

WERK IN UITVOERING



**BELEID EN UITVOERINGSPRAKTIJK VAN
LEVERANCIERSSELECTIE IN LEIDEN**

Inhoud deel 1.

	Blz.
Inhoud deel 1.....	2.
Voorwoord.....	3.
Leeswijzer.....	4.
1. Aanleiding tot het onderzoek.....	5.
2. Toetsingskader.....	7.
3. Conclusies.....	8.
4. Aanbevelingen.....	12.

Voorwoord

Het tweede onderzoek van de Rekenkamercommissie van de gemeente Leiden heeft zich gericht op het gemeentelijke leveranciersbeleid.

Aanleiding voor het onderzoek is de politieke discussie die eind 2004 ontstond na vragen vanuit de Gemeenteraad en perspublicaties over vermeende onregelmatigheden bij het aanbesteden van straatwerk in Leiden. Doel van het onderzoek was na te gaan wat het gemeentelijke beleid is inzake de selectie van (potentiële) leveranciers en op welke wijze dit beleid in praktijk wordt gebracht. De Rekenkamercommissie wil daarmee de discussie over het straatwerk in een breder kader plaatsen.

De Rekenkamercommissie dankt alle betrokken medewerkers van de gemeente voor hun bereidheid de gevraagde medewerking aan het onderzoek te verlenen. Ook dankt zij de heer Lelieveldt van Partners+Pröpffer voor de uitvoering van het feitenonderzoek. Het rapport van bevindingen is in concept voorgelegd aan de geraadpleegde ambtenaren om na te gaan of de bevindingen juist zijn weergegeven. Vervolgens heeft de Rekenkamercommissie haar conclusies en de aanbevelingen geformuleerd.

De Rekenkamercommissie biedt het rapport aan de Raad aan, en zal het graag in een commissie- of raadsvergadering komen toelichten. De commissie heeft besloten om de conclusies en aanbevelingen niet vooraf aan het College voor te leggen om commentaar. De Rekenkamercommissie denkt dat daardoor benadrukt wordt dat de discussie over hoe met de conclusies en aanbevelingen moet worden omgegaan gevoerd moet worden tussen Raad en College. Door het rapport in twee delen te splitsen hoopt de Rekenkamercommissie dat deze bespreking en discussie inhoudelijk en beleidsmatige gericht zal zijn.

C. van der Werf
Voorzitter Rekenkamercommissie

Rekenkamercommissie Leiden, 24 augustus 2005

Leeswijzer

De Rekenkamercommissie streeft ook effectiviteit van haar handelen na. Eén aspect daarvan is een bijdrage leveren aan een goede discussie tussen Gemeenteraad en het College van Burgemeester en Wethouders. De Commissie denkt dat te bereiken door haar rapport te splitsen in twee onderdelen te weten:

- A: Het beoordelingsrapport
- B: Het rapport van bevindingen.

Het beoordelingsrapport bevat de conclusies en de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie, een beknopte beschrijving van de aanleiding tot het onderzoek, de afbakening daarvan, de onderzoeksopzet en het beoordelingskader..

In **het rapport van bevindingen** worden de achtergronden, de onderzoeksopzet, het beoordelingskader en de onderzoeksresultaten uitgebreid weergegeven. Op basis van deze onderzoeksresultaten heeft de Rekenkamercommissie haar in het beoordelingsrapport opgenomen conclusies geformuleerd.

1. Aanleiding tot het onderzoek

Eind 2004 heeft de gemeente Leiden interne onderzoeken laten uitvoeren bij zowel de Dienst Bouwen en Wonen als bij de Dienst Milieu en Beheer. Dit naar aanleiding van verschillende klachten van een aannemer over de gemeentelijke selectieprocedure voor bestratingswerkzaamheden en de politieke discussie die daarover plaatsvond. De Rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat de gemeente serieus onderzoek heeft gedaan naar de klachten en beweringen van de betreffende aannemer. Uit de interne onderzoeken blijkt dat interne regels niet altijd worden nageleefd. In de interne onderzoeken was naar de mening van de rekenkamercommissie, één aspect van de uitvoering van het aanbestedingsbeleid, de leveranciersselectie, onvoldoende belicht. De Rekenkamercommissie heeft daarop besloten een gericht deelonderzoek naar het leveranciersbeleid uit te voeren.

1.1 Doel en vraagstelling van het onderzoek

Doel

Het doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in de selectie van leveranciers door de gemeente Leiden om zo een oordeel uit te kunnen spreken over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijke leveranciersbeleid.

Afbakening onderzoek

De kern van het onderzoek is via dossieronderzoek bij de dienst Bouwen en Wonen (hierna te noemen BoWo) en de dienst Milieu en Beheer (hierna te noemen M&B) na te gaan of de leveranciersselectie rechtmatig, doelmatig en doeltreffend is uitgevoerd. Leveranciersselectie is echter een onderdeel van het totale gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid en de uitvoering van dat beleid. Om het dossieronderzoek in de goede context te plaatsen heeft de Rekenkamercommissie daarom naast het dossieronderzoek twee andere aspecten in het onderzoek betrokken namelijk:

- Het beoordelen van de toereikendheid van het door de gemeente vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dit beleid geeft de formele kaders en de regels aan waarbinnen gewerkt moet worden.
- Het verkrijgen van een globaal inzicht hoe de gemeentelijke organisatieonderdelen het geformuleerde beleid uitvoeren.

Op grond van het voorstaande heeft de commissie de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- 1 Welke procedures en regels bestaan er in de gemeente Leiden op concern-, dienst- en afdelingsniveau voor de specificatie, prekwalificatie, uitnodiging, selectie en evaluatie (hierna: *het selectieproces*) van leveranciers?
- 2 In hoeverre creëren regels, procedures en de inrichting van de gemeentelijke organisatie gunstige condities voor een rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloop van het selectieproces van leveranciers?

- 3 In welke mate is er bij het onderdeel bestratingen (BoWo) en het onderdeel wegonderhoud (M&B) van de gemeente sprake van een rechtmatig, doelmatig en doeltreffend selectieproces van leveranciers?

Het onderzoek richt zich nadrukkelijk niet op de feitelijke aanbestedingen en de daarbij gevolgde procedures. De focus ligt op de fase van prekwificatie, de leveranciersprofielen, de leverancierslijsten, de selectie van leveranciers en de evaluatie na afloop.

1.2 Onderzoekopzet en verantwoording

Het feitenonderzoek is in de periode maart tot en met juli 2005, onder begeleiding van leden van de rekenkamercommissie, uitgevoerd door het bureau Partners+Pröpper. Het onderzoek bestond uit drie fasen:

- Fase 1: een analyse van de regels met betrekking tot de selectie van leveranciers zoals verwoord in de Nota Inkoop- en Aanbestedingsbeleid, interne procedures en andere relevante stukken (zie hoofdstuk 2 van rapport van bevindingen);
- Fase 2: een analyse van het gemeentelijk leveranciersbeleid bij de vijf diensten aan de hand van interviews met de dienstdirecteuren, dienstcontrollers en eventueel andere bij de leveranciersselectie betrokkenen en een analyse van door hen verstrekte documenten (zie hoofdstuk 3 van rapport van bevindingen);
- Fase 3: een onderzoek naar de selectie van uitvoerders van werken bij de afdelingen Beleid, Ontwerp en Beheer (M&B) en het Ingenieursbureau (BoWo) aan de hand van gesprekken met de voor de selectie van leveranciers verantwoordelijken, een globale analyse van de twee recente interne onderzoeken van deze twee diensten naar de gang van zaken bij de aanbesteding van werken en het zelf bestuderen van aanbestedingsdossiers. Van de dossiers waarvan tijdens de interne onderzoeken was gebleken dat van de aanbestedingsprocedure was afgeweken zijn deze afwijkingen eveneens beoordeeld. (zie hoofdstuk 4 van rapport van bevindingen).

Van alle gesprekken met betrokkenen zijn beknopte gespreksverslagen gemaakt. Deze gespreksverslagen zijn aan de geïnterviewden voorgelegd met het verzoek om deze voor wat betreft de inhoudelijke weergave van het gesprek te controleren. Op basis van de daarop verkregen reacties zijn de verslagen, waar nodig, aangevuld of bijgesteld. Daarnaast zijn de resultaten van het dossieronderzoek bij BoWo en M&B (in de laatste fase van het onderzoek) ter verificatie voorgelegd aan deze diensten en met hen doorgesproken en eventueel naar aanleiding daarvan bijgesteld. Tot slot is het conceptrapport voor ambtelijk wederhoor aan de gemeentesecretaris aangeboden. Het hierop ontvangen commentaar is daar waar nodig verwerkt in de tekst en cijfers van het voorliggende rapport van bevindingen.

Op basis van het rapport van bevindingen heeft de rekenkamercommissie vervolgens haar conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

2. Toetsingskader

Om tot een oordeel over het leveranciersbeleid te kunnen komen is een toetsingskader opgesteld waarin de begrippen rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid geoperationaliseerd zijn in het licht van de doel- en vraagstelling van dit onderzoek. Concreet houdt dat in:

- Rechtmatigheid:** Voldoet het gemeentelijke leveranciersbeleid aan geldende wet- en regelgeving, houden de diensten/afdelingen zich aan de gemeentelijke regels, en is achteraf te verifiëren hoe het selectieproces is verlopen.
- Doelmatigheid:** De doelmatigheid van het proces van inkoop; is de inzet van middelen in verhouding tot het doel, en worden tegen de laagste kosten goede aannemers geselecteerd.
- Doeltreffendheid:** Het bereiken van het doel, wordt er systematisch en consequent gewerkt om die condities te creëren die leiden tot de selectie van de kwalitatief goede aannemers? In het kader van dit onderzoek wordt daarbij primair gekeken naar de wijze van opdrachtformulering en het evalueren van de uitgevoerde werken.

De Rekenkamercommissie heeft zich geconcentreerd op de aspecten prekwalificatie, leverancierslijst/profielen, selectie van leveranciers en evaluatie na afloop.

3. Conclusies

Op basis van de bevindingen getoetst aan het beschreven toetsingskader komt de Commissie tot de volgende conclusies per onderzoeksvraag:

3.1 Welke procedures en regels bestaan er in de gemeente Leiden op concern-, dienst- en afdelingsniveau voor de specificatie, prekwalificatie, uitnodiging, selectie en evaluatie (hierna: het selectieproces) van leveranciers?

1. De in 2001 door de Gemeenteraad vastgestelde Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid vormt de basis voor de inkoop en aanbesteding van leveringen, diensten en werken door de gemeente Leiden. De nota heeft zowel een kaderstellend als een meer faciliterend karakter en bevat zowel regels en procedures voor aanbestedingen als gunningen, als meer algemene richtlijnen en tips met betrekking tot leveranciersbeleid en kwaliteitszorg. De Rekenkamercommissie concludeert dat de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid:
 - in overeenstemming is met de geldende wet- en regelgeving, met uitzondering van de voorkeur voor bestaande en lokale leveranciers¹. Bovendien staat deze voorkeur haaks op de doelstelling van de nota te *'streven naar een gezonde concurrentie en optimale marktwerking'*;
 - voldoende kaders en richtlijnen bevat voor een doelmatig inkoopproces;
 - voldoende kaders geeft om tot een doeltreffende selectie van leveranciers te komen.
2. Het vaststellen van beleid is één, het tot uitvoering brengen daarvan is twee. De Nota is onvoldoende geschikt om als handleiding te dienen voor de werkvloer. In de Nota wordt bovendien op een aantal punten de diensten de ruimte gelaten voor een eigen invulling. Hierdoor wordt het moeilijk voor het College om zicht te hebben/houden op een goede uitvoering van het beleid. De Rekenkamercommissie stelt vast dat er op gemeenteniveau onvoldoende aandacht wordt besteed aan de bewaking van de uitvoering van de Nota, waardoor de kwaliteit van de uitvoering onvoldoende verifieerbaar en geborgd is.
3. De Rekenkamercommissie constateert een aantal onduidelijkheden die de diensten bij het uitvoeren van de nota voor problemen kan stellen:
 - De uitnodigingsprocedure bij de selectie van leveranciers voor leveringen en diensten is niet eenduidig. Het is niet duidelijk op grond van welke criteria voor de ene of de andere procedure gekozen moet worden.
 - Er was geen expliciete procedure beschreven voor opdrachten onder de

¹ In de nota wordt een voorkeur voor bestaande en lokale leveranciers uitgesproken. Het College heeft in een recente beantwoording van raadvragen expliciet aangegeven dat 'regionaal aanbesteden' niet aan de orde is. Deze standpuntbepaling over lokale leveranciers heeft tot op heden niet geleid tot een aanpassing van de nota. Het College heeft geen afstand genomen van de voorkeur voor bestaande leveranciers.

€ 22.689 (fl.50.000). Inmiddels is door het College een nieuwe procedure vastgesteld.

- De procedure om af te mogen wijken van de in de nota genoemde drempelbedragen is onduidelijk.
4. De nieuwe richtlijn van het College die sinds dit voorjaar van kracht is en waarmee een-op-een-aanbestedingen worden verboden, is naar het oordeel van de Rekenkamercommissie te rigide, waardoor de doelmatigheid van het inkoopproces in het geding komt.

3.2 In hoeverre creëren regels, procedures en de inrichting van de gemeentelijke organisatie gunstige condities voor een rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloop van het selectieproces van leveranciers?

De onderstaande conclusies zijn gedestilleerd uit de interviews met directie/controllers van het concern en de diensten. De Commissie heeft geen verdergaand onderzoek gedaan naar de feitelijke stand van zaken. De conclusies geven bij deze onderzoeksvraag dan ook niet meer dan een algemeen beeld. Dit beeld zou de Commissie als volgt willen samenvatten:

1. De Rekenkamercommissie concludeert dat volgens de geïnterviewden iedere dienst werkt in de geest van de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid. Maar uit de interviews komt ook naar voren dat in de diverse diensten nog niet een systeem is ingevoerd dat de uitvoering van het vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid waarborgt. Alle diensten hebben aangegeven dat het na te streven niveau nog niet bereikt is.
2. De Rekenkamercommissie constateert dat er geen gemeentebreed inzicht bestaat in de omvang van de aan de gemeente geleverde diensten en werken. Een uitzondering daarop vormen de overzichten van aanbestedingen die het bureau IB(BoWo) vervaardigt. De door de diensten opgegeven bedragen voor inkoop wijken in totaliteit sterk af van de raming op concern niveau.
3. De Rekenkamercommissie concludeert dat er geen gemeentelijke leverancierslijst is zoals bedoeld in de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid. Ook ontbreken leveranciersprofielen. Er zit veel informatie in hoofden van mensen opgeslagen, maar deze informatie leent zich niet voor verificatie.
4. Indien dit globale beeld uit punt 1 tot en met 3 realiteit is bij de afzonderlijke diensten dan doet dit ernstig afbreuk aan de transparantie bij de selectie van leveranciers. Ook zijn bepaalde stappen in de inkoopcyclus niet verifieerbaar. Hierdoor kunnen de (beoordeling van de) rechtmatigheid van het handelen volgens de gemeentelijke regels, de doelmatigheid en doeltreffendheid van het inkoopproces in het geding komen.

5. De Rekenkamercommissie constateert dat er in de administratieve organisatie onvoldoende checks en balances zijn ingebouwd, waardoor het College niet kan controleren of het vastgestelde beleid ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

3.3 In welke mate is er bij het onderdeel bestellingen (BoWo) en het onderdeel wegonderhoud (M&B) van de gemeente sprake van een rechtmatig, doelmatig en doeltreffend selectieproces van leveranciers?

1. De Rekenkamercommissie concludeert dat het aspect van leveranciersselectie onderbelicht is gebleven in de interne onderzoeken van de diensten BoWo en M&B.
2. De samenvattende conclusie van de Rekenkamercommissie over het leveranciersbeleid voor bestellingen (afdeling IB, BoWo) en wegonderhoud (afdeling BOB, M&B) is als volgt:

Bij de uitvoering van het leveranciersbeleid bij de onderzochte afdelingen wordt in de praktijk op een groot aantal punten gehandeld met inachtneming van het gemeentelijk beleid. Op een aantal andere belangrijke punten gebeurt dat niet en dit heeft gevolgen voor de rechtmatigheid (of wordt voldaan aan bepaalde regels) en voor mogelijkheid om de uitvoering te toetsen op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. De samenvattende conclusie van de Commissie is dan ook dat de uitvoering van het leveranciersbeleid onvoldoende rechtmatig, doelmatig en doeltreffend is.

De belangrijkste bevindingen die de commissie bij haar overwegingen om tot haar oordeel te komen heeft betrokken zijn :

- Gemeentelijke leverancierslijsten en leveranciersprofielen zoals genoemd in de gemeentelijke nota ontbreken;
- Bij de door de afdelingen gehanteerde procedures bij het uitnodigen van aannemers is de transparantie in het geding;
- De afdelingen kennen geen schriftelijke richtlijnen voor de dossiervorming bij aanbestedingen;
- Er is geen gestructureerde en gedocumenteerde jaarlijkse evaluatie van de prestaties van leveranciers. Wel bleek uit de onderzochte dossiers dat de kwaliteit van het werk beoordeeld was (voor BOB, M&B vanaf 2004);
- Prekwalificatie van leveranciers vindt plaats via mondeling overleg op de afdelingen;
- In een aantal gevallen is afgeweken van de bij het geraamde bedrag behorende selectieprocedure. Van de vijf daarvan in aanmerking komende gevallen waren bij de afdeling IB (BoWo) er vier niet door het College geaccordeerd. Bij de afdeling BOB (M&B) was dat één keer het geval;

- Er worden door de afdeling BOB (M&B) geen afstandsverklaringen gebruikt;
- Bij de afdeling BOB (M&B) bestaat gevaar van afstemming tussen de kleine kring van aannemers die steeds voor prijsaanbieding in aanmerking komen.

Het feit dat de diensten op een andere en niet transparante wijze toch proberen tot een doelmatige aanbesteding van werken te komen, is voor de Commissie geen reden om haar oordeel te verzachten. Wel kan dit feit waarschijnlijk een goede basis vormen voor het op orde brengen van het leveranciersbeleid. Beide diensten zijn op dit moment ook bezig de interne procedures op te stellen en te systematiseren.

3.4 Algemene conclusie

De Rekenkamercommissie constateert dat het algemene beeld is dat er een sterke kloof bestaat tussen theorie en praktijk van het Leidse leveranciersbeleid. Dit komt doordat de Nota niet goed is geïmplementeerd. Er bestaat geen systematische, heldere en uitgewerkte handleiding voor de werkvloer.

Daarnaast concludeert de Rekenkamercommissie dat er geen systeem van checks en balances bestaat binnen de gemeente om er op toe te zien dat het geformuleerde leveranciersbeleid ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

4. Aanbevelingen

Belangrijker dan te constateren dat zaken niet goed gaan is het in gang zetten van een proces dat leidt tot verbetering van de bestaande situatie. De Commissie is bekend met het feit dat het College een wijziging van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid in voorbereiding heeft. De Commissie wil aan dat verbeteringsproces bijdragen door onderstaande aanbevelingen.

1. Implementeer de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Het College als bestuursorgaan is verantwoordelijk voor de implementatie van beleid. Daarom adviseert de Rekenkamercommissie dit zo spoedig mogelijk ter hand te nemen door een handboek samen te stellen waarin concrete regels en procedures worden opgenomen. De controle op het naleven van de regels is hierbij een belangrijk aandachtspunt. Hiervoor dient een systeem van checks en balances te worden opgezet. Geadviseerd wordt de mandaatregeling hierbij te betrekken.

