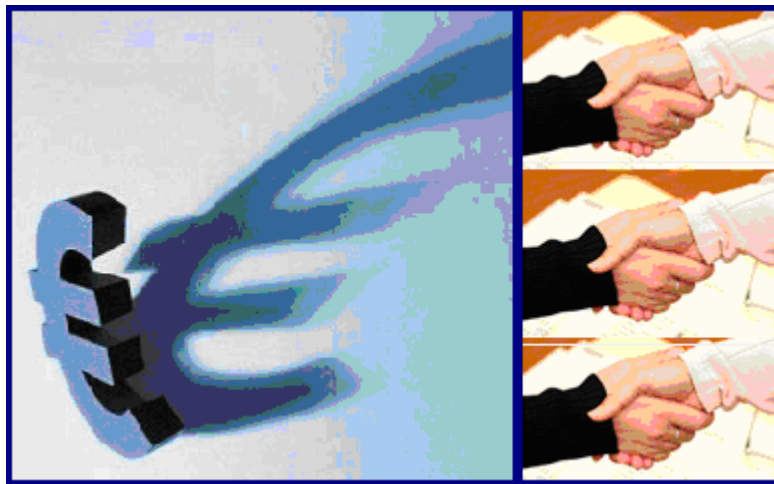


Aanbestedingsbeleid Wijchen:

Doen wat je afspreekt



Rekenkamercommissie Wijchen

Eindrapport en bijlagen



Postbus 85203
3508 AE Utrecht
[t] 030 233 44 29
[f] 030 262 34 38
[i] www.necker.nl

Drs. G.T. (Geeske) Wildeman *projectleider*
Dr. M.J.E.M. (Marcel) van Dam
Mr. S.E. (Suzanne) Junte
E.J.M. (Evert) Wolters

Kenmerk
JO/11208

Datum
3 december 2007

De titel 'doen wat je afspreekt' wordt verklaard in Hoofdstuk 8.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	5
1 Inleiding	7
1.1 Wat is aanbestedingsbeleid?	7
1.2 Waarom dit onderzoek?	7
1.3 Doelstelling van het onderzoek	8
1.4 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen	8
1.5 Normenkader	9
1.6 Leeswijzer	9
2 Juridische kaders van aanbestedingsbeleid	11
2.1 Europese en landelijke kaders	11
2.2 Samenvattend	13
3 Kwaliteit Wijchense aanbestedingsbeleid	15
3.1 Het beleidskader	15
3.2 De kwaliteit van de Nota aanbestedingsbeleid gemeente Wijchen	16
3.3 Tussenconclusies	20
4 Implementatie beleidskader in praktijk	21
4.1 Criteria voor toetsing	21
4.2 Bekendheid uitgangspunten in de gemeentelijke organisatie	21
4.3 Borging uitgangspunten in de gemeentelijke organisatie	22
4.4 Bewaking uitgangspunten in de gemeentelijke organisatie	23
4.5 Doelmatige inzet van gemeentelijke capaciteit en middelen	24
4.6 Tussenconclusies	25
5 Aanbestedingstrajecten in 2006	27
5.1 Omvang en samenstelling van aanbestedingstrajecten in 2006	27
5.2 Tussenconclusies	28
6 Aanbestedingstrajecten getoetst	29
6.1 De geselecteerde cases	29
6.2 Realisatie campus Oosterweg: ontwerp terreininrichting fase 1	29
6.3 Catering gemeente Wijchen	31
6.4 Huishoudelijke verzorging (Wmo)	34
6.5 Groenvoorziening	36
6.6 Zwem- en gymvervoer	38

6.7	De volledigheid van de dossiers	40
6.8	Tussenconclusies	41
7	Informatievoorziening aan de raad	43
7.1	Toetsing kwaliteit informatievoorziening	43
7.2	Tussenconclusies	44
8	Conclusies en aanbevelingen	45
8.1	Conclusies	45
8.2	Aanbevelingen	46
8.3	Tot slot	47
	Bijlage 1 Bestuurlijke reactie	49
	Bijlage 2 Nawoord Rekenkamercommissie	55
	Bijlage 3 Normenkader	57
	Bijlage 4 Inhoud aanbestedingsdossiers	60
	Bijlage 5 Verwerking van ambtelijke reactie	63
	Bijlage 6 Bronnen	68
	Bijlage 7 Lijst met afkortingen	69

SAMENVATTING

De Rekenkamercommissie Wijchen heeft in de periode juni tot en met oktober 2007 onderzoek gedaan naar het aanbestedingsbeleid van de gemeente Wijchen. Het doel van dit onderzoek was:

1. inzicht krijgen in de omvang en samenstelling van de aanbestedingen;
2. inzicht krijgen in de kwaliteit van het beleidskader;
3. inzicht krijgen in de wijze waarop het aanbestedingsbeleid in de organisatie is belegd;
4. een indicatie geven van de doelmatigheid en rechtmatigheid van aanbestedingstrajecten;
5. inzicht krijgen in de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd hierover.

Voor het toetsen van de aanbesteding in de praktijk vormde de bestudering van vijf cases het uitgangspunt. Het betreft de volgende vijf aanbestedingen die in het jaar 2006 zijn uitgevoerd:

1. realisatie campus Oosterweg: ontwerp terreininrichting fase 1;
2. catering gemeente Wijchen;
3. huishoudelijke verzorging (Wmo);
4. groenvoorziening Wijchen-Noord;
5. zwem- en gymvervoer.

De uitkomsten van het onderzoek, leest u in bijgevoegd rapport. Samenvattend komt het hier op neer:

De omvang en samenstelling van aanbestedingen is ons niet bekend geworden na dit onderzoek. De gemeente Wijchen heeft geen up-to-date overzicht paraat en was, ondanks herhaalde verzoeken, niet in staat dit te maken.

De kwaliteit van het beleidskader is in grote lijnen op orde. Er zijn enkele punten die verbetering behoeven, bijvoorbeeld de relatief eenvoudige aanpassing om verouderde aanbestedingsreglementen niet langer van toepassing te verklaren.

De implementatie van de regels in de dagelijkse ambtelijke praktijk is op onderdelen niet op orde. De dossiers zijn niet volledig en voldoen daarmee niet aan de eisen die de gemeente zelf stelt. Zaken gaan niet doelmatig.

Twee onderzochte cases zijn onrechtmatig aanbesteed. Eén daarvan is in de loop van dit onderzoek met terugwerkende kracht hersteld. Dit verdient geen schoonheidsprijs.

De doelmatigheid laat te wensen over. Daarmee voldoet de praktijk niet aan de eisen die de gemeente Wijchen zichzelf heeft gesteld in de Nota aanbestedingsbeleid.

De raad wordt nauwelijks geïnformeerd en in ieder geval niet periodiek.

Wil de gemeente Wijchen het grotendeels adequate aanbestedingsbeleid ook goed gebruiken dan is het van groot belang dat het college en de ambtelijke organisatie de eigen regels uit de Nota aanbestedingsbeleid na gaat leven. Doen wat je afspreekt dus! Daarnaast zou aan het beleid waarborgen moeten worden toegevoegd die de raad periodiek informeert over de stand van zaken. Omdat dit nu niet het geval is, en de raad zelf ook geen actieve rol hierin heeft gespeeld, bestaat er een risico dat de raad de laatste actor is die op de hoogte wordt gesteld van misstanden. De (bij)sturende rol van de raad is hierbij dan niet aan de orde.

Tot slot: wie weinig tijd heeft deze uitgebreide rapportage te lezen, wijzen wij op hoofdstuk 8 (conclusies en aanbevelingen) en bijlage 1 en 2. In deze bijlagen leest u de reactie van het college op onze conclusies en het nawoord van de Rekenkamercommissie.

Wijchen, december 2007

De Rekenkamercommissie Wijchen

J.A.O. (Jo) de Bruijn, *voorzitter*

E. (Elaine) van Haren

W.H.M. (Wim) Rooseboom

R.J. (René) Reijnen

A. (Anton) Koenders

1 INLEIDING

1.1 Wat is aanbestedingsbeleid?

Gemeenten beschikken niet over alle middelen en instrumenten om de gemeentelijke doelstellingen te realiseren. Ook voor haar eigen reilen en zeilen is de gemeentelijke organisatie afhankelijk van leveringen, diensten en soms zelfs werken van anderen buiten de gemeentelijke organisatie. Kortom: voor een goed gemeentelijk functioneren is inkoop noodzakelijk. En waar deze inkoop effectief en efficiënt wil zijn, is de gemeente al snel aangewezen op aanbesteding (nog afgezien van de wettelijke vereisten die de gemeenten tot aanbesteding verplichten).

Het bijzondere van aanbestedingsbeleid is dat het opstellen ervan geen doel op zich is. Het middel van aanbesteding is er in de eerste plaats ter ondersteuning van ander, meer inhoudelijk beleid; het wordt ingezet op tal van verschillende beleidsterreinen. Het formuleren en implementeren van een (desondanks) algemeen en eenduidig aanbestedingsbeleid is daarom geen eenvoudige opgave.

1.2 Waarom dit onderzoek?

De Rekenkamercommissie Wijchen doet elk jaar een aantal onafhankelijke onderzoeken naar onderdelen van het gemeentelijk beleid. Zij heeft in 2007 gekozen voor het aanbestedingsbeleid onder meer omdat:

- in de vastgestelde Nota aanbestedingsbeleid van januari 2005 voorschriften ontbreken voor een periodieke informatievoorziening over rechtmatigheid en doelmatigheid van aanbestedingen naar de raad;
- het (raadsbreed) ontbreekt aan inzicht in de rechtmatigheid en doelmatigheid van het gemeentelijke aanbestedingsbeleid;
- de raad van Wijchen onlangs vraagtekens heeft geplaatst bij de doelmatigheid van de aanbesteding van enkele grote projecten.

Het is waarschijnlijk dat, als de raad deze informatie ook daadwerkelijk niet ontvangt, de raadscontrole en raadsevaluatie van het aanbestedingsbeleid een onmogelijke zaak wordt. Dit zou de legitimatie en het draagvlak voor het aanbestedingsbeleid in de gemeente Wijchen kunnen ondermijnen. Daarom heeft de Rekenkamercommissie besloten dit onderzoek uit te voeren. Zij heeft onderzoeksbureau Jacques Necker uit Utrecht de opdracht gegeven dit onderzoek uit te voeren.

Dit onderzoek richt zich op de aanbestedingen in peiljaar 2006. Hieronder verstaan wij aanbestedingen die in 2006 zijn afgerond, evenals in het jaar 2006 gestarte aanbestedingstrajecten.

1.3 Doelstelling van het onderzoek

De Rekenkamercommissie Wijchen wil met dit onderzoek:

- inzicht geven in de omvang en samenstelling van aanbestedingen in de gemeente Wijchen;
- inzicht geven in de kwaliteit van het beleidskader aanbestedingsbeleid;
- inzicht geven in de wijze waarop het aanbestedingsbeleid binnen de gemeentelijke organisatie is belegd;
- een indicatie geven van de doelmatigheid en rechtmatigheid van aanbestedingstrajecten;
- inzicht geven in de wijze waarop de raad periodiek wordt geïnformeerd over de doelmatigheid en rechtmatigheid van het gemeentelijk aanbestedingsbeleid.

Hiermee kunnen uitspraken worden gedaan over de wijze waarop het aanbestedingsbeleid in de gemeente Wijchen is ingericht en wat de omvang is van de trajecten die de gemeente Wijchen uitbested. De uitkomsten van het onderzoek moeten op deze manier de raad in staat stellen zijn sturende en controlerende rol ten aanzien van aanbestedingsbeleid te realiseren.

1.4 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

Om te zorgen dat deze doelstellingen kunnen worden gerealiseerd, heeft de Rekenkamercommissie de volgende centrale vraag gesteld:

Wat is de omvang en samenstelling van aanbestedingen door de gemeente Wijchen (beschrijvend), wat is de kwaliteit van het beleidskader en in hoeverre wordt in de praktijk doelmatig en rechtmatig aanbesteed (toetsend)?

Om deze centrale vraag optimaal te kunnen beantwoorden, heeft de Rekenkamercommissie de vraag uitgewerkt in vijf deelvragen:

1. Wat is de omvang en samenstelling van aanbestedingen in de gemeente Wijchen (peiljaar 2006)?
2. Wat is de kwaliteit van het geldende beleidskader?
3. Zijn de uitgangspunten van het nieuwe beleidskader afdoende uitgewerkt en ingevoerd in de gemeentelijke organisatie?
4. Hoe *rechtmatig* en *doelmatig* verlopen afzonderlijke aanbestedingstrajecten? ¹
5. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad over de uitvoering van het aanbestedingsbeleid?

¹ De vraag naar de mate waarin de gemeente invulling geeft aan het betrekken van Wijchense ondernemers in het aanbestedingstraject (een doel in de Nota aanbestedingsbeleid) is gericht op *doeltreffendheid*. Deze vraag is niet in het onderzoek meegenomen.

Om een antwoord op de bovenstaande vragen te krijgen richt het onderzoek zich enerzijds op alle aanbestedingen die in 2006 zijn gedaan (deelvragen 1 en 5) en op het algemene beleidskader (vraag 2). Anderzijds wordt in dit onderzoek gericht aandacht besteed aan vijf aanbestedingen die in 2006 hebben plaatsgevonden. Doel van het verrichten van casestudies is om behalve in algemene zin, ook bevindingen over afzonderlijke aanbestedingen te verzamelen (vraag 4). De derde deelvraag van dit onderzoek zal enerzijds in algemene zin getoetst worden in de gehele gemeentelijke organisatie (door middel van een digitale enquête). Anderzijds wordt er ook in de casestudies naar gestreefd deze deelvraag te beantwoorden. De vijf casestudies zullen zich richten op de volgende aanbestedingen in 2006:

1. realisatie campus Oosterweg: ontwerp terreininrichting fase 1;
2. catering gemeente Wijchen;
3. huishoudelijke verzorging (Wmo);
4. groenvoorziening Wijchen-Noord;
5. zwem- en gymvervoer.

De Rekenkamercommissie heeft deze trajecten geselecteerd op grond van een aantal vooraf vastgestelde selectiecriteria. Deze criteria betreffen onder meer spreiding in type opdracht, spreiding in aanbestedende gemeentelijke directie/afdeling en spreiding in financiële omvang van de opdracht.

1.5 Normenkader

Het normenkader voor dit onderzoek bestaat uit twee onderdelen. Enerzijds is er het aanbestedingsbeleid zoals het door de gemeente is vastgesteld. Het betreft hier het beleid zoals beschreven in de *Nota aanbestedingsbeleid gemeente Wijchen*.² Anderzijds zijn er de normen die onderzoeksbureau Jacques Necker speciaal voor dit onderzoek heeft opgesteld en in overleg met de Rekenkamercommissie vastgesteld. Deze laatste normen zijn als bijlage bij dit rapport opgenomen (zie bijlage 1). Voor de *Nota aanbestedingsbeleid gemeente Wijchen* verwijzen wij naar de website van de gemeente Wijchen (www.wijchen.nl).

1.6 Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd uit acht hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk is de inleiding die u zojuist heeft gelezen. Hoofdstuk 2 gaat in op de juridische kaders van het aanbestedingsbeleid. De *kwaliteit* van het huidige aanbestedingsbeleid staat in hoofdstuk 3. In het vierde hoofdstuk geven we aan in hoeverre het aanbestedingsbeleid ook in de dagelijkse procedures is verwerkt. Hoofdstuk 5 biedt een overzicht van de aanbestedingstrajecten in 2006.³ Hoofdstuk 6 gaat nog

² Door het college van burgemeester en wethouder vastgesteld op 25 januari 2005.

³ Dit overzicht is gebaseerd op de aangeleverde informatie. Daar de aangeleverde informatie niet compleet was, is het overzicht evenmin volledig.

verder dan hoofdstuk 4 in op de praktijk. Hoe is het beleid nu in werkelijkheid in 2006 uitgevoerd? Dit doen we aan de hand van de vijf geselecteerde cases. Hoe de raad is geïnformeerd, staat beschreven in hoofdstuk 7. Nadat in hoofdstuk 2 tot en met 7 alle deelvragen zijn beantwoord, wordt in hoofdstuk 8 een antwoord geformuleerd op de centrale vraagstelling, in de vorm van conclusies en aanbevelingen. Daarnaast zijn er nog enkele bijlagen.

Schematisch is dit als volgt:

Onderdeel	Antwoord in:
Normenkader	Hoofdstuk 1 en bijlage 1
Deelvraag 1	Hoofdstuk 5
Deelvraag 2	Hoofdstuk 3
Deelvraag 3	Hoofdstuk 4
Deelvraag 4	Hoofdstuk 6
Deelvraag 5	Hoofdstuk 7
Centrale vraagstelling	Hoofdstuk 1 en 8

2 JURIDISCHE KADERS VAN AANBESTEDINGSBELEID

Alvorens over te gaan tot een beschrijving en toetsing van het Wijchens aanbestedingsbeleid, worden in dit hoofdstuk de kaders geschetst waarbinnen het gemeentelijke aanbestedingsbeleid zich afspeelt. Deze kaders zijn juridisch van aard en worden grotendeels beïnvloed door Europese regelgeving.

