

Onderzoekrapport Rekenkamer-
commissie Haaksbergen

Wie biedt er minder?

*Aanbestedingsbeleid
gemeente Haaksbergen
onderzocht*

Rekenkamercommissie
Haaksbergen

Onderzoekrapport 3
Januari 2008

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport van de Rekenkamercommissie over het aanbestedingsbeleid van de gemeente Haaksbergen. Het onderzoek startte medio 2006. Het onderzoeksrapport kon echter pas maart 2008 aan de Raad worden aangeboden. Aangezien van een Rekenkamerfunctie mag worden verwacht dat zij naar eer en geweten werkt en naar waarheid rapporteert, acht de Rekenkamercommissie het haar plicht op deze ruime tijdsduur een toelichting te geven.

De Rekenkamercommissie heeft het onderzoek in eigen beheer uitgevoerd. Het gebeurde 'in de vrije tijd' gezien de fulltime baan van de eerste onderzoeker. Zelf verricht onderzoek vergt in die situatie meer tijd dan uitbesteed onderzoek. Daartegenover staan financiële en inhoudelijke voordelen bij eigen onderzoek.

De eerste onderzoeker heeft het grootste deel van dataverzameling (documentstudie, eerste interviews) uitgevoerd. Hij trok zich juni 2007 terug uit de Rekenkamercommissie nadat door diverse omstandigheden er al vertraging was opgelopen. Door een ander onderzoek voor de Rekenkamercommissie is het voor de opvolger-onderzoeker pas mogelijk het aanbestedingsonderzoek aan het begin van het vierde kwartaal van 2007 op te pakken.

Een specifieke oorzaak mag, naar de mening van de Rekenkamercommissie, niet onvermeld blijven. Dat is het herhaaldelijk optreden van misverstanden tussen onderzoeker en toenmalige functioneel betrokken functionarissen van de gemeente Haaksbergen in de eerste onderzoeksfase. Het heeft de nodige tijd gekost aler duidelijk was wat werd verwacht van die functionarissen en wat van hen mocht worden verwacht. De Rekenkamercommissie bespeurde daarbij, in sommige situaties, een gebrekkige wil tot samenwerking bij deze functionarissen. Zij schrijft de moeizame en tijdrovend verlopen beginfase voor een belangrijk deel toe aan de gebruikelijke kinderziektes bij de start van een nieuw 'instituut' zoals de Rekenkamerfunctie toen was. Zeker wanneer dit een nieuw evaluerend orgaan is, is de aanvankelijke terughoudendheid enigszins voorspelbaar en voorstelbaar. De Rekenkamercommissie hecht er waarde op te merken dat die situatie later aanmerkelijk is verbeterd.

De uitloop van het onderzoek heeft een onbedoeld gevolg gehad. In de loop van 2007 is de gemeentelijke nota 'Inkoop en Aanbesteding' verschenen. Door de vertraging van het onderzoek van de Rekenkamercommissie kon in die nota geen rekening worden gehouden met de bevindingen van het onderzoek door de Rekenkamercommissie. De Rekenkamercommissie heeft haar onderzoek voltooid conform haar oorspronkelijke opzet. Zij ziet het als een taak voor de gemeente na te gaan in hoeverre de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie sporen met de nota en in hoeverre nieuwe aanpassingen volgens haar nodig zijn¹.

De Rekenkamercommissie wil iedereen dank zeggen voor de medewerking om dit onderzoek toch nog tot een goed einde te kunnen brengen. Hopelijk komen de onderzoeksbevindingen niet alleen het instituut 'gemeente Haaksbergen' ten goede maar op individueel niveau ook haar functioneel betrokken functionarissen.

¹ Bij de hervatting van het onderzoek is dat standpunt meegedeeld aan de functioneel betrokken gemeentelijke functionarissen.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. Probleemstelling en onderzoeksopzet	6
2.1 Probleemstelling	6
2.2 Onderzoeksopzet	7
3. Het beleidskader	9
4. De aanbesteding	12
4.1. Eerste kritische moment: Keuze aanbestedingsvorm	12
4.2. Tweede kritische moment: de preselectie	13
4.3. Derde kritische moment: de gunning	15
5. De evaluatie	17
6. De mening van de afgewezen inschrijvers	19
7. Samenvatting	23
8. Aanbevelingen	25
9. Wederhoor en reactie Rekenkamercommissie	27
9.1 Ambtelijk wederhoor en reactie Rekenkamercommissie	27
9.2 Bestuurlijk wederhoor en reactie Rekenkamercommissie	29
Geraadpleegde literatuur	32
Bijlagen	
Bijlage 1. Aanbesteding Kopieer- en printapparatuur	33
Bijlage 2: Aanbesteding Schoonmaakdienstverlening en Glasbewassing	35
Bijlage 3. Operationalisering normen Fase 2; aanbesteding cases	37
Bijlage 4. Aanbestedingsbeleid vragenlijst afgewezenen	40

1. Inleiding

Overwegingen

De Rekenkamercommissie van de gemeente Haaksbergen had de volgende overwegingen om het aanbestedingsbeleid als onderzoeksthema voor 2006 te nemen.

1. Politiek-bestuurlijk is aanbesteden van groot belang. Het gaat veelal om hoge bedragen.
2. Het maatschappelijke belang van aanbesteden is eveneens groot. Het betreft gemeenschapsgeld waarover verantwoording richting burgers dient te worden afgelegd.
3. Aanbesteding is onderwerp van Europese richtlijnen, waarmee verschillende overheden problemen hebben ondervonden.
4. Het onderzoek naar het aanbestedingsbeleid is voor de gemeenteraad een belangrijk instrument ter ondersteuning van zijn controlerende taak.
5. Onderzoek naar het aanbestedingsbeleid kan inzicht geven in de knelpunten, de risico's en de ondoelmatigheden. Daarop kunnen aanbevelingen tot verbeteringen worden gebaseerd.
6. Met het onderzoek wordt nog eens het belang onderstreept van en aandacht gevraagd voor een goede vastlegging van de aanbestedingsprocedures in de AO van de gemeentelijke diensten.
7. Het onderzoek zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de discussie over de meest effectieve en efficiënte organisatie van het aanbesteden.

Doelstellingen

De algemene doelstellingen voor dit onderzoek zijn vervat in de opdracht die voor alle lokale Rekenkamers geldt. Dat is het verrichten van onderzoek naar de rechtmatigheid (de legitimiteit), de doelmatigheid (de efficiëntie) en de doeltreffendheid (de effectiviteit) van lokaal overheidsbeleid om te leren voor toekomstig lokaal beleid. De drie specifieke doelstellingen van de Rekenkamercommissie met dit onderzoek zijn:

1. Inzicht geven in het aanbesteden, de knelpunten die zich voordoen en de bereikte resultaten. Het aanbesteden moet voldoen aan de eisen van transparantie, integriteit, controleerbaarheid en, indien hiervoor bij het aanbesteden wordt gekozen, sociale verantwoordelijkheid.
2. Aanbevelingen doen voor verbeteringen van de uitvoering van het beleid, de aanbestedingsprocedures van de diensten en eventueel voor aanpassing van het gemeentebrede aanbestedingsbeleid als ontwikkelingen rond de aanbesteding daartoe aanleiding geven.
3. Aanbevelingen doen voor een efficiënte en effectieve organisatiestructuur voor bundeling en overdracht van kennis over aanbestedingen.

Het onderzoeksverslag is als volgt opgebouwd. In Hoofdstuk 2 wordt de probleemstelling geformuleerd, de probleemstelling uitgewerkt in onderzoeksvragen en de opzet van het onderzoek kort beschreven. Hoofdstuk 3 is gewijd aan de eerste onderzoeksvraag: het toetsen van de beleidsvorming ten aanzien van het aanbestedingsbeleid aan de normen van de Rekenkamercommissie. Hoofdstuk 4 bevat de resultaten met betrekking tot de tweede onderzoeksvraag: het toetsen van de uitvoering van het aanbestedingsbeleid aan de normen van de Rekenkamercommissie. Over het onderzoeksonderdeel naar de derde onderzoeksvraag, de evaluatie van de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het aanbestedingsbeleid, wordt in Hoofdstuk 5 gerapporteerd. De mening van de inschrijvers die niet hebben gewonnen over enkele basiselementen van het aanbestedingsbeleid, komt in het kader van de vierde onderzoeksvraag in Hoofdstuk 6 aan de orde. De samenvatting staat in hoofdstuk 7, de aanbevelingen in Hoofdstuk 8. Het technisch-ambtelijk wederhoor van de betrokken ambtelijke functionaris en het bestuurlijke wederhoor van het College, evenals de reactie van de Rekenkamercommissie daarop, zijn opgenomen in Hoofdstuk 9. Tot slot zijn vier bijlagen opgenomen die de lezer meer (achtergrond)informatie verschaffen en daarmee het inzicht in het onderzoeksrapport kunnen vergroten.

2. Probleemstelling en onderzoeksopzet

De overwegingen en de doelstellingen in de Inleiding beschreven, leiden tot de probleemstelling en de bijbehorende onderzoeksvragen in paragraaf 2.1. In paragraaf 2.2 wordt de daarbij behorende onderzoeksopzet kort uiteen gezet.

2.1 Probleemstelling

Rekenkamer(commissie)-onderzoek is gericht op het voldoen van lokaal overheidsbeleid aan de normen die daarvoor kunnen worden aangelegd. Toegepast op het aanbestedingsbeleid in de gemeente Haaksbergen wordt de probleemstelling hier:

'Voldoet het Aanbestedingsbeleid in de gemeente Haaksbergen aan de normen?'

Die normen kunnen aan diverse kaders zijn ontleend en op verschillende facetten van het aanbestedingsbeleid betrekking hebben. In het aanbestedingsbeleid staan een viertal begrippen centraal. De Rekenkamercommissie hanteert ten aanzien van het aanbestedingsbeleid het volgende begrippenkader. Onder die begrippen wordt in het onderzoek van de Rekenkamercommissie het volgende verstaan. Als vertrekpunt voor de omschrijvingen van de begrippen geldt de Europese richtlijn.

Aanbesteden

Aanbesteden is het proces dat voorafgaat aan het verstrekken van een opdracht aan een derde voor de uitvoering van werken, de levering van producten en de uitvoering van diensten. Bij de aanbesteding door overheden geldt de Europese wet- en regelgeving die gericht is op het stimuleren van mededinging. Dit geldt ook voor gemeentelijke overheden. Opdrachten boven bepaalde grensbedragen moeten openbaar aanbesteed worden in de Europese lidstaten.

Werken

Werken omvatten alle projecten op het gebied van de bouwnijverheid zoals gebouwen, bruggen, baggerwerkzaamheden, wegen en tunnels. Ook activiteiten die verband houden met de bouwopdracht worden als werken gezien, zoals architectuurdiensten of installatiewerkzaamheden.

Leveringen

Tot leveringen behoren de aankoop, het leasen, het huren of in huurkoop nemen (met of zonder koopoptie) van producten. Voorbeelden hiervan zijn de aankoop van kantoorbenodigdheden en het leasen van auto's. Werkzaamheden voor de installatie van deze producten vallen ook onder leveringen.

Diensten

Tot de diensten behoren alle activiteiten die niet onder werken of leveringen geschaard worden. Voorbeelden hiervan zijn: onderhoudsdiensten, schoonmaakdiensten, accountantdiensten, vuilophaaldiensten, verzekeringsdiensten. Ook het uitschrijven van prijsvragen voor ontwerpen valt onder diensten. Ingrijpend onderhoud aan gebouwen en wegen (zoals het aanbrengen van een wegdek) wordt als werken gezien.

Zoals nog nader aan de orde komt, zal het onderzoek zich toespitsen op twee cases die gerekend kunnen worden tot de categorieën diensten en leveringen.

Het aanbestedingsbeleid van de gemeente Haaksbergen kent drie onderdelen.

Fase 1: **Beleidsvorming**
Beleidskader

Fase 2: **Beleidsuitvoering**
Aanbesteding

Fase3: **Beleidsevaluatie**
Proces en effecten

Fase 1. **Beleidsvorming**. De gemeenteraad legt het beleid vast. Zo behoren doelen te zijn geformuleerd, bij voorkeur SMART (**S**pecifiek, **M**eetbaar, **A**ceptabel, **R**ealistisch, **T**ijdsgebonden). Tot het beleidskader behoren ook andere nota's waarnaar de gemeente verwijst en waarin de gemeente bepalingen treft, de begroting en de jaarrekening. Daarvan kan de taak- en bevoegdhedenregeling voor ambtenaren deel uitmaken.

