

GEMEENTE



Alphen aan den Rijn

STAD IN HET GROENE HART

"GUNNEN ZONDER (OVER)ZICHT"

**EINDRAPPORT ONDERZOEK
AANBESTEDINGSBELEID
IN DE GEMEENTE ALPHEN AAN DEN RIJN
VAN DE
REKENKAMERCOMMISSIE
20 december 2004**

Rekenkamercommissie gemeente Alphen aan den Rijn
Postbus 13
2400 AA ALPHEN AAN DEN RIJN
e-mail: rekenkamercommissie@alphenaandenrijn.nl

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van een door de rekenkamercommissie zelf uitgevoerd onderzoek over het aanbestedingsbeleid in de gemeente Alphen aan den Rijn.

In het voorliggende rapport met als titel "gunnen zonder (over)zicht" worden de bevindingen weergegeven, conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan over het door de gemeente gevoerde aanbestedingsbeleid over de periode 1 januari 2000 t/m 31 december 2003.

De rekenkamercommissie stelt zich onder andere ten doel om zichtbaar te maken waar de gemeente Alphen aan den Rijn haar geld aan besteedt, wat er van die bestedingen terecht komt in de zin van resultaat en maatschappelijke effecten en hoe dat zich verhoudt tot het beleid dat de gemeenteraad vooraf heeft geformuleerd.

Na vaststelling door de rekenkamercommissie worden het onderzoeksrapport en de nota van conclusies en aanbevelingen zo spoedig mogelijk, onder toezending van een afschrift aan het college van burgemeester en wethouders, aan de raad aangeboden.

De rekenkamercommissie wil met haar rapporten leer- en verbeterprocessen stimuleren en aanbevelingen doen waardoor de gemeente Alphen aan den Rijn - mede in het belang van de inwoners van Alphen aan den Rijn - effectiever en efficiënter kan werken.

De rekenkamercommissie hoopt met dit rapport de raad informatie te verstrekken waarmee aanbestedingsbeleid in brede zin kan worden verbeterd.

Tot slot bedankt de rekenkamercommissie een ieder die op een of andere wijze een bijdrage heeft geleverd aan de totstandkoming van dit rapport.

Inhoudsopgave

I SAMENVATTING

<i>Conclusies</i>	1
<i>Reacties op de bevindingen</i>	2
- <i>inleiding</i>	3
- <i>reactie van het college</i>	4
- <i>naschrift van de rekenkamercommissie</i>	4
<i>Aanbevelingen</i>	5

II ONDERZOEKSOPZET

<i>Inleiding</i>	7
<i>Selectie van projecten</i>	8
<i>Onderzoeksvragen</i>	9
<i>Gesprekken</i>	10

III BELEID EN REGELGEVING

<i>Inleiding</i>	11
<i>Europese regelgeving</i>	11
<i>Gemeentelijke regelgeving en beleid</i>	12

IV ONDERZOCHE DOSSIERS

- <i>Beschrijving 735077, bekend onder objectnaam noodlokalen dgb KLOP (dossier 1.851.1.06, kenmerk 21711);</i>	13
- <i>Beschrijving object 710017, bekend onder objectnaam Managementondersteuning</i>	14
- <i>Beschrijving object 772410 t/m 772416, bekend onder objectnaam lounge, los meubilair (SCA) en kasten (SCA)</i>	15
- <i>Beschrijving object 710017, bekend onder objectnaam Def.ontw.theater/bes (bron:1.853.11 Deelproject theater- en bioscoopcomplex in het kader van het Masterplan, dossierkenmerk: 21722 en 21 789)</i>	15
- <i>Object openbare groenvoorziening Oosterbegraafplaats en Verlengde Aarkade (Bestek 01-1779), bekend onder registratienummer 2001/6828</i>	17

V BEVINDINGEN **19**

BIJLAGEN:**23**

- I brief van de rekenkamercommissie van 20 februari 2004 (kenmerk 2004/2358) en brief van de gemeentesecretaris van 21 juni 2004 (kenmerk 2004/8480) over het kader van het onderzoek naar het aanbestedingsbeleid*
- II toetsingskader*
- III overzicht van de in het kader van dit onderzoek geïnterviewde personen*
- IV beknopt overzicht van de beantwoording door diverse ambtelijke functionarissen*
- V brief van de rekenkamercommissie aan de gemeentesecretaris de heer J. Eshuis van 30 november 2004 (kenmerk 2004/16749)*

I Samenvatting

Conclusies

De rekenkamercommissie heeft het aanbestedingsbeleid van de gemeente onderzocht over de periode 1 januari 2000 t/m 31 december 2003. Het aanbestedingsbeleid van de gemeente wordt allereerst bepaald door de Europese regelgeving. Indien drempelbedragen overschreden worden, dienen voorgeschreven procedures te worden gevolgd. Daarnaast zijn er eigen beleidsuitgangspunten neergelegd in gemeentelijke nota's. Het eigen gemeentelijke beleid stelt dat werken onder de € 136.500 onderhands aanbesteed mogen worden en werken boven de € 136.500 openbaar. Afwijkingen zijn mogelijk, maar het college van burgemeester en wethouders (verder: college) dient dit expliciet te motiveren met een verwijzing naar de aard van het werk. Voorts dienen in het inkoopbeleid van de gemeente besparingen gerealiseerd te worden.

Het onderzoek leidt tot de volgende conclusies.

