

Onderzoek aanbestedingen in de gemeente Leidschendam- Voorburg en in de gemeente Rijswijk

Een onderzoek in opdracht van de gezamenlijke
rekenkamercommissie Leidschendam-Voorburg/Rijswijk

Drs. J.A. van Dijken
Drs. J. Dijkema

Projectnummer B3197

Leiden, 20 oktober 2006

Research voor Beleid

Schipholweg 13-15

Postbus 985

2300 AZ Leiden

tel: 071 525 37 37

fax: 071 525 37 02

e-mail: info@research.nl

www.researchvoorbeleid.nl

Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO bv)

Schipholweg 13-15

Postbus 985

2300 AZ Leiden

tel: 071 525 36 00

fax: 071 525 36 01

e-mail: info@ioo.nl

www.ioo.nl

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid (RvB) en het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO). Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van RvB en IOO. RvB en IOO aanvaarden geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Inleiding	10
1.1 De gezamenlijke rekenkamercommissie van de gemeenten Leidschendam-Voorburg en Rijswijk	10
1.2 Een onderzoek naar aanbestedingen	11
1.3 Onderzoeksvragen	11
1.4 Leeswijzer	12
2 Aanbesteden	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Wat is aanbesteden?	13
2.3 Regelgeving rond aanbesteden	14
2.4 Vormen van aanbesteding	16
2.5 Wanneer aanbesteden?	19
3 Onderzoeksaanpak	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Onderzoeksvragen	20
3.3 Toetsingskader	20
3.4 Onderzoeksstappen	25
4 Leidschendam-Voorburg	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Aanbestedingsbeleid	27
4.3 Overzicht aanbestedingen	35
4.4 De praktijk van aanbesteden	38
4.5 Conclusies	43
5 Rijswijk	55
5.1 Inleiding	55
5.2 Aanbestedingsbeleid	55
5.3 Overzicht aanbestedingen	60
5.4 De praktijk van aanbesteden	61
5.5 Conclusies	65
Bijlagen	
1 Beoordeelde aanbestedingen Leidschendam-Voorburg	76
2 Beoordeelde aanbestedingen Rijswijk	86
3 Checklist beoordeling aanbestedingsdossiers	94
4 Gesprekspartners	96

Samenvatting

De gemeenteraden van de gemeente Leidschendam-Voorburg en de gemeente Rijswijk hebben een gezamenlijke rekenkamercommissie ingesteld. Het eerste onderzoek van de rekenkamercommissie richt zich het aanbestedingsbeleid en de aanbestedingspraktijk in beide gemeenten. In het onderzoek van de rekenkamercommissie staan vier vragen centraal.

- In hoeverre wordt er bij aanbestedingen voldaan aan wettelijke regels en gemeentelijke richtlijnen?
- Hoe wordt in de praktijk aanbesteed en doen zich hierbij knelpunten voor?
- Wat is de prijs-kwaliteitsverhouding van de aanbestedingen van goederen, diensten en werken?
- Wat zijn mogelijke verbeterpunten in het aanbesteden van de twee gemeenten?

De rekenkamercommissie heeft Research voor Beleid en het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven gevraagd om dit onderzoek voor haar uit te voeren. De belangrijkste bevindingen en aanbevelingen worden voor iedere gemeente samengevat.

Leidschendam-Voorburg

Wettelijke regels en richtlijnen

Op 24 januari 2006 is de nota 'Op weg naar professioneel inkopen' door het College vastgesteld. De nota is volledig in lijn met het Besluit aanbestedingsregels overheidsopdrachten (Bao) waaraan de gemeente moet voldoen.

Binnen de gemeente is geen volledig overzicht voorhanden van alle *feitelijke* aanbestedingen naar aard van de aanbesteding (werk, dienst of levering), aanbestedingsbedrag en gekozen aanbestedingsvorm. De gemeente hanteert alleen een overzicht van de geplande aanbestedingen. Door het ontbreken van een overzicht van alle feitelijke aanbestedingen kan de gemeente niet met zekerheid vaststellen dat alles goed is aanbesteed.

In de negen onderzochte dossiers door de onderzoekers worden bij nationale en Europese openbare aanbestedingen de regels nauwkeurig nageleefd. De criteria voor selectie en/of gunning zijn goed vastgelegd en deze zijn ook aan de aanbieders gecommuniceerd. In de onderhandse aanbestedingen geeft het dossier geen volledig inzicht in de navolging van de regels. Dit komt omdat belangrijke informatie niet altijd in het centrale aanbestedingsdossier is opgenomen. Dit laat onverlet dat de

onderzoekers geen aanwijzingen hebben gevonden van onrechtmatig handelen.

Aanbestedingenpraktijk

Op basis van de geplande aanbestedingen over 2005 kan een indicatie gegeven worden voor de aanbestedingen in de gemeente. De geplande omvang van de aanbestedingen over 2005 was bijna € 15 miljoen. Ongeveer 50% van het aantal aanbestedingen vindt niet in concurrentie plaats (enkelvoudige onderhandse aanbestedingen); qua waarde vertegenwoordigen deze aanbestedingen niet meer dan 7% van de waarde van alle aanbestedingen. Voor 38% van de aanbestedingen wordt een openbare procedure gebruikt. Deze openbare aanbestedingen vertegenwoordigen 80% van de waarde van alle geplande aanbestedingen in dat jaar.

Het inkoopbeleid is recent en in ontwikkeling. Door het volledige en praktische handboek, de toolkit internet en de gegeven cursussen hierover is het beleid breed bekend onder de betrokken ambtenaren. In de negen onderzochte aanbestedingsdossiers blijkt dat het gemeentelijke beleid wordt gevolgd. In de meeste gevallen zijn alle documenten aanwezig zoals beschreven in de inkoopnota. In sommige dossiers ontbreken belangrijke stukken die mogelijk elders zijn gearhiveerd. De integraal managers zijn verantwoordelijk voor een goede documentatie en archivering van de aanbestedingsstukken. De grotere en meer complexe dossiers zijn goed gedocumenteerd en deze dossiers maken het mogelijk om te concluderen dat de aanbestedingspraktijk van de gemeente transparant, non-discriminatoire en objectief is.

Volgens de inkoopnota dienen de directiecontrollers betrokken te zijn bij alle fasen van de aanbesteding, voeren zij de controle uit op de inkoopprocedures en zijn zij betrokken bij de evaluaties na afloop van de aanbestedingsprojecten. Deze doelstelling van de inkoopnota en deze verdeling van verantwoordelijkheden krijgt in de praktijk nog onvoldoende inhoud.

Prijs-kwaliteitverhouding van de aanbestedingen

De feitelijk betaalde bedragen voor de aanbestedingen zijn niet bekend. Dit komt soms omdat projecten nog niet zijn afgerond maar vooral ook omdat deze gegevens niet in de aanbestedingsdossiers worden bewaard. Door financiële gegevens van de afdeling Financiën te koppelen aan gegevens uit de aanbestedingsdossiers zijn analyse die inzicht geven in de prijs-kwaliteitverhouding van de aanbestedingen mogelijk.

In het inkoophandboek staat dat er na afloop een evaluatie wordt uitgevoerd over de aanbesteding. In de praktijk gebeurt dit niet. De evaluaties van de aanbestedingen kunnen een beeld geven van de prijs-kwaliteitverhouding van de aangeschafte werken, leveringen en dien-

sten. Bovendien versterken dergelijke evaluaties de leerprocessen binnen de gemeente.

De instrumenten die de gemeente hanteert (handboek inkoop, toolkit handboek, standaardformulieren, inkoopbureau) bevordert de prijs-kwaliteitverhouding van de aanbestedingen.

Mogelijke verbeterpunten

De gemeente heeft een planning van aan te besteden werken, diensten en leveringen. Daarnaast is het nuttig zijn om ook een overzicht te maken van de gerealiseerde projecten. Op deze manier is het mogelijk om verschillen tussen theorie en werkelijkheid te analyseren. Het is wenselijk om aan deze overzichten financiële gegevens te koppelen. Zo kan ook meer inzicht worden verkregen in prijs-kwaliteitverhouding, doelmatigheid en doeltreffendheid van de aanbestedingen in de gemeente Leidschendam-Voorburg.

Verder is het aan te raden om de geboden prijzen bij aanbestedingen systematisch te analyseren om inzicht te krijgen in de prijsdifferentiatie op de markten waarop men aanbesteed. Ook is het van belang dat de documentatie van de aanbestedingsdossiers altijd compleet is. Dit zou in de eerste plaats kunnen door de archivering van de documenten te verbeteren en door financiële gegevens (beschikbare krediet, geraamde aanneemsom, aanneemsom geselecteerde aanbieder, feitelijk aanneemsom in nacalculatie) te koppelen aan het overzicht van alle feitelijke aanbestedingen.

In de gesprekken met directiecontrollers en andere medewerkers van de gemeente blijkt dat de controller onvoldoende capaciteit heeft om de taken uit te voeren die in de nota en het inkoophandboek staan beschreven. Het is belangrijk om deze capaciteit uit te breiden aangezien de controller een belangrijke rol heeft in de aanbestedingspraktijk van de gemeente Leidschendam-Voorburg. Dan kan onder andere meer aandacht besteed worden aan de evaluatie van de aanbestedingen en aan het combineren van aanbestedingsgegevens aan financiële gegevens.

Rijswijk

Wettelijke regels en richtlijnen

In 1995 is de nota 'Aanbestedingen van werken, diensten en leveringen' opgesteld. In 2005 is deze nota grondig herzien en aangepast aan de nieuwe regelgeving: 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid voor werken, leveringen en diensten van de gemeente Rijswijk'. De inkoop- en aanbestedingsnota die in september 2005 door het College is vastgesteld, wijkt eind 2005 af van de verplichte nationale regelgeving en wordt op dit punt niet bijgesteld. Ruim een half jaar later (augustus 2006) heeft de gemeente haar aanbestedingsregels voor werken in lijn gebracht met

ARW 2005. De laatste stap die de gemeente nog moet zetten is het in overeenstemming brengen van haar beleid met het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao). De drempelbedragen voor Europese openbare aanbestedingen die de gemeente hanteert, zijn al wel in lijn met het Bao.

In het overzicht van de aanbestedingen uit 2005 blijkt dat meestal de aanbestedingsvorm gekozen wordt die hoort bij de aard en de omvang van het werk, de dienst of levering. Voor zover in de acht beoordeelde dossiers afgeweken wordt van de juiste aanbestedingsvorm (herinrichting Oud-Rijswijk) is daarvoor - conform de regels - toestemming gevraagd aan het College van B&W. In één geval is het duidelijk dat een onjuiste aanbestedingsvorm is gebruikt.

Aanbestedingspraktijk

De omvang van de aanbestedingen in 2005 bedraagt bijna € 7 miljoen. In 2005 zijn er 59 aanbestedingen geweest. Er wordt hoofdzakelijk onderhands aanbesteed (90% van de aanbestedingen). De enkelvoudige onderhandse aanbestedingen maken 34% uit van alle aanbestedingen van de gemeente Rijswijk; zij vertegenwoordigen 8% van de totale aanbestedingswaarde. De meervoudig onderhandse aanbestedingen vormen 56% van de aanbestedingen (58% van de waarde). Voor 8% van de aanbestedingen wordt de aanbestedingsvorm nationale openbare aanbesteding gekozen en voor 2% van de aanbestedingen de Europese openbare aanbesteding. De openbare aanbestedingen vormen 33% van de waarde van alle aanbestedingen in het jaar 2005.

In de inkoopnota staat beschreven dat dossiervorming van groot belang is en dat elke communicatie met betrekking tot de aanbesteding moet worden opgenomen in het dossier. Over het algemeen zijn de dossiers die door de onderzoekers zijn beoordeeld afkomstig uit het centrale archief. Deze dossiers vertonen een grote variatie in kwaliteit. De inzichtelijkheid van de aanbestedingsprocedure is dan ook lang niet altijd goed te reconstrueren op basis van deze dossiers. Uit de gesprekken met de betrokken ambtenaren blijkt dat de informatie vaak wel aanwezig is op de werkvloer. Uit de dossiers blijken wel de criteria om voor een bepaalde aanbestedingsvorm en voor bepaalde aanbieders te kiezen en de afwegingen bij de uiteindelijke gunning. Dit geldt ook voor de onderzochte enkelvoudig onderhandse aanbestedingen. Dit is een sterk punt van de aanbestedingspraktijk in de gemeente.

Het aanbestedingsbeleid en de aanbestedingspraktijk van de gemeente Rijswijk wordt gekenmerkt door een grote mate van vrijheid voor de diensten en afdelingen in de aanbestedingspraktijk. Men kan dertien criteria gebruiken om de beste aanbestedingsvorm te kiezen. De relatieve vrijheid van de diensten en afdelingen wordt ingekaderd in procedures die afdelingshoofden en budgetverantwoordelijke directeuren naleven. Het College is goed op de hoogte van de aanbestedingen door het jaarlijkse overzicht en het College neemt een besluit over aanbestedingswijze en gunning bij de grotere aanbestedingen. Deze procedures worden over het algemeen goed nageleefd.

Prijs-kwaliteitverhouding van de aanbestedingen

In de dossieranalyse is geen documentatie gevonden waaruit blijkt dat aanbestedingen achteraf worden geëvalueerd. Dit wordt wel door het inkoophandboek voorgeschreven. Zelfs bij complexe en grote aanbestedingen is geen sprake van gedocumenteerde evaluaties. Ook uit de gesprekken die gevoerd zijn, blijkt dat evaluaties nauwelijks plaatsvinden. Hierdoor worden de ervaringen die per afdeling of dienst worden opgedaan met succesvolle en minder succesvolle aanbestedingen niet benut in de hele organisatie.

Binnen de gemeente Rijswijk bestaat de vrijheid voor de afdelingen om op basis van dertien afwegingscriteria de beste aanbestedingsvorm te kiezen. Met deze vrijheid kunnen, volgens de gesprekspartners, doelmatigheidsvoordelen bereikt worden. Mede vanwege dit doel is het wenselijk dat de leerervaringen gemeentebreed gedeeld worden. De best practices die binnen de diensten en afdelingen ontwikkeld en uitgewisseld worden, kunnen de doelmatigheid voor de hele gemeente vergroten.

Bij de gemeente Rijswijk ontbreekt per aanbesteding een systematisch overzicht van het beschikbare krediet, de begrote aanneemsom, de overeengekomen aanneemsom (voorcalculatie) en de uiteindelijk betaalde aanneemsom na afronding van levering (nacalculatie). Om de doelmatigheid van de aanbestedingspraktijk te kunnen optimaliseren en om het proces te beheersen, is het wenselijk om regelmatig deze vier financiële kenmerken van de aanbestedingen te analyseren. De verschillen hiertussen kunnen ondoelmatigheden in de aanbestedingspraktijk zichtbaar maken.

Een ander instrument om tot een oordeel te komen over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de aanbestedingen zijn de evaluaties achteraf (proces, resultaten). Deze evaluaties ontbreken.

Mogelijke verbeterpunten

Het aanbestedingsbeleid en de aanbestedingspraktijk hebben bij de gemeente Rijswijk een aantal maanden niet gespoord met de nationale regelgeving. Het is zaak dat de gemeente in haar inkoopnota verwijst naar het Besluit voor aanbestedingsregels voor overheden (Bao) waar de gemeente zich aan moet houden.

Er wordt geen systematische analyse uitgevoerd van de prijsverschillen. Deze analyses per aanbestedingsvorm en per aard van de aanbesteding (werk, dienst, levering) kunnen inzicht geven in een aspect van doeltreffendheid. Het bestaande overzicht van aanbestedingen van de gemeente is relatief eenvoudig uit te breiden met gegevens over de verschillen tussen kredieten, ramingen, geboden prijzen en nacalculaties. Het andere instrument om tot een oordeel te komen over de doeltreffendheid van de aanbestedingen zijn de evaluaties. Deze evaluaties kunnen, conform het geformuleerde beleid, uitgevoerd worden.

Het is nuttig om duidelijke doelen te stellen waaraan de aanbesteding moet voldoen. Momenteel zijn er 13 criteria waarmee rekening gehouden mag worden. Het zou praktisch zijn om hierin de belangrijkste doelen en afwegingen te benoemen. Het keuzeschema geeft met drempelbedragen per type aanbesteding hiervoor een aanzet.

Het is aan te raden om de rol van de 'centrale' inkoop adviseur te versterken. Op deze manier kan er meer aandacht worden besteed aan het opstellen en up-to-date houden van het aanbestedingsbeleid. Deze medewerker kan samen met de dienstcontrollers en met de concerncontroller meer inhoud geven aan de evaluaties, de dossiervorming, de financiële parameters van de aanbestedingen en het monitoren van de aanbestedingen.

1 Inleiding

1.1 De gezamenlijke rekenkamercommissie van de gemeenten Leidschendam-Voorburg en Rijswijk

Op 20 september 2001 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur aangenomen.¹ De kern van de dualisering is de ontvlechting van de Gemeenteraad en het College van Burgemeester en Wethouders. Dit gebeurt door een scheiding aan te brengen in de samenstelling, de functies en de bevoegdheden van Raad en College. Een wethouder is niet meer tegelijkertijd raadslid. De bestuursbevoegdheden worden bij het College geconcentreerd en de kaderstellende en controlerende taken van de Raad worden versterkt. De scheiding van posities en bevoegdheden leidt tot duidelijker rollen voor de gemeentelijke bestuursorganen. Hierdoor wordt de transparantie vergroot en worden de verhoudingen tussen de bestuursorganen verduidelijkt.

Eén van de instrumenten om de kaderstellende en controlerende taak van de Raad te versterken is de instelling van een zelfstandige rekenkamer of rekenkamercommissie. Bij de instelling van een rekenkamer of rekenkamercommissie kunnen de gemeenten samenwerken. De rekenkamer of de rekenkamercommissie heeft als taak om te onderzoeken of het College het afgesproken beleid rechtmatig (d.w.z. volgens de geldende wet- en regelgeving), doelmatig (d.w.z. tegen de laagst mogelijke kosten) en doeltreffend (d.w.z. met het gewenste effect) uitvoert.

De wet bepaalt dat elke gemeente uiterlijk 1 januari 2006 invulling gegeven moet hebben aan de lokale rekenkamerfunctie.²

De gemeenteraden van de gemeente Leidschendam-Voorburg en van de gemeente Rijswijk besluiten in augustus 2005 om één gezamenlijke rekenkamercommissie in te stellen met drie externe leden. Na de werving van de leden is de rekenkamercommissie met ingang van 1 januari 2006 van start gegaan.³ Bij de keuze van onderwerpen en onderzoeken heeft de rekenkamercommissie volledige vrijheid.

Wet dualisering: o.a. versterken kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad

Rekenkamer of rekenkamercommissie verplicht instrument voor deze versterkte rol

Eén gezamenlijke rekenkamercommissie voor Leidschendam-Voorburg en Rijswijk

¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentebestuur), vergaderjaar 2000-2001, 27 751, nr. 2.

² Vereniging Nederlandse Gemeente en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Handreiking Concrete gevolgen van dualisering voor gemeenten, www.vernieuwingsimpuls.nl, blz. 5, 6, 24, 25.

³ Gemeente Rijswijk, Raadsvoorstel Verordening Rekenkamercommissie, Commissie ABVM, dd. 30 augustus 2005.

1.2 Een onderzoek naar aanbestedingen

Het eerste onderzoek van de rekenkamercommissie richt zich op het aanbestedingsbeleid en de aanbestedingspraktijk in de gemeenten Leidschendam-Voorburg en Rijswijk. De rekenkamercommissie wil inzicht krijgen in de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van aanbestedingen. Verder wil de rekenkamercommissie inzicht krijgen in de mogelijke verbeteringen hiervan. De rekenkamercommissie heeft Research voor Beleid en het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven gevraagd om een onderzoek uit te voeren om dit inzicht te verkrijgen.

Rechtmatigheid, doelmatigheid, de praktijk en mogelijke verbeteringen

De aandacht van de rekenkamercommissie is op aanbestedingen gevallen omdat er de afgelopen jaren meer en strengere eisen worden gesteld aan de gemeentelijke aanbesteding. Dit mede naar aanleiding van de uitkomsten van de parlementaire enquête naar de bouwfraude en onderzoeken van het ministerie van Economische Zaken, waaruit bleek dat verreweg de meeste aanbestedingen niet aan de (Europese) richtlijnen voldoen. Verder worden gemeenten in toenemende mate geconfronteerd met klachten en juridische procedures van leveranciers die van mening zijn dat de gemeente niet juist heeft gehandeld in de aanbestedingsprocedure.

Toenemende aandacht voor het aanbestedingsbeleid van overheden

1.3 Onderzoeksvragen

In het onderzoek van de rekenkamercommissie staan vier vragen centraal.

- In hoeverre wordt er bij aanbestedingen voldaan aan wettelijke regels en gemeentelijke richtlijnen?
- Hoe wordt in de praktijk aanbesteed en doen zich hierbij knelpunten voor?
- Wat is de prijs-kwaliteitsverhouding van de aanbestedingen van goederen, diensten en werken?
- Wat zijn mogelijke verbeterpunten in het aanbesteden van de twee gemeenten?

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de kenmerken van aanbesteden en de regelgeving rond aanbesteden. Hoofdstuk 3 beschrijft de onderzoeksaanpak van Research voor Beleid en het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven. Vervolgens wordt in twee hoofdstukken inzicht gegeven in het aanbestedingsbeleid, de omvang van de aanbestedingen en de aanbestedingspraktijk in de gemeente Leidschendam-Voorburg (hoofdstuk 4) en in de gemeente Rijswijk (hoofdstuk 5).

De gemeentehoofdstukken bevatten conclusies en aanbevelingen over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van aanbestedingen in beide gemeenten.

2 Aanbesteden

2.1 Inleiding

Aanbesteden is een wijze van inkopen waarbij de gemeente zelf potentiële leveranciers vraagt om een offerte uit te brengen voor het benodigde product, de gevraagde dienst of het omschreven werk (par. 2.2). Aanbesteden moet aan verschillende eisen en regels voldoen (par. 2.3). Er zijn bepaalde vormen van aanbesteden die te maken hebben met de wijze van selectie van potentiële aanbieders (par. 2.4). Als laatste wordt verder ingegaan op wanneer de gemeente aanbesteedt (par. 2.5).

2.2 Wat is aanbesteden?

Om paperclips, bureaustoelen, uitzendkrachten, schoonmaakdiensten, accountantsdiensten, wegenonderhoud en de bouw van een buurthuis in te kopen, moet de gemeente specificeren waar zij behoefte aan heeft, moet zij een leverancier selecteren, een aanbieder contracteren of de bestelling plaatsen, de levering bewaken en aandacht besteden aan de nazorg (betaling, evaluatie, garantietermijn e.d.). Met dit proces koopt de gemeente in. Inkopen zijn alle leveringen van goederen, diensten en werken aan de gemeente en aan gemeentelijke diensten waar een factuur tegenover staat. Deze stappen in het inkoopproces vinden ook plaats als een specifieke selectieprocedure gevolgd wordt, het zogenaamde 'aanbesteden'.

Aanbesteden is een manier van inkopen. Aanbesteding is de procedure waarbij de gemeente bekend maakt dat zij een opdracht wil laten uitvoeren en waarbij zij bedrijven uitnodigt om zich in te schrijven voor de uitvoering van de opdracht. De gemeente kan dan bedrijven selecteren die aan bepaalde eisen voldoen. Selectiecriteria kunnen zijn omvang, financiële kenmerken, in bezit van een certificaat van kwaliteitszorg of een keurmerk, et cetera.

De aanbieders die naar de opdracht dingen, geven na een eventuele selectie in hun offerte aan dat zij aan de selectiecriteria voldoen, gekwalificeerd zijn om de levering of dienst te verrichten en wat hun prijs is. Verder kan de gemeente één of meerdere gunningcriteria definiëren waarop zij de offertes beoordeelt. Als één gunningcriterium wordt gebruikt, is het vaak de laagste prijs. Als meerdere gunningcriteria gebruikt worden, kunnen het - naast de prijs - criteria zijn als kwaliteit, voorgestelde aanpak, ervaring, referenties et cetera.

Op een bepaalde datum wordt de inschrijving gesloten en selecteert de gemeente het bedrijf dat het beste aan de gunningcriteria voldoet. Het verlenen van de opdracht aan één van de inschrijvers wordt 'gunnen'

De gemeente koopt jaarlijks vele producten en diensten in

Aanbesteden is een bepaalde manier van inkopen: potentiële aanbieders worden door de gemeente uitgenodigd om een offerte uit te brengen

Selectie van de aanbieder die het beste aan de gunningcriteria voldoet

genoemd. Het is gebruikelijk om het resultaat van de beoordeling van de offertes vast te leggen in een gunningrapport of procesverbaal.

De aanbestedingen kunnen betrekking hebben op een werk, levering of dienst. De definities van werken, diensten en leveringen in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) zijn ingewikkeld geformuleerd. Zij komen erop neer dat 'werken' het resultaat zijn van bouwkundige of civieltechnische werken. Dat 'leveringen' opdrachten zijn die betrekking hebben op aankoop, leasing, huur of huurkoop. En dat 'diensten' alle opdrachten zijn die geen 'werk' of 'levering' zijn.

*Definities van 'werk',
'dienst' of 'levering'*

2.3 Regelgeving rond aanbesteden

Bij aanbesteden moeten gemeenten voldoen aan bepaalde eisen en regels. Deze eisen en regels komen van 'Europa', het Rijk of van de gemeente zelf.

Europese richtlijnen

De Europese richtlijnen voor leveringen, werken en diensten vormen via het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) voor alle gemeenten het juridische kader waarbinnen het eigen aanbestedingsbeleid moet passen.¹ Non-discriminatie, transparantie en objectiviteit vormen de leidende principes van het Europese aanbestedingsrecht.² Een belangrijke consequentie daarvan is dat publiekrechtelijke lichamen, zoals de gemeente, bij opdrachten boven een bepaald bedrag (voor diensten en leveringen € 211.000 en voor werken € 5.278.000) moeten kiezen voor een speciale Europese aanbestedingsprocedure, om zo de transparantie van de aanbesteding te garanderen. Daarnaast moet het programma van eisen niet op oneigenlijke gronden potentiële leveranciers benadelen, bijvoorbeeld door criteria te noemen die niet relevant zijn voor de kwaliteit van het geleverde werk. Verder moet er voor gezorgd worden dat de opdrachtformulering en de beoordelingscriteria in objectieve termen zijn gesteld, zodat alle potentiële aanbieders weten aan welke eisen hun aanbod moet voldoen en op basis van welke criteria de opdrachtverlener tot een keuze van een opdrachtnemer komt.

*Centrale aanbestedings-
principes: objectief, trans-
parant en non-discriminatie*

De principes objectief, transparant en non-discriminatoir gelden óók voor aanbestedingen onder de Europese drempelbedragen. In alle gevallen geldt dat de algemene beginselen van objectiviteit, transparantie en non-discriminatie van het EG-verdrag in acht genomen dienen te worden. De Europese Commissie bewaakt sinds 2000 deze principes. Zo

*De aanbestedingsprincipes
gelden voor alle aanbestedingen*

¹ Staatsblad 2005, 16 juli 2005, nr. 408, Besluit aanbestedingsregels overheidsopdrachten. Op 20 december is een spoed-AMvB verschenen in het staatsblad (2005, nummer 650) om enige aanpassingen door te voeren in het Bao.

² Gebaseerd op het EG-verdrag: 2004/18/EG.

maakte de Europese Commissie in 2003 bezwaar tegen een aanbesteding van vuilcontainers door de gemeente Assen omdat deze in de ogen van de Commissie niet voldeed aan de criteria van objectiviteit, transparantie en non-discriminatie.

In de huidige Europese richtlijnen (2004/17/EG en 2004/18/EG) worden - naast drempelbedragen en vormvoorschriften – ook alternatieve aanbestedingsprocedures¹ genoemd en wordt aandacht besteed aan het gebruik van elektronische middelen bij de aanbesteding.

Nationale besluiten

De Europese richtlijnen zijn sinds 1 december 2005 in Nederland geïmplementeerd door middel van het op de Raamwet EEG-voorschriften gebaseerde Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) en het Besluit aanbestedingen speciale sectoren² (Bass). Bao is ook van toepassing op opdrachten van gemeenten.

