

RAPPORTAGE  
EVALUATIE AANBESTEDINGSBELEID  
2001 - 2002

REKENKAMERCOMMISSIE  
GEMEENTE BEVERWIJK

19 augustus 2003

RAPPORTAGE  
EVALUATIE AANBESTEDINGSBELEID  
2001 – 2002  
REKENKAMERCOMMISSIE  
GEMEENTE BEVERWIJK

	Blz.
1. ONDERZOEKSDOEL EN AANPAK .....	1
1.1 AANLEIDING EN DOEL VAN HET ONDERZOEK .....	1
1.2 ONDERZOEKSVRAGEN .....	1
1.3 SCOPE VAN HET ONDERZOEK .....	3
1.4 OPBOUW RAPPORTAGE .....	3
2. AANBESTEDINGSBELEID: OPZET EN WERKING .....	5
2.1 AANBESTEDINGSBELEID 1996, EVALUATIES EN AANPASSING IN 2001 .....	5
2.2 ORGANISATIE INKOOPFUNCTIE .....	6
2.3 AANBESTEDINGSVORM.....	8
2.4 OMVANG EN AARD AANBESTEDINGEN .....	9
2.5 AANBESTEDINGSPROCEDURE .....	13
2.6 INTEGRITEIT .....	15
2.7 POULESYSTEMATIEK .....	17
2.8 INFORMATIEVOORZIENING AANBESTEDINGEN .....	17
2.9 CONCLUSIES.....	21
3. AANBESTEDE WERKEN 2001 EN 2002 (SPECIFIEKE SPOOR).....	25
3.1 ONDERZOCHE AANBESTEDINGEN .....	25
3.2 DOSSIERS: ALGEMENE INDRUK.....	27
3.3 KRITISCHE MOMENTEN IN DE AANBESTEDINGEN .....	27
3.4 DREMPELBEDRAGEN EN AANBESTEDINGSVORM .....	30
3.5 VERSCHILLEN RAMING EN REALISATIE AANNEEMSOMMEN .....	32
3.6 INTEGRITEIT .....	34
3.7 POULESYSTEMATIEK .....	34
3.8 CONCLUSIES.....	35

## INHOUD (vervolg)

Blz.

4.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....	37
4.1	CONCLUSIES.....	37
4.2	AANBEVELINGEN.....	39
5.	REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W EN NAWOORD RKC.....	41
5.1	REACTIE COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS.....	41
5.2	NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE.....	42

### Bijlagen:

1. Documenten en respondenten.
2. Aannemers poulesystematiek.
3. Procesbeschrijving.
4. Overzicht inkopen en aanbestedingen.
5. Onderzoeksvragen beantwoord.

## 1. ONDERZOEKSDOEL EN AANPAK

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de doelstelling en vragen zijn die aan het onderzoek richting hebben gegeven. Ook is beschreven welke aanpak is gevolgd en waardoor het onderzoeksgebied is afgebakend. Daarbij wordt tevens ingegaan op de selectie van onderzochte werken. Tot slot wordt de opbouw van de rapportage toegelicht.

### 1.1 AANLEIDING EN DOEL VAN HET ONDERZOEK

De Rekenkamercommissie heeft om een tweetal redenen aanleiding gezien onderzoek te laten uitvoeren naar het aanbestedingsbeleid. De eerste reden is om te toetsen in hoeverre het gewijzigde beleid of de opzet wordt uitgevoerd en er sprake is van een ordelijk en controlebaar aanbestedingsbeleid. De tweede reden is dat het feitenmateriaal uit de vorige onderzoeken naar het aanbestedingsbeleid in Beverwijk (door KPMG en CBP) naar de mening van de Rekenkamercommissie onvoldoende duidelijk is. Daarmee is ook onvoldoende duidelijkheid ontstaan over de wijze waarop bevindingen van die onderzoeken tot conclusies hebben geleid. Tot slot zijn de onderzoeken primair kwalitatief van karakter geweest, waarbij de Rekenkamercommissie ook een kwantitatief beeld van het aanbestedingsbeleid wil zien.

Het onderzoek heeft tot doel de gemeenteraad van Beverwijk inzicht te bieden in de procesmatige, organisatorische en financiële uitvoering van het aanbestedingsbeleid van Beverwijk in de jaren 2001 en 2002.

Dit doel wordt nagestreefd door de beantwoording van een aantal onderzoeksvragen.

### 1.2 ONDERZOEKSVRAGEN

De onderzoeksvragen, waarop in het onderzoek antwoord wordt gegeven, zijn onderverdeeld in een aantal categorieën:

Beleid: opzet en werking

1. Hoe zijn de criteria en spelregels in de praktijk toegepast? Worden de drempelwaarden voor de aanbesteding van de werken nageleefd? Welke motivatie wordt gegeven voor afwijkingen van de toe te passen criteria en spelregels?
2. Wordt minder 'enkelvoudig' en meer 'meervoudig onderhands' aanbesteed in de jaren 2001 en 2002?
3. Worden besluiten over gunning van werken op de juiste wijze voorbereid? Worden besluiten over gunning van werken op de juiste wijze genomen (dat wil zeggen voorzien van de vereiste adviezen door de aangewezen instantie)?

4. Worden afwijkingen van procedure, criteria en spelregels afdoende gemotiveerd en geregistreerd? Met andere woorden, in hoeverre is de uitvoering van het beleid in dit opzicht transparant en controleerbaar?

#### Poulesystematiek en het functioneren van de markt

5. Hoe werkt in de praktijk het systeem van pouleaannemers en wat betekent dit systeem voor de mogelijkheden van 'nieuwkomers' om toe te treden c.q. om opdrachten te kunnen verwerven? Heeft het systeem een voldoende open structuur en is de werking ervan transparant?<sup>1</sup>:
  - Werkt het systeem van pouleaannemers in de praktijk? Is de structuur voldoende open? Wat betekent het systeem voor de mogelijkheden van 'nieuwkomers' om toe te treden c.q. om opdrachten te kunnen verwerven?
  - Om welke redenen is de poulesystematiek losgelaten? Wat zijn de verschillen tussen de situatie met en zonder poulesystematiek? Welke gegevens tonen aan dat de poulesystematiek in de praktijk is losgelaten? Welke gegevens met betrekking tot de gunning van werken en de prijzen tonen aan dat het loslaten van de poulesystematiek effect - in termen van prijs-kwaliteitverhouding - heeft? Is er in de huidige situatie sprake van voldoende transparantie en de mogelijkheid tot toetreding?
  - In welke mate wordt in de praktijk afgeweken van het formeel vastgestelde beleid met betrekking tot selectie en gunning van opdrachten in de situatie voor loslaten van de poulesystematiek? In welke mate wordt in de praktijk afgeweken van het formeel vastgestelde beleid met betrekking tot selectie en gunning van opdrachten in de situatie na loslaten van de poulesystematiek?
6. In hoeverre zijn er substantiële verschillen tussen de geraamde en de uiteindelijk gerealiseerde aanneemsommen?

---

<sup>1</sup> Tijdens het onderzoek zijn de vragen rond het functioneren van de poulesystematiek in overleg met de Rekenkamercommissie aangescherpt.

## Integriteit

7. Wordt binnen de uitvoering van het aanbestedingsbeleid het integriteitsbeginsel voldoende gewaarborgd?
  - Is de positie van de centrale inkoper met voldoende waarborgen omgeven?
  - Wat is de rol van de Aanbestedingscommissie?
  - Is het beginsel van functiescheiding voldoende doorgevoerd?
  - Zijn er voldoende waarborgen tegen ongewenste politieke beïnvloeding?

Tot slot is de vraag geformuleerd naar de aanbevelingen:

8. Welke verbeteringen zijn er op grond van de beantwoording van de hiervoor staande vragen aan te geven voor het beleid en de uitvoeringspraktijk?

### 1.3 SCOPE VAN HET ONDERZOEK

De scope oftewel de omvang van het onderzoek is als volgt afgebakend. Het onderzoek betreft de jaren 2001 en 2002. Verder betreft het onderzoek alle aanbestedingen (werken, diensten en leveringen) met een omvang van boven de €300.000 en een steekproef van de kleinere aanbestede werken (dus < €300.000).

Tijdens de eerste fase van het onderzoek is besloten welke aanbestedingen nader zouden worden onderzocht. Daarbij is gekozen voor de aanbestedingen die zijn genoemd in hoofdstuk 3.

### 1.4 OPBOUW RAPPORTAGE

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het Beverwijkse aanbestedingsbeleid in brede zin (generiek spoor). Daarbij wordt een beschrijving gegeven van het aanbestedingsbeleid zoals dat door de Raad is vastgesteld in 1996 en is aangepast in 2001. Vervolgens wordt dit beleid geconfronteerd met de praktijk zoals dit uit de interviews en documenten naar voren komt. Daarbij gaan wij specifiek in op de processen (fasen in het inkoopproces) en procedures (spelregels). Ook gaan wij in op het vraagstuk van integriteit en functiescheiding binnen het inkoopproces en de inkooporganisatie. Verder wordt de poulesystematiek in opzet en werking beschreven en wordt ingegaan op de informatievoorziening vanuit het Bureau Inkoop en Aanbestedingen naar de gemeentelijke organisatie (interne planning en control) en via het College naar de Raad (externe planning en control).

In hoofdstuk 3 wordt de werking van het Beverwijkse aanbestedingsbeleid in de onderzochte cases beschreven (specifiek spoor). Belangrijkste doel van deze casestudie naar de werking van het aanbestedingsbeleid is te toetsen of het voorgenomen en vastgestelde aanbestedingsbeleid in de praktijk van uitvoering wordt nageleefd en of de praktijk voldoet aan de eisen die daaraan kunnen worden gesteld. Daarbij wordt ingegaan op de kritieke momenten in het aanbestedingsproces en een aantal aspecten zoals de kwaliteit van de informatie(voorziening), de borging van integriteit en de toepassing van de spelregels rond criteria en aanbestedingsvormen.

In hoofdstuk 4 worden de conclusies van de voorgaande hoofdstukken samengevat en worden aanbevelingen gedaan.

## 2. AANBESTEDINGSBELEID: OPZET EN WERKING

### 2.1 AANBESTEDINGSBELEID 1996, EVALUATIES EN AANPASSING IN 2001

Het vigerende aanbestedingsbeleid is beschreven in het door de Raad vastgestelde Aanbestedingsbeleid van 1996 en door de Raad goedgekeurde aanbevelingen in 2001 op basis van eerdere evaluaties.

Het aanbestedingsbeleid in 1996 is samen te vatten in de volgende punten:

- Criteria voor de selectie van leveranciers en voor gunning van opdrachten zijn vastgesteld.
- De doelstelling is dat 50% van alle aanbestedingsopdrachten wordt gegund aan de plaatselijke en regionale aannemers.
- Drempelbedragen en aanbestedingsvormen zijn geformuleerd.
- Er is een aanbestedingscommissie, bestaande uit een directielid, een centrale inkoopfunctionaris en een juridische specialist.

Het aanbestedingsbeleid van de gemeente Beverwijk is al een aantal keren onderzocht de afgelopen jaren, met name de periode 1998 tot 2000. Aanleiding voor de evaluatie was het collegebesluit van 1996. De belangrijkste conclusies uit de eerdere onderzoeken zijn beschreven in een interne notitie van Hazenberg en Mol van eind 2001. Op grond van de resultaten uit de evaluatie en de ontwikkeling van de markt worden voorstellen gedaan tot aanpassing van het aanbestedingsbeleid. Met name de volgende knelpunten hebben geleid tot aanbevelingen:

- De generieke selectie- en gunningcriteria zijn niet altijd goed afgestemd op de karakteristieken van het werk en de marktsituatie.
- Het beleid rond de poule van voorkeursaanbieders is onduidelijk.
- De aanbestedingscommissie is niet gemachtigd de aanbestedingswijze te wijzigen (moet aanbestedingsvorm cf drempelbedrag kiezen) en daardoor onvoldoende effectief in haar optreden.



Deze notitie is in de Raad besproken en heeft geleid tot een Raadsbesluit in de vergadering van 22 november 2001. De conclusies luiden:

- Aanpassingen van het aanbestedingsbeleid:
  1. De selectiecriteria, gunningcriteria en aanvullende, objectieve voorwaarden aanhouden en toepassen met oog voor actuele marktomstandigheden.
  2. Bij de keuze van de gewenste aanbestedingsvorm rekening houden met aard en complexiteit van het werk, de schaalgrootte, de gewenste of noodzakelijke specialistische kennis en de beschikbaarheid van aanbieders in de markt.
  3. De voorkeursbehandeling op grond van werkgelegenheidsmotieven in die zin toe te passen, dat lokale en regionale aanbieders zo veel mogelijk bij enkelvoudige en meervoudig onderhandse aanbestedingen worden betrokken, zonder voorafgaande resultaatverplichtingen tegenover deze aanbieders.
  4. De huidige selectiecriteria, vooral de drempelbedragen, flexibeler te hanteren afhankelijk van de marktsituatie. De tendens hierbij gaat in de richting van minder 'enkelvoudig' naar meer 'meervoudig onderhands' aanbesteden, teneinde de marktwerking te optimaliseren.
  5. Het continueren van de huidige gedragslijn waarbij werken vanaf f 500.000 (na indexering is dit een bedrag van f 575.000 oftewel € 260.924 per 2001) openbaar worden aanbesteed.
  6. Het College te mandateren om ook bij Europese aanbesteding namens de gemeente te handelen.
- Het College van B. en W. is gemandateerd onder bepaalde omstandigheden en voorwaarden beargumenteerd van het geformuleerde beleid af te wijken en naar bevind van zaken te handelen. De situaties zijn: situaties in strijd met de juiste toepassing van Europese richtlijnen, tijdig kunnen voldoen aan bijzondere subsidievoorwaarden en dwingende actuele marktsituaties.
- Het College van B. en W. dient jaarlijks te rapporteren over de resultaten en afwijkingen van het geformuleerde beleid.

