die zijn aangeschaft onder de VDD als om voertuigen die reeds in het bezit zijn van het KLPD en op voertuigen die niet gebruiksklaar worden geleverd vanuit de LAPV. De opdracht is gesplitst in 2 percelen: heimelijk en niet-heimelijk. In beide gevallen gaat het om op- en inbouw die in waarde vergelijkbaar is met de aanschaf van het voertuig zelf.

In het verloop van deze aanbesteding heeft het KLPD een aantal onzorgvuldige en onhandige manoeuvres uitgevoerd. Zo zijn verwijzingen opgenomen naar een geschrapte bijlage, is deze bijlage alsnog verstrekt en vervolgens weer ingetrokken, zijn specificaties gewijzigd en zijn vragenstellende leveranciers naar de mening van de commissie niet adequaat beantwoord.

Naar de mening van de commissie is er echter geen sprake van onrechtmatig handelen in deze aanbesteding omdat het KLPD onzorgvuldigheden tijdig heeft hersteld. Alhoewel gesteld kan worden dat de aanbesteding zelf onzorgvuldig, slordig en daardoor weinig professioneel is verlopen, is naar de mening van de commissie verdere voortzetting en afronding van deze aanbesteding mogelijk. De commissie vindt het echter wel wenselijk dat onvolkomenheden in de communicatie met de leveranciers adequaat worden hersteld.

Tussen de aanbestedingen LAPV en HIHU heeft het naar de mening van de commissie ontbroken aan expliciete en vroegtijdige afstemming. De commissie concludeert vervolgens dat binnen de politieorganisatie, naar marktpartijen en derden niet duidelijk is gecommuniceerd over samenhang en verschillen tussen de LAPV en HIHU. Eén en ander illustreert volgens de commissie de wenselijk- en noodzakelijkheid van politiebrede coördinatie bij gerelateerde aanbestedingen.

10.6.4 Pilot Mobiel Werken Gelderland-Midden

De commissie erkent dat het verder ontwikkelen van het concept "mobiel werken" praktijkproeven noodzakelijk maakt. Daartoe is voor, tijdens en na de aanbesteding van de LAPV een proef uitgevoerd bij Politie Gelderland-Midden. Parallel zijn door diverse andere korpsen en door verschillende leveranciers pilots gebouwd en beproefd.

De commissie is niet overtuigd van de coördinatie, noch van de samenhang tussen de diverse proeven en de in de LAPV aanbestede 'ontwikkeling'. De commissie beveelt de politie aan een duidelijker structuur en meer samenhang aan te brengen tussen deze proeven en de ontwikkeling in het kader van de LAPV.

Daarnaast is de commissie van mening dat de dominante rol die één onderneming speelt in de ontwikkeling van het voertuig van de toekomst herbezien dient te worden. Niet alleen spelen de mogelijkheid van "vendor lock-in" en "technology lock-in", maar ook gezien de lange duur van het LAPV contract (tot acht jaar)

bestaat de vrees dat de ontwikkelingskracht van andere leveranciers zodanig wordt aangetast dat in feite een monopoliepositie wordt gecreëerd. De commissie beveelt derhalve aan om ook de mogelijkheid van alternatieve ontwikkelingspaden zo veel mogelijk open te houden.

10.7 Conclusie en aanbevelingen

Het totaalbeeld van de aanbestedingen die de commissie heeft onderzocht, toont geen duidelijke tekortkomingen met betrekking tot de rechtmatigheid. Overwegingen van rechtmatigheid vormen altijd onderdeel van de gehanteerde procedures en worden veelal ook nog eens intern en extern gecontroleerd. De commissie benadrukt overigens dat het uiteindelijk altijd aan de rechter zelf is om in een concreet geval op basis van objectieve, relevante aanwijzingen te beslissen of sprake is van (on)rechtmatigheid.

Minder positief is de commissie over de doelmatigheid van de inhoud en de handelwijze bij de onderzochte aanbestedingen. Inhoudelijk zijn strategische keuzes gemaakt die zeker achteraf (voor de inrichting van het proces en mogelijk ook voor de uitkomst) niet als doelmatig kunnen worden gekenmerkt en die in een aantal gevallen ook niet of onvoldoende worden geanalyseerd. Afwegingen tussen uitgangspunten voor de operationele inzetbaarheid en de kosten daarvan zijn als gevolg daarvan niet of niet op het juiste niveau gemaakt.