Bao ook van toepassing voor gemeenten, Bao in lijn met de Europese richtlijnen

Voor het aanbesteden van bouwwerken hebben de ministers van VROM, VenW en LNV en de staatssecretaris van Defensie het Bao uitgewerkt in de AanbestedingsRegels Werken 2005 (ARW 2005). De vier ministeries hebben besloten deze regels voor de aanbesteding van werken te gebruiken. Vele andere overheden gebruiken en verwijzen ook naar deze regels. Dit is makkelijk voor de aannemers omdat zij de ARW 2005 kennen en dit voorkomt dat men zelf regels moet opstellen. Om deze reden adviseert de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gemeenten om de ARW 2005 ook te gaan hanteren.³

ARW 2005 veel gebruikt voor de aanbesteding van werken

Eigen regels van gemeenten

De nationale regelgeving - gebaseerd op de Europese richtlijnen - legt alleen een aanbestedingsvorm en specifieke procedures op voor diensten en leveringen boven € 211.000 en werken boven € 5.278.000. Onder deze drempelwaarden is er (nog) geen dwingende nationale regelgeving voor gemeenten. Om deze reden hebben vele gemeenten in nota's inkoop- en aanbestedingsbeleid het aanbestedingsbeleid verder vorm gegeven. In deze nota's stellen de gemeenten eigen regels over aanbesteden onder de Europese drempelbedragen en worden verantwoordelijkheden belegd en worden eigen procedures vastgelegd.

Eigen regels van gemeenten leggen aanbestedingsvormen en procedures verder vast

¹ Bijvoorbeeld de concurrentiegerichte dialoog, raamovereenkomst en prijsvraag.

² Speciale sector bedrijven zijn bijvoorbeeld aanbieders van vaste netten van gas en warmte, elektriciteit, drinkwater en openbaar vervoer.

³ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Brief aan de leden t.a.v. het College 'Actualiteiten aanbesteden', 29 november 2005, FEI/U200515839, Lbr. 05/123.

2.4 Vormen van aanbesteding

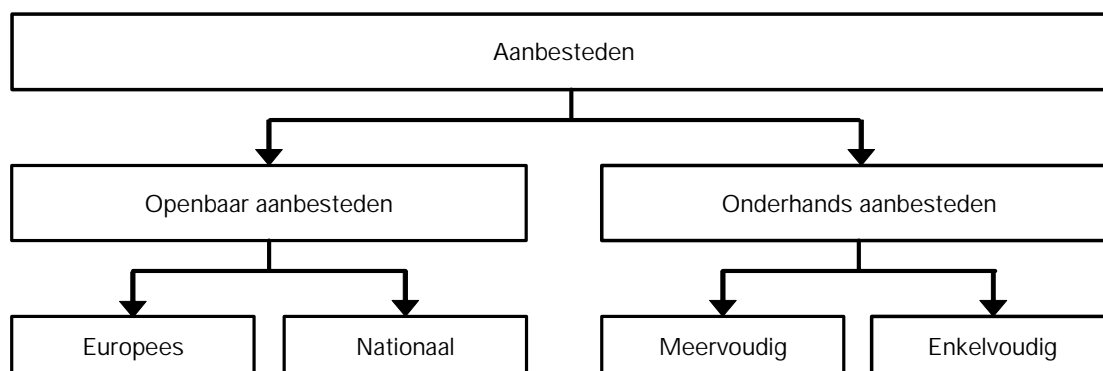
Aanbesteden kan op een aantal manieren gebeuren. Al naar gelang de opdracht complexer wordt en de omvang van de aanbesteding groter is, zullen gemeenten meer uitgebreide aanbestedingsvormen gebruiken. Bij de keuze van de aanbestedingsvorm en de keuze van de gemeentelijke drempelwaarden is de proportionaliteit van belang. De inspanning voor het opstellen en beoordelen van offertes moet in verhouding staan tot de grootte van de opdracht.

Bij aanbestedingen boven een bepaald bedrag hebben de gemeenten geen vrijheid meer voor eigen regels. Het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) schrijft dan een specifieke aanbestedingsvorm voor. Het Besluit, gebaseerd op Europese richtlijnen, legt overheden en overheidsdiensten boven een bepaalde omvang van aanbesteding de verplichting op om *openbaar* aan te besteden en om bepaalde procedures te volgen zodat iedere onderneming *in Europa* gelijke kansen heeft om een overheidsopdracht te verwerven in elk van de Lidstaten. Dit stimuleert de concurrentie en vergroot de kans dat overheden de beste kwaliteit tegen de laagste prijs kunnen inkopen.

Er zijn grofweg twee hoofdvormen van aanbesteding en vier subvormen (figuur 2.1).

Nationale regelgeving en gemeentelijke regels dicteren in belangrijke mate de aanbestedingsvorm

Figuur 2.1 Vormen van aanbesteding



Europees aanbesteden is een bijzondere vorm van openbaar aanbesteden. Boven een bepaald drempelbedrag, vastgesteld door de Europese Commissie, moet het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) – gebaseerd op de Europese aanbestedingsrichtlijn - gevolgd worden. Bij nationaal openbaar aanbesteden plaatst de gemeente een advertentie en geïnteresseerde aanbieders melden zich aan. Bij meervoudig onderhands aanbesteden vraagt de gemeente twee of meer aanbieders om een offerte. Bij enkelvoudig onderhands aanbesteden vraagt de gemeente één aanbieder om een offerte.

Aantal aanbieders en wijze van bekendmaking van de gemeentelijke behoeften bepalen de vorm van aanbesteding

Er is ook een tussenvorm die door sommige overheden veelvuldig wordt toegepast. De overheid préselecteert dan door middel van een openbare aanbesteding een aantal mogelijke aanbieders. Men selecteert deze aanbieders op basis van bepaalde selectiecriteria: omvang, financiële gezondheid van het bedrijf, lidmaatschap van een branchevereniging, vergelijkbare uitgevoerde opdrachten, referenties e.d.. Vervolgens laat men de geselecteerde aanbieders offerte uitbrengen voor de gevraagde levering, de dienst of het werk. De aanbesteding neemt dan de vorm aan van een meervoudige onderhandse aanbesteding.

Deze procedure wordt onder andere gevolgd om aanbieders te selecteren waarmee men een raamcontract of mantelovereenkomst wil aangaan. Via een openbare procedure selecteert men een aantal mogelijke aanbieders, die vervolgens uitgenodigd worden om daadwerkelijk te offeren voor een raamcontract of mantelovereenkomst. De aanbieders waarmee uiteindelijk een raamcontract wordt aangegaan (2 á 3) kunnen tijdens de looptijd van het raamcontract (meestal 2 tot 5 jaar) via een eenvoudige meervoudige onderhandse aanbesteding geselecteerd worden (heeft men de capaciteit, de juiste mensen e.d.). De meervoudige onderhandse aanbesteding onder de paar aanbieders waarmee men een raamcontract heeft, kan een eenvoudige procedure zijn omdat men de partijen al goed kent.

Openbaar aanbesteden

In een openbare procedure wordt door middel van een openbaar bericht te kennen gegeven dat de gemeente een opdracht heeft en dat iedere partij mag inschrijven om deze opdracht uit te voeren. Als de gemeente selectiecriteria heeft geformuleerd en kenbaar heeft gemaakt, kan in de praktijk het aantal aanbieders beperkt blijven en blijft de administratieve last voor de gemeenten van de openbare aanbesteding binnen de perken. Sommige leveranciers zullen niet aan de selectiecriteria voldoen. Zij zijn - afhankelijk van de geformuleerde selectiecriteria - te klein, bezitten geen certificaat, zijn niet ISO-gecertificeerd, hebben geen beroepsaansprakelijkheidsverzekering, en dergelijke.

Op basis van een omschrijving van de opdracht maken de inschrijvende partijen een offerte. De gemeente selecteert op basis van de gunningcriteria en de aangereikte informatie in de offerte de meest geschikte aanbieder.

Er kunnen twee vormen van openbaar aanbesteden onderscheiden worden: Europees en nationaal openbaar aanbesteden.

Europees openbaar aanbesteden

Om de Europese interne markt te bevorderen en om de concurrentie in de Europese Unie te bevorderen, zijn er Europese richtlijnen die de lidstaten verplichten om alle inkopen boven een bepaald bedrag (drempelbedragen) Europees aan te (laten) besteden. De Europese richtlijnen schrijven verder voor dat de aanbesteding op een bepaalde wijze open-

Open aanbesteding gevolgd door meervoudige onderhandse aanbesteding

Raamcontracten: contracten met leveranciers voor meerdere jaren. Deze overeenkomsten worden meestal aanbesteed door middel van open aanbesteding na selectie.

Geïnteresseerde aanbieders melden zich aan op basis van een bericht of advertentie van de gemeente

Boven een bepaald drempelbedrag een Europees brede bekendmaking van de aanbesteding



baar gemaakt moet worden en dat bepaalde procedures gevolgd moeten worden. Door de wijze van openbaarmaking en de procedures die gevolgd moeten worden, hebben *alle* bedrijven uit de Europese Unie een gelijke kans om in te schrijven op de aanbestedingen van overheden in een lidstaat.¹

De centrale gedachte achter de procedures is dat het aanbestedingsproces 'objectief' en 'transparant' moet zijn en dat er geen sprake mag zijn van discriminatie (non-discriminatie). Deze Europese uitgangspunten zijn gebaseerd op het EG-verdrag (2004/18/EG) en daarmee onderdeel van het primaire recht en van toepassing op *alle* aanbestedingen en *alle* overheidsopdrachten.

Alle aanbestedingen dienen objectief, transparant en non-discriminatoire aanbestede te worden

Nationaal openbaar aanbesteden

De drempelbedragen die gelden van 1 januari 2006 tot 1 januari 2008 voor de verplichting om Europees aan te besteden liggen voor werken op € 5.278.000, voor diensten op € 211.000 en voor leveringen eveneens op € 211.000.² Voor grote opdrachten onder de Europese drempelbedragen hanteren de meeste overheden eigen aanbestedingsregels en eigen drempelbedragen. Via deze eigen drempelbedragen worden keuzes gemaakt voor de aanbestedingsvormen: nationaal openbaar aanbesteden en meervoudig onderhands aanbesteden.

Lagere drempelbedragen dan de Europese drempelbedragen van de overheden zelf verplichten ook tot openbaar aanbesteden

Onderhands aanbesteden

Onderhands aanbesteden is de meest simpele vorm van aanbesteden. Deze aanbestedingsvorm vergt de minste voorbereidingstijd, kan vrij snel tot de selectie van de juiste aanbieder leiden en kost de minste administratieve lasten voor opdrachtgever en aanbieders.

In het onderhands aanbesteden bestaan twee hoofdvormen: meervoudig onderhands aanbesteden en enkelvoudig onderhands aanbesteden.

Eenvoudiger en snellere manier van aanbesteden: onderhands aanbesteden

Meervoudig onderhands aanbesteden

Bij meervoudig onderhands aanbesteden worden meerdere partijen gevraagd om offerte uit te brengen voor een opdracht van de gemeente. Meestal schrijven de eigen regels van de uitbestedende instantie een minimaal aantal genodigden voor. Bij de aanbestedingsvorm meervoudig onderhands aanbesteden is voor een objectief, transparant, non-

Eigen préselectie van een beperkt aantal aanbieders

¹ De Europese regelgeving op het gebied van aanbesteden legt eisen op aan de aanbestedingen van overheden en (semi-)publieke organisaties. De Europese Unie heeft geen rechtsbevoegdheid om het aanbesteden van private bedrijven te reguleren en heeft deze bevoegdheid ook niet nodig. De concurrentieverhouding tussen private bedrijven zorgt er "automatisch" voor dat de aanbestedingen doelmatig en doeltreffend zijn.

² Het drempelbedrag voor Europese aanbesteding van diensten en van leveringen door de *rijksoverheid* ligt op € 137.000. De drempelbedragen dalen regelmatig zodat steeds meer aanbestedingen Europees aanbesteed moeten worden.

discriminatoire en doelmatig aanbestedingsproces de selectiewijze van de partijen die uitgenodigd worden van groot belang. Als de selectie- en gunningcriteria niet van tevoren zijn vastgelegd dan is niet zeker of de keuze objectief en transparant heeft plaatsgevonden. Als men altijd alleen bekende aanbidders van de gemeente uitnodigt dan kunnen vraagtekens gezet worden bij het non-discriminatoire karakter van de aanbesteding. Dit kan ten koste gaan van de prijs-kwaliteit van de geleverde producten, diensten en werken.

Enkelvoudig onderhands aanbesteden

Als slechts één partij wordt uitgenodigd voor de aanbesteding dan is sprake van een enkelvoudig onderhandse aanbesteding. Deze aanbestedingsvorm is per definitie discriminatoire. Wel kan de keuze van deze aanbestedingsvorm en van de uitgenodigde aanbieder nog steeds objectief en transparant zijn.

De aanbestedingsvorm enkelvoudig onderhands aanbesteden wordt vaak gekozen bij de kleinere aanbestedingsbedragen of als maar één aanbieder het product of de dienst kan leveren (bijvoorbeeld vervolgleveringen en -opdrachten) of het werk kan maken (innovatieve of unieke diensten, leveringen of werken). Als het vervolgproduct onlosmakelijk verbonden is aan een hoofdproduct wordt in de praktijk ook vaak enkelvoudig onderhands aanbesteedt. Zo kan men vaak na het plaatsen van een lift in een gebouw het onderhoud van de lift alléén maar aanbesteden aan de leverancier van de lift. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor het onderhoud aan fotokopieerapparaten.

De gemeente vraagt één aanbieder om offerte uit te brengen

2.5 Wanneer aanbesteden?

Bij de enkelvoudige onderhandse aanbesteding is er nauwelijks verschil met inkopen zonder enige vorm van aanbesteden. Bij de andere aanbestedingsvormen concurreren meerdere aanbidders om de dienst te leveren, de levering te verrichten of om het werk te maken. Hierdoor neemt de kans toe dat de gemeente op doelmatige wijze in haar inkoopbehoeften voorziet. Het organiseren van een aanbestedingsproces kost tijd en moeite van de medewerkers van de gemeenten. Het opstellen van selectiecriteria, het schrijven van een programma van eisen of bestek, het selecteren van de aanbidders en het beoordelen van offertes kost (zeer) veel tijd. Daarbij zijn bij openbare aanbestedingen de doorlooptijden lang en bestaat er altijd de kans dat geen of slechts één of twee aanbidders zich aanmelden of offereert.

De keuze voor de aanbestedingsvorm dient weloverwogen genomen te worden. De kosten en baten van het aanbesteden dienen afgewogen te worden. In vele gemeenten is de budgethouder hiervoor verantwoordelijk.

Zorgvuldige afweging van kosten en baten

3 Onderzoeksaanpak

3.1 Inleiding

De onderzoeksaanpak moet het mogelijk maken om antwoord te geven op de onderzoeksvragen van de rekenkamercommissie (par. 3.2). Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen wordt een drietal onderzoeksstappen gezet (par. 3.3). Omdat op de onderzoeksvragen niet zondermeer een antwoord gegeven kan worden, is een toetsingskader ontwikkeld (par. 3.4).

3.2 Onderzoeksvragen

In het onderzoek van de rekenkamercommissie staan vier vragen centraal.

- In hoeverre wordt er bij aanbestedingen voldaan aan wettelijke regels en gemeentelijke richtlijnen?
- Hoe wordt in de praktijk aanbesteed en doen zich hierbij knelpunten voor?
- Wat is de prijs-kwaliteitsverhouding van de aanbestedingen van goederen, diensten en werken?
- Wat zijn mogelijke verbeterpunten in het aanbesteden van de twee gemeenten?

Vier vragen: rechtmatigheid, doelmatigheid, praktijk en verbetermogelijkheden

De vragen van de rekenkamercommissie richten zich expliciet op de rechtmatigheid en de doelmatigheid. De vragen naar de praktijk, de mogelijke praktijkknelpunten en eventuele verbeterpunten hebben betrekking op de doeltreffendheid van het aanbestedingsbeleid en de aanbestedingspraktijk. De vraag naar de doeltreffendheid is ook relevant omdat de gemeenten met het aanbestedingsbeleid bepaalde doelen nastreven. Voor de evaluatie is het relevant om te onderzoeken of de gemeenten deze doelen realiseren (doeltreffendheid).

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is een toetsingskader nodig. Dit toetsingskader is een nadere uitwerking van de vragen naar de 'rechtmatigheid', 'doelmatigheid' en 'doeltreffendheid' van het aanbestedingsbeleid en de aanbestedingspraktijk.

3.3 Toetsingskader

In welke mate het aanbestedingsbeleid 'rechtmatig', 'doelmatig' en 'doeltreffend' is, kan niet zonder meer vastgesteld worden. Daarom hebben de onderzoekers deze begrippen geoperationaliseerd in een aantal vragen. Deze vragen zijn de focus van de onderzoekers om tot een

Toetsingskader geeft focus aan het onderzoek

uitspraak te komen over de rechtmatigheid, doelmatigheid en de doeltreffendheid van het aanbestedingsbeleid en de aanbestedingspraktijk.

Rechtmatigheid

De rekenkamercommissie wil beoordelen of de aanbestedingen in beide gemeenten 'rechtmatig' zijn. Rechtmatigheid gaat over de naleving van geldende wetten en regels. Voor de gemeentelijke aanbestedingen gaat het dan om twee zaken. In de eerste plaats om de regels van het Bao en in de tweede plaats om de eigen beleidsregels van de gemeente. Aan de hand van deze regels zullen de medewerkers in de praktijk moeten aanbesteden.

Volgens eigen en nationale regels

Concreet kan rechtmatigheid van gemeentelijke aanbestedingen worden uitgewerkt in een aantal vragen. Aan de hand van deze vragen is nagegaan of de aanbestedingen in de gemeente rechtmatig worden uitgevoerd.

Naleving van geldende regels

- Zijn de gemeentelijke regels in overeenstemming met de nu geldende nationale aanbestedingsregels (Bao)?
- Is duidelijk welke aanbestedingsvorm gekozen moet worden en wordt dit ook nagevolgd?
- Wordt alles aanbesteed wat aanbesteed had moeten worden (volledigheid)?

Naleving van geldende regels

Objectiviteit

- Worden de procedures juist toegepast (conform Bao en de eigen regels van de gemeente)?
- Zijn er duidelijke selectie- en gunningcriteria, worden deze aan de aanbidders kenbaar gemaakt en zijn er transparante gunningrapporten?
- Indien wordt afgeweken van de vastgestelde richtlijnen gebeurt dit dan navolgbaar, toetsbaar en rechtmatig?
- Worden eventuele afwijkingen van de richtlijnen expliciet onderbouwd en vastgelegd in het aanbestedingsdossier?

Objectiviteit

Transparantie

- Zijn de dossiers van aanbestedingen op een adequate en effectieve wijze gearchiveerd zodat alle onderdelen van het proces van aanbesteding navolgbaar en transparant zijn op elk willekeurig moment?
- Zijn de criteria van selectie voor de aanbidders vooraf duidelijk?
- Wordt regelmatig verantwoording afgelegd over de aanbestedingen aan het College? Zo ja, voldoet deze verantwoording aan de eisen van transparantie.

Transparantie

Non-discriminatie

- Hebben alle (potentiële) aanbidders gelijke kansen?
- Vindt de selectie van genodigden bij onderhandse aanbestedingen op objectieve gronden plaats?
- Hebben nieuwe toetreders gelijke kansen als bekende aanbidders?

*Non-discriminatie**Integriteit*

- Zijn er maatregelen genomen om de integriteit van de betrokkenen bij de aanbesteding te borgen? Zo ja, welke?
- Op welke wijze en in welke mate zijn op papier en in de praktijk de verantwoordelijkheden in het proces van aanbesteden gescheiden (is er een duidelijke materiële scheiding tussen de voorbereiding van de aanbesteding en de beslissing over de aanbesteding)?

*Integriteit**Doelmatigheid*

De rekenkamercommissie wil beoordelen of de aanbestedingen in de gemeenten 'doelmatig' zijn. Doelmatigheid is het efficiënt of tegen zo laag mogelijke kosten uitvoeren van de gemeentelijk taken. Doelmatig aanbesteden houdt verband met de keuze van de meest efficiënte aanbestedingsvorm en met de selectie van de aanbiedingen met de beste prijs-kwaliteitverhouding. Met behulp van de volgende aandachtspunten kan de doelmatigheid van de aanbestedingspraktijk onderzocht worden.¹

Communicatie en bekendheid met beleid

- Wat is er ondernomen om de kennis van de medewerkers over professioneel inkopen te vergroten?

*Communicatie en bekendheid met beleid**Leren van eerdere ervaringen*

- Worden aanbestedingen en inkoopbeslissingen (formeel) geëvalueerd?
- Volgt er een evaluatie van de aanbesteding ná afloop van het werk, de dienstverlening of de levering?
- Is er een structuur waardoor afdelingen en diensten van elkaar kunnen leren m.b.t. tot aanbesteding? Zo ja, welke?

*Leren van ervaringen**Uniformiteit*

- Is er sprake van een uniform aanbestedingsbeleid of zijn er verschillen in aanbestedingsbeleid en –praktijk per afdeling of dienst?
- Is de verantwoordingsinformatie vastgelegd?
- In hoeverre leggen afdelingen en diensten ervaringen met aanbestedingen vast?
- In hoeverre wordt gebruik gemaakt van gunningrapporten en procesverbalen?

*Uniformiteit**Tegengaan van prijsafspraken*

- In hoeverre is er vernieuwing in het bestand van aanbidders?

Tegengaan prijsafspraken

¹ De onderzoekers kiezen voor een ruimere definitie van doelmatigheid dan enkel de prijs-kwaliteitverhouding van de aanbestedingen.

- Worden analyses gemaakt van de spreiding in de prijs van de verschillende aanbestedingen per type werk en dienst en de herkomst van de aanbesteders?
- Worden er analyses gemaakt van de oorzaken van de soms geringe of zeer grote prijsverschillen tussen de aanbestedingen?

Beheersbaarheid

- In hoeverre zijn er verschillen tussen begrote omvang van de aanbesteding en de feitelijke aanbestedingen?
- In hoeverre zijn er verschillen tussen de voorcalculatorische geselecteerde aanbesteding en de feitelijk betaalde bedragen (nacalculatie)?
- Op welke wijze vindt controle plaats in relatie tot de omvang van de aanbesteding?
- Worden er analyses gemaakt van de oorzaken van de soms aanzienlijke prijsverschillen tussen de aanbestedingen?

Beheersbaarheid

Kwaliteitsbewaking

- Zijn er eventuele procedures voor het geval dat prestaties van aanbesteders onder de maat blijven?
- In hoeverre worden samenwerkingsverbanden tussen aanbesteders gestimuleerd?
- Op welke wijze honoreert de gemeente innovatieve oplossingen (het combineren van werken bij verschillende gemeenten is een voorbeeld van een mogelijkheid om de doelmatigheid te bevorderen)?
- Worden er van te voren uitsluitingscriteria geformuleerd?

Kwaliteitsbewaking

Verantwoordelijkheid

- Is er een expliciete verantwoordelijkheid voor het aanbestedingsbeleid neergelegd? Zo ja, bij wie en welke afdeling?
- Is er een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheid voor het opstellen van wensen en eisen en de beslissing over de gunning?

Doeltreffendheid

Van doeltreffendheid is sprake bij een optimale prijs-kwaliteitverhouding in de aanbestedingen als vaak de beste combinatie van aanbieder en onderaannemers wordt aangeboden, als er sprake is van innovatieve en vernieuwende aanbestedingen, als er variatie en spreiding is in de aanbesteders en als de aanbesteders rekening houden met duurzaamheidsaspecten. Verder is van belang dat er binnen de gemeente op systematische wijze geleerd wordt van eerdere aanbestedingen. Met behulp van de volgende aandachtspunten kan licht geworpen worden op de doeltreffendheid.

Optimale prijs-kwaliteitverhouding

- Verschil tussen begrote omvang van de aanbesteding en de laagste aanbesteding
- Prijsdifferentiatie tussen de aanbesteders (hoogste en laagste prijs)
- Aantal en omvang van de afwijkingen van het bestek
- De wijze waarop het benodigde krediet en de geschatte omvang van de aanbesteding wordt vastgesteld

Optimale prijs-kwaliteitverhouding

- Afwijkingen van de aanbieding (voorcalculatie) en de uiteindelijke omvang van het geleverde werk of dienst
- Procedures voor het geval dat de laagste aanbieding substantieel hoger is dan de eigen raming van de omvang van het werk of de dienst
- Oordelen van de projectleider, bewoners en gebruikers.

Doeltreffendheid van de uitvoering

- Afwijkingen van de contractuele levertijden
- Interrupties in de uitvoering van het werk of de levering van de dienst

Doeltreffendheid van de uitvoering

Gelijke kansen voor opdrachtnemers en voorkomen marktbederf

- Aard van eventuele klachten van aanbieders
- Aantal aanbieders naar type werk of dienst
- Herkomst van de aanbieders
- Bekende aanbieders of ook outsiders
- Gebruikte gunningcriteria.

Gelijke kansen voor opdrachtnemers

Kritische momenten

In het aanbestedingsproces zijn drie kritische momenten te onderscheiden: de keuze van de aanbestedingsvorm, de prékwalificatie- of voorselectiefase en de gunning.¹ Op deze kritische momenten kan de objectiviteit, transparantie en non-discriminatie in het geding zijn en door de keuzes op deze kritische momenten wordt de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid in belangrijke mate bepaald.

De keuze voor één van de aanbestedingsvormen (kritisch moment 1) bestaat uit de volgende aandachtspunten: aanwezigheid van voorschriften en criteria voor de keuze van bepaalde aanbestedingsvormen, de aanwezigheid van een programma van eisen of bestek, juiste opdrachtformulering, keuze aanbestedingsvorm, publicatie van de aanbesteding in het geval van een openbare aanbesteding.

Keuze aanbestedingsvorm

Als er sprake is van prékwalificatie (openbare aanbesteding met prékwalificatie of meervoudige onderhandse aanbesteding) dan zijn de volgende aandachtspunten van belang: aanwezigheid van voorschriften voor de prékwalificatie en selectie, toepassing van de voorschriften, opstellen van selectiecriteria of prékwalificatiecriteria, bekendmaking procedure en selectiecriteria, beantwoording van eventuele vragen van gegadigden, ontvangst van gegevens van gegadigden, beoordeling van de gegevens aan de préselectiecriteria, selectie en afschrijving.

Criteria voor (pré)selectie

Het derde kritische moment is de gunningfase. Hierbij zijn de aandachtspunten: aanwezigheid van voorschriften voor de wijze van gunning, opstellen gunningcriteria, bekendmaking van de procedure en

Gunningfase

¹ V.L. Eiff, M.L.E. Liem en A. Visser, Eindrapport onderzoek aanbestedingsbeleid gemeente Utrecht, Utrecht, 10 november 1998, blz. 7,8.

gunningcriteria, doen toekomen van het bestek of programma van eisen, beantwoorden van eventuele vragen, in ontvangst nemen van offertes, beoordelen van de offertes aan de gunningcriteria, gunning en afschrijving.

Bij het beoordelen van concrete dossiers besteden de onderzoekers in het bijzonder aandacht aan de kritische momenten.

3.4 Onderzoeksstappen

De onderzoeksvragen zullen beantwoord worden door middel van drie onderzoeksstappen (figuur 3.1).

In de *eerste* onderzoeksstap is het aanbestedingsbeleid van de gemeenten Leidschendam-Voorburg en Rijswijk beoordeeld. In nota's en handboeken is bestudeerd welke beleidsdoelen de gemeenten nastreeft en wat formeel over de aanbestedingspraktijk is vastgelegd.

In de *tweede* onderzoeksstap wordt een overzicht gegeven van de aanbestedingen van beide gemeenten. Het onderzoek richt zich op aanbesteding van werken, diensten en leveringen in het jaar 2005. Geprobeerd is om tot een eerste beoordeling van de rechtmatigheid van *alle* aanbestedingen te komen. Dit gebeurt door te beoordelen of de juiste aanbestedingsvorm gekozen wordt gezien de omvang van de leveringen, diensten en werken. Tevens biedt de tweede fase een kader om een aantal aanbestedingsdossiers nader te selecteren.

In de *derde* onderzoeksstap worden per gemeente acht concrete aanbestedingsdossiers beoordeeld. Tevens is gesproken met de medewerkers van de gemeenten die betrokken zijn bij deze dossiers. De onderzoeksvragen met betrekking tot rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid zijn vooral beantwoord aan de hand van de bevindingen uit de beoordeelde dossiers.

