

# **Aanbesteden openbaar**

**Nota met conclusies en aanbevelingen  
van de rekenkamercommissie Soest**

**Januari 2006.**



## Inhoudsopgave

1.	Inleiding .....	3
2.	Werkwijze van de rekenkamercommissie .....	4
3.	Probleemstelling van het onderzoek .....	5
4.	Aanpak van het onderzoek .....	6
5.	Conclusies en aanbevelingen .....	8
	Bijlage: Voorstel schema met drempelbedragen voor openbaar aanbesteden .....	18

## 1. Inleiding

Op 18 april 2005 heeft de rekenkamercommissie in overleg met de raadscommissie Bestuur en Middelen een lijst met mogelijke onderzoeksonderwerpen opgesteld. Het aanbestedingsbeleid van de Gemeente Soest is vervolgens als eerste onderwerp voor een onderzoek uitgewerkt. De gemeenteraad heeft ingestemd met de opzet van het onderzoek.

Aanbesteden stond de laatste jaren landelijk veel in de aandacht. De bouwfraude-enquête is bekend. Van recente datum zijn de boetes van de NMA naar aanbestedingsafspraken door ondernemingen bij 'groen werkzaamheden' voor de gemeente Maastricht. De beeldvorming over het reilen en zeilen bij (civiele) werken is door deze affaires negatief beïnvloed. De regelgeving voor aanbestedingen wordt mede door Europa bepaald en zal ook de komende tijd wijzigingen ondergaan. De kritische tijdgeest en de wijzigingen in regelgeving vragen van de gemeente Soest een alerte houding zodat veranderingen een zichtbare plek krijgen in de werkwijze. De keerzijde van de medaille is 'de praktijk van alle dag'. De gemeente moet slagvaardig en doelmatig kunnen handelen. De rekenkamercommissie ziet dat bij het onderzoek naar het aanbestedingsbeleid dit als een spanningsveld naar voren is gekomen. Veranderingen in de werkwijze kunnen gevolgen hebben voor de voorbereidingskosten, het toezicht en de snelheid waarmee wordt gewerkt. Anderzijds kunnen veranderingen nodig zijn om meer transparant te werken en minder risico's te lopen als gemeente bij aanbestedingen. De rekenkamercommissie wil met deze nota richting geven aan een bestuurlijke afweging van 'nut en offers'.

## 2. Werkwijze van de rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie heeft het externe inkoopadviesbureau Combined Business Power B.V. (hierna: CBP) geselecteerd om het feitenonderzoek uit te voeren. Het onderzoek richt zich op aanbestedingen van (civieltechnische) werken en projecten, niet op aanbestedingen van diensten en leveringen. Er is intern een lijst van aanbestedingsdossiers opgesteld van 39 aanbestedingen en projecten in de periode 1 januari 2000 tot 1 maart 2005. Het onderzoek is op deze lijst gebaseerd. De rekenkamercommissie zelf heeft de hoofdonderzoeksvragen opgesteld. Bij alle interviews was een lid van de rekenkamercommissie aanwezig.

Het doel van dit onderzoek is om het gemeentelijke aanbestedingsbeleid te toetsen op rechtmatigheid en doelmatigheid. De achterliggende gedachte is:

- leren van de huidige praktijk;
- daar waar nodig verbeteringen aanbrengen;
- en zorgen voor de nodige risicobeheersing rond aanbestedingen.

De nu voorliggende nota met conclusies en aanbevelingen voor de gemeenteraad is gebaseerd op het feitenonderzoek en de ambtelijke reacties daarop (wederhoor). Niet alle conclusies en aanbevelingen van het onderzoeksbureau zijn overgenomen en ook de opmerkingen van ambtelijke zijde zijn in een breder perspectief geplaatst. De rekenkamercommissie heeft in de eigen nota accenten gelegd om een bestuurlijke afweging richting te geven.

Deze nota is een zelfstandig te lezen document. De gehanteerde onderzoeksmethoden en de uitkomsten van het onderzoek zijn, naast de conclusie en aanbevelingen, op hoofdlijnen beschreven. Het rapport met het feitenonderzoek en de ambtelijke reacties liggen als achtergrondinformatie voor de raad ter inzage.