De commissie beoordeelt aspecten van de handelwijze in de aanbestedingen als krampachtig. Het komt de commissie voor dat veel van de nu gerezen problemen mede ontstaan dan wel verergerd zijn door de handelwijze van de politie. Niet adequaat reageren op vragen en WOB-verzoeken, slechts schriftelijk communiceren en een zeer formele opstelling dragen niet bij aan een vruchtbare samenwerking met marktpartijen.

Voor de toekomstige Nationale Politie beveelt de commissie aan om te garanderen:

- dat de afwegingen in de behoeftestelling tussen kosten en operationele aspecten expliciet en op het juiste niveau gemaakt worden;
- dat de kwaliteit van het hele inkoopproces (behoeftestelling en uitvoering aanbesteding) van een niveau is dat past bij het financiële belang en de complexiteit van aanbestedingen voor de Nationale Politie.

De commissie meent dat deze garanties moeten worden gezocht in de organisatiestructuur. Daarnaast moet worden gezorgd voor voldoende bemensing met de juiste kwalificaties. Qua organisatiestructuur beveelt de commissie aan om te bezien of een structuur als bij het ministerie van Defensie, waar de materieelfunctie tot op het hoogste niveau vertegenwoordigd is, ook voor de Nationale Politie toepasbaar is. Aldus kan de materieelverwervingsfunctie (behoeftestelling en aanbesteding) zorg dragen voor een adequate afweging van kosten en operationele eisen. De kwaliteit van de bemensing van de materieelverwervingsfunctie is mede een functie van de organisatiestructuur (taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden alsmede ophangings). De commissie beveelt aan in de Nationale Politie deze materieelverwervingsfunctie niet binnen een Facilitair Bedrijf te plaatsen, maar deze een zelfstandige positie te geven.

Bijlage 1

Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-generaal
Veiligheid**
KOBRA

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Kenmerk

2011-2000500256

Datum 7 november 2011
Betreft Onderzoek naar aanbesteding politievoertuigen

In de media zijn de afgelopen dagen berichten verschenen over de aanbestedingsprocedure voor nieuwe politievoertuigen. In deze berichtgeving is sprake van twijfel over de rechtmatigheid en/of doelmatigheid van de aanbestedingsprocedure.

In het najaar van 2010 heeft onder verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder van de Raad van Korpschefs (RKC), de gunning van de opdracht voor de nieuwe politievoertuigen plaatsgevonden. De Voorziening tot Samenwerking Politie Nederland (VtsPN) verzorgde de ondersteuning van de aanbestedingsprocedure.

Vanaf 1 mei 2011 draag ik de verantwoordelijkheid voor de VtsPN. Voor mij is een en ander reden tot het laten verrichten van een onafhankelijk onderzoek naar de aanbestedingsprocedure bij politievoertuigen, en de daarmee samenhangende andere aanbestedingsprocedures.

Het onderzoek zal per aanbestedingsprocedure in twee hoofdvragen uiteen vallen:

1. Was de aanbesteding rechtmatig, met andere woorden: is de (Europese) regelgeving rondom aanbestedingen in alle opzichten gevolgd en was het proces voldoende integer, helder en transparant?
2. Was de aanbesteding doelmatig? Met andere woorden: wordt het doel van de aanbesteding (effectiviteits- en efficiëntievoordelen, waaronder het bereiken van besparingen) bereikt en was het proces hiertoe adequaat?

Het onderzoek wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de heer M. Schouten (oud bevelhebber der landstrijdkrachten, lid van de commissie Defensie van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid) en een nog aan te zoeken deskundige op het terrein van accountancy. De departementale auditdienst van het ministerie van Veiligheid en Justitie zal hen bijstaan bij de uitvoering. Het onderzoek dient voor het eind van dit jaar te zijn afgerond.