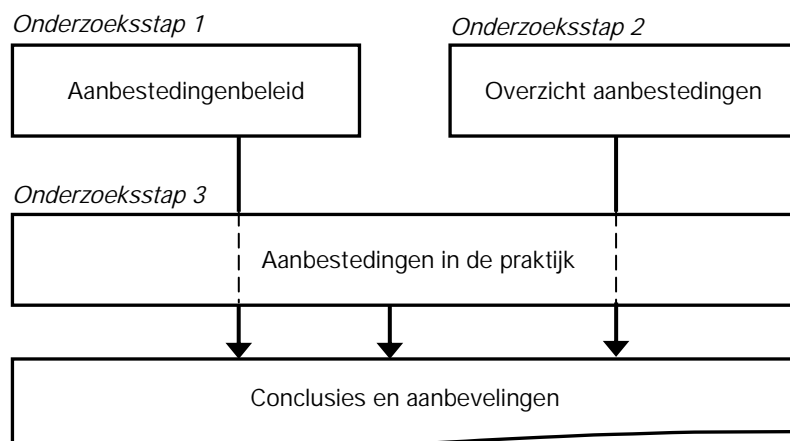
Conclusies worden getrokken op basis van de bevindingen uit de besturing van het gemeentelijke beleid (onderzoeksstap 1), het overzicht van aanbestedingen (onderzoeksstap 2) en de analyse van de aanbestedingspraktijk (onderzoeksstap 3).

Stap 1: het aanbestedingsbeleid van de gemeente

Stap 2: een overzicht van alle aanbestedingen

Stap 3: beoordeling van acht concrete aanbestedingsdossiers

Figuur 3.1 Onderzoeksaanpak



De feitelijke constatering van het onderzoek en de feitelijke conclusies zullen voor hoor- en wederhoor aan medewerkers van beide gemeenten die het meest betrokken zijn bij het aanbestedingsbeleid en de aanbestedingspraktijk voorgelegd worden. De reacties van de beleidsmedewerkers van de gemeenten Leidschendam-Voorburg en Rijswijk zijn verwerkt in dit onderzoeksrapport.

Op basis van het onderzoeksrapport zal de rekenkamercommissie haar eigen conclusies en aanbevelingen formuleren over het aanbestedingsbeleid en de aanbestedingspraktijk in beide gemeenten. De rekenkamercommissie zal haar conclusies en aanbevelingen - tezamen met het onderzoeksrapport - aanbieden aan de Raad.

Ambtelijk hoor- en wederhoor over de juistheid van de feiten

Conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie t.b.v. Raad

4 Leidschendam-Voorburg

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen van het onderzoek in de gemeente Leidschendam-Voorburg. Paragraaf 4.2 beschrijft het aanbestedingsbeleid van de gemeente; paragraaf 4.3 geeft een overzicht van alle aanbestedingen van de gemeente en in paragraaf 4.4. wordt ingegaan op de bevindingen naar aanleiding van de beoordeling van een aantal concrete aanbestedingsdossiers. Op basis van het beleid, het overzicht van de aanbestedingen en de aanbestedingspraktijk zoals deze zichtbaar wordt in een aantal dossiers worden conclusies getrokken over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid (par. 4.5).

Box 4.1 Kenmerken gemeente Leidschendam-Voorburg¹

De gemeente Leidschendam-Voorburg heeft ruim 73.000 inwoners. De nieuwe gemeente is in 2002 ontstaan door de fusie van de gemeente Leidschendam en de gemeente Voorburg.

De gemeente heeft vijf directies: Wijkzaken, Publiekszaken, Ruimtelijke en economische ontwikkeling, Maatschappelijke ontwikkeling en Facilitair bedrijf.

De totale uitgaven van de gemeente in 2005 bedroegen € 145,5 miljoen. Deze uitgaven bestaan voor € 35-45 miljoen uit inkopen; hiervan vindt ongeveer € 15 miljoen plaats via aanbesteding.

4.2 Aanbestedingsbeleid

De gemeente Leidschendam-Voorburg is in 2002 begonnen om het inkoop- en aanbestedingsbeleid te formaliseren in regels. In maart 2002 is de richtlijn aanbesteding werken, diensten en leveringen vastgesteld door het College. Recentelijk heeft de gemeente verdere stappen gezet in de professionalisering van de inkoop- en aanbestedingsfunctie. Op 24 januari 2006 is de nota 'Op weg naar professioneel inkopen' door het College vastgesteld. In deze nota worden de doelen van professioneel inkopen en aanbesteden vastgesteld, zijn keuzes gemaakt over de or-

Vergaande stappen in de professionalisering van het inkoopbeleid

¹ Bron: inwoners: CBS, Statline (inwoners van de gemeente Leidschendam-Voorburg in 2006); uitgaven: Jaarverslag en jaarrekening 2005 gemeente Leidschendam-Voorburg, versie 070406, blz. 122 (lasten rekening 2005, excl. verrekening met reserves); inkopen: mondelinge opgave van de gemeente; aanbestedingen: geplande aanbestedingen 2005).

ganisatie van de inkoop en aanbestedingen, zijn de procedures in lijn gebracht met het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) en worden vernieuwingen in het aanbestedingsbeleid geïnitieerd. Voor de inkoop en aanbesteding van werken is het Aanbestedingsreglement Werken 2005 (ARW 2005) van toepassing.

Binnen de gemeente bestond ook behoefte aan een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden bij de voorbereiding, begeleiding en afronding van inkoopprocessen. Dit was mede aanleiding om de nota op te stellen. Volgens het voorwoord bij de nota is ook van belang dat de accountant in het kader van de rechtmatigheidscontrole behoefte heeft aan duidelijke kaders waaraan de praktijk moet voldoen. De doelen en uitgangspunten van de nota 'Op weg naar professioneel inkopen' zijn uitgewerkt in het inkoophandboek van de gemeente Leidschendam-Voorburg.

Omdat er sprake is van een juridisering van de inkoop en het aantal beroepszaken over inkoopzaken en de selectie van leveranciers toeneemt, verwacht het College dat het inkoopbeleid de komende jaren regelmatig geactualiseerd zal moeten worden.¹

Doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid

Volgens de nota is het doel van professioneel inkopen om de gewenste kwaliteit te verkrijgen voor een zo gunstig mogelijke prijs. Het doel van de inkoopfunctie is het effectief en efficiënt beheren en beheersen van de inkoopstromen en het inkoopproces, zodat bestedingen op een verantwoorde wijze en rechtmatig worden uitgevoerd. Dit heeft een aantal implicaties voor de organisatie van de inkopen en aanbestedingen. In de nota wordt aangegeven dat de doelstellingen van professioneel inkopen en van het gemeentelijk inkoopbeleid bereikt kunnen worden door kennis, gedrag en procedures.

Kennis:

- medewerkers kennen de rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen in het inkoopproces;
- kennis wordt vastgelegd in voorbeelden en modellen;
- medewerkers kennen de markt die de diensten, leveringen en werken kan leveren; zij kunnen de gemeentelijk regels adequaat toepassen naar de markt.

Gedrag:

- medewerkers dragen dezelfde waarden en normen en treden met één gezicht naar buiten;
- medewerkers weten van elkaar wat de ander gaat inkopen en waar mogelijk kopen ze gezamenlijk in om inkoopsynergie te bereiken;

Duidelijke kaders en procedures voor de rechtmatigheidscontrole

Regelmatische aanpassingen van het beleid in de toekomst

Gunstigst mogelijke prijs

Benodigde kennis en kennis delen

Gewenst gedrag

¹ Gemeente Leidschendam-Voorburg, Op weg naar Professioneel inkopen (samen contracteren, samen incasseren), Inkoopbeleid van de gemeente Leidschendam-Voorburg, 2005, blz. 2 (voorwoord).

- voorbeelden en modellen worden met elkaar gedeeld;
- inkoop vindt altijd plaats op eerlijke, objectieve en transparante wijze;
- er wordt gestreefd naar objectiviteit, transparantie en non-discriminatie ten opzichte van leveranciers;
- voortdurend wordt gestreefd naar verbeteringen en innovaties;
- medewerkers onderhouden alleen zakelijk contacten met leveranciers en leven de gedragsregels voor integriteit na;
- het management zorgt er voor dat functies gescheiden zijn (specificatie en inkoop, bestellen, ontvangen, registreren en betalen).

Procedures:

- het zoveel mogelijk afdekken van risico's voor medewerkers en gemeente;
- er worden eenduidige specificaties van het gewenste product gemaakt;
- er moet inzicht zijn in hetgeen de gemeente wenst te gaan inkopen, tegen welke specificaties en via welk inkoopproces (inkoopplan);
- een adequate planning zorgt er voor dat voorgenomen beslissingen altijd goed worden voorbereid;
- door bundeling van inkooptrajecten wordt tijd en geld bespaard;
- inkoopkennis (regelgeving, jurisprudentie, nieuwe contractvormen, best practices, ervaringen met leveranciers e.d.) wordt beschikbaar gesteld aan eenieder die betrokken is bij inkoopactiviteiten en aanbestedingen;
- er wordt zoveel mogelijk gewerkt met standaardprocessen, standaardformulieren e.d.;
- inkooptrajecten worden zoveel mogelijk integraal opgepakt;
- het borgen van de kwaliteit van de inkoopprocessen;
- budgethouders zijn verantwoordelijk voor het realiseren van werken, diensten of leveringen en voor het inzetten van de middelen die daar voor nodig zijn;
- de directiecontrollers zien structureel toe op de juiste toepassing van het inkoopbeleid en de inkoopprocedures en de concerncontroller incidenteel.

Te volgen procedures

In het beleid van de gemeente Leidschendam-Voorburg wordt veel aandacht besteed aan de inkoopplanning. De reden is dat de inkoopplanning het mogelijk maakt om de know-how van de gemeente beter te benutten, de inkoopprocedures op tijd te starten, inkopen te bundelen, de aanbestedingen te monitoren en inhoud te geven aan de controlfunctie op de aanbestedingen.

De gemeente streeft naar inkoopsynergie door de directieoverschrijdende inkoop zoveel mogelijk te bundelen en door een bundeling van inkooptrajecten met andere gemeenten.

Een ander belangrijk kenmerk van het aanbestedingsbeleid van de gemeente Leidschendam-Voorburg is dat het aanbestedingsbeleid ook gebruikt wordt om ideële doelen te bereiken. De ideële doelen hebben be-

Inkoopplanning belangrijk onderdeel professionalisering

Bundeling aanbestedingen wenselijk

Milieudoelen en lokale sociale doelen



trekking op duurzaamheid en het lokale sociale beleid. Bij het aanbesteden worden meestal milieuaspecten meegenomen en in de bestekken voor de aanbesteding van werken moet altijd een duurzaamheidsparagraaf opgenomen worden. Ook neemt de gemeente deel aan het programma Duurzaam Inkopen¹ dat als doel heeft overheden te stimuleren milieu- en sociale aspecten mee te nemen bij de inkoop van producten en/of diensten. Door middel van de aanbestedingen worden ook de sociale doelen van de gemeente dichterbij gebracht. In de openbare aanbesteding van werken moet de aannemer die het werk wordt gegund ten minste één werkervaringsplaats beschikbaar stellen voor een werkloze die in Leidschendam-Voorburg is geregistreerd.

Organisatie van de aanbestedingen

Het gemeentebestuur heeft vanuit de kaders voor integraal management gekozen voor een gedecentraliseerde maar gecoördineerde, inkoopfunctie. De hoofdverantwoordelijk ligt bij het Centraal ManagementTeam (CMT), bij de directeuren en bij de afdelingshoofden nadat College en Raad de kaders van het beleid hebben vastgesteld. De gemeente Leidschendam-Voorburg kent geen gecentraliseerde inkoopafdeling en heeft centrale inkopers in dienst. Het Inkoopbureau kan alleen adviseren en ondersteunen bij inkopen en aanbestedingen (tabel 4.1).

Integraal manager verantwoordelijk voor aanbesteding met ondersteuning door inkoopbureau

¹ Programma van Senter/Novem ter bevordering van sociale en milieu aspecten bij de inkoop van producten.

Tabel 4.1 Belegging verantwoordelijkheden

<i>Functie</i>	<i>Verantwoordelijkheid</i>
Raad	Stelt kaders voor inkoop vast. De Raad is door middel van accountantscontrole jaarlijks op hoogte van de rechtmatigheid van de aanbestedingen.
Burgemeester en Wethouders	Stelt inkoopbeleid en inkoophandboek vast. Besluit over specifieke toepassing van eenmerkenbeleid ¹ en over afwijkingen van beleid.
Centraal ManagementTeam (CMT)	Verantwoordelijk voor inkoopbeleid binnen de gehele organisatie en specifiek binnen de eigen Directie of Dienst. De directeuren zijn verantwoordelijk voor het goed uitvoeren van de aanbestedingen bij hun Directie of Dienst.
Afdelingshoofd	Als budgethouder verantwoordelijk voor de inkoop/aanbesteding binnen zijn/haar afdeling. Wijst iemand van afdeling aan als materiedeskundige. Evalueert na afloop van de inkoop met alle betrokkenen de aanbesteding en verzorgt de documentatie.
Inkoper-procesbegeleider	Verantwoordelijk voor opstellen en actueel houden van inkoopbeleid en inkoopplan. Verantwoordelijk voor inkooptechnische deel van de nationale openbare en Europese openbare aanbestedingen. Adviseert bij complexe aanbestedingen. Verspreiding van kennis en standaardisatie van inkoopproces
Directiecontroller	Betrokken bij alle fases van inkoop. Betrokken bij evaluatie na afloop van inkoopprojecten.
Inkoopbureau	Het inkoopbureau kan inkoopprocessen ondersteunen en kan bij inkopen en aanbestedingen adviseren. Het inkoopbureau kan als initiator voor integrale inkoopprocessen optreden.
Inkoopteam	Bij nationale openbare en Europese openbare aanbestedingen moet de verschillende expertise gebundeld worden in een inkoopteam. In het inkoopteam wordt het Inkoopbureau opgenomen. Bij onderhandse aanbestedingen kan een inkoopteam samengesteld worden.
Documentaire Informatie Voorziening (DIV)	Verantwoordelijk voor archivering van stukken rond inkoop

De medewerkers van de afdelingen moeten kennis hebben van de markt en moeten de regels (procedures, verdeling van verantwoordelijkheden, keuze aanbestedingsvorm) kennen. Volgens de gesprekspartners hebben vele beleidsambtenaren en afdelingshoofden dan ook de cursussen over de nota 'Op weg naar professioneel inkopen' en het handboek inkoop gevolgd. Verder is een belangrijke taak weggelegd voor de directiecontroller in de monitoring en controle van de aanbestedingen.²

¹ Het eenmerkenbeleid van Leidschendam-Voorburg houdt in dat enkelvoudig aanbesteed moet worden omdat het vervolgproduct of de vervolglevering onlosmakelijk verbonden is aan het hoofdproduct.

² Zie paragraaf 4.4.

Drempelbedragen Leidschendam-Voorburg

De inkoop van de gemeente moeten op verschillende manieren worden aanbesteed afhankelijk van aard (werk, dienst of levering) en omvang. De drempelbedragen voor Europese openbare aanbestedingen zijn in lijn met het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao). De overige drempelbedragen zijn door de gemeente zelf bepaald. De gemeente hanteert de volgende beslisboom voor de selectie van de juiste aanbestedingsvorm (figuur 4.1). Als de dienst, de levering of het werk maar door één aanbieder geleverd kan worden dan kan, met expliciete toestemming van het College, besloten worden om maar één leverancier uit te nodigen. Dit motief om enkelvoudig onderhands aan te besteden wordt door de gemeente Leidschendam-Voorburg het éénmerkenbeleid genoemd.

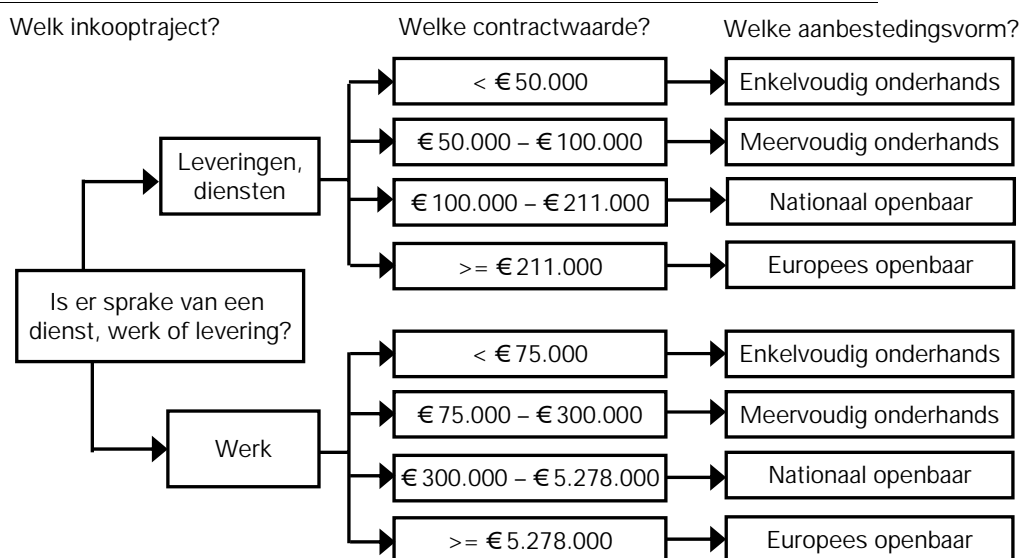
Drempelbedragen in overeenstemming met Bao

Opvallend is dat de gemeente een relatief hoog drempelbedrag hanteert voor de enkelvoudige onderhandse aanbestedingen. De directies en afdelingen kunnen voor deze aanbestedingsvorm kiezen bij diensten en leveringen onder de € 50.000 en bij werken onder de € 75.000.

Eigen beleid gemeente: relatief hoog drempelbedrag voor enkelvoudige onderhandse aanbesteding

Volgens de afdeling inkoop van de gemeente is dit drempelbedrag gekozen omdat bij een lager drempelbedrag het aantal meervoudig onderhandse aanbestedingen en het aantal openbare aanbestedingen sterk zou toenemen. Dit zou gepaard gaan met een aanzienlijke toename van de administratieve lasten voor de gemeente. Hiervoor was onvoldoende capaciteit en know-how voorhanden.

Figuur 4.1 Beslisboom keuze aanbestedingsvorm



Bron: handboek inkoop Gemeente Leidschendam-Voorburg

Bij de openbare procedures hebben de inkopers en de afdelingshoofden ook de keuze om een openbare procedure te volgen met voorafgaande selectie. De aanbesteding bestaat dan uit twee stappen. Ten eerste een openbare oproep waarbij alle Nederlandse of Europese aanbidders kunnen aangeven dat zij aan de selectiecriteria voldoen. Uit deze potentiële aanbidders wordt door de gemeente een selectie gemaakt. Als tweede stap wordt alleen aan de geselecteerde aanbidders gevraagd om daadwerkelijk een offerte in te dienen.

Aanbestedingsvorm tussen openbaar en meervoudig onderhands in

Vernieuwingen in het aanbestedingsbeleid

De gemeente Leidschendam-Voorburg besteedt ook aandacht aan innovatieve manieren van inkopen. Deze vernieuwingen volgen de suggesties en mogelijkheden die in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) zijn genoemd. De inkoopinnovatie kan op verschillende manieren plaatsvinden en vindt ook op deze wijzen plaats:¹

Gemeente bevordert vernieuwingen in inkoopbeleid

- door “functioneel specificeren” en door “design, build and construct” contracten;
- door aanbesteden via internet en e-procurement;
- door in grote projecten met leveranciers samen te werken in PPS-constructies.

Handboek inkoop

De gemeente heeft de regels van de nota ‘Op weg naar professioneel inkopen’ uitgewerkt in het handboek inkoop.² In het handboek zijn alle regels, procedures en definities opgenomen die voor de gemeente gelden vanuit de nationale regelgeving en vanuit de eigen aanbestedingsregels. Een ambtenaar van de gemeente hoeft geen andere bronnen op te slaan dan het handboek om de juiste procedure te kennen die hij moet volgen bij een specifieke aanbesteding.

Handboek inkoop integraal naslagwerk voor de beleidsmedewerkers betrokken bij aanbestedingen

Het handboek bevat een duidelijk stappenplan om de juiste inkoopprocedure te kiezen, geeft een overzicht van de uitgangspunten die gelden bij de aanbesteding van respectievelijk werken, leveringen en diensten, geeft een schema van de stappen die gezet moeten worden en wie waar verantwoordelijk voor is bij een enkelvoudige onderhandse aanbesteding.

¹ Zie paragraaf 4.5

² Gemeente Leidschendam-Voorburg, handboek inkoop; een praktische vertaling van het inkoopbeleid van de gemeente Leidschendam-Voorburg naar de praktijk; vastgesteld door burgemeester en wethouders van Leidschendam-Voorburg op 24 januari 2006.

ding, een meervoudige onderhandse aanbesteding, een nationale openbare aanbesteding¹ en een Europese openbare aanbesteding.²

Verder bevat het inkoophandboek een overzicht van de werkzaamheden die een 'werk' zijn en een overzicht van de werkzaamheden die een 'dienst' zijn. Dit overzicht is rechtstreeks overgenomen uit het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao). Het inkoophandboek bevat verder de inkoopvoorwaarden van de gemeente Leidschendam-Voorburg en het standaardcontract dat de gemeente hanteert.

De beleidsmedewerkers van de gemeente die betrokken zijn bij aanbestedingen kunnen via intranet diverse standaardformulieren (offerte-aanvraag, inkoopvoorwaarden, opdrachtbrief, contract, gunningbrief, afwijzingsbrief) downloaden en gebruiken bij hun aanbesteding (Toolkit Inkoop).

Toolkit Inkoop met alle standaardformulieren

De integriteit is vooral geborgd door de verantwoordelijkheden voor de aanbestedingen duidelijk te beleggen bij de budgethouder en door de evaluatie- en archiveringsfunctie. In het handboek zijn onder het kopje integriteit de volgende regels opgenomen om de integriteit van de betrokkenen bij de aanbesteding te borgen:

Gedragsregels om integriteit te borgen

- het afdelingshoofd is verantwoordelijk voor de aanbestedingen van zijn afdeling;
- het hoofd ziet erop toe dat de juiste procedure wordt gekozen en dat de procedure juist wordt toegepast;
- het afdelingshoofd evalueert het inkoop- en aanbestedingsproces met alle betrokkenen;
- het afdelingshoofd zorgt ervoor dat alle documenten worden gearchiiveerd.

Verder heeft de gemeente gedragsregels opgesteld voor integer handelen van medewerkers, managers en leveranciers. De onderzoekers hebben in de dossiers geen documenten aangetroffen waaruit blijkt dat het afdelingshoofd het inkoop- en aanbestedingsproces met alle betrokkenen evalueert.

Een aantal procedures en hulpmiddelen moet in de loop van 2006 nog ontwikkeld worden. Om het kwaliteitsniveau van de onderhandse aanbestedingen te verhogen, stelt de inkoopnota voor om in de loop van

Criteria voor shortlist en evaluaties moeten nog ontwikkeld worden

¹ De gemeente kent ook de aanbestedingsvorm 'openbare procedure met voorafgaande selectie'. Bij deze aanbestedingsvorm wordt via een openbare oproep via www.aanbestedingskalender.nl en een miniadvertentie in Cobouw potentiële aanbidders geselecteerd. De uiteindelijke offertes worden na de selectie van de potentiële aanbidders uitgezet bij een selecte groep aanbidders. De aanbidders hebben minimaal 21 dagen de tijd om een offerte in te leveren.

² De gemeente kent ook de aanbestedingsvorm 'Europese niet-openbare procedure'. Deze vorm komt via een openbare procedure tot een selectie van potentiële aanbidders die een offerte mogen indienen. De openbare oproep verschijnt niet alleen in www.aanbestedingskalender.nl maar ook in TED. De geselecteerde aanbidders hebben minimaal 35 (elektronische aanbesteding) of 42 dagen (niet-elektronische aanbesteding) de tijd om hun offerte in te leveren.

2006 een shortlist op te stellen. Op deze shortlist worden de namen van aannemers, leveranciers en dienstverleners opgenomen, die hun kwaliteit hebben bewezen en daardoor in aanmerking kunnen komen om uitgenodigd te worden voor onderhandse aanbestedingen van de gemeente Leidschendam-Voorburg. Leveranciers kunnen zich ook aanmelden voor de shortlist. Zij worden dan getoetst aan nader op te stellen kwaliteitseisen. Vanuit het MKB Leidschendam-Voorburg wordt een overzicht van lokale ondernemers opgesteld. Deze ondernemers worden, na toetsing aan de nader op te stellen kwaliteitseisen, ook in de shortlist opgenomen. Bij meervoudige onderhandse aanbesteding geldt dat – indien mogelijk – minimaal één lokale partij om offerte wordt gevraagd.

Het gaan gebruiken van een shortlist houdt in dat de prestaties van leveranciers periodiek en objectief gemeten moeten worden. De gemeente moet de criteria voor de objectieve beoordeling nog vaststellen.

4.3 Overzicht aanbestedingen

Voor de gemeente Leidschendam-Voorburg is een totaaloverzicht van alle aanbestedingen en inkoop over 2005 niet voorhanden. De inkoop- en aanbestedingsactiviteiten van de directies zijn nog niet systematisch gekoppeld aan de financiële gegevens van deze aanbestedingen van de afdeling Financiën. Een overzicht van alle uitgevoerde aanbestedingen en hun financiële gegevens is dus niet voorhanden.

Geen totaaloverzicht aanbestedingen voorhanden

Het beste overzicht over de aanbestedingen dat voorhanden is, zijn de geplande aanbestedingen voor het jaar 2005 uit het inkoopplan 2005-2009 (tabel 4.1 en tabel 4.2). De directies hebben hun eigen inkoopplannen doorgegeven aan de inkoopmedewerker en deze heeft met deze gegevens een totaaloverzicht gemaakt voor de gemeente. In welke mate het plan volledig is en in welke mate de geplande aanbestedingen ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd, kan door de onderzoekers niet worden vastgesteld.

Op basis van de geplande aanbestedingen kan een indicatie worden gegeven voor de aanbestedingen in de gemeente. Bijna 50% van de aanbestedingen vindt niet in concurrentie plaats (enkelvoudig onderhandse aanbestedingen en overige aanbestedingen). Voor 12% van de geplande aanbestedingen wordt de aanbestedingsvorm meervoudig onderhandse aanbesteding geselecteerd, voor 17% van de aanbestedingen de aanbestedingsvorm nationale openbare aanbesteding en voor 21% van de aanbestedingen de Europese openbare aanbesteding (tabel 4.1).

50% geplande aanbestedingen niet in concurrentie

De meeste geplande aanbestedingen vinden plaats door de Directie Maatschappelijke Ontwikkeling (50% van alle aanbestedingen), gevolgd door de Directie Wijkzaken (25% van alle aanbestedingen). De Directie Maatschappelijke Ontwikkeling voert de aanbestedingen uit op het gebied van onderwijs, cultuur, sport, sociaal cultureel werk, maatschappelijke voorzieningen en accommodaties. De Directie Wijkzaken is verant-

Meeste geplande aanbestedingen vinden plaats door de Directie Maatschappelijke Ontwikkeling

woordelijk voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in de wijk. Relatief veel geplande aanbestedingen van de Directie Wijkzaken worden openbaar aanbesteed.

Het aantal geplande aanbestedingen van de Directie Facilitair bedrijf is beperkt. Het betreft vooral de inkoop van uitzendkrachten, schoonmaakdiensten, juridische dienstverlening, ICT-dienstverlening en het onderhoud van de huisvesting. De Directie Publiekszaken is verantwoordelijk voor de aanbestedingen op het gebied van burgerzaken, bijstand, WVG, vergunningverlening (bouwvergunning, parkeren) en belastingen. De aanbestedingen hebben vooral betrekking op de levering van diensten. Daarnaast kunnen in het kader van de WVG ook opdrachten worden aanbesteed (bijv. rolstoelen, rollators). De Directie is sinds 2002 bezig om de aanbestedingen van reïntegratiecontracten te optimaliseren.

De Directie Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling is verantwoordelijk voor de aanbestedingen op het gebied van volkshuisvesting (herstructurering wijken, rioleringszorg), nieuwe verkeers- en vervoersinfrastructuur en milieubeleid.

Er zijn in 2005 drie aanbestedingen gepland die buiten de vijf Directies vallen voor de brandweer en concern control. De vijf overige aanbestedingen (niet-onderhands en niet-openbaar) hebben betrekking op subsidies (Directie Maatschappelijke Ontwikkeling) en aanbestedingen waarvoor maar één leverancier in aanmerking komt (éénmerkenbeleid van de Directie Wijkzaken).

