

## Tijdelijke Commissie integriteit inkoop en aanbestedingen politie

### Advies naar aanleiding van een melding over de aanbesteding Gebruiksgoederen, perceel Verlichting

#### Inleiding

De Tijdelijke Commissie integriteit inkoop en aanbestedingen politie behandelt meldingen van personen, bedrijven of brancheverenigingen die vermoedens hebben van mogelijke misstanden of integriteitschendingen bij inkoopprocessen en aanbestedingen van de Nationale Politie.

Dit advies gaat over perceel 4, Verlichting, van de aanbesteding Gebruiksgoederen, die openbaar is aangekondigd op 22 augustus 2013. In dit perceel waren twee lampen opgenomen: een kleine zaklamp en een grotere handlamp (schijnwerper). Het advies is geformuleerd op basis van een gesprek met de melder op 11 november jl. en gesprekken met enkele betrokken medewerkers van de Nationale Politie op 25 november en 7 december jl. Ook zijn de aanbestedingsdocumenten bestudeerd. In dit advies wordt eerst de melding beschreven. Daarna volgen de bevindingen in de vorm van een reconstructie van de voorbereidingsperiode van de aanbesteding. Tot slot geeft de commissie haar conclusie en drie adviezen.

#### Melding

De volgende zaken zijn van belang bij de melding:

- Op het moment dat de aanbesteding Gebruiksgoederen werd voorbereid, in 2012 en 2013, heeft de melder al enkele jaren contact met medewerkers van de Politie over het gebruik van (stroboscopisch) licht bij aanhoudingen. Hij leverde een aantal keer zaklampen die door de Politie werden gebruikt voor onderzoek en training. Bij dat onderzoek werd bekeken hoe stroboscopisch licht het best kan worden ingezet in een operatie. Daarbij zijn ondermeer de frequentie van de stroboscoop, de bediening van de stroboscoop, de kleur van het licht en de breedte van de (normale) lichtbundel van belang. Zaklampen met dergelijke functies worden omschreven als *tactical lights*.
- In augustus 2013 werd de aanbesteding openbaar gemaakt. De melder was verbaasd over de specificaties. Die waren naar zijn mening incompleet en niet professioneel opgesteld. Er stond bijvoorbeeld wel hoeveel lumen de lampen moesten hebben, maar er waren geen specificaties ten aanzien van de lichtsterkte en/of de breedte van de bundel. Hij miste specificaties over de aanwezigheid en toegankelijkheid van een stroboscoop en andere vereisten ten aanzien van de tactische inzet. Ook werden er geen specificaties gegeven ten aanzien van de duurzaamheid en valbestendigheid.
- De Nationale Politie kon geen aantallen geven die afgenomen zouden worden. Daardoor kon – volgens de melder – een bedrijf eigenlijk alleen aanbieden als de lamp al in het assortiment zat. Iets speciaal ontwikkelen of toevoegen aan het assortiment was een te groot risico. De schijnwerper die werd gevraagd kon niet worden geleverd uit het assortiment van melder. Hij vond het onverstandig dat de vereisten voor de schijnwerpers zo specifiek waren. De eisen waren ook erg hoog. Een relatief klein onderdeel van de te leveren goederen was daardoor bepalend voor de aanbiedingen op dit perceel. Ook aan de vereisten voor de kleine lamp (aantal lumen in twee standen) kon door het bedrijf van de melder moeilijk worden voldaan.

- De melder nam contact op met een medewerker van de Nationale Politie die hij kende uit eerdere contacten over zaklampen. De melder vroeg hoe hij de gevraagde specificaties moest rijmen met de ontwikkelingen rond *tactical lights* die hij kende. Van betrokken medewerker hoorde de melder dat de aanbesteding niet door zou gaan, maar dat slechts de markt afgetast zou worden. Hij hoorde dat er een commissie zou komen die onderzoek zou doen naar de eisen die aan zaklampen gesteld moeten worden.
- Al met al besloot de melder om niet mee te doen in de aanbesteding. Uiteindelijk bleek – door een brief die hij eind 2014 ontving van een politiekorps – dat de aanbesteding wel degelijk door was gegaan.

De hoofdvraag van de melder is: waarom deed de Nationale Politie een aanbesteding met als doel een vierjarig contract af te sluiten voor levering van zaklampen, terwijl de politie op datzelfde moment ook aangaf dat de specificaties niet *up-to-standard* zijn?