2. Realiseer de gemeentelijke leverancierslijst en de daarbij behorende leveranciersprofielen en jaarlijkse evaluatie.

De Rekenkamercommissie adviseert een centraal systeem op te zetten waardoor een gemeentelijke leverancierslijst realiteit wordt. Zowel de diensten, met hun kennis van hun eigen terrein, als de afdeling Centrale Inkoop kunnen dan consequent dit centrale systeem voeden. Aanbevolen wordt om op de afdeling die het centrale systeem bijhoudt de selectiecriteria voor vergelijkbare werken te laten beoordelen. Bij deze afdeling zou ook het toezicht op de jaarlijkse evaluatie van de leveranciersprofielen kunnen worden ondergebracht.

3. Aanpassen Nota Inkoop en Aanbestedingsbeleid.

In het rapport van bevindingen en in de voorgaande conclusies worden ook nog andere punten genoemd die de aandacht vragen. De Rekenkamercommissie beveelt het College aan de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid ook aan deze punten te toetsen.

4. Overleg over geformuleerde beleid ten aanzien van bestaande en lokale leveranciers

De Rekenkamercommissie adviseert de Raad zich te buigen over de rechtmatigheid van het geformuleerde beleid ten aanzien van bestaande en lokale leveranciers en het College zonodig te verzoeken de Nota op dit punt aan te passen.

5. Afspraken over informatie aan de Raad

De Rekenkamercommissie adviseert de Raad zich periodiek te laten informeren over de stand van zaken ten aanzien van de implementatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Met name zou daarin aandacht geschonken moeten worden aan de wijze waarop het College de rechtmatigheid, de doelmatigheid en doeltreffendheid stimuleert en controleert.

Rapport van bevindingen

Een onderzoek naar de kwaliteit van het leveranciersbeleid van de gemeente Leiden

Inhoud deel 2

1	Inleiding.....	15
1.1	Doel en vraagstelling van het onderzoek.....	16
1.2	Onderzoeksopzet en verantwoording.....	18
1.3	Toetsingskader.....	19
2	Leveranciersbeleid en de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid.....	22
2.1	Algemene kaders voor het gemeenschappelijk aanbestedingsbeleid.....	22
2.2	De Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid.....	23
2.3	Leveranciersselectie.....	24
3	Leveranciersbeleid bij de diensten.....	30
3.1	Aard en Grootte van de inkoop.....	30
3.2	Uitwerking beleid binnen de diensten.....	31
3.3	Selectie van leveranciers.....	33
3.4	Leveranciersbeleid en kwaliteitszorg.....	35
3.5	Concern Inkoop- en Aanbestedingsbeleid.....	36
4	Leveranciersselectie van werken.....	38
4.1	Werkwijze onderzoek.....	38
4.2	Afdeling het Ingenieursbureau (Dienst Bouwen en Wonen).....	39
	4.2.1 Bevindingen Intern Onderzoek Bouwen en Wonen.....	39
	4.2.2 Inrichting selectieprocedure.....	41
	4.2.3 Resultaten dossieronderzoek.....	44
	4.2.4 Aanvullende bevindingen.....	47
4.3	Bureau Beleid, Ontwerp en Beheer.....	48
	4.3.1 Bevindingen Intern onderzoek Milieu en Beheer.....	48
	4.3.2 Inrichting selectieprocedure.....	50
	4.3.3 Resultaten dossieronderzoek.....	53
	4.3.4 Aanvullende bevindingen.....	55
	Bijlagen.....	58
	Bijlage 1: Lijst van geïnterviewde personen.....	58
	Bijlage 2: Checklist dossieronderzoek.....	59
	Bijlage 3: Resultaten dossieronderzoek.....	61
	Resultaten dossieronderzoek het Ingenieursbureau.....	61
	Resultaten dossieronderzoek afdeling Beleid, Ontwerp en Beheer.....	64

1 Inleiding

Deze nota van bevindingen doet verslag van het onderzoek dat de Rekenkamercommissie heeft uitgevoerd naar de selectie van leveranciers door de gemeente Leiden. Het onderzoek volgt op twee interne onderzoeken die de gemeente liet uitvoeren naar aanleiding van een klacht van een aannemer over de aanbesteding van het gemeentelijk wegonderhoud. De Rekenkamercommissie constateerde dat de onderzoeken van het College serieus zijn uitgevoerd, maar meende dat een belangrijke fase van het aanbestedingsproces, de selectie van leveranciers, nog onderbelicht is gebleven.

Daarom heeft de Rekenkamercommissie besloten specifiek onderzoek te verrichten naar het leveranciersbeleid van de gemeente Leiden. Het voorliggende rapport doet verslag van dit onderzoek.

Dit rapport van bevindingen is als volgt opgebouwd. Na een beschrijving van de doel- en vraagstelling van het onderzoek (paragraaf 1.1) geeft dit hoofdstuk een overzicht van de onderzoeksopzet en verantwoording van de onderzoeksresultaten (paragraaf 1.2) en het toetsingskader (paragraaf 1.3). Hoofdstuk 2 bevat vervolgens een beschrijving van het leveranciersbeleid en van de regels en procedures die in de gemeente Leiden gelden ten aanzien van de selectie van leveranciers. Hoofdstuk 3 beschrijft het beleid zoals dat door de diensten wordt gevoerd. In hoofdstuk 4 staan de resultaten van het onderzoek naar de selectie van leveranciers van werken door de afdeling het Ingenieursbureau van de Dienst Bouwen en Wonen en de afdeling Beleid, Ontwerp en Beheer van de Dienst Milieu en Beheer. Voor elk van deze twee diensten zijn onder meer negen dossiers onderzocht. Voorzover zich daarbij afwijkingen voordoen van de standaard voorgeschreven aanbestedingsregels, is nagegaan welke procedure/ werkwijze is gevolgd. Ter referentie zijn deze vergeleken met afwijkingen van de standaard voorgeschreven aanbestedingsregels die zich bij de overige dossiers in de jaren 2003 en 2004 voordoen. Bijlage 1 geeft een overzicht van de geïnterviewde personen, bijlage 2 van de voor het dossieronderzoek gebruikte checklist, terwijl in bijlage 3 een dossiergewijs overzicht van de uitkomsten van het dossieronderzoek staat.

Centraal in het onderzoek staat het leveranciersbeleid. Als achtergrond hierbij wordt ook ingegaan op de aard en omvang van de inkoop in gemeente Leiden. Er bestaat geen gemeentebreed overzicht van de omvang van de door gemeente Leiden ingekochte diensten/ leveringen en werken. In dit onderzoek wordt uitgegaan van *globale* opgaven van afzonderlijke diensten, waarbij we constateren dat er een discrepantie bestaat tussen de schatting van Concern Inkoop en de optelsom van de schattingen van de verschillende diensten. Het bepalen van de precieze omvang van de inkoop maakt dus geen onderdeel uit van het onderzoek.

1.1 Doel en vraagstelling van het onderzoek

Doelstelling

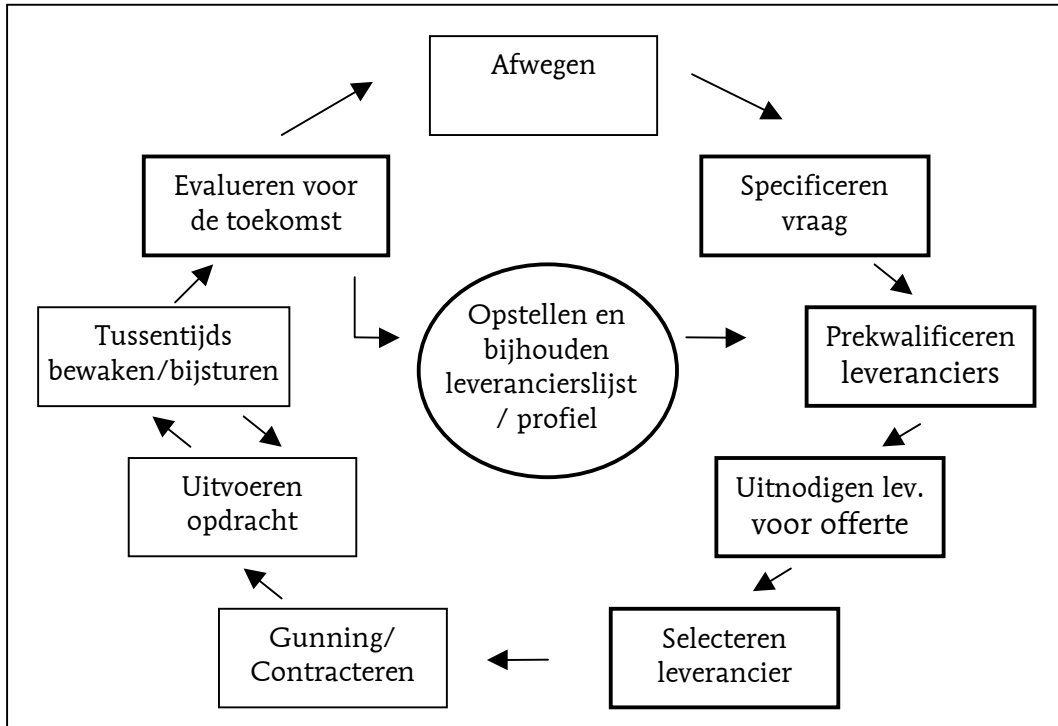
De doelstelling van het onderzoek is inzicht te krijgen in de selectie van leveranciers door de gemeente Leiden om zo een oordeel uit te kunnen spreken over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijke leveranciersbeleid.

Onderzoeksvragen

- 1 Welke procedures en regels bestaan er in de gemeente Leiden op concern-, dienst- en afdelingsniveau voor de specificatie, prekwalificatie, uitnodiging, selectie en evaluatie (hierna: *het selectieproces*) van leveranciers?
- 2 In hoeverre creëren regels, procedures en de inrichting van de gemeentelijke organisatie gunstige condities voor een rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloop van het selectieproces van leveranciers?
- 3 In welke mate is er bij het onderdeel bestratingen en het onderdeel wegenonderhoud van de gemeente sprake van een rechtmatig, doelmatig en doeltreffend selectieproces van leveranciers?

Afbakening onderzoek

In figuur 1.1 geven we een aanbestedingscyclus weer, waarbij we een aantal voor het selectieproces relevante fasen van elkaar onderscheiden en dit deel van de aanbesteding daarmee als het ware uitvergroten.



Figuur 1.1 Voor het onderzoek relevante fasen en aspecten (vet gedrukt).

De cyclus bestaat uit:

- 1 Het maken van de afweging om al of niet tot het extern laten uitvoeren van een werk, levering of dienst over te gaan.
- 2 Het specificeren van de opdracht die de basis vormt voor de selectie van leveranciers. Aan welke eisen moet het werk voldoen en wat betekent dat voor de eisen die aan de opdrachtnemer moeten worden gesteld?
- 3 De prekwalficatie van leveranciers. Welke leveranciers komen gezien de opdracht in aanmerking voor het uitbrengen van een offerte?
- 4 De uitnodiging van leveranciers voor het uitbrengen van offerte. Welke leveranciers worden gevraagd om daadwerkelijk offerte uit te brengen?
- 5 De selectie van leverancier. Welke leverancier wordt geselecteerd voor het uitvoeren van de opdracht?
- 6 De gunning van de opdracht en het contracteren van de leverancier.
- 7 Het uitvoeren van de opdracht door de leverancier.
- 8 Het tussentijds bewaken van de uitvoering van een specifieke opdracht en het eventueel bijsturen van die uitvoering.
- 9 Evaluatie van de ervaring met leverancier met het oog op toekomstige aanbestedingen en het op basis daarvan bijstellen van leverancierslijst en -profiel.

De figuur onderscheidt negen fasen die idealiter bij het aanbesteden en uitvoeren van een levering, werk of dienst doorlopen worden.² In het midden van de figuur hebben we bovendien het opstellen en bijhouden van de leverancierslijst en het leveranciersprofiel opgenomen als een belangrijk hulpmiddel bij het selectieproces. De leverancierslijsten en -profielen vormen als het ware een dynamisch archief waarin de kennis en ervaringen met betrekking tot leveranciers opgeslagen is. Het is een bestand dat de basis vormt voor het uitnodigen van bepaalde leveranciers voor het doen van een offerte of het direct uitvoeren van een opdracht. De selectie van een leverancier in een concrete aanbestedingsprocedure is de uitkomst van de wisselwerking tussen het 'organisatorische geheugen' zoals dat vastgelegd is – of zou moeten zijn – in leverancierslijsten en -profielen en het doorlopen van deze verschillende fasen. Het onderzoek richt zich daarmee op de vet gedrukte fasen (2, 3, 4, 5 en 9) en het element leverancierslijst/profiel. Daarbij beschouwen we de fasen 'specificeren' en 'evalueren voor toekomst' alleen voor zover zij direct relevant zijn voor het aspect prequalificatie en selectie.

1.2 Onderzoekopzet en verantwoording

Het onderzoek ten bate van dit rapport van bevindingen bestond uit drie fasen:

- een analyse van de regels met betrekking tot de selectie van leveranciers zoals verwoord in de Nota Aanbestedingsbeleid, AO-procedures en andere relevante stukken (hoofdstuk 2);
- een analyse van het gemeentelijk leveranciersbeleid bij vijf diensten aan de hand van interviews met de dienstdirecteuren, dienstcontrollers en eventueel andere bij de leveranciersselectie betrokkenen en een analyse van door hen verstrekte documenten (hoofdstuk 3);
- een onderzoek naar de selectie van uitvoerders van werken bij de afdelingen Beleid, Ontwerp en Beheer (Dienst Milieu en Beheer) en het Ingenieursbureau (Dienst Bouwen en Wonen) aan de hand van gesprekken met de voor de selectie van leveranciers verantwoordelijken, een secundaire analyse van twee recente interne onderzoeken van deze twee diensten naar de gang van zaken bij de aanbesteding van werken en het zelf bestuderen van aanbestedingsdossiers (hoofdstuk 4).

Van alle gesprekken met betrokkenen zijn gespreksverslagen gemaakt. Deze gespreksverslagen zijn een beknopte samenvatting van de voor het onderzoek van belangzijnde aspecten. De gespreksverslagen zijn aan de geïnterviewden voorgelegd met het verzoek om deze voor wat betreft de feitelijke weergave van het gesprek te controleren en zijn op basis daarvan eventueel aangevuld of bijgesteld. Ook de resultaten van het dossieronderzoek zijn (in de laatste fase) ter verificatie voorgelegd aan de bij de aanbesteding betrokkenen en met hen doorgesproken en naar aanleiding daarvan bijgesteld.

Het conceptrapport is voor ambtelijk wederhoor aan de gemeentesecretaris aangeboden. Het ontvangen commentaar is daar waar nodig verwerkt in de tekst en cijfers van het voorliggende onderzoeksrapport.

² Zie daarvoor bijvoorbeeld de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de Gemeente Leiden, p.20 en p. 50-55.

1.3 Toetsingskader

Om tot een oordeel over het leveranciersbeleid te kunnen komen is een toetsingskader opgesteld waarin de begrippen rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid geoperationaliseerd zijn in het licht van de doel- en vraagstelling van dit onderzoek.

Rechtmatigheid

Bij het aspect *rechtmatigheid* maken we een onderscheid tussen twee zaken: wordt de geldende wet- en regelgeving nageleefd en is het handelen verifieerbaar?

Volgens de regels

In hoeverre verloopt de selectie van leveranciers *volgens de daarvoor formeel gestelde regels*? Hiervoor maken we een onderscheid tussen twee zaken:

- Is het gemeentelijk beleid in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving (rechtmatigheid in brede zin)?
- Houden diensten en afdelingen zich aan de gemeentelijke regels (rechtmatigheid in enge zin)?

De toetsing op rechtmatigheid in 'brede zin' vindt plaats voor de in Leiden bestaande regels op het gebied van leveranciersselectie. Kernvraag daarbij is of de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid en andere relevante regels en procedures in overeenstemming zijn met de geldende wet- en regelgeving. Voor het beleid zoals dat door de diensten gevoerd wordt en voor de dossieranalyse vindt toetsing plaats van de rechtmatigheid in 'enge zin'. De Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid (en aanvullend AO-procedures) geeft een groot aantal richtlijnen die betrekking hebben op de verschillende fasen die van belang zijn bij het selectieproces. Zo moet de specificatie opgesteld worden in objectieve termen die niet discriminerend zijn voor de leveranciers en dienen bij meervoudig en enkelvoudig onderhandse aanbestedingen bij voorkeur leveranciers uit de 'gemeentelijke leverancierslijst' te worden geselecteerd.

Verifieerbaar

Bij het aspect verifieerbaarheid (als indicator voor rechtmatigheid) gaat het erom dat via dossiervorming na te gaan is op welke wijze de selectie van leveranciers heeft plaatsgevonden en welke afwegingen daarbij gemaakt zijn. In de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt bijvoorbeeld de eis gesteld dat van elke aanbesteding een dossier moet worden bijgehouden, ook als het om enkelvoudige onderhandse aanbesteding gaat. We gaan in ons onderzoek na in hoeverre deze en andere eisen met betrekking tot de verifieerbaarheid worden nageleefd.

Doelmatigheid

Bij *doelmatigheid* (efficiëntie) gaat het om de spaarzaamheid die men heeft betracht: hoe matig is men met de middelen omgesprongen met het oog op het bereiken van het doel? Anders gesteld: wordt het (beoogde) doel tegen de laagst mogelijke kosten bereikt? Hoe *spaarzaam* is het inkoopproces en in hoeverre staan de kosten in verhouding tot de verwachte of feitelijk gerealiseerde baten?

Voor de selectie van leveranciers is het van belang om te weten welke mechanismen er zijn om tot een zo doelmatig mogelijke selectie van leveranciers te komen. In het geval van openbare en meervoudig onderhandse aanbesteding is er vanzelfsprekend de mogelijkheid tot het vergelijken van offertes. Voor de 1-op-1 aanbestedingen moeten

andere mechanismen gevonden worden om tot een zo scherp mogelijke prijs te komen. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan het verder uitonderhandelen van een geoffreerde prijs of de daaraan verbonden voorwaarden (bijvoorbeeld afspraken over meerwerk). We onderzoeken dus op welke manieren men doelmatigheid nastreeft en welke factoren er naast de prijs in de afweging meegewogen worden.

Doeltreffendheid

Bij de doeltreffendheid gaat het in zijn algemeenheid om de vraag of er sprake is van doelbereiking: heeft het beleid de gewenste effecten opgeleverd? Voor dit onderzoek kijken we niet zo zeer direct naar de kwaliteit van het geleverde werk (dat valt uitdrukkelijk buiten het onderzoek) maar wel naar twee andere aspecten. Allereerst de wijze waarop men in de verschillende fasen van het selectieproces condities creëert om tot een zo hoog mogelijke kwaliteit te komen, tegen een aanvaardbare prijs. Worden de ervaringen met de opdrachtnemer voor wat betreft de geleverde kwaliteit vervolgens ook verwerkt in het leveranciersbeleid? Ten tweede hoe *doelgericht* de selectie van leveranciers plaatsvindt: wordt systematisch en consequent toegewerkt naar een bepaalde behoefte of gewenste kwaliteit? De aandacht gaat daarbij dus met name uit naar twee fasen in het selectieproces: de 'specificatie' van de opdracht en het 'evalueren voor de toekomst'.