Tabel 4.2 Aantal geplande aanbestedingen 2005

Directie	Onderhands		Openbaar		Overig	Totaal
	enkelvoudig	Meervoudig	nationaal	Europees		
Facilitair Bedrijf	2	-	-	2	-	4
Maatschappelijke Ontwikkeling	26	5	5	2	2	40
Publiekszaken	-	2	1	4	-	7
Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling	3	-	2	2	-	7
Wijkzaken	2	2	6	7	3	20
Overig	2	1	1	-	-	3
Totaal (aantal)	35	10	14	17	5	81
Totaal (in %)	43	12	17	21	7	100

Bron: Gemeente Leidschendam-Voorburg, Inkoopplan 2005-2009

De geplande omvang van de aanbestedingen in 2005 bedroeg bijna € 15 miljoen (tabel 4.2). Per aanbesteding is dat gemiddeld bijna € 182.000. De gemiddelde begrote omvang van de enkelvoudige onderhandse aan-

Totaal € 15 miljoen aanbestedingen; gemiddelde aanbesteding € 182.000

bestedingen bedroeg in 2005 bijna € 30.000, van de meervoudig onderhandse aanbestedingen € 53.000, van de nationale openbare aanbestedingen bijna € 452.000 en van de Europese openbare aanbestedingen € 332.000. Omdat de drempelbedragen voor nationale openbare aanbestedingen lager liggen dan de drempelbedragen voor Europese openbare aanbestedingen had men verwacht dat de gemiddelde openbare aanbesteding voor Europese openbare aanbestedingen hoger zou liggen dan voor nationale openbare aanbestedingen. De toevallige mix van nationaal openbaar aanbestede werken, diensten en leveringen en Europees openbaar aanbestede werken, diensten en leveringen in het jaar 2005 zorgt voor deze gemiddelden. In andere jaren kunnen de verhoudingen anders zijn.

In aantal aanbestedingen zijn de onderhandse aanbestedingen in de meerderheid: 43% enkelvoudig onderhandse aanbestedingen en 12% meervoudig onderhandse aanbestedingen. Zij vertegenwoordigen slechts 8% van de waarde van alle aanbestedingen: 7% voor enkelvoudig onderhandse aanbestedingen en 1% voor meervoudig onderhandse aanbestedingen (tabel 4.3).

Waarde openbare aanbestedingen veel groter dan waarde van de onderhandse aanbestedingen

Tabel 4.3 Aantal geplande aanbestedingen 2005 (x € 1.000)

Directie	Onderhands		Openbaar		Overig	Totaal
	enkelvoudig	meervoudig	nationaal	Europees		
Facilitair Bedrijf	35	-	-	1.412	-	1.447
Maatschappelijke Ontwikkeling	515	94	3.420	352	1.134	5.515
Publiekszaken	-	125	80	2.100	-	2.305
Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling	86	-	715	328	-	1.129
Wijkzaken	48	227	2.112	1.452	48	3.887
Overig	354	88	1	-	-	442
Totaal (in € 1.000)	1.038	534	6.327	5.644	1.182	14.725
Totaal (in %)	7	1	43	37	9	100

Bron: Gemeente Leidschendam-Voorburg, Inkoopplan 2005-2009

De gemeente Leidschendam-Voorburg heeft raamcontracten en mantelovereenkomsten – soms met andere gemeenten - afgesloten op het gebied van de inhuur van uitzendkrachten, schoonmaakdiensten, service based computing en verzekeringen. Momenteel wordt met andere gemeenten gezamenlijk in de vorm van een raamcontract de huishoudelijke zorg ingekocht ten behoeve van de Wet maatschappelijk ondersteuning.

In toenemende mate raamovereenkomsten, veelal in samenwerking met andere gemeenten

Door de medewerker van het Inkoopbureau is een beperkte lijst gemaakt van enkele grote projecten waarbij men betrokken is geweest. Hierbij is berekend wat het verschil is tussen het geraamde bedrag en het bedrag van de gegunde offerte. Voor de aanbestedingen in 2005 waarbij men betrokken was, is de afwijking van de geraamde aanneemsom ten opzichte van de gegunde offerte gemiddeld 18% ten gunste van de gemeente. Dit kan een aanwijzing zijn dat de gemeente de aanneemsom vooraf redelijk nauwkeurig weet te ramen.

Aanwijzing van redelijk nauwkeurige ramingen van de aanneemsom vooraf

4.4 De praktijk van aanbesteden

Inleiding

De analyse van de aanbestedingspraktijk heeft plaatsgevonden aan de hand van enkele aanbestedingsdossiers. Bij de analyse van de dossiers is vooral gelet of alle documenten aanwezig zijn (selectiecriteria, gunningcriteria, gunningrapport of procesverbaal, evaluatie), of de financiële gegevens aanwezig zijn om de juiste aanbestedingsvorm te kiezen (begrote omvang van de aanbesteding) en of er sprake is van een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden. Omdat het aantal aanbieders, de prijsdifferentiatie tussen de aanbiedingen en het verschil tussen de aanneemsom en omvang van de levering, dienst en het werk volgens de nacalculatie een indicatie kan zijn voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de aanbestedingspraktijk zijn de dossiers ook hier op beoordeeld.

Beoordeling van dossiers

Selectie van de aanbestedingsdossiers

De selectie van de dossiers is deels gebaseerd op de facturen voor het jaar 2005 en deels op indicatie van controllers en de inkoopmedewerkers. Op basis van deze informatie is een selectie gemaakt van de aanbestedingsdossiers die zijn beoordeeld (tabel 4.4). Bij de selectie zijn daarnaast de volgende criteria gebruikt:

Dossiersselectie: aselect en op aanwijzing van medewerkers gemeente

- zowel werken, diensten als leveringen;
- variatie in het soort leveringen, diensten en werken: inhuur externen, onderhoud wegen, aanleg sportvelden e.d.
- aanbestedingen van diverse directies van de gemeente.

Er zijn relatief veel Europese openbare aanbestedingen geselecteerd voor de beoordeling van de aanbestedingspraktijk van de gemeente Leidschendam-Voorburg. De Europese openbare aanbestedingen zijn de meest complexe aanbestedingsvormen waarbij vele afdelingen en medewerkers van de gemeente moeten samenwerken. In deze dossiers wordt de kwaliteit van de aanbestedingspraktijk in de gemeente goed zichtbaar. Zie voor een beschrijving van de aanbestedingsdossiers bijlage 1.

Relatief veel Europese aanbestedingen

Tabel 4.4 Geselecteerde aanbestedingsdossiers gemeente Leidschendam-Voorburg

<i>Dossier</i>	<i>Aard aanbesteding</i>	<i>Aanbestedingsvorm</i>
LV1	Herinrichting Stolberglaan	Meervoudig onderhands
LV2	Verkeersregelinstallaties Noordsingel	Europees openbaar
LV3	Mantelovereenkomst inhuur externe krachten	Europees openbaar
LV4	Vorming Directie Stad: inhuur adviseur	Meervoudig onderhands
LV5	Onderhoud bestrating 2005	Nationaal openbaar
LV6	Herinrichting sportvelden	Europees openbaar
LV7	Centrale print- en kopieermachines	Europees openbaar
LV8	Server based computing	Europees openbaar
LV9	Inkoop van reïntegratiediensten	Meervoudig onderhands

De omvang van de aanbestedingen varieert van € 90.000 (inhuur adviseur vorming directie stad) tot € 2.535.000 (mantelovereenkomst inhuur externe krachten). Gemiddeld is de aanneemsom iets meer dan € 900.000. Dit is driemaal hoger dan de gemiddelde omvang van de geplande aanbestedingen in 2005, exclusief de enkelvoudige onderhandse aanbestedingen. De hoge gemiddelde aanneemsom van de geselecteerde aanbestedingen wordt veroorzaakt omdat twee aanbestedingen in de selectie zijn opgenomen van € 1,9 en € 2,5 miljoen.

In de geselecteerde aanbestedingen brengen gemiddeld iets meer dan vijf aanbieders een offerte uit. In de beoordeelde dossiers met een meervoudige onderhandse aanbesteding zijn minimaal drie aanbieders gevraagd. Dit is conform de regels van de gemeente. In de beoordeelde aanbestedingen in de vorm van een openbare aanbesteding krijgt de gemeente vijf offertes of meer. Dit aantal is over het algemeen voldoende om voldoende variatie in de prijs-kwaliteit van de aanbiedingen te realiseren. De prijsdifferentiatie in de aanbiedingen wijst ook in die richting.

Gemiddeld is de hoogste aanbieding 2,4 maal hoger dan de laagste aanbesteding.¹ Voor zover beide gegevens voorhanden zijn, blijkt dat de aanneemsom gemiddeld 30% onder de begrote en geraamde aanneemsom ligt.² In welke mate deze gemiddelde kengetallen uit de geselecteerde dossiers representatief zijn voor alle aanbestedingen van de gemeente Leidschendam-Voorburg kan niet worden vastgesteld omdat de-

Gemiddelde aanneemsom in geselecteerde dossiers € 0,9 miljoen

Voldoende aanbieders

Aanneemsom 30% onder begrote aanneemsom; duurste aanbesteding 2,4 maal duurder dan goedkoopste/geselecteerde aanbesteding

¹ Gemiddelde gebaseerd op de vier beoordeelde dossiers waarin dit gegeven is opgenomen: LV1, LV4, LV5 en LV9.

² Gemiddelde berekend op basis van de gegevens in de dossiers LV2, LV3, LV5, LV6 en LV7.

ze gegevens niet voor alle aanbestedingen van de gemeente worden bijgehouden.¹

Volledigheid van de aanbestedingsdossiers

In de onderzochte dossiers zijn de gunningcriteria (8) en het gunningrapport of het procesverbaal (8) altijd aanwezig.² Dit is ook van uitermate groot belang om de objectiviteit en de transparantie van de aanbestedingspraktijk te kunnen aantonen. In een enkel geval ontbreekt de aanneemsom (1) of het aantal aanbiedingen (1). De aanneemsom ontbreekt bij de aanbesteding van reïntegratiecontracten omdat de aanneemsom niet vast staat. De geselecteerde aanbieder krijgt minder vergoed als zijn plaatsingspercentages lager dan verwacht zijn (no cure less pay). Dat in een enkel geval het aantal aanbiedingen niet valt te reconstrueren, kan verklaard worden door de onvolledigheid van het dossier dat de onderzoekers onder ogen hebben gekregen. Waarschijnlijk zijn deze gegevens binnen de gemeente wel op andere wijze beschikbaar. In drie dossiers ontbreekt het geraamde bedrag van de aanbesteding. Dit is meestal verklaarbaar omdat de onderzochte aanbesteding dan onderdeel uitmaakt van een groter project (organisatieontwikkeling gemeente, het totale reïntegratiebudget van de gemeente). In drie dossiers zijn de prijzen van de verschillende aanbiedingen niet opgenomen. De analyse van het verschil tussen de geraamde omvang van de aanbesteding en de feitelijke aanneemsom en het verschil tussen de prijzen van de aanbieders is een indicatie van de doelmatigheid van de aanbestedingspraktijk. Om deze reden is het wenselijk om op systematische wijze deze gegevens in de dossiers op te nemen.

Inzicht in het verschil tussen het beschikbaar gestelde krediet, de begrote aanneemsom en de feitelijke aanneemsom in nacalculatie (na verrekening van alle meer- en minderwerk) is ook van belang omdat het verschil terug moet vloeien naar de algemene middelen van de gemeente. De directiecontrollers en de concerncontroller moeten hierop toezien. Als zij onbekend zijn met de feitelijke aanneemsom in nacalculatie in relatie tot het beschikbaar gestelde krediet en de begrote aanneemsom dan kunnen zij er ook niet op toezien dat het restant eventueel wordt aangewend voor andere doeleinden.

Belangrijkste gegevens in dossiers aanwezig

Inzicht in verschil tussen kredietruimte, begrote aanneemsom en feitelijke aanneemsom van belang voor de rechtmatigheid van de uitgaven

¹ Uit een beperkte selectie van grote aanbestedingen constateert het Inkoopbureau een verschil tussen begrote en feitelijke aanneemsom van 18%; het gemiddelde van vijf geselecteerde aanbestedingen ten behoeve van dit onderzoek komt op een verschil van 30%. Dit laat zien dat de resultaten sterk afhankelijk zijn van de omvang van de steekproef en de opgenomen aanbestedingen in de steekproef.

² Het dossier LV8 'server based computing' is niet verder beoordeeld omdat deze aanbesteding is stopgezet.

In alle dossiers ontbreken de feitelijk betaalde bedragen aan de aanbieder volgens de nacalculatie en de evaluaties van de aanbesteding. Het is niet noodzakelijk om de betaalde bedragen in het aanbestedingsdossier op te nemen. De gefiatteerde facturen gaan naar de afdeling Financiën; deze betaalt en beheert de financiële administratie.¹ Het evalueren is een aandachtspunt in de nota van de gemeente, maar het evalueren is niet als expliciete stap opgenomen in het stappenplan per soort aanbesteding in het handboek inkoop. De medewerkers van de gemeente geven in de gesprekken aan dat er soms wel geëvalueerd wordt maar dat dit tot nu toe niet formeel wordt vastgelegd. Volgens het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao), de ARW 2005 en ook de nota van de gemeente is het belangrijk om de aanbestedingen te evalueren.

Geen inzicht in de feitelijk betaalde bedragen en de evaluaties van de aanbestedingen

De juridisering van de aanbestedingspraktijk is een prikkel om aan de dossiervorming veel aandacht te besteden. De gemeente moet in staat zijn om ten allen tijde op transparante wijze duidelijk te maken hoe de aanbieders gescoord hebben ten opzicht van de gegunde aanbidding.

Dossiervorming belangrijk door toenemende juridisering

Scheiding van verantwoordelijkheden

Een belangrijk onderdeel van het inkoopproces is dat verantwoordelijkheden duidelijk gescheiden worden. Bij de complexere projecten worden inkoopteams gevormd waarbij de materiedeskundige het bestek of het programma van eisen schrijft, de inkoper is verantwoordelijk voor de uitvoering van de aanbestedingsprocedure en de budgethouder is verantwoordelijk voor de bestellingen en gunningen. De scheiding van verantwoordelijkheden tussen enerzijds het voorbereiden van de aanbestedingsprocedure en het beoordelen van de aanbiedingen en anderzijds het feitelijke besluit en de fiatting van de betalingen is van groot belang voor doelmatige en doeltreffende aanbestedingen. Formeel heeft de gemeente Leidschendam-Voorburg dat goed geregeld. De controlerende en evaluerende rol van de controller en de duidelijk belegde verantwoordelijkheid bij de integraal manager dienen zorg te dragen voor de transparantie, objectiviteit en non-discriminatie.

Scheiding van verantwoordelijkheden niet eenvoudig in de dossiers te reconstrueren

In de eenvoudiger dossiers kan echter niet altijd gereconstrueerd worden of deze scheiding van verantwoordelijkheden ook goed heeft plaatsgevonden. De inhoud van de dossiers is te wisselvallig en er ontbreken soms stukken. Bij de onderzoekers bestaat het vermoeden dat de samenstelling van de dossiers soms wordt gedaan door secretaresses en niet door de verantwoordelijk medewerker voor het project of de budgetverantwoordelijke.

¹ Dit betekent dat gegevens van de afdeling Financiën moeten komen om binnen de gemeente Leidschendam-Voorburg een systematisch overzicht te maken van alle aanbestedingen met het beschikbare krediet, de begrote aanneemsom, de aanneemsom (voorcalculatie) en de feitelijke betaalde aanneemsom (nacalculatie).

Deze scheiding van verantwoordelijkheden is vooral belangrijk bij de enkelvoudige onderhandse aanbestedingen. Bij de enkelvoudige onderhandse aanbestedingen is er geen concurrentie en worden bekende aanbieders – deels uit Leidschendam-Voorburg - gevraagd om offerte uit te brengen.¹ Bij de onderhandse aanbestedingen, die de helft uitmaken van alle geplande aanbestedingen in de gemeente, ligt het gevaar op de loer dat afbreuk gedaan wordt aan doelmatigheid, doeltreffendheid, objectiviteit en non-discriminatie in de selectie van de genodigde. Opvallend is dat in de procedure voor enkelvoudige onderhandse aanbestedingen in het inkoophandboek zowel technisch ambtenaar als budgethouder beslissen over welke aannemer, dienstverlener of leverancier wordt uitgenodigd en dat ook beiden de offerte beoordelen. Bij deze kritische aanbestedingsvorm is geen duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden aangebracht.

Beperkte scheiding van verantwoordelijkheden bij enkelvoudige onderhandse aanbestedingen

Controle op het aanbestedingsbeleid en het aanbestedingsproces

De directiecontrollers dienen volgens de nota Op weg naar professioneel inkopen betrokken te zijn bij alle fasen van inkoop. Zij zijn betrokken bij de planning van de inkoopprocedures binnen hun directie en zij voeren de control uit over de juistheid van de gevolgde inkoopprocedure. Tevens dienen de controllers betrokken te zijn bij de evaluaties na afloop van de inkooptrajecten. Verder dient de directiecontroller zijn/haar bevindingen te rapporteren aan de directeur of concerncontroller. Bij grote directieoverstijgende inkoopprocessen wordt een directiecontroller in de werk- of stuurgroep opgenomen.²

Controlfunctie aanbestedingen theoretisch goed geregeld

Deze verantwoordelijkheid kunnen de controllers volgens eigen zeggen nog maar in beperkte mate invullen. Zij hebben onvoldoende zicht op de aanbestedingen in hun directie en zij zijn nog niet in de gelegenheid om de aanbestedingprocedures op juistheid en volledigheid te controleren. De onderzoekers hebben de indruk dat de directiecontrollers ook zelf nog niet goed weten op welke wijze zij, ten opzichte van de integraal managers die primair verantwoordelijk zijn voor de aanbestedingen, inhoud moeten geven aan hun rol en verantwoordelijkheid.³

In de praktijk nog onvoldoende inhoud gegeven aan controlfunctie

Volgens diverse beleidsambtenaren en projectleiders moet de controlfunctie zich ook nog ontwikkelen binnen de gemeente. "De controlfunctie staat binnen de gemeente nog in de kinderschoenen". "De organisatie is heel erg gericht op integraal management, de managers hebben

¹ MKB Voorburg-Leidschendam dringt er bij de gemeente op aan om lokale ondernemers op te nemen op de shortlist. De gemeente honoreert deze wens als de lokale aannemers aan de – nog op te stellen – kwaliteitseisen voldoen.

² Gemeente Leidschendam-Voorburg, Op weg naar professioneel inkopen (samen contracteren, samen incasseren), 24 januari 2006, hoofdstuk 8.

³ De uitzondering op de regel is mogelijkwerwijs de controller van de Directie Wijkzaken die een audit verricht heeft van alle rioleringsprojecten. Als de aanbesteding van de aanleg en onderhoud van rioleringswerkzaamheden mede is beoordeeld, ontstaat inzicht in de gevolgde aanbestedingsprocedures voor dit soort werken binnen zijn directie.

veel verantwoordelijkheid en bakenen hun terrein goed af". De gemeente heeft recent de eerste stappen gezet in het professioneler inkopen (kaders, beslisboom, stappenplan, handboek, Toolkit Inkoop, inkoopplan). De volgende stap wordt, volgens één van de gesprekspartners, het meer inhoud geven aan de controlfunctie op de aanbestedingspraktijk.

Voor de onderzochte dossiers ontbreekt een systematisch overzicht van de kredietruimte, de begrote aanneemsom, de overeengekomen aanneemsom en de uiteindelijk betaalde aanneemsom na afronding van levering. Bij navraag bij de medewerkers blijkt dat dit recentelijk alleen wordt gedaan voor nationale en Europese openbare aanbestedingen. Om de doelmatigheid en de controleerbaarheid van het inkoop- en aanbestedingsproces te optimaliseren, is het echter wenselijk dat systematische analyses van deze vier variabelen per aanbesteding kunnen plaatsvinden. Zo heeft het selecteren van de leverancier met de scherpste prijs alléén betekenis als ook in de nacalculatie blijkt dat deze prijs betaald is. Verder bestaat bij ruime kredieten het gevaar dat de technisch ambtenaren veel tijd stoppen in het voorbereiden, begeleiden en toezicht houden op de aanbesteding. Indien deze ruimte bestaat, zijn er gevaren voor de doelmatigheid. Bij de gemeente Leidschendam-Voorburg worden de financiële parameters van de aanbestedingen (beschikbare krediet, begrote aanneemsom, feitelijke aanneemsom, uiteindelijke aanneemsom in nacalculatie) naar aard van de aanbesteding niet systematisch vastgelegd. Hierdoor kunnen geen systematische analyses van de aanbestedingen verricht worden die inzicht kunnen geven in de mogelijke bedreigingen voor de doelmatigheid.

Geen overzicht van alle aanbestedingen met hun financiële kenmerken

Evaluatie

In de beoordeelde dossiers zijn geen evaluaties van de aanbestedingsprojecten opgenomen. Volgens de gesprekspartners wordt in de aanbestedingspraktijk van de gemeente ook niet op een dergelijke formele manier geleerd.

Geen systematische evaluaties

4.5 Conclusies

In deze paragraaf worden op grond van de inzichten van de onderzoekers uit de drie onderscheiden onderzoeksstappen conclusies getrokken. De beleidsdocumenten, de bestudeerde dossiers, de gesprekken met medewerkers van de gemeente, de algemene literatuur op het gebied van aanbesteden en de kennis van de onderzoekers over de aanbestedingspraktijk bij andere gemeenten zijn hiervoor de basis. De conclusies zijn georganiseerd op basis van de drie eisen voor goede aanbesteding: rechtmatig, doelmatig en doeltreffend. Het toetsingskader uit paragraaf 3.3. is de focus voor het trekken van conclusies. Eerst zal begonnen worden met een algemene conclusie waarbij zowel de drie kritische

momenten de revue passeren als rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

Algemeen

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Leidschendam-Voorburg is volop in ontwikkeling. Het bureau inkoop is nog maar anderhalf geleden gestart met haar werkzaamheden en de nota 'Op weg naar professioneel inkopen' en het handboek inkoop zijn nog maar enkele maanden geleden vastgesteld door het College. Alle gesprekspartners zijn het er over eens dat – vooral door bureau inkoop - belangrijke stappen zijn gezet voor een verdere formalisering en professionalisering van de inkoop- en aanbestedingsfunctie van de gemeente. Door velen wordt het handboek inkoop en de toolkit inkoop gebruikt en de standaardformulieren, de beslisboom en het stappenplan per soort aanbesteding in het handboek inkoop zijn nuttig.

Tegelijkertijd moeten de medewerkers eraan wennen dat zij bepaalde zaken anders moeten gaan doen dan zij gewend waren, dat zij meer aspecten van de aanbestedingspraktijk moeten gaan vastleggen en dat zij bepaalde standaardformulieren moeten gebruiken. De nieuwe manier van werken gaat bij de ene directie en afdeling sneller dan bij de andere. Op dit moment kan de implementatie van de nieuwe manier van werken binnen de gemeente nauwelijks versneld worden. De twee inkoopmedewerkers kunnen niet elk aanbestedingsproces begeleiden, de controllers hebben onvoldoende personele capaciteit om pro-actief elk aanbestedingsproces te monitoren en evaluaties van aanbestedingen ontbreken.

Omdat in de gemeente Leidschendam-Voorburg de nota 'Op weg naar professioneel inkopen' en het handboek inkoop nog maar recent zijn ingevoerd, zijn in de dossiers uit 2005 nog niet alle nieuwe aandachtspunten zichtbaar. Tegelijkertijd kan uit de gesprekken geconcludeerd worden dat bepaalde nieuwe accenten in het inkoop- en aanbestedingsbeleid ter hand zijn genomen. De gemeente werkt in een aantal aanbestedingstrajecten samen met andere gemeenten, in toenemende mate worden raamcontracten afgesloten, internet gaat een steeds belangrijker rol spelen in de aanbestedingspraktijk, in sommige contracten neemt de aannemer een werkervaringsplaats op voor een werkeloze uit de gemeente en in bepaalde aanbestedingscontracten is een passage opgenomen over duurzaamheid.

De aanbestedingspraktijk in de kritische momenten

In het aanbestedingsproces zijn drie kritische momenten te onderscheiden: de keuze van de aanbestedingsvorm, de prékwalificatie of voorselectie en de gunning. Vooral op deze kritische momenten kan de objectiviteit, transparantie en non-discriminatie in het geding zijn. Door de keuzes op deze kritische momenten wordt in belangrijke mate de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid bepaald.

Nieuwe manier van werken pas recent ingevoerd

Aanleren van een nieuwe manier van werken kost tijd

Innovaties en nieuwe accenten in het aanbestedingsbeleid zijn zichtbaar

Oordeel over de kritische momenten

De beslisboom in het handboek inkoop om de juiste aanbestedingsvorm te kiezen, is een nuttig hulpmiddel voor de medewerkers die betrokken zijn bij het aanbesteden. In de beoordeelde dossiers is altijd de juiste aanbestedingsvorm gekozen (kritisch moment 1). Door het ontbreken van een integraal overzicht van alle gerealiseerde aanbestedingen kunnen de onderzoekers en kan de gemeente niet vaststellen of dit in alle aanbestedingen het geval is geweest.

In de beoordeelde openbare aanbestedingen waarbij prékwalificatie of voorselectie heeft plaatsgevonden, is de procedure transparant, objectief en non-discriminatoire uitgevoerd (kritisch moment 2). Ook in onderhandse aanbestedingen is sprake van voorselectie. In deze aanbestedingsvorm kan aan de hand van de dossiers (alleen meervoudig onderhandse aanbestedingen) niet goed vastgesteld worden op welke wijze en met welk objectieve criteria de voorselectie heeft plaatsgevonden.

De gunning moet gebaseerd zijn op duidelijke criteria (prijs of economisch meest voordelige aanbidding), de criteria moeten van tevoren duidelijk zijn voor opdrachtgever en potentiële opdrachtnemers en de gunningbeslissing moet gescheiden zijn van de beoordeling van de inschrijvingen (kritisch moment 3). In de beoordeelde dossiers is vooral sprake van het gunningcriterium 'economisch meest voordelige aanbidding'. De onderzoekers hebben niet altijd in het dossier een gunningsrapport aangetroffen. Wel is er altijd sprake van een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden en zijn de potentiële opdrachtgevers op de hoogte van de gunningcriteria (tabel 4.5).

Tabel 4.5 Beoordeling kritische momenten in de onderzochte dossiers

<i>Kritisch moment</i>	<i>Beoordeling</i>	
	<i>Openbare aanbestedingen</i>	<i>Niet-openbare aanbestedingen</i>
Keuze aanbestedingsvorm	✓	onduidelijk
Prékwalificatie of voorselectie	✓	onduidelijk
Gunning	✓	✓

Rechtmatigheid

Naleving van geldende regels

De drempelbedragen die de gemeente verplichten om Europees aan te besteden zijn één-op-één overgenomen in de aanbestedingsprocedures van de gemeente. In de nota Op weg naar professioneel inkopen en in het handboek inkopen is het Besluit aanbesteding van overheidsopdrachten (Bao) integraal opgenomen. Verder hanteert de gemeente het ARW 2005 voor de aanbesteding van werken.

Geldende regels exact opgenomen in handboek inkoop

De aanbestedingsvormen, de drempelbedragen, de stappen die gezet moeten worden en de definities van 'werk', 'dienst' en 'levering' zijn duidelijk uitgewerkt in het inkoophandboek. Binnen de gemeente is duidelijk welke procedure en welke aanbestedingsvorm in welke situatie (omvang aanbesteding, aard aanbesteding) gekozen moet worden.

Binnen de gemeente is geen volledig overzicht voorhanden van alle *feitelijke* aanbestedingen naar aard van de aanbesteding (werk, dienst of levering), aanbestedingsbedrag en gekozen aanbestedingsvorm. Om deze reden kan niet met zekerheid vastgesteld worden dat alles goed is aanbesteed wat aanbesteed had moeten worden (volledigheid).

Wel is in de acht beoordeelde dossiers de juiste aanbestedingsvorm gekozen. Verder geeft het inkoopplan 2005-2009 precies aan welke aanbestedingsvorm gekozen moet worden gezien de aard van de aanbesteding en de omvang van het werk, de dienst of de levering. Op basis van het plan en de omvang van de aanbesteding wordt steeds de juiste aanbestedingsvorm voorgesteld. Of in de praktijk ook altijd de voorgestelde procedure is gevolgd, kan niet worden vastgesteld door het ontbreken van een integraal overzicht van de feitelijke aanbestedingen in het jaar 2005.