Fase 2. **Beleidsuitvoering**. Het verzorgen van de aanbesteding. Drie kritische momenten kunnen hier worden onderkend: de keuze voor een aanbestedingsvorm, de prekwalificatie en de gunning.

Fase 3. **Beleidsevaluatie**. De evaluatie kan gericht zijn op het aanbestedingsproces (is de aanbesteding rechtmatig verlopen?), op de aanwending van de lokale overheidsmiddelen (zijn de middelen voor de aanbestedingsprocedure doelmatig besteed) en op doelbereiking (is de aanbestedingsprocedure doeltreffend?)

De probleemstelling 'Voldoet het Aanbestedingsbeleid in de gemeente Haaksbergen aan de normen?' behelst alle drie de fases in het aanbestedingsbeleid. Omdat elk van de drie fases een apart onderdeel vormt, is per fase een onderzoeksvraag geformuleerd.

Fase 1. Onderzoeksvraag 1: *Voldoet de beleidsvorming aan de normen?*

Fase 2. Onderzoeksvraag 2: *Voldoet de beleidsuitvoering aan de normen?*

Fase 3. Onderzoeksvraag 3: *Is het aanbestedingsbeleid rechtmatig, doelmatig, doeltreffend?*

Daaraan toegevoegd is een vierde onderzoeksvraag. Die peilt de mening bij de niet-gegunde inschrijvers.

Onderzoeksvraag 4. *Hoe wordt het aanbestedingsbeleid door inschrijvers beoordeeld?*

2.2 Onderzoeksopzet

De toetsing aan de normen, en daarmee het beantwoorden van de eerste drie onderzoeksvragen, houdt voor de drie onderdelen van het aannemingsbeleid in:

Fase 1: **Beleidsvorming**. Het afchecken van de officiële stukken aan de normen die, naar het oordeel van de Rekenkamercommissie, daarvoor moeten gelden.

Fase 2. **Beleidsuitvoering**. Het toetsen aan de geselecteerde normen van de drie kritische momenten binnen het aanbestedingsproces. Dat zijn de kritische momenten:

1. Keuze aanbestedingsvorm (Haaksbergen, 1996, 2001). Traditionele vormen zijn: openbare aanbesteding, aanbesteding met voorafgaande selectie, onderhandse aanbesteding, onderhandse aanbesteding na selectie, enkelvoudige uitnodiging. Nieuwe vormen zijn: ontwerpcontract, turnkey contract, general contracting, dienstverleningscontract, variaties bovengenoemde vormen.
2. Prekwalificatie: de eisen waaraan bedrijven moeten voldoen voor een bieding.
3. Gunning: het verlenen van de opdracht na beoordeling van de aanbieder(en). Speciaal wordt gelet op *transparantie, doelmatigheid, integriteit en controleerbaarheid*.

Fase 3. **Beleidsevaluatie.** De evaluatie van het aanbevelingsbeleid strekt zich uit tot de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid. Verderop in het rapport zal blijken dat deze evaluatie beperkt van inhoud en van omvang moest blijven.

Het antwoord op de vierde onderzoeksvraag, de mening van de **inschrijvers**, komt uit de antwoorden van de inschrijvers in een schriftelijke enquête van beperkte omvang.

Ter verkrijging van de antwoorden op de vier onderzoeksvragen is de volgende empirische onderzoeksopzet gekozen.

1. Er is een verkennend vooronderzoek verricht.
2. Op basis van de uitkomsten van deze verkenning is een aantal gemeentelijke diensten geselecteerd die object van onderzoek zijn. Selectiecriteria zijn:
 - de opzet en kwaliteit van de AO
 - de beschikbaarheid en kwaliteit van gegevens
 - de spreiding van de aanbestedingen over de gemeentelijke diensten
3. Per gemeentelijke dienst zijn cases geselecteerd. Dat zijn werken, diensten en leveringen die onder (bege-)leiding van de betreffende diensten zijn aanbesteed. Uiteindelijk zijn voor het onderzoek twee cases geselecteerd ten aanzien waarvan de Beleidsuitvoering is nagelopen. Dat zijn de twee aanbestedingstrajecten²:
 1. Kopieerapparaten: gemeentelijke openbare aanbesteding (171.000 euro). Een korte samenvatting van het aanbestedingsdocument is als Bijlage 1 in het rapport opgenomen.
 2. Schoonmaak: Europese aanbesteding (90.000 euro per jaar gedurende 4 jaar). Voor een korte samenvatting van het aanbestedingsdocument zie Bijlage 2.
4. Aan de diensthoofden en medewerkers is gevraagd een zelfevaluatie uit te voeren.
5. De deelnemers aan de aanbestedingen die de gunning niet is verleend, is een vragenlijst verzonden. Van de 11 aangeschreven inschrijvers, zes voor de kopieerapparatuuraanbesteding en vijf voor de schoonmaakaanbesteding, verleenden er zeven medewerking; vier inschrijvers bij de kopieerapparatuuraanbesteding en drie bij de schoonmaakaanbesteding

De basisgegevens waarop de beoordelingen door de onderzoeker zijn gebaseerd, zijn na afspraak voor Raadsleden en Collegeleden vertrouwelijk in te zien bij het secretariaat van de Rekenkamercommissie in aanwezigheid van een lid van de Rekenkamercommissie.

De onderzoeksbevindingen worden veelal beknopt weergegeven in tabelvorm. Een korte inhoudelijke toelichting volgt dan na de tabel. De wijze van informatie-inwinning ligt aan deze presentatie ten grondslag. Bij de zelfevaluatie en in de schriftelijke enquête voor de inschrijvers is meestal volstaan met de antwoordmogelijkheden ja/nee. Dat laat weinig keuze bij de rapportage. Daar waar een illustratie de onderzoeksbevindingen meer inhoud geeft, is daarvan gebruik gemaakt door die in een omljnd kader op te nemen. De illustraties kunnen een dwarsdoorsnee van de antwoorden geven maar ook, waar dit het rapport kan verrijken, een voorbeeld van een expliciet dan wel afwijkend antwoord.

² Er is door de Rekenkamercommissie niet nagegaan in hoeverre de aanbestedingsvormen, al dan niet geadviseerd door het externe bureau, correct zijn gekozen.

3. Het beleidskader

Onderzoeksvraag 1. *Voldoet de beleidsvorming aan de normen?*

De aangelegde normen komen uit de vakliteratuur en van andere Rekenkamers.

Voor wat de beleidsvorming betreft, is onderscheid aangebracht naar:

- wat de gemeentelijke stukken inhouden,
- wat de betrokken gemeentelijke functionarissen zeggen. In de tekst zijn daarvan omkaderde illustraties opgenomen. De onderwerpen zijn:
 - de normen die gesteld worden aan de inhoud van het aanbestedingsbeleid,
 - de normen die gesteld worden aan verantwoordelijke functionarissen.

Bij de beoordeling van de stukken en de opvattingen van de verantwoordelijke functionarissen is volstaan met de aanduiding *ja* = wel voldaan (voldaan in de zin van aanwezig, is gebeurd, is positief verlopen e.d.) of *nee* = niet voldaan (niet voldaan in de zin van afwezig, is niet gebeurd, is negatief verlopen e.d.). Soms is een genuanceerder beoordeling uit de aard der zaak onmogelijk. Soms vergt genuanceerder beoordeling extra expertise en tijd hetgeen niet opweegt tegen de voordelen van nuancering.

Inhoud van het aanbestedingsbeleid

De officiële gemeentelijke stukken zijn inhoudelijk nagetrokken op het voldoen aan de normen op een drietal onderdelen; beleidsuitgangspunten, integriteit en controles. In hoeverre aan de normen is voldaan valt af te leiden uit de informatie die tabel 3.1 bevat.

Uitgangspunten

De gemeente Haaksbergen heeft in 2006 geen duidelijke uitgangspunten voor wat bereikt moet worden met het aanbestedingsbeleid. Zij volgt de nota voor de aanbestedingsprocedure van het externe bureau. Er zijn geen SMART of anderszins meetbare doelen geformuleerd. Dat bemoeilijkt de evaluatie van het aanbestedingsbeleid. Wel zijn vastgelegd de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de betrokkenen bij de aanbesteding. Omdat ook is vastgelegd welke informatie moet worden geïnventariseerd van de aanbestedingen, zou verdergaand onderzoek kunnen opleveren in hoeverre toch uitspraken gedaan kunnen worden over het aanbestedingsbeleid.

Integriteit

Hier een overwegend positief beeld. Een goed voorbeeld is de melding van de senior medewerker facilitair beheer aan zijn leidinggevende dat hij werkzaam is geweest bij een fabrikant van kopieermachines. Een ander voorbeeld is dat de betrokken functionaris *alles* meldt aan zijn leidinggevende wat hem door leveranciers wordt aangeboden. De 'nee' bij de toepassing van sancties voor medewerkers en leveranciers is een positief antwoord omdat een sanctie, volgens de verantwoordelijke functionarissen, nog nooit hoefde te worden toegepast. Het mogelijke probleem van het vermengen van functionele betrokkenheid door een betrokken functionaris is als volgt opgelost.

De senior medewerker Facilitair Beheer vervulde in beide cases aanvankelijk de rol van zowel expert (materiaaldeskundige) als procesbegeleider. Om de kwaliteit in het eindresultaat van het proces en de procesgang zelf te waarborgen, heeft hij een extern bureau ingeschakeld. De uitvoering van bepaalde werkzaamheden heeft hij bewust daaraan in uitvoering gegeven. Hierdoor heeft hij functiescheiding gecreëerd.

Controle

Aan niet alle normen, zie tabel 3.1, is voldaan. In enkele mogelijkheden is niet voorzien. In de vragenlijst voor de inschrijvers, is gevraagd naar hun bekendheid met de integriteitregels van de gemeente Haaksbergen. In hoofdstuk 6 wordt daar op terug gekomen.

De functiescheiding is niet volledig. Er is een scheiding tussen de beschikkende en de registrerende functie. De gemeentesecretaris is als eindverantwoordelijke beschikkend. De afdeling Financiën die de definitieve gunning boekt, is registrerend. Er is een functievermenging tussen de uitvoerende en de controlerende functie. De controlemomenten zijn niet beschreven.

In Tabel 3.1 zijn uitgangspunten, integriteit en controle onderscheiden.

Tabel 3.1: Inhoudelijke beleidsregels voor aanbestedingen

Normen	ja	nee
Uitgangspunten		
Is duidelijk wat de gemeente verstaat onder doelmatigheid aanbestedingsbeleid		X
Is duidelijk wat de gemeente verstaat onder de effectiviteit aanbestedingsbeleid		X
De verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden zijn geformuleerd	X	
De informatiebehoefte beheersing aanbestedingsproces zijn geïnventariseerd	X	
Integriteit		
Er is een integriteitbeleid	X	
Zo ja, voor relatie leveranciers - inkopers c.q. projectleiders	X	
Integriteitnormen worden periodiek onder de aandacht gebracht		X
Er zijn gedragsregels voor aannemen geschenken leveranciers	X	
Zo ja, bekend bij leveranciers		X
Er zijn sancties bij integer/frauduleus handelen aanwezig	X	
Zo ja, voor medewerker/leverancier toegepast		X
Controle		
Functiescheiding tussen functionarissen/afdelingen ramingen en aanbesteding		X
Functiescheiding tussen functionarissen projectcalculaties calculatie-autorisering	X	
Calculatie-autorisatie door onafhankelijke op deugdelijkheid gecontroleerd	X	
Wordt bij grote, complexe projecten (externe) kostendeskundige ingeschakeld	X	
Zo ja, vooraf op zakelijke belangen met potentiële opdrachtnemers gecontroleerd	X	
Controletechnische scheiding verantwoordelijkheden/taken/bevoegdheden en gedeelde verantwoordelijkheden		X

Tegenover elf positief op te vatten toetsingen staan zes meer negatief te bestempelen toetsresultaten. Als alle items even zwaar worden meegeteld³, kan dat tot geen andere conclusie leiden dat de totaalscore positief is. De vraag is echter: hoe positief? Welk aandeel van de negatieve toetsingen op het totaal is nog aanvaardbaar? Politiek-bestuurlijk en maatschappelijk kan het wél uitmaken aan welke normen wel of niet is voldaan.

³ De Rekenkamercommissie volgt de methodologisch meest verantwoorde opstelling. Als er geen zwaarwegende argumenten zijn voor ongelijke weging dienen alle items gelijk te worden gewogen.