Niet in het Raadsbesluit opgenomen maar wel in de Raadsvoordracht vanuit het College is verder dat de Aanbestedingscommissie wordt opgedragen periodiek (bijvoorbeeld elk halfjaar) een lijst te presenteren van voorgenomen aanbestedingen.

## 2.2 ORGANISATIE INKOOPFUNCTIE

De inkoopfunctie is sinds 1995 belegd in de gemeentelijke organisatie van Beverwijk. In het algemeen geldt binnen de gemeente Beverwijk integraal management als leidraad, inkoop is daarop de uitzondering. De volgende partijen zijn bij de inkoopfunctie betrokken:

- Bureau Inkoop en Aanbestedingen
- Aanbestedingscommissie
- wethouder
- selectieteam
- afdeling Wijkzaken (opdrachtgever)
- afdeling Projectmanagement (opdrachtnemer).

Alle inkoop geschiedt (formeel) via de afdeling inkoop. Het Bureau Inkoop en Aanbestedingen is bij de invoering van het afdelingsmodel in 1998 gepositieerd onder de afdeling Planning & Control (concerncontroller), daarvoor was het een onderdeel van Facilitaire Zaken.

Binnen het Bureau Inkoop en Aanbestedingen is geen expliciete werkverdeling. De planning van het Bureau Inkoop en Aanbestedingen vindt plaats op basis van het meerjareninvesteringsplan en de afdelingsplannen. Ook kunnen afschriften van B. en W.-nota's input vormen voor de werkzaamheden van dit bureau.

Het leidende motief van het Bureau Inkoop en Aanbestedingen binnen het verichten van de primaire taak is kostenbesparing. Daarom brengt het bureau in beeld wat het bruto en netto-inverdienresultaat is van het eigen functioneren van het bureau. Het bruto-inverdienresultaat is daarbij vastgesteld op het verschil tussen raming en aanbestedingsbedrag. Het netto-inverdienresultaat is het verschil tussen het aanbestedingsbedrag en wat het Bureau Inkoop en Aanbestedingen via onderhandelen weet te besparen. Deze leidraad voor het functioneren van dit bureau, of anders gezegd de gehanteerde prestatie-indicatoren, zijn door het Bureau Inkoop en Aanbestedingen zelf ontwikkeld ter verantwoording van het eigen functioneren. Formeel is de Raad niet betrokken (geweest) bij de totstandkoming van deze prestatie-indicatoren.

De rol van Bureau Inkoop en Aanbestedingen is als volgt. Bureau Inkoop en Aanbestedingen begeleidt (procedureel) het aanbestedingsproces en ondersteunt de vakafdelingen met het opstellen van specificaties.

Verder adviseert het bureau de Aanbestedingscommissie, regelt het proces van selectie en gunning (inclusief het opstellen van een proces-verbaal van gunning en aanneemovereenkomst), onderhandelt zo nodig en mogelijk met de geselecteerde leverancier en zorgt voor de administratieve afhandeling van facturen en aansturing van leveranciers (met name bij het niet nakomen van verplichtingen uit de aanneemovereenkomst).

Naast het Bureau Inkoop en Aanbesteden is er de Aanbestedingscommissie. Deze bestaat uit een voorzitter (directielid, i.c. concerncontroller), secretaris (inkoper) en adjunct-secretaris (voorheen juridisch medewerker, momenteel een medewerker inkoop).

De taak van de Aanbestedingscommissie is het zuiver laten verlopen van het aanbestedingsproces door vanuit verschillende delen van de organisatie (dirc-

tie, inkoper, en voorheen juridisch medewerker) verantwoordelijkheid te nemen voor het proces en de besluitvorming. De Aanbestedingscommissie beoordeelt het voorstel van de projectleider tot het uitnodigen van leverancier(s) om te offren en stelt dit vast. De Aanbestedingscommissie heeft de bevoegdheid beargumenteerd van het beleid af te wijken hetgeen in de praktijk echter niet voorkomt.

De Aanbestedingscommissie is in opzet de countervailing power ten opzichte van de projectleider in de vakafdeling. Het belang van de vakafdeling (realiseren van het project binnen het budget) en het belang van het Bureau Inkoop en Aanbestedingen (passende kwaliteit tegen een zo laag mogelijke prijs) wordt afgewogen in de Aanbestedingscommissie.

De Aanbestedingscommissie rapporteert in opzet richting het College over voorgenomen en gerealiseerde aanbestedingen. Het College rapporteert vervolgens aan de Raad.

De wethouder is politiek verantwoordelijk voor de realisatie van het werk dat aanbesteed wordt. In bijzondere gevallen wordt de wethouder betrokken bij het opstellen van selectiecriteria en de selectie van leveranciers. De wethouder is formeel de partij die beslist over de aanbestedingsstrategie. In de praktijk beslist de Aanbestedingscommissie over de aanbestedingsstrategie.

Per aanbesteding is sprake van een selectieteam, dat de selectie van gegadigden (evaluatie van offertes) uitvoert. Het selectieteam wordt in beginsel samengesteld uit de inkoper, de projectleider vanuit de vakafdeling en de beleidsmedewerker die inhoudelijk op de hoogte is (en daarmee de kwaliteit kan beoordelen).

In de jaren 2001 en 2002 (waartoe het onderzoek is beperkt) was bij de aanbesteding van projecten sprake van een bijzondere vorm van interne opdrachtgever en opdrachtnemerschap binnen de gemeente. De verantwoordelijk beleidsmedewerkers bij de afdeling Wijkzaken als opdrachtgever en de projectleiders van de afdeling projectmanagement (APM) als opdrachtnemer.

Beide partijen zijn in deze periode betrokken in het aanbestedingsproces: de beleidsmedewerker (Wijkzaken) in de voorbereiding van idee via schetsontwerp tot definitief ontwerp en de projectleider (APM) van bestek en begroting via selectie, contracteren tot oplevering van het werk. Bij de oplevering en later ook in eerdere fasen moet de beleidsmedewerker van Wijkzaken betrokken zijn om na oplevering de verantwoordelijkheid voor het beheer te kunnen dragen. De taken en verantwoordelijkheden van de partijen in het proces zijn beschreven in de procesbeschrijving (zie bijlage 3). Per 1 januari 2003 is de afdeling Projectmanagement opgeheven, de projectleiders zijn overgeplaatst naar Wijkzaken en Stadszaken. Dat betekent dat de situatie van intern opdrachtgever- en opdrachtnemerschap niet meer actueel is.

### 2.3 AANBESTEDINGSVORM

De keuze voor een aanbestedingsvorm is in de gemeente Beverwijk als volgt vastgelegd<sup>2</sup>:

---

<sup>2</sup> Bron: Inkoop & aanbestedingsbeleid, procedure omtrent inkoop en aanbestedingen.

Tabel 1. Aanbestedingsvormen en drempelbedragen.

AAN TE BESTEDEN	DREMPELBEDRAGEN (2003) <sup>3</sup>	AANBESTEDINGSVORM
Leveringen en diensten	< € 60.000	Ten minste 2 offertes
	€ 60.000 - € 249.681	Ten minste 3 offertes
	> € 249.681	Europese aanbesteding verplicht (tenzij uitzonde- ringen)
Werken	< € 125.000	Enkelvoudig onderhands
	€ 125.000 - € 315.000 <sup>4</sup>	Meervoudig onderhands
	€ 315.000 - € 6.242.028	Openbaar aanbesteden
	> € 6.242.028	Europees aanbesteden

Afhankelijk van de raming van een levering, dienst of werk wordt op basis van de drempelbedragen een principekeuze gemaakt voor een aanbestedingsvorm, bijvoorbeeld een werk van € 160.000 valt in de categorie meervoudig onderhands aanbesteden.

Er kunnen vervolgens redenen zijn om te kiezen voor een andere aanbestedingsvorm: bijvoorbeeld het unieke karakter van het werk of de marktsituatie (sterke concurrentie) waardoor beargumenteerd voor een andere aanbestedingsvorm kan worden gekozen.

#### 2.4 OMVANG EN AARD AANBESTEDINGEN

Hierna volgt een beschrijving van de omvang en aard van aanbestedingen in de jaren 2001 en 2002 van de gemeente Beverwijk. We presenteren de tabellen die we hebben ontvangen van het Bureau Inkoop en Aanbestedingen en geven daarmee de positie en rol van het bureau weer: bewaken van de uitvoering van de aanbestedingsprocedures (met name drempelbedragen en aanbestedingsvormen) en overzicht van de aanbestedingen gemeentebreed.

Tabel 2. Inkoop en aanbestedingen gemeente Beverwijk<sup>5</sup>

<sup>3</sup> De drempelbedragen betreffen de bedragen genoemd in de directieramingen. De bedragen zijn exclusief BTW en gelden voor 2003.

<sup>4</sup> In de presentatie van Bureau Inkoop en Aanbesteden staat de grens op €315.000, in de Handleiding Inkoop en aanbestedingsbeleid wordt de bovengrens voor meervoudig onderhands aanbesteden gezet op €300.000 en de ondergrens voor openbaar aanbesteden op €667.000. Bij navraag blijkt dat de onder- en bovengrens voor openbaar aanbesteden is zoals beschreven in bovenstaande tabel: respectievelijk €315.000 en €6.242.028.

<sup>5</sup> Dit overzicht wordt gepresenteerd met de kanttekeningen wat betreft de volledigheid en betrouwbaarheid van de gegevens. De kolommen die om de leesbaarheid te bevorderen buiten de

Omschrijving	Afdeling	Aanbestedingsvorm	Inkoopresultaten kwalitatief	Geraamde aanneemsom (in euro's)	Gemiddelde inschrijving	Bedrag aanbesteding (in euro's)	Status
Reconstructie Breestraat meerwerk	wijza	bps	Onderhandelen	523.600	523.600	261.800	afgerond
Riool Raadhuisstraat	wijza	enk/oh	Onderhandelen	80.773	108.000	90.756	afgerond
Inboet groen	wijza	meerv/oh	Onderhandelen	60.810	99.380	83.700	afgerond
30 km plantage	wijza	meerv/oh	Onderhandelen	18.792	45.900	45.900	afgerond
Maaibestekken c.a.	wijza	europ	Onderhandelen	1.083.859	1.642.331	1.047.200	afgerond
Fietspad Plesmanweg	wijza	enk/oh	Onderhandelen	68.070	101.142	94.500	afgerond
Parkeerautomaten	wijza	europ	europ. Aan gehele traject	456.957	424.120	424.120	afgerond
Riolvervanging Belgiëlaan	wijza	meerv/oh	Offertes en onderhandelen	180.880	145.767	110.432	afgerond
Riolvervanging Regulierstraat	wijza	enk/oh	Offertes en onderhandelen	66.640	49.976	49.976	afgerond
Riolvervanging Korte Boeweg	wijza	enk/oh	Offertes en onderhandelen	51.765	49.623	49.623	afgerond
Renovatie Atletiekbaan	wijza	enk/oh	Offerte + onderhandelen	573.037	427.210	398.650	afgerond
Papier prikken	wijza	enk/oh	Offerte + onderhandelen	42.000	82.121	40.000	afgerond

tabel zijn gehouden, bevat informatie over het inkoopresultaat uitgesplitst naar jaar (2001 - 2005), het percentage verlaging ten opzichte van de oude prijs, het percentage besparing ten opzichte van de gemiddelde inschrijfprijs, de aanbestedingsom ten opzichte van de raming, het percentage aanbestedingsom ten opzichte van de raming, de verdienste na onderhandeling door bureau inkoop en aanbesteden en het percentage verdienste ten opzichte van de aanbestedingsom. Het overzicht vervolgt met incomplete informatie over aanbestedingen. Deze overige informatie is opgenomen in een bijlage.

Omschrijving	Afdeling	Aanbestedingsvorm	Inkoopresultaten kwalitatief	Geraamde aanneemsom (in euro's)	Gemiddelde inschrijving	Bedrag aanbesteding (in euro's)	Status
Uitbesteden schoffelen	wijza	enk/oh	Offerte + onderhandelen	100.000	191.393	117.500	afgerond
Verlengde Wijkermeerweg	wijza	enk/oh	Offerte + onderhandelen	110.986	104.440	97.580	afgerond
Verlengde Wijkermeerweg Tebodin	wijza	enk/oh	Onderhandelen	6.486	6.486	5.855	afgerond
PC-raadsleden	bo	meerv/oh	offerte	63.500	65.378	55.514	afgerond
TL-buizen vervangen	faza	meerv/oh	Offertes	10.890	8.009	6.420	afgerond
MS-licenties	faza	meerv/oh	Offerte + onderhandelen	90.000	122.811	118.038	afgerond
Kerstpakketten	faza	meerv/oh	Offerte + onderhandelen	24.220	24.220	24.157	afgerond
Basisrioleringsplan	staza	enk/oh	offerte + onder	72.600	69.258	67.925	afgerond
Leerlingzwemvervoer	staza	meerv/oh	Offertes	19.771	24.924	19.771	afgerond
Subtotaal				3.705.636	4.316.089	3.209.417	

Op basis van dit overzicht constateren wij het volgende:

- Bureau Inkoop en Aanbestedingen heeft een overzicht gecreëerd van die aanbestedingen waarvan zij, vanuit een centrale verantwoordelijkheid, zicht op heeft. Over een dergelijk inzicht op concernniveau van de aanbestedingen die in een gemeente worden verricht, beschikken lang niet alle gemeenten en daarmee kan dit in de gemeente Beverwijk positief worden gewaardeerd.
- Tegelijkertijd wordt (door de inkoper) geconstateerd dat een onbepaald aantal inkoop- en aanbestedingssituaties door de vakafdelingen wordt uitgevoerd buiten de bemoeienis van Bureau Inkoop en Aanbesteden. De consequentie van deze situatie is dat de inkoopinformatie op concernniveau niet volledig is.