De melder geeft aan dat deze vraag nog steeds blijft knagen, ook al is het al een tijd geleden. Hij geeft aan dat het misschien onkunde of slechte communicatie is geweest, maar dat er ook meer aan de hand geweest kan zijn. Is er een bepaalde kant op gestuurd? Het bedrijf dat de aanbesteding won, levert ook andere zaken aan de Nationale Politie. Misschien vond de politie het gewoon makkelijk om ook voor lampen met deze aanbieder in zee te gaan?

## **Bevindingen: reconstructie op hoofdlijnen van de voorbereiding op de aanbesteding**

Om de melding goed te kunnen beoordelen hebben wij een reconstructie gemaakt van het verloop van de voorbereiding op de aanbesteding Gebruiksgoederen.

- De voorbereidingen starten begin 2012. Vanuit wat toen nog de Voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN) heette, worden een projectleider en een senior inkoper benoemd. Zij vormen samen het projectmanagement van deze aanbesteding. Conform de toenmalige werkwijze – met de vorming van de Nationale Politie is die enigszins veranderd – wordt er een WAT-team samengesteld om de behoefte te formuleren. Alle (toenmalige) korpsen werden uitgenodigd om deelnemers te leveren. De bedoeling is om materiedeskundigen in het WAT-team te hebben die waar nodig ook terugkoppeling van en naar de eigen achterban kunnen doen.
- Al bij de eerste bijeenkomst van het WAT-team worden er vragen gesteld over de juiste samenstelling van het team. Sommige deelnemers hebben het gevoel niet voldoende materiedeskundig te zijn, zo blijkt uit de stukken. Het projectmanagement geeft aan dat het lastig voor hen was dat in het WAT-team niet de juiste expertise beschikbaar was, ook met het oog op de communicatie met de achterban in de korpsen.
- Ook los van de samenstelling van het WAT-team levert het opstellen van het programma van eisen (pve) problemen op. De afbakening van 'gebruiksgoederen' is niet duidelijk en het blijkt onmogelijk een duidelijke behoeftestelling te krijgen uit de korpsen. De beschikbare managementinformatie is te mager: korpsen kunnen niet aangeven wat ze zoal aanschaffen aan gereedschap en beschermingsmiddelen.

- De projectmanagers proberen vervolgens om een inschatting te maken van de behoefte op basis van wél beschikbare gegevens. Daartoe doen zij een uitvraag aan enkele bij hen bekende marktpartijen: welke gebruiksgoederen leveren zij aan de Nationale Politie? Uit de zo verkregen informatie blijkt dat er veel zaklampen worden verkocht. Deze gebruiksgoederen ontbreken nog in het bestek. Besloten wordt een perceel Verlichting op te nemen. Het bedrijf van de melder wordt niet bevraagd in deze verkenning.
- Na het toevoegen van het perceel Verlichting ontstaat enige discussie in het WAT-team. Bekend is dat onderdelen van de politie onderzoek doen naar het gebruik van *tactical lights*. In het WAT-team komt de vraag op of dergelijke zaklampen geen gewelddmiddel zijn. In dat geval zou een andere procedure moeten gelden dan een reguliere aanbesteding. De vraag wordt uitgezocht en in het WAT-team wordt teruggemeld dat *tactical lights* niet als gewelddmiddel worden bestempeld.
- Najaar 2012 wordt een stuurgroep ingesteld die de aanbesteding zal begeleiden en akkoord moet geven op keuzes ten aanzien van inhoud en strategie. Zo'n stuurgroep moest eigenlijk worden ingesteld bij aanvang van de aanbesteding. De late instelling betekent dat een aantal keuzes die projectmanagement en WAT-team maakten – waar onder de keuze om een apart perceel Verlichting op te nemen – pas achteraf kunnen worden geaccordeerd.
- Het WAT-team kan weinig specificaties aanleveren over eisen die moeten worden gesteld aan de aan te besteden zaklampen. Deelnemers verwijzen vooral naar hun eigen lamp. Het projectmanagement probeert daarom op andere manieren aan kennis te komen op het gebied van zaklampen. Via een artikel in politietijdschrift '24/7' komen zij in contact met twee deskundigen die bij de politie werken en al jaren bezig zijn met studies naar het gebruik van *tactical lights* bij aanhoudingen. Zij geven les aan politieagenten, gericht op tactische inzet van licht bij operaties op straat. Het gaat daarbij om zowel verlichten als verblinden. Voor dat laatste is een stroboscoop nodig. Naar de specificaties van zo'n stroboscoop hebben zij jarenlang onderzoek gedaan. De deskundigen hebben een projectvoorstel liggen om het gebruik van *tactical lights* landelijk in te voeren.
- Op een beurs ontmoet het projectmanagement nog een andere functionaris van de Nationale Politie die veel weet van tactische inzet van verlichting. Deze functionaris is ook lid van de zogenaamde BUK-commissie. BUK staat voor Bewapening, Uitrusting, Kleding. De BUK-commissie geeft advies over wijzigingen in de standaarduitrusting van politieagenten. In de periode dat de aanbesteding werd voorbereid stond die commissie op de nominatie om te worden opgeheven. Volgens de betrokken functionaris was er sprake van een vacuüm omdat de nieuwe manier van werken nog niet was ingevoerd.
- Op initiatief van het projectmanagement van de aanbesteding vindt een gesprek plaats met de twee deskundigen en de andere functionaris. Er wordt mondelinge en schriftelijke informatie verstrekt aan het projectmanagement van de aanbesteding. Het verbaast de experts dat noch de inkopers noch de andere functionaris kennis heeft van hun inspanningen op het vlak van *tactical lights*.
- Met de verzamelde informatie formuleren projectleider en senior inkoper een pve voor het perceel Verlichting. Het is dan voorjaar 2013. De geraadpleegde deskundigen geven commentaar op het pve en voegen specificaties toe die naar hun mening nodig zijn om de politie te voorzien van *tactical lights*.