Verantwoordelijke functionarissen

Verantwoordelijke functionarissen moeten aan normen qua achtergrond, kennis en werk voldoen. Die zijn terug te brengen tot 2 onderdelen; persoonlijke integriteit en werkuitvoering (Tabel 3.2).

Tabel 3.2: Regels voor verantwoordelijke functionarissen bij aanbestedingen

Normen	ja	nee
Persoonlijke integriteit		
Er zijn speciale eisen voor personeelsleden betrokken bij aanbestedingen	X	
Er is bij werving en selectie personeel een 'background check'		X
Er is beoordeling gedrag en leefstijl van sleutelfiguren bij plotselinge wijzigingen		X
Er is beoordeling bij werven/selectie personeel op hebben van een eigen bedrijf		X
Er is periodieke roulatie van sleutelfiguren binnen het aanbestedingsproces		X
Werkuitvoering		
Competenties van de betrokken medewerkers zijn in kaart gebracht bij:		
• wervingtrajecten en selectietrajecten	X	
• functioneringsgesprekken	X	
• beoordelingsgesprekken	X	
Deze medewerkers vinden zich voldoende deskundig	X	
Zij volgden, sinds hun aantreden, specifieke aanbestedingscursussen	X	
Menen zij voldoende tijd te krijgen voor het aanbestedingswerk?		X

Persoonlijke integriteit

Er zijn wel speciale eisen voor personeelsleden die betrokken zijn bij aanbestedingen maar daar houdt de persoonlijke integriteit dan wel op. De 'nee' bij de periodieke roulatie is op het volgende gebaseerd.

De senior medewerker facilitair Beheer bepaalt enerzijds de opzet van het inkoopproces (hoe dient het te verlopen) en anderzijds de uitvoering (hoe verloopt het feitelijk) daarvan.

Werkuitvoering

De competities zijn goed vastgelegd en de verantwoordelijke functionarissen vinden zich qua kennis goed uitgerust voor hun functie. De krappe tijd die er voor genomen kan worden wordt wel als een belemmering gevoeld.

Conclusie ten aanzien van het Beleidskader

Het antwoord van de Rekenkamercommissie op de eerste onderzoeksvraag 'Voldoet het beleidskader aan de normen?' ligt lastig. De meeste kruisjes staan weliswaar in de positieve kolom maar de lage score op integriteit in Tabel 3.2 maant tot terughoudendheid. Dat wil niet zeggen dat de aanbestedingen in de gemeente Haaksbergen niet volgens de normen verlopen of dat de betrokken functionarissen niet integer zouden zijn. Daarover moet het volgende hoofdstuk, waar toetsing aan de praktijk plaatsvindt, uitsluitsel geven. Het zegt wel dat aan het aspect integriteit onvoldoende aandacht is besteed in het beleidskader.

4. De aanbesteding

Onderzoeksvraag 2. *Voldoet de beleidsuitvoering aan de normen?*

Het antwoord op de tweede onderzoeksvraag komt uit het toetsen van de drie kritische momenten in de uitvoering van het aanbestedingsbeleid aan de twee onderzoekscases: kopieerapparatuur en schoonmaak. Steeds gaat daarbij de aandacht uit naar normen op het gebied van *transparantie*, van *doelmatigheid*, van *integriteit* en van *controleerbaarheid*. Alleen bij het derde kritische punt vindt er ook toetsing plaats op *sociale verantwoordelijkheid*. De uitwerking van de normen is in Bijlage 3 uitvoerig beschreven. Hier wordt in de tabellen om redenen van overzichtelijkheid volstaan met een kernachtige beschrijving.

4.1. Eerste kritische moment: Keuze aanbestedingsvorm

Waar in Tabel 4.1 niet kan worden volstaan met een ja of nee, is na de tabel een korte uiteenzetting van het antwoord gegeven.

Tabel 4.1: Kritisch moment 1: Keuze aanbestedingsvorm

Normen	ja	nee
Transparantie		
Er zijn voorschriften met criteria voor de <u>keuze van aanbestedingsvormen</u>	X	
• Deze voorschriften zijn vastgesteld door de gemeenteraad	X	
• Wanneer zijn deze vastgesteld	2001	
• De voorschriften zijn nog actueel	X	
De voorschriften zijn toegepast op alle geselecteerde werken	X	
Er zijn voorschriften voor het <u>formuleren van de opdracht</u>	X	
• Deze voorschriften zijn vastgesteld door de gemeenteraad	X	
• Wanneer zijn deze vastgesteld	2001	
• De voorschriften zijn nog actueel	X	
Zijn de voorschriften toegepast op de 2 cases	X	
De opdracht is <u>gespecificeerd (incl. bestek) en schriftelijk vastgelegd</u>	X	
Vooraf is een werkbegroting opgesteld van de kosten van de 2 cases	X	
De aanbesteding is gepubliceerd	X	
Doelmatigheid		
Er zijn opdrachten samengevoegd		X
De aanbestedingsvormen voor de 2 cases zijn conform de interne nota	X	
Integriteit		
De integriteit van de keuze aanbestedingsvorm is gewaarborgd	X	
Controle		
Controles vinden in het keuzeprocess plaats	X	
Er is in het proces sprake van functiescheiding	X	
De documenten worden gearchiveerd	X	
De dossiers worden volgens de archiefwet lang genoeg bewaard	X	
De documenten van controles worden gearchiveerd	X	

Transparantie

De zelfevaluatie levert normbevestigende antwoorden op. Of de inschrijvers dat transparante beeld bevestigen, moet blijken in Hoofdstuk 6 waar zij aan het woord komen.

De aanbestedingen zijn gepubliceerd in de regionale krant 'De Twentsche Courant Tubantia' en op Internet.

Doelmatigheid

Er zijn bij deze twee cases geen opdrachten samengevoegd. Dat kan weliswaar ten koste zijn gegaan van de doelmatigheid van de uitvoering van het aanbestedingsbeleid maar het is zeer goed voorstelbaar dat andere criteria zwaarder hebben gewogen. Wel is de interne nota 2001 gevolgd op andere doelmatigheidsaspecten in deze fase.

Integriteit

De waarborging van de integriteit bij de keuze van de aanbestedingsvorm is gewaarborgd door de Nota 2001 te volgen.

Via het externe bureau dat advies heeft uitgebracht en door de procedure goed te doorlopen is gewaarborgd dat de keuze voor de aanbestedingsvorm integer verliep.

Controleerbaarheid

De controles zijn verricht door de leidinggevende en de gemeentesecretaris. Alle stukken, inclusief miltjes, worden centraal gearchiveerd. De archiefwet schrijft voor dat de stukken voor Europese aanbestedingen 7 jaar en voor overige aanbestedingen 4 jaar bewaard moeten blijven. Daar gebeurt. De senior medewerker Facilitair Beheer heeft een documentenlijst opgesteld als onderdeel van de nota aanbestedingsbeleid 2007.

Conclusie

Ten aanzien van het eerste kritische moment, de keuze van de aanbestedingsvorm, concludeert de Rekenkamercommissie op grond van de zelfevaluatie en de stukken, dat in de twee onderzoekscases ruimschoots aan de normen is voldaan.

4.2. Tweede kritische moment: de preselectie

Tabel 4.2 laat het resultaat van de toetsing van de twee cases aan de normen voor transparantie, doelmatigheid, integriteit en controleerbaarheid zien.

Transparantie

De twee cases zijn van 2006. Toen was de interne nota 2001 maatgevend. Daarvan uitgaande evalueerden de betrokken functionarissen de procedures als transparant.

Doelmatigheid

Aan de ene doelmatigheidsnorm⁴ is voldaan.

Van de inschrijvers is bewust een gering aantal gegevens gevraagd om geen drempels op te werpen. Voor alle gegadigden is bewust de kans op succes groot gehouden.

⁴ Helaas was het onmogelijk, door de beperkte mogelijkheden van de Rekenkamercommissie, in de afrondingsfase van het onderzoek meer normen voor de doelmatigheid op te nemen.

Integriteit

Ook hier uitsluitend positieve scores.

Bij beide aanbestedingen is preselectie toegepast. Alle leveranciers, bij de schoonmaakcase én bij de kopieercase, zijn door de preselectie gekomen. Geen van de leveranciers is hier afgewezen.

Controleerbaarheid

Ook hier uitsluitend positieve scores. Alle stukken behorende bij dit moment zijn naar de archiefwet centraal gearhiveerd.

Bij beide aanbestedingen is een proces verbaal opgemaakt. Alle enveloppen zijn gelijktijdig geopend. Er kon niet gesjoemeld worden.

Tabel 4.2: Kritisch moment 2: Prekwalificatie voorselectie

Normen	ja	nee
Transparantie		
De voorschriften met criteria zijn toegepast op de 2 cases	X	
Deze voorschriften zijn vastgesteld door de gemeenteraad	X	
Wanneer zijn deze vastgesteld	2001	
De voorschriften zijn nog actueel	X	
Voor de 2 cases zijn prekwalificaties toegepast	X	
De keuze is gemaakt conform de geldende voorschriften	X	
Doelmatigheid		
De omvang van gevraagde gegevens gegadigden staat in verhouding tot de opdracht	X	
Integriteit		
Voor de 2 cases zijn:		
• Prekwalificatiecriteria opgesteld	X	
• De procedure voor de prekwalificatie bekend gemaakt	X	
• De prekwalificatiecriteria bekend gemaakt	X	
• Inschrijvingsbiljetten verstrekt	X	
• Eventuele vragen beantwoord	X	
• Van alle gegadigden gegevens ontvangen	X	
• De ontvangen gegevens getoetst aan de prekwalificatiecriteria	X	
• Selectie geweest	X	
Controleerbaarheid		
De volgende maatregelen van interne controle zijn bij de 2 cases gevolgd:		
• Bij openen inschrijvingen minstens 2 functionarissen dienstonderdeel.	X	
• Proces-verbaal van de aanbesteding, ondertekend door aanwezigen.	X	
• Laagste inschrijving beoordeelt op volledigheid werkzaamheden in offerte.	X	
• Vond zichtbare analyse plaats tussen de interne raming en de offerte(s).	X	
• Laagste inschrijving beoordeelt op omvang en aard staart- en stelposten.	X	

Conclusie

De Rekenkamercommissie concludeert dat de preselectie volgens de normen is verlopen.

4.3. Derde kritische moment: de gunning

Het derde en tevens laatste kritische moment is de gunning van de aanbestede levering of dienst. Naast toetsing aan de normen voor transparantie, doelmatigheid, integriteit en controleerbaarheid is hier ook gekeken naar het aspect van sociale verantwoordelijkheid. Tabel 4.3 toont het resultaat van deze normtoetsing aan de twee onderzoekscases.

Tabel 4.3: Kritisch moment 3: Gunning

Normen	ja	nee
Transparantie		
De voorschriften met criteria voor de gunning zijn toegepast op de 2 cases	X	
<ul style="list-style-type: none"> • Deze voorschriften zijn vastgesteld door de gemeenteraad • Wanneer zijn deze vastgesteld • De voorschriften zijn nog actueel 	2001 X	
Zijn hier de gunningcriteria opgesteld conform de geldende voorschriften	X	
Doelmatigheid		
Voor de 2 cases zijn:		
<ul style="list-style-type: none"> • De procedure voor de gunning bekend gesteld • De gunningcriteria bekend gemaakt • De wijze van inlichtingenverstrekking vastgelegd en bekend gemaakt • Eventuele vragen beantwoord • Van alle gegadigden gegevens (bestekken) ontvangen • Een lijst met alle aanbiedingen vastgelegd • De ontvangen gegevens getoetst aan de gunningcriteria • De gunningen verleend • De gegadigden aan wie niet gegund is een afwijzing toegezonden • De gunningen gepubliceerd 	X X X X X X X X X X	
Integriteit		
Gewaarborgd is dat de keuze voor de aanbestedingsvorm integer verloopt	X	
Controleerbaarheid		
De volgende controles hebben plaatsgevonden bij de 2 cases. De onderhandelingen zijn door minimaal twee medewerkers bijgewoond.	X	
<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn vastleggingen gemaakt van deze onderhandelingen (notulen). • Voor contractvorming is getoetst of bedrijf voldoet aan alle gunningcriteria. • Vorm en inhoud van het contract zijn intern juridisch getoetst. • Er geldt een procuratieregeling voor het verstrekken van de 2 opdrachten. • Intern wordt dat periodiek gecontroleerd door een onafhankelijke functionaris. • Voordat de opdracht tot meerwerk, is zichtbaar vastgesteld dat de werkzaamheden al dan niet in het bestek c.q aanneemsom waren opgenomen. • Functiescheiding 	X X X X X X	X
Sociale verantwoordelijkheid	X	

Transparantie

De inhoud van de transparantie komt overeen met de eerdere kritische momenten. De scores ook.