- Het overzicht inkopen is momenteel niet inzichtelijk aangezien de data van de aanbestedingen (het moment van contractuele verplichting, of andere momenten zoals verzoeken om offertes) niet vermeld worden. De dimensie tijd is noodzakelijk om te kunnen rapporteren over gerealiseerde aanbestedingen in een bepaalde periode (bijvoorbeeld eerste helft 2002).
- Het overzicht (digitale versie) geeft weer wat de omvang van de besparingen per jaar in potentie zijn. Of deze besparingen ook daadwerkelijk worden behaald is bijvoorbeeld afhankelijk van de mate waarin de leverancier op verplichtingen wordt aangesproken. Een andere beperking waardoor het overzicht slechts de potentiële besparingen laat zien, is dat het uiteindelijk gerealiseerde bedrag van een werk (na financiële afsluiting van een project) niet in het overzicht is opgenomen.

Op basis van dit overzicht concluderen wij dat het Bureau Inkoop en Aanbestedingen de conformiteit aan de regels van het aanbestedingsbeleid handhaaft. Immers, aan de hand van de aanbestede bedragen kunnen we zien dat de gemeente Beverwijk in de regel een aanbestedingsvorm kiest, die past bij het (drempel)bedrag. Van het aanbestedingsbeleid is (beargumenteerd) afgeweken bij de aanbesteding van sportpark Adrichem. Over de aanbesteding van de reconstructie Breestraat bestaat onduidelijkheid ten aanzien van de vraag of hierbij sprake is van een 'afwijking de facto' (formeel is aan het aanbestedingsbeleid voldaan). Zie hoofdstuk 3 voor een verdere behandeling van deze dossiers.

Een jaarplan of werkplan van het Bureau Inkoop en Aanbestedingen is ons niet bekend, hetgeen de verwachtingen die de organisatie van het Bureau mag hebben niet expliciet maakt. In de begroting van de gemeente wordt overigens voor de jaren 2002 en verder wel een besparingsdoelstelling met betrekking tot inkoop genoemd, voor 2002 is dat €136.000 (*f* 300.000) en voor 2003 €185.000. Voor 2001 is geen doelstelling geformuleerd. Tot dusver is de planning van de activiteiten van het Bureau uitgevoerd op basis van de meerjareninvestering. Deze is echter onvoldoende betrouwbaar en specifiek om een jaarplan op te formuleren. Een inkoopactieplan (een soort jaarplan of werkplan) voor het jaar 2003 wordt momenteel (mei 2003) opgesteld op basis van de input die de vakafdelingen is gevraagd te leveren.

## 2.5 AANBESTEDINGSPROCEDURE

De aanbestedingsprocedure van de gemeente Beverwijk kent de volgende elementaire onderverdeling in zes fasen:

Tabel 3. Inkoopproces gemeente Beverwijk

FASE	BELEID/VOORSCHRIFTEN	RESULTAAT
0. Voorbereiding	Procedurevoorschriften	Akkoord met traject
1. Specificeren	Programma Duurzaam in-kopen	Programma van Eisen Bestek Productspecificatie
2. Selecteren	Selectie/gunningcriteria	Proces-verbaal selectie
3. Contracteren	Delegatie/mandatering	Contract
4. Bestellen	N.v.t.	Decentrale bestellingen
5. Bewaken	N.v.t.	Bewaakt proces
6. Nazorg	N.v.t.	Informatievoorziening over planning en realisatie (inhoud en financieel)

In bijlage 3 is de inkoopprocedure van de gemeente Beverwijk in detail beschreven aan de hand van de interne Handleiding voor het inkoopproces.

De belangrijkste stappen in dit proces zijn naar onze mening de volgende:

- Het vaststellen van de behoefte en het functioneel specificeren van het aan te besteden werk door de verantwoordelijke beleidsmedewerker bij de vakafdeling (vrijwel altijd Wijkzaken bij werken). Dit proces wordt niet duidelijk uit de dossiers van de aanbestede werken zoals beschikbaar op de inkoopafdeling. Voor de afdeling Wijkzaken verloopt deze stap als volgt (bron: gesprek afdelingshoofd Wijkzaken). De gebiedsbeheerders van de afdeling Wijkzaken verzamelen vanuit de samenleving (burgers, bedrijven en instellingen) eisen en wensen, die zij combineren met geplande onderhoudswerkzaamheden, klachten en andere informatie tot een Voorlopig Ontwerp. Het totaal van de wensen en eisen mag het jaarbudget (opgenomen in de meerjaren-programmering) te besteden aan werken niet overschrijden. De wensen- en eisenlijst wordt geprioriteerd en in de planning geschoven, teneinde het beschikbare budget van ongeveer f 4 miljoen (zie meerjarenprogramma) niet te overschrijden. Van het totale budget moet 25% besteed worden aan verbeteringen op wijkniveau (raadsbesluit).



- De keuze voor een aanbestedingsstrategie en het vaststellen van het projectbudget.

De keuze voor een aanbestedingsstrategie en het vaststellen van het projectbudget zouden in fase 0 moeten worden uitgevoerd door de vakafdeling in samenwerking met en onder verantwoordelijkheid van de betreffende wethouder. De keuze voor de strategie lijkt impliciet plaats te vinden (bij de projectleider van de vakafdeling).

Het projectbudget wordt in drie stappen vastgesteld. De eerste stap is een globale kostenindicatie ten behoeve van de begrotingsbehandeling (november t-1). In het jaarprogramma geplande werken moet per project een globale indicatie van de projectkosten worden gegeven. Dit gebeurt op basis van kengetallen waarvan de kennis bij de afdeling Projectmanagement ligt. Deze bedragen zijn vaak voorzichtig, dus aan de hoge kant.

Tot nu toe wordt per gepland project of verzameling projecten een krediet aangevraagd dat wordt opgenomen in de raadsbesluiten. Deze openbare stukken worden door aannemers gelezen en kunnen daardoor een verstoring vormen op de nodige marktwerking. Het is de bedoeling binnenkort over te gaan op het toedelen van totaalkredieten per afdeling zodat de inschatting door de aannemers van het beschikbare projectbudget niet of lastig mogelijk is.
- De selectie van leveranciers en de gunning van het werk.

De selectie van leveranciers door het selectieteam betreft in de Beverwijkse situatie twee aspecten. Het eerste aspect is het bepalen welke potentiële leverancier(s) voor een offerte worden uitgenodigd, in verband met het hoge percentage onderhandse aanbestedingen. Het tweede aspect is het expliciet en op basis van vooraf bekendgemaakte criteria evalueren met het selectieteam van de ontvangen offertes bij een meervoudige, openbare of Europese aanbesteding.
- De evaluatie van het aanbestedingsproces.

Van een gestructureerde evaluatie van het aanbestedingsproces en een evaluatie van de leveranciers op basis van meerdere uitgevoerde werken zijn geen documenten bekend. De informatie is naar verwachting wel op onderdelen beschikbaar (in de individuele dossiers), bijvoorbeeld procesverbalen van oplevering.

De concerncontroller en de concerninkoper van de gemeente Beverwijk geven aan de volgende verbeteringen in het inkoopproces door te voeren:

- Het inkoopordersysteem teneinde efficiëntie te bereiken door de bestelfunctie decentraal te beleggen. Het systeem zal de medewerkers ook dwingen te werken volgens de procedure: tekenbevoegdheden zijn helder belegd en kunnen niet worden ontweken.
- Het verbeteren van het overzicht van aanbestedingen, in het bijzonder de berekening van inverdieneffecten van het Bureau Inkoop en Aanbestedingen.
- Het verbeteren van de ramingsystematiek bij de vakafdelingen.
- Het invoeren van een gestructureerde rapportage van de Aanbestedingscommissie naar het College van B. en W. De Aanbestedingscommissie heeft tijdens haar functioneren de afgelopen 1,5 jaar nog niet gerapporteerd. Wel zijn verslagen opgesteld van de vergaderingen van de commissie.

Een samenhangend verbeterplan waaruit de noodzaak tot deze verbeteringen blijkt ontbreekt.

## 2.6 INTEGRITEIT

De integriteit van de verantwoordelijke partijen in het aanbestedingsbeleid hebben wij geoperationaliseerd door de volgende aspecten te beschouwen:

- Waarborgen rond de centrale inkoper.
- Rol van de Aanbestedingscommissie als één van de 'checks and balances' in het aanbestedingsproces.
- Voldoende doorvoering van functiescheiding.
- Bescherming tegen ongewenste politieke beïnvloeding.
- Eventuele overige waarborgen.

### Waarborgen rond de concerninkoper

Van waarborgen rond de concerninkoper is ons niets gebleken. Er is geen sprake van een heldere werkplanning en prestatie-indicatoren waardoor ook een evaluatie van het werk niet gestructureerd kan plaatsvinden.

De concerninkoper is als inkoper betrokken bij het voortraject van de aanbesteding (behoeftestelling, ondersteunen opstellen functionele en technische specificaties, oftewel bestek en begroting). In die hoedanigheid wordt een voorgenomen aanbesteding getoetst.

Vervolgens is de concerninkoper als secretaris van de Aanbestedingscommissie degene die de Aanbestedingscommissie adviseert over de voorgenomen aanbesteding. Daarmee adviseert hij in feite over een coproductie die mede met zijn

hulp tot stand is gekomen; met andere woorden, 'de concerninkoper controleert zijn eigen werk'. Op zichzelf is dit onvoldoende scheiding van functies.

#### Rol van de aanbestedingscommissie

De Aanbestedingscommissie heeft in het aanbestedingsbeleid van Beverwijk in opzet een nuttige rol, namelijk toezicht op het werk van de inkoper en op de realisatie van marktwerking. De laatste rol kan zij vervullen door te beslissen over een verder gaande aanbestedingsvorm en/of door meer marktpartijen uit te nodigen om te offrenen.

In de loop van de tijd is de rol van de Aanbestedingscommissie minder belangrijk geworden. Qua samenstelling is de commissie versmald. De informatievoorziening uit de commissie is niet te achterhalen of zeer beperkt (summier verslag). Het optreden van de Aanbestedingscommissie in lastige zaken als de reconstructie van de Breestraat is niet zichtbaar. De Aanbestedingscommissie ondersteunt daarmee de organisatie en de politiekverantwoordelijken niet in hun verantwoordelijkheid. De rol van de Aanbestedingscommissie als één van de 'checks and balances' is dus in de loop van de tijd aanzienlijk beperkt.

#### Voldoende doorvoering van functiescheiding

Wij constateren dat in beperkte mate functiescheiding is doorgevoerd. De aanbestedingscommissie is in 1998 teruggebracht van een brede samenstelling (inclusief teamhoofden met technische kennis) tot een beperkte samenstelling (directielid als voorzitter, inkoper als secretaris en een derde persoon als adjunct-secretaris).

Met het vertrek van de (vorige) adjunct-gemeentesecretaris is de directie in de Aanbestedingscommissie vertegenwoordigd door de concerncontroller, die tevens voorzitter is van de Aanbestedingscommissie. De concerncontroller is echter eveneens leidinggevende van de concerninkoper en de medewerker Bureau Inkoop en Aanbestedingen. Deze dubbelrol kan verstrend werken in het functioneren van de Aanbestedingscommissie.

De juridische medewerker die lid was van de Aanbestedingscommissie is overleden. De functie van juridisch medewerker (een belangrijke competentie in het aanbestedingsproces) is momenteel niet ingevuld in de Aanbestedingscommissie.

#### Bescherming tegen ongewenste politieke beïnvloeding

De belangrijkste vorm van bescherming tegen ongewenste beïnvloeding vanuit de politiek is het transparant en met meerdere personen doorlopen van de procedure. Van een dergelijk procesverloop is ons inziens sprake.

## 2.7 POULESYSTEMATIEK

De werking van de poulesystematiek is niet duidelijk vastgelegd. Bovendien kunnen de respondenten (afdelingshoofden en projectleiders) de werking niet helder omschrijven of wordt een beschrijving gegeven zoals hieronder weergegeven.

De inkoop hanteert een lijst van 12 aannemers (zie bijlage 2). De aannemers in de poule zijn bijna allemaal lokale en regionale aannemers. Deze partijen worden om de beurt uitgenodigd te offeren (meervoudig onderhands) of hun wordt een werk gegund (enkelvoudig onderhands). Er wordt bijgehouden welke aannemers hoeveel werken zijn gegund, zodat een evenwichtige verdeling van de werken onder de pouleaannemers wordt bereikt. De poulesystematiek is een gesloten systeem, toetreding door andere aanbieders blijkt in de praktijk niet plaats te vinden.

In de samenvatting van de voorgaande evaluaties staat het voorstel tot de doelstelling de poulesystematiek vanaf 2003 af te bouwen. Deze doelstelling is niet meetbaar gemaakt (geen streefwaarde - bijvoorbeeld afbouwen naar nul - en geen tijdpad is aangegeven) en de realisatie wordt niet gemonitord (door bijvoorbeeld Bureau Inkoop en Aanbestedingen).

Sinds begin 2002 is het Bureau Inkoop en Aanbestedingen van deze poulesystematiek afgestapt, aldus het bureau. Een moment waarop het systeem is afgeschaft en de communicatie hierover met de organisatie blijft onduidelijk. Het bureau geeft als reden van beëindiging de inzichten die zijn gekregen door de Parlementaire Enquête Bouwnijverheid: marktverdeling is geen goede zaak en moet niet worden nagestreefd. Daarnaast is het afschaffen van de poulesystematiek een logische, omdat de doelstelling dat minstens 50% van de werken naar regionale en lokale aanbieders zou gaan, in de praktijk zou zijn afgeschaft. Een formeel besluit (door de Raad) tot het afschaffen van de 50% doelstelling bleek in het kader van dit onderzoek evenwel niet te achterhalen. Onduidelijk is waarom deze afwijking van het beleid niet formeel is bekrachtigd. Het Bureau Inkoop en Aanbestedingen beschouwt dit als haar gemandateerde bevoegdheid. Een zo ingrijpende afwijking zou echter formeel moeten worden vastgesteld en gecommuniceerd met de organisatie.

## 2.8 INFORMATIEVOORZIENING AANBESTEDINGEN

In deze paragraaf wordt een korte uiteenzetting gegeven wie binnen de gemeente zich in opzet zou kunnen verantwoorden over de aanbestedingen en op welke wijze dit in praktijk gestalte krijgt:

- Vakafdeling.
- Bureau Inkoop en Aanbestedingen.
- Aanbestedingscommissie.
- College.

- Raad.