2.1 Europese en landelijke kaders

De aanbestedingspraktijk bestaat uit een ingewikkeld stelsel van Europese en nationale regelgeving. In dit hoofdstuk zal dit juridische kader in grote lijnen uiteen worden gezet. Hiertoe zal eerst kort worden ingegaan op twee verschillende vormen van aanbesteding: aanbestedingen op Europees en nationaal niveau.

2.1.a. Europese en nationale aanbestedingsprocedures

De hoogte van het bedrag van een aanbestedingsopdracht is bepalend voor welke procedure overheden moeten volgen: Europees of nationaal.

Europees

Indien de geraamde waarde van een aan te besteden opdracht een bepaald bedrag te boven gaat, moeten Europese aanbestedingsprocedures gevolgd worden. Dit betekent dat Europese regelgeving van toepassing is op de aanbestedingsprocedure en dat de aanbesteding moet worden gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.⁴

De grensbedragen voor Europese aanbestedingen worden iedere twee jaar opnieuw vastgesteld door de Europese Commissie en zijn afhankelijk van de aard van de aan te besteden opdracht: is het werk, levering of dienst. Daarnaast wordt er ook onderscheid gemaakt tussen aanbestedingen door de centrale overheid en andere overheden.

De grensbedragen zijn in 2005 voor het laatst opnieuw vastgesteld en gelden voor de jaren 2006 en 2007.⁵ Hieronder is een tabel opgenomen met daarin de verschillende grensbedragen voor de Europese aanbesteding van opdrachten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen aanbestedingen in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en aanbestedingen in overige sectoren.

⁴ Dat Europese regelgeving in dit geval niet rechtstreeks van toepassing is in Nederland, maar omzetting behoeft naar Nederlands recht blijkt uit paragraaf 2.1.b.

⁵ De grensbedragen opgenomen in de Richtlijn werken, leveringen en diensten (Richtlijn 2004/18/EG) en de Richtlijn plaatsen opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (Richtlijn 2004/17/EG) zijn bij Verordening 2083/2005 gewijzigd.

Tabel 1 Grensbedragen nationale en Europese aanbestedingen (in €)

Aard van de opdracht	Centrale overheid	Andere overheden
Water- & energievoorziening, vervoer en postdiensten		
Werk	5.278.000,-	
Levering	422.000,-	
Dienst	422.000,-	
Overige sectoren		
Werk	5.278.000,-	5.278.000
Levering	137.000,-*	211.000
Dienst	137.000,-*	211.000

Voor opdrachten van de centrale overheid voor leveringen en diensten op bepaalde gebieden in overige sectoren geldt een hogere grens van € 211.000. Het gaat het bestek van dit onderzoek te buiten om hier nader op in te gaan.

Nationaal

Indien de geraamde kosten *lager* zijn dan de grens voor Europese aanbesteding, worden nationale aanbestedingsprocedures gevolgd. Er kunnen drie categorieën aanbestedingen op nationaal niveau worden onderscheiden: nationale aanbestedingen, onderhandse aanbestedingen en gunningen uit de hand. In geval van een nationale aanbesteding moet de aanbesteding worden gepubliceerd in verschillende vakbladen en de aanbestedingskalender op internet. Voor onderhandse aanbestedingen moeten aanbestedende partijen drie of vijf gegadigden vragen een offerte uit te brengen. Gunning uit de hand, ten slotte, betekent dat de aanbestedende partij direct een gegadigde mag vragen een offerte uit te brengen. Aan deze vormen van aanbesteding zijn ook grensbedragen verbonden. Deze zijn voor gemeenten, in tegenstelling tot rijksoverheden, nergens nationaal vastgelegd. Gemeenten nemen deze grensbedragen vaak wel op in hun aanbestedingsbeleid en gaan daarbij in veel gevallen uit van de regels die gelden voor de aanbestedingen van werken op rijksniveau. Hierover meer in de volgende paragraaf.

Het ontbreken van een wettelijke basis zoals de regelgeving voor Europese aanbestedingen betekent echter niet dat gemeenten totaal vrij zijn in hun nationale aanbestedingen. Uit jurisprudentie blijkt steeds meer dat algemene beginselen in het Europese aanbestedingsrecht ook van toepassing zouden moeten zijn op nationale aanbesteding. Het gaat dan bijvoorbeeld om rechtsbeginselen als non-discriminatie, transparantie en objectiviteit.

2.1.b. Europese en nationale regelgeving

Het juridische kader voor Europese aanbestedingen wordt gevormd door de Richtlijn werken, leveringen en diensten (Richtlijn 2004/18/EG) en de Richtlijn plaatsen opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (Richtlijn 2004/17/EG). Omdat Europese richtlijnen geen directe werking hebben in de lidstaten van de Europese Unie, moeten zij eerst worden geïmplementeerd, dat wil zeggen: omgezet worden in nationaal recht. In Nederland zijn deze twee richtlijnen geïmplementeerd door middel van de Raamwet EEG-voorschriften en aanbestedingen. Op grond van de artikelen 2 en

3 van deze wet worden de regels uit de richtlijnen verder uitgewerkt in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (BAO) en het Besluit aanbestedingen speciale sectoren (BASS).

Het BASS is van toepassing op Europese aanbestedingen van werken, leveringen en diensten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten. Het vormt dus een uitwerking van de regels uit de Richtlijn plaatsen opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten. Het BAO is van toepassing op Europese aanbestedingen door overheden van een werk, dienst of levering in de overige sectoren en bevat een uitwerking van de regels van de Richtlijn werken, leveringen en diensten. Beide besluiten zijn bindend voor alle overheden, zowel centraal als decentraal.

Ten slotte is er nog het Aanbestedingsreglement werken 2005 (ARW 2005), een opvolger van het UAR-EG 91 en UAR 2001 enerzijds en het ARW 2004 anderzijds. Dit reglement is verplicht voor rijksoverheden en bevat de procedures die aanbestedende diensten dienen te volgen bij Europese en nationale aanbestedingsprocedures voor werken die vallen onder de reikwijdte van het BAO.

De stelling in paragraaf 2.1.a dat er voor nationale aanbestedingen geen wettelijk kader is, vergelijkbaar met het kader voor Europese aanbestedingen, moet hiermee worden genuanceerd. Het BAO en BASS zien alleen toe op Europese aanbestedingen en zijn bindend voor zowel de centrale overheid als voor gemeenten. Het ARW 2005, dat uitgaat van de regels in het BAO, geeft echter niet alleen de procedures voor Europese aanbestedingen weer. Het stelt ook regels voor nationale aanbesteding. Voor deze regels is de wetgever uitgegaan van de regels voor Europese aanbestedingen. Omdat het ARW 2005 voor de centrale overheid bindend is, is er dus wel een wettelijk kader voor een gedeelte van de nationale aanbestedingen, namelijk die voor de aanbesteding van werken op rijksniveau. Dit geldt echter niet voor gemeentelijke overheden, die het ARW 2005 overigens wel van toepassing mogen verklaren op hun aanbestedingsbeleid.

2.2 Samenvattend

Er zijn twee hoofdcategorieën voor aanbestedingen: aanbestedingen waarvoor de nationale procedures gevolgd moeten worden en Europese aanbestedingen. De eerste categorie kan vervolgens opgesplitst worden in drie verschillende aanbestedingsvormen: nationale aanbestedingen, onderhandse aanbestedingen en gunningen uit de hand. Voor beide hoofdcategorieën geldt verschillende wetgeving. Europese aanbestedingen zijn gebonden aan de regels uit twee Europese richtlijnen die zijn geïmplementeerd in het BAO en het BASS. Gemeenten zijn verplicht om zich aan deze regels te houden bij Europese aanbestedingen. Voor nationale aanbestedingsprocedures zijn gemeenten niet gebonden aan nationale regelgeving. Ze kunnen er zich wel aan verplichten door het ARW van toepassing te verklaren.

3 KWALITEIT WIJCHENSE AANBESTEDINGSBELEID

In dit hoofdstuk krijgt u een antwoord op de tweede deelvraag van het onderzoek, die gaat over de kwaliteit van het aanbestedingsbeleid. Hieruit blijkt de rechtmatigheid op de meeste onderdelen is gewaarborgd, maar dat de kwaliteit te wensen overlaat omdat doelen en instrumenten niet aan elkaar zijn gekoppeld en er geen waarborgen zijn voor een doelmatige afhandeling van de aanbestedingsprocedures.

3.1 Het beleidskader

In dit onderzoek hebben we het beleid van de gemeente Wijchen op het gebied van aanbestedingen bestudeerd. In dit hoofdstuk wordt de kern van het beleid beschreven en beoordeeld. Het gaat hier onder andere om een antwoord op de vragen: wat is het beleid? Wat is de kwaliteit van de doelen? Wat is de status van de stukken, bijvoorbeeld heeft de raad het stuk vastgesteld? In hoofdstuk 4 kijken we vervolgens of dit beleidskader, dat relatief nieuw is, uitgewerkt is en ingevoerd in de gemeentelijke organisatie.

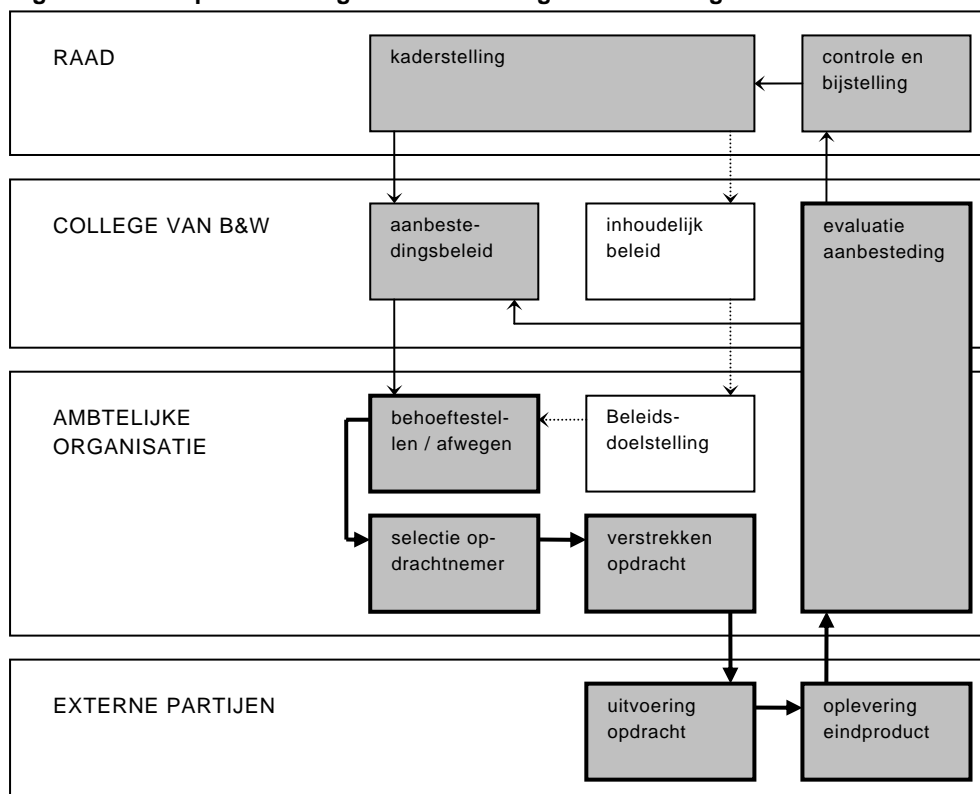
Het aanbestedingsbeleid voor de gemeente Wijchen is vastgelegd in de *Nota aanbestedingsbeleid gemeente Wijchen*. In dit beleid is een aanbestedingstraject als volgt omschreven:⁶

1. behoeftestellen
2. selectie van de opdrachtnemer
3. verstrekken van de opdracht
4. uitvoering van de opdracht
5. oplevering eindproduct
6. evaluatie aanbesteding

In onderstaande figuur zijn de verschillende actoren weergegeven die in de gemeente idealiter een rol spelen ten aanzien van het aanbestedingsbeleid in het algemeen (raad en college) en afzonderlijke aanbestedingen in het bijzonder (college en ambtelijke organisatie). Ook is weergegeven hoe een aanbestedingstraject (van 'behoeftestellen/afwegen' tot 'evaluatie aanbesteding') idealiter is ingebed in de totale beleidskring rondom aanbestedingen.

⁶ De gemeente Wijchen rekent de afweging om al of niet tot aanbesteding over te gaan (die idealiter samengaat met de behoeftestelling) niet mee als onderdeel van het aanbestedingsproces, maar als onderdeel van het inkoopproces. De Rekenkamercommissie heeft deze afweging wel tot het aanbestedingsproces gerekend (zie ook figuur 1). Ervaring leert namelijk dat in de eerste afweging vaak al een deel van de uiteindelijke doelmatigheid van het aanbestedingsproces besloten ligt.

Figuur 1 Conceptuele weergave beleidskring aanbestedingen



De Nota aanbestedingsbeleid gemeente Wijchen bevat geen voorschriften voor een periodieke informatievoorziening aan de raad over de rechtmatigheid en doelmatigheid van aanbestedingen. Wel is één van de doelstellingen van de nota om “tot een verantwoording van de gevolgde aanbestedingsprocedures te komen”. Deze verantwoording is intern gericht. Deze interne evaluatie van de aanbesteding is in figuur 1 opgenomen als onderdeel van het aanbestedingsproces (zie de box ‘evaluatie aanbesteding’ in de figuur).

De informatievoorziening aan de raad – de ‘externe verantwoording’ – maakt geen deel uit van het aanbestedingsproces, maar wel van de beleidskring waarin het aanbestedingsbeleid idealiter tot stand komt (zie de box ‘controle en bijstelling’). Deze informatievoorziening aan de raad zal in hoofdstuk 7 nader worden besproken.

3.2 De kwaliteit van de Nota aanbestedingsbeleid gemeente Wijchen

In de Nota aanbestedingsbeleid gemeente Wijchen worden “kaders en richtlijnen aangegeven waarbinnen het aanbesteden ‘gemeentebreed’ dient te worden uitgevoerd.”⁷ Daarnaast hebben de onderzoekers normen vastgesteld voor dit onderzoek (zie bijlage 1). Kortweg toetsen we de nota aan:

- de Nederlandse en Europese aanbestedingsregels (om de rechtmatigheid te toetsen)

⁷ Nota aanbestedingsbeleid Wijchen, p. 5.

- eisen over de kwaliteit van de formulering van de doelstellingen uit de Nota.

In deze paragraaf worden de rechtmatigheid en de kwaliteit van het beleid getoetst (deelvraag 2).

3.2.a. Rechtmatigheid

In de nota worden op globale wijze de regels voor Europese aanbestedingen beschreven en regels voor nationale aanbestedingsprocedures gesteld. Bij de nota gevoegd zijn vier bijlagen over de volgende onderwerpen: grensbedragen en wijze van aanbesteden (bijlage I), uitzonderingen en specifieke contractvormen (bijlage II), het aanbestedingsdossier (bijlage III) en een stroomschema van de te volgen interne procedure (bijlage IV).

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, hebben gemeenten grote beleidsvrijheid bij nationale aanbestedingsprocedures en is deze vrijheid aanzienlijk beperkt bij Europese aanbestedingen. Voor Europese aanbestedingen bestaat een uitgebreid en complex wettelijk kader, terwijl dit op gemeentelijk niveau ontbreekt voor nationale aanbestedingen. Vanwege het ontbreken van dit wettelijk kader voor nationale aanbestedingen, toetsen we de nota alleen in het licht van het BAO.⁸ Hiervoor worden drie elementen uit de nota gelicht en vergeleken met het BAO.

1. Drempelbedragen

Bijlage I bij de Nota aanbestedingsbeleid bevat de grensbedragen en de daarmee corresponderende wijze van aanbesteden van werken, leveringen en diensten. In de tabel wordt onderscheid gemaakt tussen vier verschillende vormen van aanbesteding: gunning uit de hand, onderhands, openbaar en Europees. De grensbedragen voor Europese aanbesteding komen overeen met de door de Europese Commissie gestelde grensbedragen voor de jaren 2006 en 2007.

2. Selectie- en gunningcriteria

Volgens de nota moeten bedrijven die zich hebben aangemeld of hebben ingeschreven voor een openbare aanbesteding voldoen aan een aantal selectiecriteria, aan de hand waarvan de gemeente bepaalt of een bedrijf al dan niet geschikt is om het project uit te voeren. In het BAO worden een aantal uitsluitingsgronden en kwalitatieve criteria ten aanzien van financiële, economische en technische geschiktheid genoemd, die eveneens zijn vermeld in de nota.

De nota stelt dat offertes van de bedrijven die aan deze selectiecriteria voldoen, vervolgens worden getoetst aan gunningscriteria. De nota volgt ook hier het BAO. De enige twee mogelijke gunningscriteria zijn het criterium van de laagste prijs en

⁸ Er zal niet worden getoetst aan het BASS omdat gemeenten zeer zelden te maken zullen krijgen met dit besluit en de Nota aanbestedingsbeleid hier ook geen bijzondere aandacht aan besteedt.

het criterium van de economisch voordeligste aanbidding. Dit tweede criterium biedt de gemeente de mogelijkheid om rekening te houden met andere factoren dan alleen de prijs, zoals bijvoorbeeld de kwaliteit van de te leveren dienst en de ervaring van het bedrijf met soortgelijke projecten.