Doelmatigheid

Aan alle tien de doelmatigheidsnormen is voldaan. Daarmee is echter niet gezegd dat geen doelmatiger aanbestedingsprocedure mogelijk zou zijn. De gestelde normen zijn globaal en een daadwerkelijke berekening van de mate van doelmatigheid heeft niet plaats kunnen vinden gezien de beperkte mogelijkheden waarover de Rekenkamercommissie beschikt én gezien de omstandigheid dat het Rekenkamercommissieonderzoek tussentijds van onderzoeker heeft moeten wisselen.

Integriteit

De integriteit is gewaarborgd door de diverse activiteiten in deze fase van het aanbestedingsproces met meerdere personen (collega's van de eigen afdeling en van andere afdelingen, leidinggevende, gemeentesecretaris) binnen de gemeentelijke organisatie door te nemen.

Controleerbaarheid

Van functiescheiding binnen de gemeente kan hier niet gesproken worden. Door het inschakelen van een extern bureau is dat intern niet aan de orde. Ook de stukken behorende bij dit kritische moment zijn, evenals dit het geval was bij de vorige twee kritische momenten, naar de eisen die de archiefwet stelt, centraal gearchiveerd.

Sociale Verantwoordelijkheid

Aan de ene norm is voldaan.

De gemeente Haaksbergen heeft een inspanningsverplichting om schoonmakers van de gemeenschappelijke regeling sociale werkvoorziening Hameland aan het werk te helpen. Door deze inspanningsverplichting heeft de gemeentesecretaris de uitkomst van de aanbesteding voor schoonmaakdiensten voorgelegd aan het college; niet aan de raad omdat de aanbesteding valt binnen de kaders waarbinnen het college zijn werk moet doen.

Conclusie

Voor de derde keer in deze beleidsfase is de conclusie van de Rekenkamercommissie positief. Ook de gunning van de dienst/levering is volgens de gestelde normen verlopen.

Conclusie ten aanzien van de Beleidsuitvoering

Onderzoeksvraag 2: *Voldoet de beleidsuitvoering aan de normen?* beantwoordt de Rekenkamercommissie, op basis van de informatie verkregen uit de zelfevaluatie, zonder meer bevestigend. De beleidsuitvoering in de twee onderzoekscases in 2006 kan zeer goed de normtoets doorstaan.

5. De evaluatie

Onderzoeksvraag 3: *Is het aanbestedingsbeleid rechtmatig, doelmatig, doeltreffend?*

In dit hoofdstuk gaat het niet over de gang van zaken bij de twee onderzoekscases maar over het totale aanbestedingsbeleid vóór 2007. Een aantal normen dat aangelegd kan worden voor het verloop van het aanbestedingsproces, van start tot finish, zijn hier samengenomen onder het kopje 'rechtmatig'. Tabel 5.1 laat niet alleen zien hoe het onderzoeksresultaat uitpakt voor de negen rechtmatigheidnormen maar ook voor de doelmatigheid en de doeltreffendheid.

Tabel 5.1: Rechtmatig, doelmatig en doeltreffend

Rechtmatig	ja	nee
De naleving en procedure wordt getoetst door onafhankelijke functionaris		X
Het aanbestedingsbeleid en de procedure worden getoetst door de accountant	X	
De tevredenheid onder de uitgenodigden wordt gemeten om een bieding te doen		X
Periodiek uitkomsten worden vergeleken met calculaties/begrotingen	X	
Afwijkingen worden geanalyseerd	X	
Over de aanbesteding wordt gerapporteerd	X	
Er is onafhankelijke toetsing juistheid en volledigheid analyses en rapportages		X
Alle aanbiedingen (offertes) worden vastgelegd in het offerteregister	X	
De gemeente hanteert voorwaarden (juridisch, financieel, commercieel) als tegenhanger van de voorwaarden van de 'leveranciers'		X
Doelmatig		
De doelmatigheid van het aanbestedingsbeleid wordt gemeten		X
De ingezette hulpmiddelen zijn voldoende		X
De aanbestedingsthema's zijn in de jaarcyclus gepland		X
De doelmatigheid wordt verantwoord in rapportages		X
Doeltreffend		
De effectiviteit van het aanbestedingsbeleid wordt gemeten		X

Rechtmatig

Aan lang niet alle rechtmatigheidnormen is voldaan. Zo vindt er alleen een toetsing plaats door de accountant. Deze heeft nog geen enkele opmerking gemaakt bij een aanbestedingsprocedure. Dat de gemeente geen voorwaarden (juridisch, financieel, commercieel) hanteert als tegenhanger van de voorwaarden van de 'leveranciers' kan worden toegeschreven aan het feit dat de gemeente met het inschakelen van een extern bureau zich in deze sterk heeft gemaakt. Met de uitbreiding van het aantal aanbestedingen en interne reorganisatie in 2008 zal daar intern zeker verbetering in komen.

Er wordt gerapporteerd of de tijd, besteed aan de feitelijke uitvoering van activiteiten, overeenstemt met de geplande tijd. Over de kopieer-aanbesteding is het College geïnformeerd. Er was een lokale leverancier bij. Om eventuele politieke gevoeligheden het hoofd te kunnen bieden, is daartoe besloten. Over de schoonmaak-aanbesteding is het College ook geïnformeerd omdat de keuze in zee te gaan met een schoonmaak-leverancier mogelijk op gespannen voet stond met de inspanningsverplichting om medewerkers van de sociale werkvoorziening Hameland in het arbeidsproces te laten participeren.

Doelmatig

De ingezette hulpmiddelen waren op zich wellicht voldoende maar omdat ze in die tijd zeer versnipperd over de gemeentelijke organisatie aanwezig waren, kwam dat de doelmatigheid niet ten goede. Gezien de weinige ervaring, het versnipperde overzicht en de ongelijkheid van het aflopen van lopende contracten is een gelijkmatige verdeling van aanbestedingen in de loop van het kalenderjaar in 2006 nog niet goed te plannen in de jaarcyclus.

Doeltreffend

De doeltreffendheid van het aanbestedingsbeleid wordt vóór 2007 niet 'gemeten'. Dat is ook niet mogelijk geweest omdat de maatstaven daarvoor ontbraken. Zo waren er geen SMART of anderszins 'meetbare' criteria om achteraf de output (en ook de outcomes) van het beleid vast te kunnen stellen. Toch geven de betrokken functionarissen wel enige aanwijzingen in welke richting hier gedacht kan worden.

Volgens de senior medewerker Facilitair Beheer blijkt de effectiviteit van een aanbestedingstraject uit de besparingen die na de uitbesteding in de uitvoering bereikt worden.

Bij de schoonmaak is een besparing in de uitvoeringskosten bereikt van 20%. Na de uitbesteding kan hetzelfde schoonmaakprogramma geboden worden voor minder geld. Bij de kopieervoorzieningen blijkt de besparing uit het feit dat meer functionaliteit geboden wordt voor hetzelfde geld.

De begroting 2007 is aangepast aan de eerder behaalde aanbestedingsresultaten.

Conclusie ten aanzien van de beleidsevaluatie

Onderzoeksvraag 3. *Is het aanbestedingsbeleid rechtmatig, doelmatig en doeltreffend?* Voor zover de Rekenkamercommissie daar naar heeft kunnen kijken, komt ze tot de slotsom dat aan menige norm niet is voldaan. Dat geldt voor een aantal rechtmatigheidsnormen, voor alle doelmatigheidsnormen en voor de enige doeltreffendheidsnorm die is nagetrokken.

6. De mening van de afgewezen inschrijvers

Onderzoeksvraag 4. *Hoe wordt het aanbestedingsbeleid door inschrijvers beoordeeld?*

Zelfevaluatie als onderzoeksmethode, naast de gemeentelijke documenten de basis waarop de eerste drie onderzoeksvragen zijn beantwoord, heeft als gevaar dat, uit bijvoorbeeld uit perceptievertekening, eigenbelang e.d., de situatie door de 'zelvevalueerders' rooskleuriger wordt geschetst dan die in werkelijkheid is. Het is moeilijk in de beperkte setting van Rekenkamercommissieonderzoek dat gevaar volledig te ondervangen. Toch heeft de Rekenkamercommissie een stap in die richting proberen te zetten door naar een 'balans van evalueerders' te zoeken. Daartoe heeft ze aanvullend een evaluatieonderzoek uitgevoerd onder de inschrijvers bij de twee onderzoekscases die de levering en de dienst niet zijn gegund. Dat zijn er zes bij de schoonmaakaanbesteding en vijf bij de kopieeraanbesteding. In de onderzoeksmethode van het benaderen van 'afgewezenen' schuilt het gevaar dat, bijvoorbeeld uit teleurstelling, juist een negatiever beeld van de situatie wordt gegeven dan die in werkelijkheid is. De directe vergelijking van de onderzoeksbevindingen volgens de twee onderzoeksmethoden moet leiden tot en 'valider' beeld van de situatie. In het volgende hoofdstuk zal, op de onderdelen waar het mogelijk is, die vergelijking worden gemaakt. In dit hoofdstuk worden de bevindingen gepresenteerd uit het onderzoek onder de afgewezen inschrijvers.

Centraal staan weer de aspecten: *transparantie* (vragen 2/5), *doelmatigheid* (vragen 6/9), *integriteit* (vragen 10/12) en *controleerbaarheid* (vragen 13/14) in de case waarbij ze betrokken waren. Daaraan is toegevoegd een vraag naar het *aanbestedingsdoel* (vraag 1) van de gemeente Haaksbergen en een *helikopterview-evaluatie* (vraag 15) van de beleidsuitvoering. De vragenlijst is onder Bijlage 4 aan het rapport toegevoegd.

Drie afgewezen inschrijvers bij de schoonmaakaanbesteding en drie afgewezen inschrijvers bij de kopieeraanbesteding⁵ mailen de vragenlijst ingevuld terug. Één afgewezen, bij de kopieeraanbesteding, vult de vragenlijst niet in maar zendt wel een retourmail. Ze geeft daarin de reden voor het niet invullen van de vragenlijst aan. Die reden is meer dan interessant om hier te citeren:

*Naar aanleiding van de Nota van Inlichting heeft X (de naam van de inschrijvende leverancier) zich genoodzaakt gezien zich af te melden van verdere deelname. De reden van afmelding was ontstaan door het gevoel dat de aanvraag geschreven was, en beoordeeld werd, op een partij waardoor wij de kans op gunning erg klein achten.
Om deze reden heeft het naar mijn idee geen zin om de vragenlijst in te vullen. Mocht u nog vragen hebben dan hoor ik het graag van u.*

*Met vriendelijke groet,
.....(naam ondertekenaar)
Major Account Manager*

⁵ Dit houdt in dat vier afgewezenen, ondanks telefonische toezegging én na een herhaalverzoek, niets meer van zich hebben laten horen. Misschien dat zich daaronder de echt teleurgestelden bevinden.

Een dergelijke opmerking zou op zijn minst tot een nadere bezinning bij de betrokken gemeentelijke functionarissen én het ingehuurde externe bureau moeten leiden. Alleen nader en uitgebreider onderzoek⁶ maakt het mogelijk te achterhalen of een dergelijke opvatting bij meer afgewezen inschrijvers voorkomt dan bij deze 'non-respondent' alleen.

Opvallend is dat de antwoordpatronen van de afgewezen inschrijvers bij de schoonmaakaanbestedingen niet wezenlijk afwijken van die van de afgewezen inschrijvers bij de kopieeraanbesteding. Voldoende reden om hierna geen onderscheid tussen deze twee categorieën van afgewezen inschrijvers aan te brengen en te concluderen dat de resultaten niet case-gebonden zijn maar een algemene trend weerspiegelen.

Aanbestedingsdoel

Vier afgewezen inschrijvers zien geen reden te veronderstellen dat de gemeente andere bedoelingen heeft met de aanbesteding in deze onderzoekscases dan de beste prijs-kwaliteit verhouding. De twee overige afgewezen inschrijvers zeggen uit de aanbesteding die zij meemaakten het aanbestedingsbeleid van de gemeente Haaksbergen onvoldoende te kennen om die vraag te kunnen beantwoorden.