Geen zekerheid over volledigheid, geen aanwijzingen van het tegendeel

De beperkte betrokkenheid van de directiecontrollers bij de aanbestedingsprocedures is niet conform de geldende regels. Volgens de inkoopnota dienen de directiecontrollers betrokken te zijn bij alle fasen van de aanbesteding, voeren zij de control uit op de inkoopprocedures en zijn zij betrokken bij de evaluaties na afloop van de aanbestedingsprojecten. Deze doelstelling van de inkoopnota en deze verdeling van verantwoordelijkheden krijgt in de praktijk nog onvoldoende inhoud.

Verantwoordelijkheid van de controllers nog onvoldoende inhoud gekregen

Objectiviteit

Voor de objectiviteit is van groot belang dat de scheiding van verantwoordelijkheden (enerzijds voorbereiding en uitvoering van de aanbesteding en anderzijds het besluit tot gunning) ondubbelzinnig in de dossiers is gedocumenteerd. Dit is niet in alle beoordeelde dossiers het geval. Bij de enkelvoudige onderhandse aanbestedingen is een scheiding van verantwoordelijkheden ook formeel niet duidelijk geregeld. Ook de inkoopnota signaleert bij dit type aanbestedingen een mogelijk probleem. Het College wil door middel van een shortlist het kwaliteitsniveau van de onderhandse aanbestedingen verhogen.

Scheiding van verantwoordelijkheden dient beter bewezen te kunnen worden

Over verzoeken van budgethouders om af te wijken van het gemeentelijke inkoopbeleid beslist het College. Verder is het College als enige bevoegd om te beslissen dat op een specifieke aanbesteding het eenmerkenbeleid van toepassing is. De onderzoekers hebben in de beoordeelde dossiers niet kunnen vaststellen of de juiste procedure is gevolgd bij afwijkingen. De beoordeelde dossiers weken niet af van de standaardprocedure en meerwerk kon niet vastgesteld worden omdat de bedragen in nacalculatie niet beschikbaar zijn.

Formele procedures bij afwijkingen goed vastgesteld. In de praktijk niet getoetst.

Transparantie

In enkele dossiers ontbreken belangrijke stukken. De onderzoekers vermoeden dat deze documenten buiten het aanbestedingsdossier zijn gearchiveerd. De onvolledige dossiers maken ook duidelijk dat de archivering van de dossiers verbeterd kan worden. Formeel zijn de stappen en verantwoordelijkheden voor de archivering goed geregeld in het handboek inkoop. De praktijk blijkt echter (nog) niet volledig in overeenstemming met de recent vernieuwde regels.

Niet alle dossiers zijn volledig waardoor transparantie wordt belemmerd.

Bij de grotere openbare aanbestedingen zijn de criteria voor selectie en/of gunning goed vastgelegd en deze zijn ook aan de aanbidders gecommuniceerd. Bij de meervoudig onderhandse aanbestedingen geldt dit wel voor de gunningcriteria maar niet voor de criteria om juist deze aanbidders, waarvan minimaal één uit Leidschendam-Voorburg, uit te nodigen. Als bij onderhandse meervoudige aanbestedingen sprake is van het gunningcriterium 'economisch meest voordelige aanbidding' dan zijn niet altijd de gewichten van de gunningcriteria vastgelegd.

De transparantie bij onderhandse aanbestedingen kan verbeterd worden

Het College stelt het inkoopbeleid en het inkoophandboek vast en laat het beleid en het inkoophandboek regelmatig evalueren. Het nieuwe beleid en het handboek zijn te recent vastgesteld om te kunnen constateren of het College op transparante wijze inzicht heeft in de aanbestedingspraktijk. Door het ontbreken van evaluaties, van financiële kentallen over de aanbestedingen en een totaaloverzicht van alle feitelijke aanbestedingen zal een transparante rapportage aan het College over de aanbestedingspraktijk op dit moment niet eenvoudig zijn.

Kwaliteit informatievoorziening aan het College onbekend

Non-discriminatie

Bij de openbare aanbestedingen en de openbare aanbestedingen met voorafgaande selectie hebben alle (potentiële) aanbidders gelijke kansen. Bij de onderhandse aanbestedingen kunnen over de non-discriminatie geen conclusies getrokken worden. De shortlist is nog niet aanwezig zodat ook geen beoordeling van de potentiële aanbidders op de shortlist kan plaatsvinden.

Non-discriminatie bij onderhandse aanbestedingen niet te bewijzen

Integriteit

De gedragsregels voor integer handelen van medewerkers en managers hebben betrekking op de verantwoordelijkheden van (afdelings)hoofden, het uitvoeren van evaluaties en het verzorgen van de archivering. De onderzoekers hebben in de dossiers geen documenten aangetroffen waaruit blijkt dat het hoofd het inkoop- en aanbestedingsproces met alle betrokkenen evalueert. Andere inbreuken op de integriteit zijn niet vastgesteld.

Evaluaties dragen bij aan de borging van integriteit; de praktijk kan op dit punt beter

Verder bevorderen duidelijke procedures in de scheiding van verantwoordelijkheden integer handelen. In geval van openbare aanbestedingen zijn deze verantwoordelijkheden formeel duidelijk gescheiden. Op basis van de onderzochte dossiers blijkt de scheiding van verantwoorde-

lijkheden maar in beperkte mate. Bij de enkelvoudige onderhandse aanbestedingen is deze scheiding van verantwoordelijkheden zelfs niet formeel uitgewerkt. Bij deze aanbestedingsvorm vindt de beoordeling van de offerte en het besluit over de offerte plaats door technisch ambtenaar én budgethouder tezamen.

In het handboek is opgenomen dat bij onderhandse aanbesteding minimaal één leverancier uit de gemeente Leidschendam-Voorburg moet komen mits er een geschikte kandidaat op de shortlist staat.¹ Een consequentie van deze eis is dat bij onderhandse enkelvoudige aanbesteding de lokale aanbieder zonder meer de opdracht gegund wordt als de offerte goed is. Deze selectie zekerheid kan de integriteit van de relatie tussen inkoopmedewerkers en lokale leveranciers belasten.

Bevoordelen van lokale aanbieders kan spanningsveld geven met integriteit

Samenvatting

Het beleid van de gemeente Leidschendam-Voorburg is in lijn met het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao). In de complexere openbare aanbestedingen worden de regels nauwkeurig nageleefd volgens de onderzochte dossiers. In de minder complexe aanbestedingen geeft het dossier geen volledig inzicht in de navolging van de regels. Dit komt omdat belangrijke informatie niet altijd in het centrale aanbestedingsdossier is opgenomen. De onderzoekers hebben geen aanwijzingen gevonden van onrechtmatig handelen.

Geen aanwijzingen van onrechtmatig handelen

Als van elke feitelijke aanbesteding het begrote aanbestedingsbedrag, de aanneemsom, de betaalde bedragen en de aanbestedingsvorm bekend is, kan eenvoudig geconstateerd worden of de juiste aanbestedingsvorm is gekozen en of bij afwijkingen de juiste procedure is gevolgd. Een dergelijk overzicht ontbreekt bij de gemeente Leidschendam-Voorburg.

De controllers hebben een belangrijke rol in de aanbestedingspraktijk van de gemeente. In de praktijk wordt deze rol nog onvoldoende ingevuld.

Doelmatigheid

Communicatie en bekendheid met het beleid

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft een breed draagvlak in de organisatie en is bij vrijwel iedereen die aanbesteed bekend. Hierbij heeft de cursus over het inkoop- en aanbestedingsbeleid en het bijbehorende handboek een positieve bijdrage gehad.

Vele medewerkers bekend met het beleid

Het stroomschema, de duidelijke stappenplannen per type aanbesteding, de standaardformulieren, -contracten en -brieven in het handboek inkoop, de integrale opzet van het handboek (je hoeft de nationale regelgeving er niet meer op na te slaan) en de Toolkit Inkoop stimuleren

¹ Daarbij is de shortlist nog niet beschikbaar. De gemeente werkt aan de samenstelling van de shortlist.

het gebruik van de juiste procedures. Het is zeer gebruiksvriendelijk gemaakt voor de medewerkers die betrokken zijn bij de inkoop. Door de toegankelijkheid van de procedures en instrumenten zal de bekendheid met het beleid ongetwijfeld toenemen.

Leren van eerdere ervaringen

Omdat de aanbestedingen formeel niet worden geëvalueerd, wordt er gemeentebreed niet-systematisch geleerd van de aanbestedingservaringen. Deze ervaringen zijn opgeslagen in het hoofd van individuele inkoopers en afdelingshoofden. Het vertrek van een medewerker of afdelingshoofd zorgt daarom voor verlies van waardevolle ervaringen. Het is niet ondenkbaar dat hierdoor de doelmatigheid in negatieve zin wordt beïnvloed.

Onvoldoende leerprocessen tussen afdelingen en directies

Uniformiteit

De uniformiteit van het aanbestedingsbeleid wordt gegarandeerd door het inkoophandboek. Alle directies en afdelingen moeten voldoen aan de procedures die in het handboek zijn beschreven. Het Centraal Management Team (CMT), de directiecontrollers, de afdelingshoofden en de accountant van de gemeente zien hierop toe. Er zijn mogelijkheden om, met toestemming van het College, af te wijken van de vastgestelde procedures. In welke mate dat voorkomt, hebben de onderzoekers niet kunnen vaststellen.

Formeel één beleid voor de hele gemeente

Door het ontbreken van een systematisch overzicht van alle feitelijke aanbestedingen en van de gebruikte gunningcriteria, gunningrapporten, procesverbalen en evaluaties zal de uniformiteit niet bevorderd worden.

Tegengaan van prijsafspraken

In het handboek is niet vastgelegd dat de directies geacht worden om systematisch de prijsverschillen tussen de aanbieders te analyseren. Deze analyse krijgt vooral betekenis als onderzocht wordt of de prijsdifferentiatie verband houdt met de aanbestedingsvorm (onderhands of openbaar), het aantal aanbieders en de herkomst van de aanbieders. De analyse van prijsverschillen en een aantal andere kenmerken van de aanbesteding kan zichtbaar maken of er risico's zijn van prijsafspraken.

De mate waarin prijsafspraken voorkomen worden, is onbekend

Beheersbaarheid

Bij de gemeente Leidschendam-Voorburg ontbreekt per aanbesteding of inkoop een systematisch overzicht van het beschikbare krediet, de grote aanneemsom, de overeengekomen aanneemsom en de uiteindelijk betaalde aanneemsom ná afronding van levering. Om de doelmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsproces te optimaliseren, is het wenselijk dat systematische analyses van deze vier variabelen per aanbesteding kunnen plaatsvinden.

Meer zekerheid over de beheersbaarheid mogelijk

Het positieve verschil tussen de beschikbaar gestelde kredieten, de grote aanneemsom en de feitelijke nacalculaties dient terug te vloeien naar de algemene middelen van de gemeente. Als de directies dit resistent een andere bestemming geven dan wordt in strijd gehandeld met de rechtmatigheid en wordt het budgetrecht van de Raad aangetast. Ook om deze reden is het belangrijk dat deze financiële parameters van de aanbesteding goed vastgelegd en geanalyseerd worden.

Vershil tussen beschikbaar gesteld krediet en de nacalculatie moet terugvloeien naar de algemene middelen

Kwaliteitsbewaking

De procedures van de gemeente Leidschendam-Voorburg maken het mogelijk om leveranciers uit te sluiten van levering op grond van uitsluitingcriteria, financieel-economisch draagvlak, beroepsbekwaamheid en technische bekwaamheid. In de dossiers is zichtbaar dat de leveranciers getoetst zijn op deze criteria. Het is wenselijk om ook tijdens de levering te evalueren of aan deze criteria voldaan blijft worden.

Uitsluiten is mogelijk en shortlist verdere verbetering

Aanbestedingen worden niet geëvalueerd en de evaluatie-ervaringen worden niet systematisch uitgewisseld tussen de directies. Het contractmanagementsysteem is nog onvoldoende gevuld met alle contracten en bevat geen evaluatieve gegevens over de leveranciers. Dit maakt het mogelijk dat leveranciers die voor een bepaalde afdeling of directie slecht presteren toch uitgenodigd worden voor de aanbestedingen van andere afdelingen en directies. Hierdoor worden twee kansen gemist. Ten eerste de kans om de ervaringen te gebruiken om in de toekomst duidelijker specificaties en gunningcriteria op te stellen die de doelmatigheid van de aanbestedingen vergroten. Ten tweede de kans om leveranciers onder druk te zetten om de kwaliteit van hun werk, dienst of levering te verbeteren en om het risico te minimaliseren dat op meerdere plaatsen binnen de gemeente de zelfde slechte ervaring opgedaan worden.

Er wordt onvoldoende geëvalueerd

Verantwoordelijkheid

In de inkoopnota en het handboek Inkoop zijn de verantwoordelijkheden voor het aanbestedingsbeleid duidelijk belegd. Verder is er een duidelijke scheiding van de verantwoordelijkheid tussen enerzijds het voorbereiden, selecteren en begeleiden van de aanbesteding en anderzijds het vaststellen van de behoeften, het besluiten over de gunning, het contracteren en het fiatteren van de betalingen. Alleen bij de enkelvoudige onderhandse aanbestedingen is het voorbereiden en beoordelen van de offerte niet gescheiden van het besluit. In dat geval zijn technisch ambtenaar en budgethouder beiden betrokken bij de beoordeling van de offerte en het besluit.

Verantwoordelijkheden duidelijk belegd

Samenvatting

Voor een doelmatig inkoopbeleid is het van belang dat er een duidelijke communicatie is over het beleid en de te volgen procedures. De gemeente Leidschendam-Voorburg heeft op dit moment aanzienlijke inspanningen verricht. Het beleid is bij vele medewerkers in de organisa-

Conditie voor doelmatig aanbesteden aanwezig

tie bekend en het handboek inkoop, het keuzeschema en de Toolbox Inkoop wordt door velen actief gebruikt.

De financiële kenmerken van de beoordeelde dossiers geven - voor zover aanwezig - geen vermoeden van ondoelmatig aanbesteden (verschil tussen begrote en feitelijke aanneemsom, prijsdifferentiatie tussen de aanbiedingen). Dit vermoeden kan versterkt worden als ook inzicht zou bestaan in de betaalde facturen (aanneemsom volgens nacalculatie). Het laatste inzicht is niet in de dossiers en niet systematisch bij de gemeente aanwezig. De gemeente besteedt daarnaast de nodige aandacht aan de eigen doelmatigheid van de aanbestedingspraktijk. Door de grens voor enkelvoudige onderhandse aanbestedingen, in vergelijking met andere gemeenten en overheidsorganisaties vrij hoog te stellen, tracht de gemeente de inzet van eigen medewerkers in de aanbestedingspraktijk beheersbaar te houden.

De doelmatigheid van de aanbestedingspraktijk zou een verdere impuls krijgen als systematisch alle aanbestedingen geëvalueerd zouden worden en als jaarlijks of tweejaarlijks samenvattende conclusies uit deze evaluaties getrokken worden.

Aanwijzingen dat doelmatig wordt aanbesteed

Doeltreffendheid

Optimale prijs-kwaliteitverhouding

Bij meerdere aanbieders (meervoudige onderhandse aanbesteding of openbare aanbesteding) die duidelijk met elkaar in concurrentie zijn, heeft de gemeente de meeste kans om een aanbieder te krijgen met de optimale prijs-kwaliteitverhouding. Bij sommige meervoudige onderhandse aanbestedingen nodigt men bewust ook een niet-bekende aanbieder voor de gemeente uit om te offeren. Op deze wijze probeert men de concurrentie tussen de genodigde partijen te bevorderen. Bij openbare aanbestedingen kan het voorkomen dat de gemeente maar één of twee offertes krijgt. De keuze van de gemeente is dan beperkt en dit zal niet bevorderlijk zijn voor de prijs-kwaliteitverhouding.

Bij bepaalde aanbestedingsvormen meer concurrentie dan bij andere

In vele onderhandse aanbestedingen is de prijs het enige gunningcriterium. Of de gemeente dan de aanbieder weet te selecteren met de beste prijs-kwaliteitverhouding is afhankelijk van de kwaliteit van het bestek of programma van eisen. Volgens enkele gesprekspartners laten de directies en afdelingen hierbij soms steken vallen. Als het bestek of het programma van eisen achteraf niet goed genoeg blijkt te zijn, is haast en onvoldoende voorbereidingstijd vaak de reden.

Kwaliteit programma van eisen of bestek cruciaal

Als de procedures in de gemeente Leidschendam-Voorburg vergeleken worden met de regels van andere overheden dan valt op dat de gemeente een hoge drempelwaarde (€ 75.000) hanteert waaronder enkelvoudig onderhands aanbesteed mag worden. In deze aanbestedingen bestaat geen zekerheid of de optimale prijs-kwaliteitverhouding is gerealiseerd. Voor werken adviseert het ARW 2005 – dat ook gehanteerd wordt door de gemeente Leidschendam-Voorburg - om alléén in uitzonderingsgevallen enkelvoudig onderhands aan te besteden. Om redenen van eigen doelmatigheid volgt de gemeente deze aanbeveling niet. Om

Bij enkelvoudige aanbestedingen beperkte zekerheid over prijs-kwaliteit

conclusies te kunnen trekken of de feitelijke doelmatigheid en doeltreffendheid van deze aanbestedingen is het wenselijk dat de gemeente alle aanbestedingen evalueert.

In de geanalyseerde, veelal grotere, aanbestedingen is het gemiddelde prijsverschil tussen de hoogste en laagste aanbieding 30%. Dit is een voorzichtige indicatie dat de gemeente, als het bestek voldoende nauwkeurig is, een optimale prijs-kwaliteitverhouding weet te realiseren.

Indicaties over de optimale prijs-kwaliteitverhouding worden ook verkregen als de voorcalculatorische prijs van de aanbesteding vergeleken wordt met de nacalculatorische prijs. Dit gegeven is helaas in de dossiers niet voorhanden; evenmin als de evaluaties van de aanbestedingstrajecten.

30% prijsverschil gemiddeld indicatie voor goede prijs-kwaliteit

Doeltreffendheid van de uitvoering

Er zijn geen evaluatierapporten waarin een oordeel uitgesproken wordt over het aanbestedingsproces en de resultaten van de aanbesteding. Hierdoor is geen duidelijk oordeel mogelijk over de doeltreffendheid van de aanbesteding. Wel mag verwacht worden dat de opdrachtnemer alleen betaald krijgt als hij volgens het bestek of programma van eisen zijn opdracht heeft uitgevoerd. Dit is een weinig robuust "bewijs" dat de aanbesteding waarschijnlijk aan de uitvoeringsvereisten heeft voldaan.

Doeltreffendheid uitvoering noch van opdrachtnemer noch van gemeente vast te stellen

De doeltreffendheid van de uitvoering heeft ook te maken met de capaciteit die de gemeente moet inzetten om een aanbesteding goed te laten verlopen. Bij complexe, Europese openbare aanbestedingen, in samenwerking met vele andere gemeenten, is de benodigde inzet maximaal. Bij onderhandse enkelvoudige aanbestedingen is de benodigde menskracht minimaal. De gemeente moet een balans zoeken tussen de voordelen van een uitgebreide openbare aanbesteding en een bundeling met andere gemeenten en de nadelen dat dergelijke trajecten zeer veel personele capaciteit vergen. Wel is duidelijk dat het opnieuw moeten starten van een aanbesteding omdat het programma van eisen niet goed genoeg was niet doelmatig is.

Gelijke kansen voor opdrachtnemers en voorkomen van marktbederf

Op basis van de dossieranalyse komt naar voren dat vooral in meervoudige onderhandse en openbare aanbestedingen er gelijke kansen zijn voor alle opdrachtnemers. Aangezien de enkelvoudige opdrachten toch vaak naar partijen gaan waarmee ervaring is opgedaan, is dat bij deze aanbestedingen niet te zeggen. Verder krijgen regionale bedrijven in onderhandse procedures een voordeel omdat er - indien mogelijk - minimaal één lokale aanbieder uitgenodigd moet worden.

Bij grotere aanbestedingen gelijke kansen, bij kleinere aanbestedingen vraagtekens

Samenvatting

Over de doeltreffendheid van de aanbestedingspraktijk van de gemeente Leidschendam-Voorburg kunnen niet eenvoudig conclusies getrokken worden. Systematische evaluaties zijn het middel bij uitstek om tot een oordeel te komen over de doeltreffendheid van alle aanbestedingen (reflectie op proces, aanbestedingsvorm, financiële kenmerken van de aanbesteding en kwaliteit van de dienst, levering of het werk). Deze evaluaties ontbreken in de gemeente. Wel geven de prijsverschillen tussen de aanbieders een indicatie dat er sprake zou kunnen zijn van enige vorm van doeltreffendheid.

Systematisch oordeel onmogelijk, prijsverschillen aanwijzing voor doeltreffendheid

Aanbevelingen

De doelstelling van het gemeentelijke aanbestedingsbeleid kan worden aangescherpt. Nu is er sprake van dat het beleid streeft naar doelmatigheid, integriteit en flexibiliteit. Hoe het doelbereik gemeten kan worden en of de doelen echt nevensgeschikt zijn aan elkaar is onduidelijk. De gemeente tracht de inkoopdoelen bovendien te bereiken met kennis, gedrag en procedures. Door de vele aspecten van kennis, gedrag en procedures valt niet eenvoudig te evalueren welke instrumenten het meest bijdragen aan het doelbereik.

De gemeente heeft een planningsoverzicht van de voorgenomen aanbestedingen. Dit is een goede eerste stap om de aanbestedingen te kunnen monitoren, om de inkoopcapaciteit efficiënt en effectief in te zetten en om de controllers meer houvast te geven voor hun rol in de aanbestedingspraktijk. De volgende stap kan zijn om tevens een overzicht te maken van de gerealiseerde aanbestedingen. Afwijkingen van theorie en werkelijkheid (keuze aanbestedingsvorm en worden de juiste procedures gevolgd) zijn zo het makkelijkst op het spoor te komen.

De gemeente kan haar inzicht in de aanbestedingspraktijk makkelijk vergroten door enkele financiële kenmerken van de aanbestedingen te koppelen aan de aanbestedingsvorm en door systematisch de aanbestedingen te evalueren. Het is dan ook verstandig om deze gegevens van de aanbestedingen in het dossier of in een databestand van de afdeling inkoop of van de controllers op te nemen. De systematische analyse van de verschillen tussen de bedragen in voor- en nacalculatie en de prestaties van de geselecteerde aanbieders geven inzicht in de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de aanbestedingspraktijk van de gemeente. Als bijvoorbeeld uit de nacalculaties blijkt dat de feitelijk betaalde bedragen aan de leverancier vaak de geoffreerde aanneemsom overtreffen dan kunnen vraagtekens gezet worden bij de effectiviteit van het gunningcriterium 'laagste prijs'. Op dezelfde wijze kan uit de evaluaties blijken dat de levertermijnen regelmatig overschreden worden door de aanbieders met de laagste prijs. In de praktijk kan goedkoop dan duurkoop blijken te zijn voor de gemeente.

De transparantie, objectiviteit en non-discriminatie van enkelvoudige onderhandse aanbestedingen is het moeilijkst te bewijzen voor de ge-

meente. De gemeente laat door de relatief hoge drempelwaarden veel aanbestedingen onder deze aanbestedingsvorm vallen. De gemeente kan de drempelwaarde verlagen of meer aandacht besteden aan het bewijs van transparantie, objectiviteit en non-discriminatie bij deze aanbestedingen. Het duidelijk scheiden van verantwoordelijkheden in de voorbereiding en in de gunning bij deze aanbestedingen is een eerste stap.

De documentatie van de aanbestedingsdossiers kan beter. Dossiers zijn niet altijd volledig en worden soms niet door de verantwoordelijke aangevuld met de vereiste documenten. Verder is het wenselijk om de problemen met het documentatiesysteem snel op te lossen.

Als laatste is het van belang meer aandacht te besteden aan het evalueren van aanbestedingsprojecten. Het formeel en systematisch evalueren van alle aanbestedingen levert waarschijnlijk belangrijke leerervaringen op voor de gemeente. Deze evaluaties maken ook conclusies mogelijk over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeentelijke aanbestedingspraktijk.

5 Rijswijk

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen van het onderzoek van het aanbestedingsbeleid en de aanbestedingspraktijk in de gemeente Rijswijk. Paragraaf 5.2 beschrijft het aanbestedingsbeleid van de gemeente; paragraaf 5.3 geeft een overzicht van alle aanbestedingen van de gemeente en in paragraaf 5.4. wordt ingegaan op de bevindingen naar aanleiding van de beoordeling van een aantal concrete aanbestedingsdossiers. Op basis van het beleid, het overzicht van de aanbestedingen en de aanbestedingspraktijk zoals deze zichtbaar wordt in een aantal dossiers worden conclusies getrokken over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid (par. 5.5).

Box 5.1 Kenmerken gemeente Rijswijk¹

De gemeente Rijswijk heeft ruim 47.000 inwoners. De gemeente is georganiseerd in drie diensten: Middelen, Inwonerszaken en Grondgebiedszaken.

De totale uitgaven van de gemeente in 2005 bedroegen € 100,0 miljoen. Deze uitgaven bestaan uit € 15 miljoen inkopen, hiervan wordt € 7 miljoen via aanbestedingen ingekocht.

5.2 Aanbestedingsbeleid

Midden jaren negentig is in de gemeentelijke organisatie de vraag opgekomen naar duidelijke voorwaarden en criteria bij het aanbesteden van werken, leveringen en diensten. In 1995 is naar aanleiding hiervan de nota 'Aanbestedingen van werken, diensten en leveringen' opgesteld. In 2005 is deze nota grondig herzien en aangepast aan de nieuwe regelgeving. Hiervan is de nota 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid voor werken, leveringen en diensten van de gemeente Rijswijk' het resultaat. De analyse van het aanbestedingsbeleid is gebaseerd op de laatste herziene versie van de nota uit 2005. Deze is in september 2005 vastgesteld door het College. Deze nota is destijds vergezeld geweest van een communicatie om het aangepaste beleid bekend te maken onder de

Vigerende inkoopnota vastgesteld in september 2005

¹ Bron: CBS, Statline (inwoners van de Rijswijk in 2006); uitgaven: Jaarverslag en jaarrekening 2005 gemeente Rijswijk (lasten rekening 2005, excl. verrekening met reserves); inkopen en aanbestedingen: opgave gemeente.

werknemers. Via intranet en via e-mails is gepoogd de medewerkers voldoende op de hoogte te brengen van de veranderingen.

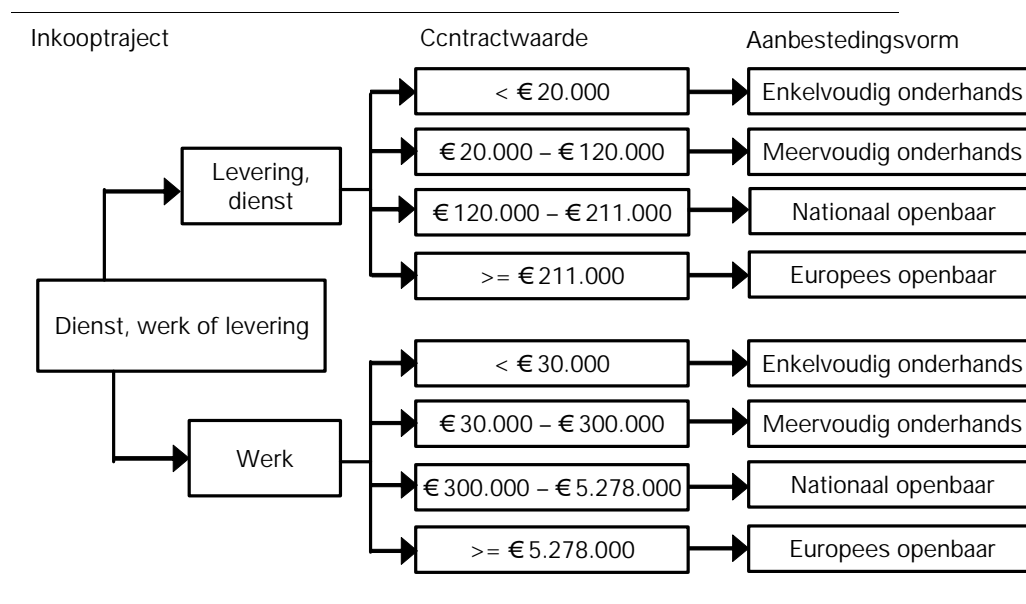
Het uitgangspunt voor de gemeente Rijswijk is dat de gemeente zich als integere en doelmatige opdrachtgever profileert, dat wil zeggen: handelend volgens de wet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en gericht op het doelmatig aanwenden van gemeenschapsgelden. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid dient zeker niet rigide te zijn maar flexibel, met ruimte voor zowel het "traditionele" aanbesteden als voor nieuwe vormen van opdrachtgeven.