- 1 Op centraal niveau bestaat geen overzicht van de aanbestedingen. Het college is als gevolg daarvan niet in staat om te bewaken of opdrachten al dan niet openbaar aanbesteed moeten worden. Er is ook geen totaalbedrag van de aanbestedingen en inkopen voorhanden. Op deze wijze kan evenmin beoordeeld worden of voorgenomen besparingen met het inkoopbeleid zijn gerealiseerd.
- 2 De uitvoering van het aanbestedingsbeleid is binnen de gemeente Alphen aan den Rijn in hoge mate gedecentraliseerd. De capaciteit van de centrale inkoopfunctie is ontoereikend voor het begeleiden van alle aanbestedings- en uitbestedingstrajecten die binnen de gemeente plaatsvinden.
- 3 De afzonderlijke directies beoordelen in eerste instantie zelf of er al dan niet openbaar aanbesteed moet worden en welke aanbestedingsvorm (eventueel in samenspraak met de centrale inkoper) het meest geëigend is voor het realiseren van de gestelde doelen. Dit leidt tot een gedecentraliseerde uitvoeringspraktijk en grote verschillen tussen de directies.

- 4 De uiteenlopende praktijken zijn ook aan het licht gekomen bij een beoordeling van vijf aanbestedingsprojecten door de rekenkamercommissie. In één geval is een opdracht tot de levering van noodlokalen mondeling, onderhands en niet in concurrentie vergeven (object 735077, bekend onder objectnaam Noodlokalen deelgebied (dgb) KLOP. Op 15 november 2001 was de betreffende mondelinge opdracht reeds verstrekt en zijn de verplichtingen door de daaropvolgende aanvaarding op 16 november ontstaan, terwijl vervolgens op 22 november 2001 de raad de indruk wordt gegeven dat er geen financiële verplichtingen zullen worden aangegaan voordat het krediet beschikbaar is gesteld.
In een ander geval (object 605014, bekend onder objectnaam Managementondersteuning) ontbraken zelfs alle relevante bescheiden, zoals de offerte en de brief waarin de opdracht wordt gegund. De grote verschillen worden duidelijk omdat de rekenkamercommissie ook een 'voorbeeldige' aanbesteding heeft aangetroffen (object 772410 t/m 772416, bekend onder objectnaam lounge, los meubilair en kasten).
- 5 Over het algemeen laat de dossiervorming echter veel te wensen over. De offertes van meerdere aanbieders, de afweging tussen de offertes en de brieven waarin de opdrachten worden gegund, ontbreken veelal in de dossiers. Hierdoor is het voor de rekenkamercommissie niet altijd mogelijk gebleken een oordeel te vellen of een opdracht daadwerkelijk in concurrentie is vergeven en welke overwegingen ten grondslag hebben gelegen aan de keuze voor een bepaalde aanbieder.

Reacties op de bevindingen

Inleiding

De rekenkamercommissie heeft bij brief van 4 november 2004 het conceptrapport van haar bevindingen naar aanleiding van het verrichte onderzoek naar het aanbestedingsbeleid van de gemeente Alphen aan den Rijn over de periode 1-1-2000 t/m 31-12-2003 ter kennis gebracht van de gemeentesecretaris. Daarbij is verzocht om de rapportage te willen beoordelen op feitelijke onjuistheden en lacunes en eventuele onjuistheden in het feitencomplex te benoemen en zonodig aan te vullen.

Bij brief van 15 november 2004, kenmerk 2004/15628, ontvangen op 17 november 2004, heeft de gemeentesecretaris, de heer J. Eshuis, hieraan voldaan. Bij brief van 30 november 2004, kenmerk 2004/16749, zijn de opmerkingen beantwoord door de rekenkamercommissie. Deze brief is als bijlage V bij dit rapport gevoegd.

Reactie van het college

Daarna is het college in de gelegenheid gesteld om gedurende uiterlijk 14 dagen na ontvangst van de brief van de rekenkamercommissie te reageren op de bevindingen, conclusies en aanbevelingen. De reactie van het college wordt hierna volledig weergegeven.

"Bij uw brief van 30 november jl. ontvingen wij het concept-rapport naar aanleiding van het door u uitgevoerde onderzoek naar het aanbestedingsbeleid van de gemeente Alphen aan den Rijn. U stelde u ons daarbij in de gelegenheid een reactie te geven op de bevindingen, conclusies en aanbevelingen zoals verwoord in het conceptrapport.

Wij stellen het op prijs dat u ons deze gelegenheid biedt en maken daarvan hierbij graag gebruik.

De voorgelegde conceptrapportage geeft ons aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen dan wel kanttekeningen.

De concept-rapportage wordt aangeboden onder de titel "Gunnen zonder (over)zicht". Het is ons niet geheel duidelijk waarom al in de titel – en dus voorafgaande aan het lezen van de inhoud - aan de onderzoeksrapportage een (negatief) waardeoordeel wordt meegegeven. Wellicht zou een meer neutrale titel op zijn plaats zijn geweest.

Voor wat betreft de gang van zaken rond de aanbesteding van de noodlokalen in de wijk Kerk en Zanen zijn wij van mening dat enige nuancering op zijn plaats is, hoewel wij de conclusie dat de aanbesteding niet volgens de voorgeschreven procedure is verlopen wordt onderschreven. Uit de stukken blijkt de enorme tijdsdruk in het kader waarvan een (openbare) aanbesteding had moeten plaatsvinden. De noodzaak tot plaatsing van de noodlokalen was, gelet op de onderwijsregelgeving daaromtrent, pas op een laat tijdstip duidelijk. Een openbare aanbesteding had een enorme vertraging gezorgd en tot gevolg gehad dat de noodzakelijke noodlokalen niet tijdig beschikbaar zouden zijn. Het was overigens, op grond van een analyse van de markt al wel duidelijk dat er

slechts één aanbieder uit de aanbesteding zou kunnen komen. Dat is dan ook de reden geweest om (rechtstreeks) te kiezen voor betrokken leverancier.