Na de aanbesteding van de nieuwe politievoertuigen is een aantal hiermee samenhangende aanbestedingsprocedures gestart. Gedurende het onderzoek zullen bij deze, deels nog lopende, aanbestedingsprocedures geen onomkeerbare stappen worden gezet.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

I.W. Opstelten

Bijlage 2: Vragen Brinkman (PVV)

2011Z23875

Vragen van het lid Brinkman (PVV) aan de minister van Veiligheid en Justitie over het artikel "Politietop wist van bevoordelen Pon" (ingezonden 23 november 2011)

1. Heeft u kennisgenomen van het artikel "Politietop wist van bevoordelen Pon"?¹
2. Klopt deze berichtgeving? Zo ja, kunt u alle beschikbare documenten, in ieder geval de documenten die De Telegraaf in het bezit schijnt te hebben, naar de Tweede Kamer zenden?
3. Hoeveel bedrijven hebben zich ingeschreven voor de aanbesteding van de politie dienstauto? Welke bedrijven, met welk type voertuig en voor welke prijs?
4. Welke order voldeed aan de aanbestedingseisen?
5. Klopt de suggestie in het bericht dat kennelijk de aanbesteding zo was opgesteld dat enkel de genoemde Volkswagen-importeur aan de gestelde eisen zou kunnen voldoen? Zo ja, deelt u de mening dat deze aanbestedingseisen opnieuw moeten worden opgemaakt, zodat ook andere aanbieders aan deze eisen kunnen voldoen?
6. Heeft u de overtuiging dat met de huidige procedure de politie de beste auto voor de beste prijs krijgt? Zo nee, gaat u de aanbesteding herzien?
7. Klopt de bewering dat de politietop wist van het bevoordelen van de genoemde importeur? Zo ja, wat gaat u hiertegen ondernemen? Zo nee, was de politietop er wel van op de hoogte dat met de huidige eisen enkel de genoemde importeur aan de eisen zou voldoen?
8. Deelt u de mening dat bij een goede aanbesteding meerdere aanbieders aan de gestelde eisen moeten kunnen voldoen, en indien dit niet het geval is de eisen niet correct zijn opgesteld?
9. Op welke wijze heeft de aanbesteding van aankoop van het politievoertuig bijgedragen aan de bezuinigingen bij de politie?

Bijlage 3: Overzicht gehouden interviews

Organisatie	Functie
Politie (algemeen)	Voorzitter RKC / kwartiermaker bedrijfsvoering Korpsleiding Nationale politie
Politie Noord-Holland-Noord	Portefeuillehouder LAPV (Korpschef)
Politie Gelderland-Midden	Voorzitter stuurgroep LAPV (Directeur bedrijfsvoering)
Politie Amsterdam-Amstelland	Projectmanager LAPV
Politie Haaglanden	Projectleider deelproject Wagenparkbeheer & aanbesteding LAPV (Bureauchef)
Politie Gelderland-Midden	Projectsecretaris, projectmanager LAPV
Politie Haaglanden / VtsPN	Senior inkoper
KLPD	Jurist afdeling verwerving
KLPD	Specialist Tactiek, Bureau Veiligheid en Integriteit
KLPD	Wagenparkbeheerder
KLPD	projectleider HIHU
VtsPN	Hoofd Product Advies
VtsPN	Hoofd Research & Innovatie
VtsPN	Contractbeheerder
VtsPN	Hoofd Inkoop & Supply / voorzitter Tenderboard
VtsPN	Unitmanager Expertise Centrum Inkoop
VtsPN	NPI - Secretaris Kbb
VtsPN	NPI - Secretaris RKC
VMHP	Voorzitter
Nederlandse Politie Bond	Voorzitter
Ministerie van Veiligheid en Justitie	Senior beleidsmedewerker DG Politie
Ministerie van Defensie	Senior contractmanager
Ministerie van Defensie	Programmamanager C4i
Ministerie van Defensie	PO C2000/PO ICT
Ministerie van Defensie	Senior contractmanager
Pon's Automobielenhandel B.V.	Manager Tenders
General Motors Nederland B.V.	Accountmanager Corporate & Governmental Sales Opel Nederland
General Motors Nederland B.V.	Manager Retail Network Development Opel Nederland
Volvo Cars Nederland B.V.	Manager Business Sales Senior
Volvo Cars Nederland B.V.	Accountmanager Business Sales
Ford Nederland B.V.	Fleet Operations Manager
Fiat Group Automobiles Netherlands B.V.	Manager Fleetsales, Leasing & Used Cars
Fiat Group Automobiles Netherlands B.V.	Key accountmanager Fiat Professional, Public Sector & Fiat Sustainability
Mercedes-Benz Nederland B.V.	Key accountmanager Bestelwagens Divisie Bedrijfswagens
Mercedes-Benz Nederland B.V.	Key accountmanager Defensie Divisie Bedrijfswagens
Tomar Europe B.V.	Algemeen Directeur
Tomar Europe B.V.	Plaatsvervangend Directeur
Abiom	CEO
Carrosserie Akkermans	Directeur
TM-CS B.V.	Operationeel Directeur KoDé Group
TM-CS B.V.	Account Manager
Marelko Benelux B.V.	Directeur
Marelko Benelux B.V.	Mede Directeur
CMS Derks Star Busmann	Advocaat
Nysingh advocaten-notarissen N.V.	Advocaat