#### Vakafdeling

De vakafdelingen (zoals Wijkzaken) vervullen in de aanbestedingsprocedure in 2001 en 2002 de rol van budgetverantwoordelijke en intern opdrachtgever. Het aanbestedingsproces werd namens de opdrachtgever begeleid en uitgevoerd door de projectleider (van de afdeling Projectmanagement). Deze bracht een preadvies uit en was aanwezig bij het proces-verbaal van gunning. In de praktijk heeft dit ook zo gewerkt.

#### Bureau Inkoop en Aanbestedingen

De informatievoorziening vanuit Bureau Inkoop en Aanbestedingen bestaat uit de volgende onderdelen:

- Overzicht inverdieneffecten bureau inkoop en aanbestedingen.
- Verslagen vergaderingen aanbestedingscommissie.

Het overzicht van inverdieneffecten maakt het volgende duidelijk:

- Met het overzicht is getracht de (financiële) toegevoegde waarde van het Bureau Inkoop en Aanbestedingen te bewijzen. Over de berekening van deze toegevoegde waarde bestaan bij ons echter vraagtekens:
  - bij een hoge raming is het inverdieneffect navenant hoog
  - door het ontbreken van een datum bij de aanbesteding is geen inzicht in de inverdieneffecten per jaar.
- Het neveneffect is (minstens zo belangrijk) dat aanbestedingen in de gemeente Beverwijk inzichtelijk worden.
- Verder is het overzicht niet volledig: tijdens het selecteren van werken kleiner dan €300.000 bleek een aantal werken niet in het overzicht voor te komen.

#### Aanbestedingscommissie

Wat betreft de verslaglegging van de vergaderingen van de Aanbestedingscommissie zijn alleen verslagen over 2002 beschikbaar. Daarin wordt aangegeven op het niveau van de individuele aanbestedingen dat de Aanbestedingscommissie op onderdelen de strategie aanpast of aanvult. De verslagen over 2001 zijn niet beschikbaar. Wij beschouwen dit als een manco in de transparantie van het functioneren van de commissie.

Wat ontbreekt in de informatievoorziening is een jaarlijks overzicht van gereali-seerde aanbestedingen en afwijkingen van het aanbestedingsbeleid (ten behoe-ve van de Raad) en een halfjaarlijks overzicht van voorgenomen aanbestedingen

(ten behoeve van het College), zoals afgesproken bij de vaststelling van de aanbevelingen in de raadsvergadering van november 2001. Hiermee is (nog) niet voldaan aan één van de belangrijke raadsbesluiten die naar aanleiding van eerdere evaluaties zijn genomen.

#### College

Het College is betrokken als er sprake is van een afwijking van het aanbestedingsbeleid. Het College krijgt daarvoor een nota van de ambtelijk verantwoordelijke persoon. Uit de procesbeschrijving blijkt dat de vakwethouder verantwoordelijk is in de beginfase van projecten voor de keuze van de aanbestedingsstrategie. Uit de praktijk blijkt dat bij afwijking van het aanbestedingsbeleid (bijvoorbeeld rond sportpark Adrichem) de besluitvorming via een collegenota (nota 9902014, 8 december 1998) wordt voorbereid door de ambtelijke organisatie en de wethouder hierin zijn verantwoordelijkheid neemt. Dit geldt ook voor de andere aanbestedingen. Bij de reconstructie van de Wijkmeerweg (2e, 3e en 4e fase) is bij de openbare aanbesteding de laagste inschrijver afgewezen omdat hij niet voldeed aan de geschiktheidseisen. Ook dit is voorgelegd aan het college (nota 2001 44028, 30 oktober 2001).

Wat de reconstructie Breestraat betreft, is de besluitvorming met de volgende collegenota's voorbereid:

NOTA	JAAR	KORTE INHOUD
99 04023	1999	Plan van Aanpak Economisch Centrum. Raad kan kennisnemen van richting PvA. Instemmen met samenwerking één coördinerend projectontwikkelaar, deze overlegt met initiatiefnemers. Een extern projectleider werven.
99 08011		Collegenota, instemmen met wijze van selectie ontwerper voor herinrichting Breestraat en zijstraten.
99 14011		RBOI opdracht geven tot maken ontwerp herinrichting Breestraat. Selectiecommissie heeft beargumenteerd waarom wel voor RBOI en niet voor Adrichem / B+B is gekozen.
2000 16012	2000	Inspraak en start voorbereidingsfase. Niet-gebruikte gelden voor ontwerp gebruiken voor start voorbereidingsfase/convenanten met huurders/eigenaren. Uitwerken voorkeursmodel. Instemmen met aangaan verplichting f 8,4 miljoen.
		Raad besluit op basis van art 147, op basis van voorkeursmodel, raadsvoordracht 58/2000, adviescommissie-FASEON in te stemmen met voorkeursmodel, start volgende projectfase - voorbereidingsfase - en instemmen met het aangaan van een verplichting van maximaal f 8,4 miljoen.
2000 51001		Vaststellen definitief ontwerp (DO) voor herinrichting Breestraat en zijstraten, instemmen met het in de inspraak brengen DO, instemmen met voorgestelde proces.
2000 33006		Kennisnemen van plannen en werkwijze voorbereidingsfase. Instemmen met werkwijze, wijze van contractering. Kennisnemen dat in december 2000 een volledig projectvoorstel wordt gedaan. Kredietaanvraag realisering betrekken bij begrotingsbehandeling 2001.
2000 47001		Selectie bouwteam aannemer project Herinrichten Breestraat.
2001 03020	2001	Aanpassing concept Definitief Ontwerp op basis van unaniem bezwaar commissie-OASE.

NOTA	JAAR	KORTE INHOUD
2001 04014		Selectie bouwteam aannemer project herinrichten Breestraat en zijstraten.
2001 0027		Voorstel aan gemeenteraad te besluiten: vaststellen samenwerkingsovereenkomst herinrichting Breestraat en zijstraten met vof de Breestraat combinatie (op basis van model samenwerkingsovereenkomst UAV-GC2000 <sup>6</sup> ). Instemmen met vervolgpcedure.
2001 4032		Door de vof Breestraat-combinatie is overeenkomstig de samenwerkingsovereenkomst met de gemeente de voorbereidingsfase uitgewerkt. In de voorbereidingsfase zijn de toe te passen materialen gespecificeerd en in een bestek verwerkt. Aan de hand van het bestek is de uiteindelijke aanneemsom aangeboden.  Besluit: instemmen met het toepassen van de door vof voorgestelde materialen; kennis nemen van het onderhandelingsresultaat met betrekking tot de aanneemsom; de aannemerscombinatie middels bijgevoegde brief opdracht verlenen voor de realisatie van het werk.
2001 1138		Samenwerkingsovereenkomst vaststellen. Plafondprijs van f 7.616.000 (incl. BTW) aangeboden door de Breestraat combinatie; totale herinrichtingskosten Breestraat vooralsnog geraamd op f 8.290.950.

## Raad

De Raad houdt toezicht op het College en daarmee op het functioneren van het ambtelijk apparaat. Verder hoort de Raad overzichten te ontvangen van het College met betrekking tot gerealiseerde en voorgenomen aanbestedingen en rapportages over afwijkingen van het beleid. De Raad heeft deze overzichten niet ontvangen. De Raad kan haar rol als toezichthouder op het College - zeker in het kader van dualisering – kritischer kunnen uitvoeren wat betreft het aanbestedingsbeleid.

## 2.9 CONCLUSIES

### Beleid

In opzet is het aanbestedingsbeleid van 1996 bij de gemeente Beverwijk in orde. In het beleid zijn spelregels opgenomen ten aanzien van de belangrijkste kritische momenten in het aanbestedingsproces. Deze spelregels maken in hoofdzaak de taken en verantwoordelijkheden in het kader van het aanbestedingspro-

<sup>6</sup> UAV-GC staat voor Uniforme aanbestedingsvoorwaarden geïntegreerde contractvormen.



ces duidelijk. Met de aanvullingen in 2001 is het beleid er niet helderder op geworden.

Op een aantal onderdelen is verbetering mogelijk. Deze zaken worden hierna benoemd. Afgesloten wordt met een samenvatting.

#### Vastleggen en formaliseren van aanbestedingsbeleid

Het vigerende aanbestedingsbeleid is onvoldoende helder en samenhangend vastgelegd. Het is te vinden in een samenstel van documenten: het aanbestedingsbeleid van 1996, het raadsbesluit en de aanbevelingen in de raadsvoordracht van november 2001 op basis van eerder uitgevoerde evaluaties. Zoals gezegd, zijn de spelregels van het aanbestedingsbeleid in de regel helder, dit geldt evenwel niet voor het functioneren van het poulesysteem.

Naast het centrale aanbestedingsbeleid hebben wij geen afzonderlijk en afwijkend aanbestedingsbeleid op afdelingsniveau aangetroffen.

Wij schatten in dat de gemeente Beverwijk zowel inhoudelijk als financieel kosten kan besparen en 'winst' kan behalen door meer aandacht te geven aan de volgende stappen in het inkoopproces:

- Het ondersteunen van de vakafdelingen in het opstellen van de functionele specificaties door het bureau inkoop en aanbestedingen: ondersteunen in 'need to have'/'nice to have' keuzes.
- Het ondersteunen van de projectleiders uit de vakafdelingen met het inbrengen van kennis van de markt en leveranciers ten behoeve van goed projectmanagement.

#### Organisatie

De taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen in het aankoopproces (vakafdelingen, voormalige afdeling Projectmanagement, Bureau Inkoop, de Aanbestedingscommissie, College en de Raad) zijn in de praktijk wel helder, maar zijn onvoldoende geformaliseerd. Dit komt vooral bij Bureau Inkoop en Aanbestedingen tot uitdrukking; een inrichtingsplan met strategie, missie, werkwijze, en interne en externe informatievoorziening ontbreekt. Hierdoor is het moeilijk de werkzaamheden en prestaties van dit bureau te waarderen. De pogingen die het bureau zelf heeft ondernomen om prestatie-indicatoren voor het eigen functioneren te ontwikkelen, moeten positief worden gewaardeerd.

Bij de vakafdelingen houden de verantwoordelijke functionarissen zich niet altijd aan het aanbestedingsbeleid door ongemandateerd in te kopen. Dit is een ongewenste situatie die het functioneren van het Inkoopbureau belemmert. In de bevindingen is al toegelicht dat deze situatie het inzicht in de inkoop bij de gemeente beperkt. Het kan ook negatieve financiële resultaten tot gevolg hebben, omdat de prijsstelling in de regel in Beverwijk door de inkoper wordt beïnvloed (via concurrentiestelling en onderhandeling).

De positie en het functioneren van de Aanbestedingscommissie is recentelijk weinig 'uit de verf' gekomen. Mede als gevolg van de huidige samenstelling van de aanbestedingscommissie (te weinig functiescheiding) heeft de aanbestedingscommissie onvoldoende kunnen functioneren als 'countervailing power'. Om de toegevoegde waarde van deze commissie tot zijn recht te laten komen, dient de samenstelling van de commissie te worden gewijzigd (bijvoorbeeld door deze te laten bestaan uit de gemeentesecretaris of adjunct-secretaris, de concernjurist en het hoofd van de afdeling bestuursondersteuning<sup>7</sup>) en dient de informatievoorziening sterk te verbeteren.

Wellicht mede als gevolg van de gebrekkige formalisering van taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen in het aanbestedingsproces is de informatievoorziening over de aanbestedingen nog niet optimaal.

#### Integriteit

De integere uitvoering van het Beverwijkse inkoop- en aanbestedingsbeleid is in hoge mate afhankelijk van het integer functioneren van de concerninkoper. Zowel bij de concerninkoper als bij de concerncontroller is sprake van dubbelfuncties door hun deelname aan de aanbestedingscommissie. Functiescheiding is in beperkte mate doorgevoerd.

#### Poulesystematiek

De werking van de poulesystematiek is in opzet en werking niet eenduidig, deze wordt verschillend uitgelegd en uitgevoerd. Ook over het beëindigen ervan bestaat onduidelijkheid. De toepassing van het beleid van de poulesystematiek is volgens de concerninkoper gestopt begin 2002. De organisatie is echter van deze (feitelijke) beleidswijziging niet op de hoogte. Of de poulesystematiek nog functioneert, is afhankelijk van de inkoper, die feitelijk de selectie van aannemers voor het uitbrengen van een offerte bepaalt.

#### Informatievoorziening

Wij zijn van mening dat een goede interne en externe informatievoorziening één van de meest cruciale elementen is in het proces van aanbesteden. Dit element is in de gemeente Beverwijk het meest voor verbetering vatbaar. Doordat adequate en structurele informatie over het aanbestedingsbeleid ontbreekt, het proces van aanbesteden dikwijls relatief technisch van aard is en de cultuur rond het aanbesteden sterk intern is gericht (een samenspel tussen de afdeling en het Bureau Inkoop) kunnen wij ons voorstellen dat niet-ingewijden (waaronder raadsleden) op basis van incidenten kritische vragen stellen over de wijze waarop het aanbestedingsproces binnen de gemeente Beverwijk gestalte krijgt.

---

<sup>7</sup> Wij stellen de afdeling bestuursondersteuning voor omdat deze vermoedelijk geen belang heeft bij de aanbesteding.

Het gevraagde jaarlijkse overzicht van aanbestedingen (ten behoeve van de Raad) en het halfjaarlijkse overzicht van voorgenomen aanbestedingen (van Aanbestedingscommissie ten behoeve van College) is ons niet bekend. Het overzicht in verdieneffecten is prijzenswaardig omdat het inzicht geeft in de inkoop op het aggregatieniveau van de hele gemeentelijke organisatie (er zijn ook veel gemeenten waar een dergelijk overzicht ontbreekt). Echter, het overzicht roept vragen op omdat de bedragen in het overzicht niet aansluiten met de bedragen in de dossiers, het de suggestie geeft dat het bureau inkoop en aanbestedingen ongeveer 500.000 euro per jaar verdient voor de gemeente, terwijl dit niet zo is.