In het kader van de totstandkoming van een aangescherpt/aangepast aanbestedingsbeleid zal overigens ook het aanbestedingsbeleid voor onderwijsvoorzieningen worden aangescherpt. Daarbij zal eveneens nadrukkelijk worden gezien op welke wijze procedures zodanig kunnen worden aangepast dat de gemeente niet meer in een positie komt dat door het spoedeinde karakter van de zaak moet worden afgeweken van de regels van het aanbestedingsbeleid.

Zoals hiervoor al aangegeven wordt momenteel gewerkt aan het aanpassen dan wel aanscherpen van het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid. Naast onze eigen constateringen vormde de conclusies van de parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid en de naar aanleiding daarvan gedane aanbevelingen door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) vormden daarvoor mede de aanleiding.

In het kader van de totstandkoming van het aangepaste/aangescherpte inkoop- en aanbestedingsbeleid zal naast het formuleren van heldere beleids-/gedragsregels eveneens aandacht worden besteed aan de organisatorische aspecten en implementatie en borging van het beleid. De door uw commissie op dat punt gedane aanbevelingen zullen daarbij nadrukkelijk worden betrokken. Wij verwachten in de eerste helft van 2005 een voorstel met betrekking tot het inkoop- en aanbestedingsbeleid aan de raad te kunnen voorleggen.

Voor de goede orde wijzen wij er tot slot nog op dat vorenstaande reactie - gelet op de ons toebemeten tijd - moet worden gezien als een eerste reactie op het concept-rapport. Overige aanvullende inhoudelijke opmerkingen zullen door ons worden gemaakt na aanbidding van het definitieve rapport.

Naschrift van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie waardeert het dat het college aangeeft dat het de nodige voortvarendheid betracht bij het aanpassen danwel aanscherpen van het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid en ziet geen aanleiding om haar bevindingen aan te passen.

Aanbevelingen

De rekenkamercommissie doet de raad de volgende aanbevelingen:

- 1 De nota over het aanbestedingsbeleid stamt uit 1998 en over het inkoopbeleid uit het jaar 2000. Mede gegeven de bevindingen in dit rapport, lijkt het raadzaam het college de opdracht te geven om het aanbestedings- en inkoopbeleid te actualiseren en aan te scherpen.
- 2 Het is de rekenkamercommissie gebleken dat de accountant aandacht gevraagd heeft voor het rapporteren van de aanbestedingsvorm en van de aanbestedingsresultaten naar het gemeentebestuur en voor het uitvoeren van interne controle op de kwaliteit van de gemeentelijke tegenbegroting in de aanbestedingsfase. Het verdient aanbeveling dat de raad er op toeziet dat de accountant dit controleert en van de resultaten verslag doet in de jaarrekening of anderszins.

De rekenkamercommissie doet het college de volgende aanbevelingen:

- 3 De dossiervorming rond aanbestedingen en uitbestedingen kan worden verbeterd door deze onderdeel uit te laten maken van een kwaliteitssysteem. In het kader hiervan dienen eisen c.q. kaders gesteld te worden aan de kwaliteit van de dossiers, zodat door middel van interne en externe audits ook regelmatig controles kunnen plaatsvinden en daardoor mede kan worden vastgesteld dat voldaan wordt aan de Archiefwet. Een goede schriftelijke vastlegging van zaken, gecombineerd met een adequate dossiervorming, is naar het oordeel van de rekenkamercommissie onontbeerlijk.
- 4 Nu het volledig centraliseren van de inkoopfunctie geen goed alternatief lijkt omdat op deze wijze de inhoudelijke expertise van de aanbestedende diensten onvoldoende wordt benut, pleit de rekenkamercommissie voor het aanwijzen van enkele ambtenaren binnen de aanbestedende diensten, die een bovengemiddelde kennis over aanbestedingen en inkoopprocessen bezitten c.q. verwerven. Deze ambtenaren kunnen een liaisonfunctie vervullen in de contacten met de centrale inkoper en de kwaliteit van de inkoopprocessen binnen de directies bewaken.

-
- 5 De informatievoorziening over aanbestedingen en uitbestedingen dient te worden verbeterd. Gedacht kan worden aan een beknopte lijst met de belangrijkste lopende aanbestedings- en uitbestedingsprojecten (waaronder alle Europese aanbestedingen). Aan de hand van een dergelijk regelmatig te actualiseren overzicht, kan het college de voortgang bewaken c.q. afwijkingen signaleren en hierover tijdig rapporteren aan de raad. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld een halfjaarlijkse rapportageverplichting.
 - 6 Het is raadzaam een totaaloverzicht op te stellen van de bedragen die met aanbestedingen en uitbestedingen zijn gemoeid, aangezien alleen op deze wijze ook de verwachte besparingen op het aanbestedings- en inkoopbeleid in beeld gebracht kunnen worden.