Noten

- 1 RAI (Rijwiel en Automobiel Industrie) Data Centrum
- 2 De Telegraaf van 5 november 2011 en de Eenvandaag-uitzending van 5 november 2011
- 3 <http://www.politie.nl/Overdepolitie/watdoetdepolitie/politiewerk.asp>
- 4 <http://www.politie.nl/Overdepolitie/organisatie/>
- 5 Idem
- 6 Brochure "werkwijze Kbb en RKC" verkregen van projectorganisatie
- 7 Idem
- 8 Idem
- 9 Idem
- 10 Inkoopbeleid Politie Nederland, 25 juni 2010
- 11 Brochure Tenderprocedure VtsPN
- 12 Tenderreglement VtsPN, versie 1.1, 13 januari 2009
- 13 Projectopdracht voorbereiding LAPV 2010, 2 maart 2009
- 14 Algemeen Project Initiatie Document (PID) voor Landelijke Europese Aanbestedingen, versie 1.1, 27 mei 2009
- 15 Informatie verkregen van voorzitter stuurgroep
- 16 Niet zijnde de projectopdracht, die meer een algemene richting van de LAPV beoogde te beschrijven
- 17 Oplegnotitie Projectopdracht LAPV 2010 ten behoeve van de Board Ondersteuning, 25 maart 2009
- 18 Ontwikkeltraject LAPV 2010, EU nummer 2009-039-123-c
- 19 Video-opnames met een integraal verslag en de antwoorden van de voertuigleveranciers op de schriftelijke vragenlijst.
- 20 Pon's Automobielhandel B.V., Mazda Motor Nederland, Nissan Nederland, General Motors Nederland (Opel), Volvo Cars Nederland, Ford Nederland, Peugeot Nederland, Renault Nederland, Louwman & Parqui, Fiat Group Automobiles Netherlands, Citroën Nederland, B.V. Nimag (Suzuki), Mercedes Benz Nederland, BMW Nederland, Greenib Car (Hyundai), Honda Nederland, Kia Motors Nederland, Chevrolet Nederland.
- 21 Beschrijvend document LAPV 2010, EU nummer 2009-039
- 22 Idem, p. 13
- 23 In de onderliggende stukken klopt de optelsom niet en wordt één voertuig te weinig als som gecalculeerd.
- 24 De 5.450 herkenbare voertuigen betreffen daarmee 2.600 Noodhulpvoertuigen, 1.100 Handhavingsvoertuigen, 500 voertuigen met basisuitrusting en 1.250 motoren.
- 25 Factsheet prijsstelling bijlage 2 detail VW Touran Noodhulp
- 26 Artikel 28, lid 1 Politiewet 1993
- 27 Artikel 31, lid 1 Politiewet 1993
- 28 In perceel 1 van de LAPV moeten de RDC-segmenten B (City), C (Lower family), D (Upper Family) en J (Medium MPV) worden geleverd. Bij de gegunde partij Pon's Automobielhandel B.V. betreft dit respectievelijk de modellen Polo, Golf, Passat en Touran.
- 29 Brief stuurgroep, 10 augustus 2009
- 30 Pleitnota van de advocaat van de VtsPN in het kort geding van Abiom c.s. tegen de VtsPN, overweging 60
- 31 Advies VtsPN t.b.v. besluitvorming in de RKC Board Ondersteuning, 17 oktober 2009
Hierin geeft de VtsPN een doorkijk op het "beslisdocument perceelindeling en merkenbeleid".
- 32 *Brief ("Memo Merkenbeleid") van de VtsPN aan Stuurgroep LAPV, 30 juni 2009*
- 33 idem
- 34 idem
NB De programmaorganisatie ging destijds nog uit van een keuze voor één of een beperkt aantal leveranciers voor alle percelen.
- 35 *Brief ("Memo Merkenbeleid") van de VtsPN aan Stuurgroep LAPV, 30 juni 2009*
- 36 Dit is een prijs per kilometer die de politie maximaal kwijt is aan reparatie en onderhoud. In de LAPV is opgenomen dat de leverancier de kosten betaald wanneer de werkelijke RO-kosten boven dit bedrag komen. Blijven de werkelijke kosten onder dit bedrag, dan betaalt de politie alleen de werkelijke kosten. Hierbij geldt dat voor Noodhulp- en Handhavingvoertuigen, die aan een grotere slijtage onderhevig zijn, voor drie componenten een minimum kilometrage is vastgesteld die ze moeten meegaan. Voor remblokken is dit bijvoorbeeld 20.000 kilometer. Moeten remblokken echter eerder worden vervangen dan wordt een deel van de kosten als buitencontractueel onderhoud aan de politie doorberekend. Schade die ontstaat door intensief gebruik of door op- en inbouw van het voertuig valt niet onder de RO-garantie. Indien er sprake is van een kilometerafwijking