	Gemeentelijk leveranciersbeleid (onderzoeksvraag 1)	Uitvoering; selectieproces van leveranciers in gemeentelijke organisatie (onderzoeksvraag 2)	Uitvoering; selectieproces van leveranciers bij 'werken' (BoWo en M&B) (onderzoeksvraag 3)
<i>Te onderzoeken aspecten leveranciersbeleid</i>	- leverancierslijst / profielen - specificaties opdracht - prekwalificatie - uitnodigen - selecteren - evalueren	- leverancierslijst / profielen - specificaties opdracht - prekwalificatie - uitnodigen - selecteren - evalueren	- leverancierslijst / profielen - specificaties opdracht - prekwalificatie - uitnodigen - selecteren - evalueren
Toetsing op:			
Rechtmatigheid			
- volgens regels			
- verifieerbaar			
Doelmatigheid			
- kosten-baten			
Doeltreffendheid			
- condities kwaliteit			
- doelgericht			

Tabel 1.1 Toetsingskader leveranciersbeleid

In tabel 1.1 wordt het raamwerk weergegeven op basis waarvan de Rekenkamercommissie de onderzoeksbevindingen zal toetsen. Het leveranciersbeleid van de gemeente Leiden wordt beoordeeld via een analyse van:

- de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid
- de aspecten leverancierslijst/profielen, specificatie opdracht, de prekwalificatie, de uitnodiging, selectie en evaluatie van leveranciers
- een onderzoek naar:
 - het gemeentelijk leveranciersbeleid (onderzoeksvraag 1)
 - de uitvoering daarvan bij het selectieproces van leveranciers in de gemeentelijke organisatie (onderzoeksvraag 2)
 - de uitvoering daarvan bij het selectieproces van leveranciers van werken bij de diensten Bouwen en Wonen en Milieu en Beheer (onderzoeksvraag 3).

2 Leveranciersbeleid en de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid

2.1 Algemene kaders voor het gemeentelijk aanbestedingsbeleid³

De Europese richtlijnen voor leveringen, werken en diensten vormen voor alle gemeenten, en dus ook voor Leiden, het juridische kader waarbinnen het eigen aanbestedingsbeleid moet passen. Non-discriminatie, transparantie en objectiviteit vormen de leidende principes van het Europese aanbestedingsrecht. Een belangrijke consequentie daarvan is dat publiekrechtelijke lichamen zoals de gemeente boven een bepaald drempelbedrag moeten kiezen voor een openbare, Europese aanbesteding, om zo de transparantie van de aanbesteding te garanderen. Daarnaast moet het programma van eisen niet op oneigenlijke gronden potentiële leveranciers benadelen (door criteria te noemen die niet relevant zijn voor de kwaliteit van het geleverde werk) en moet er voor gezorgd worden dat de opdrachtformulering en de beoordelingscriteria in objectieve termen gesteld zijn, zodat alle potentiële aanbieders weten aan welke eisen het aanbod moet voldoen en op basis van welke criteria de opdrachtverlener tot een keuze van een opdrachtnemer komt.

Anders dan nog wel eens gedacht wordt, gelden de principes voor het aanbestedingsbeleid ook onverkort onder de drempelbedragen voor een Europese aanbestedingsprocedure. In het geval van niet-Europese aanbestedingen, moeten overheden ook zorg dragen voor een bij de aard en grootte van de opdracht passende mate van transparantie en moet de selectie van aanbieders objectief en non-discriminerend zijn. De Europese Commissie is deze principes sinds 2000 actief gaan bewaken. Zo maakte zij in 2003 bezwaar tegen een onderhandse aanbesteding van vuilcontainers door de gemeente Assen, omdat deze in de ogen van de Commissie openbaar had moeten plaatsvinden. Hoe dichterbij het drempelbedrag voor een Europese aanbesteding zit, hoe meer de aanbestedingsprocedure op een Europese aanbestedingsprocedure moet lijken en de bekendmaking van een aanbesteding een grotere verspreiding moet krijgen. Meer specifieke Europese richtlijnen, zoals een nadere koppeling van de mate van openbaarheid aan de grootte en aard van de opdracht, bestaan er op dit moment nog niet.

Met in achtneming van de drie principes (non-discriminatie, transparantie en objectiviteit) staat het nationale overheden dus vrij om hun eigen aanbestedingsbeleid vorm te geven. In Nederland heeft dat tot dusverre alleen geleid tot regelgeving die van toepassing is op door het rijk te verstrekken opdrachten. Voor werken heeft dit zijn uitwerking gevonden in de UAR⁴ EG 1991 voor procedures boven de drempelbedragen en de UAR 2001 voor procedures onder de drempelbedragen. Recentelijk zijn de UAR EG 1991 en de UAR 2001 opgevolgd door het Aanbestedingsreglement Werken (ARW 2004).

Voor leveringen en diensten bestaat op dit moment ook voor het rijk nog geen dwingende regelgeving. Gemeenten en provincies zijn niet verplicht om de voor het rijk geldende regels onverkort op het eigen aanbestedingsbeleid toe te passen. Het is wat dat betreft wachten op de nieuwe aanbestedingwet die op dit moment in voorbereiding is en een uniform kader zal geven voor leveringen, diensten en werken door alle

³ Mede gebaseerd op de 'Handreiking voor een Collegebesluit inzake Inkoop en Aanbesteding' opgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken, het IPO, de VNG en het Kenniscentrum Europa decentraal, Den Haag, 2004.

⁴ UAR: Uniform Aanbestedingsreglement

publiekrechtelijke lichamen. Veel gemeenten maken niettemin gebruik van het UAR 1991 voor de aanbesteding van werken en volgen voor leveringen en diensten het Europese Aanbestedingsreglement voor diensten EG-2000.

De tamelijk regelvrije ruimte in de landelijke wetgeving is een belangrijke reden waarom veel gemeenten via Nota's Inkoop- en Aanbestedingsbeleid het aanbestedingsbeleid verder vorm hebben gegeven. Zo ook in Leiden, waar in 2001 de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid van kracht werd. In de volgende paragraaf wordt deze Nota besproken, met name in het licht van hetgeen er over leveranciersselectie gezegd wordt.

2.2 De Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid

De in 2001 vastgestelde Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid (hierna kortweg Nota) vormt de basis voor de inkoop en aanbesteding van leveringen, diensten en werken door de gemeente Leiden. De Nota heeft zowel een kaderstellend als een meer faciliterend karakter en bevat zowel regels en procedures voor aanbestedingen als gunningen, als meer algemene richtlijnen en tips met betrekking tot leveranciersbeleid en kwaliteitszorg. Deze meer kaderstellende en meer beleidsmatige elementen wisselen elkaar in de Nota af. Na twee meer beleidsmatige en informatieve hoofdstukken over het inkoopbeleid en het inkoop- en aanbestedingsproces, bevat hoofdstuk 3 een opsomming van de gemeentelijke richtlijnen. Daarop volgt een voor kennisgeving aan te nemen hoofdstuk over de rol die Concern Inkoop bij het aanbestedingsbeleid speelt. In hoofdstuk 5 worden vervolgens de Europese aanbestedingsrichtlijnen gegeven en de stappen die de gemeente daarbij moet doorlopen. Ook bevat dit hoofdstuk richtlijnen voor dossiervorming en dossierbeheer, overigens ook voor niet-Europese aanbestedingen. Daarna volgen nog twee beleidsmatige hoofdstukken over leveranciersbeleid en inkoopethiek, waarna in drie bijlagen richtlijnen gegeven worden voor de vormgeving van het inkoopproces, de Europese aanbestedingsprocedure en het maken en bijhouden van leveranciersprofielen.

Organisatorische inbedding

De in de Nota opgenomen gemeentelijke richtlijnen stellen dat elke dienst zelf verantwoordelijk is voor de gevoerde (Europese) aanbestedingsprocedures. Een en ander volgt de gedecentraliseerde opzet van het in Leiden gehanteerde dienstenmodel. De directeur van de dienst ziet toe op naleving van de aanbestedingsregels binnen de dienst. De dienstcontroller wordt geacht om voor niet-dienstspecifieke inkoop een vertegenwoordiger aan te wijzen die zitting neemt in een daarvoor op te richten inkoopteam (art. 2). Verder verwijst de Nota naar de zaken die met betrekking tot aanbestedingsactiviteiten zijn neergelegd in Delegatiebesluit, Mandatenschema en AO-procedures (art. 18) (zie verder hieronder).

Europese aanbestedingen voor leveringen en diensten moeten vooraf bij Concern Inkoop worden aangemeld (art. 9), zodat deze samen met het Bureau Juridische Zaken de Dienst 'naar behoefte kan ondersteunen'. Concern Inkoop verzorgt de aankondiging van leveringen en diensten, terwijl dit voor werken rechtstreeks door de diensten M&B en BoWo worden verzorgd.

De Nota stelt verder dat voor iedere aanbesteding een dossier moet worden bijgehouden door de aanbestedende dienst of Concern Inkoop.

2.3 Leveranciersselectie

Wie besluit om een opdracht door een externe partij te laten uitvoeren, zal daarvoor een leverancier moeten selecteren. De selectie van een leverancier in een concrete aanbestedingsprocedure is de uitkomst van de wisselwerking tussen de voor de verschillende typen aanbesteding en gunning geldende *regels* en het gemeentelijke *leveranciersbeleid* voor zover daarvan in een gemeente sprake is. Zoals gezegd zijn beide elementen in de Nota aanwezig.

Regels

Voor de selectie van leveranciers in het geval van een Europese aanbesteding verwijst de Nota onverkort naar de Europese regelgeving. Deze wordt uitgewerkt in een apart hoofdstuk en een aparte bijlage. Als de aanbesteding volgens deze regels plaatsvindt is er sprake van een gelijke uitgangspositie voor potentiële leveranciers. Iedere leverancier kan op de hoogte zijn van de opdracht en beschikt in principe over een gelijke uitgangspositie bij de start van het aanbestedingstraject. In het hoofdstuk met de gemeentelijke aanbestedingsregels staat een verdere uitwerking van de aanbestedingsregels onder de Europese drempelbedragen, die in tabel 2.1 is samengevat.

Soort opdracht	Vorm	Opmerkingen	Bron
<i>Werken</i>			
> € 181.512 en < € 5.358.150 (civieltechnisch)	Openbaar	UAR 1986	Art. 22.1
> € 45.378 en < € 181.512 (civieltechnisch) > € 45.378 en < € 5.358.150 (niet civieltechnisch)	Meervoudig onderhands	UAR 1986 (art.37) ⁵ + tenminste drie kandidaten uit gemeentelijke leverancierslijst	Art. 22.2
< € 45.378 (civieltechnisch & niet-civieltechnisch)	Directe gunning	Vormvrij Leverancier uit de gemeentelijke leverancierslijst	Art. 22.3
<i>Leveringen en diensten</i>			
> € 90.756 en < € 214.326	Meervoudig onderhands, zo mogelijk openbaar	Indien openbaar, tevens bekendmaking in lokale media	Art. 23.1
> € 22.689 en < € 90.756	Meervoudig onderhands/ directe gunning	Tenminste drie aanbieders uit gemeentelijke leverancierslijst, tenzij directeur beslist tot enkelvoudig onderhandse aanbesteding	Art. 23.2

Tabel 2.1 Samenvatting aanbestedingsprocedures. Bron: Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid, Gemeente Leiden, guldens omrekend naar euro's.

Afwijkingen van de procedures

De Nota biedt drie mogelijkheden om af te wijken van de hierboven beschreven procedures.

Artikel 22.3: In dit artikel dat de procedure bij de enkelvoudig onderhandse aanbesteding beschrijft staat: "Opdrachten die vanwege hun spoedeisende karakter geen uitstel kunnen lijden, kunnen aanbesteed worden overeenkomstig de hier omschreven onderhandse aanbestedingsprocedure".

Artikel 24: "In het geval de aard van de aan te besteden opdracht met zich meebrengt dat slechts gespecialiseerde en met bijzondere situatie bekende uitvoerders de opdracht succesvol kunnen volbrengen, kan ermee volstaan worden slechts die opdrachtnemers, bij voorkeur voorkomend op de 'gemeentelijke leverancierslijst' uit te nodigen om een offerte uit te brengen die relevante kennis en ervaring in huis hebben."

Artikel 25: "Afwijkingen op de hiervoor aangegeven aanbestedingsprocedures dienen, indien gewenst voorzien van een advies van Concern Inkoop, voorgelegd te worden aan het College via de daartoe geëigende procedures".

⁵ De verwijzing naar artikel 37 is overigens niet correct. De procedure bij meervoudig onderhandse aanbesteding staat vanaf artikel 33 in het UAR 1986 beschreven.

Voor de hierboven beschreven regels vallen vier zaken op:

- De te volgen procedures bij leveringen en diensten zijn niet eenduidig omdat binnen de beide bandbreedtes twee typen aanbestedingsprocedures mogelijk zijn en het niet duidelijk is op grond van welke criteria voor de ene of de andere procedure gekozen moet worden. Bovendien is er geen expliciete procedure beschreven voor opdrachten onder de 50.000 gulden.
- In principe geldt voor de openbare aanbestedingsprocedure (formeel) hetzelfde als bij de Europese aanbestedingen, namelijk dat de leveranciers zich kunnen informeren over op handen zijnde aanbestedingen. Leveranciers kunnen zich zelf op de hoogte stellen via aankondigingen in de daarvoor te gebruiken vakbladen. Als het bestek of het plan van eisen daarnaast voldoet aan de ook in de Nota genoemde eisen van objectiviteit en non-discriminatie⁶, is er voor potentiële leveranciers sprake van een *level playing field*.
- Voor zover het om niet-openbare aanbestedingen gaat, moeten potentiële leveranciers geselecteerd worden uit de 'gemeentelijke leverancierslijst'. Daarmee vindt een nadere afbakening plaats van de leveranciers die in aanmerking komen voor het meedoen aan een meervoudig onderhandse aanbesteding of voor een directe gunning van een opdracht. Gegeven het feit dat bij *iedere* meervoudig onderhandse aanbesteding en directe gunning sprake is van zo'n afbakening, is het gebruik van zo'n gemeentelijke leverancierslijst in principe niet in strijd met de algemene uitgangspunten van het aanbestedingsbeleid. Een mogelijke strijdigheid is afhankelijk van de wijze waarop deze leverancierslijst tot stand komt.
- De Nota geeft drie mogelijkheden om af te wijken van de regels: spoed, specialistisch werk en andere nader te specificeren redenen. Voor het afwijken wegens spoed of specialistisch werk zijn geen nadere eisen gesteld voor wat betreft het verkrijgen van toestemming daarvoor, zodat geconcludeerd mag worden dat dergelijke afwijkingen vallen binnen het mandaat van degene die gemandateerd is om de selectie van leveranciers te doen. Voor het afwijken van de regels in verband met andere redenen geldt de eis dat dit moet worden voorgelegd aan het College van B&W.

Leveranciersbeleid

Via de regel om in het geval van niet-openbare aanbestedingen alleen aanbieders te selecteren die op de 'gemeentelijke leverancierslijst' staan, wordt in de Nota een koppeling gelegd met het leveranciersbeleid zoals dat door de gemeente Leiden gevoerd moet worden. Dat gebeurt in de volgende drie artikelen.

⁶ Zie bijlage 1 van de Nota, Uitwerking stappen inkoopproces, het opstellen van een specificatie.

14 Bij leveranciersselectie wordt uitgegaan van het beleid zoals verwoord in hoofdstuk 6 en de criteria zoals verwoord in het leveranciersprofiel, bijlage 3 en de kaders van de Europese Richtlijnen en het Uniform Aanbestedings-Reglement (UAR).

15 Bestaande en nieuwe leveranciers worden opgenomen in de zogenaamde 'gemeentelijke leverancierslijst' die opgesteld wordt door Concern Inkoop op basis van de door de Diensten aangeleverde leveranciersinformatie conform leveranciersbeleid.

16 Onderhandse aanbestedingen van 'werken', 'leveringen' en 'diensten', worden in beginsel in opdracht gegeven aan aannemers, leveranciers en dienstverleners die op de 'gemeentelijke leverancierslijst' staan.

In hoofdstuk 6 van de Nota wordt het beleid verder uitgewerkt. Met het leveranciersbeleid worden drie zaken nagestreefd:

- het op objectieve en transparante wijze selecteren, ontwikkelen en onderhouden van relaties met leveranciers;
- het realiseren van leveranciersoptimalisatie in aantal en toegevoegde waarde;
- het streven naar een gezonde concurrentie tussen leveranciers en optimale marktwerking ten behoeve van de gemeentelijke opdrachten.⁷

Het leveranciersbeleid fungeert in de Nota als een middel om voor de niet-openbare aanbestedingen en directe gunningen via systematische kwaliteitszorg en het regelmatig evalueren van de kwaliteit van leveranciers, er voor te zorgen dat aanbestedingen rechtmatig en doelmatig plaatsvinden. De Nota werkt die doelstellingen verder uit via aanwijzingen voor het voeren van een leveranciersmanagement en onderscheidt de volgende aspecten:

- beoordelen en selecteren van (potentiële) leveranciers;
- leveranciersbeheer - opbouwen en onderhouden van de relatie met de leveranciers;
- het bewaken van de prestaties van de leveranciers;
- het uitvoeren van verbeteringsacties;
- het afstoten van leveranciers.

Onderdeel van het leveranciersbeleid is de beoordeling van een leverancier via het toepassen van een leveranciersprofiel. De Nota stelt dat zo'n leveranciersprofiel moet worden toegepast ter beoordeling van:

- een nieuwe (potentiële) leverancier, die in aanmerking wil komen voor levering van goederen of uitvoering van diensten en werken;
- de relatie met een bestaande leverancier (bijvoorbeeld bij wijziging afname);
- de prestaties van een bestaande leverancier (minimaal eenmaal per jaar, bij klachten, tussentijdse evaluatie).⁸

De leverancierslijsten vormen zo een dynamisch archief waarin de kennis en ervaringen met betrekking tot leveranciers opgeslagen is. De gemeentelijke leverancierslijst is dan een longlist van *approved suppliers* die op basis van een minimaal jaarlijkse beoordeling steeds wordt bijgewerkt. De gemeente is verplicht om

⁷ Nota, p. 46.

⁸ Nota, p. 67 (Bijlage 3, leveranciersprofiel).

een potentiële leverancier die zich bij de gemeente meldt te beoordelen en moet ook bestaande leveranciers jaarlijks beoordelen.

Op een andere plaats in de Nota, namelijk in een passage over het beoordelen en selecteren van (potentiële) leveranciers, is wél sprake van richtlijnen die in strijd zijn met het principe van non-discriminatie. Deze richtlijnen luiden als volgt:

- leveranciers van de Gemeente Leiden dienen beoordeeld te worden op en te voldoen aan het leveranciersprofiel;
- bestaande, goed presterende leveranciers genieten de voorkeur boven nieuwe leveranciers mits zij onder gelijkwaardige condities aanbieden;
- bij nieuw aan te besteden producten of diensten genieten lokale leveranciers, hetzij nieuwe, hetzij bestaande, de voorkeur mits zij onder gelijkwaardige condities aanbieden;
- alle leveranciers genieten gelijke behandeling.⁹

Deze richtlijnen bevoordelen bestaande en lokale leveranciers ten opzichte van nieuwe, niet lokale leveranciers en staan op gespannen voet met het principe van non-discriminatie.

Het College heeft naar aanleiding van vragen over het aflopen van een convenant tussen Leidse ondernemers en de gemeente overigens zijn positie ten aanzien van het eventueel bevoordelen van lokale leveranciers verduidelijkt, in antwoord op vragen van de Raadsleden Lieverse en De Haan¹⁰. In de inleiding op hun vragen stellen de Raadsleden dat in het convenant afgesproken was "dat de bedrijven in de regio in de gelegenheid worden gesteld in te schrijven op gemeentelijke aanbestedingen" en dat daarvoor "per branche afspraken zijn gemaakt, waarbij bedrijven vooraf een garantie krijgen om voor een zeker deel van de omzet in te schrijven op het werk". Het College antwoordde hierop dat de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid uitgangspunt voor het aanbestedingsbeleid is. "Hoewel dit beleid bevoordeling van bepaalde leveranciers niet toestaat, blijven wij ons inspannen het Leidse regionale bedrijfsleven te laten meedingen bij de aanbesteding van werk. Onderhandse of enkelvoudige aanbesteding blijft daarbij – onder voorwaarden – mogelijk. Het kan daarom voorkomen, dat niet elk bedrijf voor elke aanbesteding kan meedingen". Op het voorstel van de vragenstellers dat de gemeente "zou moeten kijken wie er regionaal de beste prijs-kwaliteitverhouding biedt" en "dat bedrijven in de regio voorop geplaatst moeten worden bij aanbestedingen en trajecten" antwoordde het College dat een dergelijke vorm van "regionaal aanbesteden" bij het vaststellen van de Nota geen uitgangspunt van de Raad was en ook op grond van Europese regelgeving niet gewenst is.¹¹

Overige richtlijnen

Op 10 december 2004 heeft het College van B&W besloten om in afwijking van het bepaalde in de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid "per begin 2005 de 1-op-1 aanbestedingen van werken te staken", mede naar aanleiding van het 'Intern onderzoek

⁹ Nota, p. 46-47.