Onze dank gaat uit naar de medewerkers van de gemeente Soest die hebben bijgedragen aan het onderzoek. Deze betrokkenen hebben ook met hun reacties in de ronde van wederhoor er toe bijgedragen dat het feitenrapport van alle kanten is bekeken. De rekenkamercommissie rekent erop dat de verdere discussie over het aanbestedingsbeleid open is en een constructieve toon kent. Op die manier kan de raad keuzes maken en is er in de uitvoering ruimte voor verbetering.

### 3. Probleemstelling van het onderzoek

De probleemstelling van het onderzoek is als volgt te omschrijven:

**Is – voor de te onderzoeken werken en projecten – het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Soest zowel rechtmatig als doelmatig?**

Deze probleemstelling is onderverdeeld naar zes vragen betreffende rechtmatigheid en doelmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid:

- 1) Is de opzet van het aanbestedingsbeleid en de aanbestedingsprocedures zodanig dat gegarandeerd leveranciers met de beste prijs-kwaliteitverhouding gekozen worden?
- 2) Zijn de in opzet beschreven aanbestedingsprocedures daadwerkelijk geïmplementeerd in de ambtelijke organisatie?
- 3) Is de uitvoering van de aanbestedingsprocedures conform de vastgestelde procedures?
- 4) Is er op adequaat niveau interne controle op het aanbestedingsproces?
- 5) Wordt voldaan aan het door de raad vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid?
- 6) Wordt voldaan aan de wetgeving voor Europese aanbesteding?

## 4. Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is in drie stappen uitgevoerd:

### **Stap 1 Onderzoek inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Soest**

Doel: analyse van beleid.

Het aanbestedingsbeleid en de procedures zijn op de volgende onderwerpen onderzocht:

- integriteit
- toegepaste wet- en regelgeving
- aanbestedingsvormen en drempelbedragen
- selectie en gunningcriteria
- mandatering
- de rol van de inkoopadviseur
- inkoopvoorwaarden.

### **Stap 2 Onderzoek 39 aanbestedingsdossiers (infrastructurele) werken en projecten 1 januari 2000 tot 1 maart 2005**

Doel: analyse van de uitvoering met behulp van dossiers.

Aan de hand van vragenlijsten zijn alle 39 dossiers onderzocht. Zo is bekeken of de formulieren en documenten die volgens het aanbestedingsbeleid moeten worden gearhiveerd daadwerkelijk aanwezig zijn. Ook is gekeken naar mogelijke verschillen tussen de 'oude' dossiers en de dossiers op basis van het beleid van juni 2004. De dossiers geven (als het goed is) inzicht in het verloop van de aanbesteding.

### **Stap 3 Interviews betrokken medewerkers gemeente Soest bij (infrastructurele) werken en projecten aanbesteed in de periode 1 januari 2000 tot 1 maart 2005**

Doel: onderzoek van implementatie en uitvoering van het aanbestedingsbeleid.

Tijdens de zeven interviews met de betrokken medewerkers van de Gemeente Soest is onderzocht hoe het gesteld is met de implementatie en de uitvoering van het aanbestedingsbeleid. Ook de belangrijkste punten betreffende rechtmatigheid en doelmatigheid die bij stap 1 en 2 naar voren kwamen zijn in de gesprekken aan bod geweest. Verder is aandacht geschonken aan de onderliggende bestekken en de selectie van de uitgenodigde aannemers.

De geïnterviewden hebben het gespreksverslag kunnen lezen en op onjuistheden kunnen laten aanpassen voordat het rapport is opgemaakt.

## **Tot slot**

Omdat in de aangeleverde 39 werken en projecten geen enkele Europese aanbesteding voorkwam, zijn twee andere projecten onderzocht. Het gaat om de inkoop van de diensten leerlingenvervoer en reïntegratie. Ook hierbij was de invalshoek: kunnen er verbeteringen in de uitvoering bij Europese aanbestedingen worden voorgesteld die de rechtmatigheid en doelmatigheid bevorderen.

## **De procedure voor de rapportage**

De rekenkamercommissie werkt op basis van de door de gemeenteraad vastgestelde verordening en een reglement. Daarin staan alle stappen beschreven die gevolgd moeten worden om tot een eindproduct te komen dat aangeboden wordt aan de gemeenteraad. Het principe van hoor en wederhoor is belangrijk.

De werkwijze van de rekenkamercommissie is daarmee van een grote zorgvuldigheid.