(meer of minder kilometers) ten opzichte van het geprognosticeerde jaarkilometrage, groter dan 15%, dan dient er een bijstelling plaats te vinden naar de werkelijke jaarkilometers. Er zal dan een nieuwe berekening gemaakt moeten worden, waaruit vervolgens een nieuwe "dakrand" ontstaat.

- 37 Zie C-315/99, Concordia Bus Finland Oy Ab; Aanbestedingsrecht, E.H. Pijnacker Hordijk, G.W. van der Bend en J.F. van Nouhuys, paragraaf 18.2.10.
- 38 Rechtbank Groningen 23 november 2007, LJN BB8575, r.o. 4.5
- 39 Voorzieningenrechter Rechtbank 's-Gravenhage, 27 oktober 2010, LJN BO1960, r.o. 5.4
- 40 Voorzieningenrechter Rechtbank Utrecht 12 december 2007, LJN BB9889, r.o. 4.2
- 41 *Notulen RKC*, 9 maart 2010
- 42 *(voorlopige) Tijdelijk aanbesteding LAPV 2010*
- 43 *Nota van inlichtingen inzake EG-aanbesteding nr. 2010/S 100 – 151 594*, 15 juni 2010, p. 2
- 44 Omdat de briefwisseling tussen de firma ABC en het ministerie van Veiligheid en Justitie bij gelegenheid zowel LAPV als HIHU betreft, komen verwijzingen naar dezelfde brieven voor in de tekst van dit hoofdstuk en in die van Hoofdstuk 6
- 45 *Brief ("Memo Merkenbeleid") van de VtsPN aan Stuurgroep LAPV*, 30 juni 2009
- 46 *Mail van 3 september 2010 over de Nvl*, 30 augustus 2010
- 47 *Nota van inlichtingen 25 juni 2010 inzake EG-aanbesteding nr. 2010/S 100 – 151 594*, p. 11
- 48 *Idem*, vraag 32
- 49 *Beschrijvend document LAPV 2010, EU nummer 2009-039*, p. 27 e.v.
- 50 Betreft de gunningscriteria voor perceel 1 en 2.
Beschrijvend document LAPV 2010, EU nummer 2009-039, p. 31 e.v.
- 51 Als de winnaar bijvoorbeeld een (goedkoopste) werkplaatstarief van € 100 heeft ontvangt deze 5 punten. Een partij met een werkplaatstarief van € 125 ontvangt ($5 * 100/125 =$) 4 punten.
- 52 *Verslag beoordeling TCO-cijfers ontvangen aanbiedingen*, 19 oktober 2010
- 53 *Proces verbaal met betrekking tot de bevindingen week 39 en 40 (operationele beoordeling)*, 15 oktober 2010
- 54 *Verslag beoordeling essay's LAPV*, 19 oktober 2010
- 55 *Urencalculaties Noodhulp en Handhavingsvoertuigen*, 17 mei 2011
- 56 Ook "rangvolgorde paradox" genoemd. Deze houdt in dat door het wegvallen van aanbieders een andere volgorde in de einduitslag kan ontstaan. Zie bijvoorbeeld Chen [TN, 2005, 51-52], Telgen en Meijer [TN Nov 2007, 1-3], Mateus [JPSM 16, 2010, 206-215]
