



Goed Koopmanschap

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van de Rekenkamercommissie
Gemeente Deventer

drs. S.M. van Klaveren
drs. G.A. Oostdijk
drs. K.B.M. de Vaan

Projectnummer: B3239

Leiden, 4 april 2007

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Voorwoord

De gemeente Deventer koopt jaarlijks op grote schaal werken, diensten en goederen in en loopt daarbij risico's als versnippering van de inkoop, oneerlijke concurrentieposities van bedrijven en slechte prijs-kwaliteitverhoudingen. Om dergelijke risico's zoveel mogelijk te beperken heeft de gemeente Deventer haar inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgelegd in de kadernota 'Fair play, fair price' (2004). Een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende wijze van inkopen en aanbesteden is daarbij het uitgangspunt.

In opdracht van de Rekenkamercommissie van de gemeente Deventer heeft Research voor Beleid de uitvoering van het gemeentelijk aanbestedingbeleid, zoals in de nota is verwoord, in kaart gebracht. Eventuele mogelijkheden die kunnen bijdragen aan het vergroten van de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, zijn daarbij verkend. Voorliggend rapport beschrijft de uitkomsten van het onderzoek.

Wij bedanken de begeleidingscommissie voor de plezierige samenwerking en alle respondenten voor hun medewerking aan het onderzoek.

André Oostdijk



Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding	13
1.1 Achtergrond doel- en vraagstelling	13
1.2 Onderzoeksopzet	14
1.3 Leeswijzer	14
2 Het aanbestedingbeleid van de gemeente Deventer	15
2.1 Wat is aanbesteden?	15
2.2 Aanbestedingsbeleid in Deventer	17
2.3 De inrichting van het beleid	18
2.3.1 Aanbestedingsprocedures en bestekken	18
2.3.2 Inrichting van de inkooporganisatie	19
3 Overzicht van inkoop en aanbesteding	23
3.1 Achtergrond	23
3.2 Aantal aanbestedingen	24
3.3 Financiële verdeling	25
4 Aanbesteden in de praktijk	27
4.1 Onderzochte cases	27
4.2 Procesverloop aanbestedingen	28
4.2.1 Selectie aanbestedingsprocedure	28
4.2.2 Het bestek	29
4.2.3 Beoordelingsprocedure	31
4.3 Evaluatie en archivering	32
4.4 Borging	35
5 Conclusies en aanbevelingen	37
5.1 Algemeen	37
5.2 Rechtmatigheid	38
5.3 Doeltreffendheid	39
5.4 Doelmatigheid	40
Bijlagen:	
1 Checklist interviewronde	43
2 Toetsvragen	45
3 Beoordeelde aanbestedingen	47
4 Respondentenlijst	55



Samenvatting

Doel en onderzoeksopzet

In opdracht van de rekenkamercommissie van de gemeente Deventer heeft Research voor Beleid de uitvoering van het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid geëvalueerd. Het doel van de evaluatie was als volgt geformuleerd:

Is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Deventer rechtmatig, doelmatig en doeltreffend? En wat zijn de mogelijkheden tot optimalisering?

De evaluatie is gestart met het in kaart brengen van het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dit overzicht heeft als normenkader gediend om de uitvoeringspraktijk aan te toetsen. Vervolgens is een *quick scan* uitgevoerd waarmee aantallen inkopen en aanbestedingen en de financiële verdeling daarover in kaart zijn gebracht naar sector, vorm en type aanbesteding. Daarna zijn 14 cases geselecteerd voor nader onderzoek. Per case is een dossierstudie uitgevoerd en een interview afgenomen. Op grond van de uitkomsten van de genoemde onderzoeksactiviteiten is onderhavig rapport opgesteld. Na het ambtelijk wederhoor is het rapport definitief gemaakt.

Beleidscontext inkoop en aanbesteding

Aanbestedingen kennen verschillende typen en vormen. De verdeling in typen betreft werken, diensten en leveringen. De verschillende vormen die aanbestedingen kunnen hebben zijn enkelvoudig onderhands, meervoudig onderhands, openbaar en Europees.

Wettelijk kader

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Deventer valt binnen het kader van Europese en nationale wetgeving op het gebied van aanbesteden. Op Europees niveau is bepaald dat aanbestedingen boven vastgestelde drempelbedragen volgens een openbare procedure dienen te verlopen, de zogenaamde "Europese aanbestedingen". Omdat deze drempelbedragen redelijk hoog liggen (van 1 januari 2006 tot en met 31 december 2007 is het drempelbedrag voor diensten en leveringen €236.945 en voor werken €5.278.000,-) hanteren de meeste lidstaten, waaronder ook Nederland, eigen aanbestedingsregels voor aanbestedingen onder deze drempels. Per 1 december zijn hiertoe het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) en het Besluit aanbestedingen speciale sectoren (Bass) in werking getreden. Het Bao is van toepassing op opdrachten van gemeenten. Het legt hen boven een bepaalde aanbestedingsomvang de verplichting op openbaar aan te besteden en bepaalde procedures te volgen. Voor het aanbesteden van bouwwerken is het Bao uitgewerkt in het Aanbestedingsreglement Werken 2005 (ARW 2005).

Lokaal beleid

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Deventer ligt vast in de Kadernota Handhaving, "Fair play, fair price" genaamd, die in september 2004 is vastgesteld. Hierin krijgt het lokale beleid vorm binnen de Europese en nationale wettelijke kaders. Deze nota is voor de medewerkers van de gemeente uitgewerkt in een digitaal handboek dat op intranet staat en waarin de verschillende stappen van het inkoopproces doorlopen worden. Daarnaast zijn in 2006 twee basiscursussen Boa en ARW 2005 gegeven.

Het doel van het beleid is in de kadernota als volgt geformuleerd:

"Het realiseren van het beste inkoopresultaat in termen van kosten, tijd, kwaliteit, doelmatigheid, rechtmatigheid, maatschappelijke verantwoordelijkheid en afdekking van risico's. Dit dient door middel van een heldere gemeentebreed gehanteerde werkwijze tot stand te komen."

Daarnaast wil de gemeente met behulp van het beleid een besparing op de inkoop realiseren.

De kadernota stelt eisen aan de te volgen aanbestedingsprocedures, alsmede aan de bestekken die eraan ten grondslag liggen. Voor de aanbestedingsprocedures zijn drempelbedragen vastgelegd voor openbare, meervoudig en enkelvoudig onderhandse aanbestedingen. Voor aanbestedingen onder €10.000,- geldt dat medewerkers naar bevind van zaken kunnen handelen. De kadernota stelt eveneens in welke gevallen van deze regels mag worden afgeweken.

Met betrekking tot de bestekken is bepaald welke selectie- en gunningcriteria gebruikt kunnen worden. Een andere belangrijke bepaling is dat bij elke inschrijving minimaal één Deventer bedrijf uitgenodigd dient te worden, tenzij het gevraagde niet door een Deventer bedrijf geleverd kan worden.

Inkooporganisatie

De gemeente Deventer kent een centrale inkoopafdeling, Inkoop en contractmanagement (ICM). ICM heeft een inkoopadviseur in vaste dienst, die tot taak heeft overzicht te houden over inkoop en aanbesteding door de gemeente en die ingeschakeld kan worden voor advies bij en ondersteuning van aanbestedingen. Daarnaast heeft ICM de beschikking over vijf externe inkoopadviseurs.

De gemeentelijke afdelingen zijn echter zelf bevoegd om in te kopen. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de budgethouders. Alleen bij aanbestedingen boven de Europese drempelbedragen is het verplicht de inkoopadviseur van ICM in te schakelen.

Aanbesteding van werken vindt veelal plaats via het Expertisecentrum. Dit is een afdeling van de Sector Gemeentewerken die beschikt over projectleiders met kennis van de aanbestedingsregels.

Verantwoordelijkheden

In de kadernota zijn ook de verantwoordelijkheden binnen het inkoop- en aanbestedingsbeleid belegd. Het college is verantwoordelijk, maar dient wel de raad vooraf te informeren als de te sluiten overeenkomst "ingrijpende gevolgen" voor de gemeente heeft. Voor het sluiten van de overeenkomsten heeft het college de directeuren gemandateerd, waarbij boven bepaalde bedragen schriftelijke instemming van de portefeuillehouder vereist is.

Toezicht

Voor toezicht op de uitvoering van het beleid kent de gemeente Deventer een bestellingen- en verplichtadministratie (Proquro) en een Aanbestedingenregister. Financieel toezicht wordt uitgeoefend door de bedrijfsbureaus van de sectoren (vanaf 1 januari 2007 controllers van de verschillende eenheden).

Overzicht van inkoop en aanbesteding

Voor het onderzoek zijn de aanbestedingen die de gemeente in 2005 en 2006 heeft gedaan in kaart gebracht. Daaruit blijkt dat:

- De sector Economie en Vastgoed en de sector Ruimte, Milieu en Wonen het meest aanbesteden, op de voet gevolgd door de Sector Gemeentewerken en het Projectbureau Vijfhoek/Grachtengordel. De meeste aanbestedingen betreffen enkelvoudig onderhandse aanbestedingen. Het aantal openbare en Europese aanbestedingen is beperkt. Tweederde van de aanbestedingen behoort tot de categorie "werken".
- Het hoogste budget is in 2005 door de Sector Economie en Vastgoed aanbesteed, in 2006 door de Sector Gemeentewerken. Het gemiddelde budget per aanbesteding lag in 2005 hoog in de sectoren Gemeentewerken, Economie en Vastgoed en Welzijn, Cultuur en Onderwijs. In 2006 waren dat Projectbureau Vijfhoek/Grachtengordel, de sector Gemeentewerken en de Brandweer.
- In 2006 is het budget dat openbaar is aanbesteed ten opzichte van de overige aanbestedingsvormen gedaald (van 42% in 2005 naar 38% in 2006). Iets meer dan de helft van het totale budget voor aanbestedingen is besteed aan (enkelvoudig en meervoudig) onderhandse aanbestedingen. De gemeente besteedt het meeste geld aan de aanbesteding van werken.

Het overzicht van inkoop en aanbesteding is gebaseerd op het Aanbestedingenregister. Daarbij valt op dat het totale bedrag aan aanbestedingen dat in het register is opgenomen aan de lage kant lijkt, vergeleken met het bedrag dat de kadernota noemt. Daarnaast valt op dat het totale bedrag van aanbestedingen in 2006 aanzienlijk is gedaald ten opzichte van 2005. Er bestaan binnen de ambtelijke organisatie twijfels over de compleetheid en juistheid van het Aanbestedingenregister.

Aanbesteden in de praktijk

In het dossieronderzoek zijn de inkoop- en aanbestedingsregels, zoals vastgelegd in de kadernota, getoetst aan aanbestedingen zoals die in de dagelijkse praktijk plaatsvinden. De bevindingen daarover, zoals die hieronder staan, zijn gebaseerd op de onderzochte dossiers en de gevoerde interviews.

Kennis

Tijdens het onderzoek bleek dat niet alle medewerkers die betrokken zijn bij aanbestedingen, kennis hebben van het lokale beleid, en dat ook niet iedereen het beleid steunt. De basiscursussen zijn niet door iedereen gevolgd en het handboek op intranet is niet compleet en actueel. Verantwoordelijke budgethouders die zelf aangeven onvoldoende kennis te bezitten, schakelen veelal expertise van het ICM of het Expertisecentrum in voor de begeleiding van het aanbestedingsproces, om dan vervolgens zelf de uiteindelijke beslissing te nemen. Het is echter de vraag of kennis en draagvlak voldoende geborgd zijn.

Overzicht

Een ander punt dat het dossieronderzoek opleverde is het gebrek aan overzicht over inkoop en aanbesteding dat binnen de gemeente bestaat. De voornaamste reden hiervoor is dat het Aanbestedingenregister niet optimaal wordt gevoed met informatie.

Gevolgte procedures

In de meeste gevallen kiezen medewerkers die een aanbesteding doen voor de juiste procedure. Wanneer zij afwijken van de regels, gebeurt dat met een beroep op de uitzonderingsgronden uit de kadernota of op initiatief van het college. De vastgelegde mandaatregels zijn in alle onderzochte gevallen gevolgd.

Bestekken en beoordelingen

De bestekken zijn niet altijd helder. Dat is met name het geval in enkelvoudig onderhandse aanbestedingen, waarbij medewerkers vaak leunen op ervaring met leveranciers en opdrachten soms in overleg met de beoogd leverancier tot stand komen. Voor Europese aanbestedingen schakelen budgethouders de centrale inkoper in voor advies over het bestek, bij openbare en meervoudig onderhandse aanbesteding van werken leunen budgethouders vaak op de kennis van het Expertisecentrum. Transparantie van de beoordelingsprocedures van ontvangen aanbiedingen hangt vaak samen met de transparantie van de bestekken. Bij enkelvoudig onderhandse aanbestedingen, waar de bestekken veelal niet helder zijn of zelfs niet aanwezig, verlopen de beoordelingen niet transparant. Verder is in het onderzoek één geval van openbare aanbesteding aangetroffen waarin, ondanks een helder bestek, de beoordeling niet geheel navolgbaar was.

Uitnodigen lokale aanbieders

De bepaling uit de kadernota, in alle gevallen lokale aanbieders uit te nodigen voor inschrijving, wordt niet altijd nageleefd. Waar dat niet gebeurt, is de reden vaak dat het gevraagde niet binnen de regio verkrijgbaar is. Ook hier geldt dat bij enkelvoudig onderhandse aanbestedingen minder bewust met deze regel wordt omgegaan, dan bij de andere aanbestedingsvormen, onder andere omdat bekendheid met aanbieders hier een grotere rol speelt. Formele groslijsten van aanbieders worden binnen de gemeente nauwelijks gehanteerd.

Gunning

De gemeente gunt zowel op laagste prijs als op economisch meest voordelige aanbieder. Met name bij de aanbesteding van werken gunt de gemeente op laagste prijs, hoewel inmiddels ook hier de behoefte bestaat kwaliteit een prominentere rol in de gunning te laten spelen. Gunningen van openbare aanbestedingen worden niet in alle gevallen bekend gemaakt via een (openbaar) procesverbaal van gunning. Daardoor ontbreekt soms de verantwoording over het beoordelingsproces.

Verantwoording en evaluatie

Ook intern vindt verantwoording niet altijd plaats. Verantwoording richting leidinggevenden gebeurt ook meestal alleen mondeling. Financiële verantwoording vindt achteraf plaats via de planning- en controlcyclus. Daarin is echter niet elke aanbesteding als zodanig herkenbaar, omdat zij veelal vallen onder een groter budget.

Evaluatie gedurende het proces gebeurt vaak mondeling binnen een team en wordt niet vastgelegd. Evenmin wordt achteraf schriftelijk geëvalueerd, tenzij er grote problemen of afwijkingen zijn geweest, en niet alle dossiers gaan naar het centrale archief. Leren van ervaringen gebeurt daarom niet structureel. Overigens zijn de meeste geïnterviewde personen wel positief over de gerealiseerde prijs/kwaliteitverhouding.

Conclusies

Naast conclusies over de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid heeft het onderzoek een algemeen beeld van het Deventer beleid opgeleverd. Dat komt erop neer dat de basis voor een professionele inkooporganisatie is gelegd, maar dat op punten nog verbeteringen mogelijk en ook noodzakelijk zijn.

In het algemeen kan gesteld worden dat het beleid versnipperd is vastgelegd, waardoor het moeilijk te doorgronden is. Daarnaast ontbreken essentiële onderwerpen in het beleid, zoals kwaliteitsbewaking. Ook zijn procedures niet helder geschetst en is het beleid niet altijd even helder geformuleerd.

Een tweede aandachtspunt bij het algemene beeld van het beleid in Deventer is het gebrek aan overzicht. Het is van groot belang dat het Aanbestedingenregister op orde komt. Pas dan kan de raad zijn controlerende taak op dit gebied goed invullen.

Rechtmatigheid

De Europese en nationale wetgeving op het gebied van aanbesteding is overgenomen in het gemeentelijk beleid en voor het merendeel worden de juiste procedures toegepast. Op vier aspecten kan de rechtmatigheid van de uitvoering echter nog worden verbeterd:

- minimaal één Deventer leverancier uitnodigen voor elke inschrijving
- transparante uitvoering van, met name enkelvoudig onderhandse, aanbestedingen
- duidelijke formulering van selectie- en gunningcriteria
- gebruik van groslijsten voor onderhandse aanbestedingen.

Doeltreffendheid

De centrale doelstelling van het beleid is niet te evalueren, omdat deze niet concreet, meetbaar en eenduidig is opgesteld. Evenmin valt vast te stellen of de inkooptaakstelling gehaald is.

Doelmatigheid

De afdeling ICM speelt draagt bij aan de doelmatige uitvoering van het beleid. Niet alle medewerkers zijn echter tevreden over de coördinatie van inkoop, omdat deze als belemmerend voor de vrijheid in aanbesteden wordt ervaren. Dit vormt een risico voor draagvlak voor verdere professionalisering (en regulering) van het beleid.

Borging van kennis is een aandachtspunt, zowel kennis over het beleid als ervaring met de uitvoering ervan. Veel verantwoordelijke budgethouders zijn niet goed op de hoogte van het beleid, terwijl zij wel de beslissing over de aanbestedingen nemen. Daarnaast vindt schriftelijke evaluatie van aanbestedingen veel te weinig plaats. Dit levert risico's op voor zowel doelmatigheid als rechtmatigheid.

1 Inleiding

In deze inleiding wordt de onderzoeksvraag toegelicht en de onderzoeksopzet uiteen gezet. De inleiding eindigt met een korte leeswijzer voor het rapport.

1.1 Achtergrond doel- en vraagstelling

De bedragen die gemoeid zijn met het inkopen van werken, diensten en goederen door gemeenten zijn aanzienlijk. De gemeente Deventer besteedde hieraan in 2003 meer dan 100 miljoen euro¹. In september 2004 stelde de gemeenteraad de Kadernota *Fair play, fair price* vast. Hierin werden de regels voor inkoop een aanbesteding door de gemeente vastgelegd. Gezien de hoge bedragen die met aanbesteding gemoeid zijn acht de Rekenkamercommissie van de gemeente Deventer het politiek-bestuurlijk en maatschappelijk belang van aanbesteding groot en heeft zij besloten te onderzoeken in hoeverre de Kadernota *Fair play, fair price* wordt nageleefd.

In dit kader heeft de Rekenkamercommissie besloten de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid te onderzoeken. Het onderzoek diende te leiden tot inzicht in de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in de gemeente Deventer en eventuele mogelijkheden te verkennen die kunnen bijdragen aan het vergroten van de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.

Op basis van deze doelstelling is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Deventer rechtmatig, doelmatig en doeltreffend? En wat zijn de mogelijkheden tot optimalisering?

Hiervan zijn de volgende onderzoeksvragen afgeleid:

- 1 Wat zijn de kenmerken van inkoop en aanbesteding van werken, diensten en leveringen in de gemeente Deventer?
- 2 Binnen welke (beleids)context heeft de gemeente het inkoop- en aanbestedingsbeleid vorm gegeven?
- 3 Op welke wijze zouden inkopen en aanbestedingen in theorie in de gemeente moeten worden uitgevoerd?
- 4 Welke prestaties zijn voorzien in de kadernota 'Fair play, fair price'?
- 5 Zijn er wijzigingen opgetreden in de (beleids)context?
- 6 Op welke wijze worden inkopen en aanbestedingen in de gemeente uitgevoerd?
- 7 Wat zijn de prestaties van het beleid?
- 8 Wordt bij de inkoop en aanbesteding van werken, diensten en leveringen gewerkt conform wet- en regelgeving en de vastgestelde richtlijnen?
- 9 Indien wordt afgeweken van de vastgestelde richtlijnen gebeurt dit dan navolgbaar, toetsbaar en rechtmatig?
- 10 In hoeverre is het door de gemeente vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid toereikend vanuit het oogpunt van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid?

¹ Kadernota inkoop- en aanbestedingsbeleid 'Fair play, fair price', gemeente Deventer, 2004.

11 Tot welke verbetermogelijkheden leiden de antwoorden op bovenstaande vragen? Welke verbetermogelijkheden hebben betrekking op de richtlijnen zelf, welke op de naleving ervan?

1.2 Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestond uit drie fasen. Die worden hieronder kort toegelicht.

Opstellen normenkader

In de eerste fase is een normenkader opgesteld. Dit kader omvat de wijze waarop inkopen en aanbestedingen volgens het vastgestelde beleid zouden moeten verlopen, welke doelen hiermee worden nagestreefd en op welke wijze Europese en nationale aanbestedingsregels op het gemeentelijke niveau zijn uitgewerkt. Het normenkader is ter goedkeuring voorgelegd aan de Rekenkamercommissie.

Quick scan en casestudies

De tweede fase van het onderzoek richtte zich op het verkrijgen van een overzicht van de inkopen en aanbestedingen in de gemeente Deventer in de periode januari 2005 tot en met december 2006.

Vervolgens zijn veertien cases geselecteerd (zie bijlage 3) teneinde te onderzoeken hoe het aanbestedingsbeleid in de praktijk vorm krijgt. Bij de selectie van de cases hebben de volgende criteria een rol gespeeld:

- aanbestedingscategorieën (werken, diensten, leveringen)
- wijze van aanbesteding (enkelvoudig, meervoudig onderhands, openbaar)
- betrokkenheid van gemeentelijke diensten/afdelingen.

Per case is een dossieronderzoek uitgevoerd en hebben gesprekken met betrokken ambtenaren plaatsgevonden. De onderzoeksvragen en de beschrijving van het bestaande beleid zoals opgenomen in hoofdstuk 2 vormden hierbij de leidraad.

Per case is een verslag opgesteld dat ter goedkeuring aan de respondenten is voorgelegd.

Analyse en rapportage

De derde en laatste fase van het onderzoek bestond uit een overkoepelende analyse van de resultaten uit de voorgaande onderzoeksfasen. Deze analyse resulteerde in het concept eindrapport. Dit is besproken met de Rekenkamercommissie. Na een ambtelijk wederhoor, dat nadrukkelijk gericht was op een check op de feiten, is het rapport definitief gemaakt.

1.3 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Het eerste hoofdstuk beschrijft het doel en de opzet van het onderzoek. Hoofdstuk 2 beschrijft kort de verschillende vormen van aanbesteden en gaat vervolgens in op het aanbestedingsbeleid van de gemeente Deventer. Het derde hoofdstuk geeft een overzicht van inkoop en aanbestedingen in de gemeente naar aantal en financiële verdeling. In hoofdstuk 4 komt de aanbestedingspraktijk aan de orde. Hoofdstuk 5 sluit af met conclusies en aanbevelingen.

2 Het aanbestedingsbeleid van de gemeente Deventer

Dit hoofdstuk geeft een globaal overzicht van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Deventer zoals dat in beleidsdocumenten is vastgelegd. Daartoe wordt in de eerste paragraaf de Europese en nationale wet- en regelgeving beschreven die het kader vormt voor het Deventer beleid. Paragraaf 2 geeft aan in welke documenten het aanbestedingsbeleid van Deventer is vastgelegd en wat de doelstellingen van het beleid zijn. De derde paragraaf behandelt de inrichting van het gemeentelijk beleid.

Het in dit hoofdstuk beschreven overzicht vormt het normenkader aan de hand waarvan de praktijk van inkoop en aanbesteding in de gemeente Deventer, zoals beschreven in hoofdstuk 4, is getoetst.

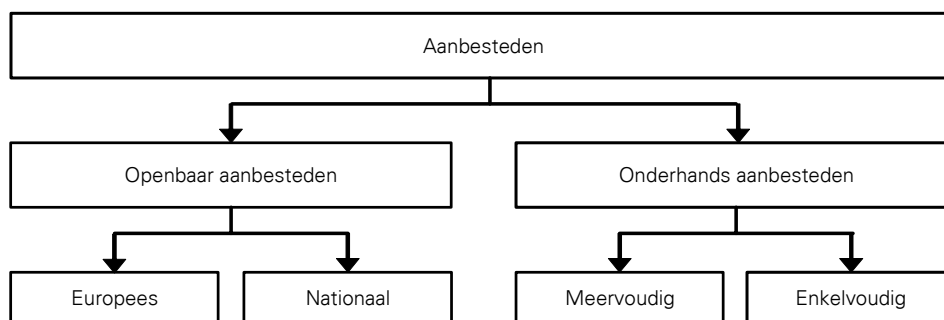
2.1 Wat is aanbesteden?

Aanbesteden is een vorm van inkopen volgens een vooraf vastgestelde procedure van bekendmaking, selectie, gunning en afhandeling. Door in regelgeving procedures voor aanbesteden vast te leggen, wordt ernaar gestreefd bedrijven in de Europese Unie, Nederland en/of de gemeente Deventer een gelijke kans te geven om een opdracht uit te voeren. De centrale gedachte achter de procedures is dat het aanbestedingsproces 'objectief' en 'transparent' moet zijn en dat er geen sprake mag zijn van discriminatie¹.

Aanbestedingen kunnen betrekking hebben op een werk, levering of dienst. Werken zijn het product van een geheel van bouwkundige of civieltechnische werken dat ertoe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen. Ook het ontwerp kan deel uitmaken van een werk. Leveringen zijn opdrachten die betrekking hebben op aankoop, leasing, huur of huurkoop van producten, inclusief installatiewerken. Bij diensten gaat het om serviceverlening; ofwel opdrachten die geen werken of leveringen zijn.

Aanbesteden kan op een aantal manieren gebeuren. Er zijn grofweg twee hoofdvormen van aanbesteding en vier subvormen (figuur 2.1).

Figuur 2.1 Vormen van aanbesteding



¹ Met uitzondering van enkelvoudige onderhandse aanbestedingen die per definitie discriminatoir zijn.

Openbaar aanbesteden

Bij openbare procedures mogen alle belangstellende ondernemers inschrijven. In een openbare procedure wordt door een openbaar bericht te kennen gegeven dat de gemeente een opdracht heeft en dat iedere partij mag inschrijven om deze opdracht uit te voeren. Er zijn twee vormen van openbaar aanbesteden te onderscheiden: Europees en nationaal/regionaal. Aanbestedingen moeten verlopen volgens de Europese procedure voor openbaar aanbesteden indien de verwachte besteding hoger is dan de gestelde drempelbedragen. Voor de periode 1 januari 2004 tot 1 januari 2006 was het drempelbedrag voor werken €5.923.624,- voor diensten €236.945,- en voor leveringen €236.945,-. Voor de periode van 1 januari 2006 tot 1 januari 2008 is het drempelbedrag voor werken €5.278.000,-, voor diensten €211.000,- en voor leveringen €211.000,-.¹

Doordat de drempelbedragen om Europees aan te besteden vrij hoog liggen, hanteren de meeste lidstaten ook eigen aanbestedingsregels. Bij grote opdrachten die onder de Europese aanbestedingsgrens liggen, wordt dan gekozen voor nationaal of regionaal openbaar aanbesteden.

Onderhands aanbesteden

Bij onderhands aanbesteden (niet openbare procedure) mogen alle ondernemers verzoeken deel te nemen maar alleen de door de aanbestedende dienst uitgenodigde deelnemers mogen daadwerkelijk inschrijven. Onderhands aanbesteden is de meest simpele vorm van aanbesteden. Deze aanbestedingsvorm vergt de minste voorbereidingstijd, kan vrij snel tot de selectie van de juiste aanbieder leiden en heeft de minste administratieve lasten voor opdrachtgever en aanbieders. Het onderhands aanbesteden kent twee hoofdvormen: meervoudig onderhands aanbesteden en enkelvoudig onderhands aanbesteden.

Bij meervoudig onderhands aanbesteden worden meerdere partijen gevraagd offerte uit te brengen voor een opdracht van de gemeente. Meestal schrijven de eigen regels van de aanbestedende instantie een minimum aantal genodigden voor. Ook dienen de selectie- en gunningcriteria vooraf te zijn vastgelegd.

Als slechts één partij wordt uitgenodigd voor de aanbesteding dan is sprake van een enkelvoudig onderhandse aanbesteding. Ondanks het discriminatoire karakter van deze aanbestedingsvorm kan de keuze van deze aanbestedingsvorm en van de uitgenodigde aanbieder nog steeds objectief en transparant zijn.

Naast de genoemde procedures kan een gemeente ook in een concurrentiegerichte dialoog aanbesteden, een prijsvraag uitzetten of via een raamovereenkomst werken.

Nationale regelgeving

Per 1 december 2005 zijn op nationaal niveau het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) en het Besluit aanbestedingen speciale sectoren² (Bass) in werking getreden. Zij hebben de plaats ingenomen van het Uniform Aanbestedingsreglement (UAR) 2001. Het Bao is van toepassing op opdrachten van gemeenten. Het Besluit, gebaseerd op Europese richtlijnen, legt overheden en overheidsdiensten boven een bepaalde omvang van aanbesteding de verplichting op om openbaar aan te besteden en om bepaalde procedures te volgen zodat iedere onderneming in Europa gelijke kansen heeft om een overheidsop-

¹ De drempelbedragen dalen regelmatig zodat steeds meer aanbestedingen Europees aanbesteed moeten worden.

² Speciale sector bedrijven zijn bijvoorbeeld aanbieders van vaste netten van gas en warmte, elektriciteit, drinkwater en openbaar vervoer.

dracht te verwerven in elk van de Lidstaten.¹ Dit stimuleert de concurrentie en vergroot de kans dat overheden de beste kwaliteit tegen de laagste prijs kunnen inkopen.

Voor het aanbesteden van bouwwerken is het Bao uitgewerkt in het Aanbestedingsreglement Werken 2005 (ARW 2005).²

2.2 Aanbestedingsbeleid in Deventer

Binnen het hierboven beschreven Europese en nationale kader heeft de gemeente Deventer het inkoop- en aanbestedingsbeleid vorm gegeven. Omdat er (nog) geen dwingende nationale regelgeving voor gemeenten is betreffende aanbestedingen onder de Europese drempelwaarden, betreft het grootste deel van het gemeentelijke beleid het uitwerken van procedures voor aanbestedingen onder dit niveau. Reden daarvoor is dat men ook daar wil voldoen aan de beginselen van objectiviteit, transparantie en non-discriminatie.

Het beleid is vastgelegd in een aantal documenten. In 2000 is een notitie Inkoopbeleid vastgesteld waarin het beleid werd uitgewerkt. In september 2004 is een kadernota aanbestedingsbeleid vastgesteld, genaamd "Fair play, fair price" (hierna te noemen "de kadernota"). Deze nota is op dit moment het centrale document voor het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid.

De gemeente heeft de kadernota voor medewerkers uitgewerkt in een digitaal handboek dat op intranet staat en waarin de verschillende stappen van het inkoopproces doorlopen worden.³ Daarnaast zijn in 2006 twee basiscursussen Bao en ARW 2005 aanbesteden gegeven voor iedereen die daar interesse in had.

Het doel van het beleid is in de kadernota als volgt geformuleerd:

"het realiseren van het beste inkoopresultaat in termen van kosten, tijd, kwaliteit, doelmatigheid, rechtmatigheid, maatschappelijke verantwoordelijkheid en afdekking van risico's. Dit dient door middel van een heldere gemeentebreed gehanteerde werkwijze tot stand te komen."

Een achterliggend doel dat in de kadernota geformuleerd is, is het besparen op de inkoop. Dit komt mede voort uit de verwachting dat naleving van vigerende wet- en regelgeving leidt tot het voorkomen van financiële risico's ten gevolge van niet rechtmatig handelen. Helder en objectief handelen naar de markt moet de marktwerking bevorderen en daarmee de betaalde prijzen voor werken, diensten en leveringen verlagen. Vanuit het idee dat op deze manier met de nieuwe regels een efficiencyslag in het inkoop- en aanbestedingsbeleid

¹ Bron: Tweede Kamer der Staten Generaal, Regels voor het gunnen van overheidsopdrachten door aanbestedende diensten en opdrachten door speciale-sectorbedrijven (Aanbestedingswet), 2005-2006, 30 501, nr. 2.

² Naar verwachting wordt in 2007 de 'Raamwet aanbesteden' van kracht die de huidige Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen en het Bao zal vervangen. In de nieuwe wet is een verplichte toetsing van de integriteit van ondernemers opgenomen, is vastgelegd dat disproportioneel zware selectiecriteria niet gebruikt mogen worden en zijn de procedures vereenvoudigd. Dit moet leiden tot lagere administratieve lasten voor ondernemers en opdrachtgevers.

³ Dit handboek is nog in ontwikkeling maar de delen die af zijn staan reeds op intranet. Het handboek is nog niet aangepast aan de Bao en ARW 2005. Bao en ARW staan wel op de interne inkoopstartpagina.

gemaakt kan worden heeft het college, verwijzend naar de Heroverwegingsoperatie van 2003, inkoopstaakstellingen in de kadernota opgenomen.

Tabel 2.1 Bezuinigingstaakstelling per jaar voor de periode 2004-2008¹

Taakstelling	Jaar	2004	2005	2006	2007	2008
Bezuinigingstaakstelling		€300.000	€600.000	€925.000	€925.000	€925.000

Het college wil de inkoopstaakstellingen realiseren door een verdere professionalisering van het inkoopproces.

2.3 De inrichting van het beleid

2.3.1 Aanbestedingsprocedures en bestekken

De kadernota stelt eisen aan de te volgen aanbestedingsprocedures, alsmede aan de bestekken die er aan ten grondslag liggen. Deze twee aspecten worden hieronder uitgewerkt.

Regels met betrekking tot de procedures

De regels en procedures die de kadernota stelt betreffen enerzijds aanbestedingen boven de EU-drempelwaarden, en anderzijds aanbestedingen onder die waarden. De procedures voor aanbestedingen boven de EU-drempelwaarden liggen vast. Beneden deze drempels heeft het college zich in de kadernota tot de volgende aanbestedingsmethoden en drempelbedragen verplicht.

Tabel 2.2 Aanbestedingsmethode per drempelbedrag

Werken	> €500.000	Openbare aanbesteding
	> €100.000	Meervoudig onderhandse aanbesteding
	< €100.000	Enkelvoudig onderhandse aanbesteding bij wisselende bedrijven
	< €10.000	Handelen naar bevind van zaken
Leveringen	> €100.000	Openbare aanbesteding
	> €10.000	Meervoudig onderhandse aanbesteding
	< €10.000	Handelen naar bevind van zaken
Diensten	> €100.000	Meervoudige onderhandse aanbesteding met voorafgaande selectie
	> €10.000	Enkelvoudige onderhandse aanbesteding bij wisselende bedrijven
	< €10.000	Handelen naar bevind van zaken

¹ Bron: Programmabegroting Gemeente Deventer 2007.

Van deze voorgeschreven procedures kan worden afgeweken in de volgende gevallen:

- Er is geen goed publicatiemedium om de potentiële leveranciers voor de aanbesteding te bereiken.
- De opdracht is niet nauwkeurig genoeg te formuleren omdat de uitgangspunten nog onvoldoende duidelijk zijn.
- Het is aantoonbaar dat er maar een zeer beperkt aantal partijen is dat deze opdracht uit kan voeren, en men kent al deze partijen.
- Er heeft al een openbare aanbesteding plaatsgevonden maar zonder resultaat.
- Dwingende spoed als gevolg van onvoorziene situaties die, indien zij niet tijdig opgelost worden, ernstige gevolgen zullen hebben.
- Technische en/of artistieke redenen maken het onaanvaardbaar of onevenredig kostbaar om een andere dan leverancier of uitvoerder te selecteren.
- Lokale gewinsituatie: onder de EU-drempelwaarden mag (uitdrukkelijk bij uitzondering) onderhands worden aanbesteed aan lokale leveranciers. In de kadernota is het voornemen opgenomen om hiertoe groslijsten van Deventer bedrijven te gaan hanteren. Tevens dient voor deze afwijking van de gebruikelijke procedure goedkeuring te worden gevraagd aan het college.

Bij bovengenoemde uitzonderingsgronden is alleen in het laatste geval expliciet vastgelegd dat goedkeuring van het college vereist is om in afwijking van de gebruikelijke regels te mogen handelen. In de praktijk bestaat echter het gebruik om alle uitzonderingsgevallen voor te leggen aan de portefeuillehouder, die bepaalt of instemming van het college vereist is.

Regels met betrekking tot de bestekken

In aanvulling op de procedures geeft de kadernota nadere regels voor de inhoud van de bestekken die gebruikt worden.

- De gemeente hanteert de selectiecriteria die zijn opgesomd in Europese regelgeving.
- Er kan op basis van twee criteria gegund worden: de laagste prijs, of, in geval van niet-gestandaardiseerde opdrachten, de economisch meest voordelige aanbidding. Bij dat laatste kunnen ook overwegingen met betrekking tot dienstverlening, kwaliteit etc. of sociaal-economische criteria een rol spelen.
- Bij innovatieve aanbestedingsvormen (zoals de concurrentiegerichte dialoog) is het mogelijk een vergoeding te verstrekken voor gemaakte ontwerpkosten.

Bij elke inschrijving dient minimaal één Deventer bedrijf uitgenodigd te worden, tenzij het gevraagde niet door een Deventer bedrijf geleverd kan worden. Verder streeft de gemeente ernaar om bij het selecteren van aanbieders gebruik te maken van openbare groslijsten: 'short lists' (bedrijven waarmee de gemeente goede ervaringen heeft) en 'long lists' (een opsomming van alle bedrijven die in aanmerking komen).

2.3.2 Inrichting van de inkooporganisatie

Alle afdelingen van de ambtelijke organisatie van de gemeente Deventer zijn bevoegd om zelf in te kopen. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de budgethouders. Zij kunnen (onder EU-drempelwaarden) de aanbestedingen zelf doen, deze uitbesteden aan een projectleider, of specialisten van een andere afdeling inschakelen.

Inkoop- en contractmanagement (ICM)

De gemeente Deventer kent een centrale inkoopafdeling, ICM. ICM rapporteert aan de sectorhoofden over aanbestedingen die aan haar gemeld of door haar uitgevoerd zijn. Over de uitgebrachte adviezen en uitgevoerde aanbestedingen rapporteert ICM aan het Management Team. Na 1 januari 2007 valt ICM onder de afdeling Juridische Zaken en Inkoop (Eenheid Bedrijfsvoering, cluster Personeel, Juridisch en Facilitair) en rapporteert vanaf dan aan het hoofd van de afdeling.

De afdeling heeft een inkoopadviseur in vaste dienst. Daarnaast heeft ICM de beschikking over vijf externe inkoopadviseurs voor de ondersteuning van aanbestedingsprocedures (samen 1,5 fte). Deze inkoopadviseurs zijn niet aan specifieke afdelingen/sectoren gebonden, maar kunnen worden ingeschakeld door de budgethouders voor advies over of begeleiding van het aanbestedingsproces. De sector Sociale Voorzieningen had (tot 1 januari 2007) een eigen inkoper, die niet onder ICM viel¹.

Voornemens tot inkoop en/of aanbesteding boven de EU-drempelwaarden dienen bij het ICM te worden gerapporteerd, zodat getoetst kan worden of de EU-regelgeving juist wordt toegepast en indien nodig bijstelling kan plaatsvinden.

Expertisecentrum

Aanbesteding van werken vindt veelal plaats via het Expertisecentrum. Dit is een afdeling van de Sector Gemeentewerken die beschikt over projectleiders met kennis van de aanbestedingsregels.

Verantwoordelijkheden

Het college is bevoegd tot het aangaan van overeenkomsten namens de gemeente. Wel dient dit te gebeuren binnen de door de raad gestelde kaders en dient het college, als de raad daarom vraagt, inlichtingen te verschaffen. In de kadernota wordt gesteld dat het college de raad vooraf dient te informeren over de te sluiten overeenkomst als deze "ingrijpende gevolgen" heeft voor de gemeente. In een dergelijk geval dient het college rekening te houden met wensen en bedenkingen van de raad. Die "ingrijpende gevolgen" zijn als volgt gedefinieerd:

- de financiële verplichtingen die uit de overeenkomst voortvloeien vallen buiten de financiële kaders van de raad.
- het aangaan van de overeenkomst valt buiten de beleidsinhoudelijke of procedurele kaders van de raad.

Het college heeft het sluiten van overeenkomsten aan de directeuren gemandateerd volgens de volgende regels:

- de directeur is gemandateerd voor het aangaan van een overeenkomst in het geval van werken tot het drempelbedrag voor Europese aanbestedingen; boven een bedrag van €500.000 dient schriftelijk instemming te worden verkregen van de vakportefeuillehouder die moet bezien of de overeenkomst aan het college dient te worden voorgelegd.
- bij diensten en leveringen geldt hetzelfde, alleen dienen overeenkomsten boven de €100.000 steeds aan de vakportefeuillehouder te worden voorgelegd.

¹ Tijdens interviews is navraag gedaan naar de positie en inzet van inkopers binnen de (door de reorganisatie ontstane) eenheden. De uitkomsten daarvan spreken elkaar tegen. Hierdoor is het niet mogelijk de inbedding van inkopers in de nieuwe organisatie weer te geven.

Toezicht

In de kadernota is het voornemen geformuleerd te komen tot een gemeentebrede bestellen verplichtingenadministratie, zodat intern meer overzicht ontstaat over het geheel van inkoop en aanbesteding. Het systeem Proquro vervult deze functie. Onder deze module hangt een contractendatabase, waarin wordt bijgehouden welke contracten de gemeente heeft lopen. Daarnaast beschikt de gemeente sinds 2005 over een Aanbestedingenregister, waarin budgethouders de aanbestedingen centraal dienen te registreren.

Financieel toezicht werd in de oude organisatie uitgeoefend door de bedrijfsbureaus van de sectoren. Deze hielden toezicht, onder andere op de vulling van het Aanbestedingenregister, en tevens voerden zij op basis van een ao/ic werkplan interne controles uit. Naast het houden van financieel toezicht hadden zij echter ook andere taken. Vanaf 1 januari 2007 krijgt elke eenheid, zoals de sectoren na de reorganisatie heten, de beschikking over een eigen controller.

3 Overzicht van inkoop en aanbesteding

Dit hoofdstuk verschaft inzicht in de aanbestedingen die de gemeente Deventer in de periode van januari 2005 tot 2006 heeft gedaan. De eerste paragraaf beschrijft de achtergrond bij de tabellen. De tweede gaat in op het aantal aanbestedingen per sector, vorm en type. De derde paragraaf geeft een financieel beeld van de aanbestedingen die door de gemeente in de genoemde periode zijn gedaan.

3.1 Achtergrond

De tabellen zijn opgesteld aan de hand van het Aanbestedingenregister van de gemeente Deventer. Dit register bestaat sinds 2005 en heeft tot doel een integraal overzicht te geven van alle inkoop en aanbestedingen binnen de gemeente. Hierdoor biedt het mogelijkheden voor bestuur en leidinggevendenden om sturing te geven aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het Aanbestedingenregister wordt gevuld door de budgethouders van de verschillende sectoren. Het geeft de aanbestedingen weer naar vorm (Europees, openbaar, onderhands) en naar categorie (werk, dienst, levering). Door toetsing hiervan aan het begrote bedrag, dat ook geregistreerd wordt, blijkt of de juiste aanbestedingsprocedures wordt gevolgd. Daarnaast kent het systeem allerlei soorten overzichten, zoals bijvoorbeeld aanbidders die veel opdrachten van de gemeente krijgen. Het Aanbestedingenregister biedt inzicht in de rechtmatigheid van de aanbestedingspraktijk. Dit is onder andere van belang voor de accountantscontrole. Maar ook andere zaken komen uit het register naar voren, zoals mogelijkheden voor het afsluiten van mantelovereenkomsten.

Het Aanbestedingenregister is echter niet geheel volledig, zo blijkt uit een interne notitie. Met enige regelmaat zijn aanbestedingen onjuist en/of onvolledig ingevoerd. Onduidelijk is bovendien of alle aanbestedingen daadwerkelijk zijn ingevoerd. Daarnaast zijn in het eerste jaar van gebruik wat kinderziekten in de software geconstateerd.¹ De bedragen van de totale aanbestedingen voor 2005 en 2006 lijken laag (zie tabel 3.4) vergeleken met het bedrag van €100.000.000,- dat de gemeente in 2003 aanbesteed heeft. Ook de concern controller gaf aan niet helemaal zeker te zijn van de volledigheid van het Aanbestedingenregister, met name waar het de rechtmatigheid van de gekozen procedures betreft. De bedrijfsbureaus constateerden dat mogelijk in sommige gevallen de verkeerde procedure gekozen was of ten onrechte een opdracht was opgeknipt. Omdat de bevindingen van de accountant over rechtmatigheid, met name waar het Europese aanbestedingen betrof, daar geen aanleiding toe gaven heeft echter geen aanvullende controle op de vulling van het register plaatsgevonden.²

Voor het vervolg van dit hoofdstuk is het op grond van bovenstaande van belang op te merken dat de gegevens waarop de beschrijving gebaseerd is niet geheel volledig zijn.

¹ Eindrapportage Aanbestedingen 2005, gericht aan het GMO. Een voorbeeld van mogelijk foutieve invoering is een Europese aanbesteding uit 2005 waarbij voor €1.595,- een dienst is ingekocht.

² Bron: gesprek met de concern controller, 12 januari 2007.

3.2 Aantal aanbestedingen

Aantal aanbestedingen per sector

In 2005 en 2006 zijn respectievelijk 240 en 189 aanbestedingen opgenomen in het Aanbestedingsregister. Deze aanbestedingen vonden vooral plaats binnen de Sector Economie en Vastgoed (resp. 77 en 42) en de Sector Ruimte, Milieu en Wonen (resp. 62 en 49). Ook de sector Gemeentewerken (resp. 26 en 54) en het Projectbureau Vijfhoek/Grachtengordel (resp. 44 en 35) hadden een behoorlijk aandeel. Door de overige sectoren is in beperktere mate aanbesteed.

Tabel 3.1 Aantal aanbestedingen per sector

Sectornaam	2005		2006	
	aantal	%	aantal	%
Projectbureau Vijfhoek/Grachtengordel	44	18%	35	18.5%
Sector Brandweer en Hulpverlening	4	2%	1	0.5%
Sector Economie en Vastgoed	77	32%	42	22%
Sector Gemeentewerken	26	11%	54	29%
Sector Ruimte, Milieu en Wonen	62	26%	49	26%
Sector Welzijn, Cultuur en Onderwijs	13	5%	7	4%
Overig (SB/SV)	14	6%	-	-
Eindtotaal	240	100%	189	100%

In 2005 zijn er beduidend meer aanbestedingen geweest dan in 2006.

Aantal aanbestedingen per vorm

Circa driekwart van de aanbestedingen zijn enkelvoudig onderhandse aanbestedingen. Zoals onderstaande tabel toont is het aantal openbare en Europese aanbestedingen beperkt.

Tabel 3.2 Aantal aanbestedingen per vorm

	2005		2006	
	aantal	%	aantal	%
Enkelvoudig	175	73%	141	75%
Meervoudig	54	23%	32	17%
Openbaar	9	4%	14	7%
Europees	2	1%	2	1%
Totaal	240	100%	189	100%

In vergelijking tot andere gemeenten waar Research voor Beleid onderzoek naar heeft gedaan worden er relatief veel enkelvoudig onderhandse aanbestedingen gedaan en weinig openbare aanbestedingen.¹

¹ Research voor Beleid, Onderzoeken naar aanbestedingsbeleid in de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Rijswijk en Wageningen.

Aantal aanbestedingen per type

Tweederde van de aanbestedingen behoort tot de categorie 'werken'. Circa een kwart zijn diensten en de overige aanbestedingen zijn leveringen.

Tabel 3.3 Aantal aanbestedingen per type

	2005		2006	
	aantal	%	aantal	%
Werken	163	68%	129	68%
Diensten	62	26%	52	28%
Leveringen	15	6%	8	4%
Totaal	240	100%	189	100%

3.3 Financiële verdeling

Budget per sector

De totale omvang van de aanbestedingen in 2005 is beduidend hoger dan de aanbestedingen in 2006, het is zelfs meer dan twee keer zo hoog. In 2005 heeft de Sector Economie en Vastgoed het hoogste budget besteed, gevolgd door de Sector Ruimte, Milieu en Wonen. In 2006 besteedt de Sector Gemeentewerken het hoogste budget aan, gevolgd door het Projectbureau Vijfhoek/Grachtengordel.

Tabel 3.4 Budget per sector

Sectornaam	2005		2006	
	€	%	€	%
Projectbureau Vijfhoek/Grachtengordel	2.057.744	8%	3.417.214	28%
Sector Brandweer en Hulpverlening	98.093	4%	426.844	4%
Sector Economie en Vastgoed	9.730.397	39%	1.987.666	16%
Sector Gemeentewerken	4.376.557	18%	4.402.933	36%
Sector Ruimte, Milieu en Wonen	5.495.732	22%	1.384.345	12%
Sector Welzijn, Cultuur en Onderwijs	1.629.428	7%	480.065	4%
Overig (SB/SV)	1.494.166	6%	-	-%
Totaal	24.882.117	100%	12.099.070	100%

De gemiddelde aanbesteding heeft in 2005 een omvang van €104.546,- en in 2006 €64.016,-. De gemiddelde omvang van een aanbesteding is derhalve beduidend afgenomen.

In 2005 ligt het gemiddelde budget vooral hoog in de sectoren Gemeentewerken, Economie en Vastgoed en Welzijn, Cultuur en Onderwijs. In 2006 besteedt vooral de sector Gemeentewerken een hoog gemiddeld budget. Het hoge bedrag bij de sector Brandweer en Hulpverlening betreft een enkele Europese aanbesteding.

Tabel 3.5 Gemiddelde budget per sector

Sectornaam	2005		2006	
	€		€	
Projectbureau Vijfhoek/Grachtengordel	46.767		97.634	
Sector Brandweer en Hulpverlening	24.523		426.844	
Sector Economie en Vastgoed	128.032		47.325	
Sector Gemeentewerken	175.062		81.535	
Sector Ruimte, Milieu en Wonen	88.641		28.252	
Sector Welzijn, Cultuur en Onderwijs	125.341		68.580	

Budget per vorm

In 2005 is circa tweevijfde van het totale budget via een openbare aanbesteding aanbesteed. In 2006 daalt het budget dat openbaar is aanbesteed ten opzichte van de overige vormen en is iets meer dan de helft van het budget onderhands aanbesteed.

Tabel 3.6 Budget per vorm

	2005		2006	
	€	%	€	%
Enkelvoudig	7.214.433	29%	3.896.368	32%
Meervoudig	6.632.313	27%	3.116.887	26%
Openbaar	10.383.150	42%	4.659.719	38%
Europees	652.221	3%	426.844	4%
totaal	24.882.117	100%	12.099.070	100%

Enkelvoudig onderhandse aanbestedingen maken in aantal driekwart van de aanbestedingen uit, maar de financiële omvang is slechts een derde van de totale bestedingen.

Het is opvallend dat in 2005 het gemiddelde budget voor een nationale openbare aanbesteding (€1.153.683,-) hoger ligt dan van de Europese openbare aanbestedingen (€326.110,-). Gezien het verschil in drempelwaarden zou het omgekeerde meer voor de hand liggen. Mogelijk is deze verhouding te wijten aan foutieve invoer. In 2006 bedraagt de gemiddelde nationale openbare aanbesteding €332.837,- en valt daarmee lager uit dan de gemiddelde Europese openbare aanbesteding (€426.844,-).

Budget per type

Gelijk aan het hoge aantal aanbestedingen in de categorie 'werken', wordt zowel in 2005 als in 2006 veruit het hoogste budget besteed aan deze categorie.

Tabel 3.7 Budget per type

	2005		2006	
	€	%	€	%
Werken	21.891.291	88%	9.871.330	82%
Diensten	2.353.056	9%	1.529.302	13%
Leveringen	637.770	3%	698.440	5%
totaal	24.882.117	100%	12.099.070	100%

4 Aanbesteden in de praktijk

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van het onderzoek naar de praktijk van inkoop en aanbesteding in de gemeente Deventer. In paragraaf 1 treft u een overzicht van de onderzochte cases. Paragraaf 2 beschrijft hoe inkoop en aanbesteding in de praktijk in zijn werk gaat. De resultaten zijn beschreven aan de hand van de uitkomsten van de onderzochte cases. Daarbij is getoetst aan de toetsvragen inzake rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid die zijn opgenomen in bijlage 2, en aan het bestaand beleid zoals beschreven in hoofdstuk 2. De derde paragraaf gaat in op evaluatie en archivering. Tot slot wordt beschreven op welke manier een goede uitvoering van het beleid in de organisatie geborgd is.

4.1 Onderzochte cases

Voor het onderzoek zijn door de Rekenkamercommissie 14 cases geselecteerd. Onderstaand treft u een overzicht hiervan. Bijlage 4 bevat een uitgebreid overzicht waarin de kenmerken per case overzichtelijk naast elkaar zijn gezet.

Tabel 4.1 Onderzochte cases

Naam	Afdeling	Vorm	Type
Meubilair Leeuwenbrug	SB	Europees	Levering
Brandweervoertuigen	B&H	Europees	Levering
Inhuur ad interim sectorhoofd RMW	RMW	Enkelvoudig onderhands	Dienst
Overeenkomst Prorail	E&V	Overeenkomst/meervoudig onderhands	Werk
Werk Kleine Poot	E&V	Meervoudig onderhands	Werk
MJOP De Hoven	GW	Openbaar	Werk
Softwarepakket Belastingen	B&B	Meervoudig onderhands	Levering
Pilot Werkplaats	SV	Openbaar	Dienst
Reiniging riolering MJOP	GW	Meervoudig onderhands	Werk
Nieuwe plantsoen bomen	GW	Enkelvoudig onderhands	Levering
Woonrijpmaken Botta I	Pb V/G	Meervoudig onderhands	Werk
Schilderwerk De Fermerie	W, C&O	Enkelvoudig onderhands	Werk
Spikvoorde (Nikkels)	Pb V/G	Speciale procedure	Werk
Parkeergarage Wilhelminabrug	RMW	Openbaar	Werk

Aangezien de aanbestedingsprocedure van de case Wilhelminabrug reeds ruim voor het van kracht worden van de kadernota is gestart, is deze case slechts in beperkte mate in het onderzoek betrokken.

De case Spikvoorde betrof geen aanbestedingsprocedure, maar een procedure voor het selecteren van ontwikkelaars voor het tot stand brengen van bouwwerken op door de gemeente daartoe verkochte grond. Om deze redenen zijn deze cases niet meegenomen in de beschrijving van de praktijk van aanbesteding in dit hoofdstuk. Daarmee is het hoofdstuk gebaseerd op 12 onderzochte cases. De paragraaf over borging vormt daar een uitzondering op. Hierin is gebruik gemaakt van informatie uit een gesprek over de case Spikvoorde.

Per case zijn de belangrijkste documenten uit het dossier opgevraagd en bestudeerd en is een gesprek met de verantwoordelijke budgethouder gevoerd. Daarnaast is voor dit hoofdstuk gebruik gemaakt van informatie uit diverse gesprekken die gevoerd zijn met de centrale inkoper en met de concerncontroller.

4.2 Procesverloop aanbestedingen

Het aanbestedingsproces bestaat uit een aantal stappen. Elke aanbesteding begint met het kiezen van de juiste procedure. Vervolgens wordt de procedure voorbereid en het bestek opgesteld, om daarna de uitgebrachte aanbiedingen aan de hand van dat bestek te beoordelen. Deze stappen worden hieronder afzonderlijk behandeld.

4.2.1 Selectie aanbestedingsprocedure

Voor de selectie van de juiste aanbestedingsprocedure staat de aanbestedende medewerker een tweetal middelen ter beschikking. In de kadernota en het Inkoophandboek op intranet zijn drie beslisbomen opgenomen voor de selectie van de juiste aanbestedingsvorm voor werken, diensten en leveringen. Daarnaast kan bij de centrale inkoper advies ingewonnen worden over de te hanteren procedure. Uit het dossieronderzoek blijkt dat beide mogelijkheden ongeveer even vaak worden benut. Medewerkers die bekend zijn met de regels komen veelal zelf via de beslisbomen, op basis van eigen ervaring of op basis van het ARW 2005 tot de juiste procedure. Medewerkers die het gemeentelijk beleid niet of onvoldoende kennen, schakelen de centrale inkoopadviseur in¹. Daarnaast bleek in het onderzoek dat het Expertisecentrum in veel gevallen van aanbesteding van werken advies uitbrengt over de te volgen procedure en aansluitend over mogelijk uit te nodigen aanbieders. Conform de meldingsplicht voor Europese aanbestedingen is ICM in beide onderzochte gevallen ingelicht over de aanbesteding.

Wanneer wordt afgeweken van de vastgestelde procedure, wordt dit inclusief opgaaf van redenen in het Aanbestedingenregister vastgelegd. Volgens het Aanbestedingenregister is in 2005 28 keer een afwijkende procedure gevolgd. In 2006 gebeurde dit achtmaal.

In de meeste onderzochte gevallen heeft bovengenoemd proces ook geleid tot de selectie van de juiste aanbestedingsprocedure.

Tabel 4.2 Keuze juiste aanbestedingsprocedure

Aanbestedingsvorm	Standaardprocedure gekozen	Andere procedure gekozen
Europees (2)	2	0
Openbaar (2)	2	0
Meervoudig onderhands (5)	3	2
Enkelvoudig onderhands (3)	2	1

¹ Uit het onderzoek blijkt niet of alle ambtenaren die aanbestedingen doen en niet bekend zijn met het beleid, contact opnemen met ICM of het Expertisecentrum. Wel is duidelijk dat ICM bij circa 100 aanbestedingen per jaar betrokken is.

In drie gevallen is afgeweken van de voorgeschreven procedure. Het betreft de cases "Inhuur extern sectorhoofd", "Belastingapplicatie" en "Werk Kleine Poot". In het eerste geval is het afwijken van de procedure beargumenteerd met het spoedkarakter van de aanbesteding en medegedeeld aan het college. In het dossier Belastingapplicatie zijn zowel raad als college op de hoogte gesteld en ligt er een collegebesluit. Bij "Werk Kleine Poot" is afgeweken van de standaardprocedure op initiatief van het college.

In alle cases zijn de mandaten, zoals vastgelegd in de kadernota, gevolgd. Alle overeenkomsten zijn getekend door de persoon die hetzij eindverantwoordelijk was, hetzij mandaat had gekregen. Tevens is in gevallen waarin werd afgeweken van door de raad vastgestelde financiële of beleidskaders, de raad ingelicht.

Besluit tot afwijking procedure noodzakelijk geweest?

De aanbesteding 'Werk Kleine Poot' is een opdracht die specialistische kwaliteiten vergde, zowel wat vaardigheden/vakmanschap als het zorgvuldig omgaan met de lokale situatie betreft. Gezien de grote omvang diende de opdracht openbaar te worden aanbesteed. Aangezien het college echter van mening was dat een aantal Deventer bouwondernemingen de genoemde kwaliteiten bezit, is besloten het werk meervoudig onderhands aan te besteden aan lokale bedrijven.

Bij de uitvoering van de procedure is uitgegaan van een grotere regio dan aanvankelijk was gepland, mede omdat de bedrijven uit Deventer ook werknemers van buiten de gemeente in dienst hadden, landelijke bedrijven eveneens de benodigde expertise in huis hadden en de gemeente door concurrentie tot een lagere prijs wilde komen. Gaandeweg bleek derhalve de regionale binding minder essentieel dan voorheen was gedacht.

4.2.2 Het bestek

Een helder bestek is een voorwaarde voor een transparant verlopend aanbestedingsproces. Het is een middel om selectie- en gunningcriteria aan aanbieders te communiceren. Daartoe dienen deze criteria duidelijk in het bestek opgenomen te zijn en vergezeld te gaan van een toelichting op en planning van de procedure. Bij openbare aanbestedingen wordt, na publicatie van het voornemen tot aanbesteding, het bestek toegezonden aan geïnteresseerde aanbieders. Bij onderhandse aanbestedingen maakt de gemeente zelf een selectie van uit te nodigen aanbieders en stuurt hen het bestek, of, in het geval van enkelvoudige aanbesteding, bepaalt de verantwoordelijk budgethouder welke aanbieder voor het uitbrengen van een offerte wordt uitgenodigd.

Inhoud bestek

In de meeste onderzochte aanbestedingsprocedures is een helder bestek opgesteld. Uitzondering hierop vormen de enkelvoudig onderhandse aanbestedingen. In die procedures zijn de wensen mondeling overgebracht aan de leverancier die men voor ogen had.

Voor het ontbreken van het op schrift stellen van criteria komen uit het onderzoek twee verklaringen naar voren. De case Nieuwe plantsoen bomen betrof een eenvoudige klus: de aanschaf van bomen. Nadere specificering werd niet nodig geacht. De cases "Inhuur extern sectorhoofd" en "Schilderwerk De Fermerie" betroffen juist complexe wensen die pas in onderling overleg met de mogelijke opdrachtnemer scherp gesteld konden worden. Bij de inhuur van het externe sectorhoofd speelde ook mee dat men al iemand kende waarvan men dacht dat hij de opdracht goed uit zou kunnen voeren.

De centrale inkoper adviseert met name bij Europese aanbestedingen over de inhoud van het bestek. ICM is ook betrokken bij openbare en meervoudig onderhandse aanbestedingen, tenzij de afdeling zelf over voldoende kennis van het aanbestedingsbeleid (denkt) te beschikken om het bestek te schrijven. In het geval van werken wordt het Expertisecentrum hiervoor ingeschakeld.

Onnavolgbare procedure

Eind 2004 zocht de gemeente Deventer met spoed een extern sectorhoofd Ruimte, Milieu en Wonen. Gezien de spoed werd besloten niet meervoudig maar enkelvoudig onderhands aan te besteden. Van de gevolgde procedure is slechts een zeer beperkt dossier opgebouwd. Ondanks dat op basis van het bestaande functieprofiel voor het sectorhoofd is nagedacht over de eisen waaraan het interim sectorhoofd moest voldoen zijn deze niet schriftelijk vastgelegd. De opdracht is wel op hoofdlijnen (inclusief de afgesproken prijs) vastgelegd. Tijdens het interview werd aangegeven dat de gevolgde werkwijze gebruikelijk is wanneer met spoed een interim sectorhoofd moet worden ingehuurd en dat gewerkt wordt aan een protocol dat erop gericht is deze werkwijze te formaliseren.

Lokale binding

De kadernota stelt dat voor elke inschrijving minimaal één Deventer bedrijf uitgenodigd dient te worden. Daarbij maakt de nota geen onderscheid tussen Europese, openbare en onderhandse aanbestedingsprocedures. Bij openbare en Europese aanbestedingen is het echter lastig voor de aanbestedende afdeling om concreet vorm te geven aan deze wens, omdat de aanbesteding openbaar is en bekendmaking plaatsvindt via publicatie.

Tabel 4.3 Uitnodiging Deventer bedrijf

Aanbestedingsvorm (+aantal)	Deventer bedrijf uitgenodigd/ regionale binding speelt rol	Geen Deventer bedrijf uitgenodigd/ regionale binding speelt geen rol
Europees (2)	1	1
Openbaar (2)	2	0
Meervoudig onderhands (5)	3	2
Enkelvoudig onderhands (3)	1	2

In iets meer dan de helft van de onderzochte dossiers zijn Deventer bedrijven uitgenodigd of heeft regionale binding een rol gespeeld bij de gunning, ook bij Europese en openbare aanbestedingen. In de Europese en meervoudig onderhandse aanbestedingen waarin geen Deventer bedrijf is uitgenodigd, was de reden daarvoor dat het gevraagde niet door bedrijven uit Deventer geleverd kon worden. Deze uitzonderingsgrond op de regel is opgenomen in de kadernota.

In twee enkelvoudig onderhandse bestedingen is geen Deventer bedrijf uitgenodigd. Dat waren "inhuur extern sectorhoofd RMW" en de "Nieuwe Plantsoen bomen". In het eerste geval is de reden geweest dat het een erg specifieke en complexe opdracht was waarvoor met spoed iemand gevonden moest worden, en men iemand kende waarvan men dacht dat hij geschikt zou zijn. Bij de aankoop van de bomen is niet duidelijk waarom geen Deventer bedrijf is benaderd. Dit doet niet af aan de constatering dat in de meeste gevallen waarin het kan, minstens één bedrijf uit Deventer uitgenodigd wordt voor inschrijving.

Bekendheid aanbieders

Bekendheid van aanbieders bij de gemeente speelt met name een rol bij het uitzetten van onderhandse aanbestedingen. De kadernota streeft naar het gebruik van groslijsten omdat dit een onderhandse aanbesteding een bepaalde mate van transparantie verschaft.¹ Alleen bij de aanschaf van bomen voor het Nieuwe Plantsoen is vastgesteld dat de afdeling een groslijst hanteerde. Daarnaast is vernomen dat de sector Economie en Vastgoed een groslijst van marktpartijen hanteert, die is vastgesteld door het college. Het Expertisecentrum geeft aan geen groslijsten te gebruiken, maar het Aanbestedingenregister te hanteren als overzicht van mogelijke aanbieders, en/of een eigen informele lijst van bekende aannemers. Binnen de definitie van de kadernota zou dit als 'long list' beschouwd kunnen worden. Ontevredenheid over aanbieders wordt echter niet in het Aanbestedingenregister geregistreerd. Dit maakt het mogelijk dat een bedrijf waarover de gemeente niet tevreden is, toch weer een opdracht krijgt.

Tijdens het onderzoek is waargenomen dat het gebruik van groslijsten niet in de hele organisatie ondersteund wordt. Hoewel men inziet dat het de transparantie van onderhandse aanbestedingen vergroot en dat de gemeente met de lijsten eenvoudiger betrouwbare aanbieders kan selecteren, bestaat bij sommigen binnen de organisatie ook het beeld dat groslijsten veel tijd kosten om op te stellen en het moeilijk maken om naar eigen inzicht een geschikte aanbieder te selecteren.

4.2.3 Beoordelingsprocedure

De beoordelingsprocedure behoort transparant te verlopen. Daarvoor is nodig dat de gebruikte beoordelingscriteria helder geformuleerd zijn. Vervolgens dienen deze criteria geobjectiveerd toegepast te worden in een procedure die schriftelijk wordt vastgelegd en integer verloopt. Voor de rechtmatigheid ten slotte is van belang dat de gunning gedaan wordt door de persoon die daarvoor gemandateerd is. Dat laatste bleek in alle dossiers het geval.

Transparantie procedures

Een transparant verlopende procedure begint met heldere selectie- en gunningcriteria. Die maken objectieve vergelijking van aanbiedingen mogelijk. De beoordeling gebeurt vervolgens aan de hand van de criteria en wordt schriftelijk vastgelegd.

Tabel 4.4 Transparantie procedures

Aanbestedingsvorm (+aantal)	Bevat het bestek heldere criteria?	Is de beoordelingswijze navolgbaar?
Europees (2)	2	2
Openbaar (2)	2	1
Meervoudig onderhands (5)	5	5
Enkelvoudig onderhands (3)	0	0

¹ De kadernota definieert groslijsten als 'short lists' (bedrijven waarmee de gemeente goede ervaringen heeft) en 'long lists' (een opsomming van alle bedrijven die in aanmerking komen).

Uit het onderzoek blijkt dat de meeste procedures helder en navolgbaar verlopen. Met name de enkelvoudig onderhandse aanbestedingen verlopen niet volgens de hierboven gestelde criteria. Wij zijn in geen van de gevallen een bestek of vooraf schriftelijk vastgelegde selectiecriteria tegengekomen, en de koppeling tussen criteria en aanbieder is ook niet navolgbaar gemaakt. Dit betekent niet dat het niet heeft plaatsgevonden, maar het proces is door het niet op schrift stellen van (het toetsen aan) de criteria niet controleerbaar verlopen.

Naast de enkelvoudig onderhandse aanbestedingen zijn we één geval van een openbare aanbesteding tegengekomen waarin de beoordeling niet transparant verliep. Dit betrof "Pilot Werkplaats", die in het kader hieronder wordt toegelicht.

Geen transparante beoordeling bij de pilot Werkplaats

De Pilot Werkplaats is openbaar aanbesteed. Voorafgaand aan de aanbesteding is, omdat het nog onbekend terrein betrof, een aantal bekende bedrijven geconsulteerd over een mogelijke inrichting van de pilot. Op basis daarvan is het bestek opgesteld. Dit bevat heldere criteria. Deze zijn bij de beoordeling echter niet systematisch langsgelopen, en ook is de beoordeling niet vastgelegd. Alle drie de bedrijven die een offerte hebben uitgebracht behoorden tot de vooraf geconsulteerde bedrijven. Omdat het beoordelingsproces niet transparant is verlopen, kan niet nagegaan worden in hoeverre hun eigen advies een rol heeft gespeeld bij de gunning. Wel is vastgesteld dat betrokkenen tevreden zijn over het uiteindelijke resultaat van de pilot.

Bekendmaking gunning

De gunningcriteria "laagste prijs" en "economisch meest voordelige aanbieder" worden beide gehanteerd, conform de voorschriften uit de kadernota. Bij de aanbesteding van werken geldt over het algemeen de laagste prijs als criterium, hoewel het Expertisecentrum aangeeft meer te willen gaan sturen op techniek dan op prijs. Bij het laagste prijs criterium wordt gunning, als het een openbare procedure betreft, veelal kenbaar gemaakt middels een "procesverbaal van opening". Dat houdt in dat op een vastgesteld moment de ingediende offertes worden geopend, getoetst aan selectie- en uitsluitingcriteria en in een procesverbaal gerangschikt op prijs. In openbare aanbestedingen waarbij de economisch meest voordelige aanbieder het gunningcriterium is, dient een procesverbaal van gunning opgemaakt te worden na afloop van beoordeling van de offertes via de vooraf vastgestelde beoordelingsprocedure. Dit gebeurt niet in alle gevallen, waardoor verantwoording over het beoordelingsproces naar buiten toe ontbreekt.

4.3 Evaluatie en archivering

Een aanbesteding is niet voltooid na de gunning van de opdracht. Op dat moment is immers nog niet geleverd, en is de kwaliteit van het geleverde ook nog niet zeker. Evaluatie is van belang voor het vastleggen van lessen over het proces voor de toekomst. Is er sprake geweest van meerwerk, en zo ja, waarom? Is men tevreden over het uiteindelijke resultaat? In datzelfde kader is een goede dossiervorming van belang. De gemeentelijke stukken over aanbestedingsbeleid stellen daar geen regels voor.

In het onderstaande wordt onder goede dossiervorming verstaan dat alle cruciale documenten uit het aanbestedingsproces, zoals bestek, offertes, beoordelingsprocedures, scorelijsten, opdrachtbrieven, procesverbaal en evaluaties minimaal in het dossier aanwezig zijn, en dat dit dossier op een centrale plaats is gearchiveerd.

Tabel 4.5 Evaluatie en archivering

Aanbestedingsvorm (+aantal)	Evaluatie	Verantwoording	Meerwerk	Tevredenheid	Volledig dossier	Centrale archivering
Europees (2)	2	2	0	2	1	1
Openbaar (2)*	2	2	0	2	1	1
Meervoudig onderhands (5)*	4	5	4	3	4	3
Enkelvoudig onderhands (3)	2	2	0	2	0	3

* 1 dossier nog niet afgesloten, hierdoor zijn sommige aspecten nog niet meetbaar

Evaluatie

Het is gebruikelijk om tijdens het aanbestedingsproces in werkoverleggen of bij terugkoppelingen naar leidinggevendenden de gang van zaken te evalueren. Voor zover het standaardprocedures betreft komen dan alleen problemen of opmerkelijke afwijkingen van de opdracht of van de verwachte uitkomst aan bod. Bij procedures die minder vaak uitgevoerd worden reflecteren medewerkers regelmatig op de voortgang. Een voorbeeld daarvan is de aanbesteding van het meubilair voor de Leeuwenbrug. Deze maakte onderdeel uit van het grotere huisvestingsproject, waarvoor wekelijks een projectgroep bijeen kwam en met grote regelmaat overleg plaatsvond met leidinggevendenden en de portefeuillehouder.

Dit evalueren gebeurt veelal mondeling, maar er zijn ook dossiers, zoals "Meubilair Leeuwenbrug" en "Softwarepakket Belastingen", waarin hiervan verslagen zijn opgenomen. In dossier "Nieuwe Plantsoen Bomen" is geen enkele vorm van evaluatie aangetroffen.

Verantwoording over de aanbesteding wordt in eerste instantie afgelegd aan de leidinggevendenden. Dit gebeurt vaak mondeling, maar ook in voortgangsrapportages. Alleen in het dossier "Schilderwerk De Fermerie" is het niet mogelijk gebleken vast te stellen hoe verantwoording is afgelegd.

De kwaliteit van het geleverde wordt veelal in de gaten gehouden door tijdens de levering toezicht te houden op de voortgang. Dit was bij de meeste onderzochte cases het geval. Het opnemen van de eisen in het bestek en verwijzing daarnaar in de overeenkomst maakt het mogelijk om sancties op te leggen indien de opdrachtnemer zich niet aan de opdracht houdt.

Na afloop van een aanbestedingsprocedure dient een evaluatie ertoe lessen uit het proces vast te leggen voor de toekomst. Daarnaast dienen evaluaties als een manier om verantwoording over de aanbesteding af te leggen.

Een schriftelijk vastgelegde evaluatie van de aanbesteding als geheel is slechts aangetroffen in één dossier, "Meubilair Leeuwenbrug". Wanneer men tevreden is over de uitkomst en het proces naar verwachting verlopen is wordt schriftelijke evaluatie niet noodzakelijk geacht. Wel geeft het Expertisecentrum aan dat problemen en grote afwijkingen van het vooraf uitgestippelde proces gedocumenteerd worden. Brede communicatie over succesvolle aanbestedingen vindt plaats via de interne nieuwsbrief "Focus" wanneer de aanbesteding zich binnen het blikveld van ICM heeft afgespeeld.

Financiële verantwoording wordt achteraf afgelegd via de planning en controlcyclus, waarin ook college en raad meegenomen zijn.

Aanpassing van de aanpak op basis van ervaringen

Het EC besteedt vele werken per jaar aan. Doordat dit volgens de standaardprocedures gaat, voelt het EC geen noodzaak aanbestedingen schriftelijk te evalueren. Wel rapporteert het EC - na mondeling overleg over een aanbesteding - eventuele grote problemen of afwijkingen. Dergelijke ervaringen en meer in het algemeen de dagelijkse praktijk vormen de basis voor aanpassingen in de aanpak. Zo is er besloten een vooradvies te verstrekken waarin EC aan de desbetreffende budgethouder meldt welke procedure gevolgd moet worden, welke bedrijven in aanmerking komen voor de opdracht en aandachtspunten er eventueel zijn. Ook maakt EC steeds vaker gebruik van vooronderzoek, waarbij op locatie de situatie in kaart wordt gebracht. Door het inzicht in het aan te besteden werk te vergroten, streeft EC naar het verminderen cq. voorkomen van meerkosten. Tot slot is het EC op dit moment aan het onderzoeken hoe zij meer op technische kwaliteit dan, zoals gebruikelijk, op laagste prijs kunnen sturen.

Tevredenheid over kwaliteit en prijs

Uit de gesprekken die in het kader van het onderzoek gevoerd zijn blijkt dat in veruit de meeste gevallen respondenten tevreden zijn over het geleverde werk. Alleen bij de cases "Softwarepakket Belastingen" en "Schilderwerk De Fermerie" zijn kanttekeningen bij de kwaliteit geplaatst. In beide gevallen had dit echter te maken met de complexiteit van de opdracht.

Voor dit hoge niveau van tevredenheid is, als gekeken wordt naar de begrotingen, geen hogere prijs betaald dan vooraf verwacht werd. Een tekort op de begroting voor de initiële aanbesteding is slechts in twee gevallen gesignaleerd, namelijk "Prorail" en "Inhuur Extern Sectorhoofd RMW". In dat laatste geval was echter sprake van een spoedklus die niet vooraf in de sectorbegroting voorzien kon zijn. Wel heeft in een aantal gevallen meerwerk tot wijziging van de opdracht, en daarmee tot overschrijding van de voorcalculatie van de aanbieder, geleid. Dit gebeurde met name bij werken. Bij de aanbesteding van complexe zaken kan een gewijzigde opdracht leiden tot meerwerk. Dit was bij het Softwarepakket Belastingen het geval.

Archivering

Een laatste stap in het aanbestedingsproces is het archiveren van het dossier. Een dossier dat de stukken bevat die wij aan het begin van deze paragraaf genoemd hebben, is er in de helft van de gevallen. Twee cases zijn nog niet afgesloten, "MJOP De Hoven" en "Werk Kleine Poot", zodat er nog geen volledig dossier kan zijn. In het dossier van de Europese aanbesteding van brandweervoertuigen ontbreekt de offerte van de uiteindelijke leverancier. De enkelvoudig onderhandse aanbestedingen kennen vaak wel een dossier, maar daar ontbreken belangrijke stukken in, zoals selectiecriteria.

In de meeste gevallen gaan de dossiers naar het centrale archief, en als men niet de hele dossiers stuurt, toch in ieder geval de officiële bescheiden. Van twee cases is het dossier niet naar het centrale archief gegaan, "Brandweervoertuigen" en "Relining riolering". Een reden die genoemd is voor het niet centraal archiveren van dossiers is dat projectleiders niet altijd het vertrouwen hebben dat wanneer zij stukken naar het centrale archief sturen, zij die probleemloos weer op kunnen vragen indien dit nodig is. Een andere reden is het feit dat het archief zich vaak in op een andere locatie in de stad bevindt, waardoor het lastig is iets even snel op te zoeken.

4.4 Borging

Voor een goede borging van het beleid is het belangrijk dat medewerkers het beleid kennen, dat er draagvlak voor is, dat het beleid goed is ingebed in de organisatie en dat het bestuur overzicht heeft over het geheel van uitvoering en resultaten.

Kennis

Uit het onderzoek blijkt dat niet alle medewerkers die verantwoordelijk zijn voor aanbesteden, (voldoende) kennis hebben van het gemeentelijk beleid zoals dat is vastgelegd in de kadernota en naar de medewerkers is gecommuniceerd via een lunchlezing, die vooraf werd gegaan door presentaties aan de meeste MT's, twee basiscursussen aanbesteden en het Inkoophandboek. Wanneer dit het geval is schakelen budgethouders echter allemaal hulp in van ICM of het Expertisecentrum voor de begeleiding van het aanbestedingsproces tot aan de gunning¹. Vervolgens nemen zij zelf de uiteindelijke beslissing.

Hoewel de indruk bestaat dat de basiscursussen door alle betrokken medewerkers gevolgd zijn, bleken weinig respondenten ermee bekend. Ook het Inkoophandboek, gericht op het informeren van de medewerkers over het beleid, wordt weinig gebruikt.

Internet als aanvullende informatiebron

In het dossier Brandweervoertuigen heeft men voor de begeleiding van de Europese aanbestedingsprocedure de hulp van de centrale inkoper ingeschakeld. In dit dossier is internet echter ook een belangrijke informatiebron gebleken: www.brandweerregeling.nl biedt uitgebreide informatie over Europese aanbestedingen voor deze sector en publiceert o.a. een voorbeeldbestek.

Draagvlak

Naast de bekendheid van medewerkers met het beleid is van belang dat zij zich in het beleid kunnen vinden. Uit een aantal gesprekken kwam naar voren dat, hoewel nergens geconstateerd is dat de regels bewust niet nageleefd worden, er wel medewerkers zijn die de regels te streng vinden. Zij zijn van mening dat de kwaliteit en creativiteit niet altijd gebaat zijn bij strenge aanbestedingsregels, dat die regels het onmogelijk maken om de best geschikte aanbieder te selecteren. Zij hebben behoefte aan meer vrijheid in het proces en die behoefte kan leiden tot het ruimer formuleren van criteria.

Overzicht

ICM heeft tot taak gegevens over inkoop en aanbesteding te verzamelen en overzicht over de uitvoering van het beleid te verschaffen. Dit kan ICM in de praktijk niet waarmaken, met name omdat het Aanbestedingenregister tot op heden nog niet optimaal wordt gevoed met informatie (zie hoofdstuk 3). Uit het onderzoek blijkt wel dat het register in 2006 al beter functioneert dan in 2005².

Het Aanbestedingenregister wordt wel al door ICM gebruikt. De centrale inkoper voert op basis van het register inkoopscans uit om inzicht te krijgen in bezuinigingsmogelijkheden.

¹ Uit het onderzoek blijkt niet, zoals reeds is opgemerkt, of dit voor alle ambtenaren geldt die aanbestedingen verzorgen en niet op de hoogte zijn van het (lokale) inkoop- en aanbestedingsbeleid.

² Naast het Aanbestedingenregister meldt ICM dat ook de contractendatabase onvolledig is. Indien contracten niet zijn ingevoerd, heeft dit tot gevolg dat contracteigenaren geen melding krijgen wanneer een contract gaat verlopen. Hierdoor wordt naar verwachting soms niet tijdig een nieuwe aanbestedingsprocedure gestart.

De scans kunnen aanleiding vormen voor samenwerking met andere gemeenten bij aanbestedingen, of het afsluiten van mantelcontracten, wat in Deventer ook is gebeurd. Een derde van de gemeenten in Nederland voert nog geen inkoopscans uit.¹

¹ SGBO, *Goed Besteed. Inkopen en aanbesteden. De stand van zaken bij de Nederlandse gemeenten* (Den Haag, 2006) p. 13.

5 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk beschrijft de conclusies die op basis van de gesprekken met medewerkers van de gemeente en de bestudeerde beleidsdocumenten, dossiers en de algemene literatuur op het gebied van aanbesteden kunnen worden getrokken. Ook de kennis van de onderzoekers over de aanbestedingspraktijk bij andere gemeenten vormt input voor dit hoofdstuk.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. De eerste paragraaf gaat in algemene termen in op het beleid van de gemeente Deventer en het inzicht in de uitvoeringspraktijk. Daarna worden achtereenvolgens de drie eisen voor een goede aanbesteding behandeld: rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid.

5.1 Algemeen

Conclusie 1. De basis voor een professionele inkooporganisatie is gelegd

Sinds 2000 streeft de gemeente Deventer naar bezuinigingen op en professionalisering van de inkoop. In dit kader zijn er reeds belangrijke stappen gezet, zoals bijvoorbeeld de aanstelling van een inkoopadviseur, het vaststellen van gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid (de kadernota 'Fair play, fair price') en de ontwikkeling van een Inkoophandboek. Positief is ook dat de kadernota redelijk goed bekend is, en dat de regels uit de nota in de praktijk worden nageleefd. Over het algemeen worden ook de juiste aanbestedingsprocedures gekozen en correct uitgevoerd. Al met al kan gesteld worden dat de basis voor een professionele inkoop- en aanbestedingsorganisatie is gelegd.

Wel zijn er nog een aantal punten zijn waarop het aanbestedingsbeleid van de gemeente Deventer aandacht behoeft. Er ontbreekt een volledig overzicht van inkopen en aanbestedingen, aanbestedingen worden niet altijd transparant uitgevoerd en er wordt weinig structureel geleerd van ervaringen. In het onderstaande gaan wij verder op deze onderwerpen in.

Conclusie 2. Zowel het beleid als bijbehorende procedures zijn in meerdere documenten vastgelegd

Een eerste aandachtspunt is dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Deventer, zowel op het beleidsniveau als voor de betrokken medewerkers, moeilijk te doorgronden is. Hieraan liggen twee oorzaken ten grondslag. Ten eerste is het beleid in verschillende documenten vastgelegd. Naast de kadernota 'Fair play, fair price' zijn er twee collegebesluiten op dit beleidsterrein van toepassing. Het beleid is vervolgens voor de medewerkers beschikbaar gesteld middels een Inkoophandboek, een Inkoopstartpagina en een aantal aanbestedingscursussen. Ten tweede ontbreken in de genoemde documenten essentiële onderwerpen, zoals bijvoorbeeld kwaliteitsbewaking, worden procedures niet helder geschetst en is het beleid op onderdelen weinig helder geformuleerd.

Aanbeveling 1: Zorg voor een omvattend, overzichtelijk beleidsdocument

Om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het aanbestedingsbeleid te vergroten dient de kadernota te worden geactualiseerd en het gehele inkoop- en aanbestedingsbeleid in een enkel document te worden vastgelegd. Zorg ervoor dat in de gehele organisatie draagvlak is voor het beleid en de consequenties die de uitvoering ervan heeft voor de verschillende eenheden (voor de reorganisatie 'sectoren' genoemd).

Aanbeveling 2: Zorg voor een duidelijke handleiding voor de medewerkers

Vervolgens is het van belang dat de geldende procedures en aandachtspunten uit de kadernota op een heldere wijze aan de medewerkers worden gepresenteerd. Wij raden aan op één plek alle voor de medewerkers relevante informatie vast te leggen en deze actueel te houden. De verschillende aanbestedingsprocedures dienen beknopt en helder te worden beschreven en er dient aandacht te zijn voor de verschillen tussen afdelingen en de voordelen die aanbesteding hen biedt.

Conclusie 3. Gebrek aan overzicht belemmert controle van de aanbestedingspraktijk door de raad

De vraag om verantwoordingsinformatie over de aanbestedingspraktijk is toegenomen door de versterkte controlerende taak van de gemeenteraad. Het is echter de vraag of deze controlerende taak naar behoren kan worden uitgevoerd, omdat een (volledig) overzicht van de aanbestedingspraktijk ontbreekt. Managementrapportages over aanbestedingen blijven uit, het Aanbestedingenregister is inaccuraat is en de dossiervorming en archivering vertonen soms (ernstige) gebreken.

Aanbeveling 3: Archiveer alle essentiële informatie

Voor de navolgbaarheid van de uitvoering dienen de dossiers compleet te zijn en goed gearchiveerd. Het is van belang dat elk dossier alle cruciale documenten uit het aanbestedingsproces bevat. Minimaal dienen het bestek, de offertes, beoordelingsprocedures, scorelijsten, opdrachtbrieven, eventuele procesverbalen en evaluaties in het dossier aanwezig te zijn. Ook is het van belang dat dit dossier op een centrale, goed vindbare plaats is gearchiveerd. Dit zou in de handleiding voor de medewerkers kunnen worden opgenomen (zie aanbeveling 2).

Aanbeveling 4: Maak een jaarlijks verslag over de aanbestedingspraktijk

Zonder overzicht kan niet bepaald worden of het beleid rechtmatig uitgevoerd wordt, maar ook niet wat de gevolgen zijn van het beleid en hoeveel geld er met inkoop en aanbesteding gemoeid is. Het is dan ook wenselijk dat de gemeente jaarlijks een verslag maakt waarin inhoudelijk, procedureel en financieel inzicht wordt geboden in de aanbestedingspraktijk in de gemeente. De basis hiervoor wordt gevormd door het Aanbestedingenregister dat accuraat dient te worden ingevuld.

5.2 Rechtmatigheid

Conclusie 4. De procedures volgen de Europese en nationale regelgeving en worden tevens correct toegepast

Uit het onderzoek blijkt dat de Europese en nationale regelgeving is overgenomen in het gemeentelijke beleid en dat bij de meeste aanbestedingen de correcte procedure op de juiste wijze is toegepast. Eventuele afwijkingen van dat beleid gebeuren op grond van een uitzonderingsgrond uit de kadernota en worden onderbouwd en navolgbaar uitgevoerd.

Ook wordt het college van de afwijkende procedure in kennis gesteld of wordt zelfs expliciet goedkeuring gevraagd. Overigens werpt het dossier "Kleine Poot" wel de vraag op of altijd terecht aanspraak op de uitzonderingsregels gemaakt wordt.

Bij een gebrek aan kennis, waarvan bij sommige betrokken medewerkers sprake is, schakelen de verantwoordelijke medewerkers ICM of het Expertisecentrum in. Positief is ook dat het Expertisecentrum bij werken standaard een vooradvies verstrekt met daarin de voor de aanbesteding passende procedure en een transparante en objectieve selectie van aanbidders. Het vooradvies draagt als zodanig bij aan een rechtmatige uitvoering van het beleid.

Op vier aspecten kan de rechtmatigheid van de uitvoering worden verbeterd.

- Het voornemen altijd minimaal één leverancier uit Deventer uit te nodigen, wordt niet altijd toegepast.
- Aanbestedingen, vooral onderhands, worden niet altijd transparant uitgevoerd. Er is vooral onduidelijkheid over de gehanteerde selectiecriteria.
- Ook zijn de selectie- en gunningcriteria (vooral bij enkelvoudig onderhandse aanbestedingen) niet altijd helder gesteld waardoor een objectieve beoordeling van de aanbidders wordt belemmerd.
- Tot slot valt op dat groslijsten weinig worden gebruikt omdat men veelal gebruik maakt van persoonlijke lijsten van mogelijke aanbidders.

Aanbeveling 5: Versterk de borging van de rechtmatigheid van de uitvoering

De rechtmatigheid kan worden vergroot door:

- toe te zien op uitnodiging van Deventer bedrijven bij onderhandse aanbestedingen
- vooral (enkelvoudig) onderhandse aanbestedingen transparanter uit te voeren door verbeterde dossiervorming
- selectie- en gunningcriteria objectief en meetbaar op te stellen
- transparanter om te gaan met voorkeurslijsten, bijv. door criteria vast te stellen op basis waarvan keuzelijsten van aanbidders worden opgesteld.

5.3 Doeltreffendheid

Conclusie 5. De centrale doelstelling van het beleid is niet te evalueren

Indien de doelstelling van het beleid wordt gerealiseerd, is er sprake van doeltreffendheid. De kadernota formuleert de doelstelling als volgt: *"het realiseren van het beste inkoopresultaat in termen van kosten, tijd, kwaliteit, doelmatigheid, rechtmatigheid, maatschappelijke verantwoordelijkheid en afdekking van risico's. Dit dient door middel van een heldere gemeentebreed gehanteerde werkwijze tot stand te komen."* Aangezien deze doelstelling niet concreet, meetbaar en eenduidig is opgesteld kan niet worden vastgesteld in welke mate deze is behaald. Voor een nadere uitwerking van de in de doelstelling genoemde termen verwijzen we naar de overige paragrafen in dit hoofdstuk. Wel gaan we in deze paragraaf kort in op de inkoopstaakstelling.

Aanbeveling 6: Maak de centrale doelstelling concreet, meetbaar en eenduidig

Om de doeltreffendheid van het beleid vast te kunnen stellen, dient de centrale doelstelling (en eventuele subdoelstellingen) concreet, meetbaar en eenduidig geformuleerd te worden.

Conclusie 6. Inkooptaakstelling is niet te bepalen

In de Heroverwegingsoperatie van 2003 heeft de gemeente een structurele bezuinigings-taakstelling op de inkoop ingeboekt die door het inhouden van de prijscompensatie vooraf ingehouden wordt van de bestedingen. Het gaat hier derhalve niet om een besparing op de inkoop maar om een bezuinigingsmaatregel. Desondanks blijkt dat de inkooptaakstelling door de sterke afname van de prijsindicering de afgelopen jaren niet is gerealiseerd maar doorgeschoven naar de komende jaren. Voor 2007 wordt een nieuwe strategie bedacht om de bezuiniging op de inkoop zichtbaar te maken.

Aanbeveling 7: Vergelijk soortgelijke aanbestedingen

Om inzicht te krijgen in de resultaten van het beleid, en eventuele besparingen raden wij aan om periodiek enkele soortgelijke aanbestedingen te analyseren op eventuele prijsverschillen. Ondanks dat hierbij rekening dient te worden gehouden met conjuncturele schommelingen, kan dit inzicht bieden in de besparingen die het gevoerde beleid opleveren.

5.4 Doelmatigheid

Conclusie 7. Coördinatie van de inkoop wordt overwegend als positief ervaren, maar men wil geen verdergaande regulering

Een belangrijke factor in een doelmatige uitvoering van het beleid is de afdeling ICM. Deze afdeling draagt bij aan een groeiend inzicht in door de gemeente gedane aanbestedingen, verspreiding van kennis en uniformering van de uitvoering. Op deze wijze heeft de afdeling ICM bijgedragen aan professionalisering van de inkoop en daarmee een doelmatigere uitvoering van het beleid. Wel dient opgemerkt te worden dat niet alle ambtenaren tevreden zijn over centrale inkoop. Zij vinden dat door bundeling van opdrachten maatwerk wordt belemmerd en vinden verdergaande regulering derhalve ongewenst. Gesteld kan worden dat voor verdere professionalisering draagvlak binnen de gehele organisatie een belangrijke voorwaarde is.

Conclusie 8. Medewerkers lijken voldoende kennis te hebben maar voor de toekomst is borging daarvan wenselijk

De kennis van het beleid lijkt voldoende als naar de uitvoeringspraktijk gekeken wordt. Het is aan het gemeentebestuur om te bepalen of dat ook zo is. De cursussen zijn weinig gevolgd en het handboek op intranet wordt weinig ingezien. Ook zijn externe inkoopadviseurs niet altijd op de hoogte van de lokale regelgeving.

Aanbeveling 8: Zorg ervoor dat betrokken medewerkers voldoende kennis blijven houden

Geborgd dient te worden dat degenen die de aanbestedingen uitvoeren en fiatteren de regels kennen. Een duidelijkere organisatorische inbedding van de bestaande inkoopspecialisten kan daarbij helpen. Ingehuurde inkopers dienen op de specifiek voor Deventer geldende regels te worden gewezen.

Conclusie 9. Leren van ervaringen gebeurt niet structureel

Omdat aanbestedingen alleen informeel worden geëvalueerd, wordt er niet structureel en gemeentebreed geleerd van opgedane ervaringen. Deze zitten vooral in de hoofden van betrokken medewerkers. Zelfs bij complexe en grote aanbestedingen is geen sprake van gedocumenteerde evaluaties. Doordat evaluaties niet formeel zijn vastgelegd, is het mogelijk dat aanbieders die voor een bepaalde afdeling of directie slecht presteren toch uitgenodigd worden door andere afdelingen en directies. Hierdoor worden twee kansen gemist.

Ten eerste het voorkomen dat op twee plaatsen in de gemeente dezelfde slechte ervaringen worden opgedaan en ten tweede het op basis van ervaringen aanscherpen van specificaties en gunningcriteria.

Aanbeveling 9: Meer aandacht voor het leren van ervaringen

Doordat het leren van ervaringen vooral informeel plaatsvindt, worden kansen gemist om de doelmatigheid en doeltreffendheid te vergroten. Door aanbestedingsprocessen te evalueren en vast te leggen, vergroten afdelingen hun inzicht in succes- en faalfactoren en kunnen zij deze ook onderling uitwisselen.

Bijlage 1 Checklist interviewronde

Onderstaande checklist is gehanteerd tijdens de gesprekken over de dossiers. Per dossier is de checklist aangepast op de specifieke kenmerken van de desbetreffende inkoop/aanbesteding.

Naam:
Functie:
Betrokken bij case:

Inleiding

- uitleg onderzoek
- uitleg gesprek

Algemeen

- (persoonlijke) ervaring met inkoop en aanbesteding
- kennis over inkoop en aanbesteding
 - op welke wijze huidige kennis verkregen?
 - behoefte aan meer kennis? Zo ja, op welke wijze verkrijgen?
- ervaringen met nieuwe nota (voor- en nadelen)

Uitvoering inkoop/aanbesteding

- totstandkoming inkoop/aanbesteding
 - selectie aanbestedingsmethode: waarom deze methode gekozen?
 - Indien afwijking van regels: waarom? En gedekt door collegebesluit?
 - Betrokkenheid inkoopafdeling
- procesverloop
 - Waar heeft men informatie over te hanteren procedure vandaan?
 - opstellen bestek:
 - hoe is men tot gehanteerde selectie- en gunningscriteria gekomen?
 - welke zaken hebben bij het opstellen van het bestek specifieke aandacht gekregen? Is nagedacht over samenwerking of bundeling tot een raamcontract? Heeft innovatie nog een rol gespeeld?
 - wijkt het uiteindelijk aanbestede voorstel af van het bestek?
 - aanschrijving: welke aanbieders zijn aangeschreven? Zat hier ten minste één aanbieder uit Deventer bij? Hoe is men tot een selectie van aan te schrijven aanbieders gekomen? Speelde groslijst hier nog een rol in?
 - selectie aanbieders
 - hoe zijn selectie- en gunningscriteria gehanteerd in selectie van aanbieders?
 - op welke wijze is de integriteit van de aanbieders aan de orde gekomen?
 - Is procesverbaal van gunning opgemaakt?
 - Waarom levertijden niet opgenomen in contract?
 - verantwoordelijkheidsrelaties: werd afgeweken van door de raad gestelde financiële en/of beleidskaders en zo ja, is de raad daarover geïnformeerd?
 - Is er een personele scheiding geweest tussen voorbereiden aanbesteding (waaronder opstellen selectiecriteria) en beslissing over aanbesteding?

- financieel
 - was het begrote bedrag voor de aanbesteding opgenomen in de stukken van de PCC?
 - voor welk bedrag is aanbesteed (voorcalculatie)?
 - welk bedrag is uiteindelijk besteed (nacalculatie)?
 - Heeft de uiteindelijke levering nog tot wijziging van het aanbestedingsbedrag geleid?

Afhandeling en kwaliteitsbewaking

- verantwoording: op welke wijze is verantwoording over de aanbesteding afgelegd (evaluatie maraps, rapport opgemaakt, financieel)?
- archivering: op welke wijze is het dossier gearhiveerd?
- monitoring en evaluatie van het inkoop/aanbestedingsproces
 - ervaringen: heeft de aanbieder zich aan de bepalingen uit bestek en contract gehouden? Welke maatregelen zijn genomen om kwaliteit van geleverde te borgen?
 - oordeel: is men tevreden over het geleverde?
- leermomenten en gevolgtrekking daarvan:
 - welke lessen kunnen uit het gevolgde proces getrokken worden?
 - hoe heeft men geborgd dat geleerde lessen bij kunnen dragen tot verbetering van aanbesteding in de toekomst?

Overkoepelend

- oordeel inkoop en aanbesteding
 - voor inwerkingtreding kadernota
 - na inwerkingtreding kadernota: wordt kadernota nageleefd?
- eventuele verbeterpunten
 - kennis over inkoop/aanbesteding
 - uitvoering/naleving procedures
 - verantwoording, registratie en archivering

Bijlage 2 Toetsvragen

Onderstaande vragen zijn tijdens het dossieronderzoek gebruikt om de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid in kaart te brengen. De richtlijnen/regels die worden genoemd, verwijzen naar het bestaand beleid van de gemeente Deventer, zoals beschreven in Hoofdstuk 2.

Rechtmatigheid

- Overeenstemming richtlijnen gemeentelijke nota met de nu geldende nationale en Europese aanbestedingsrichtlijnen
- *Volledigheid*: wordt alles aanbesteed wat aanbesteed had moeten worden?
- *Juistheid*: wordt per type aanbesteding de juiste procedure toegepast? (diverse vormen van aanbesteding bij een (wettelijk) bepaalde omvang, wijze van bekendmaking van de aanbesteding, aantal aanbieders, afwisseling van aanbieders, et cetera)?
- *Zorgvuldigheid*:
 - toepassing procedures (conform de richtlijnen/regels, zijn er transparante gunningsrapporten, hoe wordt omgegaan met overschrijdingen van de aanbestedingsgrenzen?)
 - Navolgbaarheid, toetsbaarheid en rechtmatigheid van afwijkingen van de vastgestelde richtlijnen
 - onderbouwing afwijkingen van de richtlijnen in het aanbestedingsdossier
 - archivering dossiers van inkopen en aanbestedingen
- *Transparantie*:
 - criteria van selectie (en duidelijkheid daarvan voor de aanbieders)
 - verantwoording afwijkingen van regels/richtlijnen (hoe en bij wie?)
 - afleggen verantwoording over inkopen en aanbestedingen aan de gemeenteraad
- *Integriteit*
 - maatregelen ter borging integriteit van de betrokkenen bij de inkopen/aanbesteding
 - materiële scheiding tussen de voorbereiding van de aanbesteding en de beslissing over de aanbesteding

Doelmatigheid

- *Uniformiteit*
 - uniform inkoop/aanbestedingsbeleid of verschillen per afdeling of dienst
- *Verantwoordelijkheid*
 - verantwoordelijke afdeling/functionaris voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid
 - zijn de verantwoordelijkheid voor het opstellen van wensen en eisen en de beslissing over de gunning van elkaar gescheiden?
- *Vastleggen van (verantwoordings)informatie*
 - vastlegging ervaringen met inkopen/aanbestedingen
 - gebruikmaking gunningrapporten en procesverbalen
- *Tegengaan van prijsafspraken*
 - maatregelen die prijsafspraken tegengaan:
 - analyses spreiding in de prijs van de verschillende aanbiedingen per type werk en dienst en de herkomst van de aanbieders
 - analyses oorzaken van de soms geringe prijsverschillen tussen de aanbiedingen

- *Beheersbaarheid*
 - omvang van de aansturing en controle van de gemeente in relatie tot de omvang van de aanbesteding
 - maatregelen ter vergroting beheersbaarheid, zoals analyses van de oorzaken van de soms aanzienlijke prijsverschillen tussen de aanbiedingen
- *Kwaliteitsbewaking/bevordering goede kwaliteit-prijsverhouding*
 - procedures voor het geval dat prestaties van aanbieders onder de maat blijven
 - stimulering samenwerkingsverbanden tussen aanbieders
 - honorering innovatieve oplossingen (het combineren van werken bij verschillende gemeenten zijn voorbeelden van mogelijkheden om de doelmatigheid te bevorderen)
 - vooraf formuleren van uitsluitingscriteria
- *Leren van eerdere ervaringen*
(formele) evaluaties aanbestedingen en inkoopbeslissingen
 - evaluatie van de aanbesteding ná afloop van het werk/dienstverlening dan wel na de levering
 - aanwezigheid structuur waardoor afdelingen en diensten van elkaar kunnen leren m.b.t. tot inkoop en aanbesteding

Doeltreffendheid

- *Optimale prijs/kwaliteitverhouding*
 - verschil tussen begrote omvang van de aanbesteding en de laagste aanbieding
 - prijsdifferentiatie tussen de aanbieders (hoogste en laagste prijs)
 - aantal en omvang van de afwijkingen van het bestek
 - de wijze waarop de benodigde kredietruimte en de geschatte omvang van de aanbesteding wordt vastgesteld
 - afwijkingen van de aanbesteding (voorcalculatie) en de uiteindelijke omvang van het geleverde werk of de dienst
 - procedures voor het geval dat de laagste aanbesteding substantieel hoger is dan de eigen raming van de omvang van het werk of de dienst
 - oordelen van de projectleider, bewoners en gebruikers.
- *Doeltreffendheid van de uitvoering*
 - afwijkingen van de contractuele levertijden
 - interrupties in de uitvoering van het werk of de levering van de dienst.
- *Gelijke kansen voor opdrachtnemers en voorkomen marktbederf:*
 - aard van eventuele klachten van aanbieders
 - aantal aanbieders naar type werk of dienst
 - herkomst van de aanbieders
 - bekende aanbieders of ook outsiders
 - gebruikte gunningcriteria.

Bijlage 3 Beoordeelde aanbestedingen

Bij de selectie van cases is met verschillende criteria rekening gehouden.

Vanwege verschillen in procedures, verantwoordelijkheden en drempelbedragen is in eerste instantie gezorgd voor een verdeling over de vormen van aanbestedingen. Besloten is om drie cases per vorm te kiezen. Aangezien er slechts twee Europese aanbestedingen zijn geweest, is gekozen voor de selectie van een extra meervoudig onderhandse aanbesteding.

In tweede instantie is gekeken naar een verdeling over de aanbestedingscategorieën. Aangezien diensten en leveringen procedureel sterk vergelijkbaar zijn, zijn deze twee categorieën tezamen genomen. Vanwege het grote aantal aanbestedingen in de categorie werken, gaat hier de meeste aandacht naar uit. De verdeling is dan ook zeven aanbestedingen in de categorie 'werken' en vijf 'leveringen/diensten'.

Vervolgens is bij de selectie rekening gehouden met een verspreiding over afdelingen/sectoren, zodat in elk geval alle sectoren in het onderzoek betrokken zijn.

Tot slot is gekeken naar spreiding in aanneemsommen, zodat bijvoorbeeld niet alle geselecteerde cases in de categorie 'werken' in dezelfde prijsklasse vallen.

Voor alle cases gold dat de aanbestedingsprocedure diende plaats te vinden na het in werking treden van de Kadernota. In de praktijk bleken enkele cases eerder plaats te hebben gevonden dan de in het Aanbestedingenregister geregistreerde datum.

Twee cases zijn op speciaal verzoek van de Rekenkamercommissie aan het onderzoek toegevoegd. Spikvoorde is geselecteerd vanwege de bijzondere procedure die is gevolgd bij het inschakelen van bouwbedrijf Nikkels. Kleine Poot is geselecteerd vanwege het voornemen om af te wijken van de aanbestedingsregels en aanspraak te maken op een van de in de kadernota genoemde uitzonderingsgronden.

1: Meubilair Leeuwenbrug

Het betreft een aanbesteding van kantoormeubilair voor de nieuwe vestiging van een deel van de Deventer ambtelijke organisatie. Gezien het geraamde bedrag is terecht voor een Europese aanbestedingsprocedure gekozen. Daarbij is als gunningcriterium gehanteerd economisch meest voordelige aanbidding.

Voor de procedure is de hulp van de centrale inkoper ingeroepen. De procedure zelf is transparant en goed gedocumenteerd. Lokale economische belangen hebben meegespeeld in de preselectiefase. Het daarbij gehanteerde criterium was dat wanneer het beoordelingsresultaat van aanbieders minder dan 3% verschilde, de mate van economische verbondenheid (samen met de referenties) doorslaggevend zou zijn. De uiteindelijk overeenkomst is volgens de geldende mandaten ondertekend.

De prijsdifferentiatie tussen de aanbieders was 12%. De uiteindelijke aanbesteding is binnen de begroting gebleven. Het verschil tussen de bedragen genoemd bij prijsdifferentiatie en de uiteindelijke aanbesteding wordt verklaard door toevoeging aan de opdracht van de inrichting van extra ruimtes in de Leeuwenbrug.

Tabel B3.1 Meubilair Leeuwenbrug

Informatie	Aanwezig in dossier
Geraamd bedrag (€)	€ 750.000 (eerste fase)
Aanneemsom (€)	€ 677.724
Aantal aanbiedingen	5
Prijsdifferentiatie (€ en %)	€ 489.400,- tot € 548.002,- = 12%
Gunningcriterium	Economisch meest voordelige aanbidding
Gunningrapport of procesverbaal	Aanwezig
Nacalculatie (€)	€ 687.807
Evaluatie	Aanwezig

2: Brandweervoertuigen

Ook dit betrof een Europese aanbesteding. Voor de aanschaf van twee tankautospuitten en een haakarmvoertuig was €560.000 begroot. Dit bedrag overtrof de drempel voor Europese aanbestedingen van leveringen, en er is dus voor de juiste procedure gekozen. Wederom is de centrale inkoper ingeschakeld, en is er sprake van een transparante procedure. Het dossier is redelijk goed gearchiveerd. Opvallend is dat de uitgebrachte offertes daarin ontbreken, en dat het niet in het centraal archief bewaard wordt. De opdracht is volgens de geldende mandaten ondertekend.

Het gunningscriterium was economisch meest voordelige aanbidding. Bij tevredenheid over het functioneren van de voertuigen zou een vervolgoopdracht komen, hetgeen gebeurd is. Door het ontbreken van de offertes zijn de financiële gegevens van deze aanbesteding, met uitzondering van begroting en uiteindelijke uitgave, onbekend.

Tabel B3.2 Brandweervoertuigen

Informatie	Aanwezig in dossier
Geraamd bedrag (€)	€ 560.000
Aanneemsom (€)	€ 505.523
Aantal aanbiedingen	7
Prijsdifferentiatie (€ en %)	Onbekend
Gunningcriterium	Economisch meest voordelige aanbidding
Gunningrapport of procesverbaal	Niet aanwezig
Nacalculatie (€)	€ 505.523
Evaluatie	Niet aanwezig

3: Inhuur ad interim sectorhoofd RMW

De aanbesteding betreft de tijdelijke inhuur van een extern sectorhoofd. Er is niet volgens de geldende regels aanbesteed. Argumenten daarvoor waren de spoed en het specifieke karakter van de werkzaamheden. Men heeft via persoonlijke netwerken gezocht naar een passend persoon voor de functie en de opdracht mondeling besproken. Daarmee is afgeweken van de juiste procedure. Gezien het bedrag had meervoudig onderhands aanbesteed moeten worden, maar er is sprake van een enkelvoudig onderhandse aanbesteding. Deze afwijking is niet als zodanig geconstateerd en beargumenteerd. De overeenkomst is wel conform de geldende mandaten aangegaan.

Een dossier is er niet van deze aanbesteding. Er zijn enkel een paar losse opdrachtbevestigingen en een overeenkomst.

Tabel B3.3 Inhuur ad interim sectorhoofd RMW

Informatie	Aanwezig in dossier
Geraamd bedrag (€)	Nvt
Anneemsom (€)	€ 162.600 (eerste overeenkomst)
Aantal aanbiedingen	1
Prijsdifferentiatie (€ en %)	Nvt
Gunningcriterium	Nvt
Gunningrapport of procesverbaal	Niet aanwezig
Nacalculatie (€)	Onbekend
Evaluatie	Van werkzaamheden, niet van aanbestedingsproces

4: Overeenkomst Prorail

De aanbesteding betrof in eerste instantie een overeenkomst tussen de gemeente en Prorail aangaande een onderdoorgang. Aangezien wettelijk is vastgelegd dat alleen Prorail aan het spoor mag werken heeft de gemeente een overeenkomst gesloten met Prorail waarna deze organisatie een tunnel onder een spoor en een weg heeft laat bouwen. De gemeente diende te zorgen voor een goede bereikbaarheid van de tunnel. De gemeente heeft een projectleider aangetrokken om het gehele project te leiden.

Tijdens het onderzoek is gekeken naar de aanbesteding van de bouw van nieuwe toegangswegen. Ten tijde van de aanbesteding was de kadernota nog niet goedgekeurd en derhalve niet op dit dossier van toepassing. De bouw van nieuwe wegen is meervoudig onderhands aanbesteed. ICM is hier niet betrokken bij geweest, wel een projectleider van het Expertisecentrum. Er is een uitgebreid dossier van de aanbesteding.

Tabel B3.4 Overeenkomst Prorail

Informatie	Aanwezig in dossier
Geraamd bedrag (€)	€ 1.734.557,45
Anneemsom (€)	€ 1.319.403,38
Aantal aanbiedingen	5
Prijsdifferentiatie (€ en %)	€ 1.110.000 tot € 1.436.000 = 29%
Gunningcriterium	Laagste prijs
Gunningrapport of procesverbaal	Aanwezig
Nacalculatie (€)	2.332.278
Evaluatie	Niet aanwezig

5: Parkeergarage Wilhelminabrug

De aanbestedingsprocedure voor de parkeergarage Wilhelminabrug heeft reeds in 2001 plaatsgevonden en is in opdracht door de gemeente door DHV uitgevoerd. Dit heeft in 2002 geleid tot het ondertekenen van een intentieverklaring door de gemeente en bouwbedrijf Aan de Stegge Twello BV, waarna het bouwbedrijf is gestart met het ontwerpen van de parkeergarage. In 2004 heeft de gemeente het ontwerp van het bouwbedrijf goedgekeurd

en kreeg het bouwbedrijf toestemming van de gemeente te starten met de bouw van de tijdelijke parkeergarage.

6: MJOP De Hoven

Deze aanbesteding betreft een herinrichting van enkele straten in wijk De Hoven. De opdracht is openbaar aanbesteed door een projectleider van het Expertisecentrum. De aanbesteding is transparant uitgevoerd. Er is een dossier met alle bescheiden, inclusief een gunningadvies. Er zijn meerdere partijen uitgenodigd. Deze zijn geselecteerd op basis van de lijst van aannemers in het Aanbestedingenregister.

Het project is nog in uitvoering. De verwachting is dat binnen de gestelde termijn wordt geleverd en dat er geen meerkosten zijn. Door vooronderzoek probeert EC meerkosten te vermijden.

Tabel B3.6 MJOP De Hoven

Informatie	Aanwezig in dossier
Geraamd bedrag (€)	€ 817.620,-
Anneemsom (€)	€ 488.900,-
Aantal aanbiedingen	9
Prijsdifferentiatie (€ en %)	€ 488.900 tot € 610.000 = 25%
Gunningcriterium	Laagste prijs
Gunningrapport of procesverbaal	Aanwezig
Nacalculatie (€)	Project nog niet afgerond
Evaluatie	Niet aanwezig

7: Softwarepakket Belastingen

In 2004 is met spoed gezocht naar een nieuw pakket belastingapplicaties. Men wilde dat de applicatie per 1-1-2005 gereed zou zijn om hoge kosten als gevolg van herindelings- en draaiend houden van verschillende systemen te voorkomen. Daarom is afgeweken van de gebruikelijke procedure. In plaats van een Europese aanbesteding is gekozen voor een meervoudig onderhandse aanbesteding. Deze handelwijze is aan de orde geweest in college en raad. De procedure is uitgevoerd in overleg met de centrale inkoper, wegens afwezigheid van kennis over de procedures op de afdeling zelf.

Het gehanteerde gunningcriterium is economisch meest voordelige aanbieder. De bekendheid van de uiteindelijke aanbieder speelde een rol, omdat de gemeente reeds met diens software werkte en conversie tijd, kosten en mogelijke problemen met zich mee zou brengen. Uit de verschaft informatie blijkt niet duidelijk wat uiteindelijk voor de software betaald is, omdat op de offerte aanzienlijke kortingen bedongen zijn en de overeenkomsten geen totaalbedragen bevatten.

De overeenkomsten zijn conform de vigerende verantwoordelijkheden getekend.

Tabel B3.7 Softwarepakket Belastingen

Informatie	Aanwezig in dossier
Geraamd bedrag (€)	€ 188.000
Anneemsom (€)	€ 139.284 + € 119.624/jaar – 63,33% korting over deel van het tweede bedrag
Aantal aanbiedingen	2
Prijsdifferentiatie (€ en %)	Van € 917.252 tot € 1.207.541 voor 7 jaar = 24%
Gunningcriterium	Economisch meest voordelige aanbidding
Gunningrapport of procesverbaal	Niet aanwezig
Nacalculatie (€)	Onbekend
Evaluatie	Tijdens proces, maar niet na afloop

8: Pilot Werkplaats

In 2004 is een pilotproject voor een nieuw soort re-integratietraject aanbesteed. Omdat de aanbestedende afdeling niet precies hoe een dergelijk project ingericht zou kunnen worden, is voorafgaand aan het openbare aanbestedingstraject advies gevraagd aan zes aanbieders. De aanbieders die uiteindelijk offerte hebben uitgebracht behoren alledrie tot deze groep. Er is conform de voorschriften een openbare aanbestedingsprocedure gevolgd. De sector beschikt over een eigen inkoper die dit soort procedures begeleidt. Ondanks een helder bestek is de beoordelingsprocedure onduidelijk: de geformuleerde criteria zijn niet navolgbaar naast elkaar gezet.

Tussen de aanbieders bestond een aanzienlijke prijsdifferentiatie. Er is voor twee aanbidders gekozen om de cliënten een keuze in werkzaamheden te kunnen bieden. De overeenkomst is ondertekend door het daartoe gemandateerde sectorhoofd.

Tabel B3.8 Pilot Werkplaats

Informatie	Aanwezig in dossier
Geraamd bedrag (€)	Onbekend ivm opname in groter budget
Anneemsom (€)	393.690
Aantal aanbiedingen	3
Prijsdifferentiatie (€ en %)	Van € 82.470 tot € 255.000 bij 50 deelnemers = 68,5%
Gunningcriterium	Economisch meest voordelige aanbidding
Gunningrapport of procesverbaal	Niet aanwezig
Nacalculatie (€)	Onbekend ivm opname in groter budget
Evaluatie	Niet aanwezig

9: MJOP Relining riolering

Deze aanbesteding betreft een bundeling van reparatiewerkzaamheden aan de riolering. Er is terecht voor een meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure gekozen. Gegund is op de laagste prijs. Vestiging van aanbieders in Deventer speelde geen rol, omdat Deventer geen bedrijven kent die deze werkzaamheden kunnen uitvoeren.

Gezien de begroting en de uiteindelijke aanneemsom was de prijsdifferentiatie tussen aanbidders aanzienlijk. Reden voor het verschil tussen de voor- en nacalculatie was een extra opdracht die later aan het werk is toegevoegd.

Conform de regels is de overeenkomst door het sectorhoofd getekend.

Tabel B3.9 MJOP Relining riolering

Informatie	Aanwezig in dossier
Geraamd bedrag (€)	190.000
Aanneemsom (€)	159.300
Aantal aanbiedingen	2
Prijsdifferentiatie (€ en %)	Van € 159.300 tot € 242.714,60 = 52%
Gunningcriterium	Laagste prijs
Gunningrapport of procesverbaal	Aanwezig
Nacalculatie (€)	€ 175.490
Evaluatie	Niet aanwezig

10: Nieuwe Plantsoen bomen

De aanbesteding betreft de aanschaf van bomen voor de herinrichting van het Nieuwe Plantsoen in het kader van Boomfeestdag 2005. Terecht is voor een enkelvoudig onderhandse procedure gekozen. Gunningcriterium was de kwaliteit van de bomen. Voor de aanschaf daarvan beschikt de afdeling over een groslijst van bedrijven, waarop ook bedrijven uit Deventer staan. Hier is echter niet voor een Deventer bedrijf gekozen.

Het betreft een zeer kleine aanbesteding die niet als zodanig in begrotingen of verantwoordingsdocumenten wordt opgenomen. Er is een dossier, maar daarin ontbreekt een bestek. De overeenkomst is ondertekend conform de geldende mandaten.

Tabel B3.10 Nieuwe Plantsoen bomen

Informatie	Aanwezig in dossier
Geraamd bedrag (€)	€ 8.000, incl. voorbereiding grond
Aanneemsom (€)	Onbekend
Aantal aanbiedingen	1
Prijsdifferentiatie (€ en %)	Nvt
Gunningcriterium	Kwaliteit
Gunningrapport of procesverbaal	Niet aanwezig
Nacalculatie (€)	€ 4.005
Evaluatie	Niet aanwezig

11: Woonrijpmaken Botta I

Deze aanbesteding betreft het woonrijpmaken van een gebied waarin woningen gerealiseerd waren. Conform het beleid is gekozen voor een meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure. Gunningcriterium daarbij was de laagste prijs. Het procesverbaal van opening van de inschrijvingen is daarmee tevens het procesverbaal van gunning.

Het Bureau Grachtengordel, dat verantwoordelijk was voor de aanbesteding, besteedt deze procedures uit aan de sector Gemeentewerken. De budgethouder houdt het verloop van het proces in de gaten en tekent de overeenkomst, conform mandaat. Groslijsten worden voor dit soort aanbestedingen niet gebruikt. Gemeentewerken maakt een preselectie van aanbieders waarvan verwacht wordt dat zij de klus kunnen klaren, en die worden vervolgens aangeschreven. Hierbij was ook een bedrijf uit Deventer.

In dit dossier is sprake van een transparante procedure die zorgvuldig is uitgevoerd.

Tabel B3.11 Woonrijpmaken Botta I

Informatie	Aanwezig in dossier
Geraamd bedrag (€)	€ 338.000
Anneemsom (€)	€ 276.000
Aantal aanbiedingen	5
Prijsdifferentiatie (€ en %)	Van € 276.000 tot € 347.600 = 26%
Gunningcriterium	Laagste prijs
Gunningrapport of procesverbaal	Aanwezig
Nacalculatie (€)	€ 276.000
Evaluatie	Niet aanwezig

12: Schilderwerk De Fermerie

De case betreft een opknapbeurt aan het gebouw de Fermerie. Bij onderhoudsklussen wordt gekeken of clustering mogelijk is. In het geval van de Fermerie is er niet geclusterd, omdat één van de huurders een vochtprobleem had geconstateerd en dit graag snel verholpen wilde zien worden. Het verhelpen van het vochtprobleem was gepland voor 2006 (als gevelwerk) en is vervolgens gecombineerd met de onderhoudsbeurt die voor 2007 was gepland. De case is na preselectie op grond van advies over de behandeling van het vochtprobleem enkelvoudig onderhands aanbesteed. Dit is conform de aanbestedingsregels. Er is geen gebruik gemaakt van groslijsten. Er zijn twee bedrijven geselecteerd die gewend zijn onderhoud te plegen aan monumentale panden. Preselectie en overdracht van de gunningcriteria heeft mondeling plaatsgevonden. Het dossier is minimaal.

Tabel B3.12 Schilderwerk De Fermerie

Informatie	Aanwezig in dossier
Geraamd bedrag (€)	€ 35.000
Anneemsom (€)	€ 41.650
Aantal aanbiedingen	1
Prijsdifferentiatie (€ en %)	Nvt
Gunningcriterium	Kwaliteit advies
Gunningrapport of procesverbaal	Niet aanwezig
Nacalculatie (€)	Project nog niet afgerond
Evaluatie	Niet aanwezig

13: Werk Kleine Poot

Kleine Poot betreft een inbreidingslocatie: beperkte nieuwbouw gecombineerd met de renovatie van drie monumenten. Deze aanbesteding is in December 2006 opgestart en nog niet voltooid. Het gaat om de bouw van 6 appartementen, een horecagelegenheid en de restauratie/integratie van 3 rijksmonumenten. Doordat het monumentale panden betreft is het een complex project met veel specialistisch werk.

Er is afgeweken van de voorgeschreven openbare aanbestedingsprocedure. Er wordt, conform een collegebesluit en met een beroep op het specialistische karakter van het werk, meervoudig onderhands aanbesteed, bij voorkeur in de gemeente Deventer en omliggende regio. Er zal gegund worden op de laagste prijs.

Tabel B3.13 Werk Kleine Poot

Informatie	Aanwezig in dossier
Geraamd bedrag (€)	€ 2.050.000
Anneemsom (€)	Nvt
Aantal aanbiedingen	4
Prijsdifferentiatie (€ en %)	Nvt
Gunningcriterium	Laagste prijs
Gunningrapport of procesverbaal	Nvt
Nacalculatie (€)	Nvt
Evaluatie	Nvt

14: Spikvoorde (Nikkels)

Deze case betreft geen aanbesteding maar grondverkoop door de gemeente aan een ontwikkelaar. De gemeente heeft bouwbedrijf Nikkels uitgenodigd deel te nemen aan de selectieprocedure voor een ontwikkelaar voor het deelgebied Spikvoorde. Het betreft een inlossing van de bouwclaim van het bedrijf voor 20 woningen met een aanvulling van 19 woningen (39 in totaal). De selectie van de ontwikkelaar is gebeurd volgens een specifiek voor dit doel ontworpen en in 1994 door het college en de raad vastgestelde procedure, genaamd 'Selectieprocedure ontwikkelaars Deventer'.

Bijlage 4 Respondentenlijst

Naam	Functie
Dhr. J. Kok	Hoofd Facilitaire Zaken
Dhr. R. Hanekamp	Hoofd Materieel Brandweer Deventer
Dhr. Th. Bakhuizen	Gemeentesecretaris
Dhr. H. Langeveld	Hoofd Personeel & Organisatie
Dhr. F. Sijm	Extern adviseur/projectleider
Dhr. N. van Beugen	Projectleider Verkeer en Vervoer
Mw. L. van der Weijden	Senior medewerker Onroerende Zaken
Dhr. B. Groosjohan	Manager programmaonderdeel
Dhr. R. ten Wolde	Projectleider Expertisecentrum
Dhr. J. Kloet Overbeeke	Hoofd Expertisecentrum
Dhr. B. Bouwmeester	Afdelingshoofd Belastingen
Dhr. L. Manden	Teammanager werk & inkomen 2, cluster Werk, Inkomen, Zorg en Leefomgeving, eenheid Stad & Thuis
Mw. J. Vos	Inkoper sector Sociale Voorzieningen
Mw. J. Sinnema	Programmaonderdeelmanager Groen, Spelen & Begraafplaatsen
Dhr. M.P. Schipper	Projectleider Bureau Vijfhoek/Grachtengordel
Dhr. H. de Graaff	Stafmedewerker Huisvesting Onderwijs
Dhr. R. Westrik	Bouwkundig adviseur
Mw. C. Verhulst	Projectmanager Bureau Vijfhoek/Grachtengordel
Dhr. J. Meiling	Inkoopadviseur
Dhr. F. Galesloot	Concerncontroller