3. ARW 2005

In de nota worden op verschillende plekken de *Uniforme Aanbestedingsreglementen 1991 en 2001* (UAR-EG 91 respectievelijk UAR 2001) van toepassing verklaard. Deze reglementen bevatten net als het Aanbestedingsreglement werken 2005 procedures voor de aanbesteding van werken. Het UAR-EG 91 bevat regels en procedures voor Europese aanbestedingen, het UAR 2001 betreft aanbestedingen onder de Europese drempel. Het UAR-EG 91 is gebaseerd op de Richtlijn werken die in 2004 is vervangen door de Richtlijn werken, leveringen en diensten (Richtlijn 2004/18/EG.) Door het UAR-EG 91 te hanteren, gaat de gemeente uit van achterhaalde regelgeving en loopt zij het risico aan te besteden in strijd met Europese regelgeving.

De gemeente is bij het opstellen van de nota (d.d. 25 januari 2005) uitgegaan van een advies van de VNG, waarin de VNG gemeenten aanraadt om het ARW 2004 (de voorganger van het ARW 2005) niet over te nemen tot het BAO en BASS in werking zijn getreden.

Toen het BAO en BASS op 1 december 2005 in werking traden, trad eveneens het ARW 2005 in werking. Bij brief van 29 november 2005 (kenmerk FEI/U200515839 Lbr.05/123) adviseerde de VNG gemeenten om voor Europese aanbestedingen in het vervolg uit te gaan van het ARW 2005. Ook voor nationale aanbestedingen voor openbare, niet-openbare en onderhandse aanbesteding van werken is geadviseerd over te gaan op het ARW 2005. Voor de overige aanbestedingsprocedures worden gemeenten geadviseerd om per geval de afweging te maken of zij het ARW 2005 volgen of het BAO raadplegen. De nota in Wijchen is niet gewijzigd naar aanleiding van dit laatste VNG-advies. Hiermee loopt de gemeente kans om niet rechtmatig te handelen in het geval van een Europese aanbestedingsprocedure. Ten aanzien van nationale aanbestedingen is dit risico kleiner, aangezien er voor gemeenten geen wettelijk kader is voor nationale aanbestedingen.

3.2.b. De kwaliteit van het beleid

Het beleidskader dient aan enkele voorwaarden te voldoen. Het gaat er hier bijvoorbeeld om of het beleid door het juiste orgaan (college en/of raad) is vastgesteld, of het duidelijk is wat het beleid beoogt en of de beleidsdoelen helder zijn omschreven. Zie voor het volledige overzicht van normen voor het beleidskader het normenkader (bijlage 1). Uit ons onderzoek blijkt het volgende:

Vaststelling en autorisatie beleid

De *Nota aanbestedingsbeleid gemeente Wijchen* is op 25 januari 2005 door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld. Op 27 januari informeert het college de raad hierover in een brief. In deze brief licht het college de vernieuwing van het aanbestedingsbeleid toe, ten opzichte van de oude nota *Opdrachten in de gemeentelijke sfeer*. Op de besluitenlijst van de commissie Ruimtelijke Zaken van 8 maart 2005 staat vermeld dat de commissie de brief van het college ter kennisgeving aanneemt. Op de besluitenlijst van de commissie Algemene Zaken en Middelen van 10 maart 2005 staat vermeld dat de commissie zich kan vinden in het voorstel (hoewel het strikt genomen dus geen voorstel betreft). De *Nota aanbestedingsbeleid gemeente Wijchen* zelf is in geen van de beide commissies actief bediscussieerd, noch in de raad. Het voldoet daarmee niet aan onze norm dat de raad betrokken moet zijn bij het vaststellen van het beleid.

Formulering beleid en doelstellingen

In de *Nota Aanbestedingsbeleid gemeente Wijchen* worden de volgende doelen geformuleerd:

1. bevorderen van de naleving van wet- en regelgeving op het terrein van aanbesteden, zodat het risico van claims en gerechtelijke procedures zoveel mogelijk wordt teruggedrongen;
2. waarborgen van de integriteit bij de aanbesteding, zowel intern als extern;
3. bevorderen van economisch (doelmatig) aanbesteden, dat wil zeggen het op zodanige wijze aanbesteden dat een zo efficiënt mogelijke inzet van geldelijke middelen wordt bereikt;
4. verantwoording van gevolgde aanbestedingsprocedures.

De vier doelen zijn niet nader gespecificeerd in subdoelen.

Daarnaast staan in de nota instrumenten omschreven die bij aanbesteding kunnen worden ingezet. Deze instrumenten richten zich enerzijds op de vormgeving van de organisatie en anderzijds op de te volgen procedures bij aanbesteding. De nota geeft niet aan of en hoe de instrumenten bijdragen aan het bereiken van de vier doelen uit de nota.

In de nota zijn eveneens de organisatorische uitgangpunten voor het aanbestedingsproces geformuleerd.

- Inkoopcoördinatie: er vindt coördinatie plaats door een centrale inkoopcoördinator;
- Verantwoordelijkheid: deze ligt bij de aanbestedende afdelingen;
- Melding, registratie en advies: de projectverantwoordelijke meldt een aanbesteding bij de inkoopcoördinator;
- Afdelingsmanager: de afdelingsmanager bewaakt het aanbestedingsproces;
- Inkoopethiek en integriteit: dit is wordt ook op aanbestedingen van toepassing;

- Geen voorkeursbeleid: bij het doen van uitnodigingen tot het indienen van offertes wordt geen voorkeursbeleid gehanteerd.

De procedure die bij een aanbesteding doorlopen dient te worden is beschreven in bijlage IV van de nota.

Bevordering doelmatigheid

De bevordering van doelmatigheid is één van de vier doelen van het aanbestedingsbeleid van de gemeente Wijchen. Zoals hierboven staat, zijn de instrumenten in de nota niet specifiek per doel geformuleerd. Wel zijn er onderdelen van de nota die vooral betrekking hebben op de doelmatigheid van de aanbesteding. Een goed voorbeeld daarvan is paragraaf 4.3 (Dooronderhandelen en nacalculatie). Ook mag aangenomen worden dat de voorcalculatie met name gericht is op dit doel. Hoewel een van de doelstellingen van de nota is het bevorderen van doelmatige aanbesteding, zijn in de nota geen elementen opgenomen voor een doelmatig aanbestedingsproces. Zo wordt er bijvoorbeeld niet verlangd dat de uren die aan de aanbesteding zelf worden besteed worden geregistreerd of bewaakt.

3.3 Tussenconclusies

De Nota aanbestedingsbeleid gemeente Wijchen heeft als doel de wet- en regelgeving zoveel mogelijk na te leven om het risico van claims en gerechtelijke procedures zo veel mogelijk te voorkomen. Het beleidskader van de gemeente Wijchen is op de getoetste punten niet in strijd met nationale en Europese aanbestedingsregels. In de nota worden echter verouderde aanbestedingsreglementen van toepassing verklaard. Met name bij Europese aanbestedingen loopt de gemeente een risico niet rechtmatig te handelen.

Wat betreft de kwaliteit van de nota blijkt dat de doelstellingen niet verder zijn uitgewerkt in subdoelen. Daarnaast is niet duidelijk welke instrumenten aan welke doelen bijdragen. Ook constateren de onderzoekers dat doelmatigheid wél één van de vier hoofddoelen is in de nota, maar dat in de nota verder niet is uitgewerkt hoe die doelmatigheid moet worden bevorderd. Zo is het bijvoorbeeld niet verplicht voor ambtenaren om uren te registreren die ze per aanbestedingsproces maken.

4 IMPLEMENTATIE BELEIDSKADER IN PRAKTIJK

In dit hoofdstuk krijgt u een antwoord op de derde deelvraag van het onderzoek, die handelt over de wijze waarop dit beleid is vastgelegd in de werkwijze van de gemeentelijke organisatie. Hieruit blijkt dat de ambtenaren grotendeels bekend zijn met het aanbestedingsbeleid en er ook duidelijke afspraken en procedures zijn vastgesteld die worden nageleefd. Op onderdelen (zoals het maken van een risicoanalyse vooraf en elk traject evalueren) scoort de gemeente nog onvoldoende.

4.1 Criteria voor toetsing

Om tot naleving van het beleid te komen, moet het beleidskader afdoende uitgewerkt en ingevoerd zijn in de gemeentelijke organisatie (deelvraag 3). Om te kunnen beoordelen of dit het geval is in Wijchen, hebben wij de uitwerking en de invoering van het beleidskader aan de volgende vier normen getoetst (zie ook het normenkader in bijlage 1):

1. de uitgangspunten van het beleidskader zijn bij de gemeentelijke organisatie *bekend*;
2. de uitgangspunten van het beleidskader zijn bij de gemeentelijke organisatie *geborgd*;
3. de uitgangspunten van het beleidskader worden in de gemeentelijke organisatie *bewaakt*;
4. de uitwerking en de invoering van het beleidskader is gericht op een *doelmatige* inzet van gemeentelijke capaciteit en middelen.

De onderzoekers hebben gedurende het onderzoek een digitale enquête gehouden onder 68 medewerkers van de gemeente Wijchen die bij aanbesteding betrokken zijn. Van het totale aantal van 45 respondenten waren er 36 in 2006 bij één of meerdere aanbestedingstrajecten betrokken. De onderstaande bevindingen zijn vooral ontleend aan deze enquête, maar ook deels uit de informatie die we hebben verkregen bij de casestudies (zie daarvoor hoofdstuk 6). In vier paragrafen gaan we in op de vier getoetste normen zoals hierboven beschreven.

4.2 Bekendheid uitgangspunten in de gemeentelijke organisatie

De betrokken medewerkers blijken op de hoogte te zijn van het aanbestedingsbeleid in de gemeente. Van de 43 respondenten die de vraag hebben beantwoord, zeggen er 11 niet op de hoogte te zijn van het aanbestedingsbeleid zoals in de nota omschreven.

Tabel 2 Hoe bent u op de hoogte gebracht van het aanbestedingsbeleid zoals vastgelegd in de Nota aanbestedingsbeleid van januari 2005?

Op de hoogte gebracht (onder meer) door middel van:	Aantal respondenten (van de 43)	Percentage
Mondelinge mededeling	20	47
Interne memo	13	30
Presentatie	9	21
Anders	5	12
Workshop	2	5
Niet op de hoogte gebracht	11	26

4.3 Borging uitgangspunten in de gemeentelijke organisatie

Bij onze toets of de uitgangspunten ook geborgd zijn in de organisatie, hebben we gekeken of er sprake is van een toedeling van taken en bevoegdheden aan medewerkers, of er functiescheidingen zijn aangebracht en of deze toedeling ook is vastgelegd in bijvoorbeeld een handboek. Uit de digitale enquête blijkt het volgende:

Tabel 3 Zijn er voor aanbestedingen interne procedures ontwikkeld en gecommuniceerd?

Antwoord	Aantal respondenten (van de 43)	Percentage
Ja	36	84
Nee	7	16

Uit de casestudies komt het beeld naar voren dat deze interne procedures met name op de afdeling Openbare Werken bekend zijn en gehanteerd worden. Verder hebben de onderzoekers geconstateerd dat de functie van inkoopcoördinator, zoals in de nota beschreven, al ruim anderhalf jaar vacant is in Wijchen. Deze voor de vormgeving van het aanbestedingsbeleid belangrijke post wordt op dit moment ten dele vervuld door huidig personeel.

Tabel 4 Was de taakverdeling bij aanvang van het aanbestedingsproject duidelijk?

Antwoord	Aantal respondenten (van de 32)	Percentage
Geheel duidelijk	30	94
Enigszins duidelijk	1	3
Onduidelijk	1	3

Ook dit beeld wordt in de casestudie bevestigd. In één geval (catering gemeente Wijchen) is aanvullende expertise ingehuurd omdat voor de analyse ten behoeve van de gunningcriteria geen tweede gemeentelijke medewerker beschikbaar, dan wel aangewezen was.

4.4 Bewaking uitgangspunten in de gemeentelijke organisatie

Bij ons onderzoek naar de bewaking van de uitgangspunten, hebben we vooral gekeken of er sprake is van een interne verantwoording en of aanbestedingstrajecten worden geëvalueerd. Daarnaast hebben we onderzocht of afwijkingen van de regels worden gemeld aan het management, zodat daar actie op kan worden genomen.

Tabel 5 Is het aanbestedingsbeleid in het afgelopen halfjaar in een werkoverleg ter sprake geweest?

Antwoord	Aantal respondenten (van de 41)	Percentage
Ja	22	54
Nee	19	46

De mate waarin het aanbestedingsbeleid in het werkoverleg is besproken kan een indicatie zijn voor de mate waarin het vastgestelde beleid in de praktijk ook bewaakt wordt. Iets meer dan de helft van de respondenten geeft aan dat het aanbestedingsbeleid ter sprake is gekomen.

Tabel 6 Hoe vaak is gedurende het aanbestedingstraject over de taakverdeling overleg gevoerd?

Antwoord	Aantal respondenten (van de 43)	Percentage
Vaker dan twee keer	11	34
Twee keer	5	5
Eén keer	8	8
In het geheel niet	8	8

De mate waarin gedurende het aanbestedingstraject over de taakverdeling overleg is gevoerd, kan een indicatie zijn van de bewaking van de uitgangspunten van het aanbestedingsbeleid. Anderzijds is het mogelijk dat de taakverdeling gedurende het traject ter sprake is gekomen omdat de taakverdeling vooraf onvoldoende duidelijk was. In het laatste geval zou het een indicatie zijn van een gebrek aan borging.

Tabel 7 In welke mate hebben de bij dit aanbestedingstraject betrokken ambtenaren zich aan hun taakverdeling gehouden?

Antwoord:	Aantal respondenten (van de 32)	Percentage
Volledig	30	94
Gedeeltelijk	2	6
Niet	0	0

Het grote merendeel van de respondenten meent dat betrokken ambtenaren zich aan de vastgelegde taakverdeling hebben gehouden.

Tabel 8 Deden zich bij het aanbestedingstraject afwijkingen voor waardoor overleg met een leidinggevende nodig was?

Antwoord:	Aantal respondenten (van de 33)	Percentage
Ja	12	36
Nee	21	64

In relatief veel van de bevroegde gevallen hebben zich afwijkingen voorgedaan waardoor overleg met een leidinggevende nodig was. Dit kan verschillende oorzaken hebben. Deze kunnen extern zijn, maar ook intern en gerelateerd aan onduidelijkheden in de organisatie.

Tabel 9 Is het aanbestedingstraject achteraf geëvalueerd?

Antwoord:	Aantal respondenten (van de 43)	Percentage
Ja	14	41
Nee	20	59

In de meerderheid van de gevallen worden de afzonderlijke aanbestedingstrajecten niet geëvalueerd. In het vastgestelde beleid is bepaald dat aanbestedingstrajecten wel geëvalueerd worden.

4.5 Doelmatige inzet van gemeentelijke capaciteit en middelen

Om te kijken in hoeverre het beleidskader afdoende uitgewerkt en ingevoerd is in de ambtelijke organisatie, hebben we ook gekeken in hoeverre het beleidskader gericht is op een doelmatige inzet van mensen en middelen. Is het bijvoorbeeld duidelijk hoeveel capaciteit is ingezet per aanbestedingsprocedure en wordt er voorafgaand aan grote projecten een risicoanalyse gemaakt. Ander normen zijn of de gemeentelijke organisatie kostenbewust opereert en er toezicht is op kostenbeheersing.

Tabel 10 Is er voorafgaand aan de aanbesteding een risicoanalyse gemaakt?

Antwoord:	Aantal respondenten (van de 35)	Percentage
Nee	20	57
Anders	15	43

In het merendeel van de aanbestedingstrajecten wordt vooraf geen risicoanalyse gemaakt. Deze vraag is ook ten aanzien van grote, Europese aanbestedingen gesteld. Dit leverde hetzelfde beeld op. Van de zes respondenten antwoordden drie respondenten dat een risicoanalyse niet gemaakt is.

Tabel 11 Lag het aantal uren vast dat u maximaal aan deze aanbesteding mocht besteden?

Antwoord:	Aantal respondenten (van de 33)	Percentage
Ja	3	9
Nee	30	91

In een kleine tien procent van de gevallen ligt het aantal uren vast dat aan de aanbesteding mag worden besteed. Uit de casestudies komt het beeld naar voren dat de aanbesteding doorgaans geen aparte post is waarop uren geschreven kunnen worden.

4.6 Tussenconclusies

De Rekenkamercommissie Wijchen concludeert dat het beleidskader op hoofdzaken afdoende is uitgewerkt en ingevoerd in de gemeentelijke organisatie. Het 'nieuwe' aanbestedingsbeleid is grotendeels bekend bij de ambtenaren die hier te maken hebben met aanbestedingsprocedures, er zijn interne procedures ontwikkeld en bij de meeste aanbestedingsprocedures wordt gewerkt met een duidelijke taakverdeling.

Echter, de interne procedures zijn vooral bekend op de afdeling Openbare Werken (dus niet op de overige afdelingen) en de door de gemeente Wijchen zeer belangrijk gevonden functie van inkoopcoördinator is al meer dan anderhalf jaar vacant. De taken van deze functie worden slechts ten dele overgenomen door huidig personeel. Ook blijkt dat voor aanbestedingstrajecten in meerderheid vooraf geen risicoanalyse wordt gemaakt en achteraf niet wordt geëvalueerd. Ook ontbreekt het aan afspraken over een doelmatige inzet van middelen en mensen. Het maximum aantal uren dat aan een aanbesteding mag worden besteed is doorgaans niet vastgesteld en ook kunnen ambtenaren hierop geen uren schrijven. Uren die besteed worden aan de aanbesteding onderscheiden zich zodoende niet van andere projecturen (dan wel overhead) en kunnen niet apart worden bewaakt.

