



**Inschakeling extern adviesbureau
bij de Kwaliteitsdiscussie Beheer Openbare Ruimte**

16 augustus 2005

Inhoudsopgave

1	Inleiding	2
2	Voorschriften en richtlijnen voor inschakeling van externe bureaus	3
3	Project Kwaliteitsdiscussie Beheer Openbare Ruimte	5
3.1	Opbouw project	5
3.2	Verloop van de interne besluitvorming	5
4	Financieel overzicht	7
4.1	Vergelijking van rekeningen, offertes en opdrachten	7
4.2	Vergelijking van uitgaven met budgetten	7
5	Naleving voorschriften en richtlijnen	9
6	Conclusies en aanbevelingen	10
7	Reactie en nawoord	11
7.1	Reactie college van burgemeester en wethouders	11
7.2	Nawoord Rekenkamer	11
Bijlage 1	Overzichtstabel 3	12
Bijlage 2	Brief dd. 21 juni 2005 van het college van burgemeester en wethouders	16

1 Inleiding

In juni 2004 heeft de Rekenkamer Capelle aan den IJssel een rapport uitgebracht over het Beleid en beheer van de openbare ruimte. Doel van dat rapport was het tussentijds inzichtelijk maken van de effectiviteit van het meerjarenbeleid terzake. Sommige tijdens dat onderzoek gerezen vragen konden nog niet afdoende worden beantwoord. Ze hadden betrekking op de werkzaamheden van het externe ingenieursbureau Oranjewoud ten behoeve van het project Kwaliteitsdiscussie Beheer Openbare Ruimte (BOR). Dit mede in relatie tot de destijds geldende voorschriften en richtlijnen voor inschakeling van externe bureaus. Dit aanvullende rapport gaat in op de gerezen vragen.

Het College van B&W stuurde de Rekenkamer desgevraagd op 30 november 2004 de documentatie met betrekking tot de werkzaamheden van Oranjewoud en de destijds geldende voorschriften en richtlijnen voor inschakeling van externe bureaus. In een begeleidende brief gaf het College de gang van zaken kort weer. De Rekenkamer heeft daarnaast schriftelijk informatie, met name over de beginfase van het project, ingewonnen bij enkele bestuurlijk of ambtelijk betrokkenen. Er heeft tevens een gesprek plaatsgevonden met de gemeentesecretaris.

Wat is ingenieursbureau Oranjewoud?

Ingenieursbureau Oranjewoud heeft zijn hoofdzetel in Heerenveen en werkt op het gebied van de planvorming van nieuwe en beheer van bestaande buitenruimte in brede zin: wegen, water, riolen, groen, milieu. De naam Oranjewoud komt van een landgoed ten Oosten van Heerenveen dat in bezit was van de Friese tak van de Nassau's. Oranjewoud werkt in heel Nederland en heeft ook een vestiging in Capelle aan den IJssel.

Welke relatie had Oranjewoud met de gemeente Capelle aan den IJssel?

In de periode 1998 tot en met 2003 heeft Oranjewoud uiteenlopende werkzaamheden, diensten en leveringen voor de gemeente Capelle aan den IJssel gedaan. In totaal voor ruim € 810.000. De vier grootste rubrieken zijn monitoring en nazorg Rivium, detacheringen, de 'kwaliteitsdiscussie Beheer Openbare Ruimte (BOR)' en (onderhoud van) software. De 'kwaliteitsdiscussie BOR', het project waar het in dit rapport over gaat, is de grootste post. Er is voor dit project in totaal voor ruim f 670.000 (=ruim € 300.000) werk aan verricht.

2 Voorschriften en richtlijnen voor inschakeling van externe bureaus

Ten tijde van de inschakeling van bureau Oranjewoud voor de kwaliteitsdiscussie BOR was de 'Nota aanbestedingsbeleid' van kracht die in de raadsvergadering van 30 maart 1998 was vastgesteld. Deze nota maakt verschil tussen de uitvoering van werken en de levering van goederen en diensten. Levering van goederen en diensten vanaf f 50.000 moet (minimaal) via onderhandse aanbesteding na selectie plaatsvinden. Voor bedragen vanaf f 431.087 gelden EU-richtlijnen.

De nota regelt ook de interne besluitvorming. Hij geeft aanwijzingen voor duidelijke en samenhangende aanbestedingsprocedures en een professionalisering van de inkoopfunctie. Er zijn drie motieven voor een regeling van het aanbestedingsbeleid:

- a- Europese regelgeving,
- b- het belang van doelmatig en doeltreffend werken en
- c- de integriteit van bestuurders en ambtenaren.

Het stappenplan voor aanbesteding begint met een behoeftesignalering en loopt via een programma van eisen en een offerteprocedure uit op een aanbestedingscontract, dat startsein voor uitvoering is. Over de dossiervorming stelt de Nota dat iedere stap schriftelijk wordt vastgelegd en dat eisen worden gesteld aan de dossiervorming. De Nota van 30 maart 1998 legt echter niet uitdrukkelijk vast wat in de dossiers bewaard moet blijven en wat de bewaartermijn is.

