

QUICK SCAN
AANBESTEDINGSBELEID EN
AANBESTEDINGSPRAKTIJK
RIJKSOVERHEID

EINDRAPPORT

Utrecht, 5 maart 2002
OVH-ABAP/ZbV/PbK

Opgesteld en uitgevoerd door:
Mr. I.A.H. Dolmans-Budé
Dr. V.L. Eijff
Ir. J. Versteegen
Ir. P.F. Kranendonk

QUICK SCAN
AANBESTEDINGSBELEID EN AANBESTEDINGSPRAKTIJK
RIJKSOVERHEID

EINDRAPPORT

INHOUDSOPGAVE

Blz

SAMENVATTING	1
1. INLEIDING	7
1.1 AANLEIDING	7
1.2 CENTRALE VRAAGSTELLING	7
1.3 VORMEN VAN VERMEENDE BOUWFRAUDE	8
1.4 ONDERZOEKSVERANTWOORDING	8
2. STRATEGIE EN BELEID	11
2.1 BELEIDSREGELS AANBESTEDING VAN WERKEN	11
2.2 RIJKSGEBOUWENDIENST	11
2.2.1 Regelingen	11
2.2.2 Grensbedragen	12
2.2.3 Mandaten	13
2.3 DIENST GEBOUWEN, WERKEN EN TERREINEN	13
2.3.1 Regelingen	13
2.3.2 Grensbedragen	14
2.3.3 Mandaten	15
2.4 DIENST LANDELIJK GEBIED	15
2.4.1 Regelingen	15
2.4.2 Grensbedragen	16
2.4.3 Mandaten	16
2.5 RIJKSWATERSTAAT	16
2.5.1 Regelingen	16
2.5.2 Grensbedragen	17
2.5.3 Mandaten	17
2.6 SAMENVATTEND OVERZICHT	18

3.	AANBESTEDINGSPROCES.....	19
3.1	AANBESTEDINGSDOCUMENTEN.....	19
3.1.1	Rijksgebouwendienst	19
3.1.2	Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen	20
3.1.3	Dienst Landelijk Gebied.....	20
3.1.4	Rijkswaterstaat.....	20
3.2	BUDGET.....	21
3.2.1	Rijksgebouwendienst	21
3.2.2	Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen	21
3.2.3	Dienst Landelijk Gebied.....	21
3.2.4	Rijkswaterstaat.....	22
3.3	DIRECTIEBEGROTING.....	22
3.3.1	Rijksgebouwendienst	22
3.3.2	Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen	23
3.3.3	Dienst Landelijk Gebied.....	23
3.3.4	Rijkswaterstaat.....	23
3.4	MARKTWERKING.....	24
3.4.1	Rijksgebouwendienst	24
3.4.2	Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen	24
3.4.3	Dienst Landelijk Gebied.....	24
3.4.4	Rijkswaterstaat.....	25
3.5	SELECTIE AANNEMER	25
3.5.1	Rijksgebouwendienst	25
3.5.2	Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen	26
3.5.3	Dienst Landelijk Gebied.....	26
3.5.4	Rijkswaterstaat.....	27
3.6	INSCHRIJVING.....	27
3.6.1	Rijksgebouwendienst	27
3.6.2	Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen	28
3.6.3	Dienst Landelijk Gebied.....	28
3.6.4	Rijkswaterstaat.....	29
3.7	TOETSING INSCHRIJVING.....	30
3.7.1	Rijksgebouwendienst	30
3.7.2	Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen	30
3.7.3	Dienst Landelijk Gebied.....	30
3.7.4	Rijkswaterstaat.....	31
3.8	CONTRACTERING.....	31
3.8.1	Rijksgebouwendienst	31
3.8.2	Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen	31
3.8.3	Dienst Landelijk Gebied.....	31
3.8.4	Rijkswaterstaat.....	32

3.9	UITVOERING	32
3.9.1	Rijksgebouwendienst	32
3.9.2	Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen	32
3.9.3	Dienst Landelijk Gebied.....	33
3.9.4	Rijkswaterstaat.....	33
3.10	EVALUATIE	34
3.10.1	Rijksgebouwendienst	34
3.10.2	Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen	34
3.10.3	Dienst Landelijk Gebied.....	34
3.10.4	Rijkswaterstaat.....	34
3.11	SAMENVATTEND OVERZICHT	35
4.	RISICOANALYSE	37
5.	CONCLUSIES	42
5.1	INLEIDING	42
5.2	BEANTWOORDING CENTRALE ONDERZOEKSVRAGEN	42
5.3	AANBESTEDINGSBELEID EN MOGELIJKE VORMEN VAN BOUWFRAUDE	51
5.4	VERDERE CONSTATERINGEN EN OVERWEGINGEN	54
5.5	EPILOOG	55
Bijlage 1: Lijst van afkortingen		
Bijlage 2: Overzicht van aanbestedingsprocedures		
Bijlage 3: Schematische weergave aandachtsgebieden onderzoek aanbestedings- beleid Rijksoverheid		

SAMENVATTING

Op 5 december 2001 is door de staatssecretaris van VROM en de ministers van Verkeer & Waterstaat en van Economische Zaken een brief gestuurd naar de Tweede Kamer. In deze brief wordt de zorg uitgesproken over signalen over “bouwfraude” in berichten over de bouwsector als opdrachtnemer en de overheid als opdrachtgever van bouwwerken.

Het Kabinet heeft aanleiding gezien een extern onderzoek te laten uitvoeren naar de werking van het systeem van aanbesteding bij de rijksoverheid. Berenschot Osborne heeft in de periode van begin januari 2002 tot medio februari 2002 een beperkt onderzoek (quick scan) uitgevoerd naar het systeem van aanbesteden bij de vier aanbestedende diensten van de rijksoverheid:

- Rijksgebouwendienst (Rgd), Ministerie van VROM.
- Rijkswaterstaat (RWS), Ministerie van V&W.
- Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen (DGW&T), Ministerie van Defensie.
- Dienst Landelijk Gebied van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (DLG).

In de kabinetsbrief zijn een tweetal centrale vragen gesteld die middels het externe onderzoek beantwoord moeten worden:

- a) Beschrijf het systeem van aanbesteding bij de vier rijksdiensten, en
- b) Onderzoek of de opzet van het systeem van aanbesteden en de wijze waarop het in de praktijk door de vier rijksdiensten wordt gehanteerd, de werking van de markt optimaal bevordert.

Het systeem van aanbesteden kent een gelijke procesgang bij alle vier rijksdiensten:

- Het opstellen van aanbestedingsbeleid: aanbestedingsrichtlijnen.
- Het kiezen van een aanpak in het individuele werk: de keuze van de samenwerkingsvorm tussen opdrachtgever en aannemer en de wijze waarop de aannemer wordt geselecteerd (de strategie van aanbesteden).
- Het opstellen van aanbestedingsdocumenten, veelal in de vorm van een bestek met tekeningen.
- Het vaststellen van het projectbudget bij de start van het werk.
- Het opstellen van de detailbegroting op basis van de aanbestedingsdocumenten (‘Directiebegroting’).
- De marktwerking die optreedt tussen aannemers bij de inschrijving van het werk (al dan niet te beïnvloeden door de aanbestedende dienst).
- (Bij bepaalde aanbestedingsvormen:) De selectie van aannemers die in de gelegenheid worden gesteld een aanbieding op te stellen.

- De inschrijving door deze bedrijven.
- De toetsing van de inschrijvingen en selectie van de aannemer die het werk mag uitvoeren.
- De gunning en het afsluiten van het contract met deze aannemer.
- De uitvoering van het werk.
- De evaluatie van het werk na oplevering.

In de rapportage zijn de activiteiten van elk van de vier rijksdiensten in elke stap van het aanbestedingsproces beschreven. In essentie komen deze activiteiten bij alle vier rijksdiensten overeen. De geconstateerde verschillen zijn ingegeven door de aard van de werken en de verschillende markten waarin wordt geopereerd.

De vraag naar de bevordering van een optimale marktwerking kan in het algemeen positief worden beantwoord. In de onderzoeksopdracht is de vraag uitgewerkt in een zestal deelvragen die een meer inhoudelijk beeld beogen te geven van het aanbestedingsbeleid en de aanbestedingspraktijk. Achtereenvolgens wordt op deze 6 vragen nader ingegaan.

1. Welke vormen van aanbesteding zijn op het terrein van werken te onderscheiden bij de vier uitbestedende rijksdiensten?

De voor de aanbesteding van werken beschikbare vormen van aanbesteding zijn:

- De openbare aanbesteding.
- De aanbesteding met voorafgaande selectie (niet openbare procedure volgens de EG-Richtlijn Werken).
- De onderhandse aanbesteding; als variant hierop de onderhandelingsprocedures volgens de EG-Richtlijn Werken.
- De onderhandse aanbesteding na selectie; als variant hierop de onderhandelingsprocedures volgens de EG-Richtlijn Werken.
- De gunning uit de hand.

De beleidsregels van RWS, DLG en DGW&T schrijven voor dat het uitgangspunt is dat werken openbaar worden aanbesteed. Bij de Rgd is de aanbesteding met voorafgaande selectie de standaard.

De gevallen waarin van deze standaard kan worden afgeweken zijn nader beschreven en gekoppeld aan grensbedragen en mandateringsregelingen.

De gunning vindt in vrijwel alle gevallen plaats op basis van de laagste prijs. De mogelijkheid van aanbesteding op basis van de ‘economisch meest voordelige aanbieder’ wordt minder gehanteerd.

De te bereiken kwaliteit van het werk wordt over het algemeen vastgelegd in gedetailleerde technische specificaties in bestekken en bestekstekeningen.

2. *Welke consequenties hebben deze vormen van aanbesteding voor de werking van de markt?*

Zoals bij vraag 1 reeds gemeld, vindt gunning van het werk over het algemeen plaats op basis van de laagste prijs. Het huidige systeem van aanbesteden beoogt daarbij de concurrentie tussen aannemers te bevorderen en de voor de opdrachtgever beste aanbieding te selecteren, waarbij veelal dus de laagste prijs doorslaggevend is.

Het aanbestedingsbeleid en de aanbestedingspraktijk zijn gericht op de specifieke structuur en de kenmerken van de bouwsector waarin men opereert. Hierbij anticiperen de diensten op het aantal uitvoeringsdisciplines, het aantal potentiële aanbieders en de marktsituatie ten aanzien van vraag en aanbod. Onderdeel hiervan is een bewuste keuze van de samenwerkingsvorm tussen opdrachtgever en contractpartijen: hoe worden taken, verantwoordelijkheden en risico's tussen partijen verdeeld.

Naast het hierboven geschetste traditionele model van aanbesteden op basis van bestek en tekeningen, zijn de laatste jaren andere contract- en aanbestedingsvormen in opkomst die de aannemer verantwoordelijk maken voor én het ontwerp én de organisatie van het werk, eventueel in combinatie met een verantwoordelijkheid voor exploitatie en financiering. Hierdoor wordt ruimte geboden voor een grotere inbreng in het werk dan alleen het uitvoeren van een voorgeschreven bestek. De marktwerking richt zich dan ook niet meer alleen op de laagste bouwkosten.

Bij de betrokken rijksdiensten is de aandacht voor deze aanbestedingsvormen toegenomen. Bij Rijkswaterstaat is het zelfs het beleid geworden, erop gericht de mogelijkheden van innovatieve contracten via goed afgewogen inkoopprocessen optimaal te benutten. Consequentie van het werken met deze nieuwe aanbestedingsvormen is, dat de gunning meer op basis van de economisch meest voordelige aanbieding plaats zal moeten vinden, waarbij het aanbod geprikkeld wordt om creatieve oplossingen te bedenken.

Of de beoogde marktwerking in de praktijk wordt bereikt wordt naar onze mening bepaald door de markt zelf: het gedrag van de bedrijven dient te zorgen voor het optreden van de concurrentie waarop het beleid is gebaseerd.

3. *Hoe worden deze vormen toegepast in de praktijk?*

Met inachtneming van de beperkingen van onze onderzoeksaanpak hebben wij de indruk dat overeenkomstig de regelgeving wordt gehandeld.

Voor de doelmatigheid van beleid en praktijk achten wij het relevant dat de mogelijkheid wordt geboden om in voorkomende gevallen af te wijken van de beleidsvoorkeur. Dit met inachtneming van instructies betreffende mandatering en functiescheiding.

4. *Welke ramingmethoden worden gehanteerd door de genoemde rijksdiensten?*

Alle vier de rijksdiensten hebben eigen raming- en begrotingmethodieken ontwikkeld die aansluiten bij de aard van de werken en bij de samenwerking- en contractvormen die worden aangegaan. Deze methoden sluiten aan bij de te onderscheiden systematiek van het schrijven van bestekken: STABU in de B&U-sector, RAW in de GWW-sector.

Daarbij wordt gebruik gemaakt van kosteninformatiesystemen die aansluiten bij de fase in het project en die geactualiseerd kunnen worden naar de specifieke omstandigheden en marktsituatie.

Tevens wordt over het algemeen mede gebruik gemaakt van externe (ingenieurs)bureaus en/of kostendeskundigen, waardoor ook de (financiële) kennis en ervaring van deze partijen wordt ingebracht.

5. *In hoeverre bestaan er bij aanbesteding van werken risico's van het maken van prijsafspraken tussen de aanbieders, van fraude tijdens de uitvoering en van omkoping van de opdrachtgevers (fraudegevoeligheid van vormen en methoden)?*

Bij de aanbesteding van werken nemen de risico's op onregelmatigheden toe indien:

- minder mensen erbij zijn betrokken, waarbij de kans op onregelmatigheden nog verder toeneemt indien zij grote beslissingsbevoegdheid hebben;
- mensen lang in dezelfde positie werken met dezelfde aannemers;
- situaties van grote vraag en gering aanbod zich voordoen, waarbij feitelijk geen sprake is van concurrentie tussen aannemers;
- situaties van geringe vraag en groot aanbod, waarbij aannemers inschrijven tegen bedrijfseconomisch onverantwoorde bedragen;
- minder aanbieders in een deelsegment van de markt opereren.

Gebaseerd op een globale risicoanalyse signaleren wij de volgende potentieel kwetsbare plekken in het aanbestedingsbeleid en de aanbestedingspraktijk:

- De waardering van kwalitatieve aspecten in trajecten waarbij niet uitsluitend op basis van "laagste prijs" wordt geselecteerd.
Ook in deze selectietrajecten worden strikte procedures gevolgd. De gunningscriteria zijn echter niet altijd volledig objectief meetbaar en verifieerbaar. In die gevallen kunnen persoonlijke waarderingen van individuele medewerkers meewegen in de selectie: positieve en negatieve ervaringen met bepaalde bedrijven, maar ook het risico van voorkeuren op andere gronden.
- Het mandaat dat aan individuele ambtenaren wordt gegeven bij de besteding van een post "Onvoorzien" en in gevallen van meevallende aanbestedingen. Daarbij zou ruimte kunnen worden geboden voor onrechtmatig handelen.