Samengevat kan het beleid beter worden vastgelegd, de functiescheiding sterker worden doorgevoerd en de verantwoording door middel van informatievoorziening worden verbeterd. Ook moet met de organisatie gecommuniceerd worden over het al dan niet voortbestaan (en de werking) van de poulesystematiek.

### 3. AANBESTEDE WERKEN 2001 EN 2002 (SPECIFIEKE SPOOR)

#### 3.1 ONDERZOCHE AANBESTEDINGEN

Hieronder zijn de grote aanbestedingen (2 werken, een dienst en een levering) en de selectie van kleinere werken weergegeven. De selectie is gemaakt op basis van het overzicht van ingekochte werken, leveringen en diensten van het bureau inkoop en aanbestedingen. De selectie is tot stand gekomen in overleg met de rekenkamercommissie.

##### Werken

Omschrijving	Jaar	Aanbestedingsbedrag	Afdeling	Aanbestedingsvorm	Inkoopresultaat kwalitatief
1. Renovatie atletiekbaan	2002	€ 398.650	Wijza	Enkelvoudig onderhands	Offerte/onderhandelen
2. Reconstructie Breestraat & Meerwerk Breestraat	2001/2002	€ 3.455.990 + € 261.800	Wijza	Openbaar	Onderhandelen

Gezien het beperkte aantal grote werken zijn ook de dienst en levering boven de € 300.000 onderzocht. Daarmee wordt de basis voor uitspraken over het aanbestedingsbeleid van de gemeente Beverwijk verbreed.

##### Dienst

Omschrijving	Jaar	Aanbestedingsbedrag	Afdeling	Aanbestedingsvorm	Inkoopresultaat kwalitatief
Maaibestekken	2002	€ 1.047.200	Wijza	Europees	Onderhandelen

##### Levering

Omschrijving	Jaar	Aanbestedingsbedrag	Afdeling	Aanbestedingsvorm	Inkoopresultaat kwalitatief
Parkeerautomaten	2002	€ 424.120	Wijza	Europees aanbesteed gehele traject	Onderhandelen

Kleine werken (< 300.000 euro)

Omschrijving	Jaar	Aanbestedingsbedrag	Afdeling	Aanbestedingsvorm	Inkoopresultaat kwalitatief
1. Riolvervanging België laan	2001/2002	€ 110.432	Wijza	Meervoudig onderhands	Offertes en onderhandelen
2. Asfalteren / belijning handbalveld WaZ	2001/2002	€ 16.563	Wijza	Enkelvoudig onderhands	onderhandelen
3. Sloop Koningstraat 92-98	2001/2002	Onbekend	FaZa	Meervoudig Onderhands	Offertes
4. Riolvervanging Korte Boeweg	2001/2002	€ 49.623	Wijza	Enkelvoudig onderhands	Offertes en onderhandelen
5. Riolvervanging Raadhuisstraat	2001/2002	€ 90.756	Wijza	Enkelvoudig onderhands	Onderhandelen
6. Riolvervanging Regulierstraat	2001/2002	€ 49.976	Wijza	Enkelvoudig onderhands	Offertes en onderhandelen
7. Fietspad Plesmanweg	2002	€ 94.500	Wijza	Enkelvoudig onderhands	Onderhandelen
8. Hekwerk Lingestraat	2001/2002	€ 1.850	Wijza	Meervoudig Onderhands	Offertes en onderhandelen
9. Verlengde Wijkmeerweg (fase 2/3/4)	2002	€ 97.580	Wijza	Enkelvoudig onderhands	Offerte en onderhandelen
10. Fietspad Alkmaarderweg <sup>8</sup>					
11. Riolvervanging/ herinrichting Koolstraat <sup>9</sup>					
12. Asfalteren Noorderweg/ st. Aagtendijk <sup>10</sup>					

<sup>8</sup> Wel afgerond, nog niet opgenomen in overzicht inkoopinformatie.

<sup>9</sup> Idem, zie voetnoot 1.

<sup>10</sup> Idem, zie voetnoot 1.

Het overall-beeld van de aanbestedingen laat zien dat de gemeente Beverwijk veel kleine en een beperkt aantal grote aanbestedingen doet. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat slechts 2 grote werken (boven de €300.000) zijn aanbesteed in de periode 2001/2002.

### 3.2 DOSSIERS: ALGEMENE INDRUK

Van een standaardinhoud(sopgave) is bij de dossiers geen sprake. Wij gaan ervan uit dat in opzet ten minste in een dossier bij het bureau inkoop en aanbestedingen zouden moeten zitten:

- In het algemeen alle documenten met betrekking tot de voorstellen en besluitvorming rond kritieke momenten in het aanbestedingsproces.
- In het bijzonder: preadvies, voorstel gegadigden, verslag bespreking aanbestedingscommissie, aanbestedingsdocumenten (bestek, nota van inlichtingen), collegenota's, offertes, formulier met evaluatie offertes, procesverbaal van de gunning, aanneemovereenkomst (getekend).
- Documenten met betrekking tot de uitvoering voorzover daarbij de inkoper betrokken is.

Wat de onderzochte dossiers betreft, zijn de bevindingen als volgt. Het proces van aanbesteden is in het algemeen redelijk transparant verlopen. Belangrijke kenmerken van transparantie zijn: de aanwezigheid van een aanneemovereenkomst, het markeren van beslismomenten en collegenota's waarin het college wordt geadviseerd aangaande een aanbesteding.

De dossiers zijn in het algemeen op orde. In een aantal gevallen is de aanneemovereenkomst niet bijgevoegd, maar alleen de brief. Ook is in een aantal dossiers de aanneemovereenkomst wel bijgevoegd, maar slechts door de opdrachtgever - de gemeente Beverwijk - getekend en niet door de betreffende opdrachtnemer/ aannemer. De onderbouwing (het opzetten van een deugdelijke redenering) van een keuze voor een aanbestedingsvorm of procedure zou verbeterd kunnen worden.

### 3.3 KRITISCHE MOMENTEN IN DE AANBESTEDINGEN

Hier volgt een beschrijving van de kritische momenten in de onderzochte aanbestedingen:

- Specificatie van de output.
- Projectbudget vaststellen.
- Selectie van gegadigden (die mogen offerreren) en van leverancier.
- Monitoring en evaluatie van de uitvoering.

## Specificatie output

Afhankelijk van de aard van het werk ligt in de specificatie de nadruk op het technische aspect (hoe het werk moet worden uitgevoerd) of en soms vooral het democratische aspect (hoe de wensen van belanghebbenden worden vertaald naar de uitvoering). Het specificeren van het werk is dus een deels democratisch (programma van eisen, voor wie, door wie en met welke kwaliteit) en deels technisch proces (op grond van programma van eisen vanuit het democratisch proces). In de ontwikkeling van een schetsontwerp naar een voorlopig ontwerp is sprake van informele inspraak door belanghebbenden. Vervolgens vindt over het voorlopig ontwerp een besluit door het College en wordt de formele inspraak gehouden waarna het definitief ontwerp wordt vastgesteld. Met het vaststellen van het definitief ontwerp gaat de procesverantwoordelijkheid over van de beleidsmedewerker (projecttrekker) naar de projectleider (in de situatie voor 1 januari 2003 was dat APM).

Het bestek en de begroting worden in het overgrote deel van de gevallen in de gemeente Beverwijk uitbesteed aan ingenieursbureaus. Dit is de gebruikelijke wijze van het specificeren van het werk. De gemeente is hierin enerzijds afhankelijk wegens een gebrek aan capaciteit. Anderzijds is het een voorzichtige aanpak om, ook als bestek en tekening van het werk op zich eenvoudig zijn op te stellen, te kiezen voor een derde partij naast de gemeente en de aannemer. De prijs voor deze insteek is wel dat de voorbereidings- en toezichtkosten structureel hoger zijn dan geraamd. Deze wijze hanteert de gemeente voor de meer routinematige werken, zoals de rioolvervangingen en onderhoud aan wegen.

Bij de Reconstructie van de Breestraat is gekozen voor een andere constructie. Daarbij is een bouwteam geformeerd, waarin een afvaardiging van de betrokken winkeliers zitting had, samen met de aannemers en de gemeente. Deze bouwteamconstructie, met betrokkenheid van aannemers, heeft voor- en nadelen. Een voordeel is dat de kennis van de aannemers al in bij ontwikkeling van het werk kan worden benut. Een nadeel is dat aannemers niet belangeloos in de voorbereiding deelnemen: hun commerciële belangen kunnen in spanning zijn met de belangen van de gemeente om een hoge kwaliteit van het project te realiseren tegen zo laag mogelijke kosten.

Bij het werk aan sportpark Adrichem is sprake van specialistisch werk; werk waarvan de specificaties niet door de gemeente of meerdere uitvoerende partijen kunnen worden opgesteld. De gemeente heeft daarvoor de specialist op dat gebied (Te Beest) gevraagd het werk te specificeren en dit ontwerp inclusief begroting vervolgens voor een second-opinion voorgelegd aan NOC\*NSF als onafhankelijke derde partij.

Het is positief te waarderen dat de gemeente in dit geval waarborgt dat zij niet wordt geconfronteerd met en afgaat op éénzijdige informatie vanuit een monopolïde aanbieder.

## Projectbudget vaststellen

Het vaststellen van het projectbudget verloopt in het ideale geval als volgt: per fase (behoefte geformuleerd ten behoeve van de gemeentebegroting, projectenlijst, schetsontwerp, voorlopig ontwerp, definitief ontwerp en bestek) wordt het budget bepaald. Daarbij wordt de raming zo scherp mogelijk gesteld.

Wat betreft het bijzondere project 'de Reconstructie Breestraat' is de prijs als volgt vastgesteld:

- In de raming is uitgegaan van het bestek zoals opgesteld door RBOI (ontwerpbureau), waarbij in het budget sprake is van 20% onvoorzien gegeven het aantal keuzes dat nog gemaakt diende te worden.
- In de aanbidding van de aannemers heeft de vof Breestraatcombinatie voorgesteld genoeg te nemen met een lager dan door de gemeente voorgesteld winstpercentage.
- Na de aanbidding (open begroting) van de vof Breestraatcombinatie is door de gemeentelijke inkoper met deze partij onderhandeld (waarbij de prijs is gedaald van f 7,5 miljoen naar f 7,1 miljoen).
- Vervolgens is het werk uitgevoerd en is slechts aanvullend budget verleend voor meerwerk dat vooraf niet was afgesproken.

Voor de overige dossiers geldt dat de kosten primair worden vastgelegd in een directieraming. In de bestekfase worden de kosten ingeschat door de ingenieursbureaus. Tijdens de selectie en gunning wordt de prijs uiteindelijk vastgesteld door onderhandeling van de inkoper met de geselecteerde aannemer.

## Selectie van gegadigden en keuze leverancier:

Van een uitsluitende lijst van gegadigden is geen sprake bij openbaar en Europees aanbesteden, hetgeen is toegepast bij Maaiwerken, Parkeerautomaten en Wijkermeerweg. Bij openbaar aanbesteden is het wel mogelijk leveranciers uit te nodigen om te offren.

Bij de onderhandse aanbestedingen kent de projectleider per type werk vaak een aantal partijen. Daarbij is opvallend dat de projectleiders vaak de voorkeur geven aan een lokale partij omdat verwachtingen bestaan dat een project dan gerealiseerd wordt. Bij het voorstel van de projectleider aan de aanbestedingscommissie weegt het belang van de realisatie (realisatie van de vooraf vastgestelde kwaliteit binnen de vooraf vastgestelde termijn) van een werk het meest zwaar.

Bij de toets en eventuele aanvulling door de inkoper en aanbestedingscommissie prevaleert het belang van de prijs van het werk.

De selectie van gegadigden wordt sterk beïnvloed door de aanbestedingsvorm en daarmee de aanbestedingsstrategie: door meer gegadigden uit te nodigen kan de organisatie profiteren van marktwerking. De inkoper heeft in een aantal gevallen voor een zwaardere aanbestedingsvorm gekozen om de marktwerking te bevorderen (Wijkermeerweg, Noorderweg).



Bij de Reconstructie Breestraat is door de vakafdeling een lijst van grote aannemers voorgesteld, waarbij door de aanbestedingscommissie ook de lokale aannemers zijn toegevoegd. Dit is daardoor niet meer de openbare aanbesteding, maar feitelijk een meervoudig onderhandse aanbesteding hetgeen in strijd is met het aanbestedingsbeleid. Vervolgens zijn de partijen om offertes gevraagd. De aanbieders hebben hun aanbidding gedaan en gepresenteerd. De selectiecommissie heeft vervolgens een selectie gemaakt door voor te stellen dat de vof Breestraatcombinatie het werk zou uitvoeren. De vof Breestraatcombinatie heeft vervolgens het bestek opgesteld en daarmee het werk voorbereid.

Bij het bestek heeft de vof Breestraatcombinatie een definitieve prijs neergelegd. Door als gemeente Beverwijk te kiezen voor maar één definitieve aanbidding van een aannemer op het bestek is marktwerking beperkt; het voordeel van meerdere concurrerende aanbiddingen in de selectiefase is daarbij teniet gedaan.

formeel is het werk in tweeën geknipt met een fase van voorbereiding en een fase van uitvoering, waarbij de gemeente de mogelijkheid had om nog andere prijzen op het bestek aan te vragen. Van deze mogelijkheid is echter geen gebruik gemaakt. Nog verstandiger was het geweest wel een duidelijke knip te maken en het voorbereidend en het uitvoerend werk door twee verschillende partijen te laten uitvoeren. De gemeente heeft zich teveel afhankelijk gemaakt van de vof Breestraatcombinatie.

#### Monitoring en evaluatie

De afronding en evaluatie van het aanbestedingsproces en van de uitvoering van het project ontbreekt in de dossiers. Ook uit de interviews blijkt dat dit onderwerp niet veel aandacht krijgt. Dat betekent dat het leerproces om het aanbesteden te professionaliseren niet structureel gevoed wordt uit de praktijkervaringen. De prestaties van de leveranciers worden niet objectief vastgelegd.