Na de start van, doch niet meer van toepassing op, het project Kwaliteitsdiscussie BOR zijn ook andere voorschriften en richtlijnen van kracht geworden:

- De 'Handleiding Opdracht geven en opdracht nemen' (februari 2001, sector Ruimte Capelle aan den IJssel) regelt vooral het opdracht geven aan en nemen van andere gemeentelijke afdelingen. Deze handleiding stelt dat bij de laatste herstructurering (januari 1999) opdracht geven en opdracht nemen belangrijke uitgangspunten zijn geweest, maar dat de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden per deelsector nog onvoldoende uitgelijnd waren.
- De Nota inkoopbeleid, door de gemeenteraad vastgesteld op 11 maart 2002.
- Procedures aanbestedingen (brief van gemeentesecretaris aan betrokkenen bij aanbestedingen, 14 maart 2002). Deze brief verwijst niet naar de door de raad drie dagen eerder vastgestelde Nota Inkoopbeleid. Wel naar een evaluatie van het aanbestedingsbeleid door PriceWaterhouseCoopers van april 2001 en naar interne afspraken van juli en september 2001. De brief zegt dat de procedures 'waar nodig en mogelijk met terugwerkende kracht' moeten worden toegepast en is daarmee het enige stuk dat uitdrukkelijk een overgangsregeling kent.
- Wijziging op procedures aanbestedingen (en inkopen) (brief van gemeentesecretaris aan betrokkenen bij aanbestedingen, 24 mei 2002). Deze brief verwijst naar de brief van 14 maart en nogmaals naar de gemaakte interne afspraken. Volgens de brief is het archiefdossier het middel om rekening en verantwoording af te leggen over de aanbesteding in het kader van de Wet Openbaarheid Bestuur en voor diverse controles. In de brief is verder opgesomd welke stukken (minimaal) in een archiefdossier aanwezig dienen te zijn en gedurende welke termijn. Bij het bewaren van concurrerende offertes moet zowel gelet worden op controleerbaarheid en transparantie, als op de vertrouwelijkheid van de gegevens over andere gegadigden. De niet-gegunde offertes zelf blijven slechts één jaar bewaard; de motivatie van de gunning en/of de toetsing aan de selectiecriteria die wel in het dossier blijft, moet specifiek zijn zonder vertrouwelijke gegevens te bevatten.

In de brief van het College van B&W aan de Rekenkamer Capelle aan den IJssel van 30 november 2004 stelt het College dat vernietiging van offerten waarvan geen gebruik is gemaakt conform de Archiefwet na één jaar plaatsvindt. De Archiefwet 1995 kent een dergelijke bepaling echter niet en de Archiefverordening van de gemeente Capelle aan den IJssel van 30 september 1997 evenmin. Desgevraagd heeft de gemeentesecretaris toegelicht dat het College van B&W op grond van de Archiefwet 1995 een selectielijst dient op te stellen. Tot op heden is een dergelijke lijst nog niet opgesteld, omdat al jaren wordt gewacht op een landelijke lijst op gemeenteniveau. Door het ontbreken van een selectielijst gebaseerd op de Archiefwet van 1995, is van rechtswege nog steeds de lijst van voor vernietiging in aanmerking komende stukken in gemeentearchieven van toepassing, vastgesteld door de ministers van Welzijn Volksgezondheid en Cultuur en Binnenlandse Zaken op 24 augustus 1983 (gepubliceerd in de staatscourant van 20 december 1983 - nr. 247). Deze lijst is nog gebaseerd op de Archiefwet van 1962.

Op het punt van offertes, aanbestedingen en leveringen is in de vernietigingslijst bepaald dat prijscouranten en aanbiedingen waarvan geen gebruik wordt gemaakt, onmiddellijk vernietigd kunnen worden. Inschrijvingsbiljetten van aanbestedingen en leveringen, inlichtingen omtrent inschrijvers aan wie het werk / de levering niet is gegund, almede dubbel en soortgelijke stukken dienen bewaard te blijven tot na voltooiing c.q. levering. In de vergadering van het College van B&W van 21 mei 1984 is vervolgens een zogeheten stukkenlijst vastgesteld, waarin voor de gemeente is bepaald dat offertes waarvan geen gebruik is gemaakt na 1 jaar kunnen worden vernietigd.

3 Project Kwaliteitsdiscussie Beheer Openbare Ruimte

3.1 Opbouw project

Het gehele project Kwaliteitsdiscussie Beheer Openbare Ruimte (BOR) heeft drie hoofdonderdelen of fasen:

- 1- voorbereiding = uitwerken van een werkplan,
- 2- schouw = onderzoek naar de stand van zaken,
- 3- formuleren van wijkactieplannen en een stedelijke beheervisie naar aanleiding van de stand van zaken.

Een vierde onderdeel is:

- 4- Overige niet uit te splitsen of niet toe te rekenen activiteiten.

Deze fasen zijn als volgt verder onder te verdelen in afzonderlijke werkzaamheden, waarbij aan te tekenen is dat in offertes, opdrachtverlening en financiële afhandeling dit onderscheid niet altijd gevolgd wordt.

Onder de voorbereiding valt:

- 1.1 Opstellen van een richtinggevende notitie
- 1.2 Een bewonersenquête
- 1.3 Een draaiboek
- 1.4 Een startconferentie
- 1.5 Een notitie huidig beleid

Onder de 'schouw' valt:

- 2.1 De 'fietstocht'
- 2.2 De kwaliteitscatalogus
- 2.3 De uitvoering van de schouw, zowel technisch als betrekking hebbend op veiligheid en beeldkwaliteit
- 2.4 Rapportages en presentatie van de resultaten van de schouw
- 2.5 Een knelpuntenlijst

Onder de wijkactieplannen en een stedelijke beheervisie vallen:

- 3.1 Opstellen van een (concept-)wijkplan (WOP).
- 3.2 Bespreken van, en overleggen over, de wijkplannen in een projectgroep.
- 3.3 Presenteren en publiceren van de wijkplannen.
- 3.4 Opstellen van een (concept-)stedelijke beheervisie.
- 3.2 Bespreken van, en overleggen over, de stedelijke beheervisie in een projectgroep.
- 3.3 Presenteren en publiceren van de stedelijke beheervisie.

Overige, slechts deels aan bovengenoemde hoofdonderdelen toerekenbare activiteiten, zijn benoemd als:

- 4.1 Deelname en/of begeleiding aan projectgroepen, overleg projectleiding, overleg en ongespecificeerde uren of drukkosten.

3.2 Verloop van de interne besluitvorming

De Rekenkamer heeft niet kunnen reconstrueren wie tot inschakeling van Oranjewoud heeft besloten. Duidelijk is wel dat geen andere bureaus zijn benaderd om offerte uit te brengen. Er is geen besluit aangetroffen om (gemotiveerd) van geldende aanbestedingsprocedures af te wijken. Volgens enkele toenmalige wethouders behoorden aanbestedingsprocedures tot het domein van de ambtelijke organisatie.