¹⁰ Schriftelijke vragen CDA ingekomen op 24 september 2004

¹¹ Antwoord van het College op schriftelijke vragen van L. Lieverse en J.J. De Haan (ingekomen 24 september 2004).

Dienst Milieu en Beheer' en het 'Intern onderzoek Bouwen en Wonen'.¹² Op basis van dit besluit mag geen enkel werk meer enkelvoudig worden aanbesteed, met uitzondering van opdrachten met een spoedeisend karakter waarvoor de dienstdirecteur na overleg en met toestemming van de portefeuillehouder opdracht kan geven tot een 1-op-1 aanbesteding. Dit besluit is verder uitgewerkt in het 'Protocol Enkelvoudig Onderhandse Aanbestedingen van Werken'.¹³ Dit protocol bepaalt dat met ingang van 1 april 2005 enkelvoudige aanbestedingen van werken met een totale waarde tussen de 5.000 en 45.000 euro niet toegestaan zijn met uitzondering van opdrachten met een spoedeisend karakter waarvoor de dienstdirecteur na toestemming van de portefeuillehouder opdracht kan geven tot een 1-op-1 aanbesteding. Voor spoedeisende, niet voorziene opdrachten onder de 5.000 euro geldt een maandelijkse meldingsplicht achteraf. Naar aanleiding van de interne onderzoeken heeft de dienst Milieu en Beheer een plan van aanpak met verbeterpunten opgesteld.

¹² B&W Besluit nr. 04.1482, dd. 10-12-2004.

¹³ Protocol Enkelvoudige Aanbesteding van Werken, dd. 28-2-2005.

3 Leveranciersbeleid bij de diensten

Nu de contouren van het Leidse inkoop- en aanbestedingsbeleid verkend zijn, volgt in dit hoofdstuk een typering van de algemene beleidspraktijk ten aanzien van de selectie van leveranciers van leveringen, diensten en werken. Deze typering vindt plaats op basis van gesprekken met de dienstdirecteuren van vijf diensten, een aantal andere bij het aanbestedingsbeleid betrokkenen (concerncontroller, coördinator inkoop) en een analyse van naar aanleiding van deze gesprekken ontvangen en verzamelde documenten.¹⁴ Achtereenvolgens gaan we daarbij in op de aard en grootte van de inkoop, de nadere uitwerking van het beleid binnen de diensten, de selectie van leveranciers, leveranciersbeleid en kwaliteitszorg en ten slotte de rol van Concern Inkoop.

3.1 Aard en grootte van de inkoop

Er bestaat geen gemeentebreed overzicht van de omvang van door de gemeente Leiden ingekochte leveringen, werken en diensten. Concern Control heeft daar naar eigen zeggen geen zicht op en ook de jaarrekening bevat deze informatie niet. Een zeer globale inschatting van Concern Inkoop levert een totaal gefactureerd bedrag op van meer dan 150 miljoen euro op basis van meer dan 40.000 facturen. In dit bedrag zitten echter ook nog subsidies. Het was tot voor kort ook moeilijk om snel een overzicht van de inkoop en aanbesteding te krijgen omdat de diensten met verschillende financiële systemen werkten. Pas sinds kort is het voor de concernstaf en Concern Inkoop mogelijk om direct in de financiële systemen van de diensten te kijken en te zien wat er ingekocht wordt. Niettemin vindt ook nu nog geen specifieke op inkoop- en aanbestedingen toegespitste rapportage richting concernstaf plaats, bijvoorbeeld ten behoeve van de jaarrekening (met uitzondering van de dienst BoWo). Ook op dienstniveau zelf wordt de inkoop van leveringen, werken en diensten niet systematisch bijgehouden, met uitzondering van de dienst BoWo, die ieder jaar een compleet overzicht van de aanbesteding van werken maakt en dit ook naar Concern Inkoop stuurt.

BoWo en M&B zijn de enige diensten die naast diensten en leveringen ook werken inkopen. BoWo koopt daarnaast ook nog een behoorlijk aandeel diensten in, met name advies. Alle diensten doen mee aan de bundeling van niet-dienstspectifieke leveringen en diensten, via deelname in inkoopteams. Hieronder volgt per dienst een nadere typering van de aard en omvang van de inkoop, primair gebaseerd op tijdens het interview gemaakte schattingen. Er is sprake van een behoorlijke discrepantie tussen de schatting van Concern Inkoop en de optelsom van de schattingen van de verschillende diensten. Dit komt omdat van beide kanten de schattingen erg globaal zijn: van Concern Inkoop is deze waarschijnlijk aan de hoge kant, terwijl die van de diensten waarschijnlijk aan de te lage kant is.¹⁵

Categorieën Inkoop per dienst

- Dienst Informatie en Dienstverlening

¹⁴ Zie Bijlage 2 voor een overzicht van de geïnterviewden.

¹⁵ De schatting van Concern Inkoop is gebaseerd op het rapport CBP over de inkoopanalyse van 1999 en 2000. Uit Decade/ Cognos is geen rapportage te maken specifiek over aanbesteding; daar worden immers alleen de (deel)facturen geboekt. Concern Inkoop is afhankelijk van de meldingen van de diensten.

- De nadruk ligt op facilitaire inkoop, met inbegrip van gebundelde inkoop van dienstoverstijgende zaken als kopieerpapier en kantoormeubilair.
- Geschat bedrag: 9 miljoen euro.
- Dienst Cultuur en Educatie
 - Tamelijk veelvormige inkoop van leveringen en diensten, gezien de grote variëteit aan afdelingen en vestigingen die bij deze dienst horen.
 - Geschat bedrag: 7 miljoen euro.
- Dienst Bouwen en Wonen
 - Werken door het Ingenieursbureau, daarnaast advieswerkzaamheden met betrekking tot bestemmingsplannen e.d.
 - Geschat bedrag: 6 miljoen (Werken Ingenieursbureau).
- Dienst Sociale Zaken en Arbeidsmarktbeleid
 - Beperkt aantal grootschalige trajecten, bijvoorbeeld reïntegratie.
 - Geschat bedrag: 5 miljoen (reïntegratie en WVG).
- Dienst Milieu en Beheer
 - Groot en veelvuldig pakket leveringen, werken en diensten: bestrating, groen, riolering, inhuur personeel, voertuigen etc.
 - Geschat bedrag: 31 miljoen euro, waarvan 1,33 miljoen euro voor het onderdeel onderhoud wegen.

3.2 Uitwerking beleid binnen de diensten

Alle diensten stellen dat de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid het richtinggevende kader vormt waarbinnen zij hun eigen beleid vormgeven. De diensten hebben in verschillende mate een nadere uitwerking aan dat beleid gegeven via AO-procedures, richtlijnen, werkinstructies en toezicht op afdelingen. In grote lijnen kan gesteld worden dat procedures sterker uitgewerkt zijn naarmate men als dienst regularer met aanbestedingen te maken heeft.

Specifieke bevindingen per dienst

- Dienst Informatie en Dienstverlening
 - Beschikt niet over een verdere uitwerking in procedures of andere hulpmiddelen. De noodzaak daartoe wordt niet zo sterk gevoeld omdat Concern Inkoop onderdeel van de dienst is en vrijwel altijd bij aanbestedingen ingeschakeld wordt. Concern Inkoop betwijfelt of zij altijd door de dienst Informatie en Dienstverlening worden ingeschakeld omdat men zich vaak niet bewust is dat men een aanbesteding doet.
- Dienst Cultuur en Educatie
 - In het procedurehandboek van de dienst staat een hoofdstuk over het inkopen van goederen, diensten en werken.¹⁶ Daarbij hoort een schema met het inkoopproces waarin de in de Nota inkoopbeleid genoemde onderdelen van het leveranciersbeleid weergegeven worden en aangegeven is wie voor welke stappen daarvoor verantwoordelijk is. Zo moet de inkoper op basis van het leveranciersprofiel het leveranciersbestand optimaliseren, waarbij ook het benaderen van nieuwe leveranciers een uitdrukkelijke opdracht is. De inkoper moet

¹⁶ Dienst Cultuur en Educatie, Procedurehandboek, Hoofdstuk inkopen van goederen diensten en werken, versie 1.0, 28-07-2004.

bestaande leveranciers beoordelen op een aantal punten en deze afstoten als deze na afgesproken verbeteracties nog niet aan de eisen voldoet. De coördinator inkoop houdt het overzicht van leveranciers bij, actualiseert deze jaarlijks en verschaft deze informatie aan de afdelingen en Concern Inkoop.

➤ De dienst beschikt daarnaast over een door de dienstcontroller bijgehouden elektronisch bestand (Excel-file), met daarin de verschillende procedures voor de verschillende typen aanbestedingen en beslisbomen.

- Dienst Bouwen en Wonen

➤ In het handboek Administratieve Organisatie Bouwen en Wonen staan uitgebreide procedurebeschrijvingen voor de gang van zaken bij een openbare aanbesteding, voor de uitgifte van bestekken en de daarbij horende bekendmaking, de verkoop van bestekken, de aanbesteding en de gunning.¹⁷ De procedurebeschrijving voor aanbesteden stelt dat "[D]e gegevens van het procesverbaal van aanbestedingen worden geregistreerd in het RAW-systeem. Hiermee kan een historisch overzicht van de inschrijvingen van aannemers gegenereerd worden. Dit is van belang voor onderhandse aanbestedingen" (Activiteit nr. 9). Er zijn geen werkinstructies voor de te hanteren werkwijze bij een onderhandse aanbesteding.

➤ Het Ingenieursbureau heeft daarnaast ook nog een meer recente – aanvullende– handleiding openbare aanbesteding met verdere instructies voor het maken van de bekendmaking, de taken van de besteksvorbereider, boekhouding, secretaresse en Post&Archiefzaken en een aantal bijlagen met voorbeelddocumenten voor advertentietekst, Proces-verbaal van Aanbesteding e.d.¹⁸

➤ De afdeling Planning en Control heeft recentelijk een Richtlijn Inkoop- en aanbesteding doen uitgaan als uitwerking van het besluit van B&W om enkelvoudig onderhandse aanbestedingen niet langer toe te staan. De richtlijn bevat processchema's voor de aanbesteding van leveringen/ diensten en werken en memoreert de meldingsplicht aan Dienstcontroller en Concern Inkoop voor werken en diensten/ leveringen boven de 91.000 euro.¹⁹

➤ De dienst doet relatief weinig beroep op de deskundigheid van Concern Inkoop, zeker als het om de aanbesteding van werken gaat. De deskundigheid daarvoor bevindt zich bij de afdelingen die er het meest mee te maken hebben. Ook Concern Inkoop beaamt dat de expertise voor de aanbesteding van werken het grootst is bij de desbetreffende afdelingen en zij zelf verantwoordelijk zijn voor het bijhouden van ontwikkelingen in regelgeving, zoals ook geregeld is in de Nota.

➤ De directie heeft weinig directe bemoeienis met de feitelijke aanbesteding van werken. Wel krijgt de directeur van openbare en meervoudig onderhandse aanbesteding een proces-verbaal.

- Dienst Sociale Zaken en Arbeidsmarktbeleid

¹⁷ Dienst Bouwen en Wonen, Handboek Administratieve Organisatie Gemeente Leiden, Detailprocesschema's met werkinstructies Uitgifte Bestekken, Verkopen Bestekken, Aanbesteden, Gunning, 18-09-1996.

¹⁸ Ingenieursbureau, Dienst Bouwen en Wonen, Handleiding voor procedure bij openbare aanbesteding, 21-03-2001.

¹⁹ Dienst Bouwen en Wonen, Afdeling Planning en control, Richtlijn Inkoop en aanbesteding, 07-03-2005 en Inkoop- en aanbestedingsrichtlijn Werken en Diensten & Leveringen, gemeente Leiden, 22-03-2005.

- De dienst heeft geen nadere uitwerking van het aanbestedingsbeleid in AO-procedures. De trajecten die er zijn, zijn in de meeste gevallen dusdanig groot, dat er een aparte projectgroep wordt opgezet waarin ook een medewerker van inkoop zit. Ook in andere gevallen wordt regelmatig een beroep gedaan op de expertise van Concern Inkoop.
- Voor veel van de diensten die de dienst inkoop (zoals reïntegratietrajecten) bestaat er vanuit het ministerie en andere grote spelers op het beleidsterrein ondersteuning bij het inkoop- en aanbestedingsproces, via checklists, handreikingen en de websites van SUWI, Divosa en RWI.
- Dienst Milieu en Beheer
 - De dienst heeft geen dienstbrede, centraal vastgestelde AO-procedure voor inkoop- en aanbesteding. Wel zijn er decentraal delen van het proces beschrijven, zonder centrale afstemming. Hoewel de dienst zelf ook erkent dat het niet de manier is waarop het idealiter zou moeten, gebeuren volgens de directie op de werkvloer de zaken wel zoals ze horen te gaan en bevatten de bijbehorende dossiers alle relevante informatie. Op dit moment werkt de dienst overigens aan het compleet herzien van de AO-procedures. Er is een plan van aanpak dat voorziet in een dienstbrede inkoop en een herziening van de AO-procedures.
 - De herziening van die procedures houdt verband met de door de dienst ingezette opschaling van de inkoop van decentraal naar centraal en een verdere professionalisering van dit proces, die versneld wordt doorgezet als gevolg van recente ontwikkelingen.
 - Een van de uitvloeisels hiervan is dat men op dit moment inkoop meer dan voorheen is gebundeld en dientengevolge Europese aanbestedingen heeft lopen of in voorbereiding heeft op het gebied van bestratingen, vuilnisauto's, snoeien/maaien en rioleringen.

3.3 Selectie van leveranciers

In deze paragraaf wordt een algemeen beeld van de uitvoering van het beleid geschetst op basis van de gesprekken met dienstdirecteuren en andere bij de selectie van leveranciers betrokken medewerkers. Tegenover de zeer frequent voorkomende routinematige aanbesteding van werken door de afdelingen Beleid, Ontwerp en Beheer (Dienst Milieu en Beheer) en het Ingenieursbureau (Dienst Bouwen en Wonen) staat een diverse inkoop van leveringen en diensten.²⁰

Algemeen beeld

Alle diensten stellen dat de richtlijnen van de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid gevolgd worden voor wat betreft de wijze van selectie van leveranciers die hoort bij een bepaalde omvang van de opdracht. Wanneer sprake is van openbare (inclusief Europese) aanbestedingsprocedures, volgen de diensten de voorschriften van de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid, via het plaatsen van aankondigingen in de daartoe voorgeschreven media en het doorlopen van de in de Nota genoemde stappen.

²⁰ Een meer specifieke beschrijving van de aanbesteding van werken door de afdelingen Beleid, Ontwerp en Beheer (Dienst Milieu en Beheer) en het Ingenieursbureau (Dienst Bouwen en Wonen) volgt in hoofdstuk 6.

Het uitnodigen van leveranciers voor meervoudig onderhandse aanbestedingen of directe gunningen loopt uiteen van opdracht tot opdracht. In veel gevallen kent men de markt en vraagt men in ieder geval op basis van eerdere – positieve– ervaringen bedrijven waar men eerder zaken mee gedaan heeft. Daarnaast streeft men er altijd naar om ook offertes te vragen bij relatief onbekende bedrijven om zo de oordeelsvorming scherp te houden en de kansen op een zo goed mogelijke prijs/kwaliteit verhouding te maximaliseren. Als men de markt niet kent, gaat men te rade bij collega's in den lande en kijkt men op websites en in vakbladen.

Omdat er geen sprake is van een 'gemeentelijke leverancierslijst' is het niet mogelijk om aan de in de Nota genoemde eis te voldoen dat bij meervoudige en enkelvoudige onderhandse aanbestedingen leveranciers uit de gemeentelijke leverancierslijst worden uitgenodigd.²¹

Specifieke bevindingen per Dienst

Per dienst volgt hieronder een nadere algemene karakterisering van de selectie van leveranciers door de verschillende diensten, voor zover het gaat om meervoudig en enkelvoudig onderhandse aanbestedingen.

- Dienst Informatie en Dienstverlening
 - Besteedt voornamelijk Europees of openbaar aan en stelt in dat geval een programma van eisen op. Voor een aantal zaken zoals kantoorartikelen wordt gebruik gemaakt van mantelcontracten. Meervoudig onderhandse aanbestedingen en directe gunningen komen nauwelijks meer voor zodat daar geen algemeen beeld over te schetsen is.²²
- Dienst Cultuur en Educatie
 - Voor zover het om niet-openbare aanbestedingen gaat, gaat men bij het zoeken naar mogelijke leveranciers te rade bij collega-gemeenten die vergelijkbare opdrachten verstrekt hebben.
 - Bij meervoudige onderhandse aanbestedingen zorgt men er altijd voor dat naast bedrijven waarmee men eerder heeft gewerkt, altijd ook nieuwe leveranciers worden uitgenodigd.
 - De directie houdt de verschillende afdelingen 'scherp' op het aanbestedingbeleid via het managementoverleg en via een regelmatige rondgang van de dienstcontroller langs afdelingen en vestigingen.
- Dienst Bouwen en Wonen
 - Naast de werken die de dienst voor het overgrote deel aanbesteedt via het Ingenieursbureau, koopt men ook diensten in bij onderzoeksbureaus en ondersteuning bij het maken van bestemmingsplannen, waarover de dienst zelf opmerkt dat dit minder "geregeld en geordend" verloopt dan de aanbesteding van werken, zij het altijd wel volgens de regels van de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid.

²¹ Concern Inkoop verklaart het afwezig zijn van een 'gemeentelijke leverancierslijst' uit de keuze van gemeente Leiden om nieuwe leveranciers decentraal in te voeren. De Rekenkamercommissie stelt vast dat decentrale invoer centrale aggregatie niet uitsluit, maar klaarblijkelijk wel een extra inspanning vraagt.

²² Kanttekening hierbij wel is dat afgevraagd kan worden of de inhuur van externen is opgenomen.