De gevolgde procedure is als volgt:

Het onderzoeksbureau CBP leverde een concept rapport, dit rapport heeft de rekenkamercommissie met CBP besproken. In gewijzigde vorm is het rapport nogmaals in de rekenkamercommissie behandeld en verzonden voor de ronde van wederhoor: betrokkenen konden reageren op de feitelijke onjuistheden en onduidelijkheden in het rapport. De rekenkamercommissie heeft de ambtelijke reactie gebruikt bij het samenstellen van deze nota. En op enkele punten heeft het geleid tot aanpassingen in het onderzoeksrapport. Het onderzoeksrapport is ook aan de accountant voorgelegd in verband met opmerkingen over de rechtmatigheid.

Vervolgens heeft de rekenkamercommissie zelf de nota met conclusies en aanbevelingen opgesteld: Aanbesteden openbaar. Aansluitend wordt het college van B&W in de gelegenheid gesteld haar zienswijze te geven op de nota en het onderliggende rapport. Het geheel, de nota van de rekenkamercommissie met als achtergrondinformatie het feitenonderzoek, de ambtelijke en de bestuurlijke reactie wordt aangeboden aan de raad.



## 5. Conclusies en aanbevelingen

De hoofdonderzoeksvraag luidde:

Is – voor de te onderzoeken werken en projecten – het inkoop- en aanbestedingsbeleid van gemeente Soest zowel rechtmatig als doelmatig?

Het antwoord op deze hoofdonderzoeksvraag is:

**Het aanbestedingsbeleid van de Gemeente Soest en de uitvoering daarvan – voor de onderzochte werken en projecten – is in grote lijnen wel doelmatig te noemen. De rekenkamercommissie komt met enkele aanbevelingen die de doelmatigheid kunnen verbeteren.**

**Voor de rechtmatigheid ligt de beantwoording wat fundamenteler. Door een structurele fout in het bestek kan er niet gesproken worden over rechtmatig aanbesteden. Ook al is deze fout eenvoudig aan te passen, rechtmatigheid is een zwart/wit gegeven. Een beetje rechtmatig bestaat niet. Daarnaast kan er niet met zekerheid worden gesteld dat er geen Europese aanbestedingen zijn gemist. Dit kan gevolgen hebben voor de rechtmatigheid van aanbestedingen.**

Uit de antwoorden op alle onderzoeksvragen komt een onderscheid naar voren betreffende rechtmatigheid en doelmatigheid van het aanbestedingsbeleid voor de 39 geselecteerde werken en projecten. Door snel en efficiënt te willen werken bij aanbestedingen en een hoge vorm van doelmatigheid na te streven, lijkt de rechtmatigheid van de aanbestedingen soms in het gedrang te komen. Rechtmatigheid van aanbestedingen is een verplichting en doelmatigheid van aanbestedingen een gewenst effect. Uiteindelijk doel is uiteraard om tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding werken aan te besteden. Maar dit mag niet ten koste gaan van de rechtmatigheid. Mogelijke voordelen kunnen als sneeuw voor de zon verdwijnen als er een juridisch geschil ontstaat. Algemene opinie onder de betrokken medewerkers is dat er een zó goede relatie is met de ondernemingen, dat een juridisch geschil niet snel zal voorkomen. De gemeente zal volgens de rekenkamercommissie op een aantal punten meer aan risicobeheersing moeten doen.

Per onderzoeksvraag volgt een kort antwoord op grond van de bevindingen uit het feitenonderzoek en de ambtelijke reacties daarop. Daarna volgen per onderzoeksvraag de conclusie(s) en aanbeveling(en).

**1. Is de opzet van het aanbestedingsbeleid en de aanbestedingsprocedures zodanig, dat gegarandeerd leveranciers met de beste prijs-kwaliteitverhouding gekozen worden?**

**Antwoord**

Het aanbestedingsbeleid en de uitvoering garanderen een goede prijs-kwaliteitverhouding maar niet met zekerheid de beste.

**Bevindingen**

De drempelbedragen in het aanbestedingsbeleid voor werken zijn zo hoog gelegd dat er bij de 39 onderzochte projecten altijd sprake was van een meervoudige onderhandse aanbesteding. Daarnaast komt uit de interviews naar voren dat de werkwijze is gebaseerd op de overtuiging dat het uitnodigen van meerdere leveranciers zorgt voor voldoende concurrentie. Deze concurrentie zou adequaat zijn om de beste prijs-kwaliteitverhouding te bereiken. Door de civiele werken jarenlang meervoudige onderhands aan te besteden is geen ervaring opgedaan met openbaar aanbesteden. Voor een openbare aanbesteding is de gedachte dat dit een langere en duurere voorbereiding vraagt en hogere kosten voor toezicht met zich meebrengt. Dit alles zou niet opwegen tegen een mogelijk lagere inschrijfprijs.