Wat betreft de monitoring en de evaluatie gaat het ook om het bewaken van de randvoorwaarden waarbinnen een project wordt gerealiseerd, namelijk geld, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit (in de Beverwijkse wijze van 'projectmatig werken' afgekort als GOTIK). Wat betreft het bewaken van het geld is sprake van een knelpunt in de periode 2001 en 2002: er is onvoldoende systematiek en ondersteuning in het bewaken van het projectbudget.

Het financieel systeem is op het verleden en op boekjaren gericht en een koppeling met de verplichtingenadministratie ontbreekt. Daarom gaan projectleiders zelf in Excel overzichten bijhouden. Wij hebben niet de indruk gekregen dat dit probleem inmiddels is verholpen.

#### 3.4 DREMPELBEDRAGEN EN AANBESTEDINGSVORM

Het overzicht van de aanbestedingsvormen bij de onderzochte aanbestedingen ziet er als volgt uit:

Tabel 4. Aanbestedingsvormen onderzochte dossiers

Omschrijving	Type aanbesteding	Beleid Beverwijk (o.b.v. drempelbedragen)	Gekozen aanbestedingsvorm
Maaibestekken c.a.	Dienst	Europees	Europees
Renovatie atletiekbaan/sportpark Adrichem	Werk	Openbaar	Enkelvoudig onderhands
Reconstructie Breestraat meerwerk	Werk	Openbaar	Openbaar
Parkeerautomaten	Levering	Europees	Europees
Riolvervanging Belgiëlaan	Werk	Meervoudig onderhands	Meervoudig onderhands
Verlengde Wijkermeerweg	Werk	Enkelvoudig onderhands	Openbaar
Riool Raadhuisstraat	Werk	Enkelvoudig onderhands	Enkelvoudig onderhands
Fietspad Plesmanweg	Werk	Enkelvoudig onderhands	Enkelvoudig onderhands
Riolvervanging regulierstraat	Werk	Enkelvoudig onderhands	Enkelvoudig onderhands
Riolvervanging korte boeweg	Werk	enkelvoudig onderhands	Enkelvoudig onderhands
Asfalteren/belijning handbalveld WaZ	Werk	Onbekend	Enkelvoudig onderhands
Hekwerk Lingestraat	Werk	Onbekend	Meervoudig onderhands
VRI Alkmaarseweg/Plesmanweg	Werk	Onbekend	Enkelvoudig onderhands
Sloop Koningstraat 92-98	Werk	Onbekend	Enkelvoudig onderhands
Toezicht TEBODIN Aagtendijk Noorderw	Werk	Onbekend	Enkelvoudig onderhands
Koolstraat riolvervanging herinrichting	Werk	Onbekend	Enkelvoudig onderhands
Noorderweg/St Aagtendijk	Werk	Meervoudig onderhands	Meervoudig onderhands

Op basis van dit overzicht concluderen wij dat in de onderzochte cases geen sprake is geweest van een afwijking van de voorschriften rondom de keuze van een aanbestedingsvorm op basis van de drempelbedragen.

In het geval van de aanbesteding van het werk 'renovatie sportpark Adrichem' gaat het om een gespecialiseerd werk, met name het aanleggen van kunstgrasvelden, waarvoor een beperkt aantal leveranciers beschikbaar is. De afwijking van de procedure is daarom expliciet beargumenteerd in betreffend collegenota en raadsvoorstel. Bovendien is de offerte getoetst aan de financiële richtlijnen die NOC\*NSF voor het benodigde budget voor dit werk heeft opgesteld.

In een aantal gevallen is naar onze mening gekozen voor een meervoudig onderhandse aanbesteding, terwijl een enkelvoudig onderhandse aanbesteding had volstaan:

- Verlengde Wijkmeerweg (gekozen voor een openbare aanbesteding).
- Hekwerk Lingestraat (meerdere offertes: meervoudig onderhands).

Op zichzelf is dit positief te waarderen. De gemeente heeft hierbij getracht optimaal gebruik te maken van de markt.

Met betrekking tot de kleine werken blijkt dat het merendeel onderhands enkelvoudig gegund wordt, dit past binnen het aanbestedingsbeleid waarbij werken met een raming tot €125.000 enkelvoudig onderhands mogen worden aanbesteed. In een enkelvoudige aanbesteding is sprake van één offererende partij. Eventueel worden nog onderhandelingen gevoerd naar aanleiding van deze offerte. In deze gevallen is de directieraming het enige referentiekader en daarmee kan naar onze mening niets gezegd worden over inverdiensten. In een aantal gevallen is er sprake van meerdere offertes en daardoor marktwerking. Toch wordt in een aantal aanbestedingen de procedure aangehouden, dat wil zeggen dat niet wordt gegund.

### 3.5 VERSCHILLEN RAMING EN REALISATIE AANNEEMSOMMEN

Het gemiddelde verschil tussen de raming en het aanbesteed bij de onderzochte dossiers is 10%. Daarbij zitten grote afwijkingen, variërend van een tekort op de raming van 39% op het Fietspad Plesmanweg tot een overschot op de raming van 43% bij de aanbesteding van Noorderweg/St Aagtendijk.

Tabel 5. Financiële resultaten aanbestedingen<sup>11</sup>

Omschrijving	Geraamde aanneemsom	Bedrag aanbesteding	Verschil raming – aanbesteding	
			(euro's)	% van raming
Maaibestekken c.a.	1.083.859	1.047.200	36.659	3%
Renovatie atletiekbaan / sportpark Adrichem	573.037	398.650	174.387	30%
Reconstructie Breestraat meerwerk	523.600	523.600	0 <sup>12</sup>	0%
Parkeerautomaten	456.957	424.120	32.837	7%
Riolvervanging Belgiëlaan	180.880	110.432	70.448	39%
Verlengde Wijkermeerweg	110.986	97.580	13.406	12%
Riolvervanging Raadhuisstraat	80.773	90.756	-9.983	-12%
Fietspad Plesmanweg	68.070	94.500	-26.430	-39%
Riolvervanging Regulierstraat	66.640	49.976	16.664	25%
Riolvervanging Korte Boeweg	51.765	49.623	2.142	4%
Noorderweg / St Aagtendijk	433.056	247.282	185.774	43%
Asfalteren/belijning handbalveld WaZ	Onbekend	16.563	Onbekend	
Hekwerk Lingestraat	Onbekend	1.850	Onbekend	
VRI Alkmaarseweg/Plesmanweg	Onbekend	50.687	Onbekend	
Sloop Koningstraat 92-98	Onbekend	9.900	Onbekend	
Toezicht TEBODIN Aagtendijk Noorderw	Onbekend	40.520	Onbekend	
Koolstraat Riolvervanging/ Herinrichting	Onbekend	72.600	Onbekend	

Hierbij zij opgemerkt dat de aanbestedingssom in veel gevallen niet de daadwerkelijke omvang van het werk is. Zo is het werk initieel voor €95.800 aangeboden. In het inkoopoverzicht staat een aanbestedingsbedrag van €110.432. De aannemer heeft €115.000 gefactureerd, hetgeen ook door de gemeente betaald is.

<sup>11</sup> Bron: overzicht inkomsten Bureau Inkoop en Aanbestedingen.

<sup>12</sup> Feitelijk heeft geen raming meerwerk plaatsgevonden.

### 3.6 INTEGRITEIT

Er zijn ons in de analyse en beoordeling van de dossiers geen kwesties gebleken die twijfel doen rijzen aan de integriteit van politieke of ambtelijke betrokkenen bij de aanbestedingen. Daarbij zij opgemerkt dat het onderhavige onderzoek geen onderzoek is met het karakter van forensisch onderzoek, waarbij integriteit wordt onderzocht op het niveau van strafbare feiten: nalatigheid bij en/of het willens en wetens plegen van valsheid in geschrifte of oplichting.

In de interviews wordt door de respondenten aangegeven dat zich bij de cases geen integriteitvraagstukken (zoals ongewenste beïnvloeding, vooroverleg, lekken van informatie of andere ongewenste handelingen) hebben voorgedaan.

Uit de interviews blijkt dat de medewerkers van de gemeente elkaar kennen (vaak door lange dienstverbanden en diverse functies in hun loopbaan) en elkaar weten te vinden als een aanbesteding of project gerealiseerd moet worden. Dergelijke karakteristieken van de gemeentelijke organisatie maken een zakelijk met elkaar omgaan niet makkelijker. Naast aandacht voor het toepassen van het inkoopbeleid zullen opdrachtgevers en opdrachtnemers, projectleiders en de inkoop ook aandacht moeten hebben voor dergelijke culturele risico's. Dat kan bijvoorbeeld door de belangen van de betrokken partijen expliciet te maken en grijze gebieden in het interne en externe handelen tussen collega's vertrouwelijk te bespreken (intercollegiale toetsing). Ook kan het kritisch evalueren van het aanbestedingsproces, door betrokkenen bij het aanbestedingsproces en bijgewoond door een onafhankelijk partij, hieraan een bijdrage leveren.

Het verloop van het aanbestedingsproces is helder. Ook wat betreft het functioneren van de partijen in het aanbestedingsproces (projectleider, inkoop, controller(s), wethouder) zijn geen opmerkingen te plaatsen.

Door respondenten wordt aangegeven dat gecommuniceerd wordt over de betekenis van integriteit. In de procesgang (niet alleen rond aanbestedingen) wordt zorg gedragen voor checks and balances: meerdere partijen met verschillende belangen zijn betrokken in een proces.

Overigens is door Deloitte & Touche een onderzoek uitgevoerd naar de integriteit in de gemeente Beverwijk, waarbij is geconstateerd dat relatief weinig regels zijn opgesteld, maar dat integriteit wel een onderwerp is dat leeft.

### 3.7 POULESYSTEMATIEK

In de onderzochte dossiers zijn geen evidente feiten gevonden die duiden op de toepassing van de poulesystematiek. Echter, ook het tegendeel niet, namelijk dat in de periode 2001/2002 de poulesystematiek op enig moment is afgeschaft.

Daarmee is het ook niet mogelijk de situatie voor en na het (mogelijk) afschaffen van de poulesystematiek te vergelijken in termen van gewijzigde toegankelijkheid van de markt, verlaagde prijs of verbeterde prijs-kwaliteitverhouding.

Ook de werking van de poulesystematiek (hoe verloopt dat proces, welke aannemer is wanneer aan de beurt) is niet eenduidig beschreven door de geïnterviewde personen. Dat betekent dat een duidelijke procedure (al dan niet vastgelegd) ontbreekt.

De consequentie van deze bevinding (of gebrek daaraan) is dat de organisatie duidelijk zal moeten communiceren over het al dan niet toepassen van de poulesystematiek. Als hierover een besluit is genomen zal de toepassing ook moeten worden vastgelegd in een heldere procedure.

### 3.8 CONCLUSIES

Wij concluderen op basis van de onderzochte dossiers en gesprekken het volgende:

- Het verloop van het aanbestedingsproces wordt bepaald door de inkoper en de projectleider van de vakafdeling - in 2001 en 2002 met name de afdeling Projectmanagement. Deze partijen bepalen gezamenlijk de specificaties en de uitnodiging van gegadigden. In het algemeen verloopt het proces transparant (volgordelijk: ontwerpen, bestek en begroting, aanbesteding en uitvoering), bij gebruik van de bouwteamconstructie (Breestraat) is de specificatie en het uitnodigen van gegadigden minder helder. Sterker: daar is onvoldoende gebruik gemaakt van de mogelijkheden tot marktwerking; in fasen in concurrentie aanbesteden van de opdracht .
- Wat het opstellen van bestek en begroting betreft, maakt de gemeente in 80 tot 90% van de aanbestedingen gebruik van ingehuurde expertise van een ingenieurbureau. De consequentie is dat de voorbereidings- en toezichtkosten structureel hoger zijn dan geraamd en dat de gemeente deze expertise niet bezit en daardoor beperkt is in haar rol als opdrachtgever en toezichthouder.

- Het voornemen om vaker meervoudig onderhands aan te besteden (waar enkelvoudig aanbesteden de regel is gegeven het ramingbedrag) kan voorzichtig worden bevestigd. Verder vindt de keuze van aanbestedingsvorm plaats conform het aanbestedingsbeleid.
- Het verschil tussen raming en aanbestedingssom is op basis van de onderzochte gevallen gemiddeld 10%. De aanbestedingssom is overigens niet gelijk aan de definitieve kosten van een werk (incl. meerwerk).
- De evaluatie van aanbestedingen gebeurt nog onvoldoende structureel en de informatievoorziening hierover kan worden verbeterd.
- Wat betreft de integriteit zijn geen bezwaarlijke bevindingen gevonden in de onderzochte cases.
- Onduidelijk is of de poulesystematiek in de onderzochte cases heeft gefunctioneerd. Ook de werking van de poulesystematiek is niet duidelijk.

## 4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 4.1 CONCLUSIES

De conclusies uit deze rapportage zijn hieronder geclusterd naar (genummerde) thema's:

#### 1. Beleid.

In het algemeen is de opzet en werking van het aanbestedingsbeleid voldoende tot goed. Spelregels met betrekking tot de drempelbedragen en aanbestedingsvormen worden goed toegepast. Het beleid rond de poule-systematiek en de 50% doelstelling is feitelijk anders dan formeel vastgesteld en onduidelijk in de praktijk. Het beleid rond de poulesystematiek is formeel niet afgeschaft. Doordat de inkoper van dit formele beleid afwijkt is de vraag gerechtvaardigd of het mandaat van de inkoper zo ver reikt; naar onze mening niet.

Het beleid is evenwel onvoldoende helder geformaliseerd; naast het vigerende beleid, zijn er aanvullingen en verbeteringen vastgesteld, die in de toepassing onduidelijkheden veroorzaken.

#### 2. Organisatie.

Bij de respondenten is veel waardering voor de inspanningen en resultaten van het Bureau Inkopen en Aanbesteden: zij heeft kennis van markt, biedt de vakafdelingen ondersteuning, weet marktwerking te realiseren (via aanbestedingsvorm, onderhandelingen).

Het functioneren van de Aanbestedingscommissie is voor verbetering vatbaar. Met het opheffen van de afdeling projectmanagement (APM) per 1 januari 2003 werken de projectleiders in de afdeling Wijkzaken, deze organisatie moet nog gaan werken.