II Onderzoeksopzet

Inleiding

De rekenkamercommissie heeft het onderwerp aanbestedingsbeleid gekozen aan de hand van een aantal vooraf bepaalde criteria. Mogelijke onderwerpen worden, kort gezegd, afgezet tegen de criteria belang, twijfel en risico. Gedacht moet hierbij worden aan begrippen zoals 'publiek relevant belang', 'toekomstgericht', 'het onderzoek moet informatie opleveren waarover de raad en het college nog niet beschikken', e.d. Deze criteria worden verder uitgewerkt in de vast te stellen Nota van Werkwijze. Zodra deze Nota definitief is wordt deze ter kennis gebracht van de raad en het college.

Voor wat betreft het onderzoek naar het aanbestedingsbeleid is de volgende werkwijze gevolgd:

- beschrijving wetgeving, instructies, procedures en (beleids)richtlijnen;
- inventarisatie en verdere voorbereiding van de diverse, door de rekenkamercommissie geselecteerde cases;
- houden van interviews met diverse ambtelijke functionarissen en verantwoordelijke wethouder(s);
- formuleren van bevindingen;
- bespreken van tussenrapportage in de rekenkamercommissie;
- aanbieden van conceptrapportage aan de gemeentesecretaris met het verzoek om te controleren op feitelijke onjuistheden en lacunes;
- verzoek bestuurlijke reactie van het college op de conclusies, aanbevelingen en bevindingen;
- formuleren van het definitieve rapport en bespreken in de rekenkamercommissie;
- aanbieden van het eindrapport in de raad.

Op 11 februari 2004 heeft de rekenkamercommissie besloten zich te oriënteren over het aanbestedingsbeleid binnen de gemeente Alphen aan den Rijn. Onder het aanbestedingsbeleid worden zowel de Europese aanbestedingstrajecten als de uitbestedingen c.q. inkopen tot en met € 10.000 verstaan. In de brief van 7 april 2004 (kenmerk 2004/4961) is de definitieve keuze voor het aanbestedingsbeleid door de rekenkamercommissie bekend gemaakt.

De rekenkamercommissie heeft in deze brief verzocht om de aanlevering van een totaaloverzicht van alle aanbestedingen voor de periode 1 januari 2000 t/m 31 december 2003, inclusief de wijze waarop de aanbestedingen zijn uitgevoerd. Tevens is gevraagd om de toezending van relevante beleidsdocumenten.

In reactie op het verzoek voor de aanlevering van een totaaloverzicht van alle aanbestedingen, zijn door de gemeente facturen overgelegd uit het financiële systeem. Voorts is uit het postregistratiesysteem (Docman) een overzicht samengesteld van documenten die met aanbestedingsprocedures samenhangen. Voor de beweegredenen van het college voor deze wijze van beantwoording van de vraag van de rekenkamercommissie, wordt verwezen naar de brief van 21 juni 2004 (kenmerk 2004/8480) die als bijlage I is bijgevoegd.

Tegelijkertijd is door de rekenkamercommissie zelf – ondanks het feit dat het college is verzocht om bij beantwoording van de geformuleerde vragen het beleidskader te willen aangeven - ten behoeve van dit onderzoek globaal onderzoek verricht naar de binnen de gemeente geldende richtlijnen en procedures. Dit toetsingskader treft u aan in bijlage II.

Selectie van projecten

De rekenkamer heeft op basis van het beschikbare materiaal een aantal projecten geselecteerd. Het betreft de volgende projecten:

- object 710017, bekend onder objectnaam def.ontw.theater/bes;
- object 605014, bekend onder objectnaam Managementondersteuning;
- object 735077, bekend onder objectnaam Noodlokalen dgb KLOP;
- object 772410 t/m 772416, bekend onder objectnaam lounge, los meubilair (ServiceCentrum Alphen SCA) en kasten (SCA);

- object openbare groenvoorziening Oosterbegraafplaats en Verlengde Aarkade, bekend onder registratienummer 2001/6828.

Bij de selectie heeft de rekenkamercommissie gestreefd naar een spreiding over de gemeentelijke organisatieonderdelen en variatie in de bedragen die gemoeid zijn met de aanbestedingen, alsmede spreiding over werken en geleverde diensten. De onderzochte projecten zijn in kwantitatieve zin niet representatief voor alle aanbestedingen die in de onderzoeksperiode hebben plaatsgevonden. Het trekken van een statistisch verantwoorde steekproef was op basis van het aangeleverde materiaal ook niet mogelijk omdat bijvoorbeeld informatie over de wijze van aanbesteding in de overzichten ontbrak. Door kwalitatieve onderzoeksmethoden toe te passen en dossieronderzoek te plegen, is het echter wel mogelijk gebleken een beeld te schetsen van de aanbestedingspraktijk binnen de gemeente.

Onderzoeksvragen

De volgende onderzoeksvragen zijn aanvankelijk in het kader van dit onderzoek door de rekenkamercommissie geformuleerd:

- 1 Wat is het beleid geweest van de gemeente Alphen aan den Rijn in de periode 1-1-2000 t/m 31-12-2003 voor aanbestedingen en uitbestedingen?
- 2 Wat is het totale bedrag geweest dat in 2000, 2001, 2002 en 2003 is aanbesteed en uitbesteed?
- 3 Hoe is de informatievoorziening binnen de gemeente geregeld ten aanzien van aanbestedingen en uitbestedingen?
- 4 In hoeverre heeft de gemeente Alphen aan den Rijn uitvoering gegeven aan het in onder 1 genoemde beleid bij de uitbesteding en aanbesteding in periode 1-1-2000 en 31-12-2003? Dit te beoordelen aan de hand van dossieronderzoek naar 5 dossiers.