Uit de documentatie blijkt dat de oorspronkelijke opzet voor de kwaliteitsdiscussie f 200.000 vergde. De offerte van Oranjewoud van 4 maart 1999, ofschoon niet aanvaard, laat zien in welke richting de gedachten voor de invulling toen gingen. Namelijk:

- project afronden in 1999 zodat uitkomsten doorwerken in de begroting voor 2000,
- geen enquête en geen wijkactieplannen,

-wel stedelijke beheervisie als slot.

Hieraan is f 40.000 toegevoegd voor de enquête.

Op 15 mei 2000 besloot de gemeenteraad f 200.000 extra beschikbaar te stellen. Dit extra bedrag was bestemd voor verbreding van de kwaliteitsdiscussie met betrekking tot beeldkwaliteit en veiligheid, en voor het naar voren halen van de wijkactieplannen. Over een afrondende stedelijke beheervisie werd in dit raadsbesluit niet gerept (bron: raadsbesluit 15 mei 2000).

4 Financieel overzicht

4.1 Vergelijking van rekeningen, offertes en opdrachten

Alle in dit onderzoek betrokken rekeningen, opdrachten en offertes zijn in guldens, of in euro's en guldens. Alle onderstaande overzichten luiden in guldens behalve tabel 3 die in guldens en euro's luidt.

In *tabel 1* ziet men per hoofdrubriek van het hele project voor welke bedragen offertes zijn gemaakt, voor welke bedragen opdrachten zijn verleend (=offertes aanvaard of ten tijde van de betaling prijsvoorstellen als offerte goedgekeurd) en welke bedragen zijn gefactureerd.

Tabel 1 guldens

rubriek	offertes	opdrachten	facturen
totaal	558.143,50	345.393,50	672.346,25
1: voorbereiding	72.660,00	69.660,00	92.381,00
2: schouw	280.620,00	190.870,00	221.994,75
3: plannen/stedelijke visie	120.000,00	0,00	252.365,00
4: niet toe te rekenen/uit te splitsen	84.863,50	84.863,50	105.605,50

Uit de tabel blijkt dat de feitelijke in het dossier gevonden opdrachten nauwelijks meer dan de helft (51%) dekken van het uiteindelijk gefactureerde totaal. Het totaal van de offertes is ook lager dan het totaal van de facturen, maar ligt er aanmerkelijk dichterbij (83%).

In de eerste fase (voorbereiding) is aan de meeste facturen een offerte en een opdracht voorafgegaan.

In de derde fase (plannen) daarentegen, zijn voor een deel wel offertes, vaak 'taakstellende ramingen' of 'taakstellende prijsvoorstellen' genoemd, maar te beschouwen als maximumbedragen. De 'indicatieve prijsvoorstellen' of 'indicatieve ramingen' die zich beperkten tot opgave van de dagtarieven van de verschillende soorten medewerkers maar zonder schatting van tijdsbeslag, zijn buiten beschouwing gelaten. Van deze derde fase is geen enkele opdracht in het dossier.

Overigens komt het ook een enkele keer voor dat offerte en opdracht in orde zijn, maar dat een factuur ontbreekt hoewel het werk kennelijk gedaan is. Waarschijnlijk is het werk dan op de factuur anders omschreven.

Bij vijf facturen tot een gezamenlijk totaal van f 92.100 beroept Oranjewoud zich op een mondelinge opdracht. In tabel 1 zijn alleen de opdrachten die in het dossier zaten, meegeteld.

4.2 Vergelijking van uitgaven met budgetten

Het door de gemeenteraad beschikbaar gestelde budget was aanvankelijk f 200.000. Daaraan heeft de raad f 40.000 toegevoegd voor de enquête onder inwoners van Capelle. Van deze twee toewijzingen is geen document teruggevonden in het dossier.

Vervolgens is nog eens f 200.000 toegevoegd, voor de uitbreiding van de schouw met de aspecten veiligheid en beeldkwaliteit, en voor de wijkactieplannen. De stedelijke visie wordt als zodanig in het raadsbesluit niet genoemd.

In de volgende tabel (*tabel 2*) ziet men de uitgaven vergeleken met de budgetten.

Tabel 2 *guldens*

rubriek	uitgaven	budget
totaal	672.346,25	440.000
voorbereiding exclusief enquête, plus schouw exclusief veiligheid en beeldkwaliteit	252.785,75	200.000
enquête	32.740,00	40.000
wijkactieplannen plus veiligheid en beeldkwaliteit	214.975,00	200.000
stedelijke visie	66.240,00	
niet toe te rekenen	105.605,50	

De totale budgetoverschrijding is ruim 50%.

De uitgaven aan de kleinste post, de enquête, zijn binnen het daarvoor begrote bedrag gebleven. De beide andere posten daarentegen hebben het budget met minstens 26% (voorbereiding plus schouw exclusief veiligheid en beeldkwaliteit), respectievelijk 40% (wijkactieplannen, veiligheid, beeldkwaliteit en stedelijke visie) overschreden.

Het percentage niet toe te rekenen overheadachtige kosten is 16. Daarom zijn de hiervoor genoemde budgetoverschrijdingen te beschouwen als minimumpercentages.

In de *tabel 3* (zie bijlage 1) zijn alle opdrachten, offertes en facturen per fase weergegeven.

5 Naleving voorschriften en richtlijnen

Toen het project discussie Beheer Openbare Ruimte van start ging, was de nota aanbesteding uit 1998 van kracht. Het startbudget was f 200.000 en daarbij hoorde minimaal een onderhandse aanbesteding na selectie. Als het project Kwaliteitsdiscussie BOR niet in fasen zou zijn uitgevoerd, zou gelet op het uiteindelijke totale budget zelfs een Europese aanbesteding hebben moeten plaatsvinden.