- Voor wat betreft de niet-openbare aanbesteding van werken hanteert men de regel dat bedrijven alleen kunnen meedoen aan een meervoudig onderhandse aanbestedingen en of een enkelvoudige aanbesteding als men eerder naar tevredenheid een eerst een openbare aanbesteding heeft binnengehaald.²³ Het Ingenieursbureau beschikt daarvoor over een lijst waarop aannemers staan die de afgelopen vijf jaar naar tevredenheid een openbaar gegund werk hebben uitgevoerd. De keuze voor een bedrijf voor directe gunning is een kwestie van het in de woorden van de directeur Bouwen en Wonen "op de hand wegen" van de aannemers door het hoofd Ingenieursbureau op basis van expertise en ervaring. Een meer uitgebreide typering van het aanbestedingsbeleid bij het Ingenieursbureau volgt in hoofdstuk 4.
- Dienst Sociale Zaken en Arbeidsmarktbeleid
 - De dienst kent vooral een aantal grote openbare aanbestedingstrajecten, bijvoorbeeld voor reïntegratie.
 - Voor de niet-openbare aanbestedingen kijkt men rond in het eigen netwerk, op de sites van DivoSa en RWI. Men vraagt meestal meer dan drie bedrijven om een offerte om er zeker van te zijn er minstens drie binnen te krijgen.
- Dienst Milieu en Beheer
 - Bij deze dienst vinden routinematige aanbestedingen plaats bij bestratingen en groenvoorzieningen, maar bijvoorbeeld ook bij riolering, wegbebakening en waterbeheer.
 - Voor de meervoudig onderhandse aanbesteding van *werken* door het bureau Beleid, Ontwerp en Beheer (BOB) bij M&B geldt dat hiervoor een keuze wordt gemaakt uit een lijst waarvan men weet dat deze in de regio actief zijn. Het gaat daarbij om een groep van rond de 11 aannemers. Afhankelijk van het soort werk dat aanbesteed wordt, vraagt men uit die lijst steeds rond de zes aannemers (in wisselende samenstelling) voor het uitbrengen van een offerte. De directe gunning is voorbehouden aan die aannemers die wel eens een meervoudig onderhandse aanbesteding naar tevredenheid hebben uitgevoerd. In de praktijk gaat het daarbij om drie bedrijven. De specifieke keuze van een bedrijf is afhankelijk van het soort werk. Ieder bedrijf heeft op een bepaald deelgebied de beste prijs/ kwaliteit verhouding. De prijsstelling van direct gegunde werken wordt afgeleid van het tarief waarvoor een bedrijf de meervoudig onderhandse aanbesteding gewonnen heeft, zodat op die manier op een indirecte wijze een concurrerende prijs verkregen kan worden. Een meer uitgebreide typering van het aanbestedingsbeleid bij de M&B volgt in hoofdstuk 4.

3.4 Leveranciersbeleid en kwaliteitszorg

Voor alle vijf onderzochte diensten geldt dat er geen sprake is van enige systematische vorm van leveranciersmanagement. De diensten maken geen gebruik van leveranciersprofielen zoals de Nota voorschrijft. Ook de daarin voorgeschreven (jaarlijkse) beoordelingen van leveranciers en beoordelingen van nieuwe leveranciers vinden niet gestructureerd plaats. Geen van de diensten beschikt daarnaast over de in de Nota genoemde 'gemeentelijke leverancierslijst'. Wel beschikt de afdeling het Ingenieursbureau van de dienst Bouwen en Wonen over een lijst van aannemers die de

²³ Zie het Intern Onderzoek Dienst Bouwen en Wonen, Bijlage 4.

afgelopen jaren op basis van verschillende typen aanbestedingen werken hebben uitgevoerd. De afdeling Beleid, Ontwerp en Beheer van de Dienst Milieu en Beheer beschikt ook over een overzicht van aannemers die voor meervoudig onderhandse aanbestedingen en directe gunningen kunnen worden uitgenodigd.

Een en ander wil niet zeggen dat er binnen de diensten geen kennis bestaat over de markt van leveranciers en de specifieke kwaliteit van verschillende aanbieders. Afgezien van incidentele acties als het bijhouden van een lijst van goede en minder goede cursusbureaus wordt die kennis echter niet gesystematiseerd via het leveranciersbeleid zoals dat in de Nota uiteen is gezet of op andere manieren.

Specifieke bevindingen per dienst

Per dienst volgt hieronder een overzicht van in de interviews genoemde elementen van kwaliteitszorg die een link met de selectie van leveranciers hebben.

- Dienst Informatie en Dienstverlening
 - De dienst werkt aan kwaliteitszorg via het INK-model. Overigens is aanbestedingsbeleid daarin geen specifiek aandachtspunt.
- Dienst Cultuur en Educatie
 - Er zijn lijsten met goede adviesbureaus en cursusaanbieders.
- Dienst Bouwen en Wonen
 - Bij het projectmanagementbureau en het grondbedrijf is men de kwaliteitszorg van de grond aan het tillen via handboeken projectmanagement en andere richtlijnen.
 - Er bestaat sinds kort ook een protocol voor het inhuren van bureaus die bestemmingsplannen maken.
- Dienst Sociale Zaken en Arbeidsmarktbeleid
 - Offertes worden ingeboekt bij de afdeling DIV.
 - De dienst beschikt over een sluitend systeem om offertes verkregen na Europese aanbesteding van de reïntegratiemiddelen te registreren.
- Dienst Milieu en Beheer
 - In de praktijk vinden veel zaken die de Nota noemt op de werkvloer plaats, zij het niet via een leveranciersmanagementadministratiesysteem.

3.5 Concern Inkoop- en het Aanbestedingsbeleid

Zowel op papier als in de praktijk –uitgaande van interviews – heeft Concern Inkoop hoofdzakelijk een facilitaire functie. Dat blijkt niet alleen uit de rol die de afdeling toebedeeld krijgt in de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid maar ook uit het feit dat de afdeling niet bij de concernstaf is ondergebracht maar deel uit maakt van de Dienst Informatie en Dienstverlening. Concern Inkoop zelf beaamt dat zij redelijk ver van de diensten zit en weinig zicht heeft op wat er bij de diensten allemaal gebeurt. Concern Inkoop vindt dat er te weinig kennis wordt genomen van de expertise die zij heeft. Dit wordt beaamd door Concern Control. Overigens wordt wisselend geoordeeld over de vraag of de positie van Concern Inkoop wezenlijk anders zou zijn als deze formeel bij de concernstaf zou worden ondergebracht. Hoewel Concern Inkoop dit zelf wenselijker zou vinden, meent een van de geïnterviewde controllers dat het 'meedenkende' karakter van de functie net zo belangrijk is als de kaderstellende rol zou kunnen zijn.

De activiteiten van Concern Inkoop richten zich voornamelijk op leveringen en diensten. De afdeling probeert zo goed mogelijk aanbestedingstrajecten te begeleiden,

gevraagd en ongevraagd, maar is daarbij zeer afhankelijk van de informatie die zij van diensten krijgt. Concern Inkoop bemoeit zich expliciet niet met de aanbesteding van werken. De verantwoordelijkheid voor de aanbesteding daarvan ligt bij de betreffende diensten, zoals ook is aangegeven in de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid. De afgelopen jaren heeft Concern Inkoop zich hoofdzakelijk beziggehouden met het realiseren van bezuinigingen op de inkoop van leveringen en diensten via het dienstoverstijgend aanbesteden van allerhande facilitaire zaken. De verdere professionalisering van de aanbesteding heeft daardoor noodgedwongen weinig aandacht gekregen. Het controllersoverleg heeft Concern Inkoop geadviseerd daar het komende jaar meer aandacht aan te besteden, onder meer via het herzien van de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid. Daarnaast is ook het contractenbeheerssysteem nog summier, en moet dit de komende jaren verder worden opgezet. Om die reden zal de afdeling tijdelijk worden uitgebreid zodat ook de gebundelde aanbesteding zo goed mogelijk kan blijven plaatsvinden.

4 Leveranciersselectie van werken

4.1 Werkwijze onderzoek

Als onderdeel van de analyse van het door de gemeente gevoerde leveranciersbeleid is onderzoek gedaan naar de concrete gang van zaken bij de selectie van leveranciers door twee afdelingen: het Ingenieursbureau van de dienst Bouwen en Wonen en het Bureau Beleid, Ontwerp, Beheer van de sector Wijkbeheer van de Dienst Milieu en Beheer. Alhoewel de beide afdelingen een groot deel van de aanbestedingen binnen de twee respectievelijke diensten voor hun rekening nemen, zijn er bij beide diensten ook nog een groot aantal werken, leveringen en diensten die door andere onderdelen van de dienst aanbesteed worden. De keuze om het onderzoek niettemin toe te spitsen op deze twee afdelingen is ingegeven door de volgende overwegingen:

- de politieke commotie die eind 2004 ontstond, vond zijn oorsprong in klachten over de door deze twee afdelingen gehanteerde selectieprocedures;
- de afdelingen besteden met grote regelmaat werken aan en zijn verantwoordelijk voor een substantieel bedrag aan aanbestedingen van werken in de gemeente Leiden.
- zoals bleek uit de beschrijving in hoofdstuk 3 onttrekt de aanbesteding van werken zich enigszins aan het zicht van Concern Inkoop.

Het onderzoek naar de leveranciersselectie bij de twee afdelingen bestond uit de volgende elementen:

- een secundaire analyse van de twee interne onderzoeken van de gemeente naar de gang van zaken bij de aanbesteding van werken door de twee afdelingen;
- gesprekken met de rapporteurs van de interne onderzoeken over hun bevindingen;
- gesprekken met de direct verantwoordelijken over het aanbestedingsproces bij hun afdeling;
- een onderzoek van negen aanbestedingsdossiers per dienst uit de jaren 2003 en 2004;
- een beperkt aanvullend onderzoek naar een aantal dossiers uit 2003 en 2004 waarbij gezien het aanbestedingsbedrag is afgeweken van de geëigende procedure – hierbij zijn uitsluitend de reden(en) geïnventariseerd. Hierbij is de volgende procedure gevolgd:
- Voor het Ingenieursbureau is het jaarlijkse overzicht gebruikt van aanbestedingen. Op dit overzicht wordt aangegeven dat er is afgeweken van de procedure en heel summier verklaard waarom. Deze afwijkingen zijn besproken met de betrokkenen.
- Voor Bureau Beleid Ontwerp en Beheer is het interne onderzoek als basis gebruikt. De afwijkingen van de procedure zijn besproken met betrokkenen.

In de volgende twee paragrafen worden de resultaten van het onderzoek bij de twee afdelingen weergegeven. Per afdeling volgt eerst een korte schets van de bevindingen van de interne onderzoeken, die plaats hebben gevonden naar aanleiding van de klachten van aannemer Van der Velde zoals die de afgelopen jaren geuit zijn. Daarna volgt een schets van de door de afdeling gevolgde procedures op basis van gesprekken met de meest direct bij de leveranciersselectie betrokken ambtenaar. Ten slotte volgen de resultaten van het dossieronderzoek en een aantal aanvullende bevindingen op basis van nader ingewonnen informatie. De beschrijving van de gang van zaken heeft betrekking op de praktijk zoals die gold vóór het B&W-besluit om niet meer

enkelvoudig onderhands aan te besteden. Eventuele bevindingen die betrekking hebben op de periode daarna worden als zodanig in de tekst expliciet gemarkeerd.

4.2 Afdeling het Ingenieursbureau (Dienst Bouwen en Wonen)

4.2.1 Bevindingen Intern Onderzoek Bouwen en Wonen

Het interne onderzoek van de dienst Bouwen en Wonen heeft betrekking op het 'dossier Binnenste Beter', een reeks bestratingsprojecten in de Leidse binnenstad die onder verantwoordelijkheid van het Ingenieursbureau tot stand zijn gekomen.²⁴ Dit onderzoek is op verzoek van de portefeuillehouder gedaan naar aanleiding van een brief van aannemer Van der Velde waarin deze onder meer wees op de in zijn ogen slechte kwaliteit van 'Binnenste Beter'- werken en de relatief hoge kosten van het project, die veroorzaakt zouden zijn door het op een verkeerde wijze aanbesteden daarvan. Het betreft een intern onderzoek dat is uitgevoerd door twee medewerkers van de Dienst Bouwen en Wonen: het hoofd van de sector Stadsontwikkeling en een beleidsmedewerker. Zij werken niet bij het Ingenieursbureau. Daarnaast heeft het Hoofd Ingenieursbureau in een bijlage bij het onderzoek in kort bestek het door het Ingenieursbureau gevolgde aanbestedingsbeleid uiteengezet.

In het onderzoek is via visuele inspecties, interviews en dossieronderzoek gekeken naar de kwaliteit van de in de onder Binnenste Beter vallende projecten (Pieterswijk, fase 1,2, en 3 en het project Nieuwstraat) en naar alle voor die kwaliteit relevante aspecten die in de ontwerp- en bestekfase, aanbestedingsfase en uitvoerings- en beheersfase een rol spelen. Hieronder gaan we alleen in op de voor de leveranciersselectie relevante delen van het rapport.

Leveranciersselectie

In twee bijlagen van het rapport zijn de belangrijkste kenmerken van de vier onderzochte projecten genoemd. Hieruit kunnen de volgende voor de leveranciersselectie relevante gegevens worden gedestilleerd:

Werk	Nieuwstraat	Pieterswijk 1	Pieterswijk 2	Pieterswijk 3
Type aanbesteding	enkelvoudig onderhands	enkelvoudig onderhands	Enkelvoudig onderhands	openbaar
Datum aanbesteding	07-04-2003	29-01-2002	03-03-2003	10-12-2003
Aanneemsom	226.000 euro	268.000 euro	359.000 euro	289.750 euro

Tabel 4.1 Kenmerken aanbesteding Binnenste Beter (bron Intern rapport BoWo, bijlagen 1 en 2).

In het deel van het rapport over het aanbestedingsbeleid - dat mede gebaseerd is op de in de bijlage beschreven gang van zaken door het hoofd Ingenieursbureau - is aangegeven dat voor het project Binnenste Beter vanaf het begin een aparte status is gecreëerd omdat het om een 'gevoelig civieltechnisch' werk ging. De gemeente wilde daarbij in staat zijn om het werk te gunnen aan bedrijven die 'bekend staan om de goede kwaliteit van het werk'. In de Nota Gemeentelijk Aanbestedingsbeleid uit 1997 - de voorloper van de huidige Nota inkoop- en aanbestedingsbeleid was daarom

²⁴ Intern onderzoek dienst Bouwen en Wonen: dossier Binnenste Beter. November 2004.

opgenomen dat voor 'infrastructurele werken in gevoelige binnenstadsgebieden' een meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure geldt.²⁵ Het rapport stelt vervolgens:

"Voortschrijdend inzicht en heroverweging leidde tot de mening dat als er onderhands zou worden aanbesteed de gemeente de regie bij de prijsvorming zou kunnen verliezen en nader overleg met de toenmalige portefeuillehouder leidde er toe dat de gevoelige werken in de binnenstad enkelvoudig konden worden aanbesteed. Een achterliggende gedachte was dat door scherpe prijsonderhandeling een gunstige prijs zou worden verkregen. Tevens is afgesproken dat de betrokken aannemers zich moesten bewijzen door bij openbare aanbestedingen als laagste uit de bus te komen."

De onderzoekers merken op dat het project om allerlei redenen vertraging heeft opgelopen waardoor de daadwerkelijke aanbesteding van het eerste Binnenste Beter-werk pas plaatsvond nadat de nieuwe Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid was vastgesteld. De onderzoekers stellen dat dit

"(te) laat heeft geleid tot de heroverweging in 2002-2003 door het Ingenieursbureau van de status aparte van Binnenste Beterprojecten in het aanbestedingsbeleid. Het Ingenieursbureau stond voor een dilemma: enerzijds zou enkelvoudige aanbesteding aan drie Leidse aannemers de kwaliteit van het werk garanderen, anderzijds was door marktwerking bij openbare aanbesteding financieel gewin te behalen; het budget van Binnenste Beter stond onder druk. Na ampel overleg binnen de dienst Bouwen en Wonen werd de koers van het in maart 2001 vastgestelde gemeentelijke aanbestedingsbeleid gevolgd en werd tot openbare aanbesteding overgegaan".

De onderzoekers stellen vast dat het vierde en als eerste openbaar aanbesteede werk (Pieterswijk fase 3) voor de laagste prijs per vierkante meter is uitgevoerd, maar wijzen er tegelijkertijd op dat bij openbare aanbesteding het risico bestaat dat aannemers zo scherp inschrijven dat de kwaliteit van het werk in de uitvoering onder druk komt te staan. Tegelijkertijd merken ze op dat "de bestekken van het Ingenieursbureau kunnen worden geacht te voldoen aan de kwaliteit die nodig is om in welke aanbestedingsvorm ook tot een goed resultaat te leiden".

De onderzoekers concluderen dat onderhandse aanbesteding "niet meer van deze tijd is" en bevelen aan dat de ingezette weg van openbare aanbesteding zal worden gecontinueerd, juist om de schijn van misstanden te vermijden. Tegelijkertijd geven zij aan dat in die gevallen waarin er aanwijzingen zijn dat het "laagste bod te laag is om de gewenste kwaliteit te realiseren" het hoofd van het Ingenieursbureau hier melding van zal maken bij de projectleider, ambtelijk opdrachtgever en dienstdirecteur. Zij kunnen beslissen om het werk alsnog aan een andere aannemer te gunnen.

In de afsluitende conclusies van het onderzoek merken de onderzoekers onder conclusie 3 het volgende op:

"In de praktijk zijn er geen grote kwaliteitsverschillen waarneembaar als gevolg van de verschillende gehanteerde aanbestedingsvormen. De verwachting dat dit wel het geval was, lag ten grondslag aan de keuze die lange tijd is gemaakt om Binnenste

²⁵ Collegebesluit BoWo 25/97.0490, 17 juni 1997, Nota gemeentelijk aanbestedingsbeleid.

Beter projecten enkelvoudig aan te besteden; kwaliteitsverschillen komen eerder voort uit de externe omstandigheden en de specifieke deskundigheid van het aannemersbedrijf en de vakmensen die hij inzet".

In het perspectief van het onderhavige onderzoek kunnen de bevindingen van het interne onderzoek als volgt worden getypeerd.

- Het onderzoek laat niet zien op basis van welke criteria precies gekozen wordt voor aannemers die volgens het Ingenieursbureau voldoende kwaliteit in huis hebben om werk voor 'Binnenste Beter' uit te voeren.
- In het onderzoek vindt een globale toetsing plaats van de door het Ingenieursbureau voorgenomen en gehanteerde aanbestedingsprocedures bij Binnenste Beter in het licht van de regels zoals de twee opeenvolgende Nota's inkoop en aanbestedingsbeleid geven. Zo wordt niet geconstateerd dat de voorgenomen enkelvoudige aanbesteding van werken voor Binnenste Beter in strijd is met de Nota aanbestedingsbeleid uit 1997. Tevens wordt niet verwezen naar de mogelijkheid die artikel 24 van de Nota uit 2001 biedt om in het geval van bijzondere opdrachten alleen gespecialiseerde aannemers om een prijsopgaaf te vragen en af te wijken van de reguliere procedures.
- Het onderzoek concludeert dat ook voor specialistische werken openbare aanbesteding de voorkeur geniet, maar wijst er tegelijkertijd op dat bij een te scherpe inschrijving op een openbaar werk de kwaliteit van dat werk onder druk kan komen te staan en er een mogelijkheid moet zijn om in het onderhavige geval te kiezen voor een andere inschrijver.

4.2.2 Inrichting selectieprocedure

Typering organisatie

Bij het Ingenieursbureau (IB) werken ongeveer dertig mensen, voor het grootste deel onderverdeeld in drie groepen: projectcoördinatoren, civieltechnisch ontwerpers en civieltechnisch medewerkers (opzichters, tekenaars, bestekschrijvers, calculators, en constructeurs). Deze medewerkers worden gecoördineerd door het hoofd van het Ingenieursbureau en ondersteund door twee secretaresses.

Specificeren van de opdracht

Binnenkomende 'werken' worden iedere ochtend besproken in het overleg van het hoofd met de projectcoördinatoren (het zogenaamde 'proco-overleg'). Het hoofd deelt de opdracht toe aan één van de projectcoördinatoren die de verantwoordelijkheid krijgt voor het specificeren van de opdracht. Onder leiding van de projectcoördinator wordt het ontwerp door de civieltechnisch medewerker of ontwerper omgebouwd tot een bestek met bestekstekeningen volgens de RAW systematiek van de CROW.²⁶ Het systeem is gekoppeld aan een kostencomputatieprogramma op basis waarvan een raming van de projectkosten plaatsvindt. De projectcoördinator controleert het bestek en de raming.