Hierbij is bijzondere aandacht besteed aan:

- het al dan niet openbaar aanbesteden bij werken, leveringen en diensten indien dit vereist is op basis van Europese regelgeving of de eigen gemeentelijke beleidsuitgangspunten;
- het aanvragen van meerdere offertes;
- de kwaliteit van de dossiervorming;
- het realiseren van voorgenomen besparingen op het inkoopbeleid.

Gesprekken

Vervolgens zijn er op 14 mei 2004 over ieder dossier verkennende interviews gehouden met direct betrokken functionarissen. In tweede instantie zijn er op 23 juli 2004 en 24 september 2004 interviews gehouden met enkele verantwoordelijke wethouders. In bijlage III is een overzicht opgenomen van de in het kader van dit onderzoek geïnterviewde personen.

In bijlage IV treft u een beknopt overzicht aan van de beantwoording door de diverse ambtelijke functionarissen op de nader geformuleerde vragen.

III Beleid en regelgeving

Inleiding

De gemeente heeft op het vlak van de aanbestedingen in hoofdzaak met twee complexen van regelgeving te maken. Enerzijds de Europese regelgeving en anderzijds de eigen gemeentelijke voorschriften.

Europese regelgeving

De huidige Europese richtlijnen zien op: leveringen, werken of diensten. Voor iedere categorie gelden ook specifieke drempelbedragen, waarboven een openbare aanbesteding dient plaats te vinden. Een aanbestedende dienst kan bij een te plaatsen opdracht vrij kiezen uit:

- de openbare procedure;
- de niet-openbare procedure (procedure met voorselectie).

Deze procedures beginnen met een publicatie in het Supplement op het Publicatieblad van de EG (oproep tot mededinging). De openbare procedure houdt in dat alle belangstellenden direct een offerte mogen indienen. Bij de niet-openbare procedure mogen alle belangstellenden zich aanmelden voor deelname aan de aanbestedingsprocedure, waarna er een selectie plaatsvindt op basis van selectiecriteria. De aanbestedende dienst nodigt vervolgens minimaal vijf geselecteerde bedrijven uit een offerte in te dienen.

Het niet in acht nemen van de aanbestedingsvoorschriften inzake overheidsopdrachten terwijl dit wel verplicht was, levert onder andere een onrechtmatige daad van de aanbestedende dienst op jegens gepasseerde inschrijvers. Via een kort geding procedure bij de president van de rechtbank kan bijvoorbeeld een ondernemer op korte termijn vorderen dat alsnog Europees moet worden aanbesteed en niet onderhands mag worden gegund c.q. een reeds gegunde opdracht niet ten uitvoer mag worden gebracht. Ook kan een nieuwe evaluatie van de offertes worden gevorderd. Om de aanbestedende dienst te dwingen de uitspraak van de rechter na te komen kunnen bovendien dwangsommen worden opgelegd.

Gemeentelijke regelgeving en beleid

Naast de Europese regelgeving heeft de gemeente ook eigen beleid geformuleerd, zoals in de Nota Aanbestedingsbeleid van januari 1998 over werken. Als hoofdregel wordt in deze Nota aangegeven dat werken onder de 300.000 gulden (€ 136.500,--) onderhands worden aanbesteed en de werken boven de 300.000 gulden (€ 136.500,--) openbaar worden aanbesteed (zowel met als zonder voorafgaande selectie). Afwijkingen zijn mogelijk, maar het college dient dit dan wel expliciet aan te geven met verwijzing naar de aard van het werk. Daarnaast is op 17 juli 2000 een nota vastgesteld over het Alphens inkoopbeleid. Hierin is voornamelijk het beleid vastgelegd voor de overige aanschaffingen door de gemeente, niet zijnde werken. Ook hierin staan doelstellingen verwoord, met name voor wat betreft de beoogde besparingen.

IV Onderzochte dossiers

Hierna volgen een korte omschrijving van de geselecteerde aanbestedings- en uitbestedingstrajecten en de bevindingen.

Beschrijving 735077, bekend onder objectnaam noodlokalen dgb KLOP (dossier 1.851.1.06, kenmerk 21711).

Om te voorzien in het tijdelijke lokalentekort in de nieuwbouwwijk Kerk en Zanen is besloten noodlokalen te plaatsen en heeft de raad in de vergadering van 22 november 2001 een krediet beschikbaar gesteld van f 1.475.300,-- of € 669.462,--

Uit de aan ons ter beschikking gestelde gegevens blijkt dat deze aanbesteding, mondeling en onderhands is gegund aan één bedrijf, waarna pas later een schriftelijke offerte is uitgebracht. Volgens de Nota Aanbestedingsbeleid van januari 1998 had een dergelijke opdracht openbaar aanbesteed moeten worden.

In het voorliggende geval is afgeweken van de voorgeschreven procedure vanwege de tijdsdruk. Omdat bleek dat het aantal leerlingen in de wijk Kerk en Zanen sneller zou toenemen dan was geraamd, diende in een kort tijdsbestek gehandeld te worden in verband met de aanvang van het nieuwe schooljaar. Voorts had de gemeente al eerder noodlokalen betrokken van deze leverancier. Overwegingen als tevredenheid met de geboden kwaliteit en het laten aansluiten bij bestaande systemen speelden een rol bij de beslissing wederom met deze leverancier in zee te gaan.