Transparantie

De transparantie van de aanbestedingen is voldoende groot geweest voor de inschrijvers. Dat mag worden geconcludeerd uit het feit dat ongeveer 90% van de antwoorden op deze vier vragen in die richting wijst. Onderstaand citaat mag als een illustratie gelden. Op de vraag of de afgewezen inschrijver reeds eerder contact had met de betrokken gemeentefunctionaris en zo ja, wat de ervaringen waren, komt het antwoord:

Ja, best goed. In deze gesprekken kregen wij de indruk dat juist de toegevoegde waarde van een leverancier zoals X (naam leverancier) belangrijk waren. Vooraf aan de aanbesteding heeft X goede inhoudelijke gesprekken gevoerd, waarbij een stuk advies zeer op prijs was gesteld. Helaas is de uiteindelijk 'zichtbare prijs' de doorslaggevende factor.

Doelmatigheid

Ten aanzien van dit aspect zijn er twee antwoordpatronen: de afgewezen inschrijvers die het ondoelmatig vinden en de afgewezen inschrijvers die niet tot een eindmening komen.

De helft van de afgewezen inschrijvers is de mening toegedaan dat bij de doelmatigheid van de aanbestedingsprocedures de nodige vraagtekens kunnen worden gezet. Citaat:

Het bestek werd gegund op basis van prijs. Dit criterium telde mee voor 60%. Dit houdt in dat de leverancier die de laagste prijs aanbiedt, altijd de winnaar is. Men kan dus nooit en te nimmer een goede vergelijking maken. Men loopt hierbij het risico dat men een leverancier in huis haalt, die wel aan de gestelde eisen kan voldoen, maar niet aan de wensen. Ons advies is altijd om minimaal te gunnen op 3 criteria, waarbij geen enkele criteria 50% of meer meetelt. Op deze manier kan men ook gunnen op basis van de geboden oplossing, leverancier die er echter zit, implementatieplan etc. etc.

⁶ Omdat de vragenlijst al was verzonden, was het onmogelijk over het onderwerp 'schrijving en beoordeling op één partij' tijdig nadere informatie in te winnen.

De meerderheid van de afgewezen inschrijvers merkt op dat er wel erg veel gevraagd werd van de inschrijvers. Een andere afgewezen inschrijver twijfelt niet alleen aan het nut van het ingeschakelde externe bureau maar ook aan de gevolgde aanbestedingsvorm. Citaat:

Gezien de omvang van de aanbesteding, het aantal machines en de aanbestedingsdrempel, was een aanbesteding helemaal niet noodzakelijk. Dit had een RFP kunnen zijn wat zowel de gemeente als ons veel tijd en geld had bespaard. Ook het inschakelen van X (extern bureau) was in onze ogen niet noodzakelijk in dit traject.

De andere helft van de afgewezen inschrijvers zegt geen helder antwoord te kunnen geven omdat daarvoor het nodige inzicht ontbreekt of te veel onzeker is. Citaten:

Moeilijk te beantwoorden. Door de criteria in de procedure te verleggen, en focus op prijs, wordt merendeels een gunstiger contract gecreëerd. Vraag is dan of dezelfde prijs/kwaliteit verhouding gerealiseerd wordt. Gemeente kan ook zelf de aanbesteding organiseren, of schaalvergroting realiseren en in comité met meerdere gemeenten de aanbesteding organiseren. Zelf doen betekent kennis in de organisatie brengen. Groter volume creëert kostenbesparing. Ook daar is de verandering in prijs/kwaliteit verhouding moeilijk te meten. Betekent wel dat kleinere schoonmaakorganisaties in het algemeen minder kans hebben. Moeilijk in te schatten. Er zijn veel schoonmaakmakelaars actief met elke hun sterke en zwakke punten en kosten

Integriteit

Aan de integriteit van de betrokken functionarissen wordt niet getwijfeld. Haaksbergen wijkt niet af van andere gemeenten. De meeste afgewezen inschrijvers zijn evenwel niet op de hoogte van de integriteitregels die de gemeente Haaksbergen hanteert. Ze hebben er wel een mening over. Een afgewezen inschrijver is de mening toegedaan dat de integriteitregels een bedreiging vormen voor de normale omgang met de betrokken gemeentefunctionarissen. Dat kan niet de bedoeling zijn, kan men stellen. Citaat:

Het is goed dat er zulke regels bestaan, maar er moet wel op een normale manier gecommuniceerd kunnen blijven.

Controleerbaarheid

De afgewezen inschrijvers hebben over het algemeen weinig inzicht in de controleerbaarheid. Toch zijn sommigen er niet helemaal gerust op. Citaat:

Op het moment van aanbesteding wel. Ik zou graag nu willen kijken of het nog steeds conform de aanbesteding is, want daar heb ik wel mijn twijfels over.

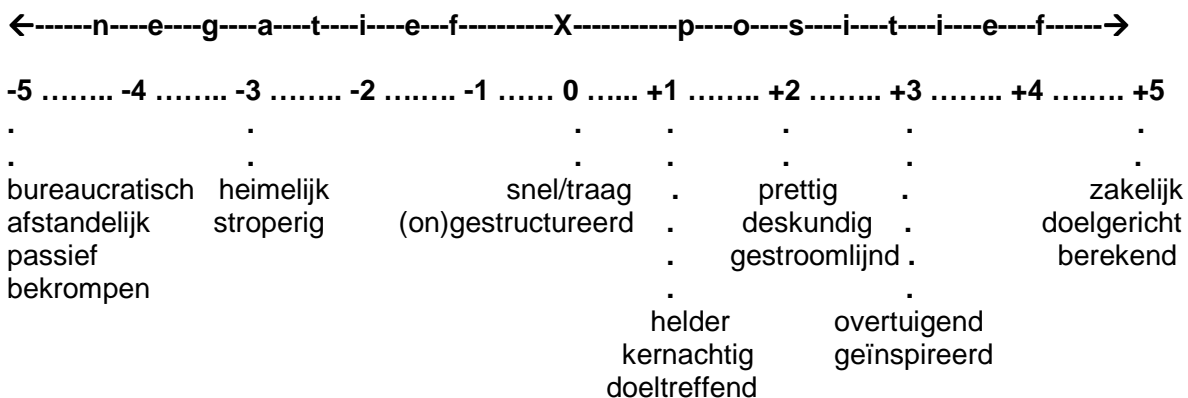
Dit antwoord steekt enigszins af bij dat van de volgende afgewezen inschrijvers. Citaat:

Wij hebben de informatie van het inkoopadviesbureau ontvangen, niet van de gemeente. Prijs en inzet van uren + toezicht waren prima controleerbaar. Het kwalitatieve gedeelte waar werd beoordeeld op bepaalde steekwoorden in het antwoordengedeelte, is lastiger te beoordelen.

Helikopterview-evaluatie

De helikopterviewevaluatie-vraag bestaat uit 19 kwalificaties van het aanbestedingsbeleid (zie Bijlage 2). Het 20^e voorgelegde koppel (goed – slecht) is als overall-toets bedoeld. Elke kwalificatie heeft een negatieve en een positieve pool. Op basis van toeval staat dan de ene keer de positieve pool voorop en een andere keer de negatieve pool. Ook in de volgorde van het voorop plaatsen van de positieve of de negatieve pool bestaat geen systematiek. De afgewezen inschrijvers zijn gevraagd aan te geven in welke richting de uitvoering van het aanbestedingsbeleid in de gemeente Haaksbergen het meeste gaat. In Overzicht 6.1 is de mening van de afgewezen inschrijvers ten aanzien van de 19 kwalificaties afgezet. Meestal betreft het de mening van vijf afgewezenen omdat één afgewezen volstaat met slechts enkele kwalificaties te beoordelen. De cijfermatige beoordelingsschaal staat voor het overwicht van de ene pool ten opzichte van de andere pool. Zo staat bijvoorbeeld -5 voor ‘alle afgewezen inschrijvers beoordelen deze kwalificatie negatief’. En staat +3 voor de verhouding 4 positief tegenover 1 negatief.

Overzicht 6.1: De beleidsuitvoering beoordeeld door de afgewezen inschrijvers



De positieve kwalificaties overheersen. De zes negatieve kwalificaties gaan in de richting van de gebruikelijke negatieve kwalificaties voor overheidsfunctionarissen. De positief gewaardeerde kwalificaties zouden meer aansluiten bij de ondernemende private sector.

Het beeld dat uit de 19 kwalificaties naar voren komt, stemt aardig overeen met de overall-kwalificatie. Vier afgewezen inschrijvers kruisten bij de overall-kwalificatie ‘meer goed’ aan. Één afgewezen inschrijver kruiste de overall-kwalificatie ‘meer slecht’ aan.

Conclusie

Het antwoord op Onderzoeksvraag 4. *Hoe wordt het aanbestedingsbeleid door inschrijvers beoordeeld?* luidt gematigd positief. De afgewezen inschrijvers oordelen overwegend positief. Aan de doelmatigheid wordt echter sterk getwijfeld. Ook bestaan enige twijfels over de controleerbaarheid.

Een andere kanttekening die hier niet mag ontbreken is, dat het hier slechts twee onderzoekscases betreft. Ook het aantal afgewezen inschrijvers dat informatie verstrekke is beperkt. Die beperkingen manen dan ook tot grote terughoudendheid bij het trekken van al te forse conclusies.

7. Samenvatting

‘Voldoet het Aanbestedingsbeleid in de gemeente Haaksbergen aan de normen?’

Deze probleemstelling is uiteengelegd in vier onderzoeksvragen:

Onderzoeksvraag 1. *Voldoet de beleidsvorming aan de normen?*

Onderzoeksvraag 2. *Voldoet de beleidsuitvoering aan de normen?*

Onderzoeksvraag 3. *Is het aanbestedingsbeleid rechtmatig, doelmatig, doeltreffend?*

Onderzoeksvraag 4. *Hoe wordt het aanbestedingsbeleid door inschrijvers beoordeeld?*

Voor het kunnen beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag heeft de Rekenkamercommissie gemeentelijke documenten bestudeerd. De betrokken gemeentelijke functionarissen voerden een zelfevaluatie uit voor twee onderzoekscases op transparantie, doelmatigheid, integriteit en controleerbaarheid. Ten behoeve van de vierde onderzoeksvraag is een enquête uitgezet onder de inschrijvers die de levering en dienst van de twee onderzoekscases niet hebben gegund gekregen.

Onderzoeksvraag 1. *Voldoet de beleidsvorming aan de normen?*

Het antwoord van de Rekenkamercommissie is niet eenduidig. Aan de meeste normen is weliswaar voldaan maar de lage score op integriteit maant tot terughoudendheid. Aan dat aspect is in de interne nota 2001 onvoldoende aandacht besteed.

Onderzoeksvraag 2. *Voldoet de beleidsuitvoering aan de normen?*

De Rekenkamercommissie beantwoordt deze onderzoeksvraag op basis van de zelfevaluatie voor alle drie de onderzochte kritische momenten en voor alle vier de onderzochte aspecten zonder meer bevestigend (Tabel 7.1).

Tabel 7.1: Voldaan aan de normen op basis zelfevaluatie

	Kritisch moment 1	Kritisch moment 2	Kritisch moment 3	Totaal
Transparantie	*****	*****	*****	*****
Doelmatigheid	***	*****	*****	****
Integriteit	*****	*****	*****	*****
Controle	*****	*****	****	*****
Totaal	*****	*****	*****	*****

Legenda: *****= zeer positief, ****= positief, ***= neutraal, **= negatief, *= zeer negatief

Onderzoeksvraag 3. *Is het aanbestedingsbeleid rechtmatig, doelmatig, doeltreffend?*

Voor zover de Rekenkamercommissie daar naar heeft kunnen kijken, komt ze op basis van de zelfevaluatie tot de slotsom dat aan menige norm hier niet is voldaan.

- Rechtmatig. Aan sommige normen is wel voldaan, aan andere niet. Tot ernstige problemen heeft dat evenwel niet geleid.
- Doelmatig. Zeker het eerste kritische moment voldoet onvoldoende aan de normen.
- Doeltreffendheid. De mate van doeltreffendheid is niet na te gaan. Aan de ene norm die gesteld kon worden, is niet voldaan.

Onderzoeksvraag 4. *Hoe wordt het aanbestedingsbeleid door inschrijvers beoordeeld?*
De afgewezen inschrijvers zijn gematigd positief in hun oordeel. Twee kanttekeningen.

1. Aan de doelmatigheid wordt sterk getwijfeld.
2. Er is te weinig inzicht in de controleerbaarheid waardoor enige twijfel bestaat.