Volgens de brief van het College van B&W van 30 november 2004 en de dossiers heeft geen aanbesteding, al dan niet onderhands, plaatsgevonden. Volgens het College was organisatiebreed onvoldoende bekend dat de nota aanbesteding ook voor adviezen gold, zoals bijvoorbeeld voor de inschakeling van Oranjewoud voor de Kwaliteitsdiscussie BOR. Deze inschakeling, aldus het College, is geleidelijk gegaan. Eerst ging het om kleinere adviesopdrachten, die in later stadium leidden tot grotere vervolgoopdrachten, aldus het College.

In maart 1999 heeft de gemeenteraad ingestemd met een notitie kwaliteitsdiscussie. Hoewel de Raad pas in maart 2001 tot uitvoering van de plannenfase (fase 3) besloot, was de omvang van het project echter ook in maart 1999 al zichtbaar. Oranjewoud heeft al op 4 maart 1999 een prijs van meer dan f 100.000 uitgebracht voor een totaaltraject. Tevens zijn al in maart 1999 offertes voor het draaiboek en de enquête voorgelegd aan de gemeente.

6 Conclusies en aanbevelingen

(1) Naleving aanbestedingsrichtlijnen

De Rekenkamer stelt vast dat bij de inschakeling van het externe adviesbureau Oranjewoud voor het project Kwaliteitsdiscussie Beheer Openbare Ruimte (BOR) de destijds geldende aanbestedingsrichtlijnen (nota aanbesteding van 1998) ten onrechte niet zijn toegepast. Daaruit concludeert de Rekenkamer dat de naleving van deze richtlijnen destijds onvoldoende werd bewaakt. Hoewel de Rekenkamer geen uitgebreid onderzoek heeft verricht naar de (naleving van de) huidige aanbestedingsrichtlijnen binnen de gemeente, heeft zij wel de indruk dat de toepassing van aanbestedingsprocedures de nodige aandacht krijgt. De Rekenkamer wijst erop dat in dit opzicht voortdurende waakzaamheid gewenst is om verslapping van aanbestedingsdiscipline te voorkomen. **De Rekenkamer beveelt aan om de naleving van aanbestedingsprocedures vast onderdeel te laten zijn van de toetsende werkzaamheden van de controllers binnen de gemeente en van de extern accountant.**

(2) Projectbeheer

Op basis van het projectverloop concludeert de Rekenkamer dat bij de aanvang van de Kwaliteitsdiscussie BOR de projectgrenzen, met name ook vertaald naar kosten van in te huren deskundigheid, onvoldoende zijn bepaald. Als dit was gebeurd, had wellicht reeds bij aanvang van het project duidelijk geworden dat een Europese aanbestedingsprocedure voor het gehele traject in de rede lag. Indien de redenering is geweest dat de verschillende fasen van de kwaliteitsdiscussie op zichzelf staande projecten waren, dan had het voor de hand gelegen om per fase concurrentie te stellen en een aanbestedingsprocedure te volgen.

De Rekenkamer concludeert dat de toegekende budgetten in totaal met ruim 50% zijn overschreden. Voorts stelt zij vast dat 'vergaderen' een forse kostenpost is geweest die moeilijk te plannen was. Veelal is uit de facturen ook niet af te leiden waar de vergaderingen of overleggen betrekking op hadden. Daardoor is het aandeel niet-toerekenbare kosten hoog en is een volgend project weer even moeilijk te plannen.

Vanuit het besef dat het tijd en aandacht kost om geld goed uit te geven, beveelt de Rekenkamer aan om de opdrachtgeversrol voor dit soort projecten intensiever in te vullen en projectbudgetten nauwgezet te bewaken. De planning van volgende projecten kan verbeteren als opdrachtgever en opdrachtnemer bij het eind van een project samen kritisch terugblikken op het verloop en de resultaten daarvan vastleggen voor de organisatie.

(3) Dossiervorming en archivering

De Rekenkamer is van oordeel dat het niet gewenst is om offertes waarvan geen gebruik is gemaakt na één jaar te vernietigen. Om redenen van controleerbaarheid en als eventueel bewijsmateriaal in juridische procedures is het gewenst de offertes die worden ontvangen in het kader van aanbestedingsprocedures, zowel de aanvaarde als de afgewezen aanbiedingen, geruime tijd te bewaren.

De Rekenkamer stelt vast dat uit de van toepassing zijnde archiveringsrichtlijnen niet kan worden afgeleid dat vernietiging na één jaar zou zijn voorgeschreven. Integendeel, er zijn slechts bewaartermijnen genoemd die *minimaal* in acht genomen dienen te worden.

De Rekenkamer beveelt aan om in de interne richtlijnen voor aanbestedingsprocedures te bepalen dat alle ontvangen offertes, zowel de aanvaarde als de afgewezen aanbiedingen, in het aanbestedingsdossier worden opgenomen en even lang worden bewaard.

Tot slot beveelt de Rekenkamer de gemeenteraad aan om, vanuit zijn controlerende rol, toe te zien op de kaders waarbinnen aanbestedingen, projectmanagement en archivering plaatsvinden en zo nodig het College van B&W en de externe accountant daarop kritisch te bevragen.

7 Reactie en nawoord

7.1 Reactie college van burgemeester en wethouders

Het college van burgemeester en wethouders reageerde bij brief van 21 juni 2005 op het conceptrapport van de Rekenkamer. De volledige tekst van deze brief is opgenomen in bijlage 2 van dit rapport. Deze paragraaf geeft een samenvatting.