- 57 Zie artikel 2.3 op basis waarvan de politie gerechtigd is om aanvullingen of uitbreidingen met betrekking tot de producten en bijbehorende diensten af te nemen.
- 58 *Projectopdracht voorbereiding LAPV 2010*, 2 maart 2009
- 59 Oplegnotities 30 september 2008, 25 maart 2009 en 27 oktober 2009
- 60 *Brief Actualisatie besparingspotentieel 02-2011*, 22 november 2011
- 61 De commissie wijst erop dat de voorzieningenrechter zich, in het kort geding van de op- en inbouwbedrijven tegen de VtsPN, zeer beperkt heeft uitgesproken over de rechtmatigheid van de aanbestedingsprocedure. De rechter heeft de klachten niet inhoudelijk beoordeeld, omdat de op- en inbouwbedrijven niet zelfstandig (zonder autoleverancier) konden inschrijven. Daarbij oordeelde de rechter wel, in het kader van het oordeel over de vraag of de op- en inbouwbedrijven in staat moesten worden gesteld om afzonderlijk van een autoleverancier in te schrijven, dat de redenen om op- en inbouw te koppelen aan de levering van voertuigen plausibel en redelijk zijn.
- 62 *Brief finale besluitvorming LAPV 2010, ten behoeve van de besluitvorming in de RKC*, 7 maart 2010, p. 7
- 63 *Oplegnotitie Board Ondersteuning*, 27 oktober 2009, p. 7 en *brief finale besluitvorming LAPV 2010*, 7 maart 2010, p. 8
- 64 *Tenderdocument voor VDD*, versie 11 mei 2010, p. 8
- 65 *Idem*, gehele document
- 66 *Idem*, p. 6
- 67 *Beschrijvend document, Voertuigen Diverse Doeleinden, documentnummer 2010-058*, 1 september 2010, p. 10
- 68 *Nota van inlichtingen 29 oktober 2010 inzake EG-aanbesteding nr. 2010/S 171-262080*, p. 4
- 69 *Nota van inlichtingen 14 oktober 2010 inzake EG-aanbesteding nr. 2010/S 171-262080*, p. 12
- 70 *Beschrijvend document, Voertuigen Diverse Doeleinden, documentnummer 2010-058*, 1 september 2010, p. 24
- 71 Voor de leesbaarheid spreekt dit hoofdstuk verder van het KLPD als aanbestedende partij, aangezien het KLPD de aanbesteding namens de twee politiekorpsen heeft getrokken. Daar waar ten aanzien van Politie Utrecht andere feiten of conclusies gelden, is dit expliciet aangegeven.
- 72 Daarmee werd beoogd de mogelijke inschrijvers te beperken zodat de eisen slechts aan een beperkt aantal geselecteerde inschrijvers hoefde te worden gezonden.