Het aanbestedingsbeleid schrijft geen verplichte nacalculatie voor van een project.

**Conclusie**

De drempelbedragen in het aanbestedingsbeleid liggen (te) hoog waardoor openbaar aanbesteden niet voorkomt. De kans bestaat dat er geen optimale marktwerking is tijdens de betreffende aanbesteding. Marktwerking en concurrentie worden namelijk bepaald door het aantal leveranciers dat uitgenodigd wordt en openbaar aanbesteden staat dan boven meervoudig onderhands aanbesteden.

Er is zorg binnen de organisatie om met openbaar aanbesteden aan de slag te gaan vanwege een groter tijdsbeslag en langere procedures. De onbekendheid met openbaar aanbesteden speelt daarbij ook een rol.

Door het ontbreken van nacalculaties is er onvoldoende zicht op de prijs-kwaliteitverhouding bij de afronding van een project.

## **Aanbevelingen**

1. Verlagen van de drempelbedragen in het aanbestedingsbeleid voor het openbaar aanbesteden van werken. Op de bijlage staat een concreet voorstel voor het aanpassen van de drempelbedragen. Voor de 39 dossiers zou dit betekenen dat 5 projecten openbaar waren aanbesteed. Deze verandering vraagt om aanpassing van de werkwijze voor de grotere projecten.
2. Bekend is dat de gemeente Amersfoort kiest voor openbaar aanbesteden voor projecten boven de 100.000 euro. Het is leerzaam voor Soest om met ervaringsdeskundigen uit de eigen regio te bespreken wat de voor- en nadelen zijn van openbaar aanbesteden. Deze kennisuitwisseling kan er tevens toe bijdragen dat de benodigde aanpassing van de procedures voor de grotere werken met minder inspanning tot stand kunnen komen.
3. Opnemen van nacalculaties in het aanbestedingsbeleid voor alle aanbestedingen van werken, zodat de grote afwijkingen tussen voor- en nacalculatie vergeleken kunnen worden. Deze afwijkingen kunnen dan worden verklaard. Dit is van belang voor de aanbesteding van toekomstige werken.

**2. Zijn de in opzet beschreven aanbestedingsprocedures daadwerkelijk geïmplementeerd in de ambtelijke organisatie?**

## **Antwoord**

In grote lijnen zijn de aanbestedingsprocedures geïmplementeerd in de ambtelijke organisatie. Enkele belangrijke procedurele aspecten ontbreken nog.

## **Bevindingen**

Bij de interviews is duidelijk gebleken dat de betrokken medewerkers goed op de hoogte zijn van de aanbestedingsprocedures uit het aanbestedingsbeleid. In grote lijnen worden de beleidsregels van het aanbestedingsbeleid ook daadwerkelijk uitgevoerd door de medewerkers. Bijvoorbeeld bij het van toepassing verklaren van de UAR 2001, het kiezen van de aanbestedingsvorm aan de hand van de gestelde drempelbedragen, het tegen de laagst mogelijke prijs inkopen bij een gesteld kwaliteitsniveau, selectie en gunning worden door twee verschillende medewerkers uitgevoerd, geen voorkeursbeleid van lokale leveranciers. Er zijn ook enkele beleidsregels die niet worden uitgevoerd:

- Er zijn geen objectieve criteria voor het selecteren van leveranciers die voor een opdracht mogen meedingen bij een meervoudig onderhandse aanbesteding. Er wordt veelal gewerkt met een groep vaste leveranciers op basis van ervaring. In de reactie bij de wederhoor onderschrijven de betrokkenen dat deze bevinding een duidelijk aandachtspunt is en zal worden meegenomen bij verdere verbetering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

- Bureau Bibob (ingesteld op basis van de wet Bevordering Integriteitsbeoordeling door openbaar bestuur) is bij de 39 onderzochte aanbestedingen geen enkele keer ingeschakeld om de integriteit van de leveranciers te controleren. Bij de wederhoor gaven de betrokkenen aan dat een toetsing niet nodig werd geacht vanwege de omvang en de maatschappelijke waarde van de werken. De door de aannemers aangeleverde informatie had geen aanleiding gegeven voor een toets.