²⁶ RAW staat voor Rationalisatie en Automatisering in de Grond-, Water- en Wegenbouw. De Stichting Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek (CROW) onderhoudt en beheert deze standaardsystematiek voor bestekken in de grond-, weg- en waterbouw.

Uitnodigen leveranciers voor het uitbrengen van offerte

Het hoofd van het Ingenieursbureau is gemandateerd om alle voor de selectieprocedure relevante besluiten te nemen.²⁷ De keuze van de procedure vindt plaats op basis van de kostenraming. Hieronder worden de verschillende gehanteerde procedures weergegeven.

- **Openbare aanbesteding**

Bij een geraamd bedrag van boven de 182.000 euro kiest men conform de daarvoor geldende regels voor een openbare aanbesteding. Een medewerker van het Ingenieursbureau stelt daarvoor een conceptadvertentie op, die na goedkeuring door het hoofd IB voor publicatie aan het vakblad Cobouw wordt aangeboden. Voor de advertentie maakt het IB gebruik van een sjabloon waarin gunningscriteria, inschrijvingsvereisten en verdere informatie over de aanbestedingsprocedure en het verkrijgen van bestekken opgenomen zijn.

- **Meervoudig onderhandse aanbesteding**

Als de raming een bedrag oplevert dat tussen de 45.000 en 182.00 euro in ligt, kiest men conform de daarvoor geldende regels voor een meervoudig onderhandse aanbesteding. Het hoofd IB beslist op voorstel van en in overleg met de projectcoördinator hoeveel aannemers worden uitgenodigd en welke dit zijn. Zij putten daarvoor uit een door het IB bijgehouden lijst van aannemers die de laatste vier jaar naar in de visie van het Ingenieursbureau naar tevredenheid werken hebben uitgevoerd en minstens één keer een openbare aanbesteding binnengehaald hebben en deze naar tevredenheid hebben uitgevoerd. Deze lijst wordt ieder jaar bijgewerkt, aan de hand van de in de voorbije periode gegunde aanbestedingen. Van deze lijst worden tussen de drie en vijf aannemers uitgenodigd. De aannemerslijst is twee jaar geleden opgezet vanwege het ontbreken van een gemeentelijke leverancierslijst. Op de meest recente versie van deze lijst staan 42 aannemers, verdeeld over de categorieën groen en wegen, asfalt, constructie, sloopwerk, straatwerk, riool, waterbouw, installatie en beton.²⁸

Bij een uitnodiging voor een meervoudig onderhandse aanbesteding, moet de aannemer een zogenaamde afstandsverklaring ondertekenen en retourneren. Via deze afstandsverklaring zegt de aannemer toe om in het geval van het niet gegund krijgen van een werk de aanbesteder niet te belemmeren in zijn streven met een derde tot overeenstemming te komen over de uitvoering van het werk. Na ontvangst van deze afstandsverklaring ontvangt de aannemer het bestek.

- **Enkelvoudige aanbesteding**

Bij een geraamd bedrag dat lager is dan 45.000 euro kiest men voor een enkelvoudige aanbesteding. Alleen aannemers die op de eerder genoemde lijst van het IB voorkomen, komen in aanmerking voor een uitnodiging voor een prijsopgave. Ook gaat men na of het gezien de locatie van het werk voor de hand ligt om een specifieke aannemer uit te nodigen die dicht in de buurt al bezig is, vanuit de verwachting dat dit tot een scherpere prijsopgave zal leiden. Net als bij de meervoudig onderhandse aanbesteding wordt ook hier eerst om een afstandsverklaring gevraagd voordat de aannemer het bestek krijgt.

²⁷ Zie Mandatenschema van de Gemeente Leiden, Sector Het Ontwikkelingsbedrijf, afdeling Het Ingenieursbureau, mandaat nr. 1, p.29 (B&W besluit nr. 03.0858).

²⁸ Aannemerslijst, het Ingenieursbureau, dd. 27 april 2005.

Selecteren leveranciers

Voor de selectie van de aannemer bij openbare en meervoudig onderhandse aanbestedingen maakt men gebruik van een openbare biedingprocedure – door middel van het deponeren van inschrijvingsbiljetten in aanbestedingsbus. De belangrijkste kenmerken van deze procedure – die en detail beschreven staat in het handboek AO van de dienst – zien er als volgt uit.

De aannemers deponeren een half uur vóór de in de aanbestedingsdocumenten genoemde aanbestedingstijdstip een inschrijfbiljet en een verrekenstaat in de biedingsbus. De met twee sloten afgesloten biedingsbus wordt door het hoofd IB en een medewerker – ieder bezit één van de sleutels – geopend. Het hoofd IB leest de inschrijfbedragen voor die door de medewerker worden opgeschreven. De laagste inschrijver blijft achter, waarna de verrekenstaat van deze inschrijver wordt gecontroleerd. Als een en ander geen onregelmatigheden vertoont, besluit het hoofd IB tot het gunnen van de opdracht aan de laagste inschrijver. Van de aanbesteding wordt een proces-verbaal opgemaakt waarvan een afschrift naar de dienstdirecteur gaat en in het geval van een openbare aanbesteding naar het vakblad Cobouw. Het hoofd IB geeft vervolgens een schriftelijke opdracht aan de aannemer tot het uitvoeren van het werk. Alle overige bidders krijgen de ongeopende verrekenstaat per post geretourneerd.

Bij een enkelvoudige aanbesteding wordt de prijsopgave van de aannemer afgezet tegen de kostenraming van het IB. Indien de prijsopgave onder de kostenraming ligt, wordt het werk gegund. Indien deze er boven ligt, wordt verder met de aannemer onderhandeld over de prijsstelling tot dat deze in overeenstemming is met het door het IB geraamde bedrag. Namens het IB zijn altijd minstens twee personen bij deze onderhandelingen aanwezig. Als men tot overeenstemming komt, volgt een schriftelijke opdrachtverlening door het hoofd IB.

Evalueren²⁹

Aan het eind van het werk wordt ten bate van de eindafrekening het werk opgenomen via een opnameformulier waarin eventueel wordt vastgesteld welke zaken nog verricht moeten worden. Voor zover het om bestratingen gaat, maakt het IB 'nieuw' werk dat vervolgens overgedragen wordt aan de onderhoudsafdelingen van Milieu en Beheer (M&B). Dat gebeurt overeenkomstig een overdrachtsprocedure die in 1993 door de directeurs van BoWo en M&B is vastgesteld. Vóór de opneming met de aannemer vindt een gezamenlijke schouw van het Ingenieursbureau en M&B plaats. Pas als M&B akkoord is met het werk, nemen de opzichter en de projectcoördinator van IB samen met de aannemer het werk op conform de Uniforme Administratieve Voorwaarden (UAV). Hierna vindt de oplevering en dientengevolge de eindafrekening plaats. Op dat moment start de onderhoudstermijn van drie maanden. Na die periode volgt de eindoplevering en ligt de onderhoudsverplichting bij M&B. Ook voor in opdracht van andere diensten uitbestede werken wordt een vergelijkbare overdrachtsprocedure gevolgd. De opnamebrief en de eindafrekening worden door het hoofd IB ondertekend.

Los van de hierboven beschreven procedure met betrekking tot de afronding van een specifiek werk, heeft het IB geen verdere procedures waarmee de kwaliteit van een werk en de daaraan verbonden prestaties van een leverancier worden geregistreerd. Afgezien van de eerder genoemde en jaarlijks bijgestelde lijst van aannemers die naar

²⁹ Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven vallen de fasen Uitvoeren en Tussentijds bijsturen/bewaken buiten het bestek van het onderzoek.

tevredenheid werk hebben verricht, bevindt de kennis over de kwaliteit en de specifieke expertise van uitvoerders van werken zich in de hoofden van de medewerkers van het bureau.

Dossiervorming

Voor ieder werk is er sprake van twee dossiers. Alle officiële stukken zijn ondergebracht in een dossier van Post- en Archiefzaken die de stukken conform de Archiefwet archiveert. het Ingenieursbureau houdt daarnaast ook een eigen werkendossier bij waar alle relevante informatie over een werk, met inbegrip van de aanbestedingsdocumenten, in zijn opgeslagen. Er bestaat geen voorgeschreven protocol of checklist voor de dossiervorming, maar volgens het hoofd IB weet iedere projectleider wat er in opgenomen moet worden. Het IB heeft voorts een elektronisch opdrachtbonnensysteem. Uit dit systeem is een bestand uit te draaien waar iedereen die tot nu toe van het IB een opdracht heeft gekregen in voorkomt. Het hoofd IB houdt daarnaast een map aanbestedingen bij met processen-verbaal van de aanbestedingen, kopieën van de advertenties en andere voor het aanbestedingsbeleid relevante stukken. Na deze algemene schets van de procesgang van de selectie van leveranciers van werken door het Ingenieursbureau volgen hieronder de resultaten van het dossieronderzoek.

4.2.3 Resultaten dossieronderzoek

Voor het dossieronderzoek is een selectie gemaakt van negen werken die in 2003 en 2004 door het Ingenieursbureau aanbesteed zijn. De basis voor deze selectie zijn de jaarlijkse overzichten van aanbestedingen die de afdeling halfjaarlijks maakt en verschaft aan Concern Inkoop. Op basis van deze overzichten is een selectie van negen dossiers gemaakt waarbij een spreiding heeft plaatsgevonden naar type aanbesteding, grootte van het aanbestedingsbedrag en ook een aantal dossiers bestudeerd is waarbij volgens het overzicht afgeweken is van de bij het aanbestedingsbedrag horende procedure. Tabel 4.2 geeft een overzicht van de geselecteerde werken.

Naam	Besteknummer	Jaar	Bedrag	Type aanbesteding	Afwijking procedure
Woonrijpmaken Roomburg (1a)	04-01	2004	565.900	Openbaar	
Reconstructie Kooilaan	03-22	2003	447.000	Openbaar	
Ecologische zone Blauwe Vogelweg	02-18	2003	122.500	Openbaar	
Cascoherstel Scheltemacomplex	03-06	2003	584.300	Meerv. onderh	x
Toegangsweg bouwrijp Roomburg	04-07	2004	122.000	Meerv. onderh	
Aanleg stadssplein Kloosterpoort	04-26	2004	44.300	Meerv. onderh	
Uitbr. Rhijnhof fase 2a	04-12	2004	877.000	Enkelv. onderh	x
Woonrijpmaken Oranjerie	03-19	2003	73.000	Enkelv. onderh	x
Herinrichting toegangsweg Sanquin	Staat	2004	29.208	Enkelv. onderh	

Tabel 4.2 Selectie dossieronderzoek het Ingenieursbureau

Voor ieder werk is aan de hand van een checklist nagegaan hoe de selectie van uitvoerders heeft plaatsgevonden en of een en ander in overeenstemming is met de regels van de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid en andere relevante procedures. Een

gedetailleerd overzicht van de resultaten en de criteria op basis waarvan de dossiers onderzocht zijn, is te vinden in bijlage 3.

Dossiervorming

In alle negen onderzochte dossiers zijn de bij de aanbestedingsprocedure behorende documenten aanwezig.

Specificeren van de opdracht

Acht opdrachten van het Ingenieursbureau worden voorzien van een bestek dat is gemaakt conform de RAW-criteria van het CROW, terwijl in één geval gebruik gemaakt is van de zogenaamde STABU-criteria. De op deze manier totstandgekomen beschrijving van de uit te voeren werkzaamheden is objectief en niet-discriminerend, zo blijkt uit de bestudering van de bestekken.

Uitnodigen leveranciers voor het uitbrengen van offerte

Bij deze vraag gaat het erom op welke wijze leveranciers zijn uitgenodigd voor het uitbrengen van een offerte. Er is allereerst nagegaan of de gekozen procedure in overeenstemming is met het geraamde bedrag van het werk. Vervolgens is afhankelijk van de gevolgde procedure een aantal aanvullende vragen beantwoord, gebaseerd op de normen in de Nota. Indien is afgeweken van de bij het geraamde bedrag behorende procedure is nagegaan of en welke argumenten hiervoor gegeven zijn en of hiervoor toestemming is verleend.

Openbare aanbesteding

De drie onderzochte aanbestedingen zijn in overeenstemming met de daarvoor geldende regels aangekondigd in de Cobouw, een landelijk verspreid vakblad. Aannemers zijn volgens betrokkenen op geen enkele andere manier geïnformeerd over een op handen zijnde aanbesteding.

Meervoudig onderhandse aanbesteding

Voor alle drie de meervoudig onderhandse aanbestedingen zijn drie aannemers uitgenodigd. Dit is in overeenstemming met het minimum aantal dat de Nota noemt. De aannemers zijn niet afkomstig van de gemeentelijke leverancierslijst, omdat deze niet bestaat. Wel is nagegaan of de selectie heeft plaatsgevonden conform de door het IB zelf gehanteerde procedure dat een aannemer moet voorkomen op de aannemerslijst die het bureau zelf bijhoudt. In twee van de drie gevallen is dit het geval. Bij één meervoudig onderhandse aanbesteding (cascoherstel Scheltema-project), vereiste de aard van het werk dat ook een aantal specialistische aannemers voor de aanbesteding uitgenodigd werden die niet op de lijst voorkwamen (zie verder hieronder onder afwijking aanbestedingsregels).

Enkelvoudige aanbesteding

Voor de drie enkelvoudige aanbestedingen geldt dat in alle drie de gevallen een aannemer is gevraagd die op de lijst van het IB voorkomt.

Afwijking aanbestedingsregels (indien van toepassing)

Onder de negen onderzochte dossiers bevonden zich drie aanbestedingen waarbij een procedure is gevolgd die niet in overeenstemming was met het geraamde bedrag. In de overzichten van de aanbestedingen die het IB ieder jaar maakt, zijn dergelijke

afwijkingen altijd gemarkeerd en voorzien van een summier uitleg van de reden van de afwijking. Voor de drie in het dossieronderzoek onderzochte aanbestedingen is nagegaan om welke reden van de regels is afgeweken, en in hoeverre dit gedocumenteerd en geaccordeerd is volgens de door de Nota genoemde procedures.

Cascoherstel Scheltemaproject

Dit werk had gezien de kostenraming openbaar aanbesteed moeten worden, maar is meervoudig onderhands aanbesteed. De reden hiervoor was dat het om een specialistisch werk ging. In twee overleggen van het Ingenieursbureau, bureau monumentenzorg en de directeur van Bouwen en Wonen is besloten om het project meervoudig onderhands aan te besteden aan vijf aannemers die geschikt werden geacht over de voor het project vereiste specialistische kennis te beschikken. Gezien de specialistische aard van het werk komen vier van de vijf uitgenodigde bedrijven ook niet voor op de lijst die het IB doorgaans hanteert. Ook deze afwijking van de gangbare procedure is ingegeven door het specialistische karakter van het werk. De afwijking van de procedure valt onder artikel 24 van de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid. Een en ander is vastgelegd in de notulen van de twee genoemde overleggen.

Uitbreiding Rhijnhof Fase 2-a

Dit werk had gezien de kostenraming openbaar aanbesteed moeten worden, maar is enkelvoudig aanbesteed. De reden hiervoor is dat er sprake was van een samenwerkingsovereenkomst tussen de begraafplaats en een specifieke uitvoerder waarin afspraken zijn gemaakt over de uitvoering van werken. B&W heeft na het inwinnen van juridisch advies van een extern bureau ingestemd met de afwijking van de gangbare procedure, een en ander ingevolge artikel 25 van de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid. Een en ander is vastgelegd in B&W Besluit no. 22a/040149.

Woonrijp maken Oranjerie

Dit werk had gezien de kostenraming meervoudig onderhands aanbesteed moeten worden, maar is enkelvoudig aanbesteed. Het ging hier om een aannemer die in opdracht van de gemeente bezig was met een ander werk, maar buiten zijn schuld niet verder kon wegens het "vastlopen op kabels en leidingen". De gemeente moest toen kiezen tussen schadevergoeding of gunning van een alternatief werk. De projectcoördinator en het hoofd IB hebben toen ter compensatie het bedrijf voor de enkelvoudige aanbesteding van de Oranjerie uitgenodigd volgens de gangbare procedure die hoort bij een enkelvoudige aanbesteding. Deze afwijking is verder niet voorgelegd aan of geaccordeerd door het College van B&W zoals de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid voorschrijft.

Selecteren leveranciers

Voor deze fase is nagegaan op grond van welke criteria de leverancier geselecteerd is en of dit conform de in de aanbestedingsdocumenten genoemde criteria is. Selectie heeft in alle gevallen plaatsgevonden op basis van de in de aanbestedingsdocumenten genoemde criteria. Bij de openbare en meervoudig onderhandse aanbestedingen gaat het daarbij om de laagste prijs en is het werk altijd aan de laagste inschrijver gegund. Bij de enkelvoudige aanbestedingen was de geoffreerde prijs in alle gevallen lager dan de kostenraming.

Evalueren

Voor deze fase is nagegaan op welke wijze de uitvoering van het werk beoordeeld en afgesloten is en in hoeverre het werk geëvalueerd is. In de dossiers bevinden zich de stukken die relevant zijn voor de afsluiting van een concreet werk. Het gaat dan om een opnameformulier dat gebruikt wordt om in aanwezigheid van de aannemer vast te stellen of het werk naar behoren is afgerond, een overdrachtsformulier waarbij de Dienst Bouwen en Wonen het werk formeel voor onderhoud overdraagt aan de Dienst Milieu en Beheer en de eindafrekening. Voor drie werken geldt dat deze ten tijde van het dossieronderzoek nog niet afgerond waren, zodat de bij de afsluiting van een werk behorende documenten er vanzelfsprekend nog niet zijn.

De dossiers bevatten geen verdere (interne) evaluaties van het werk met het oog op de beoordeling van de geschiktheid van de leverancier voor toekomstige werken en andere voor het leveranciersbeleid relevante aspecten, bijvoorbeeld via het gebruik van door de Nota voorgeschreven leveranciersprofielen of ten bate van het bijwerken leverancierslijsten.

4.2.4 Aanvullende bevindingen

Selectie van aannemers

Uit het bestuderen van de overzichten van aanbestedingen in de afgelopen vier jaar blijkt dat een groot aantal verschillende aannemers werken verricht voor het Ingenieursbureau. Dat komt allereerst omdat sprake is van een grote variëteit aan de soorten werk die het Ingenieursbureau uitbesteedt: het gaat niet alleen om het aanleggen van wegverhardingen, maar ook om sloop, het bouwrijp maken van terreinen en de restauratie van gebouwen. Als men zich beperkt tot één soort werk, is de kring van uitvoerders navenant kleiner. Zo hebben in de periode van 2000 tot en met 2004 zeven bestratingsaannemers werken voor het Ingenieursbureau uitgevoerd, waarbij het merendeel van de werken gegund is aan drie van deze zeven aannemers. Deze drie aannemers verwierven deze opdrachten via een combinatie van openbare, meervoudig onderhandse en enkelvoudige aanbestedingen.