Hoe verhouden de antwoorden van de functioneel betrokken gemeentefunctionarissen zich tot die van de afgewezen inschrijvers? Voor het antwoord op deze vraag moeten de antwoorden op de 1e onderzoeksvraag (Beleidsfase 1; Beleidskader) en op de 2e onderzoeksvraag (Beleidsfase 2; Beleidsuitvoering) worden vergeleken met die op de 4e onderzoeksvraag (Mening afgewezen inschrijvers). Tabel 7.2 is daarvan het resultaat.

Tabel 7.2: Opvattingen betrokken gemeentefunctionarissen en afgewezen inschrijvers

	Betrokken gem. funct.	Afgewezen inschrijv.	Conclusie
Fase 1: Beleidskader			
beleidsdoel	****	***	gem. funct. positiever
Fase 2: Uitvoering			
transparantie	*****	****	gem. funct. positiever
doelmatigheid	****	**	gem. funct. veel positiever
integriteit	*****	****	gem. funct. positiever
controleerbaarheid	*****	***	gem. funct. veel positiever

Legenda: *****= zeer positief, ****= positief, ***= neutraal, **= negatief, *= zeer negatief

De zelfevaluatie van de functioneel betrokken gemeentefunctionarissen valt positiever uit dan de mening van de zes afgewezen inschrijvers. Het opvallendst is het grote verschil naar doelmatigheid. De illustraties in Hoofdstuk 6 geven dat ook aan. Voor de verschillen kunnen diverse mogelijke oorzaken worden aangevoerd. Naast de methodologische vertekeningengevaren waar eerder op is gewezen (persoonlijke belangen en teleurstellingen) moeten worden genoemd gebrek aan breder inzicht en ervaring. Gebrek aan inzicht speelt welhaast zeker een rol onder de afgewezenen bij hun beoordeling van het aanbestedingsbeleidsdoel prijs–kwaliteit verhouding en de controleerbaarheid.

Conclusie

'Voldoet het Aanbestedingsbeleid in de gemeente Haaksbergen aan de normen?'

Het aanbestedingsbeleid voldoet aan veel, maar niet alle normen.

De Rekenkamercommissie plaatst bij deze conclusie de volgende kanttekeningen:

1. Het onderzoek betreft 2006. Toen was de interne nota 2007 nog niet actueel. De huidige situatie kan inmiddels zijn verbeterd.
2. Er zijn maar twee cases onderzocht. Meer was onmogelijk gezien de beperkingen die aan onderzoeken van Rekenkamercommissies vast zitten. Bij een dergelijk gering aantal cases is het gevaar niet denkbeeldig dat het specifieke karakter van een case tot minder externe validiteit (generalisatiemogelijkheid) voert. De overeenkomstige bevindingen voor de twee cases maken dat echter weinig waarschijnlijk.
3. Beleid kan acceptabel zijn naar vorming, uitvoering en evaluatie ook al wordt niet aan alle normen voldaan die een Rekenkamer(commissie) stelt. Het is aan het College en de Gemeenteraad uit te maken aan welke normen voldaan moet zijn én in hoeverre.

Hoofdstuk 8. Aanbevelingen

De aanbevelingen heeft de Rekenkamercommissie ingedeeld in de drie beleidsfasen die zij in het rapport heeft onderscheiden. Dat zijn de fasen:

1. vorming beleidskader,
2. uitvoering van de evaluatie van aanbestedingsprocedure,
3. evaluatie.

Beleidsfase 1: Vorming beleidskader

1. Expliciteer aanbestedingbeleidsdoelen. Dat kan het SMART-model zijn of een ander model dat het mogelijk maakt in beleidsfase 3 tot verantwoorde evaluaties te komen.
2. Heroverweeg de beleidsvorming en de beleidsuitvoering naar doelmatigheid. Ontwerp bijv. een verkorte en beperkte procedure bij kleine aanbestedingen. Besteed aandacht aan de gunningcriteria en hun onderlinge weging. Discrimineer plaatselijke leveranciers niet negatief. Kennis van de plaatselijke situatie mag een gunningcriterium zijn.
3. Maak een Beleidsnota aanbesteding/inkoop met minstens juridische, financiële en commerciële voorwaarden van de gemeente Haaksbergen als tegenhanger van leveranciersvoorwaarden.
4. Breng meer kennis van aanbestedingen in huis zodat minder inschakeling van derden noodzakelijk is. Naar verwachting worden aanbestedingen eerder belangrijker dan onbelangrijker zodat meer interne kennis rendabeler wordt. Een inkoopcoördinator is daartoe de geëigende persoon. De inkoopcoördinator dient zowel betrokken te zijn bij de vorming van het aanbestedingsbeleid als bij de uitvoering en de evaluatie.

Beleidsfase 2: Uitvoering

5. Inventariseer de aanbestedingen en maak een jaarcyclus om piekbelasting te voorkomen.
6. Inventariseer de informatie over aanbestedingen die binnen de gemeentelijke organisatie nodig is. Zorg dat alle betrokkenen in kennis worden gesteld.
7. Breng meer functiescheiding aan tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering. Als een centrale functionaris (inkoopcoördinator) wordt aangesteld, dient het controleproces in kaart te worden gebracht en functioneel te worden gemaakt. De controlenormen in dit onderzoek kunnen daarbij als checkpunten worden gebruikt.
8. Gezien de onevenwichtige verhouding tussen de tijd en informatie die van inschrijvers wordt verlangd bij relatief geringe aanbestedingsbedragen, moet nagegaan worden of er onderscheid kan worden aangebracht tussen de procedure, met de daarbij gepaard gaande hoeveelheid tijd en informatie, bij kleine en bij grote aanbestedingsbedragen.

Beleidsfase 3: Evaluatie

9. Stel een schema op waarbij elk jaar minstens één aanbesteding wordt geëvalueerd. De in dit onderzoek gehanteerde normen kunnen daarbij als uitgangspunt dienen.

Algemeen

10. Zoek aansluiting bij vergelijkbare nabuurgemeenten. Dit niet alleen ter besparing van kosten en bedingen van lagere aanbiedingen in verband met schaalvergroting maar ook ter vermeerdering van kennis en ervaring. Bovendien geeft het meer mogelijkheden voor vergelijkend evaluatieonderzoek en de voordelen die daaruit voort kunnen vloeien.
11. Geef alle inschrijvers standaard de integriteitregels van de gemeente Haaksbergen.

Hoofdstuk 9. Wederhoor en reactie Rekenkamercommissie

9.1 Ambtelijk wederhoor en reactie Rekenkamercommissie

Ambtelijk wederhoor

Allereerst dank dat u ons in de gelegenheid stelt om onze zienswijze te mogen geven op het conceptrapport van de Rekenkamercommissie.

Wij hebben met interesse uw onderzoek naar de doelmatigheid en rechtmatigheid van ons lokale aanbestedingsbeleid gelezen met als cases onze aanbestedingen van schoonmaak en kopieerapparatuur uit kalenderjaar 2006.

In uw rapport plaatst u in hoofdstuk 7 bij uw conclusie terecht als kanttekening dat ten tijde van het onderzoek, opgestart in december 2006 en volbracht in december 2007, onze oude nota Inkoop en Aanbesteding nog van kracht was. Door de nieuwe nota, vastgesteld op 19 juni 2007, is de huidige situatie inmiddels verbeterd en zal deze nog meer verbeteren.

In reactie op uw aanbevelingen in hoofdstuk 8 daarom het volgende:

1. *Expliciteer aanbestedingsbeleidsdoelen (met bv. SMART-model):* Dit is iets wat tot op heden onvoldoende aandacht heeft gekregen. In 2008 wil de inkoopcoördinator dit uitwerken en een voorzet doen zodat dit ingevoerd kan worden binnen de gemeente;
2. *Heroverweeg de beleidsvorming en de beleidsuitvoering naar doelmatigheid:* In de nota Inkoop en Aanbesteding 2007 heeft dit voldoende aandacht en natuurlijk is dit iets wat bij elke inkoop en aanbesteding afzonderlijk vooraf bekeken wordt;
3. *Maak een beleidsnota aanbesteding/inkoop met minstens juridische, financiële en commerciële voorwaarden:* De beleidsnota is inmiddels gemaakt, de bijbehorende inkoopvoorwaarden zijn we momenteel mee bezig en worden zo snel mogelijk voorgelegd en vervolgens gedeponneerd;
4. *Breng meer kennis van aanbestedingen in huis:* De inkoopcoördinator is inmiddels "tijdelijk" aangesteld en draagt zorg voor het opstellen van beleid, uitvoering en evaluatie;
5. *Inventariseer de aanbestedingstrajecten en maak een jaarcyclus:* Dit is al ingebed in het beleid. De inkoopcoördinator heeft bij alle budgetverantwoordelijken de vraag uitgezet om voor eind januari alle toekomstige aankopen in 2008 bij hem op te geven;
6. *Inventariseer de informatie over aanbestedingen die binnen de gemeentelijke organisatie nodig is:* De inkoopcoördinator is tevens bezig met het opstellen van een inkoophandboek. Aan de hand van dit handboek worden alle betrokkenen in kennis gesteld van de benodigde informatie;

7. *Breng meer functiescheiding aan tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering:* Dit is iets waar we momenteel mee bezig zijn, bijvoorbeeld zodra we meerdere formats gereed hebben t.b.v. de diverse aanbestedingsvormen is het zeer goed mogelijk om aan de hand van de al gehanteerde checklist (juridische) controlemomenten in te bouwen;
8. *Gezien de onevenwichtige verhouding tussen de benodigde tijd tot het doen van een inschrijving en het aanbestedingsbedrag meer onderscheid aanbrengen:* Dit is in de nota Inkoop en Aanbesteding van 2007 voldoende gedaan. Waarschijnlijk in september van dit jaar wordt de nieuwe Aanbestedingswet van kracht en worden hier nationale normen voor opgelegd;
9. *Stel een schema op waarbij elk jaar minstens één aanbesteding wordt geëvalueerd:* Dit wordt opgenomen in de jaarcyclus;
10. *Zoek aansluiting bij vergelijkbare nabuurgemeenten:* Dit is al in een vergevorderd stadium;
11. *Geef alle inschrijvers standaard de integriteitregels van de gemeente Haaksbergen;* Voor zover dit nog niet voldoende naar voren komt in de format voor de diverse aanbestedingsprocedures zullen we dit aanvullen met daarvoor geldende regels.

Voor zover de reactie op uw conceptrapport. Op deze manier vertrouw ik erop u voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
namens burgemeester en wethouders

Arend Wekema
afdelingshoofd Personeel, Organisatie en Facilitaire Diensten

Reactie Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie leidt uit het wederhoor van de betrokken functionaris op het onderzoeksrapport inclusief aanbevelingen af dat hij zich daarin kan vinden. Er zijn dan ook geen aanpassingen in het rapport aangebracht naar aanleiding van het ambtelijk wederhoor.

De Rekenkamercommissie constateert tot haar genoegen dat de aanpassingen in de Aanbestedingsnota 2007 aansluiten bij haar onderzoeksrapport en dat haar rapport tot nog verdere aanpassingen in de nabije toekomst gaat leiden.

9.2 Bestuurlijk wederhoor en reactie Rekenkamercommissie

Bestuurlijk Wederhoor

Datum : 11-03-2008

Onderwerp: Zienswijze rapport Wie biedt er minder?

Geachte heer Bos,

Op 31 januari j.l. ontvingen wij van u het Rekenkamercommissierapport "Wie biedt er minder? Aanbestedingsbeleid gemeente Haaksbergen onderzocht". Middels deze brief willen wij onze bestuurlijke zienswijze op het rapport van de Rekenkamercommissie (Rkc) kenbaar maken. U heeft reeds een ambtelijk technische reactie van ons ontvangen en verwerkt in uw rapport.

Wij richten ons hierbij op de conclusies en aanbevelingen. Het onderzoek zelf en de inhoudelijke opmerkingen nemen wij niet mee in onze reactie, omdat dat naar onze mening de onafhankelijk gekozen insteek is van de Rkc. Wij nemen deze dus voor kennisgeving aan.

U geeft aan dat in geval van de beleidsevaluatie voor 2007 lang niet aan alle rechtmatigheidseisen is voldaan. Zo geeft u onder meer aan dat de accountant geen enkele opmerking heeft gemaakt over de aanbestedingsprocedure. Deze constatering sterkt ons in de gedachte dat op rechtmatigheidsnormen het handelen dan wellicht (volgens u) niet volledig is, maar wel binnen de daarvoor geldende kaders. De accountant had anders immers wel kanttekeningen bij onze uitvoering geplaatst. Bovendien worden we bevestigd door uw constatering dat aan de beleidsnormen meer dan is voldaan. Deze beleidsnormen zijn vastgelegd in de nota aanbestedingen uit 2001 die op haar beurt in belangrijke mate is gestoeld op wetgevende context.