Afwijkingen van de regel dat dergelijke opdrachten openbaar aanbesteed moeten worden zijn mogelijk, maar het college dient dit dan expliciet aan te geven met verwijzing naar de aard van het werk. Het is de rekenkamercommissie niet gebleken dat het college in het onderhavige geval met een expliciete verwijzing naar de aard van het werk een formeel besluit heeft genomen om af te wijken van de hoofdregel om openbaar aan te besteden. De raad is niet geïnformeerd over de daadwerkelijk gevolgde wijze van aanbesteding. Wel blijkt uit de toelichting bij besluitformulier 2001/15374 dat er een leverancier gevonden is die in staat is op "betrekkelijk" korte termijn (gereed per 1 maart 2002) een zesklassige unit te plaatsen. Er wordt niet impliciet op gewezen dat afgeweken wordt van de hoofdregel om openbaar aan te

besteden. Uit een nadere reconstructie van de gebeurtenissen komt het volgende naar voren:

- 1 Op vrijdag 16 november 2001 wordt door een leverancier een 3e offerte uitgebracht, met als voorwoord: 'In aansluiting op ons aangenaam mondeling onderhoud van donderdag j.l. bevestigen wij hiermede uw mondelinge opdracht voor produktie, levering en plaatsing van: een 40-delige schoolunit, eerste fase van totaal 760 m², en geheel volgens bijgevoegde tekening etc. etc. Bijschrijving en uitvoering volgens de bijgesloten beschrijving van 14 november 2001. Prijzen volgens offerte d.d. 07.11.2001.' Hieruit leidt de rekenkamercommissie af dat op donderdag 15 november 2001 reeds een mondelinge opdracht verstrekt is aan een leverancier voor de levering van de noodlokalen. Door de mondelinge opdrachtverlening en de daarop volgende aanvaarding op 16 november 2001 zijn in civielrechtelijke zin de verbintenissen op dat moment reeds ontstaan, met inbegrip van de verplichting voor de gemeente tot betaling van de overeengekomen bedragen.
- 2 Het besluit van het college en de toelichting is met het raadsbesluit 2001/15374 geagendeerd in de gemeenteraad van 22 november 2001. In zowel het voorstel als de toelichting bij dit besluit wordt opgemerkt dat financiële verplichtingen pas zullen worden aangegaan na de behandeling van het kredietvoorstel in de raad. Over het kredietvoorstel heeft het college op 26 oktober 2001 een besluit genomen.

Beschrijving object 710017, bekend onder objectnaam Managementondersteuning

Over dit project is weinig bekend. Uit de omschrijving van het project kan worden afgeleid dat het hier om managementondersteuning handelt. Het dossier is zéér onvolledig aangetroffen. Zelfs de meest relevante bescheiden, zoals de offerte en de brief waarin de opdracht wordt gegund, ontbreken. Geheel onduidelijk is of deze opdracht in concurrentie is vergeven of hoe zich deze opdracht verhoudt tot andere werkzaamheden die de betreffende leverancier voor de gemeente heeft verricht.

Er is een handgeschreven mededeling aangetroffen dat de facturen van Bureau Bouwcoördinatie Nederland (BBN) adviseurs 2001 niet terug te vinden zijn in het archief. Uit deze gegevens kon nog worden opgemaakt dat – anders dan de overgelegde facturen uit het financiële systeem – ook een bedrag is uitbetaald aan BBN adviseurs van € 19.900,95.

Bij brief van 8 juli 2004, onder kenmerk 2004/9922, is de gemeentesecretaris a.i. bericht dat de rekenkamercommissie er vanuit gaat dat verantwoordingsinformatie alsnog wordt aangeboden en de algemeen en specifiek geformuleerde onderzoeksvragen schriftelijk worden beantwoord.

Bij brief van 12 juli 2004, kenmerk 2004/10479, wordt bericht dat aan het verzoek geen gevolg kan worden gegeven onder gelijktijdige aanbieding van enkele ontbrekende facturen. Dit zijn de betaalbaar gestelde bedragen voor door BBN verrichte werkzaamheden betrekking op het project Inbouwpakket stadhuis.

Object 772410 t/m 772416, bekend onder objectnaam lounge, los meubilair (SCA) en kasten (SCA)

Het betreft hier de aanbesteding van onder andere meubilair en kasten voor het stadhuis. Dit dossier geeft een buitengewoon goede en verzorgde indruk. Het geeft een overzichtelijk beeld van het proces en de daarin gemaakte afwegingen. Er is sprake van een transparante wegging van alle aanbiedingen.

Hierdoor kunnen ook de aanbieders aan wie de opdracht niet is gegund, inzicht krijgen in de achterliggende reden voor de afwijzing. Uit alles bleek dat de functionarissen die bij deze procedure zijn betrokken goed op de hoogte waren van de in acht te nemen regels en de te volgen procedure. Kortom een 'voorbeeldige aanbesteding' en een voortreffelijke dossiervorming.

Beschrijving object 710017, bekend onder objectnaam Def.ontw.theater/bes (bron: 1.853.11 Deelproject theater- en bioscoopcomplex in het kader van het Masterplan dossierkenmerk: 21722 en 21 789)

Met de vaststelling van het Masterplan Stadshart in november 1996, is de basis gelegd voor de ontwikkeling van een nieuw stadshart in Alphen aan den Rijn. Het Masterplan beschrijft op welke wijze de Hoge en Lage Zijde één stadshart gaan vormen en de centrumfuncties worden uitgebreid. Alphen aan den Rijn krijgt een dynamisch stadshart waarbij cultuur, handel en bestuur (en religie) hand in hand gaan. Om de stadscultuur te versterken is in het Masterplan het Theater-/bioscoopcomplex opgenomen.