5 AANBESTEDINGSTRAJECTEN IN 2006

In dit hoofdstuk hebben we geprobeerd een antwoord te formuleren op deelvraag 1 van het onderzoek, namelijk een overzicht van de omvang en samenstelling van aanbestedingen in de gemeente Wijchen in 2006. Dit is echter niet mogelijk gebleken op basis van de door de ambtelijke organisatie aangeleverde informatie. Hieruit concluderen we dat de gemeente Wijchen geen up-to-date overzicht heeft van de aanbestedingstrajecten in 2006.

5.1 Omvang en samenstelling van aanbestedingstrajecten in 2006

In de beginfase van het onderzoek (half juni 2007) is bij de ambtelijke organisatie navraag gedaan om de omvang en samenstelling van de aanbestedingstrajecten in 2006 te achterhalen. Onder aanbestedingstrajecten in 2006 verstaan wij alle aanbestedingen die in 2006 zijn afgerond, evenals alle in het jaar 2006 gestarte aanbestedingstrajecten. Alleen de aanbestedingen boven € 10.000,- zijn in de inventarisatie meegenomen. Doel van de inventarisatie is om alle aanbestedingstrajecten per aanbestedende afdeling in kaart te brengen en onder te verdelen naar *soort opdracht* (werk, levering of dienst) en naar het *type aanbesteding* (gunning uit hand, onderhands, openbaar of Europees). Daarnaast werd van alle aanbestedingen de *geschatte* en de *reële financiële omvang* gevraagd.

In de onderstaande tabel zijn de achterhaalde gegevens weergegeven. Let wel: het betreft hier slechts een *deel* van alle aanbestedingen in 2006. Ondanks herhaalde verzoeken van de kant van de onderzoekers en de Rekenkamercommissie Wijchen, beschikt de ambtelijke organisatie tot op heden niet over het overzicht zoals door de Rekenkamercommissie gevraagd.

Tabel 12 Inventarisatie aanbestedingen in 2006*

Aanbestedende afdeling	Soort opdracht en aantallen			Soort aanbesteding en aantallen			Totale financiële omvang (in €)	
	W	L	D	G	H	B	Geraamd	Reëel
Bouwzaken i.s.m. Welzijn en Onderwijs	3	-	1	-	-	4	onbekend	onbekend
Welzijn en Onderwijs	-	-	1	-	1	-	82.810,-	94.528,-
Welzijn en Onderwijs i.s.m. Openbare Werken	2	-	1	-	2	1	60.556,-	60.556,-
Openbare Werken	14	-	-	-	10	4	4.901.743,-	3.608.926,-
Facilitaire Zaken	3	-	1	-	3	1	onbekend	onbekend

*De soort opdracht is aangeduid met W (werk), L (levering) of D (dienst). Het type aanbesteding is aangeduid met G (gunning uit hand), H (onderhands), B (openbaar) of E (Europees). De Europese aanbesteding van de Huishoudelijke Verzorging voor de Wmo in 2006 (zie ook paragraaf 6.4) ontbrak in de voor deze inventarisatie aangeleverde gegevens en is daarom niet in de bovenstaande tabel opgenomen.

5.2 Tussenconclusies

De Rekenkamercommissie kan hier niet anders concluderen dan dat de gemeente Wijchen geen up-to-date overzicht bezit van de aanbestedingstrajecten in 2006. Hierdoor kan de Rekenkamercommissie geen antwoord formuleren op deelvraag 1 van haar onderzoek.

6 AANBESTEDINGSTRAJECTEN GETOETST

In dit hoofdstuk krijgt u een antwoord op deelvraag 4 van het onderzoek. We toetsen in hoeverre de vijf geselecteerde aanbestedingstrajecten rechtmatig en doelmatig zijn verlopen. Uit ons onderzoek blijkt de rechtmatigheid in vier van de vijf onderzochte cases in orde is, maar dat de doelmatigheid bij de meeste dossiers kan worden verbeterd. Ook blijkt dat de volledigheid van de dossiers in alle gevallen te wensen overlaat. De volledigheid van de dossiers is nota bene getoetst aan de eisen die de gemeente Wijchen zichzelf hiervoor heeft gesteld in de Nota aanbestedingsbeleid.

6.1 De geselecteerde cases

Om de uitvoering van het aanbestedingsbeleid van de gemeente Wijchen te toetsen hebben wij een selectie gemaakt van vijf aanbestedingsdossiers die in 2006 zijn gestart:

1. Realisatie campus Oosterweg: ontwerp terreininrichting fase 1;
2. Catering;
3. Huishoudelijke verzorging (Wmo);
4. Groenvoorziening Wijchen-Noord;
5. Zwem- en gymvervoer

Deze dossiers heeft de Rekenkamercommissie gekozen na toetsing aan een aantal vastgestelde selectiecriteria. Deze criteria betreffen spreiding in type opdracht, spreiding in aanbestedende gemeentelijke directie/afdeling en spreiding in financiële omvang van de opdracht. De dossiers worden getoetst op rechtmatigheid en doelmatigheid (deelvraag 4). De rechtmatigheid van de aanbestedingstrajecten wordt getoetst aan twee punten uit de Nota aanbestedingsbeleid: drempelbedragen en selectie- en gunningscriteria. Voor de doelmatigheid toetsen wij aan de normen die zien op borging en bewaking.

Hieronder leest u per casus onze bevindingen. Deze informatie hebben wij gebaseerd op interviews en dossierstudie. Voor de casus 'campus Oosterweg' is de aangeleverde informatie zeer beperkt geweest. De onderzoekers vermoeden dat er meer informatie beschikbaar is, maar hebben daar, ondanks herhaalde oproepen, geen extra informatie over ontvangen.

6.2 Realisatie campus Oosterweg: ontwerp terreininrichting fase 1

Om de start van een school mogelijk te maken, moest het terrein waarop de school gebouwd zou worden bouwrijp worden gemaakt. Deze opdracht heeft de gemeente aanbesteed door middel van gunning uit de hand. Allereerst heeft het cluster Voorbereiding en Uitvoering van de afdeling Openbare Werken een projectbeschrijving gemaakt. Hierin staan de redenen voor de aanbesteding, de

planning en de financiering. Nadat het college akkoord is gegaan met de projectbeschrijving is het plan voorgelegd aan belanghebbenden. Nadat zij akkoord waren gegaan, is onderhands aanbesteed. Onderhandse aanbesteding houdt in dat minimaal drie of minimaal vijf kandidaten worden uitgenodigd om een offerte uit te brengen, afhankelijk van de geraamde financiële omvang van de aanbestede opdracht.

De gemeente heeft drie aannemers benaderd om een offerte uit te brengen. Voor deze selectie heeft de afdeling Openbare Werken onder meer gekeken naar hoeveel werk de aannemers in de regio hebben. Aannemers die capaciteit en tijd beschikbaar hadden, werden benaderd. Ook hebben de ambtenaren de eerdere ervaring met de aannemers meegewogen bij de beslissing om ze te benaderen.

De opdracht is uiteindelijk gegund aan Janssen de Jong infra bv. De gemeente heeft alle offerende partijen hiervan bij brief van 15 maart 2006 op de hoogte gesteld. De afdeling Welzijn en Onderwijs van de gemeente heeft de brief opgesteld.

6.2.a. Rechtmatigheid

Drempelbedragen

De geraamde waarde van deze opdracht, een werk, is geraamd op € 35.100,-. De opdracht is onderhands aanbesteed. De grens voor onderhandse aanbestedingen bij werken ligt tussen de € 10.000,- en € 50.000,-. Hierbij moeten drie offertes worden aangevraagd. Gezien het bedrag van de raming is de gekozen aanbestedingsvorm rechtmatig geweest.

Selectie- en gunningscriteria

Er is geen bestek opgesteld. De gemeente Wijchen heeft de geselecteerde aannemers een bouwtekening en de staat van de hoeveelheden werk toegezonden, waarop zij hun prijzen moesten invullen. Er waren geen selectiecriteria geformuleerd. Uit interviews blijkt dat de laagste prijs het gunningscriterium was. Dit criterium is niet vermeld in de brieven aan de aannemers waarin de offertes worden aangevraagd. Op grond van de nota aanbestedingsbeleid had het gunningscriterium echter al bij de offerteaanvraag aan de offerende partijen moeten zijn gemeld. Op dit punt is de aanbesteding dus niet rechtmatig verlopen.

6.2.b. Doelmatigheid

Borging

Tijdens het aanbestedingstraject is advies gevraagd aan de medewerker inkoop. Voor complexere, juridische vragen is advies gevraagd aan twee advocatenkantoren. Uit het dossier blijkt niet of een taakverdeling of functiescheiding heeft plaatsgevonden. De borging van het aanbestedingstraject is niet schriftelijk vastgelegd. Door het ontbreken van deze informatie kan geen oordeel worden gegeven over de doelmatigheid op dit punt.

Bewaking

Het traject is achteraf niet geëvalueerd. Daarmee is het verloop van het aanbestedingstraject niet bewaakt.

6.3 Catering gemeente Wijchen

Vanaf 2001 bestaan er in de gemeente Wijchen plannen om de catering uit te besteden. Aanvankelijk had de afdeling Facilitaire Zaken twijfels over de effectiviteit, evenals een gebrek aan inzicht in wat uitbesteed zou moeten worden. Dit leidde ertoe dat de gemeente de keuze voor uitbesteding voor zich uitschoof. In november 2005 wordt het uitstellen heroverwogen, mede vanwege drie concrete knelpunten van een 'eigen' catering:

- Bezettingsproblemen (twee van de drie cateringmedewerkers zijn inmiddels uit dienst getreden, aanvullende bezetting wordt ingehuurd bij een externe cateraar);
- Kostbare tijdsbesteding van het opzetten van een eigen HACCP-systeem (een systeem om de gevaren rond voedselveiligheid in kaart te brengen en te beheersen);
- Kwaliteitsniveau van de dienstverlening (de gemeente heeft behoefte aan een betere kwaliteit van de producten en een meer professionele en representatieve catering).

Begin 2006 heeft de afdeling Facilitaire Zaken geprobeerd een overzicht van de cateringkosten te maken. Dit blijkt moeilijk omdat de kosten over verschillende posten verspreid zijn. Uiteindelijk wordt de raming gebaseerd op het aantal reserveringen bij de servicedesk en het aantal mensen dat gebruik maakt van de catering en wat zij per persoon besteden. Deze inschatting van de kosten leidt tot de keuze voor een openbare aanbesteding.

Vervolgens wordt een programma van eisen geschreven aan de hand van programma's van eisen van andere gemeenten. Voor input wordt ook gesproken met het afdelingshoofd Facilitaire zaken en met het hoofd van de catering. Ook wordt het oor te luisteren gelegd bij de organisatie. Met de overgebleven cateringmedewerkster wordt overleg gevoerd over een eventuele overgang naar een cateraar. Met deze medewerkster wordt een bezoek gebracht aan de firma Appèl in 's-Hertogenbosch. Daar kan zij ervaringen uitwisselen met twee medewerkers die in het verleden de overstap van een gemeente naar deze cateraar hebben gemaakt (uiteindelijk is de medewerkster overigens in dienst van de gemeente gebleven, zij het in een andere functie).

In mei 2006 bespreekt de directie het programma van eisen en begin juni 2006 wordt de voorgenomen aanbesteding en het programma van eisen ook voorgelegd aan de ondernemingsraad van de gemeente Wijchen. Op 22 juni 2006 wordt een advertentie geplaatst op de nationale aanbestedingssite voor de Nederlandse aanbestedende diensten (aanbestedingskalender.nl). Het betreft een

openbare aanbesteding met als gunningcriterium de economisch meest voordelige inschrijving (kwaliteit en prijs). Op de sluitingsdatum (15 augustus 2006) is de gemeente in het bezit van acht offertes. Alle offertes voldoen aan de selectiecriteria.

Bij een analyse aan de hand van de gunningcriteria blijken de verschillende offertes moeilijk vergelijkbaar, met name waar het personele inzet en personeelskosten betreft. Aan de offererende partijen wordt een aanvullend invulformulier toegestuurd om de objectieve vergelijking van de verschillende cateraars mogelijk te maken. Deze tussenstap levert een vertraging op van het proces, maar is naar oordeel van de ambtelijke organisatie noodzakelijk om tot een goede beoordeling te komen.

De offertes van de acht cateraars, inclusief de aanvullende invulformulieren, worden vervolgens opnieuw geanalyseerd en gescoord aan de hand van de vastgestelde en gepubliceerde gunningcriteria. De totaalscore levert voor de eerste drie cateraars een nagenoeg gelijke score op; het verschil tussen deze cateraars bedraagt steeds één punt (op een hoogste score van 79 punten). Omdat het verschil erg klein is, worden ook de scores op basis van de (aanvullende) prijsstelling vergeleken. Hieruit blijkt een groter verschil tussen de eerste en de volgende offererende cateraars.

Op 11 oktober 2006 krijgt de directie op grond van deze beoordeling het advies een keuze te maken uit twee mogelijkheden:

- De drie hoogst scorende cateraars een toelichtende presentatie te laten verzorgen om zich voor te stellen, maar ook om de offerte te verduidelijken en hun visie te geven op de mogelijkheid van het overnemen van de gemeentelijke cateringmedewerkster.
- In principe te kiezen voor de hoogst scorende cateringorganisatie, namelijk Appèl te 's-Hertogenbosch. Zowel op de totaalscore als op de op personeelskosten gecorrigeerde totaalscore eindigt Appèl op de eerste plaats. Deze voorlopige keuze kan leiden tot een definitieve keuze wanneer de gemeente Wijchen en Appèl tot overeenstemming komen.

In dit interne ambtelijke advies van facilitaire zaken aan de directie wordt de voorkeur uitgesproken voor de eerste optie. Dit advies wordt door de directie niet overgenomen. In het advies dat de directie vervolgens op 2 november 2006 aan het college van burgemeester en wethouders stuurt, wordt de voorkeur uitgesproken voor de andere optie, optie twee: voorlopige gunning aan Appèl. Op 14 november 2006 besluit het college van burgemeester en wethouders conform dit advies.

Vóór 14 november heeft er echter al afstemming tussen het college en de ambtelijke dienst plaatsgevonden. Vooruitlopend op het collegebesluit stuurt de ambtelijke organisatie op 8 november een brief aan Appèl waarin de opdracht

voorlopig gegund wordt. Op dezelfde datum worden afwijzingsbrieven verstuurd naar de andere offererende partijen.

6.3.a. Rechtmatigheid

Drempelbedragen

Uit de interviews blijkt dat de raming van de cateringkosten gebaseerd is op het aantal reserveringen bij de servicedesk en het aantal mensen dat gebruik maakt van de catering en wat zij per persoon besteden. Ook geven de ambtenaren aan dat de raming van de kosten geleid heeft tot de keuze voor een openbare aanbestedingsprocedure. De raming is niet in het aanbestedingsdossier aangetroffen.

Aangezien het hier een dienst betreft en deze dienst openbaar is aanbesteed, nemen de onderzoekers aan dat het geraamde bedrag tussen de € 75.000,- en de € 211.000,- heeft gelegen. De offertes op basis waarvan gegund werd, vermelden (volgens het interne advies van 2 november 2006) prijzen variërend van € 44.000,- tot € 125.000,- (ongecorrigeerd) en van € 64.000,- tot € 102.000,- (gecorrigeerd na aanvullende prijsstelling). Ten aanzien van één van de inschrijvende partijen is er geen verschil tussen de ongecorrigeerde en de gecorrigeerde prijsstelling. Blijkbaar leverde deze partij haar prijsstelling al in eerste instantie aan op de door de gemeente gewenste wijze. Aangezien de maximumramingen (€ 125.000,- ongecorrigeerd en € 102.000,- gecorrigeerd) onder het grensbedrag van € 211.000,- liggen, is deze aanbesteding op dit punt rechtmatig geweest.

Selectie- en gunningcriteria

De in deze aanbesteding gehanteerde en vooraf gestelde selectiecriteria vallen uiteen in *minimumeisen* en *geschiktheidcriteria*. Bij de eerste (minimumeisen) wordt bedoeld op het tijdig aanleveren van de offerte (vóór 15 augustus 2006) en een rechtsgeldig ondertekende "standaardverklaring bedrijfsgegevens" (bijlage bij de offerteaanvraag). Bij de geschiktheidcriteria gaat het om zaken als inschrijving in een beroeps- of handelsregister van een Europese lidstaat, een omzetverklaring, akkoordverklaring met Algemene Inkoopvoorwaarden van de gemeente Wijchen en drie tot zes referentieadressen van vergelijkbare opdrachten.

De vooraf vastgestelde *gunningcriteria* voor deze aanbesteding dienen om tot gunning te komen aan de economisch meest voordelige inschrijving. De gunningcriteria waren de volgende (met wegingsfactoren):

- Prijsstelling	25
- Kwaliteit van de offerte	15
- Personele invulling (kwalitatief en kwantitatief)	15
- Plan van aanpak overname gemeentelijk medewerkster	15
- Implementatieplan	10
- Assortiment en menucyclus	10
- Duurzaamheid/milieu	10

Ten aanzien van de weging van het 'Plan van aanpak overname gemeentelijk medewerker' wordt bij Appèl vermeld: "beperkt omschreven, wel duidelijk in offerte. Voorbehoud overname, *via nadere brief herzien standpunt*". De genoemde brief is niet in het aanbestedingsdossier aangetroffen.