Dat in geval van beleidsvastlegging, toetsing en uitvoering nog een slag gemaakt kan worden richting doelmatigheid en doeltreffendheid ondersteunen wij. Zoals de ambtelijke reactie al heeft aangegeven, heeft de nota Inkoop en Aanbesteding 2007 de nodige aandacht voor met name het element doelmatigheid. Daarin kunnen we in de toekomst dus positieve ontwikkelingen verwachten. Op gebied van doeltreffendheid zal in 2008 verder worden ingestoken.

De genoemde nota Inkoop en Aanbesteding 2007 gaat ook in op een reeks andere conclusies en aanbevelingen die u in uw rapport naar voren brengt. Zo is inmiddels de beleidsnota aanbestedingen/inkoop gemaakt, zijn de aanbestedingstrajecten geïnterpreteerd en verwerkt in een jaarcyclus, is er een meer evenwichtige verhouding tussen het aanbestedingsbedrag en de benodigde tijd en wordt jaarlijks geëvalueerd. Dat hiermee ook meer kennis wordt verkregen is evident. Hierbij streven wij ook de kennis in de organisatie te vergroten door het opstellen van een inkoophandboek.

Tot slot doet u nog enkele aanbevelingen die met name gericht zijn op de uitvoering van het aanbestedingsbeleid. Zo beveelt u aan om meer functiescheiding aan te brengen tussen beleidsvorming en uitvoering en aansluiting te zoeken bij nabuurgemeenten.

Om met laatstgenoemde te beginnen. Er is inmiddels door de adjunct-secretaris meerdere malen overleg gevoerd met de gemeenten Hof van Twente, Wierden, Rijssen-Holten en Hellendoorn over mogelijke samenwerking op gebied van inkoop en aanbestedingen. Mocht deze samenwerking definitief vorm krijgen, dan heeft dit uiteraard consequenties voor de uitvoering van het beleid. De scheiding tussen beleidsvorming en uitvoering moet dan ook worden gezien.

Al met al concluderen wij uit uw rapport dat het aanbestedingsbeleid in onze gemeente zich op een professioneel niveau bevindt. Daar zijn wij uiteraard zeer tevreden mee. Maar zoals u terecht heeft aangegeven zijn ook in een professionele organisatie punten ter verbetering.

Wellicht kan in de toekomst hetgeen hierboven door ons is aangedragen, samen met de opmerkingen en wensen van de raad worden meegenomen worden in een toekomstige nota Inkoop en Aanbesteding.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders

ir. H.K.W. Bekkers
secretaris

drs. K.B. Loohuis
burgemeester

Reactie Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie leidt uit het bestuurlijk wederhoor af dat het College de aanbevelingen onderschrijft. Het College geeft daarmee blijk het werk van de Rekenkamercommissie te waarderen. De Rekenkamercommissie is er van op de hoogte dat inmiddels, zoals het College schrijft, een aantal aanbevelingen zijn gerealiseerd of in uitvoering zijn. De Rekenkamercommissie baseert op de positieve instelling van het College haar vertrouwen dat ook de overige aanbevelingen op niet al te lange termijn praktisch zullen zijn.

De Rekenkamercommissie wijst er op dat in ons land de aanbestedingsprocedures onderwerp van discussie zijn. De gratis schoolboeken-idee in relatie tot de Europese aanbestedingsverplichtingen mag daarvoor als voorbeeld dienen. Uiteraard gaat de Rekenkamercommissie er van uit dat de gemeente Haaksbergen die discussie volgt omdat niet uitgesloten moet worden geacht dat er binnen enkele jaren wijzigingen zullen worden aangebracht. Die zullen ook voor de gemeente Haaksbergen van belang zijn en wellicht tot verdere aanpassingen dwingen.

Tussen voornemens en uitvoering gaapt in de praktijk van alle dag nog wel eens een kloof. Om te achterhalen in hoeverre haar werk effectief is, is de Rekenkamercommissie voornemens over enkele jaren een onderzoek in uitvoering te nemen naar de status van de door haar gedane aanbevelingen. Wellicht behoort dan 'Aanbestedingen' tot de onderzoekscases.

Geraadpleegde literatuur

Voor de uiteindelijke rapporteur was het onmogelijk alle literatuur te achterhalen waarop de startende onderzoeker zich heeft gebaseerd bij de keuze van de normen. Wel kan er geen misverstand over bestaan dat zijn bestudeerd:

- de gemeentelijke interne nota's 1996 en 2001,
- de aanvullende gemeentelijke documenten (begrotingen, jaarrekeningen, plafondregelingen e.d.),
- de Europese richtlijnen,
- de gangbare vakliteratuur zoals:
 - SGBO: *“Goed besteed”. Checklist voor inkopen en aanbesteden. Een hulpmiddel voor gemeentebestuurders*, Den Haag, 2006.
 - F. Schotanus/M. van der Laan/J. Telgen: *Inkoopsamenwerking, van theorie naar praktijk*, www.nevi.nl, 2004.
 - VNG Handleiding Verdien aan besteden. *Naar een beleid voor efficiënt inkopen en aanbesteden voor lokale overheden*, Den Haag, 2003.
- verslagen van andere lokale Rekenkamer(commissies)s zoals Coevorden 2007.

Bijlage 1. Aanbesteding Kopieer- en Printapparatuur.

Een aantal belangrijke punten uit het Aanbestedingsdocument 2006/2402-3002 zijn hierna samengevat. Voor verdere informatie wordt naar het document verwezen.

Inleiding

Gelet op de contractwaarde (beneden de Europese drempelwaarde) heeft de gemeente Haaksbergen gekozen voor een openbare aanbesteding.

Gemeente Haaksbergen

Visie/beleid

Samenwerking op het gebied van inkoop zal financiële voordelen opleveren door bundeling van het inkoopvolume, maar meer resultaat wordt verkregen doordat het inkoopproces en het facilitaire beheer verder geprofessionaliseerd zal worden.

Doel

Doelstelling is het afsluiten van een raamovereenkomst met een looptijd van 48 maanden (4 jaar) met een mogelijke verlenging van 12 maanden (optie), voor de vervanging van het huidige bestand van printers en kopieerapparatuur, waarbij een optimale combinatie gezocht moet worden met het huidige bestand van kopieerapparatuur. Behalve de prijs zullen functionaliteit, kwaliteit en logistiek belangrijke factoren zijn in het toewijzen van het contract. Het is de intentie om gedurende de looptijd van het nieuwe contract vrijvallende contracten en eventuele nieuwe plaatsingen in te brengen. De gemeente Haaksbergen staat open voor suggesties om lopende contracten en/of bestaande apparatuur eerder in het nieuw af te sluiten contract in te brengen. Het primaire doel is effectiviteit en efficiency verbetering.

Termijnen

De looptijd van de opdracht is vastgesteld op 48 maanden met een optie voor een verlenging van 12 maanden. Startdatum nieuwe contracten is 1 juli 2006.

Scope

De scope van deze aanbesteding luidt: Geschatte contractwaarde: € 171.000

Afdruk volume

Voor de komende 4 jaar wordt een afdrukvolume verwacht van 1.710.000 afdrucken per jaar

Structuur aanbesteding

- De aanbesteding bestaat uit één (1) perceel opgenomen in deze opdracht.
- Een volledige inschrijving voor de gehele opdracht is alleen toegestaan.
- Indien de gegadigde in combinatie wenst in te schrijven kan dit alleen vanuit de constructie hoofdaannemer met één penvoerder. Inschrijving door een gelegheidscombinatie zonder hoofdaannemer wordt niet toegestaan.
- Aan gegadigden wordt – op het hoogste concernniveau - niet toegestaan meer dan éénmaal als hoofdaannemer of onderaannemer in te schrijven.

Planning van de aanbesteding

13 Maart	Plaatsing advertentie in pers en op het Internet
16 Maart 2006	Toezending offerte aanvraag
27 maart 2006 10.30 uur	Informatiebijeenkomst op gemeentehuis in Haaksbergen
3 april 2006	Sluitingsdatum voor stellen schriftelijke vragen
10 april 2006	Beantwoorden schriftelijke vragen
11 mei 2006 16.00 uur	Sluitdatum indienen offerte
11 mei 2006 16.15 uur	Openen van de enveloppen op locatie Vilico Noord B.V.
22 mei	Presentatie door 2 leveranciers
29 mei	Definitieve keuze
1 juli	Ingangsdatum nieuw contract

Procedure (Algemeen)

Inschrijving

Het projectteam zal eerst beoordelen of de inschrijvers voldoen aan de minimale eisen. De offertes van de gekwalificeerde inschrijvers worden beoordeeld aan de hand van een gunningmatrix. De twee als best beoordeelde inschrijvers worden in de gelegenheid gesteld een presentatie te geven, waarna de finale keuze wordt bepaald. De enveloppen worden geopend in het bijzijn van de senior medewerker FB-Inkoop, en een medewerker Juridische Zaken van de gemeente Haaksbergen. Indien gewenst kunnen inschrijvers hierbij aanwezig zijn. Bovenstaande procedure zal strikt worden gehanteerd, teneinde een gesloten offerteprocedure te garanderen.

Aanvaarding van inschrijving

Indien de opdrachtnemer niet in aanmerking kan of wenst te komen voor het uitbrengen van een offerte, zal de opdrachtnemer dit binnen drie dagen na de informatiebijeenkomst schriftelijk, aangetekend, kenbaar maken aan Vilico Noord B.V.

Bijlage 2. Aanbesteding Schoonmaakdienstverlening en Glasbewassing.

Een aantal belangrijke punten uit het Aanbestedingsdocument zijn hierna samengevat. Voor verdere informatie wordt naar het document verwezen.

Inleiding

EEG niet-openbare aanbesteding Schoonmaakonderhoud

Gemeente Haaksbergen

Doel

Uiteindelijk zal het doel zijn te komen tot een contractvorm waar de in het bestek vermelde locaties schoonmaakonderhoud en glasbewassing uitgevoerd kan worden door een nieuw te contracteren leverancier(s). De gemeente Haaksbergen wenst reductie van het aantal opdrachtnemers tot één voor de opdracht of tot één perceel.

Scope

De scope van deze Europese aanbesteding luidt: Het schoonmaakonderhoud en de glasbewassing van gemeentelijke locaties binnen het werkgebied.

Doel aanbesteding

Het komen tot een contractvorm waarbij alle betrokken locaties van de gemeente Haaksbergen op betrekkelijk eenvoudige wijze (met inzichtelijke kosten) adequaat schoonmaakonderhoud kunnen laten uitvoeren. Daarnaast zal door het houden van de aanbesteding een besparing gerealiseerd dienen te worden.

Termijnen

De looptijd van de opdracht staat vast. De looptijd zal 4 jaar (48 maanden) bedragen.

De opdracht

In de aanbesteding zijn er 6 hoofdzakelijke soorten ruimten te onderscheiden ruimten benoemd.

1. Schoonmaakonderhoud van **Kantoorruimten** waaronder regiewerkzaamheden, additionele werkzaamheden;
2. Schoonmaakonderhoud van **Publieke ruimten** waaronder regiewerkzaamheden, additionele werkzaamheden;
3. Schoonmaakonderhoud van **Multifunctionele ruimten** waaronder regiewerkzaamheden, additionele werkzaamheden;
4. Schoonmaakonderhoud van **Sportaccommodaties** (zwembad en gymzalen) waaronder regiewerkzaamheden, additionele werkzaamheden;
5. Schoonmaakonderhoud van **Kazernes** waaronder regiewerkzaamheden, additionele werkzaamheden;
6. Voor alle locaties schoonmaakonderhoud van gevel- en seperatieglas

Europese aanbestedingen zijn gebaseerd op de Europese Richtlijnen en bevatten een stelsel aan principes en regelgeving en schakelt de wetgeving van alle lidstaten, bijvoorbeeld op het gebied van producteisen, gelijk en is bindend voor alle lidstaten. Uitgangspunt is dat iedere aanbieder in de Europese Gemeenschap een eerlijke kans heeft een overheidsopdracht gegund te krijgen. De gemeente Haaksbergen onderschrijft deze uitgangspunten ten volle.

Procedurele voorschriften

Inschrijver dient de procedurele voorschriften van het bestek in acht te nemen. Door middel van het indienen van een inschrijving verklaart de inschrijver zich akkoord met de procedurele voorschriften.