### **Conclusie**

Doordat er geen objectieve criteria zijn voor de selectie van een leverancier is het onduidelijk op welke gronden een leverancier wordt uitgenodigd of op de lijst kan komen van uit te nodigen leveranciers. Het gaat hier om een belangrijk aspect van de aanbestedingsprocedure; het transparant werken behoort tot een speerpunt van het beleid. Dit geldt ook voor het aspect integriteit. Een Bibob toets is een relatief nieuw onderdeel van de procedure. Ook al zal de toets niet dikwijls voorkomen bij de gemeente Soest, het werken er mee moet niet uit de weg worden gegaan.

### **Aanbevelingen**

1. Criteria voor selectie en uitnodiging van leveranciers op korte termijn aanleggen.
2. Een Bibob toetsing als onderdeel van de aanbestedingsprocedure vooraf vermelden in de stukken. De leverancier is dan op de hoogte. In het raadsvoorstel de afwegingen voor het wel of niet inroepen van bureau Bibob vermelden zodat toetsing aan het beleid helder is.

### **3. Is de uitvoering van de aanbestedingsprocedures conform de vastgestelde procedures?**

#### **Antwoord**

In grote lijnen is de uitvoering van de aanbestedingsprocedures overeenkomstig de vastgestelde procedures. De uitvoering schort wel op een aantal punten.

#### **Bevindingen**

- De dossiervorming over de aanbestedingsdossiers is consistent over de gehele periode. De gevolgen van de beleidswijziging zijn in de dossiers niet terug te vinden. Voor bijvoorbeeld meerwerk is geen sluitende verklaring in de dossiers terug te vinden. Ook over de gehanteerde eenheidsprijzen is in de dossiers niets te vinden. De directieramingen zijn, in afwijking van het aanbestedingsbeleid, niet consequent gearchiveerd. De gunning- en afwijzingsbrieven ontbreken. De accountant heeft de afgelopen jaren vergelijkbare opmerkingen gemaakt over de dossiervorming. In de wederhoor reactie van betrokkenen is deze bevinding onderkend.

- In de bestekken op basis van de UAR 2001 worden de selectie en gunningcriteria door elkaar gehaald. Selectiecriteria (kenmerken specifiek voor de selectie van leveranciers, hebben betrekking op de bedrijfssituatie van de inschrijvende marktpartij) staan vermeld als gunningcriteria. Een inschrijving wordt pas behandeld als er aan de selectie-eisen wordt voldaan. Gunningcriteria hebben betrekking op de aanbidding van de inschrijvende marktpartij. Alleen op basis van deze criteria mag een opdracht gegund worden (bijvoorbeeld kwaliteitseisen en prijs).
- De inschrijftermijn, die volgens de UAR 2001 gehanteerd dient te worden bij meervoudig onderhandse aanbestedingen, is 21 dagen. Dat wil zeggen dat leveranciers 21 dagen de tijd moeten krijgen om hun aanbidding in te dienen. In de onderzochte aanbestedingsdossiers is in veel gevallen een inschrijftermijn van 15 dagen aangehouden. Dit wordt soms bewust gedaan om zo sneller na een raadsbesluit te kunnen handelen. Leveranciers worden hierdoor benadeeld.
- Inkopen boven de 25.000 euro worden in afwijking van het beleid niet in alle gevallen bij de inkoopadviseur gemeld. In de reactie voor de wederhoor onderkennen de betrokken ambtenaren dat deze verplichting onvoldoende wordt nageleefd.
- De directieramingen liggen bij de 39 dossiers altijd ruim boven de gegunde opdrachtsom. De directieramingen vormen de basis voor de projectkredieten zoals die door de raad worden geaccordeerd. In het aanbestedingsbeleid is de nacalculatie niet genoemd. De kennis uit nacalculaties is van belang voor aanbestedingen van toekomstige werken en het verbeteren van het budgetbeheer. Bij de beantwoording van vraag twee is daar al op in gegaan.
- Er wordt gewerkt op basis van het UAR 2001, een landelijk aanbestedingsreglement. Het gebruik van de UAR 2001 is voor de aanbestedingen van werken van de gemeente vooral doelmatig. Dit reglement sluit goed aan bij de systematieken waar mee gewerkt wordt voor civieltechnische en bouwkundige werken (RAW en STABU). Vanuit inkooperspectief heeft de UAR 2001 wat haken en ogen. Mede onder invloed van de uitkomsten van de bouwfraude-enquêtecommissie is een nieuw reglement ontwikkeld. De laatste versie daarvan is ARW 2005. De VNG heeft een positief advies gegeven over de toepassing van de ARW 2005.