Het college van burgemeester en wethouders ervaart de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer als waardevol. Het college onderschrijft de aanbeveling om de naleving van aanbestedingsprocedures vast onderdeel te laten zijn van de toetsende werkzaamheden van de controllers binnen de gemeente en van de externe accountant. Deze aanbeveling is volgens het college al opgevolgd. Ook neemt het college de aanbeveling over om de opdrachtgeverrol voor dit soort projecten intensiever in te vullen en projectbudgetten nauwgezet te bewaken. De noodzakelijke aandacht voor projectcontrol is volgens het college verbeterd. Daarnaast onderschrijven burgemeester en wethouders de aanbeveling om de organisatie te laten meedelen van de “vruchten” van de kritische terugblik bij het einde van een project. In 2005 zal dit een aanvang nemen. Tot slot neemt het college van burgemeester en wethouders de aanbeveling in overweging om in de interne richtlijnen voor aanbestedingsprocedures te bepalen dat alle ontvangen offertes, zowel de aanvaarde als de afgewezen aanbiedingen, in het aanbestedingsdossier worden opgenomen en even lang worden bewaard. Het college wil bezien of aanpassing van de bewaartermijn wenselijk is op het moment dat landelijk een nieuwe (model)selectielijst voor gemeenten is vastgesteld, zoals vereist in de Archiefwet van 1995.

7.2 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd dat het college van burgemeester en wethouders haar conclusies en aanbevelingen als waardevol ervaart. Zij is in het algemeen tevreden over de (voornemens tot) implementatie daarvan, zoals geschetst in de reactie van het college van burgemeester en wethouders.

Wat betreft de bewaring van afgewezen offertes, vindt de Rekenkamer de reactie van het college onnodig terughoudend. Er is voor de gemeente geen reden om de implementatie uit te stellen tot landelijk een (model)selectielijst is vastgesteld, waarop overigens al jaren wordt gewacht. Vooruitlopend hierop kan de gemeente de interne richtlijnen op dit punt aanpassen, zonder in strijd met enig voorschrift te handelen. Daarmee kan een aanmerkelijke verbetering van de controleerbaarheid van aanbestedingstrajecten worden bereikt en blijft tevens documentatiemateriaal behouden dat bij eventuele latere juridische geschillen nodig zou kunnen zijn. De Rekenkamer beveelt dan ook aan deze aanbeveling direct te implementeren.

Tot slot vestigt de Rekenkamer nogmaals de aandacht op haar aanbeveling aan de gemeenteraad om toe te zien op de kaders waarbinnen aanbestedingen, projectmanagement en archivering plaatsvinden en zo nodig het College van B&W en de externe accountant daarop kritisch te bevragen.

Bijlage 1: overzichtstabel 3

Deze tabel toont per fase alle facturen en alle offertes en opdrachten. Bij offertes worden de bedragen soms als indicatief omschreven, bij opdrachten worden bedragen soms als maximum genoemd. In de kolom 'opmerking' staan toelichtingen op bijzondere situaties. Een 'x' wil zeggen dat geen bedrag is genoemd. Meestal omdat een nota (of offerte of opdracht) alleen een totaalbedrag voor meer dan een onderdeel geeft. Soms omdat een bedrag elders is genoemd. De bedragen zijn zowel in guldens als in euro gegeven.

rubriek/fase	Offerte				Opdracht			Opmerking	Nota		
	datum	(indicatief) bedrag		datum	(max) bedrag		datum		bedrag		
		f	€		f	€			f	€	
(Gehele project excl. draaiboek)	4-03-99	175.000 á 115.000	79.412 á 52.185				bedrag afhankelijk van eigen inbreng gemeente				
Vorbereiding											
1.1	Opstellen van een richtinggevende notitie							17-02-99	2.700,00	1.225,21	
1.2	Een bewonersenquête	17-03-99	35.000,00	15.882,31	19-07-99	12.000,00	5.445,36				
					14-04-99			mondelijke opdracht (op 19-7 kwam de schriftelijke opdracht)	29-06-99	9.358,75	4.246,82
									13-09-99	2.641,25	1.198,55
									16-12-99	x	
									18-10-00	12.890,00	5.849,23
		20-10-99, 13-4-00, 20-10-00	x		20-10-99	x		mondelijke opdracht	03-11-00	7.850,00	3.562,17
1.3	Een draaiboek	22-07-99			19-07-99	20.000,00	9.075,60	bevestiging opdracht			
		04-03-99						prijsaanbieding	29-06-99	10.000,00	4.537,80
									13-09-99	9.680,00	4.392,59
1.4	Een startconferentie	25-05-99	6.380,00	2.895,12	19-07-99	6.380,00	2.895,12				
									29-06-99	5.981,00	2.714,06
								voortgangsnotitie 19-7-99	22-10-99	x	
1.5	Een notitie huidig beleid	04-11-99	31.280,00	14.194,25	16-12-99	31.280,00	14.194,25		18-10-00	31.280,00	14.194,25

vervolg tabel 3

	rubriek/fase	Offerte			Opdracht			Opmerking	Nota		
		datum	(indicatief) bedrag		datum	(max) bedrag			datum	bedrag	
			f	€		f	€			f	€
	De 'schouw'										
2.1	De 'fietsocht'	25-08-99	5.500,00	2.495,79				in nota zit ook projectgroepoverleg	13-09-99	5.463,75	2.479,34
2.2	De kwaliteitscatalogus	04-11-99	25.000,00	11.344,51	16-12-99 x			voortgangsnotitie 19-7-99	22-10-98 x		
					16-12-99	25.000,00	11.344,51		18-10-00	25.000,00	11.344,51
2.3	De eigenlijke schouw	04-11-99	36.030,00	16.349,70	16-12-99	36.030,00	16.349,70		29-11-99 x		
									18-10-00	36.030,00	16.349,70
		04-11-99	14.030,00	6.366,54	16-12-99	14.030,00	6.366,54	beeldkwaliteit			
		04-11-99	13.750,00	6.239,48	16-12-99	13.750,00	6.239,48	soc veiligheid			
2.4	Rapportages en presentatie, o.a. van de resultaten van de schouw								22-10-99	554,00	251,39
									29-11-99	977,00	443,34
		04-11-99	60.840,00	27.607,99	16-12-99	60.840,00	27.607,99	rapp schouw	18-10-00	40.560,00	18.405,33
									18-10-00	960,00	435,63
		13-04-00, 20-10-00	3.000,00	1.361,34				off+opdr 20-10-99 ruimt indeling	03-11-00	3.000,00	1.361,34
		13-04-00, 20-10-00	36.500,00	16.562,98				off+opdr 20-10-99	03-11-00	18.250,00	8.281,49
				0,00					03-11-00	3.500,00	1.588,23
		13-04-00, 20-10-00	x					off+opdr 20-10-99	19-02-01	18.250,00	8.281,49
		13-04-00, 20-10-00	15.900,00	7.215,11				off+opdr 20-10-99	19-02-01	15.900,00	7.215,11
									19-02-01	3.500,00	1.588,23
									19-02-01	2.500,00	1.134,45
		04-11-99	22.520,00	10.219,13	16-12-99	22.520,00	10.219,13	off+opdr 20-10-99 beeldkwal&veiligheid	03-11-00	28.850,00	13.091,56
		13-04-00, 20-10-00	28.850,00	13.091,56							
2.5	Een knelpuntenlijst	04-11-99 en weer op 20-10-00!	18.700,00	8.485,69	16-12-99	18.700,00	8.485,69		03-11-00	18.700,00	8.485,69