Afwijking aanbestedingsregels in afgelopen twee jaar

In aanvulling op de afwijkingen op de standaard aanbestedingsregels, zoals daarvan sprake was bij drie van de onderzochte dossiers, is ook nog onderzoek gedaan naar de andere vijf gevallen waarbij in de jaren 2003 en 2004 is afgeweken van de drempelbedragen. Dit om een referentiekader te krijgen voor de afwijkingen in de negen onderzochte dossiers. Derhalve betreft het geen compleet dossieronderzoek – de aanvullende analyse richt zich uitsluitend om de redenen van afwijking van drempelbedragen. Bij twee van de werken ging het om werken die deel uitmaakten van het project Binnenste Beter en waarvoor op grond van specialistische kennis afgeweken is van de aanbestedingsregels. De op deze gronden gebaseerde afwijking van de procedure valt binnen de kaders van artikel 24 van de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Drie andere afwijkingen hebben alledrie betrekking op hetzelfde project en betreffen drie enkelvoudig aanbestede 'uitbreidingen' van een openbaar aanbesteed werk.³⁰ In één geval stuitte de aannemer op saneringswerk. Vanuit het adagium dat het nooit goed is

³⁰ Project Roomburg, bestekken 03-28, 03-16 en offerte Sanering Roomburg Kavel Vd Vorm.

om twee aannemers tegelijkertijd op één werk te laten werken, is er voor gekozen om het werk enkelvoudig aan te besteden bij de bestaande aannemer, met in achtneming van de daarvoor geldende procedures. De twee andere gevallen betroffen werkzaamheden die niet in het oorspronkelijke bestek hadden kunnen worden opgenomen, omdat de Gemeente Leiden op dat moment dat deel van het terrein nog niet onteigend had. Volgens het hoofd IB zouden deze drie afwijkingen ook als meerwerk kunnen zijn opgevoerd, maar heeft men omwille van de transparantie en een zuivere kostentoedeling (saneringslocatie) besloten om er aparte aan te besteden opdrachten van te maken. Deze drie afwijkingen zijn verder niet voorgelegd aan of geaccordeerd door het College van B&W zoals de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid voorschrijft.

Transparantie beleid

In het onderzoek is ook nagegaan in hoeverre het Ingenieursbureau de door haar gehanteerde procedures communiceert naar de aannemerswereld. Dat gebeurt in passieve zin. Iedere aannemer die zich voor werk 'meldt' bij het Ingenieursbureau krijgt conform de door het Ingenieursbureau gevolgde selectiepraktijk het advies om "in de Cobouw te kijken" en aan een openbare aanbesteding mee te doen en uitgelegd dat het meedoen aan de andere aanbestedingsvormen afhangt van het naar tevredenheid uitvoeren van een openbaar gegund werk. Volgens het Ingenieursbureau weet iedere aannemer dat de procedure zo werkt.

4.3 Bureau Beleid, Ontwerp en Beheer

4.3.1 Bevindingen Intern onderzoek Milieu en Beheer

Het interne onderzoek van de dienst Milieu en Beheer heeft betrekking op de gang van zaken bij de aanbesteding van het onderhoud van bestratingen in de gemeente Leiden, waarvoor het onder deze dienst vallende Bureau Beleid, Ontwerp en Beheer verantwoordelijk is.³¹ De specifieke invalshoek van het onderzoek is de schriftelijk geuite klacht van aannemersbedrijf Van der Velde dat het te weinig werk van de gemeente Leiden krijgt, waaronder van de afdeling BOB en nooit door dit bureau is uitgenodigd voor enkelvoudig onderhandse aanbestedingen.

Het onderzoek is gebaseerd op interviews met de projectleider BOB en het hoofd inkoop van Milieu en Beheer en de Coördinator Inkoop en het hoofd Bestuurlijke en Juridische zaken van de Dienst Informatie en Dienstverlening. Daarnaast hebben de onderzoekers zelf een dossieronderzoek gedaan naar alle aanbestedingen van bestratingsonderhoud zoals die in de periode 1995-2004 hebben plaatsgevonden en daarbij volgens eigen zeggen gekeken naar:

- per aanbesteding de voorgeschreven en de doorlopen aanbestedingsprocedure;
- per aanbesteding de voorgeschreven en de werkelijk gebruikte documenten;
- per aanbesteding de voorgeschreven leverancierslijst en de werkelijke leverancierslijst;
- de totale omvang van aanbestede projecten inzake 'elementen' in relatie tot de aanbestedingswijze.

Het onderzoek is uitgevoerd door een financieel adviseur bij de Dienst Milieu en Beheer en de controller van de dienst. Deze beide personen maken geen onderdeel uit van de

³¹ Intern Onderzoek Dienst Milieu en Beheer, juni/ oktober 2004.

sector wijkbeheer waaronder de afdeling BOB valt. Het rapport gaat zowel specifiek in op de 'verstoorde relatie' tussen aannemersbedrijf Van der Velde en afdeling BOB en noemt ook een aantal algemene bevindingen, conclusies en aanbevelingen met betrekking tot het aanbestedingsbeleid. Hieronder volgt een weergave daarvan voor zover deze relevant zijn voor het leveranciersbeleid.

Leveranciersbeleid

De onderzoekers constateren dat:

- de biedingsprocessen in 97 % van de gevallen conform de geldende voorschriften verlopen zijn;
- afdeling BOB geen gebruik heeft gemaakt van de door de Nota voorgeschreven leverancierslijst en leveranciersbeoordeling, maar daar "op praktische wijze naar eigen inzicht van de betreffende ambtenaar" invulling aan heeft gegeven;
- "nadere inwinning van informatie heeft opgeleverd dat zo'n leverancierslijst niet verplicht is, echter het hebben van zo'n lijst kan helpen met betrekking tot leveranciersselectie en transparantie inzake het aanbestedingsbeleid";
- de afdeling die verantwoordelijk was voor wegonderhoud tot februari 2003 minimaal bezet was zodat degene die zich bezighield met aanbestedingen dit "geheel zelfstandig en alleen deed";
- de minimale bezetting het risico in zich droeg dat gekozen zou worden voor de "gemakkelijkste oplossingen in het aanbestedingstraject, dat wil zeggen aanbesteden aan die aannemers die goed bekend staan, goed werk leveren en weinig begeleiding van de gemeente nodig hadden";
- dit heeft geresulteerd in een groep van 3 aannemers die voor de enkelvoudige onderhandse aanbesteding in aanmerking komen en dit 42% van het onderhoudsbudget bedraagt in de onderzochte jaren;
- er geen schriftelijke verslaglegging van klachten van afdeling BOB over uitgevoerde werkzaamheden heeft plaatsgevonden.

De onderzoekers concluderen dat:

- enkelvoudige aanbesteding weliswaar een veel voorkomende en ook in andere gemeenten vaak toegepaste wijze van aanbesteden is, maar dat de "transparantie in aanbesteding verloren gaat indien de groep aannemers voor enkelvoudige aanbestedingen erg klein is. Tevens ontstaan er risico's inzake afhankelijkheden en relationele banden";
- de huidige voorschriften zoals die in de Nota staan moeilijk toepasbaar zijn in de praktijk; .
- de grenswaarden van de enkelvoudige onderhandse aanbesteding dermate hoog ligt dat 70% van de door BOB aanbestede werken hieronder ligt, "hetgeen een niet wenselijke situatie is";

De onderzoeker bevelen aan:

- het inkoop- en aanbestedingsbeleid centraal onder te brengen bij de afdeling inkoop van Milieu en Beheer;

- de Nota inkoop en aanbestedingsbeleid te herschrijven in het licht van nieuwe ontwikkelingen en daarbij tevens een korte en praktische handleiding toe te voegen;
- de aankondiging van aanbestedingen zodanig in te richten dat ieder bedrijf inzicht heeft op voor hen interessante biedingen;
- de transparantie rondom biedingen te verbeteren;
- de transparantie rondom het werken met (huis) leveranciers te verbeteren;
- te komen tot een goede, eenduidige en door iedereen te hanteren klachtenprocedure over de uitvoering van werken door aannemers waarbij alles op schrift gesteld wordt.

In het perspectief van het onderhavige onderzoek kunnen de bevindingen van het interne onderzoek als volgt worden getypeerd.

- de onderzoekers constateren dat de afdeling BOB geen gebruik maakt van leverancierslijsten of leveranciersprofielen;
- in formele zin voldoen de gehanteerde aanbestedingsprocedures voor het allergrootste deel aan de in de Nota gestelde regels;
- ten aanzien van de wijze van selectie van aannemers identificeren de onderzoekers niettemin een aantal risico's die voortvloeien uit de minimale bezetting van het bureau, het relatief hoge drempelbedrag voor enkelvoudig onderhandse aanbestedingen en het werken met een kleine kring van vaste aannemers voor dergelijk enkelvoudig onderhands aanbestede werken;
- de onderzoekers signaleren een gebrek aan transparantie rondom de door het bureau gehanteerde aanbestedingsprocedures (waaronder de aankondiging van aanbestedingen en het biedingproces) en de afhandeling van klachten.

4.3.2 Inrichting selectieprocedure

Typering organisatie

Het onderhoud van de bestratingen in de gemeente Leiden is ondergebracht bij het Bureau Beleid, Ontwerp en Beheer (BOB) van de sector wijkbeheer van de dienst Milieu en Beheer. Onder leiding (in de zin van coördinatie) van de projectleider BOB werken twee opzichters en twee werkvoorbereiders die zich voor het grootste deel van hun tijd bezig houden met het voorbereiden, uitbesteden en begeleiden van het wegonderhoud in de gemeente.

Specificeren van de opdracht

Het wegonderhoud dat door BOB gecoördineerd wordt, vloeit ofwel voort uit de meerjarenplanning van het wegonderhoud, of wordt geïnstigeerd op basis van specifieke meldingen door burgers, belangengroepen en politici. Op basis van een melding onderzoekt het bureau de situatie ter plaatse en beoordeelt men of wegonderhoud inderdaad noodzakelijk is en opportuun in het licht van mogelijk andere op til zijnde werkzaamheden. BOB maakt vervolgens een raming door uit het elektronische wegbeheersysteem de oppervlakte van het werk te bepalen, door ter plekke te onderzoeken hoeveel kolken, banden, palen, boomkransen en andere specifieke elementen hersteld moeten worden en te kijken in welke mate het wegdek moet worden opgehoogd. Die gegevens gaan naar de tweede werkvoorbereider die een raming maakt op basis van de eenheidsprijzen zoals die regelmatig gepubliceerd worden

in de tarieventabel Grond- Weg- en Waterbouw. De projectleider controleert de raming en bepaalt op basis daarvan de geëigende aanbestedingsprocedure.

Uitnodigen leveranciers voor het uitbrengen van offerte

Openbare aanbesteding

Omdat in de afgelopen jaren ramingen voor onderhoud van wegonderhoud op één geval na altijd onder de drempel voor openbare aanbestedingen zijn gebleven, heeft het bureau in de afgelopen tijd nooit openbare aanbestedingen van werken gedaan. In het ene geval waarin dit wel gebeurd is, (asfaltering Rijnsburgerweg) is de procedure door het Ingenieursbureau van de Dienst Bouwen en Wonen verzorgd.

Meervoudig onderhandse aanbesteding

Conform de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid en de UAR 1986 worden tenminste drie aannemers uitgenodigd. Voor bestratingen gebeurt dit op basis van een map waarin zich de gegevens bevinden van zo'n twaalf aannemers. De stelregel is dat ieder bedrijf dat geïnteresseerd is in het uitvoeren van werk mag meedoen aan meervoudig onderhandse aanbestedingen.

Het bureau nodigt vrijwel altijd twee aannemers uit die al dertig jaar volgens de projectleider "goed en goedkoop" het onderhoud voor de gemeente Leiden verzorgen en benadert daarnaast ook vrijwel altijd een 'vreemde' aannemer om op die manier deze aannemers 'scherp te houden'. Voor een aanbesteding uitgenodigde aannemers krijgen per brief het verzoek om een prijsopgaaf te doen volgens een bijgevoegde werkomschrijving en tekening, en de 'Werkbeschrijving en Voorwaarden voor het maken van verhardingen in de gemeente Leiden'. In deze werkbeschrijving staat en detail op welke wijze de aannemer zijn werk moet uitvoeren, waarbij in veel gevallen verder verwezen wordt naar de RAW-systematiek en de Uniforme Administratieve Voorwaarden. Het bureau vraagt niet om een afstandsverklaring alvorens aannemers het bestek krijgen.

Enkelvoudige aanbesteding

Voor een enkelvoudige aanbesteding worden alleen aannemers uitgenodigd die eerder een meervoudig onderhands aanbesteed werk gegund gekregen hebben en naar tevredenheid hebben uitgevoerd. De precieze keuze is daarnaast afhankelijk van de vraag wat de aard van het werk is, of de aannemer wellicht in de buurt van het werk al bezig is en of deze personeel beschikbaar heeft om het werk uit te voeren. Op basis van deze criteria wordt een bepaalde aannemer uitgenodigd om een prijsopgaaf te doen, volgens dezelfde formulering als bij een meervoudig onderhandse aanbesteding. Het bureau vraagt niet om een afstandsverklaring alvorens een aannemer het verzoek tot een prijsopgaaf krijgt.

Selecteren leveranciers

Voor de selectie van de aannemer bij een meervoudig onderhandse aanbesteding maakt men gebruik van een openbare bidingprocedure – door middel van het deponeren van inschrijvingsbiljetten in de aanbestedingsbus. De procedure is vergelijkbaar met die door het Ingenieursbureau gehanteerd wordt.

De aannemers deponeren een inschrijfbiljet en een verrekenstaat in de bidingbus. De projectleider leest de inschrijfbedragen op die door de medewerker worden opgeschreven. De laagste inschrijver blijft achter, waarna de verrekenstaat van deze inschrijver wordt gecontroleerd. Als één en ander geen onregelmatigheden vertoont,

wordt besloten om de opdracht aan de laagste inschrijver te gunnen. De projectleider maakt een proces-verbaal van de aanbesteding. Opdrachtverstrekking vindt plaats door de directeur van de Dienst Milieu en Beheer. Alle overige bidders krijgen de ongeopende verrekensstaat (per post) geretourneerd.

Bij een enkelvoudige aanbesteding wordt de prijsopgave van de aannemer afgezet tegen de kostenraming van afdeling BOB. Indien de prijsopgave onder de kostenraming ligt, wordt het werk gegund. Indien deze er boven ligt, wordt verder door de projectleider met de aannemer onderhandeld over de prijsstelling tot dat deze in overeenstemming is met het door het BOB geraamde bedrag, tenzij het gaat om afwijkingen van minder dan 5 %. Als men tot overeenstemming komt, volgt een schriftelijke opdrachtverlening door de directeur van de Dienst Milieu en Beheer.

Evalueren

Opdrachten worden aan het eind van het project beoordeeld aan de hand van een opnameformulier dat door aannemer en opzichter ondertekend wordt en aan de hand van een projectafsluitingsformulier waarmee afdeling BOB het werk overdraagt aan het desbetreffende stadsdeel. Deze praktijk is met ingang van 2004 ingezet.

Dossiervorming

Bij de dossiervorming kan een onderscheid worden gemaakt tussen het voortraject met raming en aanbesteding, het uitvoeringstraject en het afsluitingstraject. Voor het voortraject zitten alle gegevens van aanbestedingen per jaar in een map, met daarbij een onderscheid tussen elementen en asfalt: het gaat daarbij om de procedurele aanbestedingsgegevens. Voor het uitvoeringstraject is er sinds 2004 een uitvoeringsdossier per project dat voorzien is van een checklist op basis waarvan alle voor de uitvoering relevante documenten in die map bewaard worden.³² Voor de afsluiting is er per jaar een map met daarin per project opnameformulieren, afsluitingsformulieren en overdrachtsformulieren.

4.3.3 Resultaten dossieronderzoek

Voor het dossieronderzoek is een selectie gemaakt van negen werken die in 2003 en 2004 door afdeling BOB aanbesteed zijn. Op basis van deze overzichten is een selectie van negen dossiers gemaakt waarbij een spreiding heeft plaatsgevonden naar type aanbesteding, soort werk (zowel asfalt als bestrating), grootte van het aanbestedingsbedrag en eventuele afwijking van de aanbestedingsprocedure.³³ Tabel 4.3 geeft een overzicht van de geselecteerde werken.

³² De checklist bevat dertien onderdelen waaronder projectenformulier, hoeveelhedenlijst, het logboek, de opdracht, bewonersbrief, meer en minder werk bon, planning etc.

³³ De selectie van dossiers heeft plaatsgevonden op basis van overzichten van aanbestedingen die in het kader van het interne onderzoek bij M&B gemaakt zijn door de heer T. de Haar.

Naam	Nummer	Jaar	Bedrag	Type aanbesteding	Afwijking procedure
Plesmanlaan	18336	2004	30.800	Meerv.onderh	
Kooi-Oost	16310	2004	63.390	Meerv.onderh	
Jan Luykenlaan	20292	2003	122.300	Meerv.onderh	
Vlietweg	21633	2003	141.400	Meerv.onderh	x
De Velden	16861	2003	43.900	Meerv.onderh	
Raamsteeg	15344	2004	25.730	Enkelv.onderh	
Ganzenzijde	15663	2004	16.420	Enkelv.onderh	
Hoflaan	21803	2003	53.430	Enkelv.onderh	x
Akeleituin	18332	2003	22.150	Enkelv.onderh	

Tabel 4.3 Selectie dossieronderzoek afdeling BOB

Dossiervorming

In acht van de negen onderzochte dossiers zijn alle bij de aanbestedingsprocedure behorende documenten aanwezig. Er bevinden zich echter geen afstandsverklaringen in de dossiers omdat het bureau daar niet mee werkt. In één dossier ontbreekt de raming.³⁴

Specificeren van de opdracht

De specificatie van de opdracht vindt bij de negen onderzochte werken plaats aan de hand van een tekening, werkbeschrijving en verrekenstaat. De op deze manier totstandgekomen beschrijving van de uit te voeren werkzaamheden is objectief en niet-discriminerend, zo blijkt uit de bestudering daarvan.

Uitnodigen leveranciers voor het uitbrengen van offerte

Bij deze vraag gaat het erom op welke wijze leveranciers zijn uitgenodigd voor het uitbrengen van een offerte. Er is allereerst nagegaan of de gekozen procedure in overeenstemming is met het geraamde bedrag van het werk. Vervolgens is afhankelijk van de gevolgde procedure een aantal aanvullende vragen beantwoord, gebaseerd op de normen in de Nota. Indien is afgeweken van de bij het geraamde bedrag behorende procedure is nagegaan of en welke argumenten hiervoor gegeven zijn en of hiervoor toestemming is verleend.

Meervoudig onderhandse aanbesteding

Voor vier van de vijf onderzochte meervoudig onderhandse aanbestedingen heeft men minimaal drie aannemers uitgenodigd (4, 3, 5 en 4). Dit is in overeenstemming met het aantal dat de Nota noemt. In één geval zijn twee aannemers uitgenodigd (zie verder onder afwijking aanbestedingsregels). De uitgenodigde aannemers zijn niet afkomstig van de gemeentelijke leverancierslijst omdat deze niet bestaat. Ze bevinden zich wel in een door het bureau bijgehouden map met gegevens van aannemers. De keuze voor de uitnodiging van de specifieke leveranciers is verder niet schriftelijk onderbouwd.

Enkelvoudige aanbesteding

Voor de vier onderzochte enkelvoudige aanbestedingen geldt dat in alle vier de gevallen een aannemer is gevraagd die op de lijst van de afdeling BOB voorkomt en zich

³⁴ Volgens de projectleider is er voor dit project overigens wel degelijk een raming gemaakt.

gekwalificeerd heeft door in het verleden naar tevredenheid een meervoudig onderhands gegund werk uit te voeren.

Afwijking aanbestedingsregels (indien van toepassing)

Onder de negen onderzochte dossiers bevonden zich twee aanbestedingen waarbij een procedure is gevolgd die niet in overeenstemming was met het geraamde bedrag. Voor deze twee in het dossieronderzoek onderzochte aanbestedingen is nagegaan om welke reden van de regels is afgeweken, en in hoeverre dit gedocumenteerd en geaccordeerd is volgens de door de Nota genoemde procedures.

Asfaltering Vlietweg

De raming van dit project vereiste een meervoudig onderhandse aanbesteding waar conform het in de Nota gestelde minimaal drie aannemers voor moeten worden uitgenodigd. In afwijking hierop is bij twee aannemers een prijsaanvraag gedaan. Het betreft het project asfaltering Vlietweg dat bestond uit een gecombineerde offerteaanvraag voor advies en het onderhoud zelf. Gunning zou naast prijs plaatsvinden op een aantal andere additionele gunningcriteria met betrekking tot procesvoering en andere zaken. Om de beoordelingslast van de kant van de gemeente beperkt te houden, is bewust gekozen voor het uitnodigen van twee aannemers. De beslissing om in afwijking van de gangbare procedure minder aannemers dan voorgeschreven uit te nodigen is niet schriftelijk beargumenteerd. Deze afwijking van de procedure valt onder artikel 25 van de Nota Aanbestedingsbeleid. Voor deze beslissing is geen toestemming gegeven door het College van B&W.