- Onvoldoende onderkenning van de marktsituatie.
In de markt van deze relatief grote en complexe werken is slechts een gering aantal aanbieders actief. Dit zowel in de GWW-sector als in de B&U. Vergroting van de vraag in dit marktsegment, bijvoorbeeld bij werken in het kader van ‘Innovatief aanbesteden’, kan leiden tot een onevenwichtige situatie van vraag en aanbod. Het risico wordt daarmee vergroot dat aannemers elkaar ontmoeten om tot afspraken te komen over prijs en laagste inschrijver.
- Te lage inschrijfsommen, waarbij aannemers mogelijk trachten om het verlies bij inschrijving te compenseren tijdens de uitvoering.
- Kennis van de organisatie van de markt. Het ontbreken daarvan kan ertoe leiden dat een veronderstelde concurrentiepositie door samenspannend gedrag niet optreedt. Voorbeelden hiervan zijn gelijktijdige inschrijvingen van zusterbedrijven en het uitbesteden door hoofdaannemers van werken aan onderaannemers en leveranciers die deel uitmaken van het zelfde concern.
- Langdurig functioneren in dezelfde positie en een bepaald werkgebied kan ten koste gaan van de onafhankelijkheid van functionarissen ten opzichte van de marktpartijen.

6. *Welke maatregelen heeft de rijksoverheid genomen ten aanzien van afdekking van risico's bij het verlenen van opdrachten (beleid, procedures, interne functiescheiding, controle achteraf en dergelijke)?*

In het algemeen kan worden gesteld dat het aanbestedingsbeleid en de aanbestedingspraktijk, naast de doelmatigheid van bestedingen, vooral gericht zijn op rechtmatige besteding van overheidsmiddelen. Te constateren is dat daartoe vele beleidsregelen en een omvangrijk instrumentarium is ingezet.

Relevante aspecten van het aanbestedingsbeleid en –praktijk gericht op het afdekken van risico's op onrechtmatig handelen zijn met name:

- De functiescheiding;
- De mandateringsregelingen;
- De instelling van onafhankelijke toetsingsafdelingen;
- Beleidsrichtlijnen ten aanzien van samenwerkings- en contractvormen;
- Centrale gegevensbanken ter ondersteuning van regionale medewerkers.

In het onderzoek is tevens getracht een reactie te formuleren op de in de kabinetsbrief van 5 december 2001 onderscheiden vier vormen van (bouw)fraude:

- a. *Het maken van zogenaamde horizontale afspraken tussen aannemers over een opslag op de prijs ten behoeve van de onderlinge verrekening van rekenkosten.*

Het maken van zogenaamde horizontale afspraken tussen aannemers over een opslag op de prijs ten behoeve van de onderlinge verrekening van rekenkosten is sedert 1992 niet toegestaan.

Of deze praktijk is gecontinueerd is op basis van aanbestedingsresultaten niet te constateren.

De overheid heeft de mogelijkheid (verticale) inschrijvingsvergoedingen te verstrekken, maar zij doet dit slechts in situaties waarbij een speciale inspanning wordt gevraagd van de inschrijvers.

- b. *Onderlinge afspraken tussen aannemers over de hoogte van de laagste inschrijving en over wie tegen het laagste bedrag inschrijft en dus het werk krijgt.*

Behalve de zorgvuldige keuze van de te volgen aanbestedingsstrategie, zijn er in het aanbestedingsbeleid en de aanbestedingspraktijk nauwelijks mogelijkheden om te voorkomen dat aannemers in onderling overleg afspraken maken over de hoogte van de inschrijvingen en wie als laagste mag inschrijven.

- c. *Fraude tijdens de uitvoering*

Fraude tijdens de uitvoering kan naar onze mening niet op grote schaal optreden. Ze wordt voorkomen door goed toezicht en adequate controle. Bij alle diensten is hiervan sprake. Op kleine schaal zijn de bedoelde onregelmatigheden naar onze mening niet altijd te voorkomen, hoe vergaand regelgeving en controle ook worden doorgevoerd.

- d. *Omkoping van ambtelijk medewerkers en bestuurders*

Vanuit het beleid is het bij alle vier de rijksdiensten tot het uiterste beperkt dat ambtelijk medewerkers kunnen worden omgekocht.

Het optreden van bestuurders valt buiten dit onderzoek.

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Op 5 december 2001 is door de staatssecretaris van VROM en de ministers van Verkeer & Waterstaat en van Economische Zaken een brief gestuurd naar de Tweede Kamer. In deze brief wordt de zorg uitgesproken over de signalen over “bouwfraude” in berichten over de bouwsector als opdrachtnemer en de overheid als opdrachtgever van bouwwerken.

Het Kabinet heeft aanleiding gezien een extern onderzoek te laten uitvoeren naar de werking van het systeem van aanbesteding bij de rijksoverheid. Berenschot Osborne heeft op 15 januari 2002 opdracht gekregen van het Ministerie van VROM om dit onderzoek uit te voeren. De hoofdvraag daarbij is of de opzet van dit systeem en de wijze waarop het in de praktijk wordt gehanteerd, de werking van de markt optimaal bevordert (citaat brief, pagina 16). In het voorliggend rapport zijn de resultaten van dit onderzoek weergegeven.

1.2 CENTRALE VRAAGSTELLING

In de kabinetsbrief zijn een tweetal centrale vragen gesteld die middels het externe onderzoek beantwoord moeten worden:

- a) Beschrijf het systeem van aanbesteding bij de vier rijksdiensten, en
- b) Onderzoek of de opzet van het systeem van aanbesteden en de wijze waarop het in de praktijk door de vier rijksdiensten wordt gehanteerd, de werking van de markt optimaal bevordert.

In de onderzoeksopdracht is deze tweede vraag uitgewerkt in een zestal deelvragen die een meer inhoudelijk beeld beogen te geven van het aanbestedingsbeleid en de aanbestedingspraktijk:

1. Welke vormen van aanbesteding zijn op het terrein van werken te onderscheiden bij de vier aanbestedende rijksdiensten?
2. Welke consequenties hebben deze vormen van aanbesteding voor de werking van de markt?
3. Hoe worden deze vormen toegepast in de praktijk?
4. Welke ramingmethoden worden gehanteerd door de genoemde rijksdiensten?
5. In hoeverre bestaan er bij aanbesteding van werken risico's van het maken van prijsafspraken tussen de aanbieders, van fraude tijdens de uitvoering en van omkoping van de opdrachtgevers (fraudegevoeligheid van vormen en methoden)?
6. Welke maatregelen heeft de rijksoverheid genomen ten aanzien van afdekking van risico's bij het verlenen van opdrachten (beleid, procedures, interne functiescheiding, controle achteraf en dergelijke)?

Het onderzoek betreft de eerste fase van een totaaltraject van onderzoek naar de aanbestedingspraktijk van projecten van de rijksoverheid. De volgende fase zal bestaan uit een dossieronderzoek, waarbij kwantitatief zal worden gekeken of de gewenste optimale werking van de markt daadwerkelijk wordt bereikt. Voorliggende onderzoeksrapportage biedt de resultaten van de eerste fase, die de basis en bouwstenen bevatten voor het nog uit te voeren dossieronderzoek.

In het voorliggende onderzoeksrapport staat de huidige aanbestedingspraktijk centraal, daarbij waar nodig terugkijkend naar de periode 1996 tot en met 2001. Bij het komende dossieronderzoek wordt expliciet de gehele periode 1996 tot en met 2001 beschouwd.

1.3 VORMEN VAN VERMEENDE BOUWFRAUDE

De kabinetsbrief noemt vier vormen van vermeende bouwfraude:

- Het maken van horizontale afspraken tussen aannemers over een opslag op de prijs ten behoeve van de onderlinge verrekening van rekenkosten.
- Onderlinge afspraken over de hoogte van de laagste inschrijving en over wie tegen het laagste bedrag inschrijft en dus het werk krijgt.
- Fraude tijdens de uitvoering.
- Omkoping van ambtelijk medewerkers en bestuurders.

Naast het beantwoorden van de centrale onderzoeksvragen wordt waar mogelijk in het onderzoek een eerste antwoord gegeven op de vraag of en hoe het aanbestedingsbeleid en de aanbestedingspraktijk voldoende waarborgen bieden voor het voorkomen van deze – door het Kabinet onderscheiden - vormen van “bouwfraude”.

1.4 ONDERZOEKSVERANTWOORDING

De opdrachtgever heeft als uitgangspunt voor dit onderzoek naar het systeem van aanbesteden van de rijksoverheid gesteld dat de onderzoeksresultaten relatief snel beschikbaar moeten zijn. Daartoe is in de periode van begin januari 2002 tot en met medio februari 2002 een zogeheten “quick-scan” onderzoek uitgevoerd naar het systeem van aanbesteden bij de vier uitvoerende rijksdiensten:

- Rijksgebouwendienst (Rgd), Ministerie van VROM.
- Rijkswaterstaat (RWS), Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen (DGW&T), Ministerie van Defensie.
- Dienst Landelijk Gebied (DLG) van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Deze quick-scan moet de genoemde onderzoeksresultaten beantwoorden en daarbij de volgende inzichten opleveren:

1. Een eerste inzicht in de huidige aanbestedingspraktijk: wat zijn de huidige aanbestedingsregelingen, welke doelen worden beoogd en hoe functioneren ze in de praktijk tijdens de aanbesteding en uitvoering van de projecten. Dit met name gericht op het bereiken van gewenste marktwerking.
2. Waar worden 'zwakke' plekken gesignaleerd in het aanbestedingsbeleid en de -praktijk vanuit risico's van mogelijke fraude.

Het onderzoek richt zich met name op het huidige beleid en de huidige praktijk van het aanbesteden. Het onderzoek naar "Bouwfraude" richt zich echter op de periode 1996 tot en met 2001. Daar waar beleid en praktijk in deze periode wezenlijk zijn gewijzigd wordt dit in deze rapportage vermeld. Daar waar deze expliciete melding ontbreekt kan ervan worden uitgegaan dat het aanbestedingsbeleid en/of de aanbestedingspraktijk in de beschouwde periode niet wezenlijk zijn bijgesteld.

Om het systeem van aanbesteden bij de vier aanbestedende diensten systematisch en op vergelijkbare wijze te onderzoeken is het systeem van aanbesteden "ontleed" in een aantal bepalende aandachtsgebieden. Deze aandachtsgebieden volgen het logische verloop van het aanbestedingsproces:

- Aanbestedingsrichtlijnen.
- Strategie aanbesteding.
- Aanbestedingsdocumenten.
- Budget.
- Directiebegroting.
- Marktwerking.
- Selectie aannemer.
- Inschrijving.
- Toetsing inschrijving.
- Contracteren.
- Uitvoering.
- Evaluatie.

In bijlage 3 zijn deze aandachtsgebieden nader uitgewerkt.

Om het onderzoek uit te voeren zijn bij de vier uitvoerende diensten documentenstudies verricht en bij elk van de vier uitvoerende diensten in twee rondes gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers voor het aanbestedingsbeleid (vanuit het departement of de centrale organisatie) respectievelijk de aanbestedingspraktijk (vanuit decentrale uitvoerende diensten).

De gesprekken dienden ter toetsing en eventueel aanvulling op het schriftelijk materiaal en het verkrijgen van zicht op de aanbestedingspraktijk van de uitvoerende diensten. Het ging daarbij nadrukkelijk niet om een beoordeling van het functioneren van personen.

De documentenstudie omvatte enerzijds een beoordeling van de relevante aanbestedingsregelen en anderzijds een beschouwing van projectdossiers ter onderbouwing van het beeld uit de gesprekken.

Met deze onderzoeksaanpak ligt de nadruk op een vergelijkende inventarisatie van de opzet van het systeem van aanbesteden bij de vier uitvoerende diensten en een eerste kwalitatieve indruk van de aanbestedingspraktijk bij deze diensten. In de rapportage trachten wij een zo helder mogelijk onderscheid te maken tussen:

- De feiten zoals deze naar voren komen uit het schriftelijk materiaal.
- De meningen over en visies op de aanbestedingspraktijk zoals naar voren gekomen tijdens onze gesprekken.
- Onze eigen analyse, conclusies en beoordeling van het feitenmateriaal en de mening van betrokkenen.

2. STRATEGIE EN BELEID

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welk beleid de wijze van aanbesteden per dienst is gebaseerd en op welke wijze invulling is gegeven aan dit beleid door het opstellen van aanbestedingsregelingen. Per aanbestedende dienst wordt aangegeven welke regelgeving gehanteerd wordt, welke mandateringen van toepassing zijn en welke drempelbedragen gelden.

2.1 BELEIDSREGELS AANBESTEDING VAN WERKEN

Het Besluit Aanbesteding van Werken (BAW), dat vanaf 1973 van kracht was, vormde het kader voor dienstspecifieke regelingen en verplichtten de aanbestedende diensten tot toepassing van het Uniform Aanbestedingsreglement (UAR). In 2001 is het BAW (op hoofdlijnen ongewijzigd) opgevolgd door de Beleidsregels Aanbesteding van Werken. Het aanbestedingsbeleid van drie van de vier betrokken diensten (RGD, DGW&T en RWS) is gebaseerd op deze Beleidsregels Aanbesteding van Werken.

Deze beleidsregels (Nr. 450.2001.001241) zijn op 9 mei 2001 vastgesteld als een gezamenlijk besluit van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de minister van Verkeer en Waterstaat en de staatssecretaris van Defensie, en per 1 september 2001 van kracht geworden.

DLG van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij volgt – weliswaar onverplicht – de Beleidsregels Aanbesteding van Werken onverkort (Circulaire 01-21 van 30 oktober 2001).

De beleidsregels schrijven voor dat boven het Europees drempelbedrag openbaar of met voorafgaande selectie wordt aanbesteed conform UAR-EG 1991, en dat beneden het drempelbedrag openbaar, met voorafgaande selectie, onderhands, of onderhands met selectie wordt aanbesteed.

De gevallen waarin van deze regel kan worden afgeweken, zijn nader beschreven. In bijzondere gevallen wordt geen aanbesteding gehouden en wordt een werk uit de hand gegund.

2.2 RIJKSGEBOUWENDIENST

2.2.1 Regelingen

De Beleidsregels Aanbesteding van Werken zijn bij de Rgd uitgewerkt in de Rgd-Regeling Aanbesteden Werken 2001 (Rgd-RAW 2001). Deze regelgeving is in september 2001 gepubliceerd en bevat voor de Rgd dwingende regels. Afwijking van deze regels is slechts toegestaan met toestemming van de (plaatsvervangend) Directeur-Generaal. Daarnaast bevat het jaarlijks geactualiseerde Verificatieplan regelgeving rond aanbesteding.

Boven het Europese drempelbedrag wordt in de regel aanbesteed volgens de procedure met voorafgaande selectie (UAR-EG 1991) en beneden dit bedrag in de regel onderhands. Het Rgd-beleid is er sinds 1975 op gericht om niet openbaar aan te besteden, omdat openbaar aanbesteden teveel maatschappelijke kosten met zich meebrengt (transactiekosten van alle inschrijvers).

Doel van het aanbestedingsbeleid is, naast het bieden van een eenduidige wijze van marktbenadering en het verkrijgen van de laagste prijs voor de beoogde kwaliteit, ook het invullen van een voorbeeldfunctie ten aanzien van maatschappelijk verantwoord handelen: professioneel, transparant en verantwoordbaar.

De interne procedures rond aanbesteding worden door de geïnterviewden als voldoende slagvaardig beschouwd. Wel wordt een toenemende druk ervaren om innovatief aan te besteden. De kennis op dit gebied wordt opgebouwd, maar is nog 'weerbarstige materie'.

De keuze voor de aanbestedingswijze wordt, binnen de kaders van de regelgeving, bepaald door de projectverantwoordelijke (PV), in overleg met het hoofd van de afdeling Projectmanagement.

2.2.2 Grensbedragen

Rgd-projecten zijn veelal samengesteld uit meerdere 'percelen': contracten per discipline (bouwkundig, elektrotechnische, klimaattechnisch, enz.), met elk een eigen opdrachtnemer.