vervolg tabel 3

	rubriek/fase	Offerte			Opdracht			Opmerking	Nota		
		datum	(indicatief) bedrag		datum	(max) bedrag			datum	bedrag	
			f	€		f	€			f	€
	Wijkactieplannen en stedelijke beheervisie:										
3.1	Opstellen van een (concept-)wijkplan (WOP).		x						31-12-01	15.000,00	6.806,70
			x						31-12-01	65.250,00	29.609,16
		13-04-00, 20-10-00	90.000,00	40.840,22					18-04-02	24.750,00	11.231,06
3.2	Projectgroep mbt wijkplannen								31-12-01	24.160,00	10.963,33
									31-12-01	18.892,50	8.573,04
									18-04-02	2.572,50	1.167,35
3.3	Presenteren en publiceren van de wijkplannen.								22-03-01	13.000,00	5.899,14
									31-12-01	5.000,00	2.268,90
									31-12-01	12.500,00	5.672,25
									31-12-01	2.500,00	1.134,45
									18-04-02	2.500,00	1.134,45
3.4	Opstellen van een (concept-)stedelijke beheervisie.	13-04-00, 20-10-00	30.000,00	13.613,41					18-04-02	32.445,00	14.722,90
3.5	Projectgroep mbt stedelijke beheervisie								18-04-02	16.795,00	7.621,24
3.6	Presenteren en publiceren van de stedelijke beheervisie								18-04-02	17.000,00	7.714,26

vervolg tabel 3

	rubriek/fase	Offerte			Opdracht			Opmerking	Nota		
		datum	(indicatief) bedrag		datum	(max) bedrag			datum	bedrag	
			f	€		f	€			f	€
	Niet volledig toe te rekenen:										
4.1	Projectgroepen, overleg, enkele drukkosten	20-10-99	37.561,50	17.044,67	16-12-99	37.561,50	17.044,67	offerte = 'voortgangsnotitie, opdracht is opdracht voor al uitgevoerd werk	22-10-99	37.007,50	16.793,27
									29-11-99	53.180,00	24.132,03
								AF: grootste deel rekening 29-11-99	18-10-00	-45.445,00	-20.622,04
		04-11-99	47.302,00	21.464,71	16-12-99	47.302,00	21.464,71				
					16-12-99	x					
									13-09-99	x	
									22-10-99	x	
									29-11-99	x	
									18-10-00	10.417,50	4.727,26
									03-11-00	14.828,00	6.728,65
									19-02-01	22.060,00	10.010,39
									22-03-01	13.557,50	6.152,13
	Totaal		558.143,50	253.274,48		345.393,50	156.732,74			672.346,25	305.097,43

Bijlage 2: Brief dd. 21 juni 2005 van het college van burgemeester en wethouders

Rekenkamer Capelle aan den IJssel
 Postbus 70
 2900 AB CAPELLE AAN DEN IJSSEL

datum
 21 juni 2005

kenmerk
 B20/3617

uw kenmerk/brief van
 G10/3112/27-05-2005

onderwerp
 reactie conceptrapport inschakeling extern adviesbureau
 bij de Kwaliteitsdiscussie Beheer Openbare Ruimte

Graag maken wij gebruik van de geboden mogelijkheid op het conceptrapport "Inschakeling extern adviesbureau bij de Kwaliteitsdiscussie Beheer Openbare Ruimte" van 25 mei 2005 te reageren. Wij geven onderstaand ons commentaar gericht op het rapport in het algemeen en de conclusies en aanbevelingen in het bijzonder.

1. Het rapport in het algemeen

Het rapport van de Rekenkamer behandelt de inschakeling van het externe ingenieursbureau Oranjewoud ten behoeve van het project Kwaliteitsdiscussie Beheer Openbare Ruimte in relatie tot de destijds geldende voorschriften en richtlijnen. Dit rapport kan als aanvullend op uw op 28 juni 2004 uitgebrachte rapport "Beleid en Beheer Openbare Ruimte" gezien worden. De onderzoeksperiode van dit onderzoek, geredeneerd vanuit de data waarop offertes zijn aangevraagd, loopt van 4 maart 1999 tot en met 20 oktober 2000. De Rekenkamer geeft kernachtig een aantal zaken weer, leidend tot een drietal conclusies en aanbevelingen. Wij zijn van mening dat dit rapport een goed beeld geeft van de destijds bestaande situatie. De noodzaak hierin verbeteringen aan te brengen is door zowel de gemeentesecretaris als door ons in die periode onderkend. Dit blijkt onder andere ook uit het door u op pagina 3 van uw conceptrapportage opgenomen overzicht van nieuw vastgestelde voorschriften en richtlijnen. De voorschriften en richtlijnen hebben betrekking op zowel de kaderstelling van inkopen en aanbesteden als het waarborgen van het feitelijk naleven ervan. Onderstaand geven wij ons commentaar op de drie conclusies en aanbevelingen weer.