Voor de in het Masterplan opgenomen deellocatie Theater-/bioscoopcomplex is vervolgens, in opdracht van het college, een plan van Aanpak Definitiefase opgesteld door Bureau Bouwcoördinatie Nederland (BBN d.d. 19 augustus 1997), waarin een aantal stappen zijn aangegeven om onder meer te komen tot een Programma van Eisen (PvE) en de architectenselectie. Het PvE is vastgesteld door de gemeenteraad in zijn vergadering van 24 september 1998. In het PvE zijn de algemene gebruikseisen, functionele en ruimtelijke eisen, beeldverwachting, technische eisen en interne en externe randvoorwaarden voor het Theater-/bioscoopcomplex neergelegd.

Op basis van het PvE is destijds een procedure gestart voor de architectenselectie en met het afronden van het Definitief Ontwerp van het theater-/bioscoopcomplex was het moment aangebroken om een definitieve keuze te maken ten aanzien van de aanbestedingsmethodiek voor het complex en de wijze waarop een contract met de aannemers gesloten wordt.

Bij besluit van 15 mei 2001, nr. 14, - registratienummer 2001/5392 - is door het college besloten het door BBN ontwikkelde procedurevoorstel te hanteren bij de aanbesteding van het theater-/bioscoopcomplex.

Voor het betreffende object is een Europese aanbestedingsprocedure gevolgd volgens de Niet Openbare procedure Richtlijn Werken. Dit is een vorm van openbare aanbesteding in twee fasen, die algemeen bekend gemaakt wordt. In de eerste fase kan iedere aanbieder zich als gegadigde aanmelden. Tot de tweede fase, de eigenlijke inschrijving, wordt een aantal gegadigden toegelaten, die aan de door de aanbestedende dienst geselecteerde criteria voldoen. Gunning dient op basis van de verrichte inschrijvingen te geschieden.

In het kort zijn blijkens de beschikbaar gestelde gegevens in het kader van deze aanbestedingsprocedure de volgende stappen gevolgd:

- a eerst wordt beoordeeld of de gegadigden voldoen aan de gestelde minimumeisen;
- b indien meer dan 5 gegadigden voldoen aan de minimumeisen vindt een verdere selectie plaats op basis van een matrixwaardering;
- c deze gegadigden worden uitgenodigd tot het doen van een inschrijving;
- d vervolgens wordt de inschrijver met de economisch meest voordelige aanbidding geselecteerd;
- e met die aanbieder wordt een raamovereenkomst gesloten en vervolgens wordt onderhandeld;

- f indien de onderhandelingen leiden tot overeenstemming zal een aannemingsovereenkomst worden gesloten.

Uit de beantwoording van de gestelde vragen, is gebleken dat goed presterende aannemers actief zijn uitgenodigd.

Voor dit object zijn meerdere aanbestedingsprocedures gevoerd. Zo is er afzonderlijk aanbesteed voor:

- bouwkundige werkzaamheden;
- werktuigbouwkundige installaties;
- elektrotechnische installaties;
- transportinstallaties en
- toneelmechanische installaties.

In de voorselectie hebben 4 bedrijven aanbiedingen uitgebracht voor de indirecte kosten van het bouwproject. De opdracht is naar het bedrijf gegaan die bij de voorselectie de economisch meest voordelige aanbidding heeft gedaan voor de bouwkundige werkzaamheden.

Vastgesteld moet worden dat het dossier aanvankelijk niet op orde was. Desgevraagd is nieuwe informatie aangeleverd over wat er onder andere met de offertes c.q. inschrijfstukken is geschied van de aanbieders aan wie de opdracht niet werd gegund, waar deze inschrijfstukken werden bewaard en waar het proces-verbaal van de aanbesteding zich bevond. Na aanlevering van de ontbrekende stukken, zijn er geen overwegende bezwaren aan te voeren tegen de wijze waarop deze aanbestedingsprocedure is verlopen.

Object openbare groenvoorziening Oosterbegraafplaats en Verlengde Aarkade (Bestek 01-1779), bekend onder registratienummer 2001/6828.

Het betreft een aanbesteding in het kader van de openbare groenvoorziening.

Het bestek 01-1779 is zowel aanbesteed als gegund voor de periode 1 juli tot en met 31 maart 2002, een periode van 39 weken. Na afloop van dit bestek zijn vanaf 1 april 2002 de werkzaamheden middels bestek 2002-1847 voor 156 weken opnieuw uitbesteed. Dit terwijl het inschrijfbiljet is voorzien van een aantekening dat het gaat om een aanbidding/opdracht voor één jaar.

Door de gemeente kon niet worden aangetoond dat alle partijen die meegedongen hebben naar deze opdracht, daarvan op voorhand op de hoogte waren.

Voorts is conform het Uniform AanbestedingsReglement (UAR) gekozen voor een procedure waarbij de uitgenodigde partijen hun bod in een bus hebben gedaan. Om te bepalen wie de laagste inschrijver is worden alle aanbiedingsenveloppen geopend. Nadat de laagste inschrijver is vastgesteld worden de gegevens betreffende de nadere onderbouwing van de prijs van de andere inschrijvers ongeopend teruggestuurd. De vraag kan worden gesteld of deze procedure zich leent voor het selecteren van de economisch meest voordelige aanbieder (i.p.v. zuiver op prijs te selecteren) en of de procedure voldoende waarborgen biedt tegen het maken van prijsafspraken.