- Het projectmanagement voor de aanbesteding vindt dat die toevoegingen buiten de scope van de aanbesteding liggen. Het zou naar hun mening moeten gaan om bijschijnverlichting. De specificaties moeten zo worden geformuleerd dat de eenvoudige zaklampen die de korpsen gebruiken, kunnen worden vervangen als daar noodzaak voor is. Het gaat dan vooral om zogenaamde bijschijnlampen. Bovendien, zo menen de heren, zou er bij aanschaf van *tactical lights* een andere procedure gevolgd moeten worden omdat het dan gaat om een aanpassing van de standaarduitrusting. Daar is een advies van de BUK-commissie voor nodig, akkoord van de financiële directie, en uiteindelijk toestemming van de minister.
- Er volgt enige discussie per email. Kern van de discussie is of de aan te besteden zaklampen een (eenvoudig) gebruiksgoed zijn of onderdeel uitmaken van de uitrusting. De deskundigen pleiten voor het aanbesteden van zaklampen die voldoen aan de eisen van *tactical lights*. Het projectmanagement legt een aantal keer uit dat dan een andere weg moet worden bewandeld. Zij vrezen dat de gehele aanbesteding Gebruiksgoederen dan (verdere) vertraging zal oplopen.
- Het projectmanagement overweegt april/mei 2013 om de aanbesteding van het perceel te stoppen en de route via de BUK-commissie te laten lopen. Het betrokken lid van de BUK-commissie geeft aan dat voor eventuele invoering van gebruik van *tactical lights* inderdaad de procedure via de BUK-commissie moet worden doorlopen.
- De projectmanagers oordelen – het is dan juli - dat er wél bijschijnlampen moeten worden aanbesteed omdat de zogenaamde *spend*gegevens uitwijzen dat daar behoefte aan is. De projectmanagers melden het lid van de BUK-commissie hun lijn voor om de bijschijnlampen op te nemen in de aanbesteding Gebruiksgoederen, en om het toekomstig gebruik van *tactical lights* via de BUK-commissie te laten verlopen. Zij geven daarbij aan dat ze voornemens te zijn de aanbesteding in augustus te publiceren, maar dat het perceel Verlichting nog kan worden geschrapt als daartoe opdracht wordt gegeven vanuit de leiding van Facilitair Management.
- Over de uitkomsten van (telefonische) communicatie in deze periode bestaan verschillende percepties. De conclusie van het projectmanagement is dat hun voorstel is geaccordeerd en dat het pve bij het oude kan blijven. De betrokken functionaris is van mening dat het beter is om geen geld te gaan besteden aan zaklampen voor dat er een degelijk plan ligt voor het gebruik van verlichting. Hij verkeert in de veronderstelling dat deze route nu is gekozen. De twee deskundigen veronderstellen dat er een speciale commissie gevormd zal worden ten behoeve van de besluitvorming over *tactical lights*, waar zij deel van uit gaan maken. De deskundigen zien vervolgens het pve. Zij vinden het niet juist dat hun wijzigingen niet worden overgenomen. Zij melden dit aan hun meerdere bij het IBT (Integrale Beroepsvaardigheidstrainingen) Amsterdam, die volgens hun perceptie hulp aanbiedt. Zij leven daarna in de veronderstelling dat de aanbesteding zal worden stopgezet en dat er alleen een marktverkenning zal worden gedaan.
- In zomer 2013 wordt het gehele pve van de aanbesteding Gebruiksgoederen voorgelegd aan de toetsingscommissie. De toetsingscommissie gaat akkoord en geeft aan dat het gaat om een *going concern* aanbesteding waarin geen rare zaken zijn geconstateerd. Op 22 augustus wordt de aanbesteding gepubliceerd.