Op het punt van de selectie- en gunningcriteria is de aanbesteding rechtmatig: vooraf is vastgesteld hoe wordt beoordeeld welke offerte de economisch meest gunstige aanbieding is. Wel zijn kanttekeningen te plaatsen bij het meewegen van een eventueel herzien standpunt van een offererende partij. Omdat het dossier echter incompleet is, kan de Rekenkamercommissie op dit punt geen finale uitspraak doen.

6.3.b. Doelmatigheid

Borging

De medewerker inkoop van de afdeling facilitaire zaken was belast met het opstellen van een programma van eisen en het begeleiden van de aanbestedingsprocedure. In de toedeling van taken en bevoegdheden zijn geen functiescheidingen aangebracht. Voor begeleiding van het proces heeft de medewerker een externe adviseur ingehuurd. Deze heeft geadviseerd, zowel ten aanzien van de te volgen procedure als in de beoordeling van de uitgebrachte offertes aan de hand van de gunningscriteria. Zo is alsnog een zekere mate van functiescheiding gecreëerd, maar van een borging in algemene zin is geen sprake, zo blijkt uit deze casus.

Bewaking

De medewerker inkoop heeft de aanbesteding van de catering geëvalueerd met zijn leidinggevende. De conclusie was dat het traject goed is verlopen, maar dat het wel te lang had geduurd. Van deze evaluatie hebben de onderzoekers geen documenten in het aanbestedingsdossier aangetroffen. Uit het dossier blijkt bovendien niet dat het aanvullende informatieverzoek rondom de prijsstelling met een leidinggevende is besproken. Wel blijkt uit het dossier dat over dit extra verzoek met de externe adviseur is overlegd. Hieruit blijkt de intentie de procedure te willen bewaken. De bewaking is voldoende geweest.

6.4 Huishoudelijke verzorging (Wmo)

Vanwege de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) heeft de gemeente Wijchen onder meer de huishoudelijke verzorging aanbesteed door middel van een Europese aanbesteding. De gemeente werkte hiervoor samen met acht andere gemeenten in de regio en heeft de samenwerking vastgelegd in een overeenkomst.⁹ Reden voor de samenwerking was dat de gemeente Nijmegen

⁹ De gemeenten Nijmegen, Beuningen, Druten, Groesbeek, Heumen, Millingen aan de Rijn, Ubbergen en Maas en Waal.

beschikt over inkoopexpertise en dat er eerdere, goede ervaringen waren met aanbesteden in regioverband.

Voor de aanbesteding is een regionale werkgroep Huishoudelijke Verzorging (HV) in het leven geroepen. In deze werkgroep was Wijchen vertegenwoordigd door de ambtelijke trekker van de gemeentelijke werkgroep HV. Deze werkgroep maakte deel uit van de projectgroep Wmo van de gemeente Wijchen.

In regioverband is een bestek opgesteld dat is verdeeld in meerdere percelen, waarbij ieder perceel correspondeert met een gemeente. Voor het bestek is gebruik gemaakt van het Modelbestek Europese aanbesteding inzake huishoudelijke verzorging van VNG en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS.)

De inhoud van het bestek is in verregaande mate afgestemd met de gemeenten. Ook zijn voor de gehele regio eenheidsprijzen afgesproken.¹⁰ Na openbaarmaking van het bestek zijn er verschillende nota's van inlichtingen verschenen en is er een pre-bidbijeenkomst gehouden voor de offrerende partijen.¹¹ Tijdens deze bijeenkomst werden geïnteresseerde partijen geïnformeerd over het verloop van de procedure. Inhoudelijke vragen over de aan te besteden werkzaamheden konden de partijen schriftelijk stellen en werden beantwoord in een nota van inlichtingen. Van de 16 uitgebrachte offertes hadden er 12 betrekking op het perceel Wijchen. Al deze offertes heeft het inkoopbureau van de gemeente getoetst aan de selectiecriteria.

Hoewel er nauw is samengewerkt, heeft de gemeente Wijchen zelfstandig kunnen opereren. Zo heeft zij in de eerste ronde zelf de offertes beoordeeld die op haar perceel waren uitgebracht. Later heeft de regionale werkgroep de verschillende toegekende scores aan aanbidders met elkaar bekeken. De definitieve beoordeling van de verschillende offertes is uiteindelijk op basis van consensus tot stand gekomen.

Op 19 december 2006 bericht de burgemeester het college per brief dat de opdracht wordt gegund aan de Stichting Icare, Stichting Vérian en Stichting GGZ. Deze gunning is voorlopig, aangezien afgewezen partijen beroep kunnen aantekenen tegen het besluit, hetgeen ook is gebeurd. Het beroep wordt afgewezen en op 7 maart 2007 worden de definitieve gunningsbrieven aan de drie partijen verzonden.

6.4.a. Rechtmatigheid

Drempelbedragen

¹⁰ Dit houdt in dat voor een onderdeel uit het bestek in iedere gemeente dezelfde prijs wordt gehanteerd.

¹¹ In de nota van inlichtingen staan de antwoorden op vragen van aanbidders die een offerte willen uitbrengen.

De geraamde kosten voor de opdracht, een dienst, waren voor het perceel Wijchen € 6.141.028,- De opdracht is Europees aanbesteed. De grens voor Europese aanbestedingen voor diensten ligt bij € 211.000,- Gezien de kostenraming is de gekozen aanbestedingsvorm rechtmatig geweest.

Selectie- en gunningscriteria

Voor het bestek en de daarin opgenomen selectie- en gunningscriteria is gebruik gemaakt van het Modelbestek Europese aanbesteding inzake huishoudelijke verzorging van VNG en het Ministerie van VWS. Het bestek en de daarin opgenomen selectie- en gunningscriteria is opgesteld overeenkomstig het Modelbestek Europese aanbesteding inzake huishoudelijke verzorging. Er mag daarom van worden uitgegaan dat de gehanteerde selectie- en gunningscriteria rechtmatig zijn geweest.

6.4.b. Doelmatigheid

Borging

De gemeentelijke werkgroep HV bestond uit verschillende ambtenaren die waren aangezocht door de trekker van de werkgroep. De trekker van de werkgroep had ook zitting in de regionale werkgroep HV. In het dossier zijn echter geen documenten aangetroffen waaruit blijkt dat er sprake was van een taakverdeling dan wel functiescheidingen tussen de werkgroepleden. De borging van het aanbestedingstraject is niet schriftelijk vastgelegd. Er kan daarom geen oordeel worden uitgesproken over de borging.

Bewaking

Een evaluatie van de aanbestedingsprocedure heeft nog niet plaatsgevonden, maar zal op een later moment nog wel worden uitgevoerd in regionaal verband. Er zijn geen afwijkingen geweest van de interne regels. De bewaking lijkt voldoende. Er zal een evaluatie plaatsvinden

6.5 Groenvoorziening

Tussen 2004 en 2007 is er een overeenkomst van kracht tussen de gemeente Wijchen en werkvoorzieningschap Breed waarin is vastgelegd dat Breed het onderhoud en groenwerkzaamheden verricht in Wijchen-Noord.

Voornaamste reden van gunning aan Breed is dat Breed uitvoerder is van de Wet sociale werkvoorziening. Breed is een gemeenschappelijke regeling waaraan de gemeente Wijchen deelneemt. Daarnaast is de relatie tussen Breed en Wijchen-Noord een historische. Werknemers van Breed zijn daarom bekend met de wijk. Bovendien is het groenonderhoud in de wijk toegesneden op de werkzaamheden van werknemers van Breed. Dit uit zich erin dat het groenonderhoud veel handwerk vergt. Het kan zonder grote machines uitgevoerd worden. In de andere wijken is dit anders. De groenwerkzaamheden in andere Wijchense wijken wordt dan ook verzorgd door particuliere aanbieders.

Voor 2007 wordt het totale groenbeheer opnieuw aanbesteed. Uitgangspunt van het nieuwe bestek (het zogenaamde beeldbestek) wordt nu de beeldkwaliteit van het groen en niet meer het functioneel beheer. Ten aanzien van het groenbeheer treedt een verschuiving op van input- naar outputsturing. Voor dit onderzoek is belangrijker dat in de tussentijd (in 2005) het aanbestedingsbeleid is vernieuwd. Omdat het college van burgemeester en wethouders opnieuw het voornemen heeft om het groenbeheer in Wijchen-Noord onderhands aan Breed te gunnen, wordt bij de inkoopadviseur, maar ook extern, advies ingewonnen. Op basis van de mogelijkheden die artikel 17 BAO biedt, wordt vervolgens direct met Breed onderhandeld. Inzet van de onderhandelingen zijn eenheidsprijzen, zo veel mogelijk conform de prijzen van het (openbaar) aanbestede groenbeheer in de andere wijken in Wijchen.

Op basis van de tot stand gekomen prijzen in de andere Wijchense wijken komt de gemeente op 5 december 2006 tot een aantal posten in het nieuwe bestek voor Wijchen-Noord met een totale geraamde waarde van de opdracht circa € 900.000,-. Breed komt op basis van een eigen berekening op het bedrag van € 1.112.000,-. Wanneer het ambtelijk niet lukt om het verschil te overbruggen, zoekt de verantwoordelijk portefeuillehouder contact met Breed en doet een laatste bod. Breed accepteert dit bod (€ 1.011.000,-). Op 27 december 2006 verstuurt de gemeente een brief aan Breed waarin de opdracht verleend wordt tot het uitvoeren van werkzaamheden zoals beschreven in het bestek *Groenonderhoud Wijchen Noord 2007-2009*.

Op 27 september 2007 krijgt de gemeenteraad van Wijchen een *Verordening alleenrecht Breed* ter vaststelling voorgelegd. Met deze verordening wordt met terugwerkende kracht mogelijk gemaakt dat het groenonderhoud in Wijchen-Noord (per 1 januari 2007) onderhands aan Breed wordt gegund conform artikel 17 BAO.

6.5.a. Rechtmatigheid

Drempelbedragen

Uit eerdere ervaring en op basis van de aanbesteding van het groenonderhoud in de andere Wijchense wijken komt de ambtelijke dienst tot een raming van circa € 900.000,-. Op grond van deze raming mag niet zonder meer onderhands aanbesteed worden. De gemeente beoogt gebruik te maken van de mogelijkheid die artikel 17 BAO biedt. Op grond van een toegekend uitsluitend recht is een onderhandse aanbesteding wél mogelijk. Hiertoe dient dit uitsluitend recht bij verordening toegekend te worden aan Breed. Ten tijde van de opdrachtverlening aan Breed in december 2006 geniet Breed dit recht nog niet. Op 27 september 2007 heeft de raad de Verordening alleenrecht Breed aangenomen. Hiermee krijgt Breed het recht met terugwerkende kracht (per 1 januari 2007) toegekend.

Daarmee is onderhandse gunning aan Breed met terugwerkende kracht rechtmatig gemaakt.¹²

Selectie- en gunningcriteria

Aangezien het hier een onderhandse gunning betreft, zijn selectie- en gunningcriteria hier slechts impliciet van toepassing. Blijkens de toelichting bij het raadsbesluit van 27 september honoreert het college en de raad de bijzondere positie van Breed. Gesteld wordt:

“Voor sociale werkplaatsen zoals Breed is het meedingen als concurrent naar een opdracht in een vrije markt vrijwel onmogelijk. Immers, de prijs in hun offerte zal doorgaans hoger uitvallen dan bij de reguliere partijen. Dit is een van de redenen dat gemeenten opdrachten graag willen gunnen aan sociale werkplaatsen zonder aanbesteding volgens de regels van de Europese en/of openbare aanbesteding.”

6.5.b. Doelmatigheid

Borging

De beheerder Openbare ruimte was belast met de aanbesteding van het groenbeheer in Wijchen-Noord. Vanwege de vernieuwing van het aanbestedingsbeleid in 2005 heeft hij advies gevraagd aan de inkoopadviseur. In het dossier is niet opgenomen of er een verdere verdeling van taken of functiescheiding was. Daarmee is er dus onvoldoende borging geweest.

Bewaking

Het aanbestedingstraject is nog niet geëvalueerd. Besloten is dat de nieuwe aanpak met beeldbestekken een jaar na invoering geëvalueerd zal worden. In deze evaluatie zal ook de wijze van aanbesteden worden meegenomen. Daarmee lijkt de bewaking voldoende. Er zal een evaluatie plaatsvinden.

6.6 Zwem- en gymvervoer

De gemeente besteedt jaarlijks het vervoer van leerlingen van Wijchense scholen van en naar zwembaden en gymzalen aan. De opdracht is onderhands aanbesteed. Hierbij zijn het bestek en de aanbestedingsprocedure van de voorgaande jaren als uitgangspunt genomen. De gemeente heeft vijf willekeurige bedrijven benaderd om een offerte uit te brengen. Bedrijven die in het verleden al eens zijn benaderd en die indertijd geen offerte hebben uitgebracht, zijn deze keer niet benaderd.

Bij brief van 1 augustus 2006 zijn de bedrijven geïnformeerd dat de opdracht is gegund aan Munckhof Reizen Nijmegen.

6.6.a. Rechtmatigheid

Drempelbedragen

¹² We hebben hierbij gebruik gemaakt van concept raadsnotulen d.d. 18 oktober 2007.

De hoogte van het aan te besteden bedrag is vastgesteld door het bedrag van het voorgaande jaar te indexeren en uiteindelijk vastgesteld in overleg met de afdeling Financiën. Dit bedrag is niet opgenomen in het aanbestedingsdossier, zodat op grond daarvan niet is vast te stellen of voor de juiste aanbestedingsvorm is gekozen.

Toch kan wel een uitspraak worden gedaan over de rechtmatigheid van de aanbesteding. Zwem- en gymvervoer wordt beschouwd als een dienst. Uit de tabel met grensbedragen blijkt dat diensten met een geschatte waarde van tussen de € 75.000,- en € 211.000,- openbaar moeten worden aanbesteed. Gezien de prijzen van de vijf offertes die varieerden van € 82.810,- tot € 157.880,- en het feit dat er in de adviesnota aan het college niet wordt aangegeven dat de aanbesteding aanzienlijk duurder is uitgevallen dan geraamd, had de gemeente Wijchen er naar alle waarschijnlijkheid niet vanuit mogen gaan dat de opdracht voor een bedrag van € 75.000,- of minder had kunnen worden uitgevoerd. De onderzoekers concluderen daarmee dat de gekozen aanbestedingsvorm onrechtmatig was. Gezien de hoogte van het aanbestede bedrag had het project openbaar aanbesteed moeten worden.

Deze onrechtmatigheid is de aanbestedende afdeling echter niet volledig aan te rekenen. Op pagina 14 van de Nota aanbestedingsbeleid staat dat diensten tussen de € 10.000,- en € 236.945,- zowel onderhands als openbaar kunnen worden aanbesteed, al naar gelang de situatie die zich voordoet. De afdeling is bij de beslissing om onderhands aan te besteden uitgegaan van deze incorrecte informatie.

Selectie- en gunningscriteria

Er is geen zelfstandig bestek opgesteld. De gemeente heeft vijf brieven verzonden met daarin een offerteaanvraag. In deze offerteaanvragen zijn veertien aanbestedingscriteria opgenomen. Van de veertien aanbestedingscriteria zijn vijf criteria aan te merken als daadwerkelijke selectiecriteria. De overige criteria zijn informatief van aard of betreffen werkafspraken. De selectiecriteria zijn:

1. het vervoer dient op adequate wijze uitgevoerd te worden;
2. de touringcars voldoen aan de wettelijke eisen. Dit betekent dat het materieel altijd is voorzien van een geldig APK-keuringsdocument. Deze touringcars dienen daarnaast niet ouder dan twaalf jaar oud te zijn;
3. het vervoersbedrijf heeft de beschikking over een Aansprakelijkheidsverzekering voor Motorrijtuigen welke ten minste voldoen aan de door of op grond van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen gestelde eisen;
4. bij de prijsopgave geeft het vervoersbedrijf een vervoersprijs per dag aan;
5. vervoersprijs is exclusief 6% BTW.

In de gunningbrief aan Munckhof Reizen en de afwijzingsbrieven aan de overige vier bedrijven wordt vermeld dat het gunningscriterium de laagste prijs was. Dit was echter niet opgenomen in de brieven waarin de offertes werden aangevraagd.

De selectie- en gunningscriteria zijn in overeenstemming met de Nota aanbestedingsbeleid. Op grond van het BAO had het gunningscriterium echter al bij de offerteaanvraag aan de deelnemende bedrijven moeten zijn gemeld.

6.6.b. Doelmatigheid

Borging

Bij de aanbesteding van het zwem- en gymvervoer was een beleidsmedewerker betrokken die de selectie en gunning zelfstandig heeft afgehandeld. Alleen voor de hoogte van het aan te besteden bedrag is advies gevraagd aan de afdeling Financiën. Het aanbestedingstraject is door één beleidsmedewerker afgehandeld en niet geëvalueerd. Daarmee is de borging onvoldoende geweest.

Bewaking

Het aanbestedingstraject is achteraf niet geëvalueerd. Er zijn geen afwijkingen geweest van de interne regels. De doelmatigheid is onvoldoende bewaakt.