- Aanbesteding van werken met een raming lager dan f 100.000,- (€ 45.378,02) wordt als niet doelmatig beschouwd.
- Percelen met een begrote aannemingsom van ten hoogste f 3.000.000,- (€ 1.361.340,65) exclusief BTW worden onderhands aanbesteed conform art. 5.1 van het UAR 2001, zolang het totaal van de begrote aannemingsommen het Europese drempelbedrag niet overschrijdt. Tot f 2.000.000,- (€ 907.560,43) is een gespecificeerde raming verplicht, vanaf f 2.000.000,- is een besteksbegroting conform Stabu-methodiek verplicht.
- Opdrachten groter dan f 3.000.000,- (€ 1.361.340,65) maar kleiner dan het Europese drempelbedrag moeten worden aanbesteed met voorafgaande selectie, onder toepassing van het UAR 2001, óf onderhands worden aanbesteed. Als onderhands wordt aanbesteed dient deze keuze gemotiveerd te worden. De motivering moet gebaseerd worden op de Beleidsregels Aanbesteding van Werken.
- Opdrachten groter dan het Europese drempelbedrag worden óf aanbesteed met voorafgaande selectie, óf aanbesteed met een onderhandelingsprocedure (slechts beperkt toegestaan, limitatief opgesomd in het UAR-EG 1991), beide onder toepassing van het UAR-EG 1991.

Het aantal werken groter dan f 1.000.000,- (€ 453.780,22) dat uit de hand wordt gegund, wordt ingeschat op minder dan 5%. Het betreft dan specifieke omstandigheden, zoals (onderhouds)werkzaamheden aan beveiligingsinstallaties van penitentiaire inrichtingen.

2.2.3 Mandaten

Er wordt een algemene mandateringsregeling gehanteerd, waarbij de projectverantwoordelijke (PV) de integrale verantwoordelijkheid van een project gemandateerd krijgt. Deze mandatering verloopt via een drieslag: De minister van VROM mandateert de DG, die op zijn beurt de PV mandateert, door het instellen van de functie 'Projectverantwoordelijke'. De benoeming in die functie gebeurt door de directeur van een regionale directie of die van de directie Programma's en Projecten. Daarbij worden de kaders van het mandaat vastgelegd (met verwijzing naar projectplannen en dergelijke). Het hoofd Projectmanagement wordt bij deze benoeming betrokken.

De Projectverantwoordelijke mag handelen binnen de afgesproken kaders. Er wordt daarbij geen limietbedrag gehanteerd, zolang alle aan te gane verplichtingen e.d. binnen de kaders van het mandaat en de benoeming blijven. Op beslismomenten (na afloop van een fase) dient de PV terug te koppelen naar de leidinggevende. Alle financiële verplichtingen (opdrachtbrieven/contracten) verlopen via de projectondersteuners en passeren de afdeling Verificatie, die controleert of de PV aan alle verplichtingen heeft voldaan.

2.3 DIENST GEBOUWEN, WERKEN EN TERREINEN

2.3.1 Regelingen

De Beleidsregels Aanbesteding van Werken zijn bij DGW&T uitgewerkt in Realisatie Richtlijnen (REA's). Het raamwerk van de REA's is op dit moment opgezet, maar verschillende onderdelen moeten nog worden ingevuld en vastgesteld. Bij onderwerpen waarin de REA's nog niet voorzien, is de bestaande regelgeving (vastgelegd in circulaire en dergelijke) nog van toepassing. De basis-REA is REA 13-01, d.d. 27 augustus 2001. Deze richtlijn wordt uitgewerkt in een twintigtal onderliggende richtlijnen (REA 13.02 t/m 13.25). REA 13-01 is gebaseerd op de 'DGM aanwijzing Onroerend zaken beleid voor Defensie', binnen Defensie het beleidsdocument bij verwerven. De publicatiedatum verschilt per REA, waarbij de oudste vastgesteld is in december 1999.

De REA 13-01 geeft een algemene richting voor het verwerven van onroerende zaken, zowel ten aanzien van bouwuitvoering (werken) als voor advieswerkzaamheden (diensten).

De regelgeving dient om op een transparante, toetsbare en rechtmatige wijze te komen tot de laagste prijs voor de gevraagde kwaliteit.

De toepassingsmogelijkheden en de slagvaardigheid van de regelgeving hangen volgens de geïnterviewden samen met planning en planbaarheid. De verantwoordelijkheden zijn helder neergelegd: De projectleider (PL) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het totale project, met uitzondering van de verwerving. Hiervoor is het Hoofd Verwerving (HV) verantwoordelijk. Doordat ook de besluitvorming en de tekenbevoegdheid niveaugebonden zijn, ontstaat volgens geïnterviewden optimale functiescheiding.

Interne procedures bij de krijgsmacht delen vergen soms extra tijd in de gunningfase. Bovendien is dit ook het geval als er extra fondsen aangevraagd dienen te worden. Als snel ingespeeld moet worden op een behoeftestelling van een krijgsmachtdeel, kunnen de procedures slagvaardigheid in de weg staan.

De keuze voor een wijze van aanbesteden wordt gemaakt door de afdeling Verwerving in samenspraak met de projectleider en het opdrachtgevend krijgsmachtdeel. Overweging daarbij is primair de omvang van het werk, waarbij voorstellen van de PL om af te wijken worden meegewogen. Uiteindelijk beslist het opdrachtgevend krijgsmachtdeel. Aanbesteding met voorafgaande selectie wordt nauwelijks toegepast.

2.3.2 Grensbedragen

De volgende grensbedragen worden bij aanbestedingen gehanteerd:

- Voor diensten of werken met een kostenraming < € 1.250,- (excl. BTW) kan door de desbetreffende afdeling zonder tussenkomst van Verwerving opdracht worden gegeven.
- Bij een kostenraming < € 10.000,- > € 1.250,- (excl. BTW) volgens de zogenaamde APO-procedure (Aanvraag Prijsopgave).
- Bij een kostenraming < € 50.000,- > € 10.000,- (excl. BTW) onderhandse aanbesteding volgens het UAR 2001, waarbij voor aanbestedingen met een kostenraming > € 25.000,- (excl. BTW) minimaal vijf inschrijvers worden uitgenodigd en bij aanbestedingen < € 25.000,- (excl. BTW) minimaal drie inschrijvers.
- Bij een kostenraming < € 5.000.000,- > € 50.000,- (excl. BTW) openbare aanbesteding volgens het UAR 2001.
- Bij een kostenraming voor werken > € 5.000.000,- (excl. BTW) openbare aanbesteding volgens het UAR-EG 1991.

Boven de grens van € 50.000,- wordt meer dan 90% van de werken in concurrentie aanbesteed. Onder deze grens liggen de verhoudingen geheel anders, met name door de APO-procedure (tot € 10.000,-). Enkelvoudige inschrijving bij werken groter dan € 50.000,- komen zelden voor en indien dat zo is, wordt doorgaans de accountantsclausule toegepast. In dat geval moet de voorcalculatie van de aanneemer door een accountant worden gecontroleerd, waarna de aanneemsom tot stand komt. Betaling geschiedt vervolgens op basis van nacalculatie.

2.3.3 Mandaten

Mandateringen zijn opgenomen in de REA 13.01; hierop sluit het aanbestedingsbeleid aan. Het Hoofd Verwerving RD is verantwoordelijk voor het verwervingsproces, binnen de regels gesteld in REA 13.01. Het Hoofd Verwerving RD is gemandateerd door de DG. Binnen de Regionale Directie kan het Hoofd Verwerving RD bevoegdheden doormandateren.

De tekenbevoegdheden voor opdrachten zijn als volgt opgenomen in de REA 13.01:

- Tot € 1.250,- de verantwoordelijke medewerker belast met het toezicht op de uitvoering.
- Van € 1.250,- tot € 50.000,- de senior projectleider.
- Van € 50.000,- tot € 2.500.000,- het Hoofd Afdeling, Hoofd Dienstkring.
- Meer dan € 2.500.000,- de Eerstaanwezende Ingenieur Directeur.

2.4 DIENST LANDELIJK GEBIED

2.4.1 Regelingen

De regelgeving op het gebied van aanbesteding is voor DLG vastgelegd in ten eerste de ‘Leidraad Aanbestedingen LNV’ en daarop aansluitend een groot aantal circulaires specifiek voor DLG. De Leidraad Aanbestedingen is in eerste druk in 1994 verschenen en geactualiseerd in 1998. De Leidraad bestaat uit twee delen: Deel A bevat de leidraad en een blauwdruk voor een administratieve organisatie rond het verwervingsproces. Deel B bevat de geldende regelgeving en andere bijlagen.

Voor DLG zijn in de praktijk met name de serie circulaires relevant.

Van de mogelijke aanbestedingsvormen wordt in de praktijk gebruikgemaakt van openbare aanbesteding of aanbesteding met voorafgaande selectie. In het geval van een beperkt en bekend aantal gekwalificeerde leveranciers, wordt een onderhandse aanbesteding toegepast. Gunning uit de hand wordt toegepast indien de voordelen van de openbare aanbesteding niet opwegen tegen de daarmee gemoeide kosten. In dit laatste geval wordt een clause opgenomen dat, indien de aanbidding niet passend is en daaropvolgend overleg geen overeenstemming oplevert, alsnog openbaar aanbesteed zal worden (voorheen de afstandsverklaring).

In Zuid-Holland loopt momenteel een pilot waarin het hoofd Projecten (accountmanager) de programmanager (PM) heeft gemandateerd voor het tekenen van contracten. Deze constructie wordt door betrokkenen als voldoende slagvaardig beschouwd.

In de voorschriften “Versterking bedrijfsvoering” zijn opdrachten en goedkeuringen weer bij het hoofd Projecten neergelegd en goedkeuring van afwijkingen van meer dan 10% bij de regiomanager. Indien dit definitief wordt, wordt de procedure volgens de geïnterviewden minder slagvaardig.

De keuze voor een wijze van aanbesteden wordt gemaakt door de provinciaal accountmanager, met advies van de betrokken projectleider. Tot onderhandse aanbesteding wordt besloten door de regiomanager op voorstel van de accountmanager. Overwegingen daarbij zijn het bevorderen van marktwerking, transparantie, omvang van het werk in relatie tot de aan een openbare aanbesteding verbonden kosten, de mogelijkheid om werk met werk te maken, het benutten van (specialistische) kennis van marktpartijen, risico's en wensen/eisen van andere partijen die bijdragen aan het project.

2.4.2 Grensbedragen

Volgens de Leidraad kan worden volstaan met het opvragen van tenminste drie offertes, als de totale waarde van een opdracht onder de drempel van de Europese regelgeving blijft.

Werken met een raming lager dan € 45.378,- kunnen, na voorafgaande instemming van de accountmanager, uit de hand worden gegund.

De te hanteren grensbedragen worden volgens circulaire 01-21 in het eerste kwartaal van 2002 opnieuw beschouwd. Boven € 45.378,- wordt het UAR 2001 toegepast.

Geschat wordt dat het aantal werken dat uit de hand wordt gegund, tussen de 5% en 10% van het totaal aantal werken bedraagt.

2.4.3 Mandaten

Aanbestedingen worden, op basis van de besteksraming, voorafgaand aan publicatie geaccordeerd door de provinciaal accountmanager.

Gunning van een opdracht is gemandateerd aan de provinciaal accountmanager.

2.5 RIJKSWATERSTAAT

2.5.1 Regelingen

De Beleidsregels aanbesteding van werken zijn door Rijkswaterstaat uitgewerkt in een praktijkgericht Handboek Contractering (HACON). HACON is een bundeling van regelgeving die in meer dan vijftig jaar is ontwikkeld. HACON is in januari 2000 gepubliceerd en wordt verspreid via een abonnementsstelsel.

Uitgangspunten van het Rijkswaterstaat Aanbestedingsbeleid zijn, in aansluiting op ondermeer het UAR:

- Eenduidige marktbenadering.
- Ruime inschrijvingsmogelijkheden voor marktpartijen.
- Eenvoudige toetsing van inschrijvers door de aanbestedende dienst.

Voor een werk met een bedrijfseconomische raming gelijk aan of hoger dan het grensbedrag moet een openbare aanbesteding (al dan niet met voorafgaande selectie) worden gehouden. Afwijking van deze regel is alleen mogelijk met voorafgaande toestemming van de Directeur-Generaal.

Voor een werk met een raming lager dan het grensbedrag wordt in principe een onderhandse aanbesteding gehouden. Daarbij worden, in overleg met de afdeling Contractzaken, aannemers met wie men minder goede ervaringen heeft, niet uitgenodigd. Bij Rijkswaterstaat wordt doorgaans het criterium van “de economisch meest voordelige aanbidding” gehanteerd. Daarbij speelt de prijs als regel de belangrijkste rol. Kwaliteitsborging of het plan van aanpak kunnen ook meewegen.

De interne procedures rond aanbesteding worden door de geïnterviewden voldoende slagvaardig beschouwd. Wel vergt de interne procedure enige tijd om de technische, juridische en economische kwaliteit en de consistentie van het bestek te toetsen en de gunningcriteria, de raming en de gekozen marktbenadering te beoordelen. De keuze voor het volgen van een bepaalde procedure volgt in de praktijk de beleidsregels. Daarnaast speelt ook de marktsituatie een rol. De GWW-markt heeft een hoge prijselasticiteit: veel aanbod van werk in een relatief korte periode drijft de prijzen op. De gekozen omvang van het werk beperkt het aantal mogelijke inschrijvers. Soms is deskundigheid beperkt in de markt beschikbaar.

2.5.2 Grensbedragen

Rijkswaterstaat kiest bij alle opdrachten boven de f 1.000.000,- (€ 453.780,22) in beginsel voor openbare aanbesteding. Bij sommige categorieën van complexe opdrachten wordt gekozen voor een openbare aanbesteding met voorafgaande selectie.

In uitzonderingsgevallen worden werken zonder aanbesteding, dus ‘uit de hand’ gegund. Boven de € 250.000,- is daarvoor mandaat van het Hoofdkantoor nodig. De inschatting is dat minder dan 5% van de opdrachten in de GWW-sector uit de hand wordt gegund.

2.5.3 Mandaten

Volgens het Contractenmandaat Rijkswaterstaat zijn de Hoofdafdelinghoofden (lijndirecteuren) opdrachtgever voor de uitvoering van werken. Zij hebben bepaalde bevoegdheden die in dat mandaat concreet zijn beschreven en begrensd. De opdrachten dienen te passen in de uitvoeringsprogramma's die met de DG zijn overeengekomen. In de algemene mandaatregeling van Rijkswaterstaat is doormandatering (binnen voorwaarden) naar het laagste hiërarchische niveau (waar onder dienstkringhoofden) mogelijk. Het zijn de directies van RWS zelf die aan de algemene mandaatprincipes beperkingen kunnen stellen.