- 73 *Kwalificatieleidraad (Her)Inrichting en (Her)Uitrusting (Motor-)Voertuigen ten behoeve van Korps Landelijke Politiediensten en Politie Utrecht*, 22 september 2010, p. 5 en 9-10
- 74 Idem, p. 5
- 75 Idem, p. 9
- 76 Idem, p. 9
- 77 *Uitgangspuntenmemo EA ombouw voertuigen (Brief aan Directeur S&B KLPD)*, 23 augustus 2010, p. 1
- 78 Voorzieningenrechter Rechtbank 's-Gravenhage 04 februari 2011 LJN: BP3933
- 79 *Algemeen Project Initiatie Document (PID) voor Landelijke Europese Aanbestedingen*, versie 1.1, 27 mei 2009
- 80 *Hoofddocument 3 Openbare Aanbesteding Wagenparkbeheer – Programma van Eisen en Wensen Wagenparkbeheer*, 20 mei 2011, paragraaf 2.2
- 81 *Hoofddocument 1 Openbare Aanbesteding Wagenparkbeheer – Uitnodiging tot inschrijving Algemeen Gedeelte*, 20 mei 2011, paragraaf 2.2
- 82 Idem, paragraaf 2.3
- 83 *Algemeen Project Initiatie Document (PID) voor Landelijke Europese Aanbestedingen – versie 1.1*, 27 mei 2009
- 84 Idem, paragraaf 2.2
- 85 *Hoofddocument 3 Openbare Aanbesteding Wagenparkbeheer – Programma van Eisen en Wensen Wagenparkbeheer*, 20 mei 2011, paragraaf 3.2.3. Zie ook het prijzenblad
- 86 In deze offerte was op een aantal plaatsen voor kosten € 0 opgegeven, hetgeen op grond van het beschrijvend document niet was toegestaan.
- 87 *Hoofddocument 2 Openbare Aanbesteding Wagenparkbeheer – uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen*, 20 mei 2011, paragraaf 3.2
- 88 *Nota van inlichtingen 1 juli 2011*, vragen 7, 12 en 13
- 89 Dit lid luidt: "Een ondernemer kan zich voor bepaalde overheidsopdrachten beroepen op de bekwaamheid van andere natuurlijke personen of rechtspersonen, ongeacht de juridische aard van zijn banden met die natuurlijke personen of rechtspersonen. In dat geval toont hij de aanbestedende dienst aan dat hij kan beschikken over de voor de uitvoering noodzakelijke middelen."
- 90 Voorzieningenrechter Rechtbank 's-Gravenhage, 15 november 2011, LJN BU5874
- 91 Deze kosten kunnen op basis van een buffer worden verrekend of achteraf op basis van werkelijke kosten, een en ander te bepalen door het betreffende politiekorps.
- 92 Hoofddocument 4 Openbare Aanbesteding Wagenparkbeheer - Raamovereenkomst WPB, paragraaf 3, p. 11.
Bijvoorbeeld: de prijzen voor reparatie, onderhoud en banden (ROB) kunnen worden gewijzigd, met dien verstande dat de aanpassing eerst dan kan worden toegepast bij een ROB-prijswijziging ten opzichte van de oorspronkelijk voorgerecalculeerde ROB-prijs, die, eventueel tezamen met afwijkingen in andere prijsstellende componenten, een afwijking van meer dan 10 % veroorzaakt van de voorgerecalculeerde dan wel laatst gerecalculeerde Kilometerkostprijs van het betreffende voertuig.
- 93 Zie pleitnota van de advocaat van de VtsPN in het kort geding van Leaseplan tegen de VtsPN, overweging 61. Tevens wijst de commissie erop dat Pon Holdings B.V., waar Pon's automobielhandel onder valt, slechts een belang van 40% in Volkswagen Pon Financial Services B.V. heeft.
- 94 De voorzieningenrechter komt tot hetzelfde oordeel in het kortgeding van Leaseplan tegen VtsPN: Voorzieningenrechter Rechtbank 's-Gravenhage, 15 november 2011, LJN BU5874, overweging 4.3.
- 95 De RO-garantie telde in deze aanbesteding mee voor het gunningscriterium.
- 96 Het is onmogelijk om met alle brandstofleveranciers afspraken te maken. In de LEA WBP moest de inschrijver een kortingspercentage per liter brandstof afgeven. Dit betekent dat men een gemiddeld cijfer geeft waarin de korting die ze bij bepaalde brandstofleveranciers heeft bedongen en het gebrek aan korting bij andere leveranciers waar geen kortingsafspraken mee bestaan. Omdat er geen inzicht bestaat in de brandstofafname bij specifieke leveranciers brengt het geven van een korting op brandstof een risico voor inschrijvers met zich mee.
- 97 De commissie beseft dat de korting op de brandstof beperkt zal zijn gelet op het feit dat er voor de korting op de brandstof van de landelijke adviesprijs wordt uitgegaan, die veelal hoger ligt dan de prijs die aan de pomp wordt betaald.
- 98 Tijdslijn project 'Gelderland Midden Pilot Mobiel werken', Versie 1.0 / definitief, 17 november 2011, p. 1-2
- 99 Eerder ook genoemd: "Pilot Connectief Mobiel Werken in Gelderland-Midden" en "Politievoertuigen gestandaardiseerd".
- 100 Informatie verkregen van voorzitter stuurgroep
- 101 Idem