6.7 De volledigheid van de dossiers

Om te kunnen beoordelen of aanbestedingen rechtmatig en doelmatig zijn gebeurd, is het van groot belang dat de aanbestedingsdossiers compleet zijn. De In bijlage III van de Nota aanbestedingbeleid is daarom een lijst opgenomen met documenten die in een aanbestedingsdossier moeten zijn opgenomen. Deze bijlage is ook opgenomen als bijlage 2 van dit rapport. Wij zullen de volledigheid van de dossiers op de belangrijkste punten uit deze lijst toetsen. De resultaten zijn hieronder opgenomen in tabel 13.

Tabel 13 Volledigheid dossiers

Onderdelen dossier	Campus Oosterweg	Catering	Groenvoorziening	Wmo	Zwem- en gymvervoer
	aanwezig	aanwezig	aanwezig	aanwezig	aanwezig
1. Algemene administratieve gegevens	<i>Neen</i>	<i>Deels</i>	<i>Neen</i>	<i>Neen</i>	<i>Neen</i>
2. Behoeftestelling uitbesteding	<i>Neen</i>	<i>Ja</i>	<i>Neen</i>	<i>Neen</i>	<i>Neen</i>
3. Bedrijfseconomische kostenraming	<i>Ja</i>	<i>Neen</i>	<i>Ja</i>	<i>Neen</i>	<i>Neen</i>
4. Proceduregegevens	<i>Neen</i>	<i>Ja</i>	<i>Neen / nvt</i>	<i>Neen</i>	<i>Neen</i>
5. Aanbestedingsbescheiden					
- programma van eisen	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>	<i>Neen</i>
- reglement van aanbesteding	<i>Neen</i>	<i>Ja</i>	<i>Neen</i>	<i>Ja</i>	<i>Neen</i>
- gunning- en selectiecriteria	<i>Deels, gunningscriterium</i>	<i>Ja</i>	<i>Neen</i>	<i>Ja</i>	<i>Deels, selectiecriteria</i>
- uitslag selectie	<i>Neen</i>	<i>Ja</i>	<i>Neen / nvt</i>	<i>Neen</i>	<i>Ja</i>
- ontvangen inschrijvingen/offertes	<i>Ja</i>	<i>Neen</i>	<i>Neen / nvt</i>	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>
- nota van inlichtingen	<i>Ja</i>	<i>Neen / nvt</i>	<i>Neen / nvt</i>	<i>Ja</i>	<i>Neen</i>
- uitslag gunning	<i>Neen</i>	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>
- aankondiging gunning	<i>Neen</i>	<i>Neen</i>	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>	<i>Neen</i>
6. Opdrachtverstrekking	<i>Ja</i>	<i>Deels</i>	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>

7. Vertrouwelijke gegevens	Neen	Deels (geen offertes)	Neen	Neen	Neen
8. Evaluatieformulier	Neen	Neen	Neen	Neen	Neen

Op basis van ons onderzoek concluderen we dat de volledigheid van de dossiers sterk te wensen overlaat. Essentiële onderdelen als waarom is gekozen voor uitbesteding (behoeftestelling) ontbreken in vier van de vijf onderzochte cases. Ook zaken als de door te lopen procedure of het reglement van aanbesteding is in een meerderheid van de onderzochte cases niet in het dossier aangetroffen. Ook is geen enkele keer een evaluatieformulier aangetroffen in de onderzochte dossiers.

6.8 Tussenconclusies

Twee aanbestedingen zijn niet rechtmatig geweest: zwem- en gymvervoer en groenvoorziening Breed. De gemeente heeft laatstgenoemde aanbesteding wel met een verordening op 27 september met terugwerkende kracht rechtmatig gemaakt. Daarnaast blijkt bij de selectie- en gunningscriteria regelmatig dat de offerrerende partijen niet of niet volledig op de hoogte waren van de criteria. Bij de aanbesteding van de huishoudelijke verzorging in het kader van Wmo was dit wél zorgvuldig gebeurd. Als laatste blijkt dat bij de realisatie van de campus Oosterweg onrechtmatig gehandeld bij de selectie- en gunningscriteria.

Borging en bewaking van een doelmatige uitvoering kan ook beter. Uit de cases blijkt dat in de dossiers geen documenten zijn aangetroffen waaruit blijkt dat er sprake was van een heldere taakverdeling of functiescheidingen. Daarnaast geven geen van de dossiers een evaluatie weer. Daaruit moeten we ook concluderen dat de dossiers, gebaseerd op de eisen die de gemeente zelf stelt in haar Nota aanbestedingsbeleid, niet compleet en volledig zijn.

7 INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD

In dit hoofdstuk krijgt u een antwoord op de vijfde deelvraag van het onderzoek, die handelt over de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad over de uitvoering van het aanbestedingsbeleid. Hieruit blijkt dat de raad niet periodiek op de hoogte wordt gesteld van het aantal en de omvang van de aanbestedingen.

7.1 Toetsing kwaliteit informatievoorziening

De raad stelt de kaders voor het aanbestedingsbeleid. Voor de gemeente Wijchen zijn deze kaders vastgesteld in de Nota aanbestedingsbeleid Wijchen. De uitvoering van dit beleid is een taak voor het college. Wil de raad zijn kaders goed kunnen stellen en waar nodig kunnen bijsturen, dan is de raad afhankelijk van kwalitatief hoogwaardige informatie die tijdig wordt aangeboden. In de vastgestelde Nota aanbestedingsbeleid van januari 2005 ontbreken voorschriften voor een periodieke informatievoorziening over rechtmatigheid en doelmatigheid van aanbestedingen naar de raad.

Om de kwaliteit van de informatievoorziening over aanbestedingen te beoordelen, hanteren we voor dit onderzoek de volgende normen:

1. het college informeert de raad periodiek over de omvang en de algemene doelmatigheid en rechtmatigheid van de aanbestedingen in de gemeente Wijchen;
2. het college informeert de raad over aanbestedingen die niet conform het beleidskader lopen;
3. de door de raad gevraagde informatie is tijdig, toegankelijk en toegesneden op de vraag.

Uit het onderzoek blijkt het volgende:

Ad. 1 Periodieke informatievoorziening

De gemeente Wijchen beschikt niet over een algemene, periodieke rapportage waarmee de raad over de omvang, rechtmatigheid en doelmatigheid van de aanbestedingen wordt geïnformeerd. Dit is het college volgens de Nota aanbestedingsbeleid ook niet verplicht. Aanbestedingen worden in de ambtelijke organisatie niet centraal geregistreerd. Evenmin worden aanbestedingstrajecten structureel geëvalueerd. Resultaten van dergelijke evaluaties kunnen dus ook niet worden teruggekoppeld aan de raad. Zie ook figuur 1 "Het aanbestedingsbeleid in beeld".¹³

De informatievoorziening over aanbestedingstrajecten aan de raad gebeurt wel incidenteel. Van de in het vorige hoofdstuk getoetste dossiers is de raad alleen

¹³ Zie hoofdstuk 1.

geïnformeerd over de aanbestedingstrajecten WMO en Catering. Inzake het aanbestedingstraject van de WMO heeft het college op drie momenten een brief verzonden aan de raad: bij de aankondiging van de aanbesteding, bij de voorlopige gunning en ten aanzien van het kort geding dat door twee bezwaarmakende partijen is gevoerd. Bovendien heeft de wethouder in de betreffende raadscommissie mededelingen gedaan over de aanbesteding. Voor wat betreft de aanbesteding van de catering, is de aanbesteding gemeld aan de raad en als hamerstuk op de agenda geplaatst.

Ad 2. Afwijkingen in procedure aan raad gemeld

Het is ons niet gebleken dat de raad wordt geïnformeerd als aanbestedingen niet conform het beleidskader lopen. Van de onderzochte cases waren er bij de cases groenvoorziening Breed en zwem- en gymvervoer sprake van afwijkingen van het beleid. In geval van groenvoorziening Breed moet deze afwijking bekend zijn geweest, omdat deze afwijking op een later moment door middel van een verordening werd gerepareerd. Voor het zwem- en gymvervoer kan ervan worden uitgegaan dat niet bekend was dat door deze vorm van aanbesteding van het beleid werd afgeweken. Betrokkenen borduurden voort op eerdere aanbestedingen. In beide gevallen zijn de afwijkingen niet gemeld aan de raad.

Ad. 3. Vragen van de raad zijn adequaat beantwoord

Het is de onderzoekers niet gebleken dat de raad vragen heeft gesteld over het aanbestedingsbeleid in het algemeen en de geselecteerde aanbestedingen in het bijzonder.

7.2 Tussenconclusies

Uit ons onderzoek blijkt dat de raad niet periodiek geïnformeerd wordt over de omvang van de aanbestedingen en in hoeverre deze doelmatig en rechtmatigheid zijn aanbesteed. Afwijkingen in de procedure worden niet gemeld.

De raad is echter ook niet actief in de controle op het aanbestedingsbeleid dan wel afzonderlijke aanbestedingsprojecten.

8 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk worden de conclusies getrokken en worden aanbevelingen gegeven. Met de conclusies wordt antwoord gegeven op de centrale vraag. De aanbevelingen zijn gericht aan de raad van Wijchen, waarbij steeds is aangegeven op welke actor (raad, college of ambtelijke organisatie) de aanbeveling betrekking heeft.

De Rekenkamercommissie Wijchen heeft dit onderzoek uitgevoerd om drie redenen:

- in de vastgestelde Nota aanbestedingsbeleid van januari 2005 ontbreken voorschriften voor een periodieke informatievoorziening over rechtmatigheid en doelmatigheid van aanbestedingen naar de raad;
- de raad geen inzicht heeft in de rechtmatigheid en doelmatigheid van het gemeentelijke aanbestedingsbeleid;
- de raad vraagtekens heeft geplaatst bij de doelmatigheid van de aanbesteding van enkele grote projecten.

8.1 Conclusies

Centrale boodschap: Wil de gemeente Wijchen het grotendeels adequate aanbestedingsbeleid ook goed gebruiken dan is het van groot belang dat het college en de ambtelijke organisatie de eigen regels uit de Nota aanbestedingsbeleid na gaat leven. Doen wat je afsprekt dus! Daarnaast zou aan het beleid waarborgen moeten worden toegevoegd die de raad periodiek informeert over de stand van zaken. Omdat dit nu niet het geval is, en de raad zelf ook geen actieve rol hierin heeft gespeeld, bestaat er een risico dat de raad de laatste actor is die op de hoogte wordt gesteld van misstanden. De (bij)sturende rol van de raad is hierbij dan niet aan de orde.

Deze centrale boodschap is verder uitgewerkt in zes deelconclusies:

1. De omvang en samenstelling van aanbestedingen is de rekenkamercommissie niet bekend geworden na dit onderzoek. Hieruit concluderen we dat de gemeente Wijchen geen up-to-date overzicht paraat heeft en, ondanks herhaalde verzoeken, niet in staat is dit snel te maken op basis van de beschikbare informatie.
2. De kwaliteit van het beleidskader is in grote lijnen op orde. Er zijn enkele punten die verbetering behoeven, bijvoorbeeld de relatief eenvoudige aanpassing om verouderde aanbestedingsreglementen niet langer van toepassing te verklaren en uiteraard de waarborg om de raad periodiek op de hoogte te stellen van de omvang en de doelmatig- en rechtmatigheid van de aanbestede trajecten.
3. De implementatie van de regels in de dagelijkse ambtelijke praktijk is op onderdelen niet op orde. Met name de bewaking van de uitgangspunten in

de gemeentelijke organisatie en de doelmatige inzet van gemeentelijke capaciteit en middelen zijn onvoldoende. Als belangrijkste voorbeeld noemen we hier de functie van inkoopcoördinator die als cruciale rol beschreven staat in de Nota maar ruim anderhalf jaar vacant is in Wijchen.

4. De aanbestedingen worden op twee uitzonderingen na rechtmatig aanbesteed. Een onrechtmatige handeling is echter in de loop van de uitvoering van dit onderzoek met terugwerkende kracht hersteld. Dit verdient geen schoonheidsprijs.
5. De doelmatigheid laat te wensen over en dossiers zijn niet volledig. Daarmee voldoet de praktijk niet alleen niet aan de normen van de rekenkamercommissie, maar ook niet aan de eisen die de gemeente Wijchen zichzelf heeft gesteld in de Nota aanbestedingsbeleid.
6. De raad wordt nauwelijks geïnformeerd en in ieder geval niet periodiek. Dit is het college ook niet verplicht volgens de Nota aanbestedingsbeleid. De raad is zelf ook niet actief betrokken bij de controle op het aanbestedingsbeleid in zijn geheel en aanbestedingstrajecten in het bijzonder.

8.2 Aanbevelingen

1. Geef het college opdracht om in een tijdsbestek van twee maanden na bespreking van dit rapport in de raad een up-to-date en compleet overzicht te geven van de aanbestedingstrajecten van 2006 en 2007.
2. Maak afspraken met het college over de wijze waarop in het vervolg de raad periodiek wordt geïnformeerd over de omvang en samenstelling van de aanbestedingstrajecten. Leg dit vast in de Nota aanbestedingsbeleid (of via een addendum).
3. Geef het college de opdracht het beleidskader aan te passen op de vigerende aanbestedingsreglementen en zorg ervoor dat dit in de toekomst ook zo spoedig mogelijk gebeurt. Concreet op dit moment: verklaar de ARW 2005 van toepassing in de Nota aanbestedingsbeleid.
4. Voer in de raad een discussie over de doelen zoals verwoord in de Nota aanbestedingsbeleid. Indien doelmatigheid even belangrijk, zo niet belangrijker, gevonden wordt als rechtmatigheid: het college aanspreken op de vastgestelde doelen en het college verplichten werk te maken van een doelmatige aanpak bij aanbestedingstrajecten.
5. Laat de ambtelijke organisatie het aanbestedingsdossier uniformeren. Zorg dat, waar mogelijk, formulieren worden ontwikkeld voor de gegevens die volgens bijlage III bij de Nota aanbestedingsbeleid in het dossier zouden moeten zitten.
6. Laat de ambtelijke organisatie binnen drie maanden na de bespreking van dit rapport een inkoopcoördinator hebben aangesteld (na een werving & selectie-procedure).

8.3 Tot slot

Bij de uitvoering van het onderzoek hebben de onderzoekers namens de Rekenkamercommissie een beroep gedaan op de medewerking van de ambtelijke organisatie. Dit in de vorm van gesprekken en het aandragen van dossiers en overzichten. Wij danken alle ambtenaren voor hun bereidheid en openhartigheid in de gesprekken. Helaas heeft de Rekenkamercommissie moeten constateren dat de dossiers rondom aanbestedingsbeleid in de gemeente Wijchen niet volledig zijn. Dit heeft ertoe geleid dat de onderzoekers hun bevindingen hebben moeten baseren op een beperkter onderzoeksdossier dan vooraf gewenst. Hierdoor hebben wij de doelstelling van dit onderzoek niet helemaal waar kunnen maken.

De titel verwijst naar de Nota aanbestedingsbeleid: daarin staan afspraken vastgelegd, maar in de praktijk worden die niet volledig nageleefd. Het niet naleven, werkt door in ieder afzonderlijk traject van aanbesteding. Bij de verantwoording van de keuze voor een marktpartij en waarom de andere offertes zijn afgewezen, bij het vooraf helder maken van selectiecriteria (zodat niet achteraf pas duidelijk wordt waarop werd geselecteerd), bij het goed op orde houden van dossiers. Allemaal voorbeelden van afspraken die de gemeente Wijchen zelf heeft vastgelegd in de 'nieuwe' Nota aanbestedingsbeleid. Doen wat je afspreekt.

BIJLAGE 1 BESTUURLIJKE REACTIE



GEMEENTE WIJCHEN

centrum in tweestromenland

Gemeentekantoor
Correspondentie-adres
Postbus 9000
6600 HA Wijchen
Kasteellaan 22-24

Telefoon: 024-649 21 11
Telefax: 024-649 22 08
Bankrelatie: 15.86.01.629

Aan de Rekenkamercommissie

Gelieve bij beantwoording
datum en kenmerk van
deze brief aan te halen.

Wijchen : 28 november 2007 07/ 15009
Betreft : Onderzoek aanbestedingsbeleid Wijchen
Informatie : Ton van Hout, telefoon (024) 649 2275
Bijlagen : -
Verzonden : 29 NOV. 2007

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

In deze notitie wordt ingegaan op de conceptrapportage betreffende het onderzoek naar het aanbestedingsbeleid van de gemeente Wijchen, uitgevoerd door het externe bureau Jacques Necker.

Achtereenvolgens zal in eerste instantie een algemene reactie worden weergegeven, waarna op onderdelen meer specifiek ingegaan wordt op deelaspecten.

Algemeen

Wij zijn blij met de keuze van onze aanbestedingspraktijk als thema voor een onderzoek door uw rekenkamer. Er gaat bij de aanbestedingen veel geld om, wij denken dat wij dit vak behoorlijk onder de knie hebben en misschien is het dan juist goed om hier een onafhankelijk oordeel over te krijgen.

Het rapport dat u ons heeft voorgelegd hebben wij dan ook met veel interesse gelezen. Het is een toegankelijk en prettig gedocumenteerd rapport geworden, met goede aanbevelingen. Aanbevelingen die wij eigenlijk allemaal en van harte onderschrijven.