De volgende zaken mogen niet worden doorgemandateerd zonder schriftelijke toestemming van het hoofdkantoor van RWS:

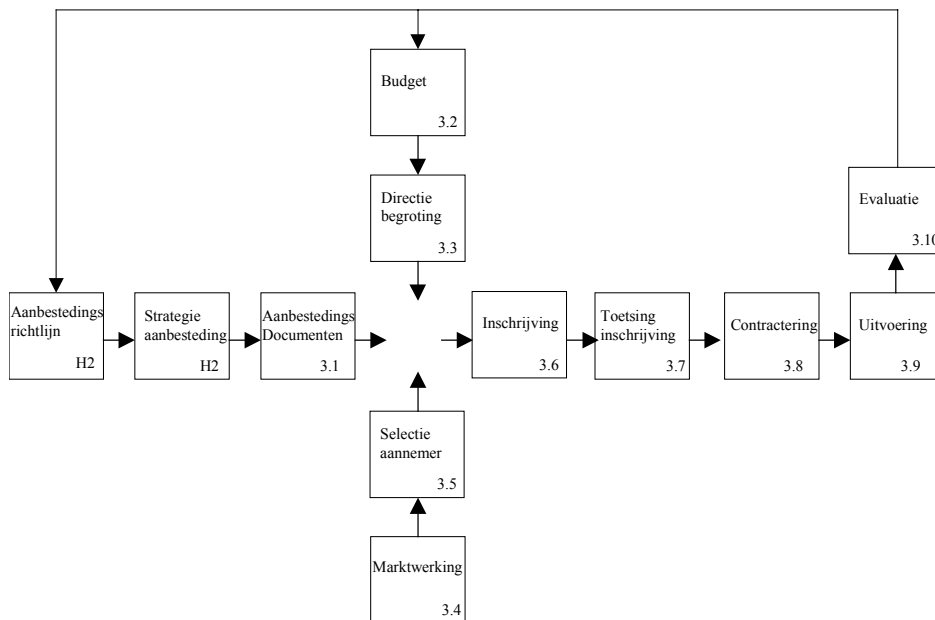
- Afwijken van een aanbestedingsprocedure-richtlijn bij opdrachten die boven een drempelbedrag uit de desbetreffende richtlijn komen.
- Opdragen van meerwerk dat meer is dan 50% van de oorspronkelijke opdracht, tenzij het meerwerk minder is dan € 50.000,-.
- Uit de hand gunnen van een bedrag groter dan € 250.000,-, tenzij sprake is van calamiteiten.
- Het passeren van de laagste inschrijver.
- Het niet verlenen van een opdracht na aanbesteding.
- Het schorsen of voortijdig beëindigen van een werk.
- Het afhandelen van claims, met uitzondering van renteclaims.
- Het overdragen van werk aan een andere aannemer.

2.6 SAMENVATTEND OVERZICHT

	Rgd	DGW&T	DLG	RWS
Regeling	Rgd-RAW 2001 Verificatieplan	REA's	Leidraad Aanbestedingen LNV en Circulaires	HACON, Handboek Contractering
Standaardprocedure	Aanbesteding met voorafgaande selectie	Openbare aanbesteding	Openbare aanbesteding of Aanbesteding met voorafgaande selectie	Openbare aanbesteding
Grensbedragen	Aanbesteding vanaf € 45.378; Tot € 1.361340 onderhands; Tot EG-drempel aanbesteding met voorafgaande selectie of gemotiveerd onderhands.	Van € 10.000 tot € 50.000 onderhands; Van € 50.000 tot € 5.000.000 openbaar volgens UAR 2001; Vanaf € 5.000.000 openbaar volgens UAR-EG 1991.	Tot € 45.378 uit de hand, daarboven conform UAR 2001 en UAR-EG 1991.	Openbaar vanaf € 453.780. Tot dit bedrag mogelijk 'uit de hand', waarbij boven de € 250.000 toestemming van het Hoofdkantoor is vereist.
% Werken 'uit de hand'	< 5%	< 10% bij werken groter dan € 50.000	5 – 10%	< 5 %
Mandaten	Projectverantwoordelijke integraal gemandateerd t.b.v. project door de DG en benoemd door de directeur	Hoofd Verwerving is verantwoordelijk voor proces. Tekenbevoegdheden lopen op van verantwoordelijk medewerker tot Regiodirecteur.	Opdrachtgunning gemandateerd aan provinciaal accountmanager.	Hoofdafdelingshoofd/directeur bij regionale directie

3. AANBESTEDINGSPROCES

De centrale vraagstelling is onderzocht aan de hand van het proces van aanbesteden. De verschillende aandachtsvelden in dit proces zijn in de hierna staande figuur schematisch weergegeven. In dit hoofdstuk zullen deze aandachtsvelden worden beschouwd per aanbestedende dienst. De aandachtsvelden “Aanbestedingsrichtlijn” en “Strategie aanbesteding” zijn in het voorgaande hoofdstuk reeds behandeld.



3.1 AANBESTEDINGSDOCUMENTEN

3.1.1 Rijksgebouwendienst

De werken van de Rgd worden allen (bij opdrachtsommen groter dan € 45.000,-) in de vorm van STABU-bestekken op de markt gebracht. Het bestek en de bestektekeningen geven de aannemers voldoende informatie om een prijsaanbieding te kunnen maken. Tijdens de uitvoering leveren de architect en de adviseurs de noodzakelijke detailtekeningen en andere informatie.

De tendens is dat de architect en de adviseurs het uitwerken van onderdelen en installaties meer naar de uitvoerende partijen doorschuiven.

In de installatietechnische bestekken zijn de uitgangspunten van de ontwerpgegevens van de installaties opgenomen voor de berekeningen die van de installateurs worden gevraagd.

De standaard administratieve voorwaarden van de STABU-bestekken worden aangevuld met Rgd-standaard besteksteksten (de RS '01, voorheen 'Rgd-modelbestek').

3.1.2 Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen

De DGW&T besteedt nagenoeg alle werken aan in de vorm van bestekken. Het detailniveau van het beschreven werk is daarmee hoog. De civieltechnische en cultuurtechnische werken worden in de vorm van RAW-bestekken aanbesteed en de B&U-werken in de vorm van STABU-bestekken.

De RAW-systematiek is gebaseerd op verrekenbare hoeveelheden met eenheidsprijzen. De STABU-systematiek kent nauwelijks verrekenbare hoeveelheden.

De bestekken gaan vergezeld van standaard administratieve voorwaarden. Bij gebruik van een APO-formulier (aanvraag prijsopgave, zie paragraaf 2.3.1) staan de daarbij te hanteren administratieve voorwaarden afgedrukt op de achterzijde.

3.1.3 Dienst Landelijk Gebied

Bestekken worden in de regel opgesteld als RAW-bestek. In de RAW wordt gewerkt met resultaatsbeschrijvingen, waarin de kwaliteitseisen zijn opgenomen onder meer in de algemene bepalingen. DLG kent verder een DLG-suppletiebestand waarin bepalingen staan opgenomen die specifiek zijn voor werken van DLG en die afwijken van de standaard-RAW.

De risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is standaard gebaseerd op het stelsel, zoals opgenomen in de Uniforme Administratieve Voorwaarden 1989 (UAV 1989) en de Standaard RAW-bepalingen. In de specifieke gevallen dat daarop uitzondering wordt gemaakt, is in het bestek opgenomen van welke artikelen wordt afgeweken en op welke wijze.

Bestekken zijn in hoofdzaak gebaseerd op verrekenbare hoeveelheden; tegenvallers, maar ook meevallers, komen voor rekening van de opdrachtgever.

3.1.4 Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat besteedt veel werken uit in de vorm van RAW-bestekken. De minimum kwaliteitseisen zijn daarin volledig beschreven. Bij RAW-bestekken worden de activiteiten die moeten leiden tot het verlangde product, tot in detail beschreven. De omvang is veelal verrekenbaar, hoewel de laatste jaren in een aantal gevallen de hoeveelheden bij de aanvang van het werk tussen opdrachtgever en aannemer op basis van theoretische berekeningen worden geaccordeerd (productgerichte bestekken).

In het Handboek Contractering (HACON) zijn diverse modelcontracten opgenomen. Voorgescreven wordt dat indien een modelcontract beschikbaar is voor een bepaald type werk, dit contract ook gebruikt dient te worden als de geraamde opdrachtsom groter is dan € 25.000,-.

De volgende Algemene Voorwaarden worden binnen RWS toegepast:

- UAV 1989.
- UAV-GC.
- UAV-TI 1992.
- ARIV 1993 (Algemene Rijksinkoop Voorwaarden).
- AVVD 1997 (verlening van diensten aan RWS door middel van orderbon).
- RVOI 1998.

3.2 BUDGET

3.2.1 Rijksgebouwendienst

Het budget van werken wordt vastgesteld op basis van een eerste globale raming die opgesteld wordt op basis van de vraag van de klant, aan de hand van een speciaal Rgd-budgetterings-huurberekeningssysteem (Rekenmethode Rijksgebouwen RMR). Hierbij wordt gebruikgemaakt van normbedragen per vierkante meter vloeroppervlak (rekening houdend met historische kostprijzen) en andere kengedaten. Uit de raming wordt een huurprijs afgeleid, die wordt besproken met de klant. De klant bepaalt vervolgens of op basis van dit bedrag verdere uitwerking kan worden gestart, of dat versobering dient plaats te vinden. Scopewijzigingen tijdens het project leiden tot tussentijdse budgetaanpassingen.

3.2.2 Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen

Veel werken van DGW&T kennen een hoog repeterend karakter. Van de nieuw te bouwen gebouwen is 70 à 80% van het ontwerp gebaseerd op een bestaand ontwerp. De eerste budgetbepaling is daarbij vaak gebaseerd op referentieprojecten. Definitieve vaststelling van het budget vindt plaats in de fase Definitief ontwerp bij nieuwbouw of na het schrijven van het bestek bij renovatiewerkzaamheden. Bij civiel- en cultuurtechnische werken worden de begrotingen zo veel mogelijk opgesteld op basis van de RAW-systematiek. Het vastgestelde budget is taakstellend.

3.2.3 Dienst Landelijk Gebied

Budgetten worden vastgesteld op basis van landinrichtingsplannen. Deze plannen (met een horizon van soms 25 jaar) vormen de basis voor een serie van projecten (bestekken). De landinrichtingsplannen hebben een begroting in TALIN (Technische Administratie Landinrichtingsprojecten). Deze begroting wordt opgesteld op basis van Standaard Eenheidsprijzen (SEP's), die jaarlijks worden geactualiseerd. Zodra een deel van het plan wordt uitgevoerd (veelal op basis van een besluit van de Landinrichtingscommissie), wordt dat deel afgezonderd in de begroting.

De begroting van het vastgestelde plan vormt daarmee de basis voor het project-budget. De uitgangspunten van het plan en de begroting vormen de basis voor het door de directie op te stellen ontwerp, bestek en de directieraming. Afwijkingen van de uitgangspunten en de financiële consequenties daarvan moeten worden verantwoord en verklaard.

3.2.4 Rijkswaterstaat

Bij de werken van Rijkswaterstaat wordt onderscheid gemaakt tussen nieuwbouwwerken en onderhoudswerken. Voor nieuwbouwwerken wordt op basis van een eerste plan een raming in de PRI-systematiek opgesteld. Het project wordt vervolgens opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT). Onderhoudsprojecten worden opgenomen in het meerjarig beheerplan. Bij de eerste opname wordt een globale raming van kosten uitgevoerd, voornamelijk met behulp van kentallen. Als na enkele jaren het jaar van uitvoering in zicht komt, wordt de raming geactualiseerd en nader gespecificeerd, op basis van de dan bekende projectspecificaties. Het project wordt vervolgens in het eerstvolgende managementcontract opgenomen, als onderdeel van het realisatieprogramma met een taakstellend budget.

3.3 DIRECTIEBEGROTING

3.3.1 Rijksgebouwendienst

Bij de Rgd maakt men voor het opstellen van de directiebegroting gebruik van externe adviseurs en architecten. De door hen opgestelde directiebegroting wordt vervolgens ter toetsing voorgelegd aan de interne adviseurs. Met name bij grotere opdrachten wordt ook wel een afzonderlijk kostenadviesbureau ingeschakeld. De brongegevens voor de directiebegroting bestaan uit het bestek met de bijbehorende tekeningen en overige bijlagen. In voorkomende gevallen vindt correctie van de directiebegroting plaats als de inhoud van de nota's van inlichtingen daartoe aanleiding geeft.

Over het algemeen wordt gewerkt met taakstellende budgetten. In eerste instantie wordt bij financiële knelpunten tussen directiebegroting en budget gezocht naar goedkopere (functioneel) gelijkwaardige alternatieven. Als de directiebegroting dient te worden bijgesteld, zal altijd overlegd worden of extra budget wordt aangevraagd of dat het ontwerp wordt bijgesteld.

De marktsituatie wordt in de communicatie van de directiebegroting naar de klant vaak aangegeven door een bandbreedte rond de directiebegroting aan te brengen.

De status van de directiebegrotingen wordt geborgd door de directeur de directiebegrotingen te laten ondertekenen.

3.3.2 Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen

De directiebegroting is bij nieuwbouw- en onderhoudsprojecten het vastgestelde kostenplan op basis van het definitieve ontwerp. Deze wordt opgesteld door de bouwkostendeskundige, op basis van kengetallen uit eerdere aanbestedingen. In geval van RAW-bestekken en Groot Onderhoud is dit de bestekschrijver. Het vastgestelde kostenplan vormt de basis voor het te reserveren budget door het krijgsmachtdeel bij deze projecten. Bij renovatieprojecten is de begroting, die na het schrijven van het bestek is opgesteld, de directiebegroting.

De marktsituatie is in het kostenplan bij nieuwbouw- en verbouwprojecten vertaald in een reservering, waarin een voorspelling van de laagste inschrijving op bestek en tekeningen wordt gegeven. De hoogte van de reservering verschilt per project en is gebaseerd op analyse van de bouwmarkt in de regio waar het project wordt gerealiseerd.

3.3.3 Dienst Landelijk Gebied

De directiebegroting wordt in vrijwel alle gevallen opgesteld door het met de voorbereiding belaste externe ingenieursbureau. Risico's die vooraf zijn geïdentificeerd, worden opgenomen onder de post 'winst en risico'.

Op het moment dat er knelpunten ontstaan tussen directiebegroting en budget, wordt getracht het programma van eisen bij te stellen of anders het budget te verhogen.

De marktsituatie wordt meegenomen in de eenheidsprijzen. Korte termijn invloeden alsmede invloeden die van de locatie afhankelijk zijn, worden daarbij meegenomen. In de DLG-normen (SEP's) worden langjarige marktinvloeden als factor in de berekening meegenomen.

3.3.4 Rijkswaterstaat

De directiebegroting wordt door de aanbestedende dienst (Regionale Directie, Dienstkring, enz.) opgesteld en wordt getoetst door de afdeling Contract- en Kostprijzaken. Als er sprake is van een taakstellend budget, zal een werk moeten worden versoerd om de directiebegroting binnen het taakstellend budget te laten sluiten. Als dat niet mogelijk is, zal het project moeten worden uitgesteld om aanvullende financiering te organiseren.

De kengetallen ten behoeve van de raming komen uit een Landelijk Kostprijsbestand (LBK).

De directiebegroting is gebaseerd op bedrijfseconomische ramingen, dus zonder marktinvloeden ('adviesprijzen'). In de praktijk blijkt volgens de geïnterviewden dat de aannemingssommen meestal onder de directiebegroting liggen. Door tegevallers tijdens het werk, die met meer-/minderwerk worden opgevangen, komen de 'eindafrekeningen' van de projecten vaak hoger uit dan de oorspronkelijke aannemingssommen.

Risico's worden meegenomen door middel van een post onvoorzien. Hiervoor wordt of een risicoanalyse uitgevoerd om de risico's te waarderen, of een algemeen opslagpercentage gehanteerd.