- 102 Idem
- 103 Idem
- 104 Idem
- 105 Tijdslijn project 'Gelderland Midden Pilot Mobiel werken', Versie 1.0 / definitief, 17 november 2011, p. 2
- 106 Afsluiting en decharge proef Mobiel Werken GLM (Brief van Secretariaat Korpsleiding aan De Korpschef Politie Gelderland-Midden, 12 november 2011 (Definitief), p. 12
- 107 Evaluatierapport Periode juli 2009 – juli 2010 Project: GLM-pilot Connectief Mobiel Werken, Versie 0.3, Augustus 2010, p. 9 -10
- 108 Informatie verkregen van voorzitter stuurgroep
- 109 Co-creatie overeenkomst praktijkproef connectief mobiel werken, Regiopolitie Gelderland-Midden / Voorziening tot samenwerking Politie Nederland, 22 oktober 2009, p. 1
- 110 Besluit Korpschef Proef Mobiel Werken, 10 juli 2009
- 111 Op 5 januari 2011 onder titel "Politievoertuigen gestandaardiseerd".
- 112 Afsluiting en decharge proef Mobiel Werken GLM (Brief van Secretariaat Korpsleiding aan De Korpschef Politie Gelderland-Midden, 12 november 2011 (Definitief), p. 2-3
- 113 Idem
- 114 Tijdslijn aanloop project 'Gelderland-Midden Pilot Mobiel werken', Versie 1.0, 4 januari 2012, p. 3
- 115 Informatie verkregen van voorzitter stuurgroep
- 116 Pilot Connectief Mobiel Werken Regio Gelderland-Midden – Bezoek Divitech & ELSAG 7-11 juni 2009, versie 1.0 / Definitief, 15 juni 2009
- 117 Evaluatierapport Periode juli 2009 – juli 2010 Project: GLM-pilot Connectief Mobiel Werken, Versie 0.3, Augustus 2010, p. 3
- 118 Connectief Mobiel Werken - Inbouw concept, versie 1.0, november 2009
- 119 Evaluatierapport Periode juli 2009 – juli 2010 Project: GLM-pilot Connectief Mobiel Werken, Versie 0.3, Augustus 2010, p. 3
- 120 Afsluiting en decharge proef Mobiel Werken GLM (Brief van Secretariaat Korpsleiding aan De Korpschef Politie Gelderland-Midden, 12 november 2011 (Definitief), p. 6
- 121 Het betreft vraag 90
- 122 Informatie verkregen van voorzitter stuurgroep
- 123 Idem
- 124 De regio's Amsterdam-Amstelland, Rotterdam-Rijnmond, Noord-Holland Noord en Gelderland-Midden: twee politiekorpsen in grootstedelijke gebieden en twee in landelijke gebieden.
- 125 Informatie verkregen van voorzitter stuurgroep
- 126 Idem
- 127 Idem
- 128 Artikel 14 van de Overeenkomst aanbesteding politievoertuigen 2007-2010 luidt:
14.01 Opdrachtgever en/of Afnemer kan op basis van de gegevens uit de Offerteaanvraag een nadere Overeenkomst voor in- en opbouw met Opdrachtnemer afsluiten.
14.02 Opdrachtgever verlangt van Opdrachtnemer dat hij actief meedenkt en met voorstellen komt die leiden tot verdere standaardisatie van in- en opbouw.
- 129 Informatie verkregen van voorzitter stuurgroep