De gemeente als integere en doelmatige opdrachtgever

De kaders en richtlijnen voor aanbesteding zijn concreet vastgelegd in de nota. Met behulp van een keuzeschema kan iedere Rijswijkse ambtenaar de juiste aanbestedingsvorm kiezen. In het keuzeschema van de gemeente Rijswijk (figuur 5.1) zijn de aanbestedingsvormen opgenomen waaruit men kan kiezen bij een bepaalde omvang van de aanbesteding en de aard van de aanbesteding (werk, dienst of levering). Verder geeft het keuzeschema aan wie een besluit neemt over de aanbestedingsvorm en over de gunning en aan wie het gunningrapport ter beschikking wordt gesteld.

Keuzeschema als hulpmiddel voor juiste toepassing regels

Figuur 5.1 Keuzeschema aanbestedingsvormen gemeente Rijswijk



Bron: Keuzeschema in Inkoop- en Aanbestedingsbeleid voor werken, leveringen en diensten van de gemeente Rijswijk, september 2005. De Europese drempelbedragen zijn in het inkoophandboek niet ingevuld. Omdat de Europese drempelbedragen regelmatig veranderen heeft de gemeente om praktische redenen gekozen om de bedragen niet in te vullen. De huidige drempelwaarden zijn daarom door RvB en IOO ingevuld.

Verder bevat de nota vele bijlagen met definities, mogelijke selectiecriteria, een handleiding ten behoeve van het afsluiten van contracten, voorbeeldbestekken, de algemene voorwaarden gemeente Rijswijk, de gedragscode inkoop- en aanbestedingsfunctionaris, de handreiking mededinging en de regeling productverantwoordelijkheid 2001. De nota heeft met deze opbouw en met deze bijlagen de functie van een inkoop-handboek.

Nota en bijlagen fungeren als inkoop-handboek

Doelen van aanbestedingsbeleid

De nota inkoop- en aanbestedingsbeleid is bedoeld om de kaders en regels aan te geven voor de aanbestedingspraktijk van de gemeente Rijswijk. De gemeente wil een integere en doelmatige opdrachtgever zijn met haar professionele en praktische aanbestedingsbeleid.

De Rijswijkse grondbeginselen voor professioneel aanbesteden

De grondbeginselen van deze professionele aanpak zijn:

- doelmatig aanbesteden (systematisch en tegen een zo gunstig mogelijke prijs);
- transparant en controleerbaar aanbesteden voor bestuur, management, burgers en bedrijven;
- betrouwbaar, integer en objectief aanbesteden.

Het aanbesteden in de gemeente Rijswijk wordt gedaan op basis van een aantal overwegingen. Voordat een aanbestedingsvorm wordt gekozen, moet eerst expliciet worden vastgesteld welke doelstellingen met de aanbesteding worden nagestreefd. Bij de keuze van aanbestedingsvorm spelen vele aspecten een rol:

Dertien afwegingsaspecten

- voordeel van een eventuele lagere aanneemsom afgewogen tegen hogere voorbereiding- en begeleidingskosten;
- deskundigheid in het hanteren van aanbestedingsregels;
- ervaring met prijsonderhandelingen;
- technische deskundigheid;
- beschikbare tijd voor de aanbestedingsprocedure;
- beschikbare financiële middelen om de aanbestedingskosten te dekken;
- behoefte aan inzicht in het aantal en de kwaliteit van de bedrijven;
- behoefte aan inzicht in het prijsniveau op de bouwmarkt, leveringen of diensten;
- beoordeling van bedrijven op geschiktheidscriteria;
- belang van vertrouwensrelatie;
- stimulering plaatselijke of regionale werkgelegenheid;
- de kwaliteit van het ontwerp en het bestek/omschrijving;
- risico voortvloeiende uit de aannemingsovereenkomst of de overeenkomst tot het verrichten van de leveringen of diensten.

Op welke wijze de verantwoordelijke persoon voor de aanbestedingswijze (hoofd, budgetverantwoordelijke directeur of College) uit al deze afwegingen een keuze moet maken, is niet duidelijk in de nota. Zeker voor het College zal het moeilijk zijn om over de benodigde technische deskundigheid te beschikken, om de markt te kennen, om inzicht te

Keuzeschema eenvoudiger dan het afwegen van 13 aspecten

hebben in de prijsniveaus et cetera. In de praktijk zal op basis van de aard van de aanbesteding (werk, dienst of levering), het type werk (enkelvoudige en kleinschalige werken, enkelvoudige werken, samengestelde werken e.d.) en de geraamde aanbestedingsom de aanbestedingsvorm gekozen worden. Op deze wijze is het keuzeschema in ieder geval opgezet.

Organisatie van aanbesteding

De gemeente Rijswijk heeft de inkoop decentraal georganiseerd. De verschillende diensten en afdelingen hebben een eigen verantwoordelijkheid voor de aan te besteden werken, diensten en leveringen. De meeste aanbestedingen worden in huis voorbereid en begeleid.

Daarnaast is er een beleidsmedewerker binnen de gemeente verantwoordelijk voor het opstellen van het aanbestedingsbeleid en het updaten van het beleid aan nieuwe regelgeving. Deze persoon wordt bij complexe aanbestedingen vaak geconsulteerd.

Decentrale inkoop

Om te waarborgen dat de medewerkers van de gemeente goed aanbesteden, zijn er interne maatregelen in het aanbestedingsbeleid opgenomen. Bestuurders en leidinggevendenden moeten voorbeeldgedrag vertonen. Er zijn gedragscodes voor functionarissen waarbij ook de naleving controleerbaar is. Aanbestedingsprocessen moeten een hoge mate van functiescheiding, mandatering en besluitvormingsprocedures kennen. Verder zijn er maatregelen voorgeschreven om integriteit en controleerbaarheid ook extern uit te dragen.

Gedrag en functiescheidingen basis voor goed aanbesteden

In de aanbestedingsprocedures is een aantal processen expliciet uitgewerkt. Het gaat om de verantwoordelijkheid voor het besluit over de aanbestedingswijze, de aannemerskeuze, de vorm van de rapportage en de verantwoordelijke voor de rapportage. In tabel 5.1 is weergegeven wie verantwoordelijk is voor het besluit over aanbestedingswijze en de keuze van de opdrachtnemer.

Scheiding verantwoordelijkheden duidelijk geregeld

Tabel 5.1 Belegging verantwoordelijkheid voor aanbestedingswijze en gunning

<i>Type aanbesteding</i>	<i>Belegd bij</i>
Enkelvoudige onderhandse aanbesteding	Hoofd van de afdeling
Meervoudige onderhandse aanbesteding	Budgetverantwoordelijke directeur
Nationaal openbaar aanbesteden	College van B&W
Europees openbaar aanbesteden	College van B&W

Uit tabel 5.1 is op te maken dat bij openbare aanbestedingen het College beslist over de aanbestedingswijze en de gunning. Onderhandse aanbestedingen kunnen onder verantwoordelijkheid van de budgetverantwoordelijke directeur of het afdelingshoofd uitgevoerd worden.

Afwijking van de regels is mogelijk als daarvoor specifieke redenen zijn. Het afwijken van de regels moet aan bepaalde voorwaarden voldoen. Men moet een open begroting hebben en gebruik maken van een afstandsverklaring waardoor de aanbestedende dienst niet verplicht is om te gunnen. Verder moet altijd een met redenen omkleed voorstel aan het College of aan de verantwoordelijke directeur worden voorgelegd.

Expliciete toestemming voor afwijken van regels nodig

In elke aanbestedingsprocedure moet de opdrachtgever voor de selectie van opdrachtnemer(s) gebruik maken van objectieve selectiecriteria. In de bijlage bij de inkoopnota zijn de criteria opgenomen die bij selectie gebruikt kunnen worden. Degene die verantwoordelijk is voor de aanbesteding kan uit deze criteria kiezen.

Mogelijke selectiecriteria in bijlage bij inkoopnota

De gemeente Rijswijk hecht volgens de inkoopnota veel waarde aan correcte rapportage en volledige dossiervorming. Bij elke aanbestedingsprocedure wordt een aanbestedingsdossier opgebouwd. De dossiervorming is de taak en verantwoordelijkheid van de functionaris die is belast met de uitvoering van de aanbesteding. In het dossier moet in ieder geval zijn opgenomen:

Regels voor rapportage en dossiervorming

- de communicatie tussen gemeente en leverancier,
- gespreksaantekeningen en relevante stukken zoals folders, brochures,
- een rapportage over het resultaat van de aanbesteding,
- E-mails moeten worden afgedrukt en bij het dossier gevoegd,
- evaluatieformulieren.

Voor opdrachten onder de € 10.000 hoeft geen rapportage te worden opgemaakt. Bij opdrachten van € 10.000 tot € 20.000 moet de rapportage in een register worden opgenomen. Bij onderhandse aanbestedingen moet men rapporteren aan de budgetverantwoordelijke directeur en jaarlijks aan het College. Voor de overige aanbestedingen wordt door de budgetverantwoordelijke directeur een jaarlijkse rapportage opgesteld voor het College van B&W.

College overzicht over de aanbestedingen > € 20.000

Drempelbedragen gemeente Rijswijk

Elke opdracht van de gemeente heeft een vooraf door de gemeente berekende waarde. Op basis van deze waarde wordt bepaald welke aanbestedingsprocedure wordt gevolgd (zie figuur 5.1).

Vier drempelbedragen voor werken, diensten en leveringen

De gemeente heeft ervoor gekozen een aantal aanbestedingsprocedures te gebruiken. Deze keuze wijkt af van het advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.¹ Zo is gekozen om werken aan te besteden volgens het Uniform AanbestedingsReglement 2001 (UAR 2001). Dit is

Procedures (nog) niet conform landelijke regelgeving

¹ Ledenbrief 05/123, Vereniging Nederlandse Gemeenten, 29 november 2005

opmerkelijk omdat het UAR 2001 niet in lijn is met de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijnen en in 2005 vervangen is door de ARW 2005 dat wel aansluit bij de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijnen.¹ Voor diensten, leveringen gebruikt de gemeente de Aanbestedingsrichtlijn Diensten van het ministerie van LNV (ARD-LNV). In augustus 2006 heeft de gemeente haar aanbestedingsregels voor werken in lijn gebracht met ARW 2005.

Bij de meervoudige onderhandse aanbestedingen moeten er twee tot zes aanbieders uitgenodigd worden.

5.3 Overzicht aanbestedingen

Om een overzicht te krijgen van de aanbestedingen in de gemeente Rijswijk, heeft de gemeente een document aangeleverd met daarin de aanbestedingstrajecten van 2005. Er zijn in 2005 59 aanbestedingen geweest. In tabel 5.2 is opgenomen hoe de 59 aanbestedingstrajecten over de verschillende diensten en de verschillende soorten aanbestedingsprocedures zijn verdeeld. Tabel 5.3 geeft de bedragen weer die met deze aanbestedingen zijn gemoed.

Tabel 5.2 Aantal aanbestedingen 2005 gemeente Rijswijk

<i>Diensten</i>	<i>Onderhands</i>		<i>Openbaar</i>		<i>Totaal</i>
	<i>enkelvoudig</i>	<i>meervoudig</i>	<i>nationaal</i>	<i>Europees</i>	
Middelen	-	-	-	1	1
Inwonerszaken	1	7	-	-	8
Grondgebiedszaken	19	26	5	-	50
Totaal (aantal)	20	33	5	1	59
Totaal (in %)	34	56	8	2	100

Bron: Gemeente Rijswijk

In 2005 zijn er 59 projecten met een gezamenlijk inkoopbedrag van ongeveer € 7 miljoen aanbesteed. Er wordt hoofdzakelijk onderhands aanbesteed. Er zijn relatief veel onderhandse aanbestedingen. De enkelvoudige onderhandse aanbestedingen maken 34% uit van alle aanbestedingen van de gemeente Rijswijk in het jaar 2005; zij vormen slechts 8% van de totale aanbestedingswaarde. Voor de openbare aanbestedingen geldt het omgekeerde. De openbare aanbestedingen vormen 10%

De gemiddelde aanbesteding heeft een omvang van bijna € 120.000

¹ Idem

van het aantal aanbestedingen, maar in euro's vormen zij 34% van de waarde van alle aanbestedingen.

Tabel 5.3 Omvang aanbestedingen 2005 gemeente Rijswijk (x € 1.000)

<i>Diensten</i>	<i>Onderhands</i>		<i>Openbaar</i>		<i>Totaal</i>
	<i>enkelvoudig</i>	<i>meervoudig</i>	<i>nationaal</i>	<i>Europees</i>	
Middelen	-	-	-	872	872
Inwonerszaken	70	1.141	-	-	1.211
Grondgebiedszaken	517	2.951	1.448	-	4.916
Totaal (in € 1.000)	587	4.092	1.448	872	6.999
Totaal (in %)	8	58	21	13	100

Bron: Gemeente Rijswijk

5.4 De praktijk van aanbesteden

Inleiding

De analyse van de aanbestedingspraktijk heeft plaatsgevonden aan de hand van de selectie van enkele aanbestedingsdossiers. Bij de analyse van de dossiers is vooral gelet of alle documenten aanwezig zijn (selectiecriteria, gunningcriteria, gunningrapport of procesverbaal, evaluatie), of de financiële gegevens aanwezig zijn om de juiste aanbestedingsvorm te kiezen (begrote omvang van de aanbesteding) en of er sprake is van een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden. Omdat het aantal aanbieders, de prijsdifferentiatie tussen de aanbiedingen en het verschil tussen de aanneemsom en omvang van de levering, dienst en het werk volgens de nacalculatie een indicatie kan zijn voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de aanbestedingspraktijk zijn de dossiers ook hier op beoordeeld.

Beoordeling van de dossiers: essentiële documenten, scheiding verantwoordelijkheden en financiële gegevens

Selectie van de aanbestedingsdossiers

De selectie van de dossiers is gebaseerd op het overzicht van de aanbestedingen voor 2005 dat de gemeente Rijswijk ter beschikking heeft gesteld. Op basis van deze informatie is een selectie gemaakt van de aanbestedingsdossiers die zijn beoordeeld (tabel 5.4). Deze dossiers lopen vanaf en in 2005. De nota Inkoop is in het najaar van 2005 ingesteld, daardoor kan het zijn dat niet alle dossiers zijn opgesteld op basis van deze nota. Bij de selectie zijn daarnaast de volgende criteria gebruikt:

- zowel werken, diensten als leveringen;

- proportioneel verdeeld over de verschillende vormen van aanbesteding zoals die voorkomen in het overzicht van aanbestedingen in 2005;
- variatie in het soort leveringen, diensten en werken
- aanbestedingen van de diverse diensten van de gemeente.

Tabel 5.4 Geselecteerde aanbestedingsdossiers gemeente Rijswijk

<i>Dossier</i>	<i>Aard aanbesteding</i>	<i>Aanbestedingsvorm</i>
R1	Aanbesteding nieuwe PC's	Europees openbaar
R2	Onderhoud bestrating 2005	Nationaal openbaar
R3	Herinrichting Oud Rijswijk	Meervoudig onderhands
R4	Onderhoud beschoeiingen	Meervoudig onderhands
R5	Selectieve onkruidbestrijding	Enkelvoudig onderhands
R6	Actualisering verkeersmodel	Enkelvoudig onderhands
R7	Gevelrenovatie Stervoorde	Meervoudig onderhands
R8	Leveren en monteren werktuigbouwkundige installatie Stervoorde	Meervoudig onderhands

De beschrijving van de aanbestedingsdossiers is opgenomen in bijlage 2.

De omvang van de geselecteerde aanbestedingen varieert van € 17.200 (actualisering verkeersmodel) tot € 524.999 (onderhoud bestratingen 2005). Gemiddeld is de aanneemsom iets meer dan € 307.000. Dit is tweeënhalve maal hoger dan de gemiddelde omvang van de aanbestedingen in 2005. De hoge gemiddelde aanneemsom van de geselecteerde aanbestedingen wordt veroorzaakt omdat relatief veel openbare aanbestedingen in de selectie zijn opgenomen.

In de geselecteerde aanbestedingen brengen gemiddeld vier leveranciers een offerte uit. In alle beoordeelde meervoudige onderhandse aanbestedingen wordt voldaan aan de regel over het minimale aantal aanbieders. In de beoordeelde openbare aanbestedingen krijgt de gemeente vijf offertes of meer. Het aantal is over het algemeen voldoende om een betekenisvolle spreiding in de prijs-kwaliteit van de aanbiedingen te realiseren. De spreiding van de aanbiedingen van de bestudeerde aanbestedingen betreft 32%. Voor zover beide gegevens voorhanden zijn, blijkt dat de aanneemsom gemiddeld 27% onder de begrote en geraamde aanneemsom ligt.

*Minimaal benodigde aantal
aanbieders heeft offerte
uitgebracht*

Verscheidenheid in de praktijk

Het aanbestedingsbeleid is in de gemeente Rijswijk een kader en de medewerkers met wie gesproken is, hanteren het beleid ook als zodanig. Volgens de geïnterviewde personen houdt elke afdeling er een eigen praktijk op na. Volgens de beleidsmedewerkers is de praktijk van inkopen en aanbesteden verschillend en vragen de afwegingen tussen rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid enige vrijheid in de aanbestedingspraktijk. De dertien afwegingsaspecten bij de keuze van de juiste of beste aanbestedingsvorm sluiten hier bij aan.

Elke afdeling een eigen praktijk rekening houdend met vele relevante aspecten

Tegelijkertijd kan dan waarschijnlijk geconcludeerd worden dat de inkoop- en aanbestedingsnota met de bijlagen (het handboek inkopen en aanbesteden van de gemeente) onvoldoende handvatten geeft om een meer uniforme aanbestedingspraktijk te realiseren. Zo heeft de Dienst Grondgebiedzaken de ARW 2005 al gebruikt, terwijl dit formeel nog niet in het beleid is opgenomen.

Nota en bijlagen onvoldoende houvast voor een uniforme aanbestedingspraktijk

Volledigheid van de aanbestedingsdossiers

In de inkoopnota staat beschreven dat dossiervorming van groot belang is en dat elke communicatie met betrekking tot de aanbesteding moet worden opgenomen in het dossier. Over het algemeen zijn de dossiers die in dit onderzoek zijn geanalyseerd uit het centrale archief afkomstig. Deze dossiers laten een grote variatie in documenten zien. De inzichtelijkheid van de aanbestedingsprocedure is dan ook lang niet altijd goed te reconstrueren op basis van de dossiers. Interviews met betrokken beleidsambtenaren bij het dossier hebben dan meer helderheid gegeven. Vaak blijkt uit de gesprekken dat de dossiers uit het archief niet volledig zijn terwijl de informatie wel aanwezig is op de werkvloer. De archivering van de aanbestedingsdossiers, waarvoor de integraal manager verantwoordelijk is, lijkt dan ook niet volledig te zijn. Het kan ook zijn dat de meeste dossiers nog niet zijn afgesloten door de afdelingen en diensten. Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat de medewerkers vaak ook zelf niet weten of hun dossier nu wel of niet volledig is.

Niet alle aanbestedingsdossiers compleet volgens de gemeentelijke regels

In het geval van de Europese en nationale openbare aanbestedingen zijn de dossiers grotendeels wel volledig. De belangrijke procesverbalen voor opening van de procedure (keuze aanbestedingsvorm) en gunning zijn aanwezig. Ook zijn bestekken (programma van eisen), gunningbrieven en afwijzingsbrieven en de contracten in de dossiers aanwezig.

Openbare aanbestedingen goed gedocumenteerd

In de interviews met de verantwoordelijke personen voor deze aanbestedingen is ook naar voren gekomen dat zij niet zeker weten of zij volledig zijn. Zij geven aan bij grotere en complexere procedures de know how te missen. Dit is enigszins begrijpelijk omdat uit de nota inkoop- en aanbestedingsbeleid niet is af te leiden hoe precies gehandeld moet worden. Dat deze twee aanbestedingen toch goed zijn uitgevoerd en volledig zijn gedocumenteerd, is gelegen in andere oorzaken. Bij (Europese) openbare aanbestedingen zal in de praktijk de beleidsmedewerker

inkoop vaak worden geraadpleegd. Dit is bij de in gebruik name van de nieuwe inkoopnota gecommuniceerd naar de medewerkers.

De onderhandse aanbestedingen zijn minder goed gedocumenteerd. In de aanbestedingen 'actualisering van het verkeersmodel' en 'werkzaamheden aan het multifunctionele gebouw Stervoorde' zijn de dossiers niet compleet. Ook voor deze aanbestedingen geldt de regel dat er sprake moet zijn van adequate dossiervorming.

Geen adequate dossiervorming bij onderhandse aanbestedingen

Scheiding van verantwoordelijkheden

De verantwoordelijkheid voor het besluit van de aanbestedingswijze en keuze van de opdrachtnemer ligt bij het verantwoordelijke hoofd, de directeur of het College. De uitvoering van de aanbesteding vindt plaats door een afdelingschef of een medewerker. Uit de gesprekken hebben de onderzoekers de indruk gekregen dat vrij pragmatisch met de scheiding van verantwoordelijkheden wordt omgegaan. In de aanbesteding 'herinrichting Oud Rijswijk' is een onderhandse aanbesteding gevolgd in plaats van een openbare. Bij deze aanbesteding is volgens de regels aan het College gevraagd om af te wijken van de regels. Deze toestemming is verleend.

Formeel duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden; praktijk iets weerbarstiger

Controle op aanbestedingsbeleid en aanbestedingspraktijk

De controle van de aanbestedingsprocedure moet volgens de regels plaatsvinden door de verantwoordelijke persoon. Bij enkelvoudige onderhandse aanbestedingen is dit het afdelingshoofd, bij meervoudige aanbestedingen de budgetverantwoordelijke directeur en in alle andere gevallen het College. Er is in de dossiers geen document gevonden over de resultaten van toezicht en controle.

Primair de verantwoordelijke persoon

De dienstcontroller krijgt idealiter inzage in het voorstel, procesverbaal van opening en de gunning. In welke mate dat in de praktijk ook gebeurt, hebben de onderzoekers niet goed kunnen vaststellen. De dienstcontroller kan advies uitbrengen om de procedure aan te passen. Alle collegevoorstellen gaan vervolgens voor een paraaf naar de concerncontroller; deze heeft daarmee ook controlemogelijkheid op alle aanbestedingen.

Secundair de dienstcontroller

Verder is de controle op de procedure vooral informeel door de afdelingshoofden en de dienstdirecteuren. De dienstcontroller probeert bij begin en eind van de procedure aanwezig te zijn, maar blijkt meestal geen inzage te hebben in het verloop van de procedures.

Verder is er in de gemeente een gedragscode en een handreiking voor aanbesteden. Deze instrumenten zijn ontwikkeld om de individuele in koper in te lichten over hoe transparant, non-discriminatoire en objectief gewerkt moet worden. Deze instrumenten zijn op de werkvloer amper bekend. Mogelijk is de communicatie omtrent deze maatregelen onvoldoende effectief geweest.

Bij de gemeente Rijswijk ontbreekt per aanbesteding een systematisch overzicht van de kredietruimte, de begrote aanneemsom, de overeengekomen aanneemsom (voorcalculatie) en de uiteindelijk betaalde aanneemsom na afronding van levering (nacalculatie). Om de doelmatigheid van de aanbestedingspraktijk te optimaliseren en om het proces te beheersen, is het wenselijk om regelmatig deze vier financiële kenmerken van de aanbestedingen te analyseren. De verschillen hiertussen kunnen kredietruimte en aanneemsom kunnen ondoelmatigheden in de ambtelijke organisatie en het aanbestedingsproces verbergen en zichtbaar maken. Met royale kredietruimtes valt het bijvoorbeeld niet op dat het eigen ambtenarenapparaat bij aanbestedingen zeer veel tijd nodig heeft voor de voorbereiding, uitvoering en begeleiding van de aanbesteding. Bij hoge ramingen van de begrote aanneemsom lijkt het aanbestedingsproces doelmatig (de feitelijke aanbidding ligt ver onder de begrote aanneemsom) maar kan ook een minder kritische houding ontstaan ten aanzien van de aanbiddingen. Ook kan de doelmatigheid van de aanbestedingspraktijk genuanceerd worden als de uiteindelijk betaalde bedragen aan de aanbieder veel hoger liggen dan de aanneemsom. Dit inzicht is vooral van belang als een gunningcriterium de prijs is. De praktijk van het aanbestedingsbeleid is niet doelmatig als in een aantal aanbestedingen uiteindelijk goedkoop duurkoop blijkt te zijn.

Evaluatie

Evaluatie van aanbestedingsprojecten is niet zichtbaar in de beoordeelde dossiers. Volgens de gesprekspartners wordt wel eens informeel gesproken over het succes van een aanbesteding, maar er worden geen rapportages gemaakt waarvan geleerd kan worden. Geleerde ervaringen zitten in de hoofden van de medewerkers. Er zijn personen die veel ervaring hebben met aanbesteden en die voeren het dan ook op hun eigen manier uit. Van formeel leren is onvoldoende sprake. Wel wordt er momenteel gewerkt aan een evaluatieformulier dat op termijn ook deel zal uitmaken van het aanbestedingsbeleid. Een eerste evaluatie is uitgevoerd bij het aanbestedingsproject herinrichting Stervoorde, maar een evaluatierapport ontbreekt nog in het dossier.

Geen systematische evaluaties

5.5 Conclusies

In deze paragraaf worden op grond van de inzichten van de onderzoekers uit de drie onderscheiden stappen conclusies getrokken. De beleidsdocumenten, de bestudeerde dossiers, de gesprekken met medewerkers van de gemeente, de algemene literatuur op het gebied van aanbesteden en de kennis van de onderzoekers over de aanbestedingspraktijk bij andere gemeenten zijn hiervoor de basis. De conclusies zijn georganiseerd op basis van de drie eisen voor goede aanbesteding: rechtmatig, doelmatig en doeltreffend. Het toetsingskader uit paragraaf 3.3. is de focus voor het trekken van conclusies.

Algemeen

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Rijswijk is momenteel wat betreft werken aangepast aan de nieuwe nationale wet- en regelgeving. Men heeft de opvolger van de UAR 2001 - de ARW 2005 - opgenomen in het aanbestedingsbeleid. De volgende stap is dat de inkoopnota ook verwijst naar de nieuwe regelgeving (Bao) die in december 2005 van kracht is geworden. Dit is waarschijnlijk deels te verklaren omdat de inkoopmedewerker maar beperkte personele capaciteit heeft. Zolang er geen problemen komen met inschrijvende partijen die bezwaar maken tegen de gang van zaken bij de gemeentelijke aanbesteding zijn er geen juridische consequenties verbonden aan het (nog) niet aanpassen van het beleid aan de vigerende Europese richtlijnen (2004/18/EU) en nationale regelgeving (Bao).

Het aanbestedingsbeleid van de gemeente Rijswijk wordt gekenmerkt door een grote mate van vrijheid voor de diensten en afdelingen in de aanbestedingspraktijk. Anderzijds moeten duidelijke regels gevolgd worden voordat afgeweken mag worden van de juiste aanbestedingsvorm die hoort bij de aard van de aanbesteding en de drempelbedragen in het keuzeschema (toestemming College van B&W). Verder is het College goed op de hoogte van de aanbestedingen door het jaarlijkse overzicht en neemt het College een besluit over aanbestedingswijze en gunning bij de grotere aanbestedingen. Deze procedures worden over het algemeen goed nageleefd. De relatieve vrijheid van de diensten en afdelingen wordt ingekaderd in procedures die afdelingshoofden en budgetverantwoordelijke directeuren naleven.

De aanbestedingspraktijk in de kritische momenten

In het aanbestedingsproces zijn drie kritische momenten te onderscheiden: de keuze van de aanbestedingsvorm, de prékwalificatie of voorselectie en de gunning. Vooral op deze kritische momenten kan de objectiviteit, transparantie en non-discriminatie in het geding zijn. Door de keuzes op deze kritische momenten wordt in belangrijke mate de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid bepaald.