V Bevindingen

Aan de hand van de onderzoeksvragen, zullen in dit laatste hoofdstuk de belangrijkste bevindingen van de rekenkamercommissie worden gepresenteerd.

- 1 Wat is het beleid geweest van de gemeente Alphen aan den Rijn in de periode 1-1-2000/31-12-2003 voor aanbestedingen en uitbestedingen?

Een belangrijk onderdeel van het beleid van de gemeente is het naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Naast de Europese regelgeving heeft de gemeente ook eigen beleid geformuleerd, zoals in de Nota Aanbestedingsbeleid van januari 1998 over werken. In deze Nota wordt als hoofdregel aangegeven dat werken onder de 300.000 gulden (€ 136.500,--) onderhands aanbesteed worden en de werken boven de 300.000 gulden (€ 136.500,--) openbaar aan te besteden (zowel met als zonder voorafgaande selectie). Afwijkingen zijn mogelijk, maar het college dient dit dan wel expliciet aan te geven met verwijzing naar de aard van het werk. Daarnaast is een nota op 17 juli 2000 vastgesteld over het Alphens inkoopbeleid. Hierin is voornamelijk het beleid vastgelegd voor de overige aanschaffingen door de gemeente, niet zijnde werken. Ook hierin staan doelstellingen verwoord, met name voor wat betreft de beoogde besparingen.

- 2 Wat is het totale bedrag geweest dat in 2000, 2001, 2002 en 2003 is aanbesteed en uitbesteed?

Op deze vraag heeft de rekenkamercommissie geen antwoord gekregen, ondanks herhaaldelijke verzoeken. Binnen de gemeente Alphen aan den Rijn bestaat geen overzicht van het totale bedrag dat gemoeid is met aanbestedingen en uitbestedingen.

3 Hoe is de informatievoorziening binnen de gemeente geregeld ten aanzien van aanbestedingen en uitbestedingen?

Zoals uit het antwoord op vraag 2 reeds blijkt, ontbreekt een totaaloverzicht van alle aanbestedingen en uitbestedingen. De informatievoorziening vindt primair plaats op decentraal niveau, binnen de aanbestedende diensten. Het zijn de aanbestedende diensten die ook het initiatief nemen voor het inschakelen van de centrale inkoopfunctionaris.

4 In hoeverre heeft de gemeente Alphen aan den Rijn uitvoering gegeven aan het in onder 1 genoemde beleid bij de uitbesteding en aanbesteding in periode 1-1-2000 en 31-12-2003? Dit te beoordelen aan de hand van dossieronderzoek naar 5 dossiers. Hierbij is bijzondere aandacht besteed aan:

- het al dan niet openbaar aanbesteden bij werken, leveringen en diensten indien dit vereist is op basis van Europese regelgeving of de eigen gemeentelijke beleidsuitgangspunten;
- het aanvragen van meerdere offertes;
- de kwaliteit van de dossiervorming;
- het realiseren van voorgenomen besparingen op het inkoopbeleid.

- In één geval is een opdracht tot de levering van noodlokalen mondeling, onderhands en niet in concurrentie vergeven (object 735077, bekend onder objectnaam Noodlokalen dgb KLOP). Afwijkingen van de regel dat dergelijke opdrachten openbaar aanbesteed moeten worden zijn mogelijk, maar het college dient dit dan expliciet aan te geven met verwijzing naar de aard van het werk. Op 15 november 2001 is de betreffende mondelinge opdracht reeds verstrekt en zijn de verplichtingen door de daaropvolgende aanvaarding op 16 november ontstaan, terwijl vervolgens op 22 november 2001 de raad nog de indruk wordt gegeven dat er geen financiële verplichtingen zullen worden aangegaan voordat het krediet beschikbaar is gesteld.
- Soms kan uit het dossier niet worden opgemaakt of er verschillende offertes aangevraagd zijn, omdat deze in het dossier eenvoudigweg ontbreken, net als de afweging tussen de verschillende aanbieders. In één geval (object 605014, bekend onder objectnaam Managementondersteuning) ontbraken zelfs alle relevante bescheiden.

- De kwaliteit van de dossiervorming is over het algemeen slecht. Alleen na het stellen van aanvullende vragen is het mogelijk gebleken een deel van de ontbrekende informatie te traceren. Er is echter ook één positieve uitzondering. De rekenkamercommissie heeft ook een 'voorbeeldige' aanbesteding en een voortreffelijk dossier aangetroffen (object 772410 t/m 772416, bekend onder objectnaam lounge, los meubilair en kasten).
- Het realiseren van eventuele besparingen kan niet worden gekwantificeerd omdat de noodzakelijke overzichten ontbreken.

Bijlagen

- I brief van de rekenkamercommissie van 20 februari 2004 (kenmerk 2004/2358) en brief van de gemeentesecretaris van 21 juni 2004 (kenmerk 2004/8480) over het kader van het onderzoek naar het aanbestedingsbeleid*
- II toetsingskader*
- III overzicht van de in het kader van dit onderzoek geïnterviewde personen*
- IV beknopt overzicht van de beantwoording door diverse ambtelijke functionarissen*
- V brief van de rekenkamercommissie aan de gemeentesecretaris de heer J. Eshuis van 30 november 2004 (kenmerk 2004/16749)*