2. Reactie op conclusies en aanbevelingen**a. Naleving aanbestedingsrichtlijnen**

Uw conclusie en aanbeveling luiden:

De Rekenkamer stelt vast dat bij de inschakeling van het externe adviesbureau Oranjewoud voor het project Kwaliteitsdiscussie Beheer Openbare Ruimte (BOR) de destijds geldende aanbestedingsrichtlijnen (nota aanbesteding van 1998) ten onrechte niet zijn toegepast. Daaruit concludeert de Rekenkamer dat de naleving van deze richtlijnen destijds onvoldoende werd bewaakt.

Hoewel de Rekenkamer geen uitgebreid onderzoek heeft verricht naar de (naleving van de) huidige aanbestedingsrichtlijnen binnen de gemeente, heeft zij wel de indruk dat de toepassing van aanbestedingsprocedures de nodige aandacht krijgt. De Rekenkamer wijst erop dat in dit opzicht voortdurende waakzaamheid gewenst is om verslapping van aanbestedingsdiscipline te voorkomen.

De Rekenkamer beveelt aan om de naleving van aanbestedingsprocedures vast onderdeel te laten zijn van de toetsende werkzaamheden van de controllers binnen de gemeente en van de externe accountant.

Onze reactie luidt:

Zoals eerder vermeld hebben zowel de gemeentesecretaris als wij de noodzaak verbeteringen aan te brengen in die periode onderkend. Uw aanbeveling is op voorhand dan ook al overgenomen. In aanvulling op uw overzicht van de ontwikkelingen in de kaderstelling en bewaking van de naleving van de voorschriften en richtlijnen sinds oktober 2000, brengen wij u graag het volgende onder uw aandacht. Afdelingshoofden leggen in hun managementrapportages, die drie keer per jaar uitgebracht worden, verantwoording af over het naleven van de inkoop en aanbestedingsregels. Voor aanbestedingen voor diensten en leveringen met ramingen groter dan € 25.000,- en groter dan € 125.000,- bij werken, geldt de verplichting een startnotitie op te stellen. De startnotitie wordt door de behandelende ambtenaar, projectleider en het afdelingshoofd ondertekend. Daarnaast tekenen, afhankelijk van de omvang, de taakgroep inkoop en de algemeen directeur de startnotitie. Het college van burgemeester en wethouders tekent de startnotities voor ramingen die boven de Europese aanbestedingsgrenzen liggen. Met ingang van 2004 is de accountant eveneens belast met de controle op de rechtmatigheid van de baten en lasten, evenals de balansmutaties. Belangrijk onderdeel van deze controle bestaat uit het controleren of de gemeente de Europese aanbestedingsrichtlijnen naleeft. De accountant heeft bij de controle vastgesteld dat met betrekking tot slechts enkele inkoopsegmenten (schoonmaak, vaste telefonie en uitzendkrachten) de naleving niet gewaarborgd is. De accountant merkt op dat de gemeente een inkoopplan heeft opgesteld en dat het college van burgemeester en wethouders voornemens is de gemelde omissies in de jaren 2005 en 2006 alsnog Europees aan te besteden. Daarnaast merkt de accountant op dat Capelle aan den IJssel in vergelijking met andere gemeenten van dezelfde omvang relatief veel aanbestedingen heeft uitgevoerd. Bron van de accountant daarbij is de centrale database in Luxemburg geweest, waarin deze aanbestedingen vastliggen. De conclusie van de accountant luidt dat de gemeente in 2004 rechtmatig gehandeld heeft.

Wij onderschrijven de noodzaak te waken voor verslapping van de aandacht voor de naleving van de aanbestedingsrichtlijnen.

In lijn met de vanaf 2004 structureel toetsende werkzaamheden van de accountant op naleving van de aanbestedingsprocedures, worden door onze financiële adviseurs en concerncontrol toetsende werkzaamheden verricht.

b. Projectbeheer

Uw conclusie en aanbeveling luiden:

Op basis van het projectverloop concludeert de Rekenkamer dat bij de aanvang van de Kwaliteitsdiscussie BOR de projectgrenzen, met name ook vertaald naar kosten van in te huren deskundigheid, onvoldoende zijn bepaald. Als dit was gebeurd, had wellicht reeds bij aanvang van het project duidelijk geworden dat een Europese aanbestedingsprocedure voor het gehele traject in de rede lag. Indien de redenering is geweest dat de verschillende fasen van de kwaliteitsdiscussie op zichzelf staande projecten waren, dan had het voor de hand gelegen om per fase concurrentie te stellen en een aanbestedingsprocedure te volgen. De Rekenkamer concludeert dat de toegekende budgetten in totaal met ruim 50% zijn overschreden. Voorts stelt zij vast dat 'vergaderen' een forse kostenpost is geweest die moeilijk te plannen was. Veelal is uit de facturen ook niet af te leiden waar de vergaderingen of overleggen betrekking op hadden. Daardoor is het aandeel niet-toerekenbare kosten hoog en is een volgend project weer even moeilijk te plannen.

Vanuit het besef dat het tijd en aandacht kost om geld goed uit te geven, beveelt de Rekenkamer aan om de opdrachtgeversrol voor dit soort projecten intensiever in te vullen en projectbudgetten nauwgezet te bewaken. De planning van volgende projecten kan verbeteren als opdrachtgever en opdrachtnemer bij het eind van een project samen kritisch terugblikken op het verloop en de resultaten daarvan vastleggen voor de organisatie.