### **Conclusies**

- Dossievorming betreffende aanbestedingsdossiers is consistent, maar matig over de gehele periode. Enkele noodzakelijke documenten zijn niet gearchiveerd. De betrokkenen onderkennen dat de dossievorming verbeterd moet worden.
- Selectie- en gunningcriteria worden structureel door elkaar gehaald in de bestekken, waardoor de opdracht onrechtmatig wordt gegund en de gemeente juridisch risico loopt.
- Het hanteren van een kortere inschrijftermijn voor leveranciers dan is voorgeschreven in de UAR 2001 is in strijd met de regelgeving.

- Het aanbestedingsbeleid kent een coördinerende rol toe aan de inkoopadviseur. Door het niet consequent melden van de inkopen boven de 25.000 euro is het mogelijk dat inkoopvoordelen door schaalvergroting worden gemist. Ook kan de inkoopadviseur bij vroegtijdig inschakelen passende inkooptechnische adviezen geven; dit zal naast doelmatigheid ook bijdragen aan de risicobeheersing voor de organisatie.
- In de directieramingen is mogelijk te weinig rekening gehouden met het incalculeren van de marktontwikkelingen. Er is geen consequente archivering van de directieramingen en in het onderzoek is onvoldoende duidelijk geworden of er altijd controle op de directieramingen plaatsvindt.
- Er wordt gewerkt met de UAR 2001, op zich geheel rechtmatig. De nieuwste inkoopontwikkelingen zijn beter verankerd in de ARW 2005.

### **Aanbevelingen**

1. Het invoeren van een checklist voor dossiervorming. Archivering van aanbestedingsdossiers in de praktijk verbeteren.
2. Onderscheid maken in selectie- en gunningcriteria in de standaardbestekken en betere en duidelijker selectiecriteria formuleren.
3. Voor alle aanbestedingen een inschrijftermijn voor de leveranciers hanteren die overeenkomt met de regelgeving.
4. In de werkwijze borgen dat overeenkomstig het aanbestedingsbeleid alle inkopen boven de 25.000 euro aan de inkoopadviseur worden gemeld.
5. De directieramingen in het aanbestedingsdossier archiveren en zichtbaar maken dat er controle op heeft plaatsgevonden. Voor meerwerk tijdens de uitvoering een sluitende verklaring bijvoegen. Na afronding van een infrastructureel werk altijd een nacalculatie uitvoeren, de afwijkingen analyseren en deze gegevens opnemen in het dossier.
6. Het MT, College van B & W en de Raad een beslissing laten nemen over het wel of niet toepassen van de ARW 2005 in plaats van de UAR 2001.

<p><b>4. Is er op adequaat niveau interne controle op het aanbestedingsproces?</b></p>
--

### **Antwoord**

Er is onvoldoende controle op een adequaat niveau aanwezig op het aanbestedingsproces.

## **Bevindingen**

Over de controle op de selectie voor uitnodiging van aannemers is geen eenduidig beeld ontstaan. In de reactie bij de wederhoor hebben betrokkenen aangegeven dat de werkwijze als volgt gaat: De afdelingsmedewerker maakt samen met het afdelingshoofd een eerste lijst met aannemers die uitgenodigd gaan worden voor inschrijving. Deze lijst wordt voorgelegd aan de adjunct-secretaris/directeur. In de 39 onderzochte dossiers was hiervan geen vastlegging opgenomen.

De inkoopadviseur heeft geen controlerende taken toebedeeld gekregen maar heeft een adviserende en ondersteunende functie. De concern controller werkt op directieniveau en deze functionaris is niet direct betrokken bij controle van uitvoerende werkzaamheden op de afdelingen. De concern controller gaat bij de uitgevoerde controles op afdelingsniveau na of de procedures volgens het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn doorlopen. In het aanbestedingsbeleid staat dat een controle (en zeker bij grote werken en projecten) dient te worden uitgevoerd na iedere aanbesteding. Dit gebeurt nu niet. En het is in het onderzoek niet duidelijk geworden wie deze controles op projectniveau moet uitvoeren.