Wij willen u daarnaast ter inkleuring van uw rapport graag deelgenoot maken van enkele dilemma's waar wij mee te maken hebben. Wij hebben een aanbestedingsbeleid ontwikkeld en in uw rapport gaat u daar uitgebreid op in. Het is goed dat we beleid hebben ontwikkeld, dat biedt houvast en geeft ook precies de kaders aan waarbinnen wij willen dat onze medewerkers opereren. De regels zijn ervoor om bijvoorbeeld duidelijkheid te geven, doelmatig te kunnen werken, rechtmatig aan te besteden en om objectiviteit te bevorderen en integriteit te waarborgen. Tegelijk merken wij in de praktijk dat niet alles in regels en richtlijnen is te vatten en dat we bij strikte toepassing van de regels dingen moeten doen die haaks lijken te staan op wat we denken dat de beste oplossing is. U herkent dat vast wel. Wij willen net als u graag dat wij Wijchense ondernemingen een streepje voor geven. Dat is vaak moeilijk. Wij willen ook ondernemers waarmee we eerder goede ervaringen hebben opgedaan en die bijvoorbeeld weinig toezicht van onze kant nodig hebben een streepje voor geven. Natuurlijk altijd met oog voor al te innige contacten, scherp zijn op de prijsstelling en al dat

soort dingen meer. Bij de lezing van de aanbevelingen hebben we steeds willen kijken hoe hebben we dat vastgelegd en hoe werkt het in de praktijk en is die praktijk nu dichterbij de regel te brengen of moeten we de regel dichterbij de praktijk brengen.

Inkoop en aanbesteden is in veel overheidsorganisaties de laatste jaren een belangrijk aandachtspunt. De regelgeving (Europees en nationaal), de grondbeginselen vanuit het EG-verdrag, zaken als integriteit, rechtmatigheid en doelmatigheid, al deze aspecten hebben een grote impact op het inkopen en het aanbesteden. In dit rijtje zouden we ook de Bouwenquête willen toevoegen als een gebeurtenis die het aanbestedingsbeleid fors op de kaart heeft gezet.

Wij hebben in 2004 ons aanbestedingsbeleid geactualiseerd. In januari 2005 is dit vastgesteld. In dit aanbestedingsbeleid worden op hoofdlijnen de diverse hoofd- en deelaspecten vormgegeven. Het aanbestedingsbeleid is in een kader geplaatst, waar we stapsgewijs naartoe werken. We moeten wel stapsgewijs werken, een aanbestedingsbeleid kan gewoon niet van vandaag op morgen worden gerealiseerd en dus kent het traject enkele ontwikkelingsfasen. Een aantal aspecten zullen hier nader worden uitgewerkt.

Aanbestedingsbeleid

Ons aanbestedingsbeleid is totstandgekomen in een periode dat de Europese regelgeving, weliswaar al gold in alle EU-landen maar dat het nog niet in Nederlandse wetgeving was geïmplementeerd. Dat is geschied op 16 juli 2005 toen het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten in werking trad. Sindsdien hebben wij enkele malen ons aanbestedingsbeleid willen actualiseren aan nieuwere ontwikkelingen, zoals een al eerder aangekondigde, maar nog niet vastgestelde Aanbestedingswet. Wij hebben gewacht op dit soort ontwikkelingen met het formeel aanpassen van ons beleid. In de praktijk wordt uiteraard wel gewerkt conform de actuele regelgeving.

Inkoopfunctionaris

Zoals de Rekenkamercommissie terecht constateert, is de invulling van de inkoopfunctie binnen de organisatie belangrijk.

Het aanbestedingsbeleid is vastgesteld in een periode waarin de gemeente Wijchen niet beschikte over een dergelijke invulling. Per 1 september 2005 was een inkoopadviseur aangesteld op parttimebasis. Deze functionaris had een eigen bedrijf naast zijn parttime baan bij onze gemeente en toen dat heel goed ging lopen heeft hij de gemeente al weer verlaten per 1 juli 2006. Hierdoor kwam de ontwikkeling van een meer professionele organisatie van de inkoopfunctie helaas al snel weer tot stilstand.

Terecht wordt in de rapportage opgemerkt dat de vacature van deze functie reeds lang open staat. U moet van ons aannemen dat wij sindsdien allerlei mogelijkheden hebben gebruikt om tot een snelle invulling te komen, helaas steeds zonder resultaat.

Administratief proces

Het inkoop- en aanbestedingsproces kent soms een korte soms een zeer lange doorlooptijd. Hoe dan ook, gedurende dit proces zal aandacht besteed moeten worden aan de totale administratieve procesgang. Dit houdt in dat alle fases goed uitgevoerd en geadmistreerd en gearchiveerd moeten worden. Voor wat betreft dit aspect is er een rol weggelegd voor de inkoopadviseur die de procesgang bewaakt en derhalve ook een bijdrage kan leveren aan de opbouw van het aanbestedingsdossier. Zo'n inkoopadviseur moet er dan wel zijn.

Deze kan naast dit aanbestedingsdossier ook invulling geven aan het opstellen van aanbestedingsoverzichten, zodat periodiek een overzicht van de aanbestedingstrajecten opgesteld kan worden. Deze functie hebben wij per 1 november pas weer kunnen invullen.

Betrokkenheid van de gemeenteraad

In het aanbestedingsbeleid is, zoals ook in de rapportage wordt bevestigd, geen passage opgenomen over de informatie aan de gemeenteraad inzake het aanbestedingsbeleid en de aanbestedingen. Hierbij is uitgangspunt geweest dat voor de uitvoering van het aanbestedingsbeleid het college verantwoordelijk is. In de nota is achteraf gezien onvoldoende rekening gehouden met het feit dat de gemeenteraad informatie dient te krijgen om de doelmatigheid en rechtmatigheid te kunnen toetsen. Aan de hand van uw rapport zijn wij zelf ook tot de conclusie gekomen dat wij niet beschikken over de structuur in het overzicht in de doelmatigheid en rechtmatigheid op inkoop en aanbestedingsgebied zoals de rekenkamer beoogt. Wij zullen hier meer systeem in gaan aanbrengen.

Wij hebben achteraf iets te gemakkelijk de conclusie getrokken dat de diverse accountantsrapporten ons geen aanleiding geven meer control te zetten op onze aanbestedingen. Die gaan eigenlijk alleen over het rechtmatigheidsaspect. Zoals u in het rapport kunt lezen nemen wij soms ook achteraf een besluit dat tot een rechtmatigheidsoordeel leidt, zoals we hebben gedaan om het groenonderhoud in Noord aan < Breed > te kunnen gunnen.

Wat de doelmatigheid betreft hebben wij bij nadere beschouwing moeite met het operationaliseren van dit begrip naar de dagelijkse praktijk. Wanneer is iets nu doelmatig en wanneer niet? Ons worden een paar keer per jaar voorstellen voorgelegd om af te wijken van de aanbestedingsrichtlijnen. Als er bijvoorbeeld maar één of twee bedrijven zijn die een bepaald product leveren dan heeft het geen zin om er drie of vijf uit te nodigen. In andere gevallen gaat het om een vervolgoopdracht waarbij het heel onpraktisch is om deze weer bij andere bedrijven neer te leggen. Die voorstellen zijn steeds goed gemotiveerd en bijna altijd kunnen wij ons vinden in de argumentaties. Wij ervaren daarbij dat over het geheel genomen professioneel wordt aanbesteed, met kennis van de markt en de voorwaarden. Steeds staan we als college dan ook voor de afweging of we de regels moeten aanpassen aan de praktijk, of andersom, zoals in het begin ook aangegeven. Hoe het ook zij, bij al ons handelen zijn het bevorderen en handhaven van objectiviteit en integriteit leidende beginselen geweest.

Specifieke zaken

Aanbestedingsproces versus inkoopproces

In hoofdstuk 3 van de rapportage wordt op pagina 15 in de voetnoot een opmerking geplaatst over enerzijds het aanbestedingsproces en anderzijds het inkoopproces. Het is niet het belangrijkste punt, maar wij maken zelf dit onderscheid niet. Het inkoopproces kent in onze beleving een aantal te onderscheiden fases (specificeren, selecteren, contracteren, bestellen, bewaken en de nazorg). Bij het doorlopen van met name de eerste drie fases van dit inkoopproces hebben wij het over aanbesteden. Het aanbesteden is dus zoals wij ermee omgaan de uitvoering van een deel van het inkoopproces.

Bewustzijn van de interne procedures

Geconcludeerd wordt in hoofdstuk 4 dat de interne procedures vooral bekend zijn bij de afdeling Openbare Werken. Dat klopt. Dit vindt zijn oorzaak in het feit dat de afdeling Openbare Werken vanouds bekend is met aanbestedingsprocedures, waarbij in relatie tot andere afdelingen ook grote bedragen omgaan. Vóór de inwerkingtreding van het ARW 2005 zijn er diverse aanbestedingsreglementen voor Werken geweest (JAR2001, UAR1986 etc).

Voor de overige afdelingen betreffen de aanbestedingsprojecten voornamelijk Diensten en Leveringen. Hiervoor gelden conform ons aanbestedingsbeleid grensbedragen voor de wijze hoe aanbesteed moet worden, openbaar, niet- openbaar, gunning uit de hand..

Aanbestedingstraject: Catering gemeente Wijchen

In de rapportage wordt aangegeven dat er sprake is van een rechtmatig verlopen proces. Voor wat betreft de dossiervorming en functiescheiding worden opmerkingen geplaatst. Deze opmerkingen onderschrijven wij.

Reactie hoofdstuk 8: conclusies en aanbevelingen

Hierna geven wij een reactie naar aanleiding van de zes aanbevelingen

Het inkoopproces moet, zo wordt gesteld, die resultaten geven die in overstemming zijn met het beleidskader zoals verwoord in nota aanbestedingsbeleid. Uw raad controleert dit beleid op hoofdlijnen. Uw raad moet dus ook in staat zijn op hoofdlijnen een beoordeling te geven van de rechtmatigheid en de doelmatigheid.

Hierop willen wij in het komende jaar de procesgang binnen de gehele organisatie rondom het inkopen en aanbesteden gaan afstemmen.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1:

Geef het college opdracht om in een tijdsbestek van twee maanden na bespreking van dit rapport in de raad een up-to-date en compleet overzicht te geven van de aanbestedingstrajecten van 2006 en 2007.

Reactie:

Wij willen dit doen. Wij willen er wel op wijzen dat het ons, afgezien van het overzicht van de aanbestedingen van de afdeling Openbare werken, veel tijd zal vergen om vooral over 2006 dat overzicht compleet te kunnen aanleveren.

Aanbeveling 2:

Maak afspraken met het college over de wijze waarop in het vervolg de raad periodiek wordt geïnformeerd over de omvang en samenstelling van de aanbestedingstrajecten. Leg dit vast in de Nota aanbestedingsbeleid (of via een addendum).

Reactie:

Wij nemen deze aanbeveling over.

Aanbeveling 3:

Geef het college de opdracht het beleidskader aan te passen op de vigerende aanbestedingsreglementen en zorg ervoor dat dit in de toekomst ook zo spoedig mogelijk gebeurt. Concreet op dit moment: verklaar de ARW 2005 van toepassing in de Nota aanbestedingsbeleid.

Reactie:

Wij nemen deze aanbeveling over. Zoals hiervoor aangegeven gaat het om een formalisering, de ARW 2005 pasten wij in de praktijk al toe.

Aanbeveling 4:

Voer in de raad een discussie over de doelen zoals verwoord in de Nota aanbestedingsbeleid. Indien doelmatigheid even belangrijk, zo niet belangrijker, gevonden wordt als rechtmatigheid: het college aanspreken op de vastgestelde doelen en het college verplichten werk te maken van een doelmatige aanpak bij aanbestedingstrajecten.

Reactie:

Wij nemen deze aanbeveling graag over..

Aanbeveling 5:

Laat de ambtelijke organisatie het aanbestedingsdossier uniformeren. Zorg dat, waar mogelijk, formulieren worden ontwikkeld voor de gegevens die volgens bijlage III bij de Nota aanbestedingsbeleid in het dossier zouden moeten zitten.

Reactie:

Wij nemen deze aanbeveling met oog voor de doelmatigheid over.

Aanbeveling 6:

Laat de ambtelijke organisatie binnen drie maanden na de bespreking van dit rapport een inkoopcoördinator hebben aangesteld (na een werving & selectie-procedure).


Reactie:

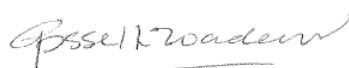
De functionaris is per 1 november 2007 aangesteld.

Tenslotte

In de rapportage van de Rekenkamercommissie worden verbeterpunten opgesomd in het kader van de uitvoering van de aanbestedingsprocessen en het overkoepelende aanbestedingsbeleid. Nogmaals, wij zijn blij met onderhavig rapport, wij zijn ons bewust van het belang van een professionele inkoopfunctie en wij willen het inkoopproces met uw aanbevelingen graag verder professionaliseren.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders


drs. J.W.M. van der Knaap
secretaris


G.H.W. Noordewier
burgemeester

BIJLAGE 2 NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE

Wij hebben kennis genomen van de positieve reactie van het college op de conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoeksrapport. Toch hebben wij de behoefte hier nogmaals enkele conclusies aan te halen, temeer daar wij ons niet aan de indruk kunnen onttrekken dat de betrokkenheid bij de materie en de kwaliteit van de uitvoering van het beleid zich niet op dat niveau bevindt waarop het in principe hoort te zijn. Wij wijzen daarbij met name op:

1. de uitkomsten uit de enquêtes, verwoord in hoofdstuk 4. Deze geven duidelijk aan dat een en ander niet altijd door de ambtenaar begrepen of anders niet voldoende gecommuniceerd is door de leidinggevende;
2. het op onderdelen niet op orde zijn van de implementatie van de regels in de dagelijkse gang van zaken in de ambtelijke praktijk of het geheel ontbreken daarvan;
3. de onvolledigheid van de dossiers, zodat niet wordt voldaan aan de eisen en in voorgaande onderzoeken al geconstateerde gebrekkige archieffunctie kennelijk geen opwaardering heeft gekregen;
4. de onmogelijkheid vanuit de organisatie te komen tot een overzicht van de omvang en samenstelling van de aanbestedingen voor slechts één jaar (2006) wat aangeeft dat een centrale regie een must is;
5. het ontbreken van controle op de doelmatigheid (urenverantwoording). Tevens zijn nauwelijks of geen uren voorzien voor het registreren en archiveren van de verplichte uitgezette registratie bij aanbestedingen;
6. het nauwelijks communiceren van informatie over aanbestedingen naar de raad en in ieder geval niet periodiek.

Vraagtekens zetten wij eveneens bij de op pagina 3 van de bestuurlijke reactie vermelde zinsnede onder het onderdeel 'betrokkenheid van de gemeenteraad': *“steeds staan we als college dan ook voor de afweging of we de regels moeten aanpassen aan de praktijk, of andersom, etc.”*

De rekenkamercommissie is de mening toegedaan, dat de Nota aanbestedingsbeleid duidelijke richtlijnen aangeeft. Hiervan af te wijken houdt een inbreuk in op de integriteit van het inkoopproces en een negeren van de door de raad vastgesteld proces.

Tot slot willen wij nog opmerken, dat ons het volgende bijzonder heeft bevreemd:

1. de non-communicatie met het onderzoeksbureau over het aantrekken van een inkoopcoördinator per 1 november jl. ten behoeve van een volledige verslaggeving;
2. het tijdens het onderzoek de raad een besluit met terugwerkende kracht te laten nemen om de rechtmatigheid van een onderhandse aanbesteding bij Breed achteraf te kunnen vaststellen.

Graag willen wij dit nawoord positief afsluiten. De rekenkamercommissie is geen afrekenkamer, maar veel meer een toerekenkamer. Wij onderschrijven volledig de slotconclusie van het college, maar merken daarbij het volgende op:

College, voeg nu de daad bij het woord en zorg voor een snelle en adequate invoering van de interne beheersing in al haar facetten op het project aanbesteding door de gehele organisatie heen!

Raad, neem uw verantwoordelijkheid en zorg dat u tijdig periodiek geïnformeerd gaat worden over al de aanbestedingen door aanpassing van de beleidsnota.

De rekenkamercommissie zal de besluitvorming van college en raad met belangstelling volgen en zeker een nazorgonderzoek instellen naar de conclusies en aanbevelingen in dit rapport in 2009.

BIJLAGE 3 NORMENKADER

Het te hanteren normenkader is gerelateerd aan wat het onderzoek beoogt te achterhalen: de vraagstelling van het onderzoek, gespecificeerd in de deelvragen van het onderzoek. Per deelvraag zal hieronder het gehanteerde normenkader uiteen worden gezet.

1. Wat is de omvang en samenstelling van aanbestedingen in de gemeente Wijchen (peiljaar 2006)?	
Inventarisatie	Strikt genomen wordt er in deze deelvraag niets getoetst, maar wordt er slechts beschreven. uitgangspunt daarbij is een indeling naar soort opdracht en type aanbesteding conform de Nota aanbestedingsbeleid van de gemeente Wijchen. Om de volledigheid van de aangeleverde gegevens te controleren, zullen deze steekproefsgewijs vergeleken worden met de uitgaande betalingen in de financiële administratie over 2006.