In het algemeen zijn wij van mening dat sprake is van de vermenging van functies: de inkoper adviseert rond het preadvies en toetst vervolgens als lid van de Aanbestedingscommissie. De inkoper heeft daarmee ons inziens een te zware rol in verhouding tot andere partijen in het proces.

De inkoper loopt voor de troepen uit. Een waarschuwing is hier op zijn plaats: het is zaak dat de vakafdelingen en het Inkoopbureau gezamenlijk de doelstellingen van de gemeente nastreven via inkopen en aanbestedingen in plaats van ieder voor zich.



3. Informatievoorziening.  
Op concernniveau is een overzicht van inkopen beschikbaar voor zover bekend bij het inkoopbureau. Bij de kwaliteit van de informatie zijn een aantal kanttekeningen geplaatst, toch is waardering voor het overzicht op zijn plaats.

Er is geen sprake van structurele rapportages van de Aanbestedingscommissie aan College en Raad, terwijl hierover wel een raadsbesluit ter verbetering is genomen in 2001 naar aanleiding van eerdere evaluaties. De verslaglegging van de vergaderingen van de Aanbestedingscommissie over het jaar 2001 ontbreekt. Afwijkingen van het aanbestedingsbeleid worden (op projectniveau) gerapporteerd door middel van een collegenota. Ook is sprake van een afwijking van gemiddeld 10% tussen de raming en de realisatie.

4. Integriteit.  
Op het punt van de integriteit hebben zich in ons onderzoek geen feiten voorgedaan, die doen twifelen aan gebrek aan integriteit of inbreuken op de integriteit. Anderzijds kunnen de checks & balances beter. De inkoper is in feite bepalend voor de uitvoering van het aanbestedingsbeleid: hij is adviserend, uitvoerend en ook toetsend, hij bepaalt of in praktijk de poule systematiek nog wordt toegepast, hij wijkt af van het formeel vastgestelde beleid. Toezicht op het werk van de inkoper is met de gebrekkige informatievoorziening momenteel afwezig.

5. Aanbestedingsstrategie.  
Bij de gemeente Beverwijk gelden de aanbestedingen vooral kleinere werken (onder de € 125.000). Daarom is het van belang dat het onderhands aanbesteden goed functioneert (zowel één op één als meervoudig onderhands). Om zo veel mogelijk de marktwerking te stimuleren, is het belangrijk dat gekozen wordt voor een geschikte aanbestedingsvorm. Wat de aanbestedingsstrategie betreft, is uit de onderzochte dossiers gebleken dat geen afwijking van drempelbedragen en daarmee aanbestedingsvorm heeft plaatsgevonden, behalve bij sportpark Adrichem waarbij het helder is beargumenteerde. De aanbestedingsstrategie bij de reconstructie Breestraat was bijzonder omdat daarbij is gekozen voor een bouwteamconstructie. De bouwteamconstructie heeft voordelen (betrokkenheid, communicatie) en nadelen (minder grip/rolverwarring, minder kostenbeheersing).

6. Aanbestedingsproces.
- Uit de dossiers blijkt dat een aantal zaken heel positief gaan en een aantal zaken voor verbetering vatbaar zijn. Wat het opstellen van de specificaties betreft, is Beverwijk in een afhankelijke positie ten opzichte van ingenieursbureaus. De kennis van het opstellen van een bestek en het maken van tekeningen ontbreekt bij Beverwijk. Ook bij eenvoudiger werken wordt gekozen voor het inschakelen van een ingenieursbureau waarbij de technische expertise niet van doorslaggevend belang is, maar ze de rol van derde partij vervullen. De gemeente kan met het oog op dat doel (derde partij) ook andere constructies hanteren. Wat de selectie van gegadigden betreft, is transparantie cruciaal: de bijdrage van de vakafdeling en van de inkoopdienen gescheiden te worden, het bureau inkoop en aanbestedingen moet bij elke inkoop- en aanbestedingssituatie betrokken worden om zonodig meer marktwerking te introduceren. De ramingen en projectbudgetten moeten tijdens het proces op basis van nieuwe inzichten worden bijgesteld. Tot slot moeten projecten zowel wat betreft de aanbesteding als de uitvoering helder geëvalueerd worden waardoor de kennis van het aanbesteden en van de markt bij het bureau inkoop en aanbestedingen toeneemt.

#### 4.2 AANBEVELINGEN

De conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen aan de directie:

1. Leg het aanbestedingsbeleid vast in één document met de helderheid van het beleid van 1996.<sup>13</sup> Leg het feitelijke beleid, waarin duidelijke en controleerbare keuzen worden gemaakt met betrekking tot onder andere de poulesystematiek en de 50% doelstelling met betrekking tot de regionale werkgelegenheid hierin formeel vast. Hieraan dient uiteraard discussie en besluitvorming in de raad vooraf te gaan.
2. Communiceer over dit aangescherpte aanbestedingsbeleid met de vakafdelingen (beleidsmedewerkers en projectleiders). Bij de vakafdelingen moet helderheid bestaan over de poulesystematiek en over de 50% doelstelling.
3. Verbeter en waar nodig ontwikkel de informatievoorziening over inkoop- en aanbestedingssituaties. Verzorg als Aanbestedingscommissie en als inkoop de jaarlijkse en halfjaarlijkse rapportages aan College en Raad. Stuur als directie op informatievoorziening over voorgenomen inkoop en aanbestedingsactiviteiten vanuit de vakafdelingen naar Bureau Inkoop en Aanbestedingen.

---

<sup>13</sup> De helderheid van 1996 wordt gesteld in vergelijking met de notitie van 2001.

4. Versterk het functioneren van de aanbestedingscommissie. Zorg dat haar rol weer één van de checks and balances wordt: maak haar rol in het inkoopproces duidelijk; verbreed en wijzig haar samenstelling en zorg voor voldoende functiescheiding.
5. Stel spelregels voor integriteit in inkoopbeleid op en laat de betrokken spelers aangeven hoe zij hun handelen transparant houden.
6. Maak nadrukkelijker gebruik van de mogelijkheden concurrentie te bevorderen in het aanbestedingsproces. Maak in complexe en kostbare projecten een onderscheid in fasen (voorbereiding/ontwerp en uitvoering) en besteed - indien mogelijk - per fase in concurrentie aan.

## 5.0 REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W EN NAWOORD RKC

### 5.1 REACTIE COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS

“In antwoord op uw brief van 24 juni 2003 waarbij u de resultaten van het onderzoek ‘evaluatie aanbestedingsbeleid 2001-2002 aan ons heeft aangeboden, doen wij u onze reactie op het onderzoek toekomen.

In opdracht van u heeft Berenschot het aanbestedingsbeleid geëvalueerd. Het onderzoek had tot doel de gemeenteraad inzicht te bieden in de procesmatige, organisatorische en financiële uitvoering van het aanbestedingsbeleid in 2001 en 2002. Voor een goede behandeling in uw raad is het gewenst dat u de reactie van ons college op de rapportage kent.

Met tevredenheid constateren wij dat uit het onderzoek van Berenschot is gebleken dat de gemeente Beverwijk een goed aanbestedingsbeleid voert.

In het algemeen onderschrijven wij de bevindingen, conclusies en aanbevelingen in de rapportage. Daarom gaan wij slechts in op de conclusies en aanbevelingen die naar ons oordeel een kanttekening behoeven, dan wel moeten leiden tot beleidsvoornemens of handelingen van ons college en de ambtelijke organisatie:

- Wij delen niet de conclusie van Berenschot dat de inkoper van het beleid ten aanzien van de poulesystematiek en de doelstelling om 50% van alle aanbestedingopdrachten te gunnen aan plaatselijke en regionale aannemers is afgeweken. Gelet op de discussies in commissie en Raad in oktober/november 2001 heeft de inkoper de regels conform het beleid op de juiste wijze toegepast
- Berenschot signaleert in haar rapport onduidelijkheid met betrekking tot de toepassing van bovenstaand beleid. Met het Raadsbesluit van november 2001 is –naar ons oordeel- deze onduidelijkheid nu juist weggenomen. Het besluit hield namelijk in dat plaatselijke en regionale aannemers in het vervolg betrokken dienden te blijven bij toekomstige aanbestedingen, zonder dat hierbij sprake zou kunnen zijn van inbreuk op het marktmechanisme (concurrentievervalsing) en van een resultaatverplichting van de zijde van de gemeente vooraf. Conform dit raadsbesluit uit 2001 hebben de aanbestedingen plaatsgevonden.
- Naar aanleiding van de beraadslagingen van november 2001 is verzuimd om nadien een integraal beleidsdocument aan de Raad voor te leggen. Deze omissie zal door ons op zo kort mogelijke termijn worden hersteld;
- Het College acht het van groot belang dat de noodzakelijke kennis en vaardigheid voor het opmaken van een bestek (incl. tekenen en calculeren) opnieuw in eigen beheer wordt genomen. Daarover zal zo spoedig mogelijk een voorstel aan de Raad worden voorgelegd;
- De informatievoorziening kan beter. Wij hebben de directie opgedragen de informatievoorziening vanuit de inkoper een plaats te geven in de manage-

ment- en bestuursrapportages. Daarmee verbetert ook het zicht op de uitvoering van de beheersplannen.

- De aanbestedingscommissie is inmiddels weer onder het voorzitterschap van de directie gebracht en versterkt door een juridisch beleidsadviseur met privaatrechtelijke kennis en ervaring toe te voegen aan de commissie. Bovendien wordt een intern reglement opgesteld om rollen, taken en bevoegdheden duidelijker te regelen.

Wij hebben het vertrouwen dat met deze maatregelen een passend aanbestedingsbeleid gegarandeerd en uitgevoerd kan worden. Voor nadere integriteitregels specifiek voor de inkoop zien wij op basis van de rapportage geen aanleiding. Wel blijft integriteit een punt van voortdurende aandacht voor de gehele organisatie.”

## 5.2 NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE

Het verheugt de Rekenkamercommissie dat het College de bevindingen uit het onderzoek in het algemeen onderschrijft en een concrete maatregelen noemt om het aanbestedingsbeleid verder te verbeteren.

De Rekenkamercommissie heeft begrip voor de reactie over de toepassing van de poulesystematiek. Zij is het ermee eens dat het Raadsbesluit van november 2001 zo kan worden gelezen dat de doelstelling om 50% aan te besteden bij lokale aannemers is afgeschaft. Dit is echter niet expliciet gemaakt en uit het onderzoek is gebleken dat hierover onduidelijkheid bestond bij de betrokken medewerkers. De Rekenkamercommissie blijft daarom bij haar aanbeveling om het aanbestedingsbeleid in één helder document vast te leggen.

Het onderzoek heeft geen integriteitschendingen aangetoond en de commissie heeft ook geen aanleiding te veronderstellen dat hiervan sprake is geweest. Wel heeft het onderzoek duidelijk gemaakt dat er zwakke plekken in het aanbestedingsbeleid zitten waardoor het risico hierop onvoldoende is afgedekt. De Rekenkamercommissie adviseert het College daarom het integriteitbeleid rondom het aanbesteden in te bedden in het integrale beleidsdocument over aanbesteden dat het College aan de Raad zal voorleggen.

Tot slot adviseert de Rekenkamercommissie bij de verbetering van de informatievoorziening bijzondere aandacht te besteden aan de informatievoorziening over aanbestedingen waarbij wordt of is afgeweken van het beleid.

## BIJLAGEN

DOCUMENTEN

- Het aanbestedingsbeleid van de gemeente Beverwijk, 17 april 1996.
- Inkoop- & Aanbestedingsbeleid gemeente Beverwijk, datum onbekend.
- Algemene voorwaarden van de gemeente Beverwijk voor opdrachten tot Het leveren van producten en/of diensten 2000, vastgesteld door Gemeenteraad d.d. 20 april 2000, Facilitaire zaken, Inkoop & Aanbestedingen.
- Procesverbalen Reconstructie Wijkmeerweg fase 2, 3 en 4, Onderhoud sportparken in de gemeente Beverwijk 2001, besteknr. 0101 projectnr. B03, 29 maart 2001, Groenvervanging 2000, besteknr 2000000-87, 29 januari 2001, herasfalteren Parallelweg te Beverwijk, 16 mei 2001, 30 km zone Plantage, 29 oktober 2001.
- Overzicht concern Inkoop, besparingen 2001 en 2002.
- Dossiers BIA van grote en kleine werken.
- Verslagen aanbestedingscommissie 2002.
- Meerjareninvesteringsplanning.
- Standaard documenten: preadvies, offerte aanvraag werken, aanneemovereenkomst, eigen verklaring.
- Presentatie bureau inkoop en aanbestedingen gemeente Beverwijk.
- Rapport Inkoop: naar een heldere toekomst (concept), quick scan van de Beverwijkse inkoopfunctie, KPMG 2000.
- Rapport evaluatie aanbestedingsbeleid Gemeente Beverwijk, CBP 2000.
- Evaluatie Aanbestedingsbeleid, C.B.P. Hazenberg en P.A. Mol, januari 2002.

RESPONDENTEN

- Ger Hermus, concerninkoper (hoofd bureau inkoop en aanbestedingen).
- Hans van Irsen, concerncontroller (o.a. verantwoordelijk voor BIA).
- Co Gelaudie, voormalig afdelingshoofd Wijkzaken.
- Dirk Hulskes, afdelingshoofd Wijkzaken.
- Ton Groot, Anneembedrijf Lute BV (GP Groot).
- Ron den Ouden, voormalig afdelingshoofd Projectmanagement.
- Ger Willemse, projectleider Wijkzaken.
- Rob Palmboom, projectleider Wijkzaken.
- Piet Rinkel, projectleider Wijkzaken.
- Hans Koning, projectleider Wijkzaken.
- Hans de Nie, voormalig projectleider Wijkzaken (inhuur).
- Peter van Almere, voormalig projectleider Wijkzaken (inhuur).
- Bert van Vuuren, Anneembedrijf Van Vuuren.
- Paul te Beest, Anneembedrijf Te Beest (Heijmans groep).