De taken van de concern controller zijn in 2005 voor langere tijd niet uitgevoerd. De controle werkzaamheden zijn daardoor achtergebleven ten opzichte van de planning.

De rekenkamercommissie heeft begrepen dat er in de organisatie actief gewerkt wordt om voor het onderdeel rechtmatigheid over 2005 een accountantsoordeel te kunnen krijgen. Deze werkzaamheden zijn zeer breed en raken ook de aanbestedingen, maar maken verder geen deel uit van het onderzoek.

## **Conclusie**

De interne controle op het aanbestedingsproces is onvoldoende te noemen. Het is onvoldoende duidelijk wie op welke momenten in het werkproces van de aanbestedingen de controle doet. Belangrijke momenten daarbij zijn de start van een project (uitnodigingen) en de controle na afloop. In de rollen en de functieomschrijvingen van de inkoopadviseur en de concern controller ligt een gat voor de controle op de aanbestedingen (en inkoop in het algemeen) binnen de gemeente Soest. De afwezigheid van de concern controller heeft er aan bijgedragen dat de controle werkzaamheden achter zijn gebleven.

## **Aanbevelingen**

1. Voor de selectie van uit te nodigen leveranciers duidelijke criteria vastleggen zodat controle daarop mogelijk wordt. De opgestelde lijst met uit te nodigen leveranciers door de adjunct-directeur laten fiatteren en opnemen in het dossier.
2. De taken van de concern controller zo snel mogelijk invullen en continuïteit bieden voor de organisatie.

3. Uitbreiding rol concern controller: uitvoerende werkzaamheden betreffende controle op aanbestedingen duidelijk hier neerleggen. Intern een jaarlijks terugkerend rechtmatigheidsonderzoek invoeren op het gebied van aanbestedingen.

**5. Wordt voldaan aan het door de raad vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid?**

**Antwoord**

Er wordt voor de onderzochte aanbestedingen redelijk voldaan aan het vastgestelde aanbestedingsbeleid. Er zijn echter wel (beleids)regels die niet volledig zijn geïmplementeerd of worden toegepast. De beantwoording bij vraag 2 en 3 gaat daar al op in.

**Bevindingen**

Het aanbestedingsbeleid schrijft een roulatiesysteem voor lokale leveranciers voor. Er wordt, naast de drie leveranciers van de 'groslijst' die bij de meervoudige onderhandse aanbestedingen worden uitgenodigd, ook een lokale leverancier uitgenodigd. Dit beperkt zich tot één of twee aannemers die dergelijke infrastructurele werken en projecten op zich kunnen nemen. Hierdoor is in de 39 dossiers veelal dezelfde lokale leverancier terug te vinden die wordt uitgenodigd voor inschrijving.

In de organisatie is het afgelopen jaar rond inkoop veel in gang gezet. Zo is recent gestart met de analyse van de detailbegrotingen om inkoopactiviteiten vooraf in beeld te brengen. De inkoopadviseur krijgt daarmee een beeld van alle inkoopactiviteiten. Schaalvoordeel en risicobeheersing kunnen daaruit voortvloeien. Of de werkwijze rond aanbestedingen door de interne activiteiten beïnvloed wordt is nu nog niet te zeggen. De inkoopadviseur is niet inhoudelijk betrokken bij aanbestedingen. Het onderzoek laat zien dat er een eigen manier van werken is voor aanbestedingen waar sterk aan wordt gehecht. De betrokkenen geven in de reactie bij de wederhoor aan dat het onderzoek goede aanwijzingen geeft voor verdere verbetering van het aanbestedingsbeleid (selectiecriteria benoemen, voorgenomen inkopen boven de 25.000 euro melden bij inkoopadviseur, dossiervorming optimaliseren).

**Conclusies**

- Het aanbestedingsbeleid schrijft een roulatiesysteem voor lokale leveranciers voor. Dit beleid wordt uitgevoerd maar in de praktijk komt de bedoeling ervan niet uit de verf. Er worden, voor sommige projecten, één of twee aannemers uit de gemeente Soest uitgenodigd. Van een roulatiesysteem is dan geen sprake.
- De ambtelijke organisatie is met het gebruiken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2004 een veranderingstraject ingeslagen naar een gemeentebrede aanbestedende dienst met een centrale inkoopadviseur. Het zal tijd en energie kosten voordat alle processen intern



geoptimaliseerd zijn. Het onderzoek biedt veel aanwijzingen die echt op korte termijn ingevoerd kunnen worden en snel effect kunnen hebben.