3.4 MARKTWERKING

3.4.1 Rijksgebouwendienst

Geïnterviewden bij de Rgd geven aan dat de beoogde marktwerking minder wordt bereikt wanneer de rijksoverheid en de lagere overheden in een kort tijdsbestek van enkele jaren een enorme hoeveelheid projecten laten uitvoeren. Hierdoor ontstaat een overspannen bouwmarkt waarop de aannemers zich instellen: tekort aan personeel en materialen leiden tot hogere prijzen. Volle orderportefeuilles beperken voor de uitvoerende partijen de noodzaak van concurrerend inschrijven. Een meer constant bouwvolume zorgt volgens geïnterviewden voor meer concurrentie bij de marktpartijen.

Ook de EG-procedures leveren vaak niet op waarvoor ze bedoeld zijn, te weten bredere concurrentie in Europees verband. Slechts bij hoge uitzondering worden aanvragen ontvangen van buitenlandse ondernemingen, die dan veelal bij de 'préselectie' afvallen bij gebrek aan relevante ervaring.

3.4.2 Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen

Marktwerking wordt volgens geïnterviewden in voldoende mate ondersteund door aanbestedingsregelgeving. De gespannen bouwmarkt maakt wel dat de effectiviteit van de regelgeving minder is. Ook leidt hevige concurrentie tijdens de aanbestedingsfase tot extra toezicht tijdens de uitvoeringsfase, om te voorkomen dat het project in deze fase in kwaliteit terugloopt.

Bij onderhandse aanbestedingen wordt over het algemeen ook een aannemer van buiten de regio gevraagd een aanbieding te doen.

3.4.3 Dienst Landelijk Gebied

Bij DLG wordt veelal gewerkt met monodisciplinaire bestekken. Met name cultuurtechnisch werk (veelal grondwerk) is een markt waarin veel ongeorganiseerde partijen opereren. Deze loonwerkers maken dat de markt niet gedomineerd kan worden door enkele grote aannemers, waardoor sprake is van optimale marktwerking. Openbaar aanbesteden wordt door geïnterviewden dan ook als bijzonder lonend beschouwd voor DLG.

3.4.4 Rijkswaterstaat

Door als hoofdregel te kiezen voor openbaar aanbesteden, werkt een breed scala aan bedrijven voor Rijkswaterstaat. Hierdoor wordt een optimale werking van de markt bevorderd en is er sprake van concurrentie. Onderkend wordt dat openbaar aanbesteden soms tot spanning leidt. Om het werk te verkrijgen, zijn inschrijvers soms bereid tot extreem lage aanbiedingen. De kwaliteit kan dan onder druk komen te staan. Ook stimuleert dat de aannemer om fouten in het bestek tijdens de uitvoering uit te buiten. Het systeem van openbare aanbesteding geeft de opdrachtgever volgens de geïnterviewden (te) weinig ruimte om rekening te houden met eerdere ervaringen met aannemers.

‘Innovatief aanbesteden’ leidt tot een verschuiving in de markt: in plaats van relatief kleine, monodisciplinaire aannemers worden bedrijven gezocht met grotere organisatorische kwaliteiten en een grotere omvang. Dit kan ertoe leiden dat een onevenwichtigheid ontstaat in de verhouding tussen vraag en aanbod. Geïnterviewden bevestigen dit vanuit hun waarneming in de praktijk. Rijkswaterstaat streeft erna, via een geleidelijk groei van het aantal innovatieve contracten, dat ook het aantal potentiële aanbieders geleidelijk toeneemt.

3.5 SELECTIE AANNEMER

3.5.1 Rijksgebouwendienst

Bij vrijwel alle grote aanbestedingen wordt gebruikgemaakt van aanbesteding met voorafgaande selectie. De selectiecriteria worden in de aankondiging vermeld.

Bij de selectiecriteria dient onderscheid gemaakt te worden tussen een EG-procedure en een onderhandse aanbesteding die niet openbaar bekend wordt gemaakt.

Bij de EG-procedure worden de minimumeisen en selectiecriteria gehanteerd in overeenstemming met de uit de Richtlijn Werken en de UAR-EG 1991. Veel waarde wordt gehecht aan de door de gegadigde uitgevoerde projecten die vergelijkbaar zijn met het aan te besteden project. Daarnaast wordt ook gevraagd naar het hanteren van V&G-plannen, kwaliteitsplannen en dergelijke (certificering). Tot slot worden ook vaak vragen gesteld over de ervaring en het opleidingsniveau van de beoogde projectmedewerkers.

Beneden het Europees drempelbedrag zijn minimaal drie offertes vereist, daarboven tenminste vijf.

3.5.2 Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen

DGW&T besteedt in de regel openbaar aan. Bij deze aanbestedingen worden tenminste de volgende geschiktheideisen gesteld:

- De laagste inschrijver* dient zelfstandig reeds werken van gelijke aard en omvang op vakkundige wijze te hebben uitgevoerd en op een regelmatige wijze tot een goed einde te hebben gebracht. (* Bij een combinatie gelden de eisen voor de combinatie.)
- Hij beschikt over de voor de uitvoering van het aannemersbedrijf noodzakelijke (vestigings)vergunningen als bedoeld in het Vestigingsbesluit bedrijven van 1 januari 1996.
- Hij heeft voldaan aan zijn verplichtingen ten aanzien van de betaling van sociale verzekeringsbijdragen en belastingen c.a.

Bij toepassing van het UAR EG 1991 worden extra kwalitatieve selectie-eisen gesteld aan deelneming en uitsluiting inzake een aanbesteding, bijvoorbeeld zaken als faillissement, integriteit etc.

Op grond hiervan dienen de nodige bewijsstukken overhandigd te worden, hetgeen eveneens in de aankondiging is vermeld.

Bij de onderhandse aanbestedingen of de aanbestedingen met voorafgaande selectie wordt de selectie gebaseerd op artikel 24 van het UAR. Hierbij worden eisen gesteld overeenkomstig de Europese procedures. In de praktijk komt dit echter veelal neer op het selecteren van bekende aannemers op basis van recente positieve ervaringen.

3.5.3 Dienst Landelijk Gebied

Ook DLG besteedt in de regel openbaar aan, waarbij geschiktheidseisen worden gesteld aan de aannemers.

In geval van onderhandse aanbesteding of aanbestedingen met voorafgaande selectie worden kwaliteitseisen gesteld aan de aannemers. In de praktijk komt dit veelal neer op het selecteren van bekende aannemers op basis van recente positieve ervaringen. Daarbij moet aangetekend worden dat de werken van DLG zich tot op heden onder de grensbedragen zich bevinden waarbij tot een Europese procedure moet worden overgegaan.

De verwachting is dat het aantal “Design & Construct (D&C)”-opdrachten onder de UAV-GC zal toenemen. De selectie van de aannemers bij deze contractvormen zal deels op kwalitatieve gronden plaatsvinden. Daartoe zullen aanvullende kwalitatieve selectiecriteria worden benoemd.

3.5.4 Rijkswaterstaat

De geïnterviewde personen van RWS geven aan dat voorafgaande selectie bij RAW-bestekken niet vaak wordt toegepast. Bij gebruik van contractvormen als Design & Construct komt het meer voor, omdat in dat geval een aanzienlijke ontwerpinspanning van de gegadigde wordt gevraagd. In HACON wordt aangegeven dat selectiecriteria als minimumeisen moeten worden gehanteerd en uiteraard alleen betrekking hebben op de inschrijver.

De eisen en criteria die in de aankondiging worden vermeld, mogen niet worden gewijzigd na publicatie van de aankondiging. De eisen en criteria moeten in redelijke verhouding staan tot de uit te voeren opdracht en moeten voldoende concurrentie kunnen garanderen.

Een regelmatig door Rijkswaterstaat gehanteerd selectie criterium betreft de omzeteis. Als omzeteis voor gegadigden wordt vaak de geraamde aanneemsom maal een toeslagfactor gehanteerd. Deze toeslagfactor bedraagt circa 1,5 waarbij een werk met een doorlooptijd langer dan 1 jaar (in het geval van onderhoudswerken) wordt teruggerekend naar jaarbasis.

De hoogte van de toeslagfactor wordt niet strak gehanteerd om te voorkomen dat gegadigden inzicht krijgen in de hoogte van de directiebegroting.

3.6 INSCHRIJVING

3.6.1 Rijksgebouwendienst

Verrekenbare hoeveelheden

In de STABU-bestekken komen nauwelijks verrekenbare posten voor. Het betreft in hoofdzaak hoeveelheden die vooraf moeilijk zijn vast te stellen, bijvoorbeeld wapeningsstaal of afwerkingsmaterialen.

Het aandeel van de verrekenbare posten wordt door geïnterviewden op minder dan 1% geschat.

Indienen alternatieven

Het indienen van alternatieven is mogelijk, maar in de praktijk wordt weinig tot geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

Inschrijvingsvergoeding

Op grond van de UAR 2001, artikel 41 t/m 43 is het mogelijk om een vergoeding voor de inschrijvingskosten toe te kennen aan gegadigden. De Rgd maakt standaard geen gebruik van deze mogelijkheid, tenzij er extra inspanningen worden gevraagd van de inschrijvers.

Aanbesteding mislukt

Op het moment dat alle gegadigden (ruim) boven de directiebegroting aanbieden, wordt de inschrijvingsbegroting van de laagste aanbieder (als laagste prijs het gunningcriterium is) geanalyseerd op afwijkingen ten opzichte van de directiebegroting. In overleg met de aanbieder wordt getracht deze afwijkingen bij te stellen, of te komen tot uitvoeringsoptimalisaties. Als de afwijking zodanig is dat partijen niet tot elkaar kunnen komen, dan wordt de aanbesteding als mislukt beschouwd.

3.6.2 Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen

Verrekenbare hoeveelheden

Bij B&U werken komen verrekenprijzen weinig of niet voor. (Er komen alleen verrekenprijzen bij heiwerk voor met betrekking tot de bouwkundige werken, bij installatietechnische werken komen praktisch nooit verrekenprijzen voor.) Bij civiel- en cultuurtechnische bestekken is het aandeel van verrekenprijzen in de inschrijfsom groot.

Stelposten komen meer voor bij B&U werken. Het aandeel in de inschrijving is echter klein.

Indienen alternatieven

Voor inschrijvers is het bijna altijd mogelijk om alternatieven in te dienen. Hiervan wordt echter sporadisch gebruik gemaakt. Bij saneringsbestekken gebeurt dit wel regelmatig.

Inschrijvingsvergoeding

Bij DGW&T wordt in beginsel geen gebruik gemaakt van de in de UAR 2001 geboden mogelijkheid om een inschrijvingsvergoeding toe te kennen. In bestekken wordt dit uitgesloten. Bij specifieke situaties, met name als een omvangrijke ontwerpinspanning wordt verlangd (aanbesteding op programma van eisen of Voorlopig Ontwerp), wordt een kostenvergoeding overeengekomen. Door de aard van het werk komt dit niet veel voor.

Aanbesteding mislukt

Indien de inschrijving van de laagste aanbieder meer dan 10% of € 50.000,- (excl. BTW) afwijkt van de directiebegroting, dient een begrotingsvergelijking plaats te vinden. Als deze vergelijking tot een voor de opdrachtgever onaanvaardbaar resultaat leidt, wordt de aanbesteding mislukt verklaard.

3.6.3 Dienst Landelijk Gebied

Verrekenbare hoeveelheden

Bij DLG wordt veel gebruikgemaakt van RAW-bestekken. Deze systematiek kent een groot percentage verrekenbare posten. Naar inschatting van geïnterviewden is het percentage verrekenbare posten meer dan 90%. De bijbehorende meetmethode voor de hoeveelheden wordt vooraf overeengekomen met de aannemer.

Indienen alternatieven

Het indienen van alternatieven door gegadigden wordt zelden uitgesloten.

Inschrijvingsvergoeding

DLG kent, conform het UAR 2001, bij standaardbestekken geen inschrijvingsvergoeding toe. Bij bijzondere bestekken, waar een aanzienlijke inspanning van de gegadigden ten behoeve van de inschrijving wordt vereist, kan in voorkomende uitzonderlijke gevallen wel gebruik worden gemaakt van de in de UAR 2001 geboden mogelijkheid tot het toekennen van een inschrijvingsvergoeding.

Aanbesteding mislukt

Als de laagste inschrijving meer dan 10% boven de directiebegroting zit, wordt overlegd met de laagste inschrijver om alsnog binnen deze 110% directiebegroting te komen. Als dit overleg onvoldoende resultaat oplevert, is sprake van een mislukte aanbesteding.

3.6.4 Rijkswaterstaat

Verrekenbare hoeveelheden

Bij RWS wordt veel gebruik gemaakt van RAW-bestekken. Deze systematiek kent een groot percentage verrekenbare posten. Naar inschatting van geïnterviewden is het percentage verrekenbare posten rond de 80%. Op basis van in het werk verwerkte hoeveelheden vindt, na confrontatie tussen door de opdrachtgever en aannemer berekende hoeveelheid, verrekening van de besteksposten plaats. Bij prestatiecontracten is het percentage verrekenbare posten minimaal.

Indienen alternatieven

Het indienen van alternatieven is bijna altijd toegestaan. Conform het UAR dient ook een inschrijving volgens bestek te worden gedaan.

Inschrijvingsvergoeding

Op grond van de UAR 2001, artikel 41 t/m 43 is het mogelijk om een vergoeding voor de inschrijvingskosten toe te kennen aan gegadigden. Beleidslijn van RWS is dat in beginsel *geen* vergoeding wordt toegekend tenzij omvangrijke voorbereidings- en/of ontwerpinspanningen verlangd worden (bijvoorbeeld D&C).

Aanbesteding mislukt

Het komt slechts sporadisch voor dat aanbestedingen door RWS worden afgebroken. In geval van te hoge biedingen volgt RWS de werkwijze die in het UAR 2001 is vastgelegd. Dit betekent dat overleg wordt gevoerd met de laagste aanbieder en een zorgvuldige vergelijking van bieding met de raming op niveau van besteksposten wordt gemaakt.

3.7 TOETSING INSCHRIJVING

3.7.1 Rijksgebouwendienst

Gunningcriteria

Meestal wordt binnen Rgd gunning op basis van ‘laagste prijs’ toegepast. Gunning op basis van de economisch meest voordelige aanbieder kan alleen bij vooraf vastgestelde, eenduidige, objectieve en verifieerbare criteria en bijbehorende weging.

Beoordeling

Van alle inschrijvers wordt een inschrijvingsbegroting gevraagd, alleen de begroting van de laagste inschrijver wordt beoordeeld. Deze beoordeling gebeurt door de opsteller van de directiebegroting en de projectverantwoordelijke, met hulp van de (externe) kostendeskundige en adviseurs (architect).

3.7.2 Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen

Gunningcriteria

Gunning vindt plaats op basis van laagste prijs.

Beoordeling

De inschrijvingen worden beoordeeld door de afdeling Verwerving, een bouwcostendeskundige en in geval van RAW-bestekken zonodig ook nog door een technisch medewerker. Indien nodig wordt de besteksschrijver geraadpleegd, bijvoorbeeld bij het indienen van alternatieven.

De projectleider wordt ingelicht over de bevindingen.

Bij B&U werken maken de afgegeven verrekenprijzen deel uit van de gestelde criteria voor de gunning van het werk. Over de hoogte van deze verrekenprijzen vindt altijd overleg plaats met de inschrijver. Dit overleg kan leiden tot een herziene inschrijfstaat.

3.7.3 Dienst Landelijk Gebied

Gunningcriteria

Gunning vindt plaats op basis van laagste prijs.

Beoordeling

De inschrijving wordt beoordeeld door de directie (ingehuurd ingenieursbureau) op de laagste prijs en de afgegeven verrekenprijzen. De directie brengt een advies uit aan de projectleider van DLG. De projectleider stelt de conceptgunningsopdracht op en legt deze voor aan de accountmanager. De accountmanager gunt, mede namens de Landinrichtingscommissie, het werk.

3.7.4 Rijkswaterstaat

Gunningcriteria

In HACON is opgenomen dat gunningcriteria betrekking moeten hebben op de aanbidding van de inschrijver, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen de criteria ‘laagste prijs’ of ‘economisch meest voordelige aanbidding’. Doorgaans wordt het criterium ‘economisch meest voordelige aanbidding’ gehanteerd. Daarbij speelt ‘laagste prijs’ als regel de belangrijkste rol. De selectie-eisen en gunningcriteria die in de aankondiging worden vermeld, mogen niet worden gewijzigd na publicatie van de aankondiging. Verder moeten ze in redelijke verhouding staan tot de uit te voeren opdracht en moeten voldoende concurrentie kunnen garanderen.

Beoordeling

De inschrijvingen worden beoordeeld door de toekomstige directie UAV en de afdeling Contract- en Kostprijszaken.

3.8 CONTRACTERING

3.8.1 Rijksgebouwendienst

De meest gebruikte contractvorm betreft het bestek (met bijlagen). Samen met de opdrachtbrief vormt dit de aannemingsovereenkomst. De gemandateerde projectverantwoordelijke fungeert als opdrachtgever voor de aannemer.

3.8.2 Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen

Bij contracten tot € 10.000,- wordt bij voorkeur het APO-formulier gebruikt (aanvraag prijsopgave). Bij opdrachten vanaf € 10.000,- wordt bij voorkeur de besteksvorm (RAW of STABU) gehanteerd. Het contract wordt gesloten door degene die tekenbevoegd is, respectievelijk de Eerst aanwezend Ingenieur Directeur (Regionaal Directeur), het afdelingshoofd en in andere gevallen de projectleider, zoals vastgelegd in REA 13-01, hoofdstuk 9. De afdeling Verwerving stelt het contract op.

3.8.3 Dienst Landelijk Gebied

De standaardcontractvorm bij DLG betreft het RAW-bestek. De directievoering van het contract gebeurt door een ingehuurd ingenieursbureau (de zogenaamde ‘cultuurmaatschappij’), dat namens DLG als directie in de zin van de UAV, toezicht houdt tijdens de uitvoering.

3.8.4 Rijkswaterstaat

Veelgebruikt is het RAW-bestek. Gecombineerd met de opdrachtbrief vormt dit het contract. Bij zowel aanleg- als onderhoudswerkzaamheden is het over het algemeen het verantwoordelijk hoofdafdelingshoofd c.q. de directeur van de hoofd-afdeling die de opdrachtgever is. In een aantal gevallen in de onderhoudssector treedt het dienstkringhoofd op als opdrachtgever.

3.9 UITVOERING

3.9.1 Rijksgebouwendienst

Directievoering op het werk wordt meestal gedaan door de architect, bij grotere werken bijgestaan door toezichthouders. Soms wordt in plaats van de architect een gespecialiseerd adviesbureau belast met de directievoering. Bij de grootste werken worden RGD projectinspecteurs ingezet, die toezien op de kwaliteit van de directievoering en het bouwproces.

Meer- en minderwerk (MMW) mag uitsluitend worden goedgekeurd door de projectverantwoordelijke van de Rgd.

De directievoerder controleert de aanbieding van de aannemer en geeft hierover advies aan de projectmanager. Die beoordeelt zelfstandig, bij de grotere werken op advies van de projectinspecteur, of de aanbieding wordt geaccepteerd. Daarbij wordt beoordeeld of het meerwerk terecht wordt geclaimd, bijvoorbeeld in geval van omissies in het bestek of te honoreren extra wensen van de klant. Omdat meerwerk zich op alle momenten aandient, is er frequent contact tussen aannemer, directievoerder en projectmanager. Over het toekennen van meer- en minderwerk vindt overleg plaats met de klant.

De offerte voor meerwerk dient op schrift te staan met specificaties. Opdrachten worden alleen schriftelijk verstrekt met ondertekening door de projectverantwoordelijke en controle door de afdeling Verificatie. Meer- en minderwerk in geval van calamiteiten mag middels een spoedprocedure snel mondeling worden opgedragen. De schriftelijke opdracht wordt in dat geval binnen enkele dagen verstrekt. De voorwaarden daarbij zijn opgenomen in het Verificatieplan Rgd.

Het saldo van de meer- en minderwerken ligt in de praktijk tussen de 0 en 20% van de aanneemsom en is afhankelijk van de aard en complexiteit van het project en nagekomen wensen van de klant.

3.9.2 Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen

Directievoering tijdens de uitvoering wordt gedaan door de DGW&T-projectleider met daaraan toegevoegd een bouwprocesmanager c.q. uitvoeringscoördinator. De tekenbevoegdheid voor het aangaan van financiële verplichtingen is vastgelegd in de REA 13-01 “Richtlijnen Verwerving”.

De opzichter heeft bevoegdheid voor opdrachten tot € 1.250,-, de projectleider voor opdrachten tot € 50.000,-, het afdelingshoofd voor opdrachten tot € 2.500.000,- en de regionaal directeur voor bedragen hoger dan € 2.500.000,-. Meer- en minderwerk verloopt veelal in mutaties kleiner dan € 1.250,-. Het volume aan meerwerk wordt bij elk project aangevraagd bij en goedgekeurd door de opdrachtgevers en kent veelal een maximumhoogte van 2,5% c.q. 5% van het goedgekeurde projectbudget.

3.9.3 Dienst Landelijk Gebied

Directievoering tijdens de uitvoering gebeurt door een ingehuurd ingenieursbureau. Dit bureau zit de bouwvergaderingen voor. In deze vergaderingen wordt aangemeld meer- en minderwerk opgenomen in het bouwverslag en de termijnstaten moeten door DLG worden geaccordeerd. Alleen MMW dat vooraf schriftelijk is vastgelegd, kan worden vergoed.

MMW tot een maximum van 10% van de bouwsom kan door de programmamanager voor akkoord worden getekend. Daarboven moet de accountmanager dit doen. In de praktijk blijkt MMW vaak binnen de 10% van de bouwsom te blijven.

3.9.4 Rijkswaterstaat

Directievoering op het werk gebeurt door de Directie UAV. Dit zijn in vrijwel alle gevallen RWS-medewerkers, maar soms wordt capaciteit ingehuurd, die dan werkt onder verantwoordelijkheid van de Directie UAV. De bevindingen van RWS-toezichthouders (RWS- of ingehuurd personeel namens de opdrachtgever) op een werk en de aannemer worden gescheiden aangeleverd aan het Centraal Punt. Het Centraal Punt meldt de vergeleken uitkomsten van toezichthouder en aannemer aan de Directie UAV.

De meer-/minderwerkprocedure is conform de UAV 1989 (is onderdeel van het contract) en het contractenmandaat van RWS, dat wil zeggen dat de Directie UAV bestekwijzigingen doorspreekt met de gevolmachtigde van de aannemer en het resultaat daarvan voorlegt aan de opdrachtgever. De afdeling Contract- en kostprijzaken adviseert de opdrachtgever met betrekking tot het meerwerk. Als dat binnen zijn mandaat past, stelt de opdrachtgever de prijsafspraken vast en sluit hij de staat van meer-/minderwerk. Past het niet binnen zijn bevoegdheden, dan wordt mandaat gevraagd aan het hoofdkantoor (de directeur-generaal). Er wordt pas met de uitvoering van het meer- en minderwerk begonnen als deze procedure is afgerond. Alleen in spoedeisende gevallen wordt hiervan afgeweken. De hoeveelheid MMW per contract wordt geschat op circa 10 tot 20%.

3.10 EVALUATIE

3.10.1 Rijksgebouwendienst

Voorbeelden van mislukte aanbestedingen en/of onregelmatigheden bij de aanmelding, selectie en aanbesteding worden in het kader van intervisie behandeld en ideeën worden besproken om tot een betere concurrentiewerking c.q. een beter lopend aanbestedingstraject te komen. Juridische consequenties en de afwikkeling van mislukte aanbestedingen worden besproken met de Centrale Juridische Eenheid van de Rgd, Directie Juridische Zaken van VROM en de Landsadvocaat.

3.10.2 Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen

In REA 13-01 hoofdstuk 10 is opgenomen dat na afsluiting van een werk door de bestekhouder, een evaluatie van de opdrachtnemer moet worden opgemaakt. Deze evaluatie wordt in afschrift gezonden naar de opdrachtnemer en bewaard in het verwervingsdossier. In de praktijk gebeurt dit echter weinig.

3.10.3 Dienst Landelijk Gebied

Het traject van aanbesteden en de ervaringen met de opdrachtnemer worden niet standaard geëvalueerd. Opvallende zaken tijdens de uitvoering van een bestek worden ingebracht als mondelinge mededeling in het landinrichtingsoverleg. De deskundigheid van DLG-medewerkers op het gebied van aanbesteden en contracten wordt op peil gehouden door het bijwonen van de interne cursus Aanbesteden en Contractvormen, gegeven in samenwerking met het CROW.

3.10.4 Rijkswaterstaat

Het proces van aanbesteden wordt bij het merendeel van de contracten momenteel niet per project geëvalueerd, tenzij bijzondere zaken zijn voorgevallen. Bij innovatieve contracten wordt wel expliciet geëvalueerd, veelal met tussenevaluaties. Om het aanbestedingsbeleid te monitoren vinden er wel periodieke evaluatie door de regionale directies plaats en wordt managementinformatie verzameld via een database met contract- en aanbestedingsgegevens (Consys).

3.11 SAMENVATTEND OVERZICHT

	RGD	DGW&T	DLG	RWS
Aanbestedingsdocumenten	STABU-bestekken aangevuld met Rgd-bepalingen RS '01	STABU-bestekken voor B&U, RAW-bestekken in GWW	RAW-bestekken met eigen DLG-suppletiebestand	RAW-bestekken met RWS-suppletiebestand
Budget	Globale raming op basis van RMR-model (Rekenmethode Rijksgebouwen), resulterend in taakstellend 'Budget Investerings Kosten (BIK). Evaluatie per projectfase	Budgetbepaling op basis van referentieprojecten, vaststelling op basis van definitief ontwerp	Raming op basis van Standaard Eenheids Prijzen (SEP's)	Raming op basis van PRI-systematiek (Project Ramingen Infrastructuur), opname in Meerjaren Programma Infrastructuur (MIT) op basis van kentallen. Budget is taakstellend.
Directiebegroting	Opgesteld door externe adviseurs, op basis van bestek en tekeningen. Marktsituatie door bandbreedte in begroting.	Interne bouwkosten-deskundige, op basis van Definitief Ontwerp. Kengetallen uit eerdere aanbestedingen. Marktsituatie via reservering op basis van marktanalyse.	Opgesteld door extern ingenieursbureau. Landelijke marktsituatie is opgenomen in SEP's. Lokale marktsituatie door bijstelling SEP's voor project.	Opgesteld door aanbe-stedende dienst, op basis van kengetallen uit Landelijk Kostprijsbestand. Marktinvoeden niet meegenomen in begroting.
Marktwerking	Effectiviteit minder door overspannen bouwmarkt. EG-procedures leveren geen werkelijk Europese concurrentie op.	Marktwerking wordt voldoende ondersteund door regelgeving. Effectiviteit echter minder door overspannen bouwmarkt.	Optimale marktwerking door veelal monodisciplinaire bestekken, waar veel ongeorganiseerde partijen op inschrijven.	Marktwerking wordt voldoende ondersteund door regelgeving. Door hevige concurrentie kan de kwaliteit onder druk komen tijdens uitvoering (in bepaalde marktsegmenten).
Selectie	In het algemeen pre-kwalificatie op basis van objectief meetbare minimumeisen en selectie criteria. Uiteindelijke gunning op laagste prijs	Selectiecriteria worden zelden toegepast.	Selectiecriteria worden zelden toegepast.	Selectiecriteria worden niet vaak toegepast.
Inschrijving	Nauwelijks verrekenbare hoeveelheden. Alternatieven indien mogelijk, maar komt weinig voor. Inschrijvingsvergoeding wordt niet toegepast, tenzij extra inspanningen worden gevraagd. Aanbesteding is mislukt als overleg met laagste inschrijver niet leidt tot aanvaardbare inschrijving.	B&U-werken nauwelijks verrekenbare hoeveelheden. GWW-werken zeer veel posten verrekenbaar. Alternatieven indien mogelijk, maar komt weinig voor. Inschrijvingsvergoeding wordt niet toegepast. Aanbesteding mislukt als laagste inschrijver > 10% of € 50.000 afwijkt van directiebegroting en overleg niet tot aanvaardbare inschrijving leidt.	Veel verrekenbare posten in GWW-bestekken. Alternatieven indien zelden uitgesloten. Inschrijvingsvergoeding wordt niet toegepast, tenzij aanzienlijke inspanning is vereist. Aanbesteding mislukt als laagste inschrijver > 10% boven directiebegroting zit en overleg niet leidt tot aanvaardbare inschrijving.	Veel verrekenbare posten in GWW-bestekken. Alternatieven indienen zelden uitgesloten. Inschrijvingsvergoeding wordt niet toegepast, tenzij aanzienlijke inspanning is vereist. Aanbesteding is mislukt als overleg met laagste inschrijver niet leidt tot aanvaardbare inschrijving.

	RGD	DGW&T	DLG	RWS
Toetsing	Gunning o.b.v. laagste prijs. Beoordeling door opsteller begroting, projectverantwoordelijke en adviseur/architect.	Gunning o.b.v. laagste prijs. Beoordeling door afdeling Verwerving.	Gunning o.b.v. laagste prijs. Beoordeling door ingehuurd directievoerend bureau.	Gunning o.b.v. Economisch Meest Voordelige Aanbieding, waarbij 'prijs' de belangrijkste rol speelt. Beoordeling door toekomstig Directie UAV en afdeling Contract- & Kostprijszaken.
Contractering	Standaardcontractvorm bestek met bijlagen.	Tot € 10.000 is APO-formulier meest gebruikt. Vanaf € 10.000 voorkeur voor bestek met bijlagen.	Standaardcontractvorm is RAW-bestek met bijlagen.	Standaardcontractvorm is RAW-bestek met bijlagen. RWS is actief met introductie innovatief aanbesteden en geïntegreerde contractvormen.
Uitvoering	Directievoering door ingehuurd architect. Meer- en minderwerk tussen 0 en 20%.	Directievoering door DGW&T-projectleider met bouwprocesmanager. Meer- en minderwerk tussen 2,5% en 5% van budget.	Directievoering door ingehuurd ingenieursbureau. Meer- en minderwerk < 10% van de bouwsom.	Directievoering door Directie UAV (RWS-medewerkers). Meer- en minderwerk tussen 10% en 20% van opdrachtsom.
Evaluatie	Leren door intervisie.	Theoretisch na afloop van werk evaluatie van opdrachtnemer in verwervingsdossier. In de praktijk gebeurt het weinig.	Aanbestedingstraject niet standaard geëvalueerd. Leren door specifieke cursussen.	Evaluatie niet per project, behalve bij innovatieve contracten. Monitoring aanbestedingsbeleid met database Consys.

4. RISICOANALYSE

Een beknopte risicoanalyse is uitgevoerd op potentieel kwetsbare punten in het aanbestedings- en uitvoeringsproces van werken van de rijksoverheid.

In deze risicoanalyse is de volgende invalshoek gekozen: stel, een persoon of bedrijf heeft de intentie onregelmatigheden te begaan, welke ruimte bestaat dan binnen het aanbestedingsbeleid en de aanbestedingspraktijk?

In het algemeen kan worden gesteld dat de kans op onregelmatigheden toeneemt indien:

- a) minder mensen bij een aanbesteding zijn betrokken, waarbij de kans op onregelmatigheden verder toeneemt indien zij grote eigenstandige beslissingsbevoegdheid hebben;
- b) mensen lang in dezelfde positie werken met dezelfde aannemers; (opmerking: dit geldt eerder voor de uitvoeringsfase dan voor het aanbestedingstraject)
- c) situaties van grote vraag en gering aanbod zich voordoen, waarbij feitelijk geen sprake is van concurrentie tussen aannemers;
- d) situaties van geringe vraag en groot aanbod, waarbij aannemers inschrijven tegen bedrijfseconomisch onverantwoorde bedragen;
- e) minder aanbieders in een deelsegment van de markt opereren.

Ad a): Minder mensen betrokken.

Er is in de werkpraktijk van de vier onderzochte diensten sprake van functiescheiding. Gedurende het gehele traject van aanbesteding zijn bij besluiten minimaal drie personen betrokken. In de praktijk zijn naar onze mening twee relatief kwetsbare plekken te signaleren:

a.1 De (voor)selectie van aannemers op kwalitatieve gronden.

Bij RWS, DLG en DGW&T wordt over het algemeen openbaar aanbesteed. In andere selectieprocedures wordt het aantal inschrijvers beperkt via een voorselectie op kwalitatieve gronden van bedrijven die in aanmerking komen. Dit kan zowel via een openbare procedure (al dan niet naar Europese regelgeving) waarin een prekwalicatietraject is ingebouwd, als via een onderhandse procedure waarin één of meer aannemers worden uitgenodigd om een prijs in te dienen.

De Rgd selecteert in de regel in twee stappen: een prekwalicatie op grond van objectief meetbare kwalitatieve criteria en vervolgens een inschrijving met circa vijf aannemers waarbij de laagste prijs als gunningscriterium wordt gehanteerd.

Ook in deze selectietrajecten worden strikte procedures gevolgd.

Zo worden zowel bij het opstellen als bij het toepassen van selectiecriteria meerdere personen betrokken. Bovendien dient er altijd verantwoording afgelegd te worden over de gemaakte keuzes. Zowel intern als op verzoek van (al dan niet afgevallen) gegadigden.

De selectiecriteria zijn echter niet altijd volledig objectief meetbaar en verifieerbaar; met name niet altijd als na toetsing op geschiktheid- en uitsluitingcriteria een verdere kwalitatieve beoordeling plaatsvindt om het aantal inschrijvers te beperken tot het gewenste aantal. In die gevallen kunnen persoonlijke waarderings van individuele medewerkers meewegen in de selectie: positieve en negatieve ervaringen met bepaalde bedrijven, maar ook het risico van voorkeuren op andere gronden.

Objectieve kwalitatieve eisen zijn bijvoorbeeld:

- Een minimum aantal passende referentieprojecten.
- Aanwezigheid van een kwaliteitssysteem.
- Aanwezigheid van een milieuzorgsysteem.

Een meer subjectieve beoordeling vindt bijvoorbeeld plaats op basis van:

- Verdere referentieprojecten en de beoordeling van de referenties.
- De kwalitatieve beoordeling van kwaliteits- en milieuzorgsystemen.
- De inbreng van positieve en negatieve ervaringen met de bedrijven.

De meest objectieve wijze om bij kwalitatief gelijkwaardige aannemers een selectie te maken tot het gewenste aantal inschrijvers, is het loten tussen gegadigden die voldoen aan de gestelde eisen. Loting wordt echter in de praktijk zelden toegepast, omdat men over het algemeen de voorkeur geeft aan een inhoudelijke beoordeling van de bedrijven en het daarbij aanbrengen van een rangorde naar geschiktheid.

- a.2 Speelruimte binnen de post Onvoorzien, bij meevallende aanbestedingsresultaten of bij meevallende bestedingen op verrekenbare besteksposten.

Bij het aangaan van (financiële) verplichtingen na gunning, dus bij meerwerk of de invulling van de post “Onvoorzien” of de vaststelling van verrekenbare hoeveelheden, is functiescheiding doorgevoerd. Wij hebben de indruk dat in de praktijk de interne toetsing van bestedingen vooral financieel gedreven is: overschrijdingen van het budget en individuele budgetposten worden zeer nauwkeurig beoordeeld, ook door de interne toetsers en de interne en externe opdrachtgevers. Ten aanzien van bestedingen *binnen* het goedgekeurde budget wordt in de praktijk een groot mandaat gegeven aan individuele projectleiders.

Alleen bij DGW&T en DLG hebben wij geconstateerd dat het budget bij een gunstig aanbestedingsresultaat direct in neerwaartse zin wordt aangepast.

Bij de Rgd leiden meevallende projectkosten aan het einde van het project tot een lagere huur voor de klant.

Ad b) Langjarig werken in dezelfde positie.

De uitvoerende diensten zijn regionaal georganiseerd. Ook de uitvoerende partijen zijn veelal regionale bedrijven of regionale vestigingen van landelijk opererende bedrijven. Bij aanbestedingen is te zien dat de aannemers regionaal inschrijven; er zijn in verhouding weinig inschrijvers uit andere regio's.

Op landelijk niveau kan voor de grote projecten hetzelfde worden geconstateerd: er schrijven bijna uitsluitend Nederlandse aannemers in op grote werken van de rijksoverheid; het aandeel van buitenlandse bedrijven is gering en in voorkomende gevallen wordt veelal samenwerking met Nederlandse bedrijven gezocht.

Als ook aan de zijde van de aanbestedende dienst projectleiders en toezichhouders langjarige dienstbetrekkingen hebben en een vaste standplaats, zal het zo zijn dat ambtenaren en aannemers op meerdere projecten samenwerken en elkaar goed kennen.

Naast het positieve effect van een grote kennis van de (lokale) markt, bestaat het risico dat deze langjarige relatie ten koste gaat van de objectiviteit ten opzichte van de marktpartijen.

Geconstateerd is dat geen van de rijksdiensten een systeem van functieroulatie heeft ingevoerd om te voorkomen dat functionarissen langjarig in dezelfde positie werken.

Ad c) Situaties van grote vraag en gering aanbod.

Ook in de bouwsector gelden economische principes van vraag en aanbod.

Bij een onevenwichtige situatie van vraag en aanbod echter wordt het risico groter dat aannemers elkaar vinden in het maken van afspraken over de prijs en over de verdeling van het werk.

Sedert enkele jaren is met name in de markt van de grotere en meer complexe werken sprake van een dergelijke onevenwichtige marktsituatie. In zowel de GWW-sector als in de B&U-sector is het aantal aanbieders in deze marktsector (opdrachten groter dan circa € 25.000.000,-) beperkt.

Bij alle rijksdiensten constateren wij een toenemende aandacht voor en een politieke druk op zogenoemd "innovatief aanbesteden".

De mate waarin aan deze trend invulling wordt gegeven verschilt sterk per dienst. Naast kansen van nieuwe samenwerkings- en contractvormen, zoals de risicogebaseerde verantwoordelijkheidsverdeling, willen wij wijzen op een risico dat tegelijkertijd kan optreden.

In deze vormen van samenwerking en contractering kunnen kleinere werken samengevoegd worden tot een groter werk, en worden ontwerpende en uitvoerende werkzaamheden geïntegreerd.

Te constateren is dat dit leidt tot een verschuiving in de markt, namelijk van werken uit te voeren door relatief kleine monodisciplinaire aannemers naar meer complexe werken waarvoor een bedrijf wordt gevraagd met grotere omzet en andere capaciteiten. Het marktsegment dus waarin reeds sprake is van een onevenwichtige marktsituatie.

Rijkswaterstaat streeft daarom na dat, via een geleidelijk groei van het aantal innovatieve contracten, ook het aantal potentiële aanbieders geleidelijk toeneemt.

Een onevenwichtige situatie van vraag en aanbod kan ook ontstaan als gevolg van de budgetsystematiek van de rijksoverheid. Het systeem van kasstelsels leidt ertoe dat aan het einde van het jaar alle door opdrachtnemers uitgevoerde werkzaamheden betaald moeten worden, omdat hiervoor gereserveerde gelden vervallen als ze niet uitgegeven zijn in het kalenderjaar. Projecten waarvan de uitvoering aan het einde van het jaar is gepland, kennen om die reden een hoge druk om tijdig aan te besteden. Wij hebben de indruk dat daarbij de snelheid van verplichten soms prevaleert boven een zorgvuldige doelmatige en rechtmatige procedure. De Rgd is enige jaren geleden overgegaan op het baten/lastenstelsel waarbij een dergelijk risico niet bestaat.

RWS bereidt een dergelijke overstap momenteel voor in het kader van de verzelfstandiging van de dienst.

Ad d) Situaties van geringe vraag en groot aanbod.

Wanneer aannemers inschrijven tegen bedrijfseconomisch onverantwoorde bedragen, bijvoorbeeld daartoe “gedwongen” door een onevenwichtige marktsituatie van zeer grote concurrentie en relatief geringe vraag, wordt bij gunning verlies geleden op het werk. Waarschijnlijk is dat de aannemer in dat geval zal trachten het verlies zo klein mogelijk te laten uitvallen. Mogelijkheden hiertoe zijn met name de activiteiten bedoeld met de in de kabinetsbrief van 5 december 2001 genoemde “fraude tijdens de uitvoering”.

Ad e) Weinig aanbieders in deelsegment.

Voor een aantal deelsegmenten van de markt komt het voor dat (tijdelijk) een gering aantal aanbieders actief is. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren bij nieuwe technologische ontwikkelingen op markten waarop nog maar een beperkt aantal bedrijven pioniert. Naarmate het aantal bedrijven dat op een markt opereert kleiner is, wordt de kans groter dat bij de prijsvorming rekening wordt gehouden met elkaars gedragingen.

5. CONCLUSIES

5.1 INLEIDING

Op basis van onze analyse en beoordeling van het feitenmateriaal en de mening van de geïnterviewde personen hebben wij een aantal conclusies geformuleerd.

Deze conclusies zijn als volgt gegroepeerd:

1. De beantwoording van de centrale onderzoeksvragen.
2. De beantwoording van de vraag of en hoe het aanbestedingsbeleid en de aanbestedingspraktijk anticiperen op de in de kabinetsbrief van 5 december 2001 geformuleerde vormen van “bouwfraude”.

Tot slot worden ter overweging enkele verdere constatering gedaan. Deze zijn niet direct gerelateerd aan de vraagstelling of het risico van mogelijke onregelmatigheden, maar hebben wel betrekking op het aanbestedingsbeleid en, meer nog, de aanbestedingspraktijk.

5.2 BEANTWOORDING CENTRALE ONDERZOEKSVRAGEN

In de kabinetsbrief zijn een tweetal centrale vragen gesteld die middels het externe onderzoek beantwoord moeten worden:

- a. Beschrijf het systeem van aanbesteding bij de vier rijksdiensten, en
- b. Onderzoek of de opzet van het systeem van aanbesteden en de wijze waarop het in de praktijk door de vier rijksdiensten wordt gehanteerd, de werking van de markt optimaal bevordert.

Het systeem van aanbesteden kent een gelijke procesgang bij alle vier rijksdiensten:

- Het opstellen van aanbestedingsbeleid: aanbestedingsrichtlijnen.
- Het kiezen van een aanpak in het individuele werk: de keuze van de samenwerkingsvorm tussen opdrachtgever en aannemer en de wijze waarop de aannemer wordt geselecteerd (de strategie van aanbesteden).
- Het opstellen van aanbestedingsdocumenten.
- Het vaststellen van het projectbudget bij de start van het werk.
- Het opstellen van de detailbegroting op basis van de aanbestedingsdocumenten (‘Directiebegroting’).
- De marktwerking die optreedt tussen aannemers bij de inschrijving van het werk (al dan niet te beïnvloeden door de aanbestedende dienst).
- (Bij bepaalde aanbestedingsvormen:) De selectie van aannemers die in de gelegenheid worden gesteld een aanbieding op te stellen.

- De inschrijving door deze bedrijven.
- De toetsing van de inschrijvingen en selectie van de aannemer die het werk mag uitvoeren.
- De gunning en het afsluiten van het contract met deze aannemer.
- De uitvoering van het werk.
- De evaluatie van het werk na oplevering.

In de rapportage zijn de activiteiten van elk van de vier rijksdiensten in elke stap van het aanbestedingsproces beschreven. In essentie komen deze activiteiten bij alle vier rijksdiensten overeen. De geconstateerde verschillen zijn ingegeven door de aard van de werken en de verschillende markten waarin wordt geopereerd.

De vraag naar de bevordering van een optimale marktwerking kan in het algemeen positief worden beantwoord. In de onderzoeksopdracht is de vraag uitgewerkt in een zestal deelvragen die een meer inhoudelijk beeld beogen te geven van het aanbestedingsbeleid en de aanbestedingspraktijk. Achtereenvolgens wordt op deze 6 vragen nader ingegaan.

1. Welke vormen van aanbesteding zijn op het terrein van werken te onderscheiden bij de vier uitbestedende rijksdiensten?

De voor de aanbesteding van werken beschikbare vormen van aanbesteding zijn:

- De openbare aanbesteding.
- De aanbesteding met voorafgaande selectie (niet openbare procedure volgens de EG-Richtlijn Werken).
- De onderhandse aanbesteding; als variant hierop de onderhandelingsprocedures volgens de EG-Richtlijn Werken.
- De onderhandse aanbesteding na selectie; als variant hierop de onderhandelingsprocedures volgens de EG-Richtlijn Werken.
- De gunning uit de hand.

De beleidsregels van de RWS, DLG en DGW&T schrijven voor dat het uitgangspunt is dat werken openbaar worden aanbesteed. Bij de Rgd is de aanbesteding met voorafgaande selectie de standaard. De gevallen waarin van deze regel kan worden afgeweken, zijn nader beschreven en gekoppeld aan grensbedragen en mandateringsregelingen.

De gunning vindt in vrijwel alle gevallen plaats op basis van de laagste prijs. De gewenste kwaliteit van het werk wordt daarbij over het algemeen vastgelegd in gedetailleerde bestekken en bestekstekeningen.

De mogelijkheid van aanbesteding op basis van de ‘economisch meest voordelige aanbidding’ wordt minder gehanteerd.

2. *Welke consequenties hebben deze vormen van aanbesteding voor de werking van de markt?*

Vanuit de opzet en inrichting van het aanbestedingssysteem concluderen wij in algemene zin dat de marktwerking wordt bevorderd.

Doelstelling is het contracteren van partijen waarbij, via een optimale marktwerking, een maximale prestatie wordt verkregen tegen zo laag mogelijke kosten: het doelmatig besteden van rijksmiddelen.

Deze doelmatigheid wordt bereikt via een bewuste keuze van de samenwerkingsvorm tussen opdrachtgever en contractpartijen, en het vervolgens uitvoeren van een geschikte contracteringsstrategie om tot inrichting van de gewenste samenwerkingsvorm te komen.