Hoflaan

Op basis van het projectbedrag zou dit project meervoudig onderhands aanbesteed hebben moeten worden, terwijl het enkelvoudig is aanbesteed. De oorspronkelijke raming lag onder het drempelbedrag voor een meervoudig onderhandse aanbesteding. Pas in een later stadium is wegens het opvoeren van additioneel werk, buiten het profiel (aanleg parkeerstroken) het projectbedrag boven de drempel voor een enkelvoudige aanbesteding gekomen. Bij het bepalen van de aanbestedingsprocedure is per abuis uitgegaan van de oorspronkelijke raming.

Selecteren leveranciers

Voor deze fase is nagegaan op grond van welke criteria de leverancier geselecteerd is en of dit conform de in de aanbestedingsdocumenten genoemde criteria is. Selectie heeft in alle gevallen plaatsgevonden op basis van de in de aanbestedingsdocumenten genoemde criteria. Bij de meervoudig onderhandse aanbestedingen gaat het daarbij om de laagste prijs en is het werk altijd aan de laagste inschrijver gegund. Bij de vier enkelvoudige aanbestedingen is gunning als volgt verlopen. In één geval was de geoffreerde prijs lager dan de kostenraming, in twee gevallen lag de prijsaanbieding boven de raming, maar is toch gegund omdat de overschrijding niet meer dan 5 % bedroeg, terwijl in één geval geen raming in het dossier aanwezig was zodat niet nagegaan kon worden of de prijsopgave daar onder of boven lag.

Evalueren

Voor deze fase is nagegaan op welke wijze de uitvoering van het werk beoordeeld en afgesloten is en in hoeverre het werk geëvalueerd is. In de dossiers bevinden zich de stukken die relevant zijn voor de afsluiting van een concreet werk. Het gaat dan om een

opnameformulier dat gebruikt wordt om in aanwezigheid van de aannemer vast te stellen of het werk naar behoren is afgerond, en een afsluitingsformulier waarmee het project formeel wordt afgesloten en overgedragen wordt aan het betreffende stadsdeel. Beide formulieren zijn sinds 2004 in gebruik. In vijf van de negen dossiers zijn deze formulieren niet aanwezig. In vier gevallen is de reden hiervoor dat het werk plaatsgevonden heeft in 2003. In één geval ging het om een werk uit 2004.

De dossiers bevatten geen verdere (interne) evaluaties van het werk met het oog op de beoordeling van de geschiktheid van de leverancier voor toekomstige werken en andere voor het leveranciersbeleid relevante aspecten, bijvoorbeeld via het gebruik van door de Nota voorgeschreven leveranciersprofielen of ten bate van het bijwerken leverancierslijsten.

4.3.4 Aanvullende bevindingen

Selectie van aannemers

Uit het bestuderen van de overzichten van aanbestedingen in de afgelopen tien jaar (1995-2004) blijkt dat voor de selectie van uitvoerders voor wegenonderhoud een onderscheid kan gemaakt worden tussen asfalteringswerkzaamheden en bestratingswerkzaamheden. De asfalteringswerkzaamheden zijn in alle gevallen meervoudig onderhands gegund via een procedure waarvoor altijd tenminste vier aannemers voor het doen van een prijsopgaaf gevraagd zijn.

Voor bestratingswerkzaamheden geldt dat het overgrote deel daarvan enkelvoudig onderhands is aanbesteed (286) en een kleiner deel meervoudig onderhands (24). Via het raadplegen van de overzichten die voor het interne onderzoek van de Dienst Milieu en Beheer gemaakt zijn, is nagegaan welke aannemers voor deze aanbestedingen zijn uitgenodigd en of een en ander plaats heeft gevonden conform de door de afdeling BOB geschetste procedure.

Uit de overzichten blijkt dat – op drie opdrachten in 2004 na – er drie aannemers zijn die in de afgelopen tien jaar alle enkelvoudig onderhands aanbestede opdrachten hebben uitgevoerd. Voor alle meervoudig onderhandse aanbestedingen van bestratingen geldt dat in alle gevallen minstens twee van deze drie aannemers ook daarvoor zijn uitgenodigd, waarbij in zestien gevallen er ook nog één of meer andere aannemers voor de prijsopgaaf gevraagd zijn. In acht gevallen is ook bij de meervoudig onderhandse aanbesteding uitsluitend aan de drie aannemers die al het enkelvoudig aanbestede werk uitvoeren om een prijsopgaaf gevraagd. Daarmee is in twee derde van de gevallen sprake van de geschetste procedure dat altijd een 'vreemde' aannemer voor een prijsopgaaf wordt uitgenodigd om de reguliere aannemers scherp te houden.

Van de zestien meervoudig onderhandse aanbestedingen die hebben plaatsgevonden in aanwezigheid van een 'vreemde' aannemer, bleek deze in vier gevallen de laagste inschrijver (drie verschillende aannemers). Bij de overige twaalf aanbestedingen was de laagste inschrijving steeds afkomstig van een van de drie aannemers die ook al het enkelvoudig aanbestede werk voor de gemeente uitvoeren. Dat deze drie aannemers voor deze enkelvoudig aanbestede opdrachten in aanmerking komen, is in overeenstemming met de door het bureau geschetste procedure.

In aanvulling hierop is nagegaan waarom de drie andere aannemers die wel eens een meervoudig onderhands werk gegund gekregen hebben, niet ook eens voor een

enkelvoudig aanbesteed werk zijn uitgenodigd. In twee van de drie gevallen is dit niet gebeurd omdat afdeling BOB ontevreden was over de kwaliteit van het door de aannemer geleverde werk en de algehele samenwerking met de aannemer. In beide gevallen heeft de gemeente deze klachten kenbaar gemaakt aan de aannemer, waarvan volgens opgave van de projectleider BOB in één geval ook schriftelijk. De derde aannemer – die begin 2004 een keer als laagste inschrijver is geëindigd – heeft dat werk naar tevredenheid uitgevoerd en is vanaf dat moment drie keer geselecteerd voor een enkelvoudige onderhandse aanbesteding. Daarmee is de selectie van aannemers voor enkelvoudige opdrachten in overeenstemming met de door afdeling BOB geschetste procedures.

Het met grote regelmaat vragen van een zelfde kring van aannemers brengt risico's met betrekking tot de prijsvorming met zich mee. Naar aanleiding van deze bevindingen is daarom onderzocht in hoeverre afdeling BOB zich – in aanvulling op de hierboven genoemde procedure - vergewist van een concurrerende prijsstelling bij enkelvoudig onderhandse aanbestedingen. Dit gebeurt volgens de projectleider allereerst door de prijsopgaaf naast de raming te houden en in principe alleen te gunnen als de prijsopgaaf lager dan de raming is. Ten tweede heeft men via een analyse van de verrekenstaten van de prijsaanbiedingen zicht op de kostprijs van de diverse aannemers voor verschillende soorten elementen, zodat helder is welke aannemer met name voordelig is voor welk type werk.³⁵

Afwijking aanbestedingsregels in afgelopen twee jaar

In aanvulling op de afwijkingen op de standaard aanbestedingsregels zoals daarvan sprake was bij twee van de negen onderzochte dossiers, is ook nog onderzoek gedaan naar drie andere gevallen waarbij in de jaren 2003 en 2004 is afgeweken van de aanbestedingsprocedure. Dit om een referentiekader te krijgen voor de afwijkingen in de negen onderzochte dossiers.

In een geval ('s Gravesandestraat 2004) kon daar geen specifieke reden voor gegeven worden. In één geval (Herengracht oneven 2003), ging het om een werk met een specialistisch karakter, waarvoor artikel 24 van de Nota de mogelijkheid biedt om af te wijken van de gangbare procedure. In één geval (Lijsterstraat 2003) was sprake van spoed, waarvoor artikel 22.3 van de Nota een de mogelijkheid biedt om af te wijken van de procedure. In geen van de gevallen is de afwijking van de procedures schriftelijk vastgelegd, wel is er volgens de projectleider bij de twee laatste gevallen sprake geweest van mondeling overleg.

Transparantie beleid

In het onderzoek is ook nagegaan in hoeverre afdeling BOB de door haar gehanteerde procedures communiceert naar de aannemerswereld. Iedere aannemer die zich voor werk 'meldt' wordt door het bureau uitgenodigd voor een gesprek waarin de procedure

³⁵ Een indirecte indicatie voor het concurrerende prijsniveau van deze aannemers is dat twee van de drie aannemers de afgelopen jaren ook met grote regelmaat bestratingswerkzaamheden in opdracht van het Ingenieursbureau verricht hebben en deze opdrachten via een combinatie van openbare, meervoudig onderhandse en enkelvoudig onderhandse aanbestedingen verworven hebben. (Bron: Het Ingenieursbureau: Overzicht 'Aanbesteed en gegund aan bestratingsaannemers 2000-2004', ongedateerd) .

wordt uitgelegd. Op basis van fotomateriaal van werken en inspecties ter plekke beoordeeld het bureau de kwaliteit van het werk. De afgelopen jaren hebben zich op deze manier zes aannemers gemeld van wie er tot nu toe twee voor een meervoudig onderhandse aanbesteding zijn uitgenodigd. Daarnaast heeft de afdeling ook zelf nog een nieuwe aannemer benaderd en gevraagd om mee te doen aan een meervoudig onderhandse aanbesteding. Het selectiebeleid wordt verder niet actief gecommuniceerd in de richting van de aannemerswereld. Volgens de dienst Milieu en Beheer weet iedere aannemer dat de procedure zo werkt.

Bijlagen

Bijlage 1: Lijst van geïnterviewde personen

Naam	Functie	Dienst
A. Geertsema	Wethouder	
A. Langeveld	Concern Inkoop	Informatie en Dienstverlening
L. Schepman	Directeur	Cultuur en Educatie
L. de Leede	Dienstcontroller	Cultuur en Educatie
P. de Bie	Dienstcontroller	Informatie en Dienstverlening
L. Neeft	Directeur	Sociale Zaken en Arbeidsmarktbeleid
W. Veldhuijsen	Coördinator Planning en Control	Sociale Zaken en Arbeidsmarktbeleid
J. Finders	Beleidsmedewerker	Sociale Zaken en Arbeidsmarktbeleid
E. den Hartog	Concerncontroller	Concern
T. Zwietering	Directeur	Bouwen en Wonen
C.M. Hugens	Dienstcontroller	Bouwen en Wonen
C.S. Meyer	Sectorhoofd Stadsontwikkeling	Bouwen en Wonen
J.F. van Veen	Hoofd Ingenieursbureau	Bouwen en Wonen
C.B. Martinot	Directeur	Milieu en Beheer
I. Merx	Sectorhoofd Beleid, Communicatie en Dienstverlening	Milieu en Beheer
T. de Haar	Financieel adviseur	Milieu en Beheer
J. Wuijts	Kwartiermaker Bedrijfsbureau	Milieu en Beheer
F.A.M. Peters	Projectleider Afdeling Beleid, Ontwerp en Beheer	Milieu en Beheer

* Met de heer Geertsema heeft de Rekenkamercommissie alleen een aankondigend gesprek gevoerd waarin de onderzoeksopzet is overhandigd en uiteengezet.

Bijlage 2 Checklist dossieronderzoek

Voor het dossieronderzoek is het toetsingskader vertaald in een checklist aan de hand waarvan de dossiers zijn doorgelopen. Op basis van de checklist zijn de dossiers beoordeeld op basis van de verschillende voor de selectie van leveranciers relevante aspecten die in de verschillende fasen van het selectieproces aan de orde zijn. Ook de dossiervorming zelf is daarbij betrokken omdat de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid hiervoor ook richtlijnen geeft.

Kwaliteit dossiers

De Nota aanbestedingsbeleid schrijft voor dat alle voor de aanbesteding relevante stukken in dossiers bewaard moeten worden, zonder overigens een uitputtende lijst te geven van de voor werken relevante zaken. Nagegaan is of de in de Nota genoemde stukken voor zover die relevant zijn voor de aanbesteding van werken in de dossiers aanwezig zijn. In het licht van een rechtmatige, doeltreffende en doelmatige aanbesteding is ook gekeken naar de aanwezigheid van twee specifieke niet zodanig in de Nota genoemde stukken:

- kostenraming; noodzakelijk om de bij het geraamde bedrag behorende procedure te bepalen en na te gaan of de (laagste) prijsaanbieding concurrerend is;
- proces-verbaal van aanbesteding; noodzakelijk voor de officiële vaststelling van de inschrijfprijzen en daarmee voor de selectie conform de in de aanbestedingsdocumenten genoemde criteria (meestal de laagste prijs).

Voor bepaalde typen aanbestedingen zijn bepaalde documenten niet relevant. In dat geval is dit in de betreffende met 'nvt' aangegeven.

- In het geval van openbare aanbestedingen hoeft geen afstandsverklaring te worden verlangd, omdat de daarin vervatte eisen onderdeel uitmaken van de inschrijfvoorwaarden en de aannemer zich door in te schrijven verbindt aan de voorwaarden die daarover zijn opgenomen (zie ook art 22. 4 van de Nota);
- Indien het openen van de bus in aanwezigheid van de inschrijvers plaatsvindt, hoeven geen afschrijvingen te worden verzonden en kan worden volstaan met het terugzenden van de inschrijfstaten.

Specificeren van de opdracht

Voor deze fase is nagegaan of de specificatie van de opdracht objectief en niet-discriminerend is (Nota bijlage 1, p.50). Dat is nagegaan door het bekijken van het bestek of de verrekensstaat.

Uitnodigen leveranciers voor het uitbrengen van offerte

Bij deze vraag gaat het erom op welke wijze leveranciers zijn uitgenodigd voor het uitbrengen van een offerte. Er is allereerst nagegaan of de gekozen procedure in overeenstemming is met het geraamde bedrag van het werk: dat wil zeggen dat gekozen moet zijn voor een procedure die ofwel voorgeschreven is voor ramingen die vallen binnen de bandbreedte van de betreffende raming, ofwel voor een procedure die hoort bij ramingen met een hoger bedrag. Vervolgens is afhankelijk van de gevolgde procedure een aantal aanvullende vragen beantwoord die specifiek zijn voor de bijbehorende procedure (zie de tabel).

Afwijkingen van de procedure

Indien is afgeweken van de bij het geraamde bedrag behorende procedure is nagegaan of en welke argumenten hiervoor gegeven zijn, of deze ook schriftelijk neergelegd zijn en of hiervoor toestemming is verleend, voor zover dat volgens de Nota noodzakelijk is. De Nota biedt drie mogelijkheden om af te wijken van de procedure:

- spoed: art. 22.3; geen verdere voorwaarden ten aanzien van de te volgen procedure;
- specialisme: art. 24; aannemer moet wel afkomstig zijn van gemeentelijke leverancierslijst, maar er is geen minimum aantal aannemers dat moet worden uitgenodigd;
- andere redenen: art. 25; in alle andere gevallen moet de afwijking aan het College van B&W worden voorgelegd.

Een uitgebreide toelichting op werken waarbij is afgeweken van de procedure is in hoofdstuk 6 van het rapport van bevindingen te vinden.

Selecteren leveranciers

Hier is gekeken op grond van welke criteria de leverancier geselecteerd is en of dit conform de in de aanbestedingsdocumenten genoemde criteria is. In alle onderzochte gevallen gaat het daarbij om de vraag of gekozen is voor de laagste prijs (openbaar/meervoudig onderhands) ofwel voor een prijsaanbieding die ligt onder het geraamde bedrag (enkelvoudig).

Evalueren

Voor deze fase is nagegaan op welke wijze de uitvoering van het concrete werk beoordeeld en afgesloten is en in hoeverre de uitvoering van het werk geëvalueerd is met het oog op toekomstige selectie van leveranciers.

Nummer werk	04-01	03-22	02-18	03-06	04-07	04-26	04-12	03-19	Sanq.	Criteria
Welke leveranciers zijn dit?	nvt	nvt	nvt							DM DT
Hoeveel leveranciers hebben een offerte ingediend?	11	7	11							DM
Meervoudig onderhandse aanbesteding										
Uitnodiging tenminste drie kandidaten uit gemeentelijke leverancierslijst?				nee	nee	nee				R-R
Uitnodiging tenminste drie kandidaten uit lijst IB?				nee	ja	ja				
Aantal uitgenodigde kandidaten?				5	3	3				DM
Wordt de keuze voor de uitnodiging van specifieke leveranciers en het aantal daarvan onderbouwd?				ja, schrift (spec. werk)	niet schrift.	niet schrift.				DM DT
Hoeveel leveranciers hebben een offerte ingediend?				5	3	3				DM
Enkelvoudige aanbesteding										
Uitnodiging kandidaat uit gemeentelijke leverancierslijst?							nee	nee	nee	R-R
Uitnodiging kandidaten uit lijst IB?							ja	ja	ja	R-R
Op basis van welke andere criteria is de keuze op deze leverancier gevallen?							geen	geen	geen	DM DT
Afwijking aanbestedingsregels										
Is de afwijking van de aanbestedingsregels beargumenteerd?				niet in dossier wel in aanbested.o verz.			ja, B&W stuk 04.0149	niet in dossier wel in aanbested.o verz.		R-R
Is toestemming verleend voor afwijking aanbestedingsregels?				nvt (valt onder art. 24 Nota)			ja, B&W besluit 22a/04.0149	nee		R-R
Selecteren van de leverancier										
Op welke wijze en op basis van welke criteria heeft de selectie van de	gunn crit bestek +	gunn crit bestek +	gunn crit bestek +	gunn crit bestek +	gunn crit bestek +	gunn crit bestek +	prijs onder	prijs onder	prijs onder	R-R

Resultaten dossieronderzoek afdeling Beleid, Ontwerp en Beheer

Nummer werk	18336	16310	20292	21633	16861	15344	15663	21803	18332	Criteria
Type aanbesteding	meerv..	meerv..	meerv..	meerv..	meerv..	enkelv.	enkelv.	enkelv.	enkelv.	
Bedrag	30.800	63.390	122.300	141.400	43.900	25.730	16.420	53.430	22.150	
Afwijking procedure?				x				x		
Dossiervorming										
<i>In Nota genoemde stukken</i>										R-V/R-R
De offerteaanvragen inclusief bestek	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Overige correspondentie	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
De offerte van de laagste inschrijver	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Afschrijvingen van offertes	x	x		x	x	nvt	nvt	nvt	nvt	
Oprachtverstrekking en/of de overeenkomst	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Aanvullingen hierop	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
<i>Overige niet in de Nota genoemde stukken:</i>										
Afstandsverklaringen										
Proces-verbaal aanbesteding	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Ramingen	x	x	x	x	x	x	x	x		
Specificatie opdracht										
Objectief en niet-discriminerend	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	R-R/DM
Uitnodigen leveranciers										
Meervoudig onderhandse aanbesteding										
Uitnodiging tenminste drie kandidaten uit gemeentelijke leverancierslijst?	nee	nee	nee	nee	nee					R-R
Uitnodiging tenminste drie kandidaten?	ja	ja	ja	nee	ja					
Aantal uitgenodigde kandidaten?	4	3	5	2	4					DM
Wordt de keuze voor de uitnodiging van specifieke leveranciers en het aantal daarvan onderbouwd?	niet schrift.	niet schrift.	niet schrift.	niet schrift.	niet schrift.					DM DT
Hoeveel leveranciers hebben een offerte	4	3	5	2	4					DM