Onze reactie luidt:

U stelt dat, bij het vooraf hebben van een totaalbeeld van het gehele project "Kwaliteitsdiscussie BOR", het wellicht al bij aanvang van het project duidelijk was geworden dat een Europese aanbestedingsprocedure in de rede lag. Vastgesteld wordt dat het bureau Oranjewoud, in de periode 17 februari 1999 tot en met 18 april 2002, voor dit project € 305.097,43 heeft gedeclareerd. Dit totaalbedrag ligt boven de grens voor een Europese aanbestedingsprocedure. Wij zijn van mening dat het begin 1999 niet in de rede lag deze aanbesteding volgens de Europese aanbestedingsprocedure uit te voeren. Wij merken op dat de projectgrenzen van dit project zich in nauw overleg met de raad zijn verlegd en delen de mening dan ook niet dat de projectgrenzen bij aanvang van het project onvoldoende zijn bepaald. Afgevraagd kan worden of het op een bepaald moment gedurende het project juist was geweest de verdere aanbesteding via de Europese aanbestedingsprocedure uit te voeren. Gegeven de omvang van de, naar nu achteraf blijkt, de totale kosten kan deze vraag ontkennend worden beantwoord. Concurrentiestelling per fase is uiteraard altijd mogelijk. Tegelijkertijd is duidelijk dat daar ook nadelen, bijvoorbeeld in de kennisopbouw van dit specifieke project, aan verbonden zijn. De overschrijding op het budget toont aan dat projectplanning en projectbewaking zeer essentiële onderdelen zijn van de bedrijfsvoering. De noodzakelijke aandacht voor projectcontrol is verbeterd. Zo worden vanuit de afdeling Administraties per maand opvallende afwijkingen tussen begroting en werkelijkheid gerapporteerd en verrichten de financiële adviseurs en concerncontrol analyserende en toetsende werkzaamheden.

Uw aanbeveling aan het eind van projecten samen, als opdrachtgever en opdrachtnemer, kritisch terug te blikken op het verloop en de resultaten daarvan vast te leggen voor de organisatie onderschrijven wij van harte.

Kritische terugblikken vinden al plaats, maar het voor de gehele organisatie laten meedelen van de "vruchten" van de terugblik, vindt nog onvoldoende plaats.

c. Dossiervorming en archivering

Uw conclusie en aanbeveling luiden:

De Rekenkamer is van oordeel dat het niet gewenst is om offertes waarvan geen gebruik is gemaakt na één jaar te vernietigen. Om redenen van controleerbaarheid en als eventueel bewijsmateriaal in juridische procedures is het gewenst de offertes die worden ontvangen in het kader van aanbestedingsprocedures, zowel de aanvaarde als de afgewezen aanbiedingen, geruime tijd te bewaren.

De Rekenkamer stelt vast dat uit de van toepassing zijnde archiveringsrichtlijnen niet kan worden afgeleid dat vernietiging na één jaar zou zijn voorgeschreven. Integendeel, er zijn slechts bewaartermijnen genoemd die minimaal in acht genomen dienen te worden.

De Rekenkamer beveelt aan om in de interne richtlijnen voor aanbestedingsprocedures te bepalen dat alle ontvangen offertes, zowel de aanvaarde als de afgewezen aanbiedingen, in het aanbestedings-dossier worden opgenomen en even lang worden bewaard.

Onze reactie luidt:

De wettelijke regeling en de bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders met betrekking tot de vernietiging van dossier luidt als volgt:

Het college van burgemeester en wethouders is als gevolg van de Archiefwet bevoegd tot het vernietigen van archiefbescheiden van de gemeente. Welke bescheiden in aanmerking komen voor vernietiging is geregeld in de Vernietigingslijst 1983, vastgesteld door de minister op 20 december 1983 (Staatscourant 247). In deze lijst is bepaald dat niet gegunde offertes direct na gunning van het project kunnen worden vernietigd.

Het college van burgemeester en wethouders van Capelle aan den IJssel heeft op 21 mei 1984 met advies van de gemeentearchivaris een zogenaamde stukkenlijst vastgesteld voor de vernietiging van documenten, die als gevolg van de Vernietigingslijst 1983 voor vernietiging in aanmerking komen. Hierin is ten aanzien van niet gegunde offertes bepaald dat deze een jaar na gunning van het project mogen worden vernietigd.

De herziening van de Archiefwet in 1995 voorziet in een door het college van burgemeester en wethouders op te stellen selectielijst. Zolang die selectielijst niet is vastgesteld (al jaren wordt gewerkt aan een landelijke lijst op gemeenteniveau), gelden de bepalingen en termijnen van de Vernietigingslijst 1983. Wij nemen uw aanbeveling mee in de overweging of aanpassing van de bewaartermijn wenselijk is, nadat de landelijke lijst op gemeenteniveau is vastgesteld.

3. Afsluitend en concluderend

Ter afsluiting en concluderend delen wij u mee dat wij uw conceptrapport en de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen als waardevol ervaren. Uw aanbeveling de naleving van aanbestedingsprocedures vast onderdeel te laten zijn van de toetsende werkzaamheden van de controllers binnen de gemeente en van de externe accountant, delen wij en is al op voorhand opgevolgd. Wij nemen uw aanbeveling betreffende de opdrachtgeverrol voor dit soort projecten intensiever in te vullen en projectbudgetten nauwgezet te bewaken, over. De noodzakelijke aandacht voor projectcontrol is verbeterd. Daarnaast onderschrijven wij uw aanbeveling de organisatie te laten meedelen van de "vruchten" van de kritische terugblik bij het eind van een project.

Wij zullen hier in 2005 een aanvang mee nemen. Tot slot nemen wij uw aanbeveling, om in de interne richtlijnen voor aanbestedingsprocedures te bepalen dat alle ontvangen offertes, zowel de aanvaarde als de afgewezen aanbiedingen, in het aanbestedingsdossier worden opgenomen en even lang worden bewaard, mee in de overweging of aanpassing van de bewaartermijn wenselijk is. Dit zal plaatsvinden op het moment dat de landelijke lijst op gemeenteniveau is vastgesteld.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders,
de secretaris, de burgemeester,

G. Kruijt. J.J. van Doorne.