- Op een intern bericht over de uitkomst van de toetsingscommissie reageert een projectleider van Producten- en Dienstenmanagement op 23 augustus met de vraag of lampen op de man ook deel uitmaken van de aanbesteding. Betrokkene geeft aan dat lampen als uitrustingsstuk een gevoelig onderwerp is en dat de beleidsafdeling Politie Uitrusting betrokken had moeten worden. Eind augustus wordt hier intern nog over verder gesproken om uit te leggen waarom de aanbesteding in deze vorm is gepubliceerd. De documentatie van de twee deskundigen wordt doorgestuurd en het projectmanagement van de aanbesteding geeft aan dat de functionaris die ook lid is van de BUK-commissie dit onderwerp verder op zal pakken. Dat is echter niet gebeurd.
- De aanbesteding wordt op 19 augustus 2013 besproken in de toetsingscommissie en op 22 augustus 2013 gepubliceerd. Tijdens de aanbesteding worden enkele vragen gesteld over de specificaties van de lampen. De specificatie van één van de lampen wordt bijgesteld. De aanbesteding verloopt zonder noemenswaardige problemen. Contact met de deskundigen is er in die periode niet meer. Zij merken – naar aanleiding van een vraag van de ME - pas midden 2014 dat de aanbesteding toch door is gegaan. Ook de andere functionaris hoort pas later dat er toch gewone zaklampen zijn aanbesteed. Als argument daarvoor hoort hij dat goede concurrentiestelling niet plaats kon vinden omdat bedrijven geen lampen met specificaties voor *tactical lights* zouden kunnen leveren. Hij vindt dat geen valide argument.

## Oordeel, conclusie en adviezen

### Oordeel

Op basis van deze reconstructie valt de commissie een aantal punten op.

- Er was onvoldoende managementinformatie voorhanden, waardoor het eigenlijk raden was naar de behoeften van de korpsen. Het projectmanagement heeft met veel inzet gepoogd de behoeften scherp te krijgen. De uitvraag bij enkele bedrijven was creatief, maar zorgde ook voor een ingebouwd risico dat behoeften van korpsen en nieuwe ontwikkelingen zouden worden gemist.
- De samenstelling van het WAT-team leverde onvoldoende materiedeskundigheid op. Pas laat in het proces werden drie inhoudsdeskundigen betrokken bij het perceel Verlichting. Dat gebeurde niet op aangeven van betrokken korpsen, maar omdat een inkoper actie ondernam na het lezen van een artikel in een politievakblad en na een toevallige ontmoeting op een beurs. Er is geen volledige marktverkenning geweest. Al met al kwamen nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van de inzet van *tactical lights* pas laat in het proces écht op tafel. Deskundigheid van de twee medewerkers van de Nationale Politie is uiteindelijk niet gebruikt. Ter vergelijking: in een pve van een Belgische aanbesteding kwam de commissie veel gedetailleerdere eisen tegen, onder meer over de lichtbundel en over valbestendigheid.
- De interne communicatie laat te wensen over, hoewel uit gesprekken en stukken duidelijk is dat zowel projectmanagement als de inhoudelijk deskundigen hun best doen om zaken helder te krijgen. Contacten over een weer verlopen echter geïrriteerd. Experts voelen zich niet gehoord, inkopers voelen zich niet serieus genomen.
- Mede door het lang ontbreken van een stuurgroep wordt op geen enkel moment gestructureerd overlegd in de lijn over de kwestie verlichting versus *tactical lights*. Het projectmanagement probeert in mei 2013 wel een duidelijk besluit te krijgen over de voortgang, maar daarbij kiezen zij – noodgedwongen - voor een email naar de functionaris die ook lid is van de BUK-commissie. Zij zoeken de weg via de BUK-procedure terwijl de commissie op dat moment op de nominatie staat om opgeheven te worden. Het ontbreken van besluitvorming in de lijn verklaart ook de totaal verschillende interpretaties van de status van de aanbesteding vanaf zomer 2013.