Het keuzeschema dat de gemeente hanteert om de juiste aanbestedingsvorm te kunnen kiezen, is een nuttig hulpmiddel voor de medewerkers van de gemeente betrokken bij aanbesteden. In de meeste gevallen wordt dit schema gevolgd en in de gevallen dat afgeweken wordt van dit schema wordt de geëigende procedure gevolgd (kritisch moment 1). De uitzonderingen op deze constatering zijn zeer beperkt. Het monitoren van alle aanbestedingen is in Rijswijk mogelijk door het integrale overzicht van alle aanbestedingen.

In de beoordeelde openbare aanbestedingen waarbij prékwalificatie of voorselectie heeft plaatsgevonden, is de procedure transparant, objectief en non-discriminatoir uitgevoerd (kritisch moment 2). Ook in onderhandse aanbestedingen is sprake van voorselectie. In deze aanbe-

Te trage aanpassing van de inkoopnota aan nieuwe nationale regels

Vrijheid in gebondenheid

Oordeel over de kritische momenten

stedingsvormen kan aan de hand van de dossiers eveneens vastgesteld worden dat de keuze van de leveranciers die uitgenodigd worden met redenen omkleed zijn.

De gunning moet gebaseerd zijn op duidelijke criteria (prijs of economisch meest voordelige aanbidding), de criteria moeten van te voren duidelijk zijn voor opdrachtgever en potentiële opdrachtnemers en de gunningbeslissing moet gescheiden zijn van de beoordeling van de inschrijvingen (kritisch moment 3). In de beoordeelde dossiers is vooral sprake van het gunningcriterium 'prijs'. In deze gevallen is duidelijk vast te stellen waarom de keuze op een bepaalde opdrachtnemer is gevallen. Verder is er altijd sprake van een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden en zijn de potentiële opdrachtgevers op de hoogte van de gunningcriteria (tabel 5.4).

Tabel 5.4 Beoordeling kritische momenten in de onderzochte dossiers

<i>Kritisch moment</i>	<i>Beoordeling</i>
Keuze aanbestedingsvorm	✓
Prékwalificatie of voorselectie	✓
Gunning	✓

Rechtmatigheid

Naleving van geldende regels

Op basis van de inkoop- en aanbestedingsnota die in september 2005 is vastgesteld, is op te maken dat het gemeentelijke aanbestedingsbeleid vanaf eind 2005 tot halverwege 2006 niet geheel actueel was. Er wordt nog verwezen naar de UAR terwijl er eind 2005 een geactualiseerde UAR is in de vorm van de ARW 2005 is. Dit is opmerkelijk omdat de VNG er in haar ledenbrieven in die tijd expliciet op heeft gewezen dat de UAR niet in overeenstemming is met de bovenliggende regelgeving. Momenteel heeft de gemeente het beleid en het handboek aangepast aan de huidige regels en richtlijnen onder de Europese Kaderwet aanbestedingen en het Bao.

De inkoop- en aanbestedingsnota is wél duidelijk over de te gebruiken aanbestedingsprocedures voor de verschillende aanbestedingen. De drempelbedragen voor Europese openbare aanbestedingen worden over het algemeen in de beoordeelde dossiers gevolgd. Ook op basis van het overzicht van de aanbestedingen van de gemeente Rijswijk over het jaar 2005 kan geconstateerd worden dat voor vrijwel alle aanbestedingen de juiste aanbestedingsvorm gekozen wordt.

Inkoopnota en praktijk in Rijswijk lopen achter bij de nationale regelgeving

Drempelbedragen nationale regelgeving worden wel gevolgd

In het overzicht van de aanbestedingen uit 2005 blijkt dat meestal de aanbestedingsvorm gekozen wordt die hoort bij de aard en de omvang van het werk, de dienst of levering. Voor zover afgeweken wordt van de juiste aanbestedingsvorm (herinrichting Oud-Rijswijk) is daarvoor, conform de regels, toestemming gevraagd aan het College van B&W. In één geval is het duidelijk dat een onjuiste aanbestedingsvorm is gebruikt. Lopende de aanbesteding is in één van de aanbestedingen het project aanzienlijk vergroot (Stervoorde). Gezien de omvang van het werk na uitbreiding van het programma van eisen had openbaar aanbesteed moeten worden. Dit is niet gebeurd en er is geen toestemming aangevraagd. De (politieke) druk om het project op tijd af te krijgen heeft ertoe geleid dat de procedure niet is stopgezet en opnieuw, openbaar is aanbesteed.

Procedures gemeente maken rechtmatig aanbesteden mogelijk

De eigen inkoopnota schrijft ook voor dat de aanbestedingen transparant, non-discriminatoir en objectief moeten zijn. Dit geldt ook voor aanbestedingen onder de Europese drempelbedragen. De procedures van de gemeente maken dit ook mogelijk. Welke procedure in welke situatie gevolgd moet worden en op welke wijze afgeweken kan worden van de procedures is duidelijk vastgelegd. Bij de meervoudige onderhandse aanbestedingen hebben meerdere aanbieders gelijke kansen. In de meeste gevallen zijn de gunningcriteria van te voren vastgelegd. Over het algemeen is het gunningcriterium de prijs.

Objectiviteit

De selectie- en gunningcriteria zijn meestal duidelijk; ook voor de potentiële leveranciers. De selectiecriteria die gebruikt kunnen worden, zijn vastgelegd in een bijlage bij de inkoopnota. De medewerker die de aanbesteding voorbereid en de verantwoordelijke kunnen hieruit kiezen. De gunningcriteria zijn opgenomen in het bestek of het programma van eisen. Vaak is de prijs het enige gunningcriterium in de gemeente Rijswijk.

Lijst van mogelijke selectiecriteria voorhanden

In geval van afwijkingen van de regels wordt daarvan melding gemaakt en toestemming gevraagd. In de dossieranalyse is dit enige malen geconstateerd. De zorgvuldigheid strekt zich niet uit tot de dossieropbouw en de archivering. De meeste dossiers zijn onvolledig en geven dan ook geen goed inzicht in de aanbestedingsprocedure. Bestekken worden niet opgenomen omdat ze te dik zijn, procesverbalen zijn verdwenen e.d.. In het dossier wordt vooral het contract met de opdrachtnemer opgenomen. Om bij eventuele juridische procedures de objectiviteit, transparantie en non-discriminatie te kunnen bewijzen, is het van belang om de wijze van selectie van opdrachtnemers (openbare aanbesteding met préselectie en meervoudig onderhandse aanbesteding) en de beoordeling van de offertes en de gunning (procesverbaal of gunningrapport) goed vast te leggen in de dossiers.

Bij afwijkingen worden veelal de juiste regels gevolgd

Transparantie inkoop- en aanbestedingspraktijk

De criteria voor selectie en gunning zijn meestal duidelijk. Eenmaal per jaar wordt bovendien een integraal overzicht gemaakt van de aanbestedingen van het afgelopen jaar die door de diensten zijn verricht. In het overzicht is het aanbestedingsbedrag opgenomen en de aanbestedingsvorm. Dit overzicht gaat naar het College van B&W. Het College heeft daarmee een overzicht wat en hoe er in het afgelopen jaar is ingekocht. Dit overzicht biedt het College de mogelijkheid om nadere vragen te stellen over de praktijk en de gevolgde procedures. Of het College deze mogelijk benut of het overzicht alleen voor kennisgeving aanneemt, is bij de onderzoekers niet bekend.

Non-discriminatie

Het gebruik van selectie- en gunningcriteria is de basis voor non-discriminatoire aanbestedingen. Op welke wijze de opdrachtnemers geselecteerd worden bij enkelvoudige onderhandse aanbestedingen is onduidelijk. Bij sommige diensten is zichtbaar dat leveranciers uit de regio veel opdrachten en vervolgoopdrachten krijgen.

In één van de aanbestedingen is het bedrag van de aanbesteding gaandeweg aanzienlijk verhoogd en is de opdracht uitgebreid. In deze praktijk is er duidelijk sprake van discriminatie van de overige potentiële opdrachtnemers.

Integriteit

De gemeente Rijswijk hanteert een gedragscode. Daarnaast is er een handreiking voor de inkopers om mededingingsbeperkende afspraken tussen bedrijven beter te kunnen herkennen. In de gesprekken is naar voren gekomen dat de meeste gesprekspartners de gedragscode en de handreiking niet kennen.

De mogelijkheden voor de gemeente om de afwijkingen van de aanneemsom ten opzichte van de begrote aanneemsom, de prijsverschillen tussen de aanbiedingen en het verschil tussen aanneemsom en de uiteindelijke betaalde bedragen in nacalculatie te monitoren, worden niet benut. Systematische afwijkingen kunnen een aanwijzing zijn voor problemen in de sfeer van discriminatie, subjectiviteit en integriteit.

De controle op het aanbestedingsproces is vooral gericht op het voorstel van de inkoper aan de verantwoordelijke budgethouder om de aanbesteding op een bepaalde manier uit te voeren. De diensten hebben de nodige vrijheid om de gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsrichtlijnen zelf in te vullen en zij maken hier ook gebruik van. Indien duidelijk afgeweken moet worden van de procedures dan worden meestal alle stappen gezet die daarover zijn vastgelegd.

Jaarlijks overzicht naar College belangrijk instrument om transparantie te bewijzen

Over non-discriminatie bij onderhandse enkelvoudige aanbestedingen zijn geen duidelijke conclusies te trekken

Gedragscode en handreiking leven niet

Systematische monitoring van de financiële kengetallen van de aanbestedingen vindt niet plaats

Samenvatting

Pas recent is de ARW 2005 in het aanbestedingsbeleid opgenomen. De gemeente heeft door te lang vast te houden aan het verouderde UAR het risico gelopen dat de aanbestedingspraktijk onrechtmatig is. In de praktijk zijn geen problemen voorgekomen.

Het handboek voor inkoop en aanbesteding is helder over de te kiezen aanbestedingsvormen (keuzeschema). In de praktijk zijn vrijwel alle aanbestedingen dan ook met behulp van een juiste aanbestedingsprocedure uitgevoerd.

Het integrale overzicht van alle aanbestedingen biedt houvast voor de gemeente en het College om alle aanbestedingen te kunnen monitoren op rechtmatigheid.

De documentatie van de onderzochte aanbestedingsdossiers is niet altijd op orde. In een aantal gevallen ontbreekt het aan de documentatie om een beeld te krijgen van de uitvoering van de aanbesteding en de gebruikte argumenten voor de keuzes in het aanbestedingsproces. Een positief punt van aanbestedingspraktijk in Rijswijk is dat bij enkelvoudige onderhandse aanbestedingen argumenten in de dossiers zijn aange troffen over de keuze van uit te nodigen leverancier.

Doelmatigheid

Communicatie en bekendheid met het beleid

Bij de hoofden en directeuren is het beleid bekend. De juiste toepassing van de procedures is sterk afhankelijk van deze personen. Bij de medewerkers lijkt minder inzicht in het beleid en de procedures te bestaan. De onderzoekers hebben geen acties gezien van de gemeente om de medewerkers actief kennis te laten maken met het beleid, de procedures en de bijlagen van de inkoopnota. Volgens de gesprekspartners is er geen gemeentebrede informatievoorziening over de nota geweest. Via de afdelingshoofden zijn de inkoopers geïnformeerd over de inkoopnota, de formulieren en de handleidingen.

Omdat volgens de beoordeelde dossiers bij een afwijking van de procedure alle benodigde stappen zijn gevolgd, is het waarschijnlijk dat de medewerkers, of in ieder geval de afdelingshoofden, bekend zijn met het beleid. Bij de complexe aanbestedingen zijn alle documenten in de dossiers aanwezig die aanwezig moeten zijn.

Leren van eerdere ervaringen

In de dossieranalyse is geen documentatie gevonden waaruit blijkt dat aanbestedingen worden geëvalueerd. Dit wordt wel door het inkoophandboek voorgeschreven. Zelfs bij complexe en grote aanbestedingen is geen sprake van gedocumenteerde evaluaties. Ook uit de gesprekken die gevoerd zijn, blijkt dat evaluaties nauwelijks plaatsvinden. Hierdoor worden de ervaringen die per afdeling of dienst worden opgedaan met succesvolle en minder succesvolle aanbestedingen niet benut in de hele organisatie. Wel worden er op informele wijze ervaringen uitgewisseld

Geen cursussen en voorlichtingsbijeenkomsten over de inkoopnota

De opbouw van de dossiers bij complexe aanbestedingen en de gevolgde procedures bij afwijkingen duiden op bekendheid met beleid

Geen systematische evaluaties, geen gemeentebreed leerproces

door de medewerkers per afdeling; maar deze uitwisseling van ervaringen strekt zich niet of nauwelijks uit buiten de afdeling.

Binnen de gemeente Rijswijk bestaat vrijheid voor de afdelingen om de beste aanbestedingsvorm te kiezen en om daarbij vele aspecten af te wegen. Met deze vrijheid, kunnen volgens de gesprekspartners, doelmatigheidsvoordelen bereikt worden. Ook om deze reden is het wenselijk dat deze leerervaringen gemeentebreed gedeeld worden. De best practices die binnen de diensten en afdelingen ontwikkeld en uitgewisseld worden, kunnen de doelmatig voor de hele gemeente vergroten.

Uniformiteit

Formeel heeft de gemeente Rijswijk één aanbestedingsbeleid. Het handboek moet deze uniformiteit ook bevorderen. Voor het overige vindt de inkoop gedecentraliseerd plaats per dienst en afdeling. Dit wordt verklaard door de aard van de inkopen en aanbestedingen per afdeling en dienst. De inkoopmedewerker en de controller hebben slechts een beperkte rol in het uniformeren van de aanbestedingspraktijk.

Door het totale overzicht van alle verrichte aanbestedingen dat aan het College wordt verstrekt, is er jaarlijks desalniettemin een basis om de uniformiteit in het aanbestedingsbeleid te bewaken en te bevorderen.

Tegengaan van prijsafspraken

Een belangrijk aspect van de aanbestedingspraktijk is het voorkomen van concurrentiebeperkende gedragingen tussen de aanbieders. Bij Europese en nationale openbare aanbestedingen is dat vaak het geval. Bij meervoudige onderhandse aanbestedingen wordt dit bevorderd als meerdere aanbieders uitgenodigd worden om een aanbieding te doen, die elkaar niet regelmatig tegenkomen. In de beoordeelde dossiers zijn er twee tot zes aanbiedingen per aanbesteding. Dit is conform de regels van de gemeente. Uit de dossieranalyse blijkt dat de prijzen tussen de laagste en hoogste aanbieder gemiddeld 30% verschilt. Dit is een aanwijzing dat er waarschijnlijk geen sprake is van prijsafspraken.

Binnen de gemeente Rijswijk worden de mogelijkheden niet benut om systematisch voor alle aanbestedingen de prijsverschillen tussen de aanbieders te analyseren. Door het jaarlijkse overzicht van aanbestedingen uit te breiden met het gegeven 'aantal aanbieders' en 'procentuele verschil tussen hoogste en laagste prijs' ontstaat op eenvoudige wijze deze analysemogelijkheid.

Beheersbaarheid

Uit de analyse van de aanbestedingen (overzicht en dossiers) en de gesprekken met de medewerkers kan geconcludeerd worden dat de gemeente Rijswijk de aanbestedingspraktijk beheerst. Ondanks dat diverse medewerkers niet goed weten of zij de juiste procedure toepassen; blijkt het eindresultaat vaak conform de regels. Er wordt meestal vol-

Vrijheid zorgt voor doelmatigheidsvoordelen (keuze beste aanbestedingsvorm); echter ervaringen worden niet uitgewisseld

Eén beleid voor de gemeente, met eigen invulling per dienst/afdeling

Totaaloverzicht kan uniformiteit bevorderen

Voldoende aanbieders en geen aanwijzingen voor prijsafspraken

Systematische analyse van prijsverschillen per aanbesteding indicatie voor risico op prijsafspraken

Het aanbestedingsproces wordt beheerst door centrale rol budgetverantwoordelijken



gens de procedures afgeweken van de regels en jaarlijks wordt een overzicht gemaakt van alle aanbestedingen. De beheersbaarheid zou verder vergroot worden als meer aandacht besteed zou worden aan de rapportages, de dossiervorming en het evalueren van de aanbestedingen.

Bij de gemeente Rijswijk ontbreekt per aanbesteding een systematisch overzicht van de kredietruimte, de begrote aanneemsom, de overeengekomen aanneemsom (voorcalculatie) en de uiteindelijk betaalde aanneemsom na afronding van levering (nacalculatie). Om de doelmatigheid van de aanbestedingspraktijk te optimaliseren en om het proces te beheersen, is het wenselijk om regelmatig deze vier financiële kenmerken van de aanbestedingen te analyseren. Met deze financiële kenmerken kunnen mogelijke ondoelmatigheden in het aanbestedingsproces zichtbaar gemaakt worden. Grote verschillen tussen beschikbare kredieten en aanneemsommen maken het mogelijk om zeer veel ambtelijke tijd te besteden aan voorbereiding, uitvoering en begeleiding van de aanbestedingen of om redelijk soepel te zijn over meerwerkclaims. Ook kunnen negatieve discrepanties tussen de feitelijk betaalde aanneemsommen (nacalculatie) en de aanbiedingen (voorcalculatie) zichtbaar maken dat goedkoop duurkoop kan zijn of dat de bestekken van de gemeente omissies bevatten.

Kwaliteitsbewaking

De verantwoordelijkheid voor de aanbesteding is in het gemeentelijke aanbestedingsbeleid duidelijk vastgelegd. In de beoordeelde dossiers worden de verantwoordelijkheden zoals vastgelegd in het aanbestedingsbeleid uitgevoerd. Het jaarlijkse overzicht van alle aanbestedingen dat verstrekt wordt aan het College is een vorm van kwaliteitsbewaking.

Echter ná de vaststelling van de procedure is er geen schriftelijke documentatie meer over de kwaliteitsbewaking van de aanbestedingspraktijk. De kwaliteitsbewaking krijgt ook geen invulling door evaluaties en systematische analyses van de aanbiedingen en aanbestedingen. Omdat deze analyses afwezig zijn, wordt ook niet zichtbaar dat de kwaliteit van de aanbestedingspraktijk vergroot kan worden als vaker de meest economisch voordelige aanbieder wordt gekozen en iets minder vaak op enkel en alleen het gunningcriterium 'prijs' wordt geselecteerd.

Verantwoordelijkheid

In de aanbestedingspraktijk is een centrale rol weggelegd voor de afdelingshoofden, budgetverantwoordelijke directeuren en het College van B&W. Zij beslissen over de aanbestedingswijze en over de gunning. Als zij ook in voldoende mate betrokken zijn bij het formuleren van de eisen (bestek of programma van eisen) en van de selectie- en gunningcriteria dan zijn de verantwoordelijkheden duidelijk belegd. Deze borging van verantwoordelijkheden, de professionaliteit van de hoofden/directeuren en het jaarlijkse overzicht van de aanbestedingen dat

Beheersbaarheid niet volledig te beoordelen omdat financiële kengetallen en evaluaties van de aanbestedingen ontbreken

Verantwoordelijkheden duidelijk belegd

Kwaliteitsbewaking niet gedocumenteerd

Verantwoordelijkheid afdelingshoofden, budgetverantwoordelijke directeuren en College goed belegd

gemaakt wordt voor het College zorgen voor een aanbestedingspraktijk waarin veel goed gaat. In de praktijk van aanbesteden is de verantwoordelijkheid van de dienstcontrollers en van de inkoopmedewerker minder ver ontwikkeld. Medewerkers die betrokken zijn bij de aanbestedingen, zijn opvallend slecht op de hoogte van nota, handleidingen en regels.

Samenvatting

Het aanbestedingsbeleid is niet erg bekend bij de medewerkers van de gemeente. De decentrale praktijk en de gewoontes van de Directies overheersen nog. De nota 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid voor werken, leveringen en diensten van de gemeente Rijswijk' en het inkoop-handboek laat veel vrijheid voor een eigen invulling van de aanbestedingspraktijk. De dertien afwegingscriteria voor de juiste keuze van de aanbestedingsvorm die men mag gebruiken, zijn hiervan de formele vastlegging.

Er wordt niet systematisch geleerd van eerdere aanbestedingen. Evaluaties ontbreken. Als er al evaluaties zijn dan wordt de informatie niet vastgelegd in een document en de bevindingen worden niet gecommuniceerd naar andere afdelingen en diensten.

In het overzicht van aanbestedingen zijn geen financiële kenmerken van de aanbestedingen opgenomen (goedgekeurde krediet, begrote aanneemsom, aanneemsom in voorcalculatie, prijsdifferentiatie tussen de aanbiedingen, aanneemsom in nacalculatie). Als deze gegevens wel in het overzicht opgenomen worden dan kan op eenvoudiger wijze dan in de huidige praktijk inzicht gekregen worden in de doelmatigheid van de Rijswijkse aanbestedingspraktijk.

Doeltreffendheid

Optimale prijs-kwaliteitsverhouding

Als in de dossiers de begrote aanneemsom is opgenomen, ligt de begrote aanneemsom boven de feitelijke aanneemsom. Dit kan duiden op een aanbestedingspraktijk die aanbiedingen weet te selecteren met een goede prijs-kwaliteitverhouding. Deze conclusie kan alleen getrokken worden als de begrote aanneemsommen niet systematisch te hoog worden geraamd in de voorbereiding van de aanbesteding. Helaas kan deze conclusie nauwelijks getrokken worden omdat in een groot aantal dossiers de begrote aanneemsom niet is opgenomen.

Prijsverschil indicatie van goede prijs-kwaliteit-Verhouding

Doeltreffendheid van de uitvoering

Omdat evaluatierapporten ontbreken en geen systematische analyses uitgevoerd worden van de verschillen tussen kredietruimte, begrote aanneemsom, hoogste aanbieding, laagste aanbieding, aanneemsom en uiteindelijk betaalde aanneemsom kunnen geen conclusies getrokken worden over de doeltreffendheid van de uitvoering. Wel streeft de gemeente naar het bundelen van inkopen en aanbestedingen met andere

Geen inzicht in doeltreffendheid uitvoering

gemeenten. Dit kan de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de aanbestedingspraktijk bevorderen.

Gelijke kansen voor opdrachtnemers en voorkomen van marktbederf

Bij openbare en meervoudig onderhandse aanbestedingen zijn er meerdere aanbieders. In de gevallen dat er slechts twee aanbieders zijn, is het aantal aanbieders te gering om werkelijk van een breed aanbod aan offertes te spreken. In de beoordeelde dossiers zijn geen aanwijzingen aangetroffen dat de kansen voor de potentiële opdrachtnemers niet gelijk zouden zijn.

In de aanbestedingspraktijk dient voldoende aandacht besteed te worden aan de enkelvoudige onderhandse aanbestedingen. Bij deze kleinere, relatief eenvoudige aanbestedingen wordt de aanbesteding gegund aan één aanbieder. In de gemeente Rijswijk bestaat 34% van de aanbestedingen uit enkelvoudig onderhandse aanbestedingen. De gemeente dient erop toe te zien dat de selectie van deze ene opdrachtnemer ook transparant en objectief is. Juist de vele lokale aanbieders bij enkelvoudige onderhandse aanbestedingen suggereren dat de kansen voor marktbederf niet uitgesloten zijn. In het aanbestedingsoverzicht of in het dossier is vaak een motivatie aangetroffen waarom wordt overgegaan tot enkelvoudig onderhands aanbesteden. Dit is een sterk punt van de aanbestedingspraktijk in Rijswijk.

*In de beoordeelde dossiers
gelijke kansen voor op-
drachtnemers*

Samenvatting

Er wordt geen systematische analyse uitgevoerd van de prijsverschillen. Deze analyses per aanbestedingsvorm en per aard van de aanbesteding (werk, dienst, levering) kunnen inzicht geven in een aspect van doeltreffendheid.

Het instrument bij uitstek om tot een oordeel te komen over de doeltreffendheid zijn evaluaties van de aanbestedingen (proces, resultaten). Deze evaluaties ontbreken.

Een alternatief is om het overzicht van aanbestedingen uit te breiden met gegevens over de verschillen tussen kredieten, ramingen, geboden prijzen en nacalculaties.

Op basis van de beoordeelde dossiers lijken opdrachtnemers een gelijke kans te hebben in de meervoudig onderhandse aanbestedingen en in openbare aanbestedingen. Enkelvoudig onderhandse aanbestedingen worden aan een bekende partij gegund. Hierbij is een duidelijke voorkeur voor bedrijven uit de regio en voor bedrijven waarmee goede ervaring zijn opgedaan. Van non-discriminatie is dan geen sprake. De motieven voor de keuze zijn vastgelegd.

Aanbevelingen

Het aanbestedingsbeleid en de aanbestedingspraktijk sporen bij de gemeente Rijswijk niet volledig. Vandaar dat er aanbevelingen zijn geformuleerd om de praktijk meer in overeenstemming te brengen met het beleid.

Het is het nuttig om duidelijke doelen te stellen waaraan de aanbestedingen moet voldoen. Momenteel zijn er dertien criteria waarmee rekening gehouden mag worden. Dit is erg veel. Het zou praktisch zijn om hierin de belangrijkste doelen en afwegingen te benoemen. Het keuzeschema geeft hiervoor een aanzet.

Het is aan te raden om de rol van de 'centrale' inkoop adviseur te versterken. Op deze manier kan er meer aandacht worden besteed aan het opstellen en up-to-date houden van het aanbestedingsbeleid. Deze medewerker kan samen met de controllers meer inhoud geven aan de evaluaties, de dossiervorming, de financiële parameters van de aanbestedingen en het monitoren van de aanbestedingen.

In lijn met de vorige aanbeveling is het praktisch om naast een lijst van gerealiseerde aanbestedingsprojecten ook een planning van te realiseren aanbestedingen te maken.

Vooraf in het geval van de onderhandse aanbestedingen is het van belang om alle belangrijke documenten daadwerkelijk in een dossier op te slaan. Ook bij deze aanbestedingen moet de transparantie, objectiviteit en non-discriminatie uit het aanbestedingsdossier kunnen blijken.

Verder kan de gemeente Rijswijk het evalueren van vooral de complexe, innovatieve en grote aanbestedingen verbeteren. Op deze manier kan men opgedane kennis vastleggen en communiceren zodat gemeentebreed geleerd kan worden van eerdere ervaringen. Op deze manier kan tevens de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de aanbestedingspraktijk in de gemeente vergroot worden.

BIJLAGE 1 Beoordeelde aanbestedingen Leidschendam-Voorburg

LV1: Herinrichting Stolberglaan

In dit project gaat het om tamelijk eenduidige herinrichtingwerkzaamheden. Het project is als werk meervoudig onderhands aanbesteed bij vier aanbieders. Dit is gezien de omvang van het werk een correct gebruik van deze procedure. Er is één gunningcriterium gebruikt: de laagste prijs. Het verschil tussen de hoogste en de laagste prijs was 26%. De uitvoering van de procedure is vanuit het dossier niet volledig inzichtelijk. Alleen de verschillende offertes en het procesverbaal van de gunning zijn aanwezig.

In het dossier is niet zichtbaar of gebruik gemaakt is van de shortlist waarbij minimaal één leverancier uit Leidschendam-Voorburg is uitgenodigd. In het offerteverzoek moet verwezen zijn naar het ARW 2005 en moet het gunningcriterium kenbaar gemaakt zijn. In het dossier is onduidelijk of de budgethouder het besluit tot gunning heeft genomen. Onduidelijk is ook of het contract verwerkt is in het contractmanagementsysteem.

Tabel LV1 Herinrichting Stolberglaan

<i>Informatie</i>	<i>Aanwezig in dossier</i>
Geraamd bedrag (€)	Onbekend
Aanneemsom (€)	164.450
Aantal aanbiedingen	4
Prijsdifferentiatie (€ en in %)	164.450 tot 207.460 = 26%
Gunningcriteria	Prijs
Gunningrapport of procesverbaal	Aanwezig
Nacalculatie (€)	Onbekend
Evaluatie	Afwezig

Bron: Inkoopdossier

LV2: Verkeersregelinstallaties Noordsingel Op grond van de geraamde omvang van de aanbesteding is de juiste aanbestedingsvorm voor deze levering gekozen: Europese openbare aanbesteding. Het dossier heeft onvoldoende documenten om uitspraken te doen over de uitvoering van het aanbestedingsproces. De onderzoekers vermoeden dat buiten het aanbestedingsdossier documenten aanwezig zijn die duidelijk maken hoeveel aanbieders een offerte hebben ingediend en hoe de offertes zijn beoordeeld door de technische ambtenaar en de budgethouder. Bij een Europese openbare aanbesteding moet de gunning plaatsvinden door het College van burgemeester en wethouders. Het is ondenkbaar dat dit document en de achterliggende beoordeling niet aanwezig zou zijn.