### **Aanbevelingen**

1. Het roulatiesysteem van lokale leveranciers uitbreiden naar de regio.
2. De betrokkenen bij dit onderzoek hebben in de reactie bij de wederhoor aangegeven de hiervoor genoemde aanwijzingen over te nemen. Over bijvoorbeeld een half jaar een vervolgonderzoek door de controller laten uitvoeren om dit vast te kunnen stellen.

<b>6. Wordt voldaan aan de wetgeving voor Europese aanbesteding?</b>
--

### **Antwoord**

Er wordt niet in alle gevallen voldaan aan de Europese wet- en regelgeving als het gaat om Europese aanbestedingen.

### **Bevindingen**

Het is wat technisch maar de Europese regelgeving kent een onderscheid in 1-A Diensten en 1-B Diensten. Een voorbeeld van een 1-B dienst is het aanbesteden van reïntegratieactiviteiten. In het aanbestedingsbeleid is dit onderscheid niet terug te vinden bij de drempelbedragen. Hierdoor is het mogelijk dat er diensten niet openbaar worden aanbesteed waar dat wel had moeten.

In het verlengde daarvan kan wordt gezegd dat er geen werkwijze is aangetroffen om mogelijke Europese aanbestedingen van diensten op te sporen en het missen van deze aanbestedingen te voorkomen.

Bij de Europese aanbesteding leerlingenvervoer is geconstateerd dat de selectie- en gunningcriteria door elkaar zijn gebruikt. Dit heeft gevolgen voor de rechtmatigheid van de aanbesteding. In de reactie bij de wederhoor is aangegeven dat dit punt terecht genoemd is en zal worden overgenomen.

De drempelbedragen worden zo hoog gelegd dat openbaar aanbesteden niet aan de orde is geweest voor werken en projecten in de periode 1 januari 2000 tot 1 maart 2005. De gekozen drempelbedragen zijn niet in strijd met de Europese regelgeving maar zijn ook weinig in de geest van de beoogde vrijheid van werken.

## **Conclusie**

De Europese regelgeving is niet op alle punten gevolgd en moet leiden tot aanpassing van het aanbestedingsbeleid en de uitvoering. Er is geen structurele werkwijze om mogelijke Europese aanbestedingen op te sporen. Openbaar aanbesteden wordt door de gehanteerde drempelbedragen niet toegepast.

## **Aanbevelingen**

1. Het onderscheid aangeven tussen 1-A Diensten en 1-B Diensten en dit beleid definitief vast laten stellen.
2. Een structurele werkwijze invoeren bv. door begrotingsanalyse om Europese aanbestedingen van diensten op te sporen en het missen daarvan te voorkomen.
3. Het verlagen van de drempelbedragen in het aanbestedingsbeleid voor openbaar aanbesteden, van werken. Op de bijlage staat een concreet voorstel voor het aanpassen van de drempelbedragen. Voor de 39 dossiers zou dit betekenen dat ongeveer 5 projecten openbaar waren aanbesteed. Deze verandering vraagt om aanpassing van de werkwijze voor de grotere projecten.

**Schema met drempelbedragen voor openbaar aanbesteden**

**Voorstel voor aanpassen van drempelbedragen:**

	<b>Werken</b>	<b>Leveringen</b>	<b>Diensten (1-A)</b>	<b>Diensten (1-B)</b>
Europese aanbestedingen	> € 5.923.000 *	> € 236.000 *	> € 236.000 *	> € 200.000 *
Openbare aanbestedingen	< € 6.000.000 > € 500.000	< € 236.000 > € 150.000	< € 236.000 > € 150.000	
Meervoudig onderhands minimaal 5 offertes	< € 500.000 > € 50.000	< € 150.000 > € 25.000	< € 150.000 > € 25.000	
Meervoudig onderhands minimaal 3 offertes	< € 50.000 > € 5.000	< € 25.000 > € 5.000	< € 25.000 > € 5.000	
Enkelvoudig onderhands	< € 5.000	< € 5.000	< € 5.000	

\* Door de Europese Commissie vastgestelde drempelbedragen voor de periode tot en met 31 december 2005, de drempelbedragen per 1 januari 2006 zijn nog niet vastgesteld.