## Conclusie

Er zijn geen aanwijzingen dat er bij deze aanbesteding frauduleuze of anderszins onrechtmatige handelingen zijn verricht. Echter, uit de stukken en de gevoerde gesprekken blijkt dat de voorbereiding van de aanbesteding Gebruiksgoederen zeer problematisch is verlopen. Het gaat om een complexe aanbesteding met veel kleine producten waarover de nodige discussie ontstond. Het projectmanagement stond er grotendeels alleen voor, en moest bovendien de weg zoeken in een veranderende organisatie. Zij hebben zich enorm ingespannen om de aanbesteding tot een goed einde te brengen.

Gedurende de gehele voorbereiding, van voorjaar 2012 tot zomer 2013, speelde op de achtergrond een onopgeloste discussie over verlichting: gaat het om bijschijnlampen of om *tactical lights*? Discussies verliepen veelal per email. Op geen enkel moment in deze periode zijn alle betrokkenen gestructureerd met elkaar in gesprek geweest en op geen enkel moment zijn heldere besluiten genomen en gecommuniceerd. Dat is maar zeer ten dele te wijten aan het projectmanagement. Zij hadden een complexe aanbesteding voor te bereiden. Signalen die zij gaven zijn niet opgepikt. Er werd niet geëscaleerd in de lijn. Het hoger gelegen (inkoop)management had vroeg in het proces maatregelen moeten nemen om de projectmanagers beter te ondersteunen in hun taak.

Op zich kozen de projectmanagers voor een logische lijn: een beperkte aanbesteding om vervanging van zaklampen mogelijk te maken en een degelijke procedure via de BUK-commissie om te besluiten over de *tactical lights*. Dit werd echter niet aan alle betrokkenen gecommuniceerd en opvolging van het proces via de BUK-commissie vond niet plaats.

Dit alles zorgde uiteindelijk voor een situatie waarin betrokkenen binnen en ook buiten de Nationale Politie verschillende conclusies trokken over de status van de aanbesteding. Sommige betrokkenen leefden meer dan een jaar in de veronderstelling dat de aanbesteding niet door was gegaan, terwijl het perceel Verlichting ondertussen wel degelijk was gepubliceerd en gegund. De hoofdvraag van de melder is een terechte. Ook betrokkenen bij deze aanbesteding hadden deze vraag moeten stellen én van actie moeten voorzien.

## Adviezen

Op basis van de reconstructie, het oordeel daarover en de conclusies komt de commissie tot drie aanbevelingen aan de korpsleiding van de Nationale Politie.

1. Draag zorg voor een heldere escalatielij. Iedere medewerker die – op wat voor manier dan ook – betrokken is bij een aanbesteding moet weten hoe problemen, discussies en vraagstukken kunnen worden geëscaleerd en wie er vervolgens besluit. Leidinggevenden binnen de inkooporganisatie moeten, zeker bij complexere aanbestedingen, inkopers actief ondersteunen in hun taak. Dat vraagt om regelmatige gesprekken ('hoe gaat het?') waardoor problemen eerder gedetecteerd én opgepakt worden.
2. Zorg ervoor dat besluiten in de lijn helder worden gecommuniceerd aan alle betrokkenen.
3. Zorg voor een betere ontsluiting van deskundigheid bij de Nationale Politie. En zorg dat die deskundigheid ook daadwerkelijk wordt benut. De projectmanagers van deze aanbesteding moesten veel te lang zoeken naar materiedeskundigen. De input van de deskundigen is uiteindelijk helemaal niet gebruikt.