Eisen en wensen ten aanzien van de opdracht

Na de beoordeling van de eisen en wensen ten aanzien van de inschrijver worden de (resterende) aanbiedingen beoordeeld op de feitelijke inhoud van de inschrijvingen. In deze fase zullen de inschrijvingen onderling worden vergeleken. Uitgangspunt voor de gunning is de economisch voordeligste aanbieding waarbij zal worden gekeken naar, met de daarbij aangegeven het relatieve belang dat aan het criterium wordt gehecht.

1. Prijs 45%
2. Kwaliteit 40%
3. Organisatie opdrachtnemer 10%
4. Technische bijstand n klantenservice 5%

Arbeidsparticipatie

De inschrijver dient bereid te zijn om op uitdrukkelijk verzoek van de aanbestedende dienst mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt in te zetten voor de door haar uit te voeren werkzaamheden binnen de locaties van de aanbestedende dienst. Dit kan zich vertalen naar het inschakelen van bijvoorbeeld een SWV.

In te zetten medewerkers

Voor de uit te voeren werkzaamheden zullen, naar behoefte bij, of ten behoeve van, de afdeling schoonmaak met name de loongroepcategorie 2 of 3 als direct betrokken medewerkers worden ingezet. De inzet van jeugdigen (jonger dan 21 jaar) dient beperkt te zijn. Conform de voorwaarden mag op enig moment gedurende de overeenkomst maximaal 15% jeugdigen en maximaal 15% uitzendkrachten worden ingezet. Indien hiervan afgeweken moet worden, zal dit slechts geschieden na schriftelijke toestemming van de Opdrachtgever.

Bijlage 3: Operationalisering normen Fase 2; aanbesteding cases

De geselecteerde normen voor de drie kritische momenten in de fase van de beleidsuitvoering zijn als volgt geoperationaliseerd. In de tabellen zijn, voor de overzichtelijkheid, deze normen met steekwoorden aangeduid.

Kritisch moment 1: keuze aanbestedingsvorm

Transparantie

- De verantwoordelijke functionaris legt de opdrachtspecificatie schriftelijk vast.
- De vastgestelde en vastgelegde criteria voor de keuze van aanbestedingsvorm: bedrag van de aanbesteding, planning van de uitvoering (snelheid), risico's bij de planning en complexiteit
- In of gelijk met deze opdrachtspecificatie motiveert de verantwoordelijke functionaris schriftelijk de keuze voor een aanbestedingsvorm. Dit betekent ook een schriftelijke motivatie van de afwijkingen van de aanbestedingsvorm ten opzichte van de relevante regelgeving.

Doelmatigheid

- De eventueel vastgelegde criteria voor de keuze voor de aanbestedingsvorm komen tegemoet aan doelmatigheid. Bijv. Het aanbestedingsbeleid kan hierbij als referentiekader worden gehanteerd.
- De verantwoordelijke functionaris houdt rekening met eventuele samenvoeging van opdrachten.
- De verantwoordelijke functionaris motiveert zijn keuze mede op basis van de verwachte doelmatigheid van deze keuze. Dit betekent b.v., dat hij bij onderhands aanbesteden aangeeft, waarom kwaliteit, kosten en duur van het werk goed te beheersen zijn bij vertrouwde opdrachtnemers.
- Bij onderhands aanbesteden beschikt hij tevens over een groslijst van potentiële opdrachtnemers en schakelt hij regelmatig andere potentiële opdrachtnemers van deze groslijst in.
- De verantwoordelijke functionaris geeft bij openbare aanbestedingen – voor zover deze wijze van aanbesteden niet op basis van regelgeving dan wel anderszins verplicht is gesteld – vooraf aan, welke financiële voordelen hij verwacht van het openbaar aanbesteden.

Integriteit

Er is functiescheiding tussen de keuze voor aanbestedingsvorm en controle op deze keuze.

Controleerbaarheid

- Zaken worden vastgelegd.
- Actualiteiten worden gecontroleerd/geverifieerd.
- De uitkomsten van de controle/verificatie worden vastgelegd.

Kritisch moment 2: prekwalificatie voorselectie

Transparantie

- De voorschriften voor wel of niet prekwalificeren zijn vastgesteld en vastgelegd.
- De verantwoordelijke functionaris heeft de keuze voor de prekwalificatie gemotiveerd.
- Bij prekwalificatie motiveert de verantwoordelijke functionaris de eisen voor potentiële opdrachtnemers (bv. eisen bedrijfskenmerken zoals omzet, referenties, gebruik van groslijsten).
- Bij onderhands aanbesteden is een groslijst van potentiële opdrachtnemers beschikbaar.
- Bij groslijsten zijn er criteria (bijv. actualisatie) op basis waarvan men op de groslijst kan komen.
- Het aantal voor prekwalificatie uit te nodigen gegadigden is gemotiveerd en vastgelegd.
- De verantwoordelijke functionaris neemt de benodigde maatregelen voor de uitvoering van de prekwalificatie: bekendmaking van de procedure en de prekwalificatiecriteria, het verstrekken van inlichtingen en het geven van aanwijzingen, het verstrekken van inschrijvingsbiljetten.
- De verantwoordelijke functionaris toetst de gegevens van de ingeschreven gegadigden aan de prekwalificatiecriteria.
- De verantwoordelijke functionaris doet de selectie en schrijft de niet geselecteerde gegadigden af.

Doelmatigheid

- De hoeveelheid gevraagde gegevens ten behoeve van de prekwalificatie staat in verhouding tot de aard en de omvang van de opdracht.

Integriteit

- De afwijzing dient deugdelijk gemotiveerd te zijn.
- De verantwoordelijke functionaris heeft geheimhoudingsplicht. Hij speelt geen vertrouwelijke bedrijfsinformatie door.

Controleerbaarheid

- Vastlegging van punten als: alle originele inschrijvingen (offertes), resultaten prekwalificatie: wie offerte is gevraagd, toetsuitkomsten, uitnodiging- en afschrijvingsbrieven met motivering.
- De activiteiten van de verantwoordelijke functionaris worden gecontroleerd/geverifieerd.
- De uitkomsten van deze controle/verificatie zijn vastgelegd.
- De dossiers worden tenminste 5 jaar bewaard.

Kritisch moment 3: gunning

Transparantie

- Bij openbaar aanbesteden zorgt de verantwoordelijke functionaris dat een ieder voor de opdracht in aanmerking kan komen. Hij moet daartoe de benodigde maatregelen nemen (publicatie e.a.). Hiertoe kunnen gerekend worden (zie U.A.R. voor werken):

de bekendmaking, de te hanteren gunningcriteria, het verstrekken van inlichtingen, het geven van aanwijzingen, het gebruikmaken van uniforme inschrijvingsbiljetten voor de vergelijkbaarheid van aanbiedingen.

- Bij enkelvoudige aanbidding motiveert de verantwoordelijke functionaris de keuze of selectiecriteria voor die partij. Daarvoor dienen objectieve en eenduidige criteria te worden gehanteerd.
- De gunningcriteria zijn vastgelegd en vooraf bekendgemaakt.
- De gunningprocedure is vastgelegd en vooraf bekendgemaakt.
- De wijze van inlichtingenverstrekking is vastgelegd en bekendgemaakt (eventueel gebruikmaking van nota's van inlichtingen en proces-verbaal van aanwijzing).
- De verantwoordelijke functionaris legt een overzicht vast van ingediende aanbiedingen.
- De verantwoordelijke functionaris legt de toetsing van de gunningcriteria schriftelijk vast en motiveert de overwegingen en keuzen (eventueel het wegingsysteem).
- De verantwoordelijke functionaris legt de bekendmaking van de uitgekozen en de afgewezen aanbieders vast en motiveert de keuze dan wel de afwijzing.

Doelmatigheid

- Van alle aanbieders wordt minimaal de prijs-kwaliteit verhouding aangegeven en worden de aanbiedingen tegen elkaar afgewogen. Hiervan wordt schriftelijk verslag gedaan.

Sociale verantwoordelijkheid

- Indien van toepassing, maken de verantwoordelijke functionarissen hun specifieke eisen aan potentiële opdrachtnemers op het terrein van bijvoorbeeld de inzet van specifieke groepen werkenden of niet-werkenden, milieu, etc. kenbaar in de opdrachtspecificatie, de keuze voor de aanbestedingsvorm, de gunningcriteria, de bekendmaking en bij het verstrekken van inlichtingen.

Integriteit

- Toetsing van aanbiedingen aan de gunningcriteria vindt plaats door minimaal 2 verantwoordelijke functionarissen (eventueel onafhankelijke beoordelingen elkaar vergelijken).
- De verantwoordelijke functionaris heeft geheimhoudingsplicht. Hij speelt geen opdrachtspecifieke of vertrouwelijke bedrijfsinformatie van aanbieders door.

Controleerbaarheid

- Alle voornoemde punten zijn vastgelegd.
- De activiteiten van de verantwoordelijke functionaris worden gecontroleerd/geverifieerd.
- De uitkomsten van de controle/verificatie worden vastgelegd.

Bijlage 4. Aanbestedingsbeleid vragenlijst afgewezenen.

Alle 11 inschrijvers die de dienst/levering niet is gegund, ontvingen per mail de volgende vragenlijst nadat ze telefonisch over het onderzoek zijn geïnformeerd en om medewerking zijn verzocht. Alle elf zegden telefonisch hun medewerking toe.

Beleidsdoel

1. Had volgens u de gemeente Haaksbergen nog andere doelen met de aanbesteding dan het bereiken van de beste prijs-kwaliteit verhouding voor het aan te besteden werk?

Transparantie

2. Waren voor u de spelregels van de aanbestedingsprocedure helder?
3. Waren voor u de criteria voor het werk helder?
4. Wist u vooraf met wie u van de gemeente te maken zou krijgen in de aanbestedingsprocedure?
5. Had u daar al eerder mee te maken? Zo ja, wat waren uw ervaringen met die persoon?

Doelmatigheid

6. Had de gemeente met minder geld hetzelfde kunnen bereiken als nu is gebeurd bij deze aanbestedingsprocedure? Zo ja, Hoe dan?
7. Had de gemeente met hetzelfde geld meer kunnen bereiken als nu is gebeurd bij deze aanbestedingsprocedure? Zo ja, Hoe dan?
8. Zou een andere aanbestedingsvorm tot betere resultaten voor de gemeente hebben geleid?
9. Stond voor u de hoeveelheid werk die u moest verrichten voor de aanbesteding in verhouding tot de omvang van het aanbesteedde werk?

Integriteit

10. Heeft u vóór of tijdens de inschrijvingsprocedure ervaren dat gemeenteambtenaren snel te beïnvloeden zijn met argumenten? En met andere middelen?
11. Bent u op de hoogte van de integriteitregels voor gemeentefunctionarissen? Zo ja, wat vindt u daar van?

12. Zijn naar uw ervaring de gemeentefunctionarissen in Haaksbergen meer of minder integer dan elders in Twente of maakt het niks uit?

Controleerbaarheid

13. Vindt u dat de door u verschaft informatie bij de aanbesteding goed is gecontroleerd en verwerkt door de gemeentefunctionarissen?

14. Vond u de informatie die u van de gemeente kreeg over de uitslag van de aanbesteding 'controleerbaar juist'?

Algemeen

15. De aanbesteding zelf en de betrokken gemeentefunctionaris(sen) heb ik ervaren als⁷:

0 meer prettig	of	0 meer onplezierig
0 meer bureaucratisch	of	0 meer flexibel
0 meer snel	of	0 meer traag
0 meer zakelijk	of	0 meer persoonlijk
0 meer ondeskundig	of	0 meer deskundig
0 meer betrokken	of	0 meer afstandelijk
0 meer gestructureerd	of	0 meer ongestructureerd
0 meer warrig	of	0 meer gestroomlijnd
0 meer helder	of	0 meer schimmig
0 meer doelloos	of	0 meer doelgericht
0 meer slap	of	0 meer overtuigend
0 meer geïnspireerd	of	0 meer ongeïnspireerd
0 meer omslachtig	of	0 meer kernachtig
0 meer heimelijk	of	0 meer openhartig
0 meer goed	of	0 meer slecht
0 meer berekend	of	0 meer spontaan
0 meer passief	of	0 meer actief
0 meer stroperig	of	0 meer soepel
0 meer ruimdenkend	of	0 meer bekrompen
0 meer doeltreffend	of	0 meer ondoeltreffend

⁷ De kwalificaties zijn ontleend aan evaluaties van beleid en organisaties.