POULE VAN AANNEMERS

De voormalige poule van aannemers in Beverwijk bestaat uit de volgende partijen:

- Aannemingsbedrijf Johan de Bie
- Aannemingsbedrijf JJN Posch en zn
- BV Aannemingsbedrijf Van Vuuren
- Van Egmond Beverwijk
- Aannemingsbedrijf Seignette BV
- Ballast Nedam
- De Cam
- HWZ
- Koop Tjuchem
- NMB Noord West
- Nelis Infra
- Te Beest Wegenbouw BV



BESCHRIJVING INKOOP & AANBESTEDINGSPROCEDURE

Inkoopproces	Vakafdeling	Bureau I&A	Aanbestedingscie	College/wethouder/ gemeentesecretaris	Kritische momenten
Fase 0. Voorbereiding Beleid: procedurevoor- schriften Resultaat: akkoord met traject	Eventueel voorstel tot aan te schaffen werk aan wethouder			Vakwethouder Op- dracht/ Akkoord met aan te schaffen werk, dienst of levering	Behoeftte bepa- len/output specificeren (1)
	Budgethouder vult pre- advies in	Ontvangst preadvies			Keuze strategie Projectbudget bepalen
	Zo nodig toelichting afwijking beleid	Zo nodig overleg met vakspecialist over in- passen voorstel in be- leid	Beoordeling voorge- stelde procedure; bij akkoord start traject	Zo nodig akkoord Col- lege met afwijking be- leid	
<hr/>					
Fase 1. Specificeren Beleid: programma Duurzaam inkopen Resultaat: PvE, bestek, productspecificatie	Functioneel en tech- nisch specificeren. Benoemen duurzaam- heidscriteria <sup>14</sup> Overige informatie (te- keningen, voorwaarden etc) verzamelen	Controleren op trans- parantie, objectiviteit en non-discriminatie			Behoeftte bepa- len/output specificeren (2)
<hr/>					
Fase 2. Selecteren Beleid: selectie/ gunningcriteria Resultaat: proces- verbaal selectie	Voorstel leveranciers bij de offerte aan te vragen	Keuze vorm offerte- aanvraag Toevoegen leveran- ciers (bij akkoord aan- bestedingscie.)	Accorderen eventueel toevoegen leveranciers (door I&A)		Selectie leveranciers

<sup>14</sup> Sinds januari 2000 participeert Beverwijk in het programma Duurzaam inkopen.

BIJLAGE 3

Inkoopproces	Vakafdeling	Bureau I&A	Aanbestedingscie	College/wethouder/ gemeentesecretaris	Kritische momenten
		Offertes (tweevoud) aanvragen (geprijsd en ongeprijsd)			
	Offertes beoordelen op technische vakinhou- delijke aspecten	Offertes beoordelen op commerciële en be- drijfseconomische voorwaarden; op juridi- sche voorwaarden  Opstellen proces- verbaal; indien nodig beoordelingsformulier	Geen rol	Vakwethouder ont- vangt proces-verbaal	gunning
		Onderhandelen met de aanbieder die als beste gewaardeerd is			
Fase 3. Contracteren Beleid: delegatie/ mandatering Resultaat: contract		Opstellen overeen- komst (mantel- of raamovereen- komst/aanneemoveree- nkomst)	Geen rol		
		Tekenen contract door concerninkoper: wer- ken tot € 350.000; diensten tot € 50.000		Tekenen contract door gemeentesecretaris: werken tot € 455.000; diensten tot € 115.000; Boven deze grenzen is BM tekeningsbevoegd	
		Afbericht en evt. toe- lichting aan aanbieders aan wie niet gegund is			

BIJLAGE 3

Inkoopproces	Vakafdeling	Bureau I&A	Aanbestedingscie	College/wethouder/ gemeentesecretaris	Kritische momenten
Fase 4. Bestellen Beleid: n.v.t. Resultaat: decentrale bestellingen	Schriftelijk bestellen; hou rekening met (in contract) voorgeschreven gegevens				
Fase 5. Bewaken Beleid: n.v.t. Resultaat: bewaakt proces	Signaleren of er afge- weken wordt van het contract Periodieke evaluatie met I&A Indien nodig: geza- menlijk met I&A actie naar de leverancier ondernemen	Controleren leverancier (steekproefsgewijs) Periodieke evaluatie met besteller Bewaken geldigheids- duur contracten Leveranciersgegevens up-to-date houden (einddatum, kwaliteits- certificering)			Evaluatie
Fase 6. Nazorg Beleid: n.v.t. Resultaat: informatie- voorziening over plan- ning en realisatie (in- houd / financieel)		Overzicht voorgeno- men aanbestedingen naar college Overzicht besparingen en aanbestedingsvorm naar college Rapport afdelingsresul- taat in MARAP-cyclus	Geen rol	Ontvangst voorgeno- men aanbestedingen en gerealiseerde be- sparingen	

OVERZICHT INKOPEN EN AANBESTEDINGEN (VERVOLG)

Onderstaand overzicht van inkopen en aanbestedingen is een vervolg van de tabel in hoofdstuk 2. Het betreft de situaties waarvan de informatie niet compleet is.

Omschrijving	Afdeling	Aanbestedingsvorm	Inkoopresultaten kwalitatief	Geraamde aanneemsom (in euro's)	Gemiddelde inschrijving	Bedrag aanbesteding (in euro's)	Status
Bomencontract	Wijza	Meerv/oh	Onderhandelen		293.968	262.472	
Bomen Breestraat	Wijza	Enk/oh	Onderhandelen				
Heesters en struiken	Wijza	Meerv/oh	Onderhandelen				
Elektrotechniek onderhoud	Wijza	?	Europ. Aanb gehele traject				
Onderhoud sportpark	Wijza	Meerv/oh	Onderhandelen				
Reconstructie sportvelden WaZ	Wijza	Enk/oh	Onderhandelen				
Asfalteren/belijning handbalveld WaZ	Wijza	Enk/oh	Onderhandelen		23.760	16.563	
Begraafplaats Duinrust paden	Wijza	Meerv/oh	Onderhandelen				
Begraafplaats hekwerk	Wijza	Meerv/oh	Onderhandelen				
Zwaansmeer asfaltering	Wijza	Meerv/oh	Onderhandelen				
Onderhoud openbare verlichting, etc.	Wijza	Europ	Euro aanbesteding				
Kan palen	Wijza	Meerv/oh					
Hekwerk Duinrand	wijza	meerv/oh	Offertes en Onderhandelen		38.721	32.130	
Hekwerk Lingestraat	wijza	meerv/oh	Offertes en onderhandelen		2.681	1.850	
Meststoffen	wijza	meerv/oh	Offertes		10.785	9.234	
Vellen bomen begraafplaats	wijza	meerv/oh	Offertes		10.921	10.827	

BIJLAGE 4

Omschrijving	Afde- ling	Aanbe- stedings vorm	Inkoopresulta- ten kwalitatief	Geraamde aanneem- som (in euro's)	Gemid- delde in- schrijving	Bedrag aanbeste- ding (in euro's)	Status
Hekwerken trapveld Lingestraat	wijza	meerv/oh	Offertes en onderhandelen		2.441	2.202	
Kipper met auto- laadkraan	wijza	meerv/oh	Offerte		34.440	31.753	
VRI Alkmaarseweg/ Plesmanweg	wijza	meerv/oh	Offertes		52782	50687	
Telefonie mob	faza	meerv/oh	Lager abonne- mentskosten				
Telefonie versatel	faza	enk/oh	Lagere prijs				
Kopieerpapier Heemskerk/Uitgeest	faza	meerv/oh	Gehele traject				
Drukwerk Heems- kerk/ Uitgeest	faza	meerv/oh	Gehele traject				
Kantoorbenodigd- heden Hmsk/Uitg	faza	meerv/oh	Onderhandelen				
Portokosten	faza	enk/oh	Lagere prijs				
Koffieautomaten	faza	openbaar	Gehele traject				
Ingrediënten koffie- automaten	faza	openbaar	Gehele traject				
Conserveren Ka- daster e.a.	faza	meerv/oh	Offertes		6.341	4.484	
RAW	faza	meerv/oh	Offerte + on- derhandelen		20.877	16.134	
Sloop Koningstraat 92-98	faza	meerv/oh	Offertes				
Uitzendkrachten	p & c	meerv/oh	Onderhandelen				
Arbo-dienst	p & c	meerv/oh	Onderhandelen		56.313	43.108	
Advertenties	com	meerv/oh	Offertes				
Toezicht TEBODIN Aagtendijk Noor- derw	APM	enk/oh	Offerte + on- derhandelen		45.280	40.520	
Voorlopig ontwerp oostelijke doorver- binding	APM	meerv/oh	Offerte		42.772	33.415	

BIJLAGE 4

Omschrijving	Afde- ling	Aanbe- stedings vorm	Inkoopresulta- ten kwalitatief	Geraamde aanneem- som (in euro's)	Gemid- delde in- schrijving	Bedrag aanbeste- ding (in euro's)	Status
Oostelijke doorver- binding 3e fase	Staza	meerv/oh	Offerte		56.360	43.411	
Totaal besparingen					5.014.530	3.808.206	

ONDERZOEKSVRAGEN BEANTWOORD

Vragen	Antwoorden
Beleid: opzet en werking	
1. Hoe zijn de criteria en spelregels in de praktijk toegepast? Worden de drempelwaarden voor de aanbesteding van de werken nageleefd? Welke motivatie wordt gegeven voor afwijkingen van de toe te passen criteria en spelregels?	Criteria en spelregels worden in de praktijk consequent en beargumenteerd toegepast. Drempelwaarden worden nageleefd. Afwijkingen worden beargumenteerd.
2. Wordt minder 'enkelvoudig' en meer 'meervoudig onderhands' aanbesteed in de jaren 2001 en 2002?	Een voorzichtig ja.
3. Worden besluiten over gunning van werken op de juiste wijze voorbereid? Worden besluiten over gunning van werken op de juiste wijze genomen (d.w.z. voorzien van de vereiste adviezen door de aangewezen instantie)?	Ja Ja
4. Worden afwijkingen van procedure, criteria en spelregels afdoende gemotiveerd en geregistreerd? Met andere woorden: in hoeverre is de uitvoering van het beleid in dit opzicht transparant en controleerbaar?	Afwijkingen worden beargumenteerd in de collegenota's. De rol van de aanbestedingscommissie is in dezen niet transparant en controleerbaar.
Poulesystematiek en het functioneren van de markt	
5. Hoe werkt in de praktijk het systeem van pouleaannemers en wat betekent dit systeem voor de mogelijkheden van 'nieuwkomers' om toe te treden c.q. om opdrachten te kunnen verwerven? Heeft het systeem een voldoende open structuur en is de werking ervan transparant? <sup>15</sup>	De werking wordt niet duidelijk. Het systeem is gesloten. Spelregels om toe te treden en een procedure om het systeem te laten werken ontbreken.
• Werkt het systeem van pouleaannemers in de praktijk? Is de structuur voldoende open? Wat betekent het systeem voor de mogelijkheden van 'nieuwkomers' om toe te treden c.q. om opdrachten te kunnen verwerven?	Het succes van het poulesysteem is niet gedefinieerd. Ook de monitoring van het succesvol functioneren van de poule is niet controleerbaar.  Door de geslotenheid is het systeem een barrière voor nieuwkomers om toe te treden c.q.

<sup>15</sup> Tijdens het onderzoek zijn de vragen rond het functioneren van de poule-systematiek in overleg met de rekenkamercommissie aangescherpt.

BIJLAGE 5

	opdrachten te verwerven.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Om welke redenen is de poulesystematiek losgelaten? Wat zijn de verschillen tussen de situatie met en zonder poulesystematiek? Welke gegevens tonen aan dat de poulesystematiek in de praktijk is losgelaten? Welke gegevens m.b.t. de gunning van werken en de prijzen tonen aan dat het loslaten van de poulesystematiek effect - in termen van prijs-kwaliteitverhouding - heeft? Is er in de huidige situatie sprake van voldoende transparantie en de mogelijkheid tot toetreding?</li> </ul>	Onduidelijk is of de poulesystematiek daadwerkelijk is losgelaten.
<ul style="list-style-type: none"> <li>In welke mate wordt in de praktijk afgeweken van het formeel vastgestelde beleid m.b.t. selectie en gunning van opdrachten in de situatie voor loslaten van de poulesystematiek? In welke mate wordt in de praktijk afgeweken van het formeel vastgestelde beleid m.b.t. selectie en gunning van opdrachten in de situatie na loslaten van de poulesystematiek?</li> </ul>	Ook deze vraag is niet te beantwoorden door de onduidelijkheid over de werking van de poulesystematiek.
6. In hoeverre zijn er substantiële verschillen tussen de geraamde en de uiteindelijk gerealiseerde aanneemsommen?	Het verschil is gemiddeld 10% (hogere raming dan aanneemsom). De mate waarin dit substantieel is varieert naar de omvang van de aanneemsom.
Integriteit:	
7. Wordt binnen de uitvoering van het aanbestedingsbeleid het integriteitbeginsel voldoende gewaarborgd?	Nee. Er zijn een aantal tekortkomingen in de waarborgen. Dit zegt niet dat er twijfels zijn omtrent de integriteit of het integer handelen van betrokkenen.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Is de positie van de centrale inkoper met voldoende waarborgen omgeven?</li> </ul>	Nee.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Wat is de rol van de Aanbestedingscommissie?</li> </ul>	Beperkt. Functioneert als toetsende partij onvoldoende.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Is het beginsel van functiescheiding voldoende doorgevoerd?</li> </ul>	Nee. Zie m.n. de samenstelling van de aanbestedingscommissie.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Zijn er voldoende waarborgen tegen ongewenste politieke beïnvloeding?</li> </ul>	Ja.
Tot slot is de vraag geformuleerd naar de aanbevelingen:	



BIJLAGE 5

8. Welke verbeteringen zijn er op grond van de beantwoording van bovenstaande vragen aan te geven voor het beleid en de uitvoeringspraktijk?	Zie hoofdstuk 4.
--	------------------