In het dossier is wel het geschil opgenomen tussen één van de afgewezen aanbieders en de gemeente.

Tabel LV2 Verkeersregelinstallaties Noordsingel

<i>Informatie</i>	<i>Aanwezig in dossier</i>
Geraamd bedrag (€)	850.000
Aanneemsom (€)	615.788
Aantal aanbiedingen	Onbekend
Prijsdifferentiatie (€ en in %)	Onbekend
Gunningcriteria	Economisch meest voordelige aanbidding
Gunningrapport of procesverbaal	Afwezig
Nacalculatie (€)	Onbekend
Evaluatie	Afwezig

Bron: Inkoopdossier

LV3: Mantelovereenkomst inhuur externe krachten

Het betreft hier een mantelovereenkomst (ook wel raamovereenkomst) waarbij de gemeente Leidschendam-Voorburg zich heeft aangesloten bij een gezamenlijke aanbesteding van 28 gemeenten voor de inhuur van extern personeel (uitzendkrachten). Het inkoopbureau van de gemeente Leidschendam-Voorburg heeft in dit project, als één van de grotere gemeenten, samen met Ridderkerk, een voortrekkersrol gespeeld. Dit heeft zeer veel tijd gevergd van het inkoopbureau. Omdat de samenwerking met de andere gemeenten de aanbesteding extra ingewikkeld maakte, zijn extra controles en een goed gedocumenteerde besluitvorming van groot belang. Er is een stuurgroep samengesteld vanuit de 28 gemeenten die het aanspreekpunt is voor de uitzendbureaus en die in de gaten houdt of de gemeenten zich aan de afspraken van de mantelovereenkomst houden.

Het dossier van deze aanbesteding is compleet en geeft goed inzicht in het aanbestedingsproces. Dit proces is volgens de regels, efficiënt en effectief verlopen. Door de bundeling van de inkoopvolumina is een prijsdaling bereikt van ongeveer 25%. Er zijn twee aanbieders geselecteerd uit de acht aanbieders. De mantelovereenkomst heeft een looptijd van drie jaar en kan tweemaal een jaar verlengd worden. Daarnaast is met de aanbieders een service level agreement afgesloten en verzorgen de uitzendbureaus kwartaalrapportages (welke uitzendkrachten voor welke functie hoe lang zijn geleverd aan welke gemeente). De gemeente krijgen hierdoor waardevolle informatie over hun inkoop van externe krachten.

Eén van de niet-geselecteerde aanbieders heeft bezwaar aangetekend tegen de selectie. De gemeente heeft geen nadelige gevolgen ondervonden van deze bezwaarprocedure. Dit is ook een bewijs dat de aanbestedingsprocedure door de gemeente correct is uitgevoerd.

Tabel LV3 Mantelovereenkomst inhuur externe krachten

<i>Informatie</i>	<i>Aanwezig in dossier</i>
Geraamd bedrag (€)	3.380.000
Aanneemsom (€)	2.535.000
Aantal aanbiedingen	8
Prijsdifferentiatie (€ en in %)	Onbekend
Gunningcriteria	Economisch meest voordelige aanbieder
Gunningrapport of procesverbaal	Aanwezig
Nacalculatie (€)	Contract loopt
Evaluatie	Contract loopt nog

Bron: Inkoopdossier

LV4: Vorming Directie Stad: inhuur adviseur

Ten behoeve van de vorming van de Directie Stad dienden delen van de Directie Maatschappelijke Ontwikkeling en de Directie Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling geïntegreerd en herschikt te worden. De Directie Stad was de laatste nieuwe directie die na de vorming de Directie Publiekszaken en de Directie Wijkzaken nog geformeerd moet worden in de fusiegemeente Leidschendam-Voorburg. De externe adviseur die dit proces moest begeleiden zou als penvoerder moeten optreden en als procesbegeleider. De gunningcriteria zijn duidelijk vooraf geformuleerd en in het gunningverslag is opgenomen op welke wijze de drie aanbieders zijn beoordeeld op de gunningcriteria.

Tussen de aanbiedingen zat een aanzienlijk prijsverschil (bijna 300%). De oorzaken voor de prijsverschillen waren: verschillen in uurtarieven, verschillen in aanpak, verschillende inzet van senior en junior consultants en de mate van resultaatverplichting. Bij de meervoudig onderhandse aanbesteding zijn bewust drie heel verschillende aanbieders gevraagd. Twee aanbieders waren redelijk bekend bij de gemeente en één aanbieder is aangeraden door een adviseur van de gemeente.

De aanbesteding en de selectie is voorbereid door drie medewerkers van de gemeente; twee medewerkers van dit driemanschap, die ook budgethouder waren, hebben het gunningbesluit genomen.

Tabel LV4 Vorming Directe Stad: inhuur adviseur

<i>Informatie</i>	<i>Aanwezig in dossier</i>
Geraamd bedrag (€)	Onderdeel van een groter budget
Aanneemsom (€)	90.000
Aantal aanbiedingen	3
Prijsdifferentiatie (€ en in %)	60.000 tot 175.000 = 292%
Gunningcriteria	Economisch meest voordelige aanbidding
Gunningrapport of procesverbaal	Aanwezig
Nacalculatie (€)	Contract loopt nog
Evaluatie	Eerste fase; 2 ^e en 3 ^e fase lopen nog

Bron: Inkoopdossier

LV5: Onderhoud bestrating 2005

De aanbesteding omvat het onderhoud aan elementenverharding (straatwerk) voor de periode van een jaar met een mogelijke verlenging van nog een jaar. Dit is gedaan door een OMOP (overeenkomst met open posten) waarbij de inschrijvers per werkcategory een verrekenprijs moeten opgeven. De methode van het toepassen van een OMOP is inmiddels omschreven in de RAW-methodiek¹. De raming van het werk is een fictieve raming. Bij de OMOP wordt een lijst met fictieve hoeveelheden gemaakt waarbij men zelf kan bepalen (op basis van de bij de gemeente bekende tarieven) hoe groot die zijn. Op die manier is een raming gemaakt van € 350.000. Hiermee zat de gemeente ruim boven het drempelbedrag voor openbaar aanbesteden.

Tabel LV5 Onderhoud bestrating 2005

<i>Informatie</i>	<i>Aanwezig in dossier</i>
Geraamd bedrag (€)	350.000
Aanneemsom (€)	199.454
Aantal aanbiedingen	5
Prijsdifferentiatie (€ en in %)	199.454 tot 565.000 = 283%
Gunningcriteria	Economisch meest voordelig
Gunningrapport of procesverbaal	Aanwezig
Nacalculatie (€)	Onbekend
Evaluatie	Afwezig

Bron: Inkoopdossier

¹ Rationalisatie en Automatisering in de Grond-, Water- en Wegenbouw. De RAW-systematiek is een vorm van bestekschrijven.

LV6: Herinrichting sportvelden

Bij de aanbesteding van de herinrichting van sportvelden is een Europese procedure met preselectie gebruikt. Dit had in principe niet gehoeven aangezien het werk onder de Europese aanbestedingsgrens ligt.

In het dossier zijn de selectiecriteria opgenomen die gebruikt zijn bij de selectie van de aanbieders voor de offertefase. In zijn totaliteit hebben zich zeven aanbieders aangemeld om offerte te mogen uitbrengen. Hieruit heeft de gemeente vijf aanbieders geselecteerd om offerte uit te brengen voor de herinrichting van de sportvelden.

In het dossier zijn aanwezig: een selectieleidraad, een conceptplanning van de hele procedure, een programma van eisen of bestek, aanmelding van de aanbesteding bij www.aanbestedingskalender.nl en via de aanbestedingskalender naar TED (Bureau voor Officiële Europese Publicaties in Luxemburg), selectie van aanbieders op basis van de selectieleidraad, offerteaanvraag, standaardcontract, nota van inlichtingen, gunningsbrief, getekend contract en opname van het contract in het contractmanagementsysteem.

Opmerkelijk genoeg ontbreken drie belangrijke documenten: het procesverbaal van de ontvangen offertes, de beoordeling van de offertes en het besluit van de gunning. Waarschijnlijk zijn deze stukken op een andere wijze gearhiveerd dan in het aanbestedingsdossier of hebben de onderzoekers een onvolledig dossier ter beschikking gesteld gekregen.

Nagenoeg volledig dossier

Tabel LV6 Herinrichting sportvelden

<i>Informatie</i>	<i>Aanwezig in dossier</i>
Geraamd bedrag (€)	3.000.000
Aanneemsom (€)	1.943.000
Aantal aanbiedingen	5
Prijsdifferentiatie (€ en in %)	Onbekend
Gunningcriteria	Laagste prijs
Gunningrapport of procesverbaal	Afwezig
Nacalculatie (€)	Neen
Evaluatie	Afwezig

Bron: Inkoopdossier

LV7: Centrale print- en kopieermachines

Deze aanbesteding is door het Facilitair Bedrijf gedaan voor de gehele gemeente. Er heeft een Europese openbare aanbesteding plaatsgevonden om een aantal potentiële aanbieders te selecteren. In tweede instantie konden de geselecteerde aanbieders een offerte uitbrengen.

In het dossier moeten volgens de checklist van het handboek inkoop de volgende gegevens aanwezig zijn: selectiecriteria, een selectieleidraad, een conceptplanning van de procedure, een programma van eisen, aanmelding van de aanbesteding bij www.aanbestedingskalender.nl en via de aanbestedingskalender naar TED (Bureau voor Officiële Europese Publicaties in Luxemburg), selectie van aanbieders op basis van de selectieleidraad, offerteaanvraag, standaardcontract, nota van inlichtingen, procesverbaal van de ontvangen offertes, beoordeling van de offertes, besluit gunning, getekend contract en opname van het contract in het contractmanagementsysteem. Deze stukken zijn alle aanwezig.

Het dossier van de aanbesteding is goed en volledig gedocumenteerd en geeft een goed beeld van het verloop van de aanbesteding. De uiteindelijke gunning is duidelijk onderbouwd door middel van een scoringsmatrix en een gunningrapport.

Compleet dossier conform de regels

Tabel LV7 Centrale print- en kopieermachines

<i>Informatie</i>	<i>Aanwezig in dossier</i>
Geraamd bedrag (€)	1.065.000
Aanneemsom (€)	784.495
Aantal aanbiedingen	6
Prijsdifferentiatie (€ en in %)	Onbekend
Gunningcriteria	Economisch meest voordelige aanbidding
Gunningrapport of procesverbaal	Aanwezig
Nacalculatie (€)	Onbekend
Evaluatie	Afwezig

Bron: Inkoopdossier

LV8: Server based computing

De aanbesteding van server based computing is stilgelegd omdat de behoefte van de gemeente anders was dan aanvankelijk was geformuleerd in het programma van eisen. Er is besloten om een Europese openbare aanbesteding te doen met préselectie. Er zijn in deze aanbesteding nog wel bedrijven geselecteerd aan de hand van de selectieleidraad, maar er is niet overgegaan tot het offertestadium.

Volgens de checklist van het handboek moeten in het dossier aanwezig zijn: een programma van eisen, selectiecriteria, een selectieleidraad, een conceptcontract, een aanmelding van de aanbesteding bij www.aanbestedingskalender.nl en via de aanbestedingskalender naar TED (Bureau voor Officiële Europese Publicaties in Luxemburg) en de selectie van aanbieders op basis van de selectieleidraad.

*Onvolledig dossier rond
stopgezette aanbesteding*

Tabel LV8 Server based computing

<i>Informatie</i>	<i>Aanwezig in dossier</i>
Geraamd bedrag (€)	-
Anneemsom (€)	n.v.t.
Aantal aanbiedingen	n.v.t.
Prijsdifferentiatie (€ en in %)	n.v.t.
Gunningcriteria	Economisch meest voordelige aanbieder
Gunningrapport of procesverbaal	n.v.t.
Nacalculatie (€)	n.v.t.
Evaluatie	n.v.t.

Bron: Inkoopdossier

LV9: Inkoop van reïntegratiediensten

Op basis van jaarlijkse beleidsplannen reïntegratie van de gemeente worden sinds 2003 jaarlijkse reïntegratiecontracten afgesloten met reïntegratiebedrijven. De ontwikkeling van deze aanbestedingen liep vooruit op de ontwikkeling van het gemeentelijk inkoopbeleid. In 2005 zijn de contracten voor het eerst aanbesteed voor twee jaar met de mogelijkheid om het contract te verlengen voor tweemaal één jaar. De aanbesteding van reïntegratiediensten is in ontwikkeling; men is aan het leren om te komen tot het beste aanbestedingsbeleid. De gemeente gaat voor specifieke doelgroepen een contact aan met twee partijen (spreiding van risico's), men start met kleine aantallen cliënten per contract, men probeert bedrijven uit en men nodigt nieuwe bedrijven uit. Naast de aanbieders die uitgenodigd worden om te offren, publiceert men het programma van eisen ook op de site van de gemeente. Op deze wijze nodigt men impliciet ook nieuwe aanbieders uit.

Op basis van de inzichten van consultants, teamleiders, kwaliteitsmedewerkers en van de beleidsmedewerkers van de afdeling Sociale Zaken worden selectiecriteria, een programma van eisen en gunningcriteria opgesteld. De voorbereiding van de aanbesteding en de beoordeling van de offertes is duidelijk gescheiden van de gunningbeslissing. Een rapport en een advies gaat van de werkgroep naar het managementteam van Sociale Zaken dat het gunningbesluit neemt.

In het jaarlijkse beleidsverslag reïntegratie van de afdeling Sociale Zaken worden de contracten en de aanbieders geëvalueerd. De reïntegratieresultaten van de gemeenten worden vergeleken met de landelijke resultaten.

Het hele aanbestedingsproces is met een grote mate van detail gedocumenteerd.

Tabel LV9 Inkoop van reïntegratiediensten

<i>Informatie</i>	<i>Aanwezig in dossier</i>
Geraamd bedrag (€)	Raming in beleidsplan en afhankelijk van type contract, gecontracteerde diensten, volume en doelgroep
Anneemsom (€)	Geen vast bedrag (no cure less pay)
Aantal aanbiedingen	5
Prijsdifferentiatie (€ en in %)	2.630 – 6.705 per cliënt = 255%
Gunningcriteria	Economisch meest voordelige aanbidding
Gunningrapport of procesverbaal	Aanwezig
Nacalculatie (€)	n.v.t.
Evaluatie	n.v.t.

Bron: Inkoopdossier; Afdeling Sociale Zaken, Beleidsplan reïntegratie 2005; Afdeling Sociale Zaken, Beleidsverslag reïntegratie 2005.

BIJLAGE 2 Beoordeelde aanbestedingen Rijswijk

R1: Aanbesteding nieuwe PC's

De aanbesteding van pc's (levering) is in samenwerking met twee andere (kleinere) gemeenten uitgevoerd. Het betreft een Europese openbare aanbesteding waarbij ruim onder het geraamde bedrag is gegund. De gunning is gevallen op het duurste bod. Twee belangrijke aanbieders vielen af omdat zij niet voldeden aan de gestelde selectiecriteria. Hierdoor werd de keuze in de praktijk gereduceerd tot één aanbieder. De overige aanbiedingen werden van minder kwaliteit geacht. Het Centraal Inkoopbureau (CIB) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft geassisteerd bij de uitvoering van de aanbesteding. Deze aanbesteding is een belangrijk leerproces geweest voor de gemeente Rijswijk. Er is echter geen formele evaluatie opgesteld met de geleerde lessen.

Tabel R1 Aanbesteding nieuwe PC's

<i>Informatie</i>	<i>Aanwezig in dossier</i>
Geraamd bedrag (€)	1.200.000
Aanneemsom (€)	872.742
Aantal aanbiedingen	8 minus 2
Prijsdifferentiatie (in %)	22%
Gunningcriteria	Economisch meest voordelige aanbieder
Gunningrapport of procesverbaal	Aanwezig
Nacalculatie (€)	Onbekend
Evaluatie	Neen.

Bron: Inkoopdossier

R2: Onderhoud bestrating 2005

Het onderhoud van de bestrating voor 2005 is openbaar aanbesteed. Er is geen geraamd bedrag bekend. Voor de rest is uit het dossier een goed beeld te krijgen van de aanbesteding. De aanbesteding is correct naar de richtlijnen van het gemeentelijke aanbestedingsbeleid uitgevoerd.

Tabel R2 Onderhoud bestrating 2005

<i>Informatie</i>	<i>Aanwezig in dossier</i>
Geraamd bedrag (€)	-
Anneemsom (€)	524.999
Aantal aanbiedingen	12
Prijsdifferentiatie (in %)	40%
Gunningcriteria	Laagste prijs
Gunningrapport of procesverbaal	Aanwezig
Nacalculatie (€)	Onbekend
Evaluatie	Afwezig

Bron: Inkoopdossier

R3: Herinrichting Oud Rijswijk

De herinrichting van oud Rijswijk is onderhands meervoudig aanbesteed. Gezien het bedrag waarvoor de opdracht is gegund, zou er een openbare procedure hebben moeten plaatsvinden. Voor deze uitzonderingssituatie is conform de regels toestemming verkregen van het College van B&W. Hoewel er bij de meervoudig onderhandse procedure minder verslaglegging wordt verwacht, is het wel gewenst dat een besluit over de aannemerskeuze naar de budgetverantwoordelijke directeur gaat. Er is een procesverbaal opgesteld van de aanbesteding waarin te zien is wie gevraagd is en aan wie uiteindelijk gegund is. Aangezien op prijs is gegund, is dit eenduidig af te leiden uit het procesverbaal. Door het ontbreken van een bestek in het dossier is niet geheel inzichtelijk wat het geraamd bedrag was en of de offertes aan het bestek voldoen.

Tabel R3 Herinrichting Oud Rijswijk

<i>Informatie</i>	<i>Aanwezig in dossier</i>
Geraamd bedrag (€)	-
Aanneemsom (€)	374.000
Aantal aanbiedingen	3
Prijsdifferentiatie (in %)	10%
Gunningcriteria	Laagste prijs
Gunningrapport of procesverbaal	Aanwezig
Nacalculatie (€)	Onbekend
Evaluatie	Afwezig

Bron: Inkoopdossier

R4: Onderhoud beschoeiingen

De meervoudige onderhandse aanbesteding heeft betrekking op het onderhoud van een aantal duidelijk beschreven beschoeiingen. Het werk is duidelijk beschreven. Deze omschrijving maakt deel uit van een voorstel voor B&W. Verder zijn inschrijvingsbiljetten en de gunning- en afwijzingsbrieven aanwezig. De laagste bieder heeft de opdracht gekregen. In de documentatie ontbreekt een procesverbaal waarin de budgetverantwoordelijke directeur de gunningbeslissing onderbouwd. Ook is er geen sprake van een formele evaluatie van de aanbesteding.

Tabel R4 Onderhoud beschoeiingen

<i>Informatie</i>	<i>Aanwezig in dossier</i>
Geraamd bedrag (€)	78.359
Aanneemsom (€)	48.000
Aantal aanbiedingen	4
Prijsdifferentiatie (in %)	20%
Gunningcriteria	Laagste prijs
Gunningrapport of procesverbaal	Afwezig
Nacalculatie (€)	Onbekend
Evaluatie	Afwezig

Bron: Inkoopdossier

R5: Selectieve onkruidbestrijding

In de rapportage van de gemeente over haar aanbestedingen in 2005 staat bij de aanbesteding van *selectieve onkruidbestrijding* opgemerkt dat gegund is op basis van goede ervaring uit het verleden. De aanbesteding was een enkelvoudige onderhandse aanbesteding. Uit het aanbestedingsdossier blijkt dat een andere partij ongevraagd een offerte heeft uitgebracht. Daarmee werd de aanbesteding feitelijk een meervoudig onderhandse aanbesteding. In de additionele aanbidding wordt het werk tegen een zelfde prijs aangeboden. De uiteindelijke keuze is gevallen op de bekende partij voor de gemeente. Verdere documentatie maakt geen deel uit van het gearchiveerde aanbestedingsdossier.

Tabel R5 Selectieve onkruidbestrijding

<i>Informatie</i>	<i>Aanwezig in dossier</i>
Geraamd bedrag (€)	-
Aanneemsom (€)	45.000
Aantal aanbiedingen	1 (2)
Prijsdifferentiatie (in %)	0%
Gunningcriteria	Ervaring met aanbieder
Gunningrapport of procesverbaal	n.v.t.
Nacalculatie (€)	Onbekend
Evaluatie	Afwezig

Bron: Inkoopdossier

R6: Actualisering verkeersmodel

Deze enkelvoudige onderhandse aanbesteding is correct uitgevoerd. Er wordt bij enkelvoudige onderhandse aanbestedingen weinig in het dossier vastgelegd en voor deze aanbesteding geldt hetzelfde. Alleen de offerte van de gegunde aanbieder en de gunningbrief zijn opgenomen. In de jaarlijkse rapportage van alle aanbestedingen van de gemeente staat vermeld dat de gunning is gebaseerd op het feit dat er eigenlijk maar één partij de actualisatie kán uitvoeren. Actualisatie door een andere partij zou betekenen dat er een geheel ander verkeersmodel moet worden gebruikt met alle bijkomende kosten van dien.

Tabel R6 Actualisering verkeersmodel

<i>Informatie</i>	<i>Aanwezig in dossier</i>
Geraamd bedrag (€)	-
Aanneemsom (€)	17.200
Aantal aanbiedingen	1
Prijsdifferentiatie (in %)	n.v.t.
Gunningcriteria	Vervolg op eerdere werkzaamheden
Gunningrapport of procesverbaal	n.v.t.
Nacalculatie (€)	Onbekend
Evaluatie	Afwezig

Bron: Inkoopdossier

R7: Gevelrenovatie Stervoorde

Een correct uitgevoerde onderhandse aanbesteding voor een werk. Er is weinig documentatie, maar dat is ook niet vereist in de richtlijnen van de gemeente. De prijsdifferentiatie is gering en de aanneemsom ligt dicht bij de geraamde omvang van het werk. Dit kan betekenen dat de omvang en prijs van de werkzaamheden goed bekend zijn bij de Dienst Inwonerszaken.

Tabel R7 Gevelrenovatie Stervoorde

<i>Informatie</i>	<i>Aanwezig in dossier</i>
Geraamd bedrag (€)	95.000
Aanneemsom (€)	91.954
Aantal aanbiedingen	2
Prijsdifferentiatie (in %)	5%
Gunningcriteria	Laagste prijs
Gunningrapport of procesverbaal	Afwezig
Nacalculatie (€)	Onbekend
Evaluatie	Afwezig

Bron: Inkoopdossier

R8: Leveren en monteren werkbouwkundige installatie Stervoorde

Voor deze onderhandse aanbesteding zijn drie partijen uitgenodigd. Aangezien het aanvankelijk geraamde bedrag op € 260.000 lag, is de keuze van de aanbestedingsvorm in lijn met de gemeentelijke regels. In een latere fase van de uitvoering van het project zijn de eisen voor het werk uitgebreid en is de uiteindelijke aanneemsom ver boven de drempelwaarde voor onderhandse aanbesteding komen te liggen. De mate waarin rechtmatig gehandeld is, is afhankelijk van de beantwoording van de vraag of door de Dienst Inwonerszaken voorzien kon worden dat het project tijdens de uitvoering omvangrijker zou worden. Gezien de uiteindelijke omvang van het werk was het wenselijk geweest om meer aanbieders uit te nodigen. Nu is de prijsdifferentiatie tussen de drie uitgenodigde aanbieders beperkt.

Tabel R8 Leveren en monteren werktuigbouwkundige installatie Stervoorde

<i>Informatie</i>	<i>Aanwezig in dossier</i>
Geraamd bedrag (€)	550.000
Aanneemsom (€)	484.428
Aantal aanbiedingen	3
Prijsdifferentiatie (in %)	15%
Gunningcriteria	Laagste prijs
Gunningrapport of procesverbaal	Aanwezig
Nacalculatie (€)	Onbekend
Evaluatie	Afwezig

Bron: Inkoopdossier

BIJLAGE 3 Checklist beoordeling aanbestedingsdossiers

Rechtmatigheid

- Is de juiste procedure toegepast bij de inkoop?
- Is de procedure ook juist toegepast?
- Indien er wordt afgeweken van de richtlijnen gebeurt dit dan navolgbaar, toetsbaar, rechtmatig en volgens de regels? (wordt er melding van gemaakt dat afgeweken wordt van de aanbestedingsregels?)
- Zijn de criteria van selectie en gunning vooraf duidelijk? Weten de aanbieders aan welke eisen ze moeten voldoen, zowel voor selectie als voor gunning?
- In hoeverre zijn de verantwoordelijkheden bij verschillende medewerkers neergelegd?
- Is er procesverbaal gemaakt of dossier opgesteld? (is het dossier wat dat betreft compleet?)
- Zijn er eenduidige specificaties en zijn deze in een inkoopplanning vastgelegd?
- Lijkt er voorkeur voor lokale leveranciers te zijn?
- Hoe worden prijsafspraken onmogelijk gemaakt?

Doelmatigheid

- In hoeverre zijn er verschillen tussen de begrote omvang van de aanbesteding en de feitelijke aanbiedingen?
- In hoeverre zijn er verschillen tussen de voorgerecalculeerde geselecteerde aanbiedingen en de feitelijk betaalde bedragen (nacalculatie)?
- Is samenwerking of bundeling in een raamcontract mogelijk geweest?
- Is er in de aanbesteding plaats geweest voor innovatie?
- Zijn er van tevoren selectiecriteria en uitsluitingcriteria geformuleerd?
- Wie is verantwoordelijk voor de aanbesteding?
- Is de aanbesteding en de inkoopbeslissing geëvalueerd?
- Wordt er rapport gemaakt van de aanbesteding en wordt deze op een overzichtelijke manier bewaard?

Doeltreffendheid

- Verschil tussen begrote omvang van de aanbesteding en de laagste aanbidding?
- Prijsdifferentiatie tussen aanbieders?
- Wijkt het aanbestede voorstel van het bestek af?
- Zijn er procedures voor het geval dat de laagste aanbidding substantieel hoger is dan de eigen raming van de omvang van het werk of de dienst?
- Voldoet men aan contractuele levertijden en de overige leveringsvoorwaarden?
- Zijn er klachten van aanbieders en wat voor klachten?
- Het aantal aanbieders naar type werk of dienst?
- Wat is de herkomst van de aanbieders?
- Wordt zaken gedaan met bekende aanbieders of krijgen ook outsiders een kans?
- Welke gunningcriteria en selectiecriteria worden gehanteerd?
- Hoe wordt in de praktijk ervoor gezorgd dat de gewenste kwaliteit wordt verkregen voor een zo gunstig mogelijke prijs?

BIJLAGE 4 Gesprekspartners

Lijst van gesproken personen in het kader van het rekenkameronderzoek naar aanbestedingen in de gemeenten Leidschendam-Voorburg en Rijswijk.

Leidschendam-Voorburg

Naam	Afdeling	Functie
Mevr. Möhle	Facilitair bedrijf	Medewerker Inkoopbureau
Mevr. Duinkerken	Facilitair bedrijf	Medewerker Inkoopbureau
Mevr. Zandstra	Concernstaf	Beleidsmedewerker
Dhr. Van Rijn	Beheer Openbare Ruimte	Algemeen medewerker
Dhr. Van der Gaag	Maatschappelijke ontwikkeling	Algemeen medewerker
Mevr. Van den Enk-Hanewinkel	Sociale Zaken	Beleidsmedewerker
Dhr. Kooistra	Wijkzaken	Directiecontroller
Dhr. Van Barneveld	Facilitair bedrijf	Directiecontroller
Mevr. Spetter	Maatschappelijke ontwikkeling	Directiecontroller

Rijswijk

Naam	Afdeling	Functie
Mevr. Van den Boogaard	Middelen	Centrale inkoper
Dhr. Zwinkels	Grondgebiedzaken, IOR	Chef civiel techniek
Dhr. Wijbenga	Grondgebiedzaken, IOR	Projectcoördinator
Mevr. Harrand	Middelen	IT beheerder en adviseur
Dhr. Scheer	Grondgebiedzaken	Algemeen medewerker
Dhr. Cenin	Inwonerszaken	Senior beleidsmedewerker
Dhr. Leeuwendal	Concern	Concern controller
Dhr. Van der Laan	Middelen	Dienstcontroller



Research voor Beleid
onderdeel van Panteia

SCHIPHOLWEG 13-15
POSTBUS 985
2300 AZ LEIDEN

T. 071 525 37 37
F. 071 525 37 02
INFO@RESEARCH.NL
WWW.RESEARCH.NL