2. Wat is de kwaliteit van het geldende beleidskader?	
Kaderstelling	Om de kwaliteit van het geldende beleidskader te toetsen hanteren wij de volgende normen:
	<ul style="list-style-type: none"> • Het beleid voor Europese aanbestedingen is in overeenstemming met het Besluit aanbestedingsregels overheidsopdrachten (BAO) en het Besluit aanbestedingen speciale sectoren (BASS) • Op nationale aanbestedingen zijn het Besluit aanbestedingsregels overheidsopdrachten (BAO) en het Besluit aanbestedingen speciale sectoren (BASS) van toepassing verklaard • Nationale aanbestedingen voldoen aan algemene beginselen voor Europese aanbesteding • Op Europese en nationale aanbestedingen van bouwopdrachten is het Aanbestedingsreglement werken 2005 van toepassing verklaard
	<p>Het beleid is door het juiste orgaan vastgesteld en geautoriseerd</p> <p>Het beleid en de gebruikte begrippen zijn helder omschreven en eenduidig</p> <p>Het beleid is consistent</p> <p>Het is duidelijk wat het beleid beoogt</p> <p>De beleidsdoelen zijn helder omschreven</p> <p>Voor de realisatie van beleidsdoelen zijn instrumenten uitgewerkt</p> <p>Het beleid bevordert de doelmatige inzet van gemeentelijke capaciteit en middelen</p>

3. Zijn de uitgangspunten van het nieuwe beleidskader afdoende uitgewerkt en ingevoerd in de gemeentelijke organisatie?	
Uitwerking beleidskader in organisatie	Om de uitwerking en invoering van het beleidskader te toetsen hanteren wij de volgende normen:
	De uitgangspunten van het beleidskader zijn bij de gemeentelijke organisatie <i>bekend</i> : <ul style="list-style-type: none"> • De ambtelijke dienst is op de hoogte gesteld van het nieuwe beleidskader • Er zijn interne procedures ontwikkeld en gecommuniceerd
	De uitgangspunten van het beleidskader zijn bij de gemeentelijke organisatie <i>geborgd</i> : <ul style="list-style-type: none"> • Er is sprake van toedeling van taken en bevoegdheden aan medewerkers • In de toedeling van taken en bevoegdheden zijn functiescheidingen aangebracht • Deze toedeling is vastgelegd in een AO-handboek o.i.d.
	De uitgangspunten van het beleidskader worden in de gemeentelijke organisatie <i>bewaakt</i> . <ul style="list-style-type: none"> • Er is sprake van interne verantwoording en evaluatie van aanbestedingstrajecten • Bij incidentele afwijkingen van interne regels wordt daarover gerapporteerd aan het management • Naar aanleiding van afwijkingen van interne regels wordt door het management actie ondernomen
	De uitwerking en invoering van het beleidskader is gericht op een <i>doelmatige</i> inzet van gemeentelijke capaciteit en middelen <ul style="list-style-type: none"> • Van afzonderlijke aanbestedingstrajecten is na te gaan hoeveel gemeentelijke capaciteit is ingezet • Bij het aanbesteden van grote projecten wordt vooraf een risicoanalyse (financieel) gemaakt • Het toezicht op aanbestedingstrajecten is gericht op kostenbeheersing • De gemeentelijke organisatie opereert kostenbewust • De kwaliteit van een dienst, levering of werk komt overeen met wat nodig is

4. Hoe rechtmatig en doelmatig verlopen afzonderlijke aanbestedingstrajecten?	
Aanbestedingstrajecten	Om de rechtmatigheid en doelmatigheid van afzonderlijke aanbestedingstrajecten te beoordelen hanteren wij de volgende normen:
	Het aanbestedingstraject voldoet aan de Nota aanbestedingsbeleid gemeente Wijchen
	Het verloop van het aanbestedingstraject is <i>geborgd</i> <ul style="list-style-type: none"> • Er is sprake van toedeling van taken en bevoegdheden aan medewerkers • In de toedeling van taken en bevoegdheden zijn functiescheidingen aangebracht

	<p>Het verloop van het aanbestedingstraject wordt in de gemeentelijke organisatie <i>bewaakt</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Er is sprake van interne verantwoording en evaluatie van het traject • Bij incidentele afwijkingen van interne regels wordt daarover gerapporteerd aan het management • Naar aanleiding van afwijkingen van interne regels wordt door het management actie ondernomen
--	--

5. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad over de uitvoering van het aanbestedingsbeleid?	
Informatievoorziening	Om de kwaliteit van de informatievoorziening omtrent aanbestedingen te beoordelen hanteren wij de volgende normen:
	<ul style="list-style-type: none"> • Het college informeert de raad periodiek over de omvang en algemene doelmatigheid en rechtmatigheid van aanbestedingen in de gemeente Wijchen
	<ul style="list-style-type: none"> • Het college informeert de raad over aanbestedingen die niet conform het beleidskader verlopen
	<ul style="list-style-type: none"> • De door de raad gevraagde informatie is tijdig, toegankelijk en toegesneden op de vraag.

BIJLAGE 4 INHOUD AANBESTEDINGSDOSSIER

Gemeente Wijchen Aanbestedingsbeleid Bijlage III

Het aanbestedingsdossier

Bij elke aanbesteding wordt een aanbestedingsdossier bijgehouden, waarin overeenkomstig het in deze bijlage weergegeven model ten minste de volgende onderdelen worden opgenomen:

1. algemene administratieve gegevens; interne/externe projectopdracht van opdrachtgevende afdeling/ontwikkelaar (opdrachtbeschrijving, planning, financiën e.d.)
2. behoeftestelling uitbesteding (beschrijving gewenst product of resultaat, inhoudelijke eisen en overige randvoorwaarden)
3. bedrijfseconomische kostenraming
4. proceduregegevens:
 - de gekozen aanbestedingsprocedure;
 - is de gekozen wijze van aanbesteden conform het aanbestedingsbeleid, ja/nee; paraaf afdelingsmanager;
 - bij afwijking van het aanbestedingsbeleid; de redenen waarom is afgeweken van de in het aanbestedingsbeleid voorgeschreven wijze van aanbesteden (afschrift College besluit toevoegen);
5. aanbestedingsbescheiden:
 - programma van eisen/bestek en tekeningen;
 - reglement van aanbesteding (procedurevoorwaarden);
 - conceptovereenkomst/juridische randvoorwaarden;
 - te hanteren gunnings- en selectiecriteria. Bij keuze voor criterium 'economisch meest voordelige aanbieder': de toegepaste criteria en de wijze waarop deze zijn gewogen (zie Hoofdstuk 4); paraaf afdelingsmanager;
 - aankondiging/publicatie van aanbesteding;
 - ontvangen aanmeldingen selectiedocumentatie;
 - uitslag selectie (verslag selectiecommissie en resultaat); paraaf afdelingsmanager;
 - ontvangen inschrijvingen/offertes;
 - nota van inlichtingen;
 - uitslag gunning/proces-verbaal van aanbesteding (verslag beoordelingscommissie en resultaat, aannemerskeuze); paraaf afdelingsmanager;
 - aankondiging van gunning;
6. opdrachtverstrekking
 - (concept)opdrachtbrief dan wel het totstandgekomen contract;
 - ontwerpgegevens (indien aanwezig);
 - overige gegevens;

7. vertrouwelijke gegevens (deze gegevens bevinden zich veelal in de door de inschrijvers ingediende stukken):
- financiële, economische en juridische gegevens van de externe opdrachtnemer(s);
 - persoonsgebonden gegevens van directieleden, commissarissen en sleutelfunctionarissen;
 - ondernemingsgebonden gegevens (naam en handelsnaam van de onderneming, nummer Kamer van Koophandel of het buitenlandregister, het registratienummer van de onderneming, adres etc, rechtsvorm enz.).
8. evaluatieformulier.
9. overige gegevens.

Nota bene: Het aanbestedingsdossier zal worden uitgewerkt tot een standaarddocument dat als leidraad bij de uitvoering van een aanbesteding moet dienen. Bij nadere uitwerking van het document, wordt aansluiting gezocht bij de Administratieve Organisatie van de gemeente. Bovengenoemde onderdelen zullen in het document terug te vinden zijn.

BIJLAGE 5 VERWERKING VAN AMBTELIJKE REACTIE

Paginanummer ¹⁴	Opmerking ambtelijke organisatie	Verwerking in rapport
Pagina 18	De gemeente is bij het opstellen van de nota <u>bewust</u> (er staat: waarschijnlijk) uitgegaan van een advies van de VNG	Overgenomen
Pagina 18	De ARW wordt gehanteerd. Bij inwerkingtreding van het ARW 2005 is dit niet gemeld aan het college.	Dit is niet vastgelegd in de Nota aanbestedingsbeleid, die getoetst wordt in het rapport.
Hoofdstuk 5	In paragraaf 5 (hoofdstuk 5, <i>red</i>) staat de afdeling Sociale Zaken niet vermeld. Er is een Excelbestand aangeleverd waarin de afdeling Sociale Zaken de aanbesteding van hulp bij het huishouden heeft gemeld.	Dit Excelbestand hebben de onderzoekers niet ontvangen.
Pagina 29 en 30	<ul style="list-style-type: none"> - Realisatie Campus Oosterweg: de campus is niet aanbesteed. Het totaalbedrag stond onderhandse gunning toe. - Als er niet expliciet selectie- en gunningscriteria worden genoemd, geldt de laagste prijs als selectie- en gunningscriterium. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gunning uit de hand wordt in dit rapport onder aanbesteding geschaard. - Dit is niet in overeenstemming met de Nota aanbestedingsbeleid. Op pagina 19 van de nota staat dat de aanbestedende afdeling van te voren duidelijk moet maken hoe de aanbidding beoordeeld gaat worden.
Pagina 35	- de pre-bidbijeenkomst was uitsluitend bedoeld om een toelichting te geven op de procedure die gevolgd zou gaan	- Overgenomen

¹⁴ In dit overzicht wordt verwezen naar de paginanummers van het definitieve rapport. Deze paginanummers kunnen afwijken van de pagina's waarnaar wordt verwezen in de ambtelijke reactie.

	<p>worden bij de aanbesteding. Er konden geen inhoudelijke vragen gesteld worden over de aan te besteden werkzaamheden. Vragen konden schriftelijk gesteld worden. Schriftelijk gestelde vragen zijn in de nota van inlichtingen beantwoord.</p> <p>- De laatste alinea van 6.3 is niet geheel correct. Op 19 december 2006 besluit het college van Wijchen om het inkoopbureau van de gemeente Nijmegen te machtigen om de gunnings- en afwijzingsbrieven namens het college van Wijchen te versturen. Op deze dag worden de brieven ook door de gemeente Nijmegen verstuurd. Er is door 2 afgewezen partijen een kort geding aangespannen tegen de aanbestedende gemeenten. Pas na afwijzing van deze beroepen vindt de definitieve gunning plaats.</p>	<p>- Dit blijkt niet uit het dossier dat de onderzoekers tot hun beschikking hadden.</p>
<p>Pagina 36 en 37</p>	<p>- Groenvoorzieningen. De relatie tussen BREED en de gemeente is niet alleen een historische. BREED is de uitvoerder van de wet sociale werkvoorziening. De uitvoering gebeurt op basis van een gemeenschappelijke regeling. De gemeente Wijchen is één van de deelnemende gemeenten aan deze GR. Dit is de voornaamste reden waarom het groenonderhoud van Noord 1:1 aan Breed gegund is.</p> <p>- Door de gemeente is het werk geraamd op ca. € 900.000. Na uitvoerige ambtelijke onderhandelingen bood BREED tenslotte aan het werk uit te voeren voor een bedrag €</p>	<p>- overgenomen</p> <p>- overgenomen</p>

	<p>1.112.000. Daar liepen de onderhandelingen op vast. Uiteindelijk heeft de portefeuillehouder (wel met ruggespraak) een finaal bedrag van € 1.011.000 afgedwongen. Het bod van Breed (€ 1.112.000) wordt niet in het stuk vermeld. Om een volledig beeld te krijgen vinden wij het gewenst dat voorgaande informatie wordt vermeld. Net als het feit dat het gaat om driejarig contract en dat de aanneemsom daarop gebaseerd is.</p>	
Pagina 38 en 39	<p>Wij hebben het zwem- en gymvervoer onderhands aanbesteed op basis van de richtlijnen genoemd in de nota aanbestedingsbeleid van 25/1/2005. Onderhandse aanbesteding van diensten is op basis van de nota mogelijk tussen de € 10.000,-- en € 236.945,-- (pag. 12 nota) (pagina 14, <i>red</i>). Echter, bij nader inzien is dit strijdig met de tabel in de bijlage, waarin staat dat er uitsluitend tussen € 10.000,-- en € 75.000,-- onderhands mag worden aanbesteed. Wij hebben gehandeld conform de nota. De onderzoekscommissie gaat bij haar reactie uit van de bedragen in de tabel.</p>	overgenomen
Paragraaf 6.7	<p>- In zijn algemeenheid willen wij opmerken dat het onderzoek is gestart in het zomerreces 2007. Wij hebben aangegeven aan het onderzoeksbureau dat dit mogelijk tot vertraging in de aanlevering van documenten kon leiden in verband met de vakanties van de betrokken medewerkers. Begin</p>	<p>- De onderzoekers erkennen dat er door de zomervakantieperiode vertraging kon optreden in de levering van gevraagde documenten. In september en oktober is echter een tweede verzoek gedaan om</p>

	<p>augustus heeft de inkoopadviseur van de gemeente Wijchen contact gehad met het onderzoeksbureau en er alles aan gedaan om diverse aanbestedingen en informatie te verstrekken. De communicatie met het onderzoeksbureau is door een verkeerde vraagstelling enigszins verstoord geraakt. Na onderkenning hiervan door het onderzoeksbureau is dit hersteld. Over deze gang van zaken heeft overleg plaats gevonden met de griffier, de heer Peter van Vugt.</p> <p>- Zoals aangegeven is de Europese aanbesteding hulp bij het huishouden in regionaal verband uitgevoerd onder regie van de gemeente Nijmegen. Het complete aanbestedingsdossier is gearhiveerd bij het inkoopbureau van de gemeente Nijmegen. De onderzoekers zijn hiervan in kennis gesteld en de mogelijkheid is geboden om inzage in dit complete dossier te hebben. Hiervan is - voorzover mij bekend - geen gebruik gemaakt. De vertrouwelijke gegevens als bedoeld onder punt 7 van tabel 13 zijn te vinden in het dossier bij het inkoopbureau. Het inkoopbureau heeft beoordeeld of de aanbieders voldeden aan de minimumvereisten en de selectiecriteria. Ook de uitslag van de selectie is te vinden in dit dossier. De aanbieders hoefden namelijk niet 9x dezelfde offerte in te dienen. Wat de onderdelen van het dossier 1 tot en met 4 betreft: deze gegevens zijn wel beschikbaar. Voor de start van de</p>	<p>ontbrekende stukken (van met name het dossier Campus Oosterweg) in te zien en dat is niet gelukt. Ook is de ambtelijke organisatie tot in oktober, verzocht om een volledig overzicht van alle aanbestedingen te leveren hetgeen evenmin is gelukt.</p> <p>- Het onderzoek van de rekenkamercommissie richt zich op de dossiers van de gemeente Wijchen. Documenten relevant voor de aanbesteding van huishoudelijk verzorging in Wijchen zouden in het dossier van de gemeente Wijchen opgenomen en niet alleen in het archief van de gemeente Nijmegen beschikbaar moeten zijn. De onderzoekers hebben het geeltje en het besluit van het college niet aangetroffen in het dossier.</p>
--	--	--

	<p>aanbesteding is op 2 oktober 2006 een geeltje gemaakt waarin de algemene administratieve gegevens, de behoeftestelling uitbesteding en de kostenraming zijn opgenomen. Het college heeft de voorstellen overgenomen (was een niet openbaar collegebesluit).Dit collegebesluit(nr. 06/12477) is gearchiveerd in het dossier inzake de Europese aanbesteding hulp bij het huishouden (nr. 1.8443).</p>	
--	---	--

BIJLAGE 6 BRONNEN

Geraadpleegde documenten

- Nota aanbestedingsbeleid gemeente Wijchen
- Dossiers van de aanbesteding van:
 1. Realisatie van campus Oosterweg: ontwerp terreininrichting fase 1;
 2. Catering;
 3. Huishoudelijke verzorging (Wmo);
 4. Groenvoorziening Wijchen-Noord;
 5. Zwem- en gymvervoer.

Interviews

- Mevrouw L. Beekmans
Jurist, trekker werkgroep Huishoudelijke Verzorging
- De heer H. Berends
Inkoopmedewerker
- De heer M. van Hout
Senior medewerker cluster Voorbereiding en Uitvoering
- De heer P. Jansen
Productondersteuner afdeling Welzijn en Onderwijs
- De heer R. Vinke
Beheerder Openbare Ruimte

BIJLAGE 7 LIJST MET AFKORTINGEN

AO	Administratieve Organisatie
APK	Algemene Periodieke Keuring
ARW 2005	Aanbestedingsreglement werken 2005
BAO	Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten
BASS	Besluit aanbestedingen speciale sectoren
BTW	Belasting Toegevoegde Waarde
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
HACCP	Hazard Analysis Critical Control Points
HV	Huishoudelijke Verzorging
UAR-EG 91	Uniform Aanbestedingsreglement Europese Gemeenschap 1991
UAR 2001	Uniform Aanbestedingsreglement 2001
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning