



## *“Samenspel”*

Onderzoek naar de  
aanbesteding van  
buitensportaccommodaties

**REKENKAMER VENLO**

afdeling GEGRF

steller R. Lamberts

doorkiesnummer 077-359 62 79

datum juni 2004

## Voorwoord

In de vergadering van de rekenkamer van 14 januari 2004 heeft één van de leden het verzoek gedaan om de wijze van aanbesteding en gunning van buitensportaccommodaties te onderzoeken. Gelet op de actualiteit van het onderwerp, de mogelijke risico's, het maatschappelijk belang en de te verwachten bruikbaarheid en leereffecten, heeft de rekenkamer een hoge prioriteit hieraan toegekend. In dit kader speelt de beoogde besluitvorming door de raad met betrekking tot de verplaatsing van de sportparken 'De Snelle Sprong' en 'De Watertoren' – die binnen afzienbare tijd voorzien is – een belangrijke rol.

Aanleiding voor dit onderzoek vormt de bekendmaking door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) dat bij de aanbesteding van atletiekbanen jarenlang verboden marktverdelingsafspraken zijn gemaakt tussen de vijf belangrijkste ondernemingen op dit gebied. De afspraken hadden betrekking op kunststof atletiekbanen die in het hele land werden aangelegd, gerenoveerd of onderhouden.

Van gemeentewege zijn bij de aanbesteding van buitensportaccommodaties spelers uit diverse geledingen betrokken, waarbij ieder zijn eigen taken en verantwoordelijkheden heeft. Goed onderling samenspel in de vorm van adequate communicatie en optimale informatie-uitwisseling is vereist om een doelmatig aanbestedingsproces mogelijk te maken. Temeer omdat het menselijk handelen de pilaar vormt waarop het samenspel binnen de gemeentelijke organisatie steunt.

Blijkens de NMa-publicatie heeft een aantal bedrijven ook samengespeeld. Weliswaar heeft de gemeente Venlo vanuit haar positie geen indicaties dat er ten aanzien van de inschrijvingen voor buitensportprojecten malafide praktijken hebben plaatsgevonden, doch met enkele door de NMa beboete bedrijven heeft de gemeente ook zaken gedaan. De rekenkamer acht het uitermate belangrijk dat de gemeente voldoende waarborgen in haar aanbestedingsproces heeft verankerd waardoor eventuele benadeling zoveel als mogelijk wordt uitgesloten. Oftewel: een sterk gemeentelijk aanbestedingsteam waarin de spelers elkaar goed weten te vinden, verkleint de kans op benadeling door eventuele samenspelers uit de aannemerswereld. Als het gemeentelijk team zich daarbij aan de spelregels houdt, dan zal het de strijd tegen mogelijke wanpraktijken naar alle waarschijnlijkheid niet verliezen.

Om deze reden geeft de rekenkamer dit onderzoeksrapport de titel "*Samenspel*".

Verder gaat op deze plaats een woord van dank uit aan al degenen die hebben meegewerkt aan het onderzoek. De portefeuillehouder Sportzaken, de directeur Stadsbeheer en met name de betrokken medewerkers van de dienst Stadsbeheer voor het beantwoorden van de vele vragen, het toegankelijk maken van stukken en het beschikbaar stellen van tijd om dit onderzoek van de rekenkamer mogelijk te maken.

Het onderzoek is in eigen beheer uitgevoerd en vanuit de rekenkamer is een begeleidingscommissie gevormd ten behoeve van de voortgangsbewaking van het onderzoek.

De begeleidingscommissie bestaat uit:

Margriet van Tulder  
Hay Janssen  
Pierre Janssen

De rekenkamer bestaat verder uit de volgende personen:

Sjraar van Avesaath (voorzitter)  
Ruud Hermans  
Frans Maesen  
Jean de Rooij  
Gé Vervoort

Ambtelijk secretaris:

Rob Lamberts

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b> .....	<b>1</b>
1.1	Aanleiding tot het onderzoek.....	1
1.2	Doelstelling en afbakening .....	1
1.3	Onderzoeksvragen.....	2
1.4	Onderzoeksaanpak.....	3
<b>2</b>	<b>Inventarisatie projecten</b> .....	<b>5</b>
2.1	Inventarisatie 2001-2003 .....	5
2.2	Renovatieplan.....	5
<b>3</b>	<b>Regels voor aanbestedingen</b> .....	<b>6</b>
3.1	Algemeen .....	6
3.2	Uniform aanbestedingsreglement (UAR) .....	6
3.3	Gemeentelijk aanbestedingsbeleid.....	8
3.4	Het bestek .....	9
<b>4</b>	<b>Organisatie van het aanbestedingsproces</b> .....	<b>10</b>
<b>5</b>	<b>Beleid buitensportaccommodaties</b> .....	<b>12</b>
5.1	Rapport accommodatiebeleid.....	12
5.2	Door de gemeenteraad vastgesteld beleid .....	12
<b>6</b>	<b>Steekproef projectdossiers</b> .....	<b>13</b>
<b>7</b>	<b>Selectie van bedrijven</b> .....	<b>15</b>
7.1	Selectiecriteria .....	15
7.2	De praktijk .....	15
7.3	Afwijkingen van procedure .....	17
<b>8</b>	<b>Kwaliteit van de (financiële) ramingen</b> .....	<b>18</b>
8.1	Voorcalculaties .....	18
8.1.1	Openbaarheid van calculaties .....	18
8.2	Prijsvergelijking .....	19
8.3	Nacalculaties .....	19
8.4	Verschillenanalyse.....	19
<b>9</b>	<b>Beheer en verantwoording</b> .....	<b>20</b>
9.1	Financieel beheer .....	20
9.1.1	Budgetbewaking.....	20
9.1.2	Administratie.....	20
9.1.3	Risico's.....	20
9.2	Evaluatie van de uitvoering .....	21
9.3	Mogelijke verbeterpunten aangedragen door 'sleutelfiguren'.....	21
<b>10</b>	<b>Algemene bevindingen</b> .....	<b>23</b>
<b>11</b>	<b>Algemene conclusies</b> .....	<b>26</b>
<b>12</b>	<b>Aanbevelingen</b> .....	<b>28</b>

13	Reactie van het college van B&W.....	30
14	Nawoord rekenkamer.....	32

**Bijlagen**

Bijlage I	Onderzoeksverantwoording
Bijlage II	Overzicht projecten m.b.t. buitensportaccommodaties 2001-2003
Bijlage III	Uniform aanbestedingsreglement 2001 (samenvatting)
Bijlage IV	Organisatieschema dienst Stadsbeheer
Bijlage V	Toelichting op selectie en gunningcriteria

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding tot het onderzoek

In december 2003 verscheen onderstaand persbericht:

*“Kartelautoriteit NMa<sup>1</sup> heeft 22 bouwbedrijven boetes opgelegd van in totaal € 100,8 miljoen voor hun aandeel in de bouwfraude. De bouwers hebben zich volgens de NMa schuldig gemaakt aan prijsafspraken, overeenkomsten over marktverdeling en verboden aanbestedingsafspraken. Dat heeft de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) op 18 december 2003 bekendgemaakt. De NMa spreekt van „zeer ernstige overtredingen van de wet” omdat „door de verboden afspraken de concurrentie in de bouwsector ernstig gefrustreerd is en opdrachtgevers benadeeld zijn”. Onder andere bij de aanbesteding van atletiekbanen gaat het om een jarenlange verboden marktverdelingsafpraak tussen de vijf belangrijkste ondernemingen op het gebied van de aanleg, renovatie en onderhoud van kunststof atletiekbanen. De afspraak had betrekking op atletiekbanen die in het hele land werden aangelegd of onderhouden. Hiervoor zijn aan de diverse bedrijven boetes opgelegd.”*

De ernst en omvang van de onregelmatigheden in de bouw, zoals uit de Bouwfraude is gebleken en 'de soms laconieke en doorgaans passieve wijze' waarop bouwbedrijven en toezichhoudende instanties met signalen en vermoedens van onregelmatigheden zijn omgesprongen, was voor de rekenkamer reden om de wijze van aanbesteden en het gunningbeleid van de diverse sportcomplexen/-velden en sportparken binnen onze gemeente te onderzoeken.

Reden voor de rekenkamer om aan dit onderzoek een hoge prioriteit toe te kennen, is gelegen in het feit dat de gemeente aan de 'vooravond' staat van een omvangrijk en complex project met betrekking tot een buitensportaccommodatie. In verband met de aanleg van twee autosnelwegen (RW73-Zuid en RW74) dienen de sportcomplexen "de Snelle Sprong" en "De Watertoren" in Tegelen verplaatst te worden. Voorzien is om deze complexen te vestigen in een nieuw gebied, te weten het "Bakenbos", waarmee een investering van in totaal ruim € 12 miljoen<sup>2</sup> is gemoeid. Op dit moment<sup>3</sup> vindt de voorbereiding van het bestek plaats en de besluitvorming omtrent de aanbesteding wordt rond de zomer van 2004 verwacht. De rekenkamer meent er goed aan te doen om voorafgaand aan deze besluitvorming de raad een beeld te kunnen geven van de wijze van aanbesteding en gunning van buitensportaccommodaties.

## 1.2 Doelstelling en afbakening

De doelstelling van dit onderzoek luidt:

*Evalueer de wijze van aanbesteding en gunning bij de aanleg en renovatie van gemeentelijke buitensportaccommodaties.*

---

<sup>1</sup> De uitvoering van de Mededingingswet is opgedragen aan de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). Deze handhaaft het verbod op kartels of misbruik van een economische machtspositie en toetst fusies en overnames. De NMa werkt aan effectieve concurrentie die ten goede komt aan de consument en het bedrijfsleven.

<sup>2</sup> Inclusief de verplaatsing van een gymzaal in de wijk Op de Heide.

<sup>3</sup> Mei 2004.

In het onderzoek worden alleen de gemeentelijke buitensportaccommodaties betrokken. Dit houdt in de sportparken, sportcomplexen en/of sportvelden waarvan de gemeente zelf eigenaar is. **Buiten** het bereik van het onderzoek vallen:

- de binnensportaccommodaties;
- de buitensportaccommodaties die niet in gemeentelijke eigendom zijn en
- de opstellen behorende bij buitensportaccommodaties (zoals kleedlokalen en kantines).

Verder heeft het onderzoek betrekking op zowel de nieuw aangelegde accommodaties, als op de renovatie van bestaande sportaccommodaties. Met dit laatste wordt het groot onderhoud bedoeld en niet het reguliere, jaarlijkse terugkerende onderhoud.

Zowel de wijze van aanbesteding als de gevolgde procedure bij de gunning worden onderzocht. Het accent in het onderzoek ligt op de **doelmatigheid** van de wijze van aanbesteding en gunning: heeft de gemeente ernaar gestreefd om met een zo gunstig mogelijke inzet van de beschikbare middelen (geld, personeel) het gewenste resultaat te bereiken? Anders gezegd: heeft de gemeente de beste prijs-/kwaliteitverhouding als uitgangspunt gehanteerd bij de aanbesteding en gunning?

Tevens wordt beoordeeld of het aanbesteding- en gunningproces optimaal is ingericht, transparant verloopt en of er voldoende waarborgen voor een objectieve beoordeling in de procedure zijn ingebouwd, zoals bijvoorbeeld de beoordelingscriteria voor de offertes. De mate van transparantie van het proces wordt onder andere beoordeeld aan de hand van de antwoorden op de vraag of ieder ander op basis van dezelfde informatie dezelfde afweging gemaakt zou hebben.

Het onderzoek richt zich met name op de afgelopen 3 jaar (2001 tot en met 2003). Belangrijke factor om de onderzoeksperiode hierop af te bakenen, is de beschikbaarheid en traceerbaarheid van het onderzoeksmateriaal. In essentie gaat het de rekenkamer erom dat er voldoende kritische massa in het onderzoek betrokken wordt om een oordeel te kunnen vormen.

### 1.3 Onderzoeksvragen

Gelet op de doelstelling van het onderzoek heeft de rekenkamer de volgende **hoofdvraag** gedefinieerd:

*Is er sprake van een doelmatige en transparante wijze van aanbesteding en gunning van aanleg en renovatie van buitensportaccommodaties?*

De onderzoeksvragen zijn als volgt geformuleerd:

1. Inventarisatie  
Welke buitensportaccommodaties heeft de gemeente aangelegd dan wel gerenoveerd?
2. Regels voor aanbestedingsprocedure  
Welke aanbestedingsregels en/of aanbestedingsvoorschriften gelden bij de aanleg en renovatie van buitensportaccommodaties?

Subvragen:

- a) Zijn deze regels / voorschriften bekend bij de betrokkenen?
- b) Hebben betrokkenen overeenkomstig de regels / voorschriften gehandeld?
- c) Is er controle op de naleving van deze regels / voorschriften?
- d) Welke zijn de kritische momenten in de aanbesteding- en gunningprocedure?

- e) Op welke wijze en door wie worden gegadigden (degenen die mogen offrenen) geselecteerd?
  - f) Worden afwijkingen van procedure, criteria en regels gemotiveerd en geregistreerd?
3. Het afwegingskader: de beoordelingscriteria voor de offertes.  
Subvragen:
- a) Welke criteria zijn gehanteerd om de offertes te beoordelen?
  - b) Wie heeft de criteria bepaald?
  - c) Zijn de criteria van tevoren (voordat de offertes zijn aangevraagd) gedefinieerd en vastgelegd?
4. De gunningprocedure  
Op basis van welke argumenten heeft gunning plaatsgevonden?
- Subvragen:
- a) Op welke wijze zijn de offertes beoordeeld?
  - b) Is de gevolgde gunningprocedure transparant? Zijn de gevolgde stappen en de gemaakte keuzes inzichtelijk en beargumenteerd? Zou ieder ander op basis van dezelfde informatie dezelfde afweging hebben gemaakt?
  - c) Wie ondertekent de opdracht?
5. Van welke kwaliteit zijn de ramingen?  
Subvragen:
- a) Zijn door de gemeente eigen voorcalculaties opgesteld?
  - b) Vindt prijsvergelijking plaats (bijvoorbeeld door middel van benchmarks of normering van overkoepelende organisaties)?
  - c) Zijn na oplevering / na uitvoering van het werk nacalculaties opgesteld?
  - d) Zijn er substantiële verschillen tussen de geraamde en de uiteindelijk gerealiseerde aanneemsommen?
6. Monitoring en evaluatie van de uitvoering  
Vindt achteraf (na oplevering van het werk) evaluatie van het aanbestedingproces plaats?
7. Zijn er indicaties te geven van de financiële gevolgen voor de gemeente indien tekortkomingen in de aanbesteding- en gunningpraktijk worden aangetroffen?

In het onderhavige rapport komen alle onderzoeksvragen aan de orde. Daar waar wordt ingegaan op één of meerdere onderzoeksvragen, wordt dit aan het begin van het betreffende hoofdstuk c.q. de betreffende paragraaf aangegeven.

## 1.4 Onderzoeksaanpak

Allereerst is geïnventariseerd welke buitensportaccommodaties zijn aangelegd en gerenoveerd. Deze inventarisatie is vastgesteld door het bestuderen van relevante dossiers. Uit de dossiers zijn niet alleen de documenten met betrekking tot de gunning geanalyseerd, maar ook de selectieprocedure (offerte-aanvragen, ingediende offertes, selectiecriteria en dergelijke). Aan de dienst Stadsbeheer is een inventarisatie-overzicht gevraagd over de onderzoeksperiode. Daarnaast is de (financiële) administratie van de gemeente geraadpleegd, zoals begrotingen, investeringsstaten en managementrapportages. Het beleidskader is in eerste instantie vastgesteld door documentenanalyse. Alle relevante stukken die betrekking hebben op aanbestedingregels en –voorschriften zijn in kaart



gebracht. Waar nodig hebben (oriënterende) gesprekken met betrokken ambtenaren en bestuurders plaatsgevonden.

Na oriëntatie op de dossiers heeft de rekenkamer een aantal aanbestedingen geselecteerd om in te zoomen op het aanbesteding- en gunningproces. De uitvoering van de aanbesteding- en gunningpraktijk is getoetst aan het vastgestelde beleid.

Als aanvulling op de documentenanalyse zijn interviews gehouden met de betrokken ambtenaren van de dienst Stadsbeheer, de directeur Stadsbeheer en de portefeuillehouder (Sportzaken).

De uitvoering van het onderzoek heeft in eigen beheer plaatsgevonden door de secretaris rekenkamer. Uit de rekenkamer is een begeleidingscommissie samengesteld die verantwoordelijk was voor de voortgang van het onderzoek.

Samenvattend is het onderzoek in de volgende fasen uitgevoerd:

- inventarisatie feitenmateriaal
- diepteonderzoek geselecteerde aanbestedingen
- interviewen van 'sleutelfiguren'
- opstellen van bevindingen
- analyse van bevindingen
- ambtelijke hoor- en wederhoorprocedure
- opstellen conclusies en aanbevelingen
- vaststellen concept adviesrapport door rekenkamer
- bestuurlijke hoor- en wederhoorprocedure met college
- vaststellen definitief eindrapport met nawoord door rekenkamer
- publicatie eindrapport en aanbieding aan gemeenteraad

## 2 Inventarisatie projecten

Onderzoeksvraag 1:

*Welke buitensportaccommodaties heeft de gemeente aangelegd dan wel gerenoveerd?*

### 2.1 Inventarisatie 2001-2003

De gemeente Venlo bezit 12 gemeentelijke sportparken voor de beoefening van diverse takken van sport. Daarnaast zijn er specifieke sportaccommodaties (zoals tennis, ruitersport, watersport, etc.) die in de regel in eigendom van vereniging(en) zijn<sup>4</sup>. Het totaal aantal sportvelden bedraagt 71 (conform de eindrapportage buitensportaccommodatiebeleid van augustus 2001).

In bijlage 2 treft u een overzicht aan van de nieuw aangelegde en de gerenoveerde buitensportaccommodaties in de periode 2001 tot en met 2003. In dit overzicht zijn tevens de opdrachten inzake beleidsadviesing met betrekking tot de buitensportaccommodaties opgenomen.

Over de afgelopen 3 jaar zijn in totaal 12 opdrachten uitgevoerd, waarvan er 7 betrekking hebben op de aanleg of renovatie van sportvelden, 2 beregeningsinstallaties en 3 beleidsadviezen.

Het 'grootste' project was de aanleg van een honk-/softbalveld in 2003, waarmee een investering van ruim € 250.000,- (inclusief beregening, bestrating en hekwerk) was gemoed. De overige opdrachten variëren van zo'n € 20.000,- tot bijna € 100.000,-. Naar de maatstaven van de gemeente Venlo gemeten zijn dit geen grote projecten.

### 2.2 Renovatieplan

Het onderhoud vindt plaats volgens een renovatieschema. Dit houdt in dat er 2 à 3 velden per jaar worden gerenoveerd. Het renovatieschema is in principe een theoretisch model waarin wordt uitgegaan van de technische levensduur van de accommodaties. In de praktijk wordt het jaarlijks geactualiseerd aan de hand van eigen inzichten, vragen en wensen van de verenigingen (voor zover mogelijk), de bezettingsgraad van de velden in relatie tot (de prognose van) het verenigingsbestand en adviezen van het ISA<sup>5</sup>.

Voor het cultuurtechnisch onderhoud van de sportvelden draagt in de gemeente één medewerker de verantwoordelijkheid. Daarnaast is het hoofd van de afdeling Sport & Bewegen eindverantwoordelijk voor de onderhoudstoestand van de gemeentelijke buitensportaccommodaties.

---

<sup>4</sup> Zoals in paragraaf 1.2 van dit rapport aangegeven, vallen deze buiten het bereik van dit onderzoek.

<sup>5</sup> Instituut voor Sportaccommodaties van het NOC\*NSF, dat als doelstelling heeft het zorgdragen voor de totstandkoming van kwalitatief goede accommodaties naar de behoefte van de sport.

## 3 Regels voor aanbestedingen

Onderzoeksvraag 2:

*Welke aanbestedingregels en/of aanbestedingvoorschriften gelden bij de aanleg en renovatie van buitensportaccommodaties?*

Het toetsingskader is ontleend aan de vigerende regelgeving met betrekking tot het doen van aanbestedingen (in het algemeen). Daar waar voor het onderwerp specifieke regelgeving is vastgesteld, geldt dit als aanvullend beoordelingskader.

### 3.1 Algemeen

Gemeenten zijn aanbestedende diensten in de zin van de Europese Richtlijnen 'Werken', 'Leveringen' en 'Diensten'. Vanaf 1 januari 2004 geldt voor een overheidsopdracht 'werken' een drempelbedrag van ruim €5,9 miljoen (exclusief BTW). Onder dit drempelbedrag zijn gemeenten in beginsel vrij om hun aanbestedingsbeleid naar eigen goedvinden in te richten c.q. hun aanbestedingen procedureel naar eigen goedvinden uit te voeren. Gemeenten zijn daarbij echter wel gebonden aan de geschreven en ongeschreven algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de (EG-) Verdragsregels en de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht.

Een en ander komt erop neer dat het gemeentelijk aanbestedingsbeleid én de gemeentelijke aanbestedingsprocedures in ieder geval **objectief, transparant en non-discriminerend** moeten zijn. Ter verduidelijking van deze abstracte begrippen kan gewezen worden op het navolgende.

Objectiviteit houdt onder meer in dat willekeur – ten aanzien van mogelijke inschrijvers én ten aanzien van de gunning van de opdracht – vermeden dient te worden. Voorts dient er eenduidigheid te bestaan in aan alle inschrijvers te stellen eisen.

In verband met het beginsel van non-discriminatie dienen verschillende opdrachtnemers op gelijke wijze de kans te krijgen mee te dingen naar de desbetreffende opdracht. Verder vereist dit beginsel dat er een objectieve – op vooraf kenbaar gemaakte gronden – gunning van de opdracht plaatsvindt.

Bij transparantie kan worden gedacht aan de verplichting tot het betrachten van openheid en duidelijkheid naar alle inschrijvers toe. Zij moeten immers weten waar ze aan toe zijn en waarop ze inschrijven. Tevens omvat transparantie onder meer het schriftelijk vastleggen van besprekingen en contacten met inschrijvers, bijvoorbeeld in de vorm van nota's van inlichtingen en proces-verbalen.

### 3.2 Uniform aanbestedingsreglement (UAR)

Vele gemeenten in Nederland verklaren het Uniform Aanbestedingsreglement (UAR) van toepassing op hun aanbestedingsbeleid c.q. –procedures. In 1986 is het eerste UAR tot stand gekomen met als doel een goede verhouding tussen opdrachtgevers en aannemers in de precontractuele fase van het bouwproces tot stand te brengen. In 2001 is het UAR geheel herzien.

Het UAR is een voor gemeenten niet verplicht reglement dat geschreven is voor overheidsopdrachten tot 'werken'. De reden dat wordt overgegaan tot het toepassen van het UAR is veelal gelegen in het feit dat men ervan uit gaat dat het UAR in beginsel objectieve, transparante en non-discriminerende procedures kent. Gemeenten behoeven zodoende

geen eigen procedures te bedenken en op te stellen. Indien een gemeentelijke aanbesteder het UAR van toepassing verklaart, dient men deze regeling zoveel mogelijk onverkort toe te passen.

Voor het doen van aanbestedingen binnen de dienst Stadsbeheer van de gemeente Venlo wordt het UAR 2001 gevolgd.

De bepalingen in het UAR 2001 die in het kader van dit onderzoek relevant zijn, zijn in bijlage 3 in samenvattende zin weergegeven.

Er zijn vier wijzen waarop aanbesteding van werk kan plaatsvinden:

- a. openbare aanbesteding;
- b. aanbesteding met voorafgaande selectie;
- c. onderhandse aanbesteding;
- d. onderhandse aanbesteding na selectie.

Dit zijn feitelijk twee soorten openbare procedures en twee soorten onderhandse procedures.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat bij de aanleg of renovatie van buitensport-accommodaties in Venlo in de regel **onderhandse aanbesteding** (ad c) plaatsvindt.

Omdat de wijze van aanbesteding bepalend is voor de toepasselijkheid van het reglement, wordt hierna (in beknopte weergave) aangegeven welke regels gelden bij onderhandse aanbesteding.

- Er wordt een beperkt aantal van ten minste 2 bedrijven uitgenodigd tot inschrijving, met dien verstande dat dit aantal in de regel niet meer bedraagt dan 6. Met deze limitering wordt beoogd de kosten zowel voor de aanbesteder als de inschrijvers zoveel mogelijk te beperken. Anderzijds is de limitering zodanig vastgesteld dat een daadwerkelijke mededinging is gewaarborgd.
- De aanbesteder geeft kennis van zijn voornemen tot aanbesteding door een uitnodiging aan 2 of meer gegadigden te zenden. Hierin worden alle relevante gegevens opgenomen, waaronder in ieder geval:
  - moment en plaats van inlichtingen door de aanbesteder (alle inlichtingen moeten schriftelijk worden vastgelegd en aan alle genodigden worden verstrekt);
  - moment en plaats waar de inschrijvingsbiljetten moeten worden ingeleverd.
- De inschrijver moet voldoen aan twee vereisten:
  1. de inschrijver moet voldoen aan eisen zoals deze in het bestek en in de bekendmaking zijn vermeld. Het is de aanbesteder niet toegestaan af te wijken van de eisen zoals deze zijn gesteld in de bekendmaking en in het bestek.
  2. De inschrijver moet redelijkerwijs in staat worden geacht het werk vakkundig en op regelmatige wijze uit te voeren.
- Een inschrijver schrijft in door middel van een inschrijvingsbiljet in een gesloten enveloppe. Een inschrijver draagt het risico van de goede en tijdige aanwezigheid van zijn inschrijvingsbiljet.
- De aanbesteder kan een verzoek tot wijziging doen. Dit kan alleen wanneer de inschrijvingssommen hoger zijn dan hetgeen op basis van een zorgvuldige begroting redelijkerwijs mocht worden verwacht.
- Degene die de aanbesteding houdt, opent de enveloppen met de inschrijvingsbiljetten op de plaats en op het tijdstip van aanbesteding zoals vermeld in de bekendmaking. Alleen de inschrijvers mogen hierbij aanwezig zijn. De aanbesteder leest de namen van de inschrijvers op alsmede de in de biljetten genoemde inschrijvingssommen.
- Van het verloop van de aanbesteding wordt proces-verbaal opgemaakt (volgens een voorgeschreven model bij het UAR).
- Inschrijvingen die niet voldoen aan de eisen gesteld in het UAR, de bekendmaking, het bestek of de nota van inlichtingen, zijn ongeldig.

- De overeenkomst van aanneming van werk komt tot stand op grond van het inschrijvingsbiljet. De opdracht geschiedt door middel van schriftelijke mededeling door de aanbestedder.
- De opdracht geschiedt in principe aan de inschrijver wiens aanbieding de aanbestedder het meest aannemelijk voorkomt, tenzij andere gunningscriteria in het bestek zijn opgenomen.

Daarnaast is in het UAR een aantal bepalingen opgenomen die de handelwijzen van zowel aannemers als opdrachtgevers beogen te verbeteren.

Voor opdrachtgevers gelden de volgende handelwijzen als 'not done':

- het niet passend verklaren van een inschrijving zonder motivering;
- het bij de aanbesteding niet beschikken over een eigen begroting;
- het onderhandelen als de prijs past;
- het niet bekendmaken van de uitslag van de aanbesteding;
- het niet handhaven van een vast tijdstip van de aanbesteding;
- het afwijken van het UAR in eigen voordeel en
- het voorbijgaan aan gestelde gunnings- en selectie-eisen.

Handelwijzen die voor de aannemers 'not done' zijn:

- het weigeren de begroting te overleggen;
- het niet specificeren van begrotingsposten;
- het weigeren te onderhandelen in geval van niet-passende aanbiedingen en
- het onderling afstemmen van prijsaanbiedingen.

### 3.3 Gemeentelijk aanbestedingsbeleid

Op basis van het UAR 1986 heeft de gemeente in 1989 een nota vastgesteld waarin de zogenaamde vraagtechnieken staan beschreven. Naar aanleiding van de wijziging van het UAR in 2001 heeft de gemeente geen eigen (op de gemeente Venlo toegesneden) nota aanbestedingsbeleid vastgesteld. Het theoretisch kader is wél in concept opgesteld, die tevens gewenst was vanwege de gemeentelijke herindeling. Vanwege de ontwikkelingen met betrekking tot de landelijke bouwfraude-enquête is dit concept nog niet definitief uitgewerkt. De bouwfraude-enquête zal ongetwijfeld leiden tot een aanpassing van de reglementering. In Nederland is er nog geen aanbestedingswet, maar deze wordt nu wel opgesteld. De nieuwe aanbestedingswet is aangekondigd voor 2006 en in de loop van 2004 of 2005 de nieuwe aanbestedingsregels. Deze beide zullen van grote invloed zijn op het gemeentelijk beleid en een aantal ingrijpende wijzigingen behelzen. De dienst Stadsbeheer acht het niet zinvol om nu een aanbestedingsbeleid te verankeren in een nota, die gebaseerd is op nagenoeg achterhaalde reglementering en vervolgens binnen afzienbare tijd met een wijziging van dat beleid te komen. Over dit uitstel is de gemeenteraad geïnformeerd in de programmabegroting 2004<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Paragraaf 6.3.1 (pagina 6-18) programmabegroting 2004.

Alhoewel de nota aanbestedingsbeleid (nog) niet formeel is vastgesteld, acht de rekenkamer het zinvol om in het kader van dit onderzoek de volgende passage uit de concept-nota aan te halen:

*“Middels het vaststellen van een aanbestedingsbeleid geeft de gemeente aan op welke wijze gemeentelijke opdrachten op de markt worden gebracht. Vanuit haar publieke verantwoordelijkheid is de gemeente verplicht de gemeenschapsgelden zo doelgericht en doelmatig mogelijk te besteden. Een uitgebalanceerd aanbestedingsbeleid leidt tot een open, transparant, integer, kostenbesparend en kwaliteitsvermeerderend optreden van de gemeente als opdrachtgever. Open en transparant door een door de raad controleerbaar beleid. Integer, dat wil zeggen handelend volgens de wet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Kostenbesparend door het benutten van een zo breed mogelijke mededinging en kwaliteitsvermeerderend door contractuele heldere en meetbare resultaatsverplichtingen”.*

Samengevat zijn de doelstellingen van het gemeentelijk aanbestedingsbeleid erop gericht om de integriteit van het aanbestedingsproces te waarborgen en een doelmatig aanbestedingsbeleid te realiseren.

### 3.4 Het bestek

Zowel bij de aanbesteding als tijdens de uitvoering van het werk speelt het bestek een belangrijke rol. Het bestek is de basis voor een aannemingsovereenkomst.

De functie van het bestek is tweeledig:

- Het bestek dient een volledig beeld te geven van het door de aannemer te bereiken resultaat en wel zodanig dat dit resultaat ook getoetst kan worden aan de in het bestek gestelde eisen.
- Het bestek dient de verplichtingen te omschrijven die betrokken partijen jegens elkaar hebben.

Het belang van het bestek bij de aanbesteding ligt in het feit dat het de basis is voor de prijsvorming.

Goed aanbesteden betekent een goed bestek maken. De tijd die daarmee gemoeid is hangt af van de complexiteit van het werk. Voor een adequate kosten / kwaliteitsverhouding en -bewaking tijdens de uitvoering is een goed bestek noodzakelijk. Bij werken die in concurrerende mededinging worden aanbesteed is altijd een bestek nodig. Voor eenvoudige, zeer kleinschalige opdrachten, kan ook met een korte technische omschrijving worden volstaan. In deze gevallen staan de kosten en tijdsbesteding voor het maken van een bestek niet in verhouding tot de realiseringkosten.

## 4 Organisatie van het aanbestedingsproces

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op een groot aantal onderzoeksvragen, te weten:

Onderzoeksvragen 2c, 2d, 3 en 4:

- 2c Is er controle op de naleving van de aanbestedingsregels / voorschriften?*
- 2d Welke zijn de kritische momenten in de aanbesteding- en gunningprocedure?*
- 3 Het afwegingskader/beoordelingscriteria voor de offertes.*
- 3a Welke criteria zijn gehanteerd om de offertes te beoordelen?*
- 3b Wie heeft de criteria bepaald?*
- 3c Zijn de criteria van tevoren gedefinieerd en vastgelegd?*
- 4 Op basis van welke argumenten heeft gunning plaatsgevonden?*
- 4a Op welke wijze zijn de offertes beoordeeld?*
- 4b Is de gevolgde gunningprocedure transparant? Zijn de gevolgde stappen en de gemaakte keuzes inzichtelijk en beargumenteerd? Zou ieder ander op basis van dezelfde informatie dezelfde afweging hebben gemaakt?*
- 4c Wie ondertekent de opdracht?*

De voorbereiding en uitvoering van aanbestedingsprojecten met betrekking tot buitensport-accommodaties bij de dienst Stadsbeheer verloopt volgens onderstaande beschrijving:

De afdeling Sport & Bewegen initieert een voorstel om een project te gaan aanbesteden. Hiertoe stelt Sport een college- dan wel een raadsvoorstel op ten behoeve van de krediet-verlening. Projecten waarvoor de raad een separaat krediet beschikbaar moet stellen worden ter besluitvorming aan de raad voorgelegd, andere aan het college.

Na beschikbaarstelling van het krediet geeft Sport een interne opdracht aan de sectie Groen van het Ingenieursbureau (IBG) om het project voor te bereiden en te gaan uitvoeren. De aanbesteding is daar een onderdeel van.

IBG stelt het bestek op en maakt een eigen voorcalculatie. In uitzonderlijke gevallen wordt het opstellen van het bestek uitbesteed aan een extern ingenieursbureau. Indien aanvullende gunningseisen worden gesteld, dan worden deze in het bestek opgenomen. De betreffende projectleider van IBG is verantwoordelijk voor het aanbestedingsproces. Op basis van het bestek (zonder de eigen voorcalculatie) vindt onderhandse aanbesteding plaats. Een selectie van enkele bedrijven wordt uitgenodigd om in te schrijven. Overeenkomstig het UAR is de wijze en het tijdstip van aanbesteding opgenomen in het bestek dan wel in de uitnodiging tot inschrijven.

Vóórdat de uitgenodigde aannemers hun inschrijving doen, is er een gezamenlijk moment van inlichtingen. Plaats en tijdstip hiervan staan vermeld in het bestek dan wel in de uitnodiging. Alle geselecteerde bedrijven kunnen bij dit moment van inlichtingen aanwezig zijn, maar dat is niet verplicht. Van de informatie op die bijeenkomst wordt een nota van inlichtingen opgesteld en aan alle uitgenodigde bedrijven toegestuurd. Deze nota van inlichtingen maakt onderdeel uit van het bestek.

Voor de gunning is het hoofd van het Ingenieursbureau verantwoordelijk. Op het vastgestelde tijdstip en plaats vindt de aanbesteding plaats. Van de op dat tijdstip aanwezige inschrijvers worden de enveloppen met de inschrijvingsbiljetten geopend. Uit de inschrijvingsbiljetten dient de inschrijvingssom te blijken alsmede de naam van de inschrijver. Deze worden opgelezen door het hoofd Ingenieursbureau. Van het verloop van de aanbesteding wordt proces-verbaal opgemaakt.

Gunning vindt plaats aan degene die op dat moment de laagste inschrijvingsom heeft. Na deze procedure wordt alleen de enveloppe met de inschrijvingsstaat (de gedetailleerde calculatie van de aannemer) van de laagste inschrijver geopend en wordt de calculatie van de aannemer getoetst aan het bestek en vergeleken met de door de gemeente gemaakte voorcalculatie.

Als alle gegevens volledig en juist zijn en de inschrijvingsom past binnen het budget, vindt definitieve opdrachtverstrekking plaats. IBG stelt een definitieve projectbegroting op aan de hand van de aanneemsom van de aannemer die het werk gegund krijgt. Verder stelt IBG een dienstbesluit op, waarvan de projectbegroting, het proces-verbaal van de aanbesteding en de concept-opdrachtverstrekking onderdeel uitmaken.

De directeur van de dienst Stadsbeheer neemt het dienstbesluit. Opdrachten boven € 500.000,- worden door de directeur ondertekend, beneden dat bedrag door het hoofd Ingenieursbureau.

De dienstbesluiten worden aan de portefeuillehouder gestuurd, die deze óf voor kennisgeving ondertekent óf bespreekt in het college.

Bij ieder project wordt een toezichthouder van de afdeling Beheer Openbare Ruimte (BOR) van de dienst Stadsbeheer aangewezen, die de uitvoering van het project (in technische en kwalitatieve zin) bewaakt. In het geval van sportaccommodaties is dit dezelfde persoon die verantwoordelijk is voor het cultuurtechnisch onderhoud van de sportvelden (zie paragraaf 2.2).

Vóórdat met het werk een aanvang wordt gemaakt, vindt een bouwbespreking plaats tussen de projectleider IBG, de toezichthouder en de aannemer.

Het bedrijfsbureau van de dienst Stadsbeheer ondersteunt dit hele proces in financiële zin.

Er is geen externe instantie die toeziet op de aanbestedingspraktijk van de gemeente. In principe heeft de gemeentelijke accountant de mogelijkheid om het gevoerde aanbestedingsbeleid jaarlijks te controleren op basis van de verantwoording in het jaarverslag. Bovendien wordt door betrokkenen erop gewezen, dat de aannemers zeer alert zijn op de aanbestedingspraktijk van de gemeente.

Samengevat zijn er bij het aanbestedingsproces de volgende spelers betrokken:

- Hoofd afd. Sport & Bewegen: intern opdrachtgever;
- Sectie Groen van het Ingenieursbureau: intern opdrachtnemer en projectleider;
- Hoofd Ingenieursbureau: verantwoordelijk voor het aanbestedingsproces en de gunning;
- Directeur Stadsbeheer: ondertekent het dienstbesluit en de opdracht aan de aannemer;
- Bedrijfsbureau: financiële ondersteuning;
- Toezichthouder BOR: bewaking van de uitvoering van het werk.

Bij het aanbestedings- en gunningsproces van buitensportaccommodaties zijn verschillende partijen betrokken, ieder met een eigen taak en verantwoordelijkheid. Het is van belang dat betrokkenen erin slagen om goed met elkaar samen te werken. Het is belangrijk dat een organisatiestructuur wordt gekozen die de beste garantie biedt voor een goede taakvervulling en het bereiken van het gewenste resultaat. Goede onderlinge samenwerking en adequate communicatie tussen de betrokken partijen is van cruciaal belang om de aanbestedingsprocessen efficiënt te laten verlopen.

Ter verduidelijking is in bijlage 4 een organisatieschema van de dienst Stadsbeheer opgenomen.



## 5 Beleid buitensportaccommodaties

### 5.1 Rapport accommodatiebeleid

Begin 2001 heeft het college van B&W besloten om een onderzoek te laten verrichten naar de behoefte aan buitensportaccommodaties voor de gemeente Venlo en de benodigde investeringen om deze op een aanvaardbaar niveau te brengen en te houden. Er zijn drie bedrijven uitgenodigd om een offerte uit te brengen en de opdracht is gegund aan de laagste inschrijver.

De **hoofdpunten** uit het rapport zijn:

Er is onderzoek gedaan naar de vraag en het aanbod van buitensportaccommodaties in onze gemeente. De vraag is berekend op basis van de planningsnormen van het NOC\*NSF. Het aanbod is gebaseerd op gegevens van de gemeente. Geconcludeerd werd, dat voor de meeste sporten er een overschot aan velden en banen bestaat. Er zijn 9 wedstrijd velden voor voetbal te veel, 1 atletiekbaan en 4 natuurgrasvelden voor hockey.

Om de kwaliteit van de accommodaties te beoordelen heeft de gemeente zelf een visuele schouw uitgevoerd. Van de 71 velden waren er 45 voor 100% bespeelbaar en 19 voor 75% bespeelbaar (de overige 6 niet van toepassing of onbekend).

Visie:

Waar nodig zal overcapaciteit worden afgestoten.

Aanbevelingen:

De gemeente maakt een meerjarenonderhoudsplanung en creëert een onderhoudsvoorziening om het duurzame onderhoud te kunnen waarborgen.

Prioriteitenstelling:

- Onveilige situaties wegwerken.
- Achterstallig onderhoud wegwerken van accommodaties die gehandhaafd blijven.

In september 2001 is de concept beleidsnota besproken in de raadscommissie Welzijn, Sociale Zaken en Sport (WSZS). Naar aanleiding van de opmerkingen van de commissie is de concept-nota aangepast en op 24 april 2002 heeft de raad het beleid vastgesteld.

### 5.2 Door de gemeenteraad vastgesteld beleid

Naar aanleiding van het adviesrapport heeft de raad het volgende beleid vastgesteld (samenvatting):

- vaststellen van de basisvoorzieningen voor buitensport, vaststellen VNG+ norm, vaststellen normbedragen, groot onderhoud basisvoorzieningen;
- besluit om prioriteit te geven aan gemeentelijke sportparken (in eigendom van gemeente);
- basisvoorzieningen: onroerende goederen die strikt noodzakelijk zijn voor de beoefening van de betreffende sport (een uitgebreide opsomming is in raadsvoorstel opgenomen).
- de gemeente draagt zorg voor de aanleg en het onderhoud van de basisvoorzieningen. Uitgangspunt hierbij is **sober en doelmatig**;
- norm ter bepaling van kwaliteit basisvoorzieningen: deze zijn sterk afhankelijk van de tak van sport en bouwtechnische en financiële mogelijkheden. Minimaal vereiste is alle voor de bouw geldende wettelijke regelgeving (bouwbesluit, milieu etc).

## 6 Steekproef projectdossiers

Onderzoeksvragen 2a en 2b:

- 2a *Zijn deze regels / voorschriften bekend bij de betrokkenen?*  
2b *Hebben betrokkenen overeenkomstig de regels / voorschriften gehandeld?*

In hoofdstuk 2 is aangegeven, dat in de onderzoeksperiode 12 opdrachten zijn uitgevoerd, waarvan 7 aanleg of renovatie van sportvelden, 2 beregeningsinstallaties en 3 beleidsadviezen.

Om te toetsen of de aanbestedingsregels (paragraaf 3.1) in de praktijk worden nageleefd, heeft de rekenkamer enkele van deze opdrachten ter beoordeling geselecteerd. Uitdrukkelijk zij vermeld, dat de beleidsuitvoering getoetst is aan het vigerende UAR 2001. Omdat het gemeentelijke aanbestedingsbeleid (zie paragraaf 3.2) nog in een conceptfase verkeert, is de aanbestedingspraktijk niet daaraan getoetst.

De rekenkamer heeft de volgende aanbestedingsprojecten geselecteerd:

- a) 2001: 3 samengevoegde renovaties  
(Maassenhof veld A, Merelweg veld C en Hagerhof veld C).
- b) 2002: Arenborg, renovatie veld A, inclusief opdracht tot volautomatisering beregening.
- c) 2003: Herungergrens, aanleg honk- en softbalveld.
- d) 2003: Herungerberg, renovatie toplaag atletiekbaan.

### **Ad a) Werkdossier renovatie 3 sportvelden, 2001, project VN 790813**

In 2001 zijn drie renovaties van sportvelden samengevoegd in één opdracht.

Uit het dossier blijken de volgende zaken:

- er is een renovatie-advies gevraagd aan ISA Sport (Instituut voor Sportaccommodaties van NOC\*NSF) in augustus 2000;
  - interne opdrachtverstrekking van afdeling Sport aan het Ingenieursbureau Groen (SBIBG);
  - er is geen volledig bestek gemaakt, alleen een werkomschrijving (onderdeel 2.2);
  - het proces-verbaal van aanbesteding geeft aan dat 4 bedrijven hebben ingeschreven;
  - er is een ondertekende opdracht d.d. 7-3-2001 aan de laagste inschrijver.
- In het projectdossier is geen nacalculatie aangetroffen.

### **Ad b) Werkdossier Sportpark Arenborg renovatie hoofdveld, 2002, project VN 790801**

Uit het dossier blijken de volgende zaken:

- er is een collegebesluit (d.d. 19-2-2002) om deze renovatie uit te voeren;
- er is een eigen begroting opgesteld;
- er is een renovatie-advies gevraagd aan ISA Sport;
- het proces-verbaal van aanbesteding vermeldt 4 inschrijvingen;
- er is een ondertekende bestelopdracht aan de laagste inschrijver;

- er is een staat van afrekening van de aannemer, waaruit blijkt dat er geen verschil is tussen de projectbegroting en de eindafrekening;
- beëindiging van het werk: brief d.d. 16-1-'03: tevens beëindiging zekerheidsstelling (bankgarantie).

#### Ad c) Werkdossier aanleg honk-/softbalveld Herungergrens, 2003, project VN 790818

Uit het dossier blijken de volgende zaken:

- opdracht aan extern bureau om een aantal inrichtingsvarianten op te stellen (3). Reden om dit uit te besteden is het specialisme van het werk en het feit dat de aanleg van een dergelijk veld zeer incidenteel voorkomt;
- keuze is gemaakt in overleg met honk- en softbalvereniging;
- opdracht aan extern adviesbureau om bestek van de gekozen variant uit te werken.
- het proces-verbaal van aanbesteding vermeldt 5 inschrijvers;
- B&W besluit 03/20197 dd 2-9-'03: gunning aan laagste inschrijver;  
*N.B.: de aannemer aan wie het werk gegund is, is niet dezelfde als degene die het bestek en de inrichtingsvarianten heeft opgesteld (het externe adviesbureau);*
- ondertekend en gewaarmerkt exemplaar van bestek en tekeningen en definitieve overeenkomst (ondertekend door het hoofd Ingenieursbureau);
- nacalculatie: ten tijde van het onderzoek liep dit project nog; er is wel een financiële voortgangsrapportage d.d. 31-12-2003 aangetroffen.

#### Ad d) Renovatie toplaag atletiekbaan Herungerberg, 2003

Bij dit project is niet de geldende aanbestedingsprocedure gevolgd.

Desgevraagd wordt als reden hiervoor het onderstaande aangevoerd:

In 2003 is een totaalpakket van alle posten van het investeringsplan voor dat jaar voorgelegd aan het college. Daarvan maakte dit project onderdeel uit.

Er is geen volledige renovatie uitgevoerd. Met het oog op toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot de atletiekbaan en de locatie ervan is alleen de bovenste laag gerenoveerd. Besloten is om tegen aanzienlijk lagere kosten dan oorspronkelijk begroot, een zodanige renovatie uit te voeren, dat de baan nog circa 5 tot 7 jaar voldoet.

Hoewel de firma die het onderhoud van deze baan verzorgt in eerste instantie aan de gemeente adviseerde om de baan te renoveren, was duidelijk zichtbaar dat renovatie niet meer uitgesteld kon worden.

Aan dezelfde firma die het onderhoudscontract van deze baan heeft, is opdracht verstrekt om de renovatie uit te voeren. Bovendien is dit een voor de gemeente bekend bedrijf dat reeds meerdere renovaties heeft uitgevoerd.

## 7 Selectie van bedrijven

Onderzoeksvragen 2e en 2f:

2e *Op welke wijze en door wie worden gegadigden geselecteerd?*

2f *Worden afwijkingen van procedure, criteria en regels gemotiveerd en geregistreerd?*

### 7.1 Selectiecriteria

In de concept nota gemeentelijk aanbestedingsbeleid (zie paragraaf 3.3) staat:

*'De primaire doelstelling bij aanbesteding is het verkrijgen van een zo goed mogelijke kwaliteit tegen de laagst mogelijke kosten. Daarom moet vooraf duidelijk zijn of de potentiële opdrachtnemers in staat zijn om kwalitatief goed werk te leveren.*

*De opdrachtgever moet gebruik maken van objectieve criteria voor de kwalitatieve selectie van potentiële opdrachtnemers. De selectiecriteria moeten voor alle geïnteresseerde opdrachtnemers gelijk zijn en op gelijke wijze worden toegepast.'*

De dienst Stadsbeheer hanteert selectiecriteria om te voorkomen dat zaken worden gedaan met malafide ondernemers. Bij de keuze van zakenpartners worden onderstaande criteria gehanteerd:

- beroepsbekwaamheid;
- financiële en economische draagkracht;
- in staat zijn het werk vakkundig en op regelmatige wijze uit te voeren;
- kwaliteitswaarborg;
- milieu- en veiligheidsaspecten;
- service en nazorg.

Voor een nadere toelichting op deze criteria wordt verwezen naar bijlage 5.

### 7.2 De praktijk

Voor de aanbestedingen die de afgelopen jaren zijn uitgezet, heeft de gemeente in totaal 7 bedrijven uitgenodigd (zie bijlage 2). Deze bedrijven opereren in deze regio<sup>7</sup> van het land in de sector van cultuurtechniek / onderhoud / aanleg van sportvelden. Een aantal van deze bedrijven komt voor op de lijst van aannemers die door de NMa zijn beboet (zie paragraaf 1.1). De opdrachten zijn gegund aan 4 bedrijven.

In de interviews met enkele 'sleutelfiguren' zijn in dit kader onder meer de volgende vragen voorgelegd:

- Geeft de selectie van deze 7 bedrijven voldoende waarborg voor concurrerende mededinging?
- Is er – vanuit het perspectief van de gemeente – sprake van voldoende onafhankelijkheid van de bedrijven die op deze markt opereren?
- Is het – gezien de geldende procedures van aanbesteden die onze gemeente hanteert – mogelijk dat aannemers onderling prijsaanbiedingen afstemmen? Kan dit voor de gemeente nadelig zijn? Kan de gemeente dit voorkomen?

---

<sup>7</sup> In de interviews is als regio gedefinieerd: in een straal van ongeveer 100 kilometer (in Nederland).

De antwoorden op deze vragen kunnen als volgt worden samengevat:

De onderhandse aanbesteding zoals die bij de gemeente Venlo wordt toegepast, houdt in dat er een aantal bedrijven wordt uitgenodigd dat voldoet aan de gestelde criteria. De selectie van bedrijven vindt plaats door het Ingenieursbureau van de dienst Stadsbeheer volgens de vastgestelde richtlijnen.

Geïnterviewden zijn van mening dat de huidige selectie voldoende waarborg biedt voor concurrerende mededinging. Hun werkwijze is erop gericht om concurrentie maximaal te benutten. De markt voor de aanleg en renovatie van buitensportaccommodaties is niet zo groot. Als zich een nieuw bedrijf aandient - en het voldoet aan de criteria - dan voegt de dienst Stadsbeheer die graag toe aan het rijtje.

De onafhankelijkheid van de gemeente van de bedrijven op deze markt wordt door de gemeente gewaarborgd door niet steeds met dezelfde aannemer te werken. In de praktijk wordt in feite gewerkt met een soort van bonus-malus systeem. Als de gemeente een keer niet tevreden is over het geleverde werk, dan wordt die betreffende aannemer een volgende keer 'overgeslagen' om in te schrijven.

Daarnaast is de gemeente als opdrachtgever sterk afhankelijk van de economische situatie op de markt. In een tijd van laagconjunctuur 'vechten' de bedrijven om opdrachten binnen te halen waardoor de gemeente in een behaaglijke positie zit. Ook het jaargetijde waarin opdrachten worden uitzet kan van invloed zijn op de prijs. De gemeente Venlo speelt daar maximaal op in door onafhankelijk van het jaargetijde aanbestedingen te doen en zo vroeg mogelijk in het seizoen werk te gunnen. De aannemers hebben dan nog voldoende ruimte om het werk in te plannen.

Op de vraag of het mogelijk is dat aannemers onderling prijsaanbiedingen afstemmen wordt over het algemeen geantwoord, dat dit als opdrachtgever niet of nauwelijks vastgesteld kan worden op basis van feiten, er kan hooguit sprake zijn van een vermoeden. Indicaties voor wanpraktijken ten aanzien van de inschrijvingen voor buitensportaccommodaties heeft de dienst Stadsbeheer op dit moment niet. De gemeente kan zich hiertegen wapenen door de aanbestedingsregels strikt op te volgen. Voor aannemers waarvan blijkt dat zij aanbiedingen onderling afgestemd hebben, gaat de deur voor altijd dicht. Verder neemt men waar, dat sommige aannemers bewust niet komen opdagen op het moment van inlichtingen, zodat de anderen niet weten welke aannemers zijn uitgenodigd.

Op de vraag van de rekenkamer waarom niet meer bedrijven worden uitgenodigd of waarom niet meer 'gewisseld' wordt, kwam over het algemeen het antwoord dat deze 7 de bedrijven degenen zijn die in de regio opereren en die voldoen aan de criteria.

Op de vraag van de rekenkamer dat uit een recente lijst van openbare aanbestedingen in de COBOUW afgeleid kan worden dat er meer<sup>8</sup> dan deze zeven spelers in het veld opereren in onze regio, werd het volgende geantwoord:

- één van deze bedrijven is onlangs opgegaan in een ander bedrijf dat zich vervolgens is gaan herbezinnen op haar takenpakket;
- één van de bedrijven is in feite een civieltechnische aannemer en heeft geen machines en kennis om natuurgrasvelden aan te leggen of te renoveren;
- één van de bedrijven is een 100% dochter van een groot concern dat in de lijst van onze 7 bedrijven voorkomt. Het is niet wenselijk om een tweede aannemer onder ditzelfde concern uit te nodigen;
- de overige twee zijn voor onze gemeente onbekende bedrijven die tot nu toe geen interesse hebben getoond om in Venlo te werken.

De gemeente pleegt zelf geen actieve acquisitie op dit terrein.

---

<sup>8</sup> In casu gaat het om 5 bedrijven.

### 7.3 Afwijkingen van procedure

Uit het inventarisatie-overzicht (bijlage 2) blijkt dat in de regel bij aanbestedingen 3 tot 5 bedrijven op het bestek hebben ingeschreven.

In 4 van de 12 aanbestedingen is hiervan afgeweken. Het betreft de volgende projecten:

- a. Renovatie veld 4/6 van “de Snelle Sprong” (2001).  
Van dit project is een gedeeltelijk bestek opgesteld (alleen een werkomschrijving), enerzijds vanwege de herindelingsperikelen en anderzijds moest er snel een beslissing worden genomen inzake de renovatie met het oog op de toestand van het veld en de start van het nieuwe sportseizoen. Aan de aannemer is wel een open begroting gevraagd.
- b. Projectondersteuning verplaatsing sportpark “de Snelle Sprong” (2002).  
Dit betrof een vervolgoopdracht na het opstellen van het verplaatsingsplan.
- c. Renovatie toplaag atletiekbaan “Herungerberg” (2003).  
Zie hoofdstuk 6.
- d. De opdrachten met betrekking tot de aanleg van een beregeningsinstallatie.  
Deze werkzaamheden maken onderdeel uit van het bestek voor de aanleg of renovatie, maar zijn uitgevoerd door een gespecialiseerd bedrijf, waarmee tevens een service- en onderhoudcontract is gesloten. In sommige gevallen is sprake van onder-aanneming.

In feite komt het erop neer, dat in twee specifieke gevallen is afgeweken van de voorgeschreven procedure om tenminste 2 bedrijven uit te nodigen tot inschrijving (renovatie veld 4/6 van de Snelle Sprong en renovatie toplaag atletiekbaan Herungerberg).

Afwijkingen worden schriftelijk gerapporteerd in het dienstbesluit inzake de gunning.

## 8 Kwaliteit van de (financiële) ramingen

Onderzoeksvraag 5:

*Van welke kwaliteit zijn de ramingen?*

Subvragen:

- a) *Zijn door de gemeente eigen voorcalculaties opgesteld?*
- b) *Vindt prijsvergelijking plaats (bijvoorbeeld door middel van benchmarks of normering van overkoepelende organisaties)?*
- c) *Zijn na oplevering / na uitvoering van het werk nacalculaties opgesteld?*
- d) *Zijn er substantiële verschillen tussen de geraamde en de uiteindelijk gerealiseerde aanneemsommen?*

Conform het UAR moeten aanbesteder en aannemer beiden een behoorlijke begroting opstellen die vergelijkbaar moeten zijn. De opbouw van de begroting dient in het bestek te worden vermeld.

### 8.1 Voorcalculaties

Bij de steekproef van een aantal projectdossiers (hoofdstuk 6) is gebleken dat in sommige gevallen wél een eigen voorcalculatie is aangetroffen en in sommige dossiers niet. Zowel uit navraag als uit de procesbeschrijving in hoofdstuk 4 blijkt dat de gemeentelijke voorcalculatie wordt gebruikt om de calculatie van de laagste inschrijver te toetsen. Wanneer dat proces is afgerond, wordt op basis van de calculatie van de aannemer een projectbegroting opgesteld. Deze projectbegroting wordt in de projectdossiers opgenomen. In de interviews wordt gesteld, dat de voorcalculatie geen rol meer speelt in de verdere kostenbewaking van het project. De voorcalculatie dient alleen voor de vergelijking met de inschrijvingen (toetsing marktconformiteit).

De voorcalculaties worden opgesteld door de projectleider van IBG in samenwerking met de opdrachtgever (Sport) en het Bedrijfsbureau. De eenheidsprijzen en tarieven worden veelal gebaseerd op nagecalculeerde prijzen van voorgaande projecten en inschatting / kennis van de markt.

#### 8.1.1 Openbaarheid van calculaties

Als gemeentelijke overheid verkeren wij in een lastige positie. Enerzijds betrachten wij vertrouwelijkheid ten aanzien van onze voorcalculaties. Anderzijds dienen wij als overheid onze begrotingen, investeringsplannen, raadsvoorstellen en kredietbesluiten openbaar te maken. De mogelijkheid bestaat dus dat potentiële inschrijvers zich van tevoren kunnen informeren omtrent de hoogte van het beschikbare budget voor een project.

De dienst Stadsbeheer wapent zich hiertegen door zoveel als mogelijk projecten gebundeld weer te geven in gemeentelijke begrotingen en investeringsplannen. Daarnaast is het volgens de geïnterviewden zo, dat de bedrijven uit de openbare informatie geen zicht hebben op de samenstelling van het totale budget, waarin ook diverse gemeentelijke kostenposten zijn opgenomen.

## 8.2 Prijsvergelijking

Zowel de soort werkzaamheden als de conjuncturele gevoeligheid van de markt, maken het niet zonder meer mogelijk om prijzen te vergelijken of om te werken met richtprijzen of (landelijke) normen.

Er wordt weliswaar gebruik gemaakt van bijvoorbeeld het normenboek van IMAG, waarin globale richtprijzen zijn opgenomen voor grondwerkzaamheden. In sommige gevallen kunnen landelijke CROW-normen worden geraadpleegd of toetsing van prijzen bij het ISA.

## 8.3 Nacalculaties

Na eindoplevering van een werk dient een nacalculatie opgesteld te worden. De systematiek die hierbij gevolgd wordt, is dat de definitieve projectbegroting wordt vergeleken met de daadwerkelijk gemaakte kosten. De projectbegroting komt tot stand nadat de calculatie van de aannemer vergeleken is met de gemeentelijke voorcalculatie.

Uit de steekproef van projectdossiers (hoofdstuk 6) blijkt, dat in één van de 4 onderzochte dossiers geen nacalculatie is aangetroffen, in één dossier wel, het derde project was nog in uitvoering ten tijde van het onderzoek en van het vierde project heeft de rekenkamer het betreffende dossier niet ontvangen.

## 8.4 Verschillenanalyse

Bij het project waarvan wél een nacalculatie is aangetroffen (zie voorgaande paragraaf) bleek geen verschil tussen de projectbegroting en de eindafrekening.

In de interviews komt naar voren, dat verschillen tussen projectbegroting en nacalculatie geanalyseerd worden en in een notitie worden vastgelegd. Deze worden in principe ter kennisname gebracht van het college.

Aan de directeur Stadsbeheer worden op verzoek financiële totaaloverzichten van alle lopende werken verstrekt.



## 9 Beheer en verantwoording

### 9.1 Financieel beheer

#### 9.1.1 Budgetbewaking

Het afdelingshoofd Sport & Bewegen is als intern opdrachtgever tevens budgethouder en dus eindverantwoordelijk voor het beschikbaar gestelde budget.

De projectleider van IBG is intern opdrachtnemer en als zodanig deelbudgethouder. Facturen en bestelopdrachten worden door de budgethouder ondertekend, en hij kan de deelbudgethouder mandateren voor zijn deel van het budget.

Het Bedrijfsbureau ondersteunt het aanbestedings- en gunningsproces in financiële zin. Van iedere opdracht bouwt het Bedrijfsbureau een dossier op. Tevens biedt het Bedrijfsbureau ondersteuning bij de opzet van de projectbegrotingen. Vanaf het moment van gunning voert zij de budgetbewaking uit en heeft een signaalfunctie.

Na de herindeling en reorganisatie in 2001 is de financiële beheersorganisatie opnieuw vormgegeven. Voorheen bestond binnen de dienst Stadsbeheer een Projectbureau dat zorgdroeg voor een adequate budgetbewaking van de projecten bij de dienst Stadsbeheer. Sinds de herindeling is dit Projectbureau onderbezet. Vanwege andere prioriteiten (zoals het op orde brengen van de financiële administratie) heeft deze situatie voortbestaan tot het begin van dit jaar. Op 27 april 2004 heeft het college besloten om het Projectbureau organisatorisch onder te brengen bij het Bedrijfsbureau en tevens de personele bezetting op het niveau van vóór de herindeling te brengen.

De rol die het hoofd Bedrijfsbureau voor de toekomst ziet, heeft met name betrekking op de volgende onderdelen:

- informatievoorziening (op maat) richting budgethouder / projectleider en organisatie / bestuur;
- intensieve budgetbewaking;
- bewaken en opzetten van het administratieve-organisatorische proces.

#### 9.1.2 Administratie

Per aanbesteding (werkordernummer) wordt een budget toegekend aan de hand van de projectbegroting. Dit is van belang omdat aan de hand hiervan budgetbewaking plaatsvindt. Op die manier kan de budgethouder tijdig in kennis worden gesteld van eventuele afwijkingen. De kosten worden maandelijks geboekt.

Zodra het project gereed is wordt dit door de budgethouder aangegeven. Het Bedrijfsbureau stelt dan de nacalculatie op en verschillen met de projectbegroting worden geanalyseerd. Indien tijdens de uitvoering van het werk een adequate budgetbewaking plaatsvindt, dan kan het opstellen van een nacalculatie met verschillenanalyse relatief snel klaar zijn.

#### 9.1.3 Risico's

- Een groot risico in de huidige praktijk van de budgetbewaking dat uit het onderzoek naar voren komt, is de onderbezetting van het Projectbureau. Dit heeft tot gevolg gehad dat het opstellen van nacalculaties niet consequent is gebeurd. Er is inmiddels sprake van een achterstand. Ook het verstrekken van financiële voortgangsoverzichten aan de budgethouders gebeurt in het algemeen onvoldoende.
- Ook vindt niet consequent de financiële afsluiting van de projecten plaats (het 'blokkeren' van het budget in de projectenadministratie). Als gevolg hiervan bestaat het

- gevaar dat er kosten worden geboekt op 'oude' projecten (projecten waarvan de eindoplevering reeds heeft plaatsgevonden).
- Daarnaast ontbreekt het sinds de herindeling aan een module voor de registratie van verplichtingen in de financiële administratie. Het is van groot belang om een verplichtingenadministratie te voeren om tijdens de uitvoering van het werk tijdig te kunnen signaleren wanneer het budget dreigt overschreden te worden. De noodzaak voor het voeren van een verplichtingenadministratie wordt versterkt door het gegeven dat men in sommige gevallen tijdens de uitvoering van het werk geconfronteerd wordt met onvoorzienbare situaties die eventueel tot meerwerk leiden. Er moet dan snel een beslissing worden genomen, waarbij het essentieel is om over up-to-date management-informatie te beschikken. Bijkomend gevolg van het ontbreken van een verplichtingenadministratie is dat er door diverse medewerkers extracomptabele administraties worden bijgehouden. Bij majeure projecten worden verplichtingen sowieso handmatig bijgehouden. Voor 2004 staat een pilot bij het Ingenieursbureau op het programma om met een verplichtingenmodule te gaan werken. Men is voornemens om daarna de verplichtingenadministratie gemeentebreed in te bedden in de financiële administratie.

## 9.2 Evaluatie van de uitvoering

Onderzoeksvraag 6: Monitoring en evaluatie van de uitvoering:

*Vindt achteraf (na oplevering van het werk) evaluatie van het aanbestedingsproces plaats?*

Nadat een werk is uitgevoerd, vindt eindoplevering plaats. Dit gebeurt met de projectleider, de toezichthouder en de aannemer. Beoordeeld wordt of het resultaat van het werk voldoet aan alle eisen in het bestek. Er vindt niet eerder financiële eindafrekening plaats dan nadat de aannemer volledig heeft voldaan aan het bestek.

Bij sommige projecten – in ieder geval bij alle nieuw aangelegde accommodaties – wordt in het bestek de eis opgenomen dat het veld moet voldoen aan de landelijke ISA-norm. De gemeente laat in voorkomende gevallen het ISA een kwaliteitstoets uitvoeren, waarna deze een certificering van het veld afgeeft.

Uit het onderzoek blijkt, dat leerervaringen worden besproken in het stafoverleg tussen de portefeuillehouder en de betrokken medewerkers en directie van de dienst Stadsbeheer. Daarnaast wordt per project één projectleider aangewezen die verantwoordelijk is voor het proces. Dat geldt zowel voor de aanbesteding als voor de uitvoering en evaluatie.

## 9.3 Mogelijke verbeterpunten aangedragen door 'sleutelfiguren'

In de interviews met de betrokken medewerkers, directie en portefeuillehouder heeft de rekenkamer geïnformeerd naar de verbeterpunten die zij zien ten aanzien van de aanbesteding en gunning van de buitensportaccommodaties. Hieronder volgt in willekeurige volgorde een beknopte opsomming van de punten die naar voren zijn gebracht (voor zover deze niet in eerdere hoofdstukken aan de orde zijn gesteld):

- de evaluatie van uitgevoerde werken zou verbetering behoeven;
- de betrokkenheid van sommige actoren zou geïntensiveerd kunnen worden;
- het tijdig opstarten van een aanbestedingsproces gecombineerd met de mogelijkheid om sportverenigingen inspraak te bieden;

- de mogelijkheid onderzoeken om binnen de gemeente met één centraal inkooppunt te werken (één centrale afdeling onder leiding van een zeer commercieel ingesteld ambtenaar waar alle inkopen en aanbestedingen van de gemeente gebundeld worden).

Opmerkelijk is, dat op deze vraag meerdere geïnterviewden onafhankelijk van elkaar wijzen op de invloed van de conjuncturele situatie van de markt. Deze is volgens een aantal onder-vraagden van veel grotere invloed op de prijsaanbiedingen dan zaken als het maximaal benutten van de mededinging of het regelmatig 'wisselen' of 'bloed verversen' in de selectie van bedrijven.

## 10 Algemene bevindingen

### Aanbesteding van buitensportaccommodaties

Onderhoud en renovatie van buitensportaccommodaties vinden plaats volgens een renovatieschema. Over de afgelopen 3 jaar zijn in totaal 12 opdrachten uitgevoerd, waarvan er 7 betrekking hebben op de aanleg of renovatie van sportvelden, 2 beregeningsinstallaties en 3 beleidsadviezen.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat in de regel **onderhandse aanbesteding** plaatsvindt. De reden die hiervoor wordt aangedragen is dat het soort werk specifiek is waarvoor gespecialiseerde bedrijven moeten worden ingezet. Daarnaast zien betrokken functionarissen het risico bij openbare aanbesteding, dat een 'onbekend' bedrijf als laagste inschrijft en dus de opdracht krijgt, en vervolgens kwalitatief slecht werk levert. Bij onderhandse aanbesteding worden alleen die bedrijven uitgenodigd, die voldoen aan de door de gemeente gestelde selectiecriteria.

### Aanbestedingsregels en -beleid

Onder het drempelbedrag van de Europese Richtlijn (ruim €5,9 miljoen) zijn gemeenten in beginsel vrij om hun aanbestedingsbeleid in te richten. Gemeenten zijn wel gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, wat neerkomt op een objectieve, transparante en non-discriminerende uitvoering van aanbestedingen.

Voor het doen van aanbestedingen wordt in Venlo het landelijke UAR 2001 gevolgd. Hierin is voorgescreven dat ten minste 2 bedrijven uitgenodigd worden tot inschrijving, maar dat dit aantal in de regel niet meer bedraagt dan 6.

Er is een concept nota gemeentelijk aanbestedingsbeleid opgesteld, maar vanwege de bouwfraude-enquête nog niet definitief vastgesteld. De dienst Stadsbeheer acht het niet zinvol om op dit moment een aanbestedingsbeleid te verankeren, dat gebaseerd is op nagenoeg achterhaalde reglementering.

In deze concept nota staat dat de **primaire doelstelling** bij aanbesteden is het verkrijgen van een zo goed mogelijke kwaliteit tegen de laagst mogelijke kosten.

### Aanbestedingspraktijk

Nadat krediet beschikbaar is gesteld, geeft de afdeling Sport en Bewegen een interne opdracht aan de sectie Groen van het Ingenieursbureau (IBG) om te gaan aanbesteden. Deze stelt het bestek op en maakt een voorcalculatie. De projectleider van IBG is verantwoordelijk voor het aanbestedingsproces. Een selectie van enkele bedrijven (in de regel 3 tot 5) wordt uitgenodigd om in te schrijven. Voor de gunning is het hoofd van het Ingenieursbureau verantwoordelijk. Van iedere aanbesteding wordt proces-verbaal opgemaakt.

Gunning vindt plaats aan de laagste inschrijver. Na toetsing van de inschrijving vindt opdrachtverstrekking plaats. Dit vindt plaats door het nemen van een dienstbesluit door de directie van Stadsbeheer.

Bij ieder project wordt een toezichthouder aangewezen, die de uitvoering van het project bewaakt. Het bedrijfsbureau van de dienst Stadsbeheer ondersteunt het hele proces in financiële zin. Er is geen externe instantie die toeziet op de aanbestedingspraktijk van de gemeente.

Bij het aanbestedingsproces van buitensportaccommodaties zijn spelers uit verschillende geledingen van de gemeente betrokken, waarbij ieder zijn eigen taken en verantwoordelijkheden heeft. Het is van belang dat betrokkenen erin slagen om goed met elkaar samen te

werken. Goede onderlinge afstemming en adequate communicatie zijn essentieel voor het bereiken van het gewenste resultaat.

In twee specifieke gevallen (van de 12 aanbestedingen) is afgeweken van de voorgeschreven procedure. Het betreft de renovatie van een sportveld van de Snelle Sprong en de renovatie van de toplaag atletiekbaan Herungerberg.

### **Beleid buitensportaccommodaties**

Op 24 april 2002 heeft de raad het beleid met betrekking tot buitensportaccommodaties vastgesteld. Besloten is om prioriteit te geven aan de sportparken die in eigendom zijn van de gemeente en dat de voorzieningen **sober en doelmatig** worden aangelegd en onderhouden.

### **Selectie van bedrijven**

De selectie van bedrijven vindt plaats door het Ingenieursbureau van de dienst Stadsbeheer. Deze hanteert selectiecriteria om te voorkomen dat zaken worden gedaan met malafide ondernemers. De gemeente pleegt zelf geen actieve acquisitie.

Voor de aanbestedingen die de afgelopen jaren zijn uitgezet, heeft de gemeente in totaal 7 bedrijven geselecteerd, die in deze regio opereren. Van de 7 geselecteerde bedrijven zijn de opdrachten aan 4 van hen gegund.

### **Calculaties**

Ten aanzien van de calculaties zijn er in feite drie momenten:

- bij de voorbereiding van een project wordt een voorcalculatie opgesteld. Deze dient ter toetsing van de inschrijvingsstaat van de aannemer;
- zodra het werk gegund wordt, wordt een definitieve projectbegroting opgesteld. Hierin wordt uitgegaan van de calculatie van de aannemer;
- Na eindoplevering van een werk dient een nacalculatie opgesteld te worden van de daadwerkelijk gemaakte kosten.

Er wordt geen verschillenanalyse opgesteld van de nacalculatie afgezet tegen de voorcalculatie, maar afgezet tegen de definitieve projectbegroting. Substantiële verschillen doen zich normaal gesproken<sup>9</sup> dan niet voor, omdat het werk tegen een vaste prijs is aangenomen.

Zowel de soort werkzaamheden als de conjuncturele gevoeligheid van de markt, maken het niet zonder meer mogelijk om prijzen te vergelijken of om te werken met richtprijzen of (landelijke) normen.

Door enkele geïnterviewden wordt opgemerkt, dat de invloed van de conjuncturele situatie van de markt een veel grotere invloed op de prijsaanbiedingen heeft dan zaken als het maximaal benutten van de mededinging of het regelmatig 'wisselen' of 'bloed verversen' in de selectie van bedrijven.

### **Beheer en verantwoording**

Het afdelingshoofd Sport & Bewegen is als intern opdrachtgever eindverantwoordelijk zowel voor de kwaliteit van de sportvoorzieningen als voor het beschikbaar gestelde budget.

Facturen en bestelopdrachten worden door de hoofdbudgethouder ondertekend.

Het Bedrijfsbureau voert de budgetbewaking uit. Sinds 27 april 2004 is het Bedrijfsbureau door het college hiervoor gefaciliteerd en geëquipeerd.

---

<sup>9</sup> Behoudens sprake is van meerwerk, maar dat dient contractueel te zijn vastgelegd.

Per aanbesteding wordt een budget toegekend aan de hand van de projectbegroting, hetgeen basis is voor de budgetbewaking. De kosten worden maandelijks geboekt. De budgethouder geeft aan wanneer het project is opgeleverd en het Bedrijfsbureau stelt vervolgens de nacalculatie op.

#### Aandachtspunten

- Het opstellen van nacalculaties gebeurt niet adequaat.
- Het verstrekken van financiële voortgangsoverzichten aan de budgethouders en de financiële afsluiting van de projecten (het 'blokkeren' van het budget in de projecten-administratie) vindt niet consequent plaats.
- Een module voor de registratie van verplichtingen in de financiële administratie ontbreekt.

Hierdoor beschikt het management in onvoldoende mate over up-to-date informatie. Bijkomend gevolg is dat er diverse extracomptabele administraties worden bijgehouden. Al met al constateert de rekenkamer dat de **budgetbewaking** op dit moment niet optimaal en voor verbetering vatbaar is en dat het zodoende niet mogelijk is om de budgethouder adequaat te voorzien van managementinformatie. Weliswaar zijn voor 2004 verbeteringen gepland.

#### Evaluatie van de uitvoering

Nadat een werk is uitgevoerd, vindt eindoplevering plaats. Beoordeeld wordt of het resultaat van het werk voldoet aan alle eisen in het bestek. Bij sommige projecten – in ieder geval bij alle nieuw aangelegde accommodaties – wordt een ISA certificering geëist.

#### Overige

Tijdens het onderzoek zijn enkele aanvullende 'verbeterpunten' naar voren gebracht door de betrokken medewerkers c.q. het bestuur:

- de evaluatie van uitgevoerde werken zou verbetering behoeven;
- de betrokkenheid van sommige actoren zou geïntensiveerd kunnen worden;
- het tijdig opstarten van een aanbestedingsproces gecombineerd met de mogelijkheid om sportverenigingen inspraak te bieden;
- de mogelijkheid onderzoeken om binnen de gemeente met één centrale inkoopafdeling te werken.

Volgens betrokken functionarissen is het niet of nauwelijks mogelijk om als opdrachtgever vast te stellen of 'in de buitenwereld' wanpraktijken plaatsvinden. Er kan hooguit sprake zijn van een vermoeden en de dienst Stadsbeheer heeft op dit moment geen indicaties voor wanpraktijken ten aanzien van de inschrijvingen voor buitensportaccommodaties. De gemeente kan zich hiertegen wapenen door de aanbestedingsregels strikt op te volgen. Bovendien hanteert de gemeente een aantal stringente selectiecriteria voor bedrijven die in aanmerking komen voor de aanleg en renovatie van buitensportaccommodaties. Aannemers waarvan blijkt dat zij aanbiedingen onderling afgestemd hebben, vallen buiten de boot bij toekomstige projecten. De wetenschap dat dit risico bestaat, werkt volgens ondervraagden preventief.

Tenslotte wordt geconstateerd, dat een aantal van de bedrijven waarmee de gemeente zaken heeft gedaan voorkomt op de lijst van aannemers die door de NMa zijn beboet. Hierbij wordt aangetekend, dat het NMa-besluit in december 2003 is gepubliceerd terwijl de opdrachten aan die bedrijven vóór die tijd zijn verleend.

## 11 Algemene conclusies

Als primaire doelstelling voor het doen van aanbestedingen heeft de gemeente geformuleerd: het verkrijgen van een zo goed mogelijke kwaliteit tegen de laagst mogelijke kosten.

De rekenkamer is van oordeel dat de aanbesteding en gunning van buitensport-accommodaties over de onderzochte periode in het algemeen zowel doelmatig als transparant heeft plaatsgevonden.

Doelmatig omdat – uitzonderingen daargelaten – per project 3 tot 5 bedrijven zijn uitgenodigd om in te schrijven, daar waar het UAR uit kostenoverwegingen aanraadt om niet meer dan 6 bedrijven uit te nodigen. Bovendien heeft de raad vastgesteld dat voorzieningen sober en doelmatig aangelegd en onderhouden moeten worden.

Oprachten worden gegund aan de laagste inschrijver op een bestek. In het bestek ligt de gestelde kwaliteit van de voorziening verankerd. Op deze manier is de primaire doelstelling bij de aanbesteding in algemene zin (en dus ook van de aanleg en renovatie van buitensportaccommodaties) gewaarborgd. De gemeentelijke werkwijze is in principe erop gericht om concurrentie maximaal te benutten binnen de mogelijkheden van de markt.

Transparant omdat gewerkt wordt overeenkomstig de bepalingen in het UAR. Niet alleen heeft Venlo het UAR van toepassing verklaard voor het doen van aanbestedingen, er wordt in de praktijk ook naar gehandeld. Van iedere gunning wordt een dienstbesluit genomen door de directie en ieder dienstbesluit wordt ter kennisname aan de bestuurlijk verantwoordelijke gebracht. Indien van de procedure wordt afgeweken dan wordt dit vastgelegd in een dienstbesluit. Verantwoordelijkheden zijn verankerd in de organisatie en functies zijn van elkaar gescheiden (opdrachtgever, projectleiding, bewaking van de uitvoering en financieel toezicht).

Bij het aanbestedingsproces zijn verschillende spelers betrokken; goed onderling samenspel in de vorm van adequate communicatie en informatie-uitwisseling zijn hier vereist. In dit verband wordt gewezen op het aangedragen verbeterpunt (paragraaf 9.3) dat de betrokkenheid van sommige actoren geïntensiveerd zou mogen worden.

De noodzaak van dit laatste wordt temeer pregnant omdat de budgetbewaking en de managementinformatie beneden de maat blijken te zijn. Dit is zeker voor verbetering vatbaar, waarbij nog eens nadrukkelijk wordt gewezen op het feit dat de gemeente aan de 'vooravond' staat van een omvangrijk buitensportproject. Aan deze tekortkomingen is een aantal oorzaken debet, waarvan het ontbreken van een verplichtingenmodule in de administratie er één is, maar ook de niet consequente handelwijze van verantwoordelijke functionarissen een belangrijke rol speelt (financiële afsluiting van projecten in de administratie en het regelmatig verstrekken van voortgangsoverzichten). Dat dientengevolge diverse extracomptabele administraties worden bijgehouden, is naar het oordeel van de rekenkamer allerm minst efficiënt en bovendien niet vrij van risico's.

De selectie van bedrijven voor de aanleg en renovatie van buitensportaccommodaties vindt plaats aan de hand van stringente criteria. In de onderzochte periode heeft de gemeente 7 bedrijven geselecteerd en zijn de opdrachten aan 4 van hen gegund. Een aantal van de geselecteerde bedrijven komt voor op de lijst van aannemers die door de NMa zijn beboet. Aan de ene kant zijn er geen indicaties bij de gemeente dat er ten aanzien van de inschrijvingen voor buitensportaccommodaties malafide praktijken hebben plaatsgevonden. Anderzijds is de rekenkamer van mening dat de gemeente een bepaald risico neemt door deze bedrijven niet uit te sluiten van inschrijving. Weliswaar is de kans op benadeling van de

gemeente kleiner naarmate de aanbestedingsregels in de praktijk gevolgd worden, doch dit biedt geen garantie indien 'wanpraktijken buiten de deur plaatsvinden'. Uit de bouwfraude-enquête is immers bekend geworden dat ook ten aanzien van de aanleg en renovatie van buitensportaccommodaties (onder andere atletiekbanen) door enkele bedrijven in den lande in het verleden prijsafspraken zijn gemaakt. Volgens de NMa ging het hierbij om *'een jarenlange marktverdelingsafpraak tussen de vijf belangrijkste ondernemingen op het gebied van de aanleg, renovatie en onderhoud van kunststof atletiekbanen'*.

Het toeval wil dat de gemeente Venlo in 2003 de toplaag van een atletiekbaan heeft laten renoveren door een bedrijf dat op de lijst van beboete aannemers voorkomt. Hierbij wordt aangetekend, dat deze opdrachtverstrekking heeft plaatsgevonden vóórdat de NMa-publicatie inzake de bouwfraude-enquête in de pers verscheen.

Nota bene heeft de gemeente juist voor dit project niet de aanbestedingsprocedure doorlopen conform het UAR, maar heeft 'gunning uit de hand' plaatsgevonden (enkelvoudige uitnodiging). Dit alles is met plausibele redenen beargumenteerd, doch de rekenkamer wenst hierover op te merken dat het afwijken van het UAR een niet te onderschatten risico inhoudt. Het risico dat de gemeente benadeeld kan worden door geen gebruik te maken van concurrerende mededinging.

Onderzoeksvraag 7:

*Zijn er indicaties te geven van de financiële gevolgen voor de gemeente indien tekortkomingen in de aanbesteding- en gunningpraktijk worden aangetroffen?*

Op basis van haar onderzoek heeft de rekenkamer geconstateerd dat in de onderzochte periode in twee van de 12 aanbestedingsprojecten is afgeweken van de voorgeschreven procedure. Of deze keuzes financiële gevolgen voor de gemeente hebben gehad, is aan de hand van de beschikbare informatie niet te beoordelen. Zeker omdat voor dit soort specifieke werkzaamheden niet of nauwelijks richtprijzen of landelijke normbedragen geraadpleegd kunnen worden.

Door af te wijken van de aanbestedingsregels loop je het risico dat de primaire doelstelling *'het verkrijgen van een zo goed mogelijke kwaliteit tegen de laagst mogelijke kosten'* niet gerealiseerd wordt.



## 12 Aanbevelingen

De rekenkamer concludeert dat de aanbesteding en gunning van buitensportaccommodaties over de onderzochte periode in het algemeen doelmatig en transparant heeft plaatsgevonden. Desondanks levert het onderzoek enkele punten op die voor verbetering vatbaar zijn. Verbeterpunten die juist nu van belang zijn aangezien de gemeente binnen afzienbare tijd een omvangrijk buitensportproject gaat aanbesteden ('verplaatsing sportparken Tegelen'). Deze verbeterpunten heeft de rekenkamer vevat in aanbevelingen, die hierna worden verwoord.

### 1. Selectie van bedrijven

Zorg voor een optimum in de samenstelling van bedrijven die geselecteerd worden om in te schrijven op buitensportprojecten. Regelmatig 'wisselen'<sup>10</sup> in de selectie en 'bloed verversen' wordt aanbevolen om concurrentie maximaal te benutten binnen de mogelijkheden van de markt.

Daarnaast adviseert de rekenkamer om het college van B&W te laten onderzoeken in hoeverre het mogelijk is om de bepaling toe te passen dat "van deelneming aan een opdracht wordt uitgesloten iedere opdrachtnemer die bij een gewezen vonnis veroordeeld is geweest voor een delict dat de professionele integriteit twijfelachtig maakt" (zie tekst in bijlage 5 ad c.). Het college wordt verzocht om de raad hieromtrent te informeren.

### 2. Consequent toepassen van de aanbestedingsregels

Het wordt afgeraden om af te wijken van de aanbestedingsregels conform het UAR, zeker waar het betreft de eis om ten minste 2 bedrijven uit te nodigen tot inschrijving.

### 3. Optimalisering van de budgetbewaking en managementinformatie

De rekenkamer is van mening dat de budgetbewaking en de managementinformatie zeker voor verbetering vatbaar zijn. Nu het college recentelijk heeft besloten om de budgetbewaking volledig bij het Bedrijfsbureau onder te brengen en deze overeenkomstig te equiperen, verdient het aanbeveling om:

- a. met de grootst mogelijke spoed een verplichtingenmodule in de financiële administratie in te voeren;
- b. zorg te dragen voor een regelmatige up-to-date informatievoorziening aan het management. Blijkens het onderzoek worden de kosten maandelijks geboekt. Wellicht verdient het aanbeveling om deze frequentie op te voeren met het oog op de noodzaak om op ieder gewenst moment over up-to-date managementinformatie te beschikken;
- c. ieder project binnen een vastgestelde termijn in financiële zin af te sluiten en een nacalculatie inclusief verschillenanalyse aan de directie en het college voor te leggen;
- d. ervoor zorg te dragen dat de betrokken functionarissen alle regels ten uitvoer brengen.

---

<sup>10</sup> Om misverstanden over de term 'wisselen' te voorkomen, merkt de rekenkamer op dat het niet de bedoeling is om telkens een volledig nieuwe samenstelling van bedrijven uit te nodigen. Het gaat de rekenkamer erom dat de gemeente zich niet beperkt tot een vaste groep van bedrijven.

#### **4. Waarborgen van een doelmatige interne organisatie**

Bij het aanbestedingsproces zijn verschillende spelers betrokken. Juist omdat het menselijk handelen de pilaar vormt waarop het samenspel binnen de organisatie steunt, is maximale transparantie van de werkprocessen noodzakelijk. Adequate communicatie en optimale informatie-uitwisseling tussen betrokken partijen zijn vereist. In dit licht wordt aanbevolen om waarborgen in de interne organisatie in te bouwen die een doelmatig aanbestedingsproces bewerkstelligen.

#### **5. Verankering van het gemeentelijke aanbestedingsbeleid**

Tenslotte adviseert de rekenkamer om zo spoedig mogelijk – in ieder geval direct nadat het landelijke aanbestedingsreglement vernieuwd is – een gemeentelijk aanbestedingsbeleid te verankeren in een nota, die op de eisen van de tijd is toegesneden en dit door de gemeenteraad te laten vaststellen.

## 13 Reactie van het college van B&W

In uw brief van 27 mei 2004 verzoekt u het college van B&W om een reactie op het concept-rapport naar aanleiding van een onderzoek betreffende de aanbesteding en gunning bij buitensportaccommodaties.

Gekozen is om een reactie te geven op de gedane aanbevelingen zoals die in hoofdstuk 12 van de rapportage zijn vermeld.

### **Aanbeveling 1 Selectie van bedrijven**

Een van de doelstellingen van het aanbestedingsbeleid is het optimaliseren van de kosten/kwaliteitverhoudingen. Een middel om dit te bereiken is het benutten van de maximale mededinging. Daarom is er geen sprake van “eenkennigheid” en zullen wij bedrijven die te kennen geven graag voor de gemeente te willen werken deze mogelijkheid bieden mits aan de inschrijvings- en gunningcriteria kan worden voldaan. Wij zijn echter geen voorstander van aanbestedingstoerisme. Dat wil zeggen dat bedrijven die voortdurend te hoog inschrijven niet blijvend in de gelegenheid worden gesteld mee te dingen. Wij gaan ervan uit dat in het nieuwe UAR en in de nieuwe aanbestedingswet richtlijnen worden opgenomen op welke wijze bedrijven – die veroordeeld zijn geweest voor een delict dat de professionele integriteit twijfelachtig maakt – aan aanbestedingen kunnen deelnemen c.q. van deelname kunnen worden uitgesloten. Wij zullen dat aspect zeker meenemen in de nieuwe aanbestedingsnota die zo spoedig mogelijk aan de raad zal worden voorgelegd. Het door u gevraagde onderzoek past in de voorbereiding van deze nota. Overigens merken wij op dat de wet BIBOB ons ook nu in staat stelt om ons te beschermen tegen het risico dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd in onze civielrechtelijke rol als contractpartij bij aanbestedingen en andere verbintenissen.

### **Aanbeveling 2 Consequent toepassen van aanbestedingsregels**

Deze aanbeveling wordt volledig onderschreven en ook in de dagelijkse praktijk toegepast. Afwijken van de aanbestedingsregels kan alleen om zwaarwegende redenen en na besluitvorming door het college van B&W. Met betrekking tot de geconstateerde afwijkingen zoals vermeld in de rapportage is er sprake geweest van plausibele redenen.

### **Aanbeveling 3 Optimalisering van budgetbewaking en managementinformatie**

#### **a. Invoeren van een verplichtingenmodule in de financiële administratie.**

De uitvoering van de verplichtingenadministratie heeft inderdaad vertraging opgelopen mede in verband met de opbouw van een nieuwe organisatie na de herindeling. Deze verplichtingenadministratie wordt nu slagvaardig ter hand genomen. Om een ongestoorde bedrijfsvoering te waarborgen en vooraf eventuele tekortkomingen in de verplichtingenmodule op te sporen is er een test gepland bij de afdeling ingenieursbureau in een testomgeving. Daarna zal de verplichtingenmodule in de financiële administratie zo spoedig mogelijk worden ingevoerd.

Omdat onlangs ook de projectadministratie op de vereiste sterkte is gebracht, kan vervolgens de organisatie van up-to-date managementinformatie worden voorzien. Volgens de vastgestelde werkprocessen zullen dan ook de nacalculaties, voorzien van de verschillenanalyses, na afronding van projecten door de directies aan ons college worden voorgelegd.

Met betrekking tot de risico's inzake budgetbewaking wordt nog het volgende opgemerkt. Hoewel minder efficiënt dan de beoogde geautomatiseerde verplichtingenadministratie worden onaanvaardbare risico's door de thans gangbare procedure m.b.t. de opdrachtverstrekking en de daarbij behorende fiattering van ontvangen facturen uitgesloten.

- b. Zorgdragen voor een regelmatige en up-to-date informatievoorziening aan het management.  
Het probleem dat er geen sprake is geweest van een regelmatige en up-to-date informatievoorziening wordt deels opgelost door het invoeren van een verplichtingen-module (zie a).  
Daarnaast is er tot nu sprake geweest van een onderbezetting in de projectadministratie. Per april 2004 heeft het college besloten dit probleem van onderbezetting op te heffen. Medio juni is de bezetting op de gewenste sterkte gebracht.
- c. Projecten binnen een vastgestelde termijn in financiële zin afsluiten en een nacalculatie inclusief verschillenanalyse aan de directie en het college voorleggen.  
Dit is een reguliere gedragslijn die ook in de werkprocessen is vastgelegd. Door de onderbezetting op te heffen verloopt de uitvoering conform aanbeveling.
- d. Betrokken functionarissen dienen alle regels ten uitvoer te brengen.  
Akkoord. Hierop wordt toegezien door het management.

#### **Aanbeveling 4 Waarborgen van een doelmatige interne organisatie**

Deze waarborg is ingebouwd in de werkprocessen en als zodanig vastgelegd.

#### **Aanbeveling 5 Verankering van het gemeentelijke aanbestedingsbeleid**

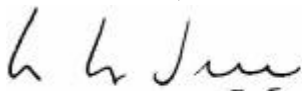
Het gemeentelijk aanbestedingsbeleid is inderdaad op grond van een aantal ontwikkelingen aan herziening toe. Het is oorspronkelijk de bedoeling geweest het aanbestedingsbeleid in 2002 te actualiseren vanwege de gemeentelijke herindeling, het nieuwe uniforme aanbestedingsreglement en de wet BIBOB. In uw rapportage is aangegeven waarom deze actualisering geen doorgang vinden kon. Ook hebben wij dit gemeld in de programmabegroting 2004. De raad is hiervan dus op de hoogte.

De meest relevante ontwikkelingen zijn het gevolg van de resultaten van de enquêtecommissie naar de bouwfraude. Naar verwachting leidt dat tot ingrijpende veranderingen op het terrein van de overheidsopdrachten.

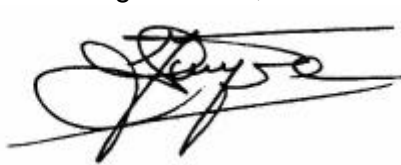
Naast Europese ontwikkelingen zoals de geïntegreerde richtlijn voor overheidsopdrachten is er ook nationaal veel beweging waar te nemen. Dat moet in een wetgevend kader vervat gaan worden. Daarom komt er een nieuwe aanbestedingsreglement ter vervanging van het UAR 2001 en een aanbestedingswet. Wij zullen zo spoedig mogelijk het gemeentelijk aanbestedingsbeleid verankeren in een nota die aan de raad zal worden voorgelegd, waarbij wij rekening zullen houden met de nieuwe kaders.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Venlo,  
de secretaris, de burgemeester,



drs. W.M.H. Verbeeten



dr. J.J. Schrijen

## 14 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer voelt zich gesterkt door het feit dat het college de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer in grote lijn onderschrijft. Desalniettemin voelen wij ons geroepen om op enkele onderdelen van de reactie van het college nader in te gaan.

Ten aanzien van aanbeveling 1 '*selectie van bedrijven*' meldt het college dat zij de mogelijkheid bieden aan bedrijven die graag voor de gemeente willen werken om mee te dingen mits zij aan de criteria voldoen. Het college is echter geen voorstander van aanbestedingstoerisme en stelt bedrijven die voortdurend te hoog inschrijven niet blijvend in de gelegenheid om mee te dingen.

Zoals in de eerste aanbeveling vermeld is de rekenkamer voorstander van het streven naar een maximale benutting van concurrentie door een optimum in de samenstelling van geselecteerde bedrijven te bewerkstelligen. Hiermee heeft de rekenkamer niet gedoeld op enige vorm van aanbestedingstoerisme.

Verder blijkt uit de reactie van het college niet wat zij specifiek verstaat onder 'voortdurend te hoog inschrijven'. Tevens ontbreekt een onderbouwing waarom deze 'hoge inschrijvers' niet blijvend de gelegenheid krijgen om mee te dingen.

De rekenkamer constateert dat het college de aanbeveling om de aanbestedingsregels consequent toe te passen volledig onderschrijft. Eén van de aanleidingen om dit onderzoek te doen is dat de gemeente aan de vooravond staat van de besluitvorming van een grote aanbesteding. Dit betreft het project 'verplaatsing sportparken *De Snelle Sprong* en *De Watertoren*' naar het '*Bakenbos*'. In het licht van dit onderzoek lijkt het ons voor de raad bijzonder boeiend om de wijze van aanbesteding van dit project nauwlettend te volgen.

Verder schrijft het college dat de invoering van een verplichtingenadministratie nu slagvaardig ter hand wordt genomen. Het college spreekt de verwachting uit dat de problemen met betrekking tot het leveren van adequate managementinformatie hierdoor deels worden opgelost. Verder meldt zij dat de personele bezetting ten behoeve van de projectadministratie sinds medio juni op sterkte is, waardoor de problematiek inzake de financiële afsluiting en nacalculaties het hoofd wordt geboden.

De rekenkamer gaat ervan uit, dat de genomen maatregelen ertoe leiden dat de budgetbewaking en de managementinformatie op korte termijn geoptimaliseerd worden.

Ten aanzien van het waarborgen van een doelmatige interne organisatie van het aanbestedingsproces meldt het college dat dit is ingebouwd in de werkprocessen en als zodanig vastgelegd.

De rekenkamer wil nogmaals wijzen op het feit dat de menselijke factor een cruciale rol speelt in het aanbestedingsproces. Dit vereist dat in de werkprocessen *voorwaarden* en *toetsingsmogelijkheden* zijn verankerd die de transparantie waarborgen. Door dit in de werkprocessen vast te leggen wordt voldaan aan het scheppen van de voorwaarden. Daarnaast zullen mogelijkheden aanwezig moeten zijn om te toetsen of het menselijk handelen overeenkomstig deze voorwaarden plaatsvindt.

Het college doet verder de toezegging om zo spoedig mogelijk het gemeentelijk aanbestedingsbeleid te verankeren in een nota en deze aan de gemeenteraad aan te bieden. De resultaten van het onderzoek naar de mogelijkheden om bedrijven die veroordeeld zijn uit te sluiten van deelname, worden in deze nota door het college meegenomen.

Mede gelet op het advies van de accountant in zijn rapport van bevindingen bij de jaarrekeningcontrole 2003 om het gemeentelijk aanbestedingsbeleid te actualiseren, adviseren wij om hieraan een hoge prioriteit toe te kennen.

De rekenkamer volgt met belangstelling de besluitvorming over dit onderzoeksrapport door de gemeenteraad en de opvolging van de aanbevelingen door het college in de nabije toekomst.

## Bijlagen

## Bijlage I Onderzoeksverantwoording

### Geraadpleegde dossiers

#### *Dossiers uit het centraal bestuursarchief:*

- Dossiernr. BV/3425, Snelle Sprong sportcomplex, verplaatsingsplan, tijdvak 1/1/2001 – heden.
- Dossiernr. BV/8221, Sportpark Hagerhof, algemeen, tijdvak 1/1/2003 – heden.
- Dossiernr. BV/9897, Sportaccommodaties, algemeen, tijdvak 1/1/2001 – heden.
- Dossiernr. 90/09725, Sportaccommodaties, algemeen, tijdvak 1992-2000.

#### *Dossiers uit werkarchieven:*

- Project VN 790813, renovatie 3 sportvelden, 2001.
- Project VN 790801, renovatie sportpark Arenborg, 2002.
- Project VN 790818, aanleg honk-/softvalveld Herungergrens, 2003.
- Project VN 701602, renovatie hoofdveld Hagerhof, 2003.

### Geraadpleegde literatuur

- Uniform Aanbestedingsreglement 2001, Uniform Aanbestedingsreglement-EG 1991, Tekst en Toelichting, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2001, ISBN 90 322 77391.
- “Nadere uitleg van het transparantiebeginsel leidt tot heroverweging bestaande onderhandse aanbestedingspraktijk”, mr. J.C. van de Water, artikel in B&G, maart 2004.
- “Eindrapport buitensportaccommodatiebeleid gemeente Venlo”, opgesteld door Oranjewoud, augustus 2001, documentnr. 100456, revisie 01.
- Concept notitie “gemeentelijk aanbestedingsbeleid”, gemeente Venlo, dienst Stadsbeheer. Deze notitie verkeert in een conceptfase.
- Besluit van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), nummer 3054/283, betreft zaak atletiekbanen, versie website.
- “Evaluatie aanbestedingsbeleid 2001-2002”, rekenkamercommissie gemeente Beverwijk, augustus 2003.
- Concernbegrotingen 2002 tot en met 2004 van de gemeente Venlo (met name de investeringsplanning).

### Raadsinformatiesysteem (RIS)

- Notulen vergadering raadscommissie Welzijn Sociale Zaken en Sport d.d. 11-9-2001.

### Lijst van geïnterviewde personen

- Wethouder Sociale Zaken, Stadswinkels & Sport
- Directeur Stadsbeheer
- Hoofd Ingenieursbureau dienst Stadsbeheer
- Senior projectleider Groen (Ingenieursbureau)
- Hoofd afdeling Sport & Bewegen
- Dienstcontroller Stadsbeheer / hoofd Bedrijfsbureau
- Financieel consultant Bedrijfsbureau dienst Stadsbeheer
- Senior medewerker toezicht Beheer Openbare Ruimte



## Relevante internet-sites

- [www.nma-org.nl](http://www.nma-org.nl) (Nederlandse Mededingingsautoriteit)
- [www.isa-sport.com](http://www.isa-sport.com) (Instituut voor Sportaccommodaties van het NOC\*NSF)
- [www.crow.nl](http://www.crow.nl) (Kenniscentrum voor verkeer, vervoer en infrastructuur)
- [www.cobouw.nl](http://www.cobouw.nl)

## Bijlage II Overzicht projecten m.b.t. buitensportaccommodaties 2001-2003

Sportaccommodatie	Soort werk	Opdracht aan	Bedrag (€)	Overige inschrijvingen
<b>2001</b>				
Maassenhof * Veld A				
Merelweg * Veld C				
Hagerhof * Veld C	Renovatie	Hay Aerts	72.053	De Enk / Oranjewoud / Verhoeven Groen
Snelle sprong Veld 4/6	Renovatie	Hay Aerts	21.750	
* 3 renovaties in één opdracht samengevoegd				
Daarnaast: opdracht inzake onderzoek en beleid buitensportaccommodaties: Beleid sportaccommodaties				
	Beleid	Oranjewoud	68.067	NKS Sportadvies / NOC*NSF / RO Groep
<b>2002</b>				
Arenborg Veld A	Renovatie	Oranjewoud	51.500	Hay Aerts / Arcadis / Verhoeven Groen Smits
Arenborg Voll-automatiseren	Aanleg	Verhoeve Wattertechniek	23.500	
Daarnaast: opstellen verplaatsingsplan sportcomplex "De Snelle Sprong"				
Verplaatsingsplan De Snelle Sprong	Beleid	Arcadis	32.011	Grontmij Advies / Oranjewoud
Projectondersteuning verplaatsing SS (Vervolgopdracht)	Beleid	Arcadis	92.000	
<b>2003</b>				
Hagerhof Veld B (hoofdveld)	Renovatie	Arcadis	22.600	Hay Aerts / Dolmans BV / Oranjewoud / Verhoeven Groen
Hagerhof Voll-automatiseren	Aanleg	Verhoeve Wattertechniek	26.500	
Herungerberg Toplaag atletiekbaan	Renovatie	Oranjewoud	80.000	Hay Aerts / Dolmans BV / Oranjewoud / Verhoeven Groen B en G Hekwerk / Attent / Heras
Herungergrens Honk-/softbalveld	Aanleg	Arcadis	218.000	
Herungergrens Terras/ hekwerk	Aanleg	Arcadis	34.000	

### Samenvattend overzicht 2001-2003

Aannemer	Totaal aantal opdrachten	Waarvan:		
		aanleg/renovatie velden	berekening velden	beleidsadvies
Hay Aerts	2	2		
Arcadis	5	3		2
Dolmans	0			
De Enk	0			
Oranjewoud	3	2		1
Verhoeven Groen	0			
Verhoeve Wattertechniek	2		2	
<b>Totaal</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>3</b>

### **Bijlage III Uniform aanbestedingsreglement 2001 (samenvatting)**

*De bepalingen in het UAR die in het kader van dit onderzoek relevant zijn, worden hier samengevat.*

#### **Toepasselijkheid (artikel 3)**

Indien in de algemene bekendmaking of in de uitnodiging is vermeld dat de aanbesteding zal geschieden overeenkomstig het UAR, zijn de bepalingen in het UAR van toepassing.

#### **Wijze van aanbesteding (artikel 4)**

Aanbesteding van werk kan plaatsvinden als:

- a. openbare aanbesteding;
- b. aanbesteding met voorafgaande selectie;
- c. onderhandse aanbesteding;
- d. onderhandse aanbesteding na selectie.

*Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat bij de aanleg of renovatie van buitensport-accommodaties onderhandse aanbesteding plaatsvindt. Omdat de wijze van aanbesteding bepalend is voor de toepasselijkheid van het reglement, wordt hierna (in samenvattende zin) aangegeven welke regels gelden bij onderhandse aanbesteding.*

#### **Omschrijving (artikel 33)**

Bij een onderhandse aanbesteding wordt een beperkt aantal van ten minste 2 natuurlijke of rechtspersonen tot inschrijving uitgenodigd, met dien verstande dat het uit te nodigen aantal in de regel niet meer bedraagt dan 6. Met deze limitering wordt beoogd de met de aanbesteding gemoeide kosten zowel voor aanbesteder als inschrijvers zoveel mogelijk te beperken. Anderzijds is de limitering zodanig vastgesteld dat een daadwerkelijke mededinging is gewaarborgd.

#### **Uitnodiging tot inschrijving (artikel 34 & 35)**

De aanbesteder geeft van zijn voornemen om een werk aan te besteden kennis door een uitnodiging tot inschrijving aan 2 of meer natuurlijke of rechtspersonen te zenden. Hierin worden alle relevante gegevens opgenomen, zoals een korte omschrijving van het werk, waaruit aard, omvang, algemene kenmerken en plaats van uitvoering blijken. Tevens staat hierin vermeld waar, wanneer en onder welke voorwaarden het bestek verkrijgbaar is, waar en wanneer inlichtingen worden gegeven (door de aanbesteder), waar en wanneer de inschrijvingsbiljetten moeten worden ingeleverd en de plaats en tijdstip van aanbesteding. De uitnodigingen tot inschrijving moeten gelijktijdig verzonden worden. Tevens zijn minimum termijnen voor inschrijving vastgesteld.

#### **Inlichtingen (artikel 9)**

Alle inlichtingen verstrekt door de aanbesteder dienen in een nota van inlichtingen te worden vastgelegd. Deze nota wordt verstrekt aan degenen die uitgenodigd zijn voor inschrijving en ligt tevens ter inzage. Alle verstrekte inlichtingen zijn voor elke inschrijver bindend.

### **Inschrijving (artikel 11)**

De inschrijver dient op de dag van de aanbesteding te beschikken over een verklaring dat hij voldoet aan de wettelijke verplichtingen. Een inschrijver schrijft in door middel van een inschrijvingsbiljet in een gesloten enveloppe. Een inschrijver draagt het risico van de goede en tijdige aanwezigheid van zijn inschrijvingsbiljet.

### **Inschrijvingsbiljet (artikel 12)**

Elk biljet moet door de inschrijver zijn ondertekend en ingericht volgens model A bij het UAR.

### **Gezamenlijke inschrijving (artikel 15)**

Indien twee of meer inschrijvers tezamen inschrijven, zijn zij hoofdelijk aansprakelijk voor de nakoming van alle uit de overeenkomst van aanneming voortvloeiende verplichtingen. Zij zijn verplicht op het inschrijvingsbiljet te vermelden wie hen in alle opzichten vertegenwoordigt.

### **Termijn van gestanddoening (artikel 19)**

De inschrijver moet zijn aanbieding gedurende 30 dagen na de dag van aanbesteding gestand doen.

### **Wijziging van de aanbieding (artikel 20)**

De aanbesteder kan aan de inschrijver, wiens aanbieding het meest aannemelijk voorkomt, een verzoek tot wijziging doen. Deze doet dat indien de inschrijvingssommen hoger zijn dan hetgeen op basis van een zorgvuldige begroting redelijkerwijs mocht worden verwacht. Een dergelijk verzoek mag niet worden gedaan als de inschrijvingssom overeenstemt of lager is dan het bedrag van de begroting van de aanbesteder.

### **Aanbesteding (artikel 21)**

Degene die de aanbesteding houdt, opent de enveloppen met de inschrijvingsbiljetten op de plaats en op het tijdstip van aanbesteding zoals vermeld in de bekendmaking. Alleen de inschrijvers in persoon of gemachtigde mogen hierbij tegenwoordig zijn. De aanbesteder leest de namen van de inschrijvers op alsmede de in de biljetten genoemde inschrijvingssommen.

### **Proces-verbaal van aanbesteding (artikel 22)**

Van het verloop van de aanbesteding wordt proces-verbaal opgemaakt (volgens een voorgeschreven model bij het UAR).

### **Ongeldigheid van de inschrijvingen (artikel 23)**

Inschrijvingen die niet voldoen aan de eisen gesteld in het UAR, de bekendmaking, het bestek of de nota van inlichtingen, zijn ongeldig.

### **Opdracht (artikel 25)**

De overeenkomst van aanneming van werk komt tot stand op grond van het inschrijvingsbiljet. De opdracht geschiedt door middel van schriftelijke mededeling door de aanbesteder.

### Keuze aannemer (artikel 37)

De opdracht geschiedt aan de inschrijver wiens aanbieding de aanbesteder het meest aannemelijk voorkomt.

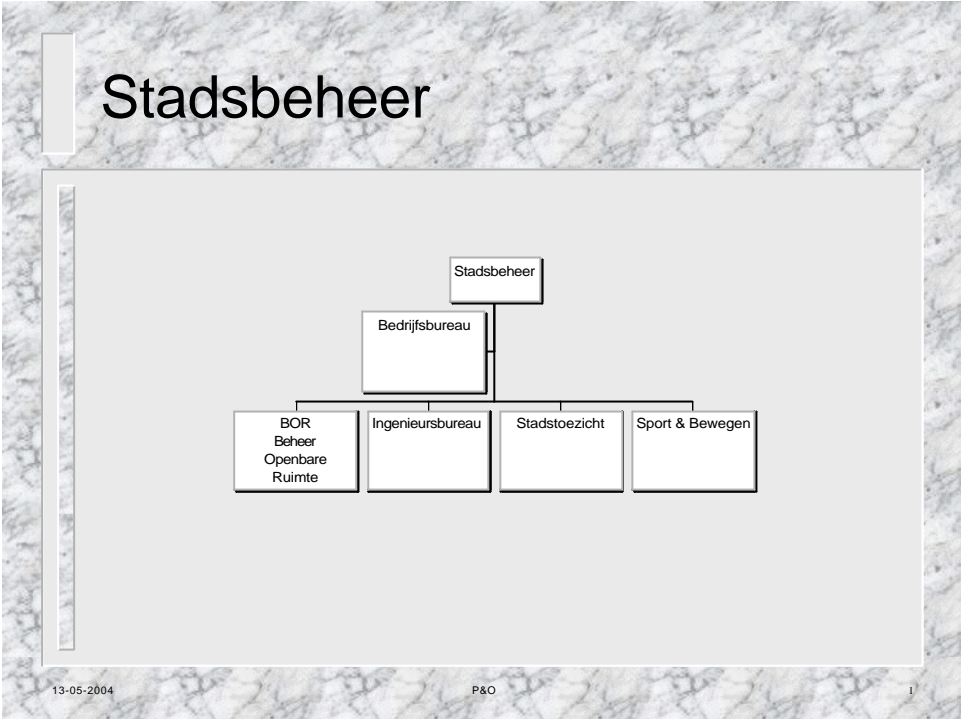
Daarnaast is in het UAR een aantal bepalingen opgenomen die de handelwijzen van zowel aannemers als opdrachtgevers beogen te verbeteren.

Voor opdrachtgevers gelden de volgende handelwijzen als 'not done':

- het niet passend verklaren van een inschrijving zonder motivering;
- het bij de aanbesteding niet beschikken over een eigen begroting;
- het onderhandelen als de prijs past;
- het niet bekendmaken van de uitslag van de aanbesteding;
- het niet handhaven van een vast tijdstip van de aanbesteding;
- het afwijken van het UAR in eigen voordeel en
- het voorbijgaan aan gestelde gunnings- en selectie-eisen.

Handelwijzen die voor de aannemers 'not done' zijn:

- het weigeren de begroting te overleggen;
- het niet specificeren van begrotingsposten;
- het weigeren te onderhandelen in geval van niet-passende aanbiedingen en
- het onderling afstemmen van prijsaanbiedingen.



## Bijlage V Toelichting op selectie en gunningcriteria

In paragraaf 7.1 zijn de selectie- en gunningcriteria bij het doen van een aanbesteding opgesomd. In deze bijlage wordt een nadere toelichting (in samenvattende zin) hierop gegeven.

Van deelneming aan een opdracht worden uitgesloten iedere opdrachtnemer:

- a. die in staat van faillissement of liquidatie verkeert, die zijn werk heeft gestaakt, of die voorwerp is van een surséance van betaling of een akkoord;
- b. wiens faillissement of liquidatie is aangevraagd;
- c. die, bij een vonnis dat in kracht van gewijsde is gegaan, veroordeeld is geweest voor een delict dat de professionele integriteit twijfelachtig maakt;
- d. die in de uitoefening van zijn beroep een ernstige fout heeft begaan;
- e. die niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan ten aanzien van de betaling van de sociale verzekeringsbijdragen overeenkomstig de wettelijke bepalingen;
- f. die niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan ten aanzien van de betaling van de belastingen overeenkomstig de wettelijke bepalingen;
- g. die zich in ernstige mate schuldig heeft gemaakt aan valse verklaringen bij het verstrekken van inlichtingen die kunnen worden verlangd.

Iedere opdrachtnemer die aan een overheidsopdracht wenst deel te nemen, kan verzocht worden aan te tonen dat hij volgens de eisen van de wetgeving in de beroepsregistratie is ingeschreven, te weten in het handelsregister.

In het algemeen kan de financiële en economische draagkracht worden aangetoond door een of meer van de volgende referenties:

- a. passende bankverklaring;
- b. overlegging van balansuittreksels van de onderneming;
- c. een verklaring betreffende de totale omzet van de onderneming over de laatste 3 boekjaren.

De technische bekwaamheid kan worden aangetoond:

- a. door het opleidingsniveau van de opdrachtnemer en/of het stafpersoneel en degenen die met de leiding zijn belast;
- b. door een lijst van de laatste 5 jaar uitgevoerde werken;
- c. door een verklaring welke de outillage, het materieel en de technische uitrusting vermeldt waarover de opdrachtnemer beschikt;
- d. door een verklaring van de gemiddelde jaarlijkse personeelsbezetting van de laatste 3 jaar;
- e. door een verklaring van de beschikking over technici of technische organen.