De samenwerkingsvorm omvat de taakverdeling tussen opdrachtgever en aannemer, inclusief de daaraan verbonden verantwoordelijkheden en risico's.

De vorm die door de vier rijksdiensten in het algemeen bij werken wordt gekozen is die waarbij de opdrachtgever het project definieert en ontwerpt en de contractpartij realiseert. Dit op basis van een bestek en tekeningen. Deze samenwerkingsvorm is veelal zeer doelmatig: opdrachtgever en aannemer doen beiden waar ze goed in zijn; het geheel van taken, verantwoordelijkheden en risico's is daarop afgestemd.

Deze traditionele vorm van samenwerken is echter niet in alle gevallen het meest doelmatig. Bij bijvoorbeeld werken met een laag ontwerprisico in de GWW-sector (waar het ontwerptraject ook onder verantwoordelijkheid van de aannemer kan vallen) of werken waar de combinatie met een ander werk of andere activiteiten (ontwerpen, exploiteren, financieren) tot belangrijke efficiency voordelen kan leiden, kan het aangewezen zijn een andere samenwerkingsvorm te kiezen. In het kader van "Innovatief aanbesteden" wordt hiermee ervaring opgedaan. Samenwerkingsvormen zoals prestatie-contracten en design and build contracten anticiperen op situaties waarin aannemers een positieve inbreng kunnen hebben in de organisatie en uitvoering van werken. Te constateren is dat hiervan in toenemende mate gebruik wordt gemaakt. Ervaringen moeten uitwijzen in welke omstandigheden deze samenwerkingsvormen zijn aan te bevelen, en hoe het beleid en het beschikbaar instrumentarium hierop moeten anticiperen.

Indien uitvoerende rijksdiensten in concrete situaties van de traditionele "standaard" samenwerkingsvorm willen afwijken, dan biedt het aanbestedingsbeleid die mogelijkheid. Daarmee is het beleid naar onze mening doelmatig en wordt ingespeeld op de wens van marktpartijen op een bij deze projecten grotere betrokkenheid van aannemingsbedrijven.

De contracteringsstrategie is de wijze waarop partijen worden geselecteerd en contracten worden aangegaan.

Voor de wijze van selectie van aannemers zijn, zoals uit de beantwoording van de eerste vraag blijkt, meerdere vormen beschikbaar. In het aanbestedingsbeleid worden grensbedragen gehanteerd die bepalen welke vorm de voorkeur geniet. Indien, op basis van een analyse van de marktsituatie, een afwijking hiervan wordt gewenst kan hiertoe door een bevoegd lijnfunctionaris worden besloten. Dit op basis van een advies van de betrokken projectleider en een onafhankelijk advies van het interne toetsingsapparaat.

Naar ons oordeel een doelmatig beleid, dat rekening houdt met de in de markt gangbare situatie.

De uitvoeringscontracten van de vier rijksdiensten zijn gebaseerd op standaarden, die op basis van jarenlange ervaring, en met in acht name van de laatste regelgeving en inzichten tot stand zijn gekomen. Naar onze mening een verstandige aanpak.

De gunningcriteria zijn vastgelegd in UAR'en (op dit moment het UAR-EG 1991 en het UAR 2001): "laagste prijs" en "economisch meest voordelige aanbidding". In het tweede geval worden, naast de prijs, ook kwalitatieve criteria meegewogen. De keuze tussen deze twee gunningcriteria wordt bepaald door de aard van het werk en de selectiedocumenten. Als de kwaliteit goed te omschreven is in een bestek en tekeningen dan biedt het criterium "laagste prijs" een objectieve en doelmatige wijze van selectie. Voordat tot gunning wordt overgegaan wordt getoetst of de laagste inschrijver beantwoordt aan gestelde uitsluitingscriteria en geschiktheidscriteria.

Indien andere werkzaamheden worden gevraagd van de aannemer, zoals een belangrijke coördinerende taak, de integratie van ontwerpwerkzaamheden of een verantwoordelijkheid in de exploitatie of bij de financiering van het werk, dienen kwalitatieve aspecten mee te wegen in de beoordeling van de aanbiddingen. Het selectiecriterium "economisch meest voordelige aanbidding" biedt de mogelijkheden dit te doen.

Het aanbestedingsbeleid van de vier rijksdiensten past beide vormen toe in de daartoe geëigende situaties.

Het aanbestedingsbeleid houdt ook rekening met de specifieke structuur en de kenmerken van de bouwsector waarin men opereert. Zo wordt onder meer geanticipeerd op:

- Het aantal uitvoeringsdisciplines dat bij een werk moet worden betrokken. Ter illustratie: een deel van de werken van RWS (met name onderhoudssector) en werken van DLG beperken zich tot één discipline, zoals grondwerk of asfaltering. In deze markten zijn vele zelfstandige aannemers actief. Openbaar aanbesteden is de daarbij passende aanbestedingsvorm.

De utiliteitsbouw is zodanig georganiseerd dat bij grotere projecten altijd meerdere gespecialiseerde onderaannemers en leveranciers zijn betrokken. De te contracteren (hoofd-)aannemer moet deze partijen coördineren en aansturen. Aan deze aannemer worden dus kwalitatief extra eisen gesteld. Het selectietraject met een prequalificatie op kwalitatieve gronden, zoals de Rgd dit veelal hanteert, sluit hierbij aan.

- Het aantal potentiële aanbieders.
In een aantal sectoren zijn slechts enkele aannemers actief. In dat geval wordt voor een marktbenadering gekozen, waarbij én kwalitatieve factoren een rol spelen, én een grotere invloed wordt uitgeoefend op de prijsvorming.
- De marktsituatie ten aanzien van omvang van vraag en aanbod.
Bij een overspannen markt (relatief veel vraag ten opzichte van het aanbod) zal de prijsvorming bij aanbestedingen een opwaartse druk ondervinden. Een dergelijke situatie kan aanleiding geven voor aanpassingen in de voorgenomen samenwerkingsvorm en contracteringstrategie.

3. Hoe worden deze vormen toegepast in de praktijk?

Met inachtneming van de beperkingen van onze onderzoeksaanpak hebben wij de indruk dat overeenkomstig de regelgeving wordt gehandeld.

Alle vier rijksdiensten staan diverse procedures van selectie van aannemers ter beschikking. Bij RWS, DLG en DGW&T is de hoofdregel dat openbaar wordt aanbesteed: aannemers kunnen op een werk inschrijven op basis van een bestek en tekeningen; het werk wordt gegund aan degene met de laagste prijsaanbieding. Bij de Rgd is de aanbesteding met voorafgaande selectie de standaard. In dat geval wordt een traject van prequalificatie doorlopen waarin (in het algemeen minimaal vijf) aannemers worden geselecteerd die in de gelegenheid worden gesteld een prijsaanbieding te doen.

Voor de doelmatigheid van beleid en praktijk achten wij het relevant dat de mogelijkheid wordt geboden om in voorkomende gevallen af te wijken van de beleidsvoorkeur. Dit met inachtneming van instructies betreffende mandatering en functiescheiding. Op basis van een motivering van de projectleider en een advies van de controlerende instantie neemt een gemandateerd leidinggevende dan het besluit over de te volgen aanbestedingsprocedure.

De gevraagde doelmatigheid van beleid en praktijk kan onzer inziens niet los worden gezien van de eisen van rechtmatigheid die eveneens worden gesteld. In theorie kunnen conflictsituaties ontstaan tussen doelmatigheid en rechtmatigheid. Naar ons idee worden deze situaties in de praktijk echter op een adequate manier voorkomen: binnen de eisen van rechtmatigheid worden zo doelmatig mogelijke oplossingen gekozen.

Of de gevraagde marktwerking in de praktijk wordt bereikt wordt naar onze mening bepaald door de markt zelf: het gedrag van de bedrijven dient te zorgen voor het optreden van de concurrentie waarop het beleid is gebaseerd.

Het aanbestedingsbeleid van de rijksoverheid en het EG aanbestedingsbeleid gaan uit van aanwezige concurrentie. Het aanbestedingsbeleid is erop gericht om in die concurrerende markt een optimale marktwerking te bereiken.

Indien de concurrerende markt niet bestaat, helpt naar onze overtuiging geen enkel aanbestedingsbeleid gebaseerd op UAR-EG 1991 en UAR 2001 om concurrerende aanbiedingen te verkrijgen.

In de risicoanalyse van hoofdstuk 4 is hierop nader ingegaan.

In toenemende mate nemen grote aannemingsconcerns andere aannemingsbedrijven over. Hierdoor worden bij sommige werken “concurrerende” prijzen ontvangen van aannemers die tot hetzelfde concern behoren. Vergelijkbare situaties treden op bij toeleveranciers die onderdeel zijn van aannemingsbedrijven. Ook werken aannemers in toenemende mate projectmatig samen in combinaties, waardoor belangenverstrengeling ontstaat tussen deze bedrijven. In een aantal gesprekken is de behoefte genoemd te komen tot een beter inzicht in de verhoudingen tussen marktpartijen (aannemers, onderaannemers, advies- of ingenieursbureaus en toeleveranciers), opdat hiermee in het selectietraject beter rekening kan worden gehouden.

4. Welke ramingmethoden worden gehanteerd door de genoemde rijksdiensten?

Alle vier de rijksdiensten hebben eigen raming- en begrotingmethodieken ontwikkeld die aansluiten bij de aard van de werken en bij de samenwerking- en contractvormen die worden aangegaan.

Deze methoden sluiten aan bij de te onderscheiden systematiek van het schrijven van bestekken: STABU in de B&U-sector, RAW in de GWW-sector.

Daarbij wordt gebruikt gemaakt van kosteninformatiesystemen die aansluiten bij de fase in het project en die geactualiseerd kunnen worden naar de specifieke omstandigheden en marktsituatie.

Tevens wordt over het algemeen mede gebruik gemaakt van externe (ingenieurs)bureaus en/of kostendeskundigen, waardoor ook de (financiële) kennis en ervaring van deze partijen wordt ingebracht.

De ramingmethoden, zowel de raming tijdens de budgetbepaling als de directiebegroting voordat tot aanbesteding wordt overgegaan, zijn beschreven in paragraaf 3.2 (Budget) en paragraaf 3.3 (Directiebegroting).

5. *In hoeverre bestaan er bij aanbesteding van werken risico's van het maken van prijsafspraken tussen de aanbieders, van fraude tijdens de uitvoering en van omkoping van de opdrachtgevers (fraudegevoeligheid van vormen en methoden)?*

Potentieel kwetsbare plekken in het aanbestedingsbeleid en de aanbestedingspraktijk zijn naar onze mening:

- De waardering van kwalitatieve aspecten in trajecten waarbij voorafgaande selectie een rol speelt of waarbij niet uitsluitend op basis van “laagste prijs” wordt geselecteerd.
Ook in deze selectie- en gunningstrajecten worden strikte procedures gevolgd. De criteria zijn echter niet altijd volledig objectief meetbaar en verificerbaar. In die gevallen kunnen persoonlijke waarderingen van individuele medewerkers meewegen in de selectie: positieve en negatieve ervaringen met bepaalde bedrijven, maar ook het risico van waarderingen op andere gronden.

De procedure van kwalitatieve beoordeling van inschrijvingen, en die van voorselectie van bedrijven om te komen tot een short-list van uit te nodigen inschrijvers, is bij alle vier diensten niet geborgd, omdat de onafhankelijke toetsing zich naar onze waarneming beperkt tot de vraag of de uiteindelijk geselecteerde bedrijven beantwoorden aan de selectiecriteria.

De meest objectieve wijze om bij kwalitatief gelijkwaardige aannemers een selectie te maken tot het gewenste aantal inschrijvers, is het loten tussen gegadigden die voldoen aan de gestelde eisen. Loting wordt echter in de praktijk zelden toegepast, omdat men over het algemeen de voorkeur geeft aan een inhoudelijke beoordeling van de bedrijven.

- Het mandaat dat aan individuele ambtenaren wordt gegeven bij de besteding van een post “Onvoorzien” en in gevallen van meevallende aanbestedingen.

In onze waarneming zijn de uitvoeringsdiensten en het controleapparaat zeer attent in gevallen van mogelijke meerkosten.

Wij hebben echter de indruk dat in de praktijk het controleapparaat zich minder richt op de rechtmatigheid van bestedingen binnen het budget. Bij een meevallende aanbesteding (of bij een onderschrijding van een geprognosticeerde hoeveelheid bij verrekenposten) kunnen relatief grote financiële reserves ontstaan binnen het vastgestelde budget. Dit kan leiden tot een relatief grote financiële handelingsvrijheid voor individuele ambtenaren. Evenzo wordt soms via een gecalculerde post ‘Onvoorzien’ een relatief groot mandaat gegeven binnen het geaccordeerde budget.

In beide gevallen leidt het grote mandaat tot vergroting van het risico op onrechtmatig handelen.

Deze situaties kunnen in belangrijke mate worden voorkomen door goede onafhankelijke controle en door budgetten die in de voorbereidingsfase van werken een zo getrouw mogelijke benadering geven van de te verwachten kosten, en die na gunning worden aangepast aan het aanbestedingsresultaat.

- Het beleid van innovatief aanbesteden

Naast de vele voordelen, zeker in specifieke situaties, heeft innovatief aanbesteden een risico in zich ten aanzien van de marktverhoudingen. Bij innovatief aanbesteden worden meerdere uitvoeringsdisciplines samengevoegd, en worden veelal ook ontwerpwerkzaamheden mee aanbesteed. In de markt van deze relatief grote en complexe werken is slechts een gering aantal aanbieders actief. Dit zowel in de GWW-sector als in de B&U. Innovatief aanbesteden leidt dus in dit marktsegment tot vergroting van de vraag, terwijl het aanbod constant is, en zeer gering ten opzichte van de totale marktvrage. Een onevenwichtige situatie van vraag en aanbod, die het risico vergroot dat aannemers elkaar ontmoeten om tot afspraken te komen over prijs en laagste inschrijver.

Een verdere consequentie van innovatief aanbesteden kan zijn dat op den duur ontwerp- en uitvoeringsdeskundigheid verdwijnt bij de aanbestedende diensten.

Naar onze mening is het aangewezen dat de marktsituatie expliciet wordt meegewogen in de keuze van de samenwerkings- en contractvorm. In vele gevallen zal het uitbesteden van monodisciplinaire bestekken op basis van de laagste prijs doelmatig blijken. Innovatief aanbesteden mag geen doel op zich zijn, maar is een middel om in bepaalde situaties een doelmatiger samenwerking te bereiken.

Rijkswaterstaat streeft erna, via een geleidelijk groei van het aantal innovatieve contracten, dat ook het aantal potentiële aanbieders geleidelijk toeneemt.

- Situaties van geringe vraag en groot aanbod, waarbij aannemers inschrijven tegen bedrijfseconomisch onverantwoorde bedragen.

Aannemers zullen trachten te lage inschrijfsom zoveel als mogelijk te compenseren tijdens de uitvoering van het project. Mogelijk dat men hierbij in de verleiding komt van het plegen van fraude tijdens de uitvoering.

- Kennis van de organisatie van de markt

De bouwwereld is sterk in beweging. Door fusie en overname ontstaan grote bedrijven met vele dochterbedrijven (aannemers en leveranciers). Ook wordt in toenemende mate in tijdelijke samenwerkingsverbanden gewerkt. Beiden hebben invloed op de concurrentieverhouding tussen bedrijven.

De organisatie van de bouwwereld moet meewegen in de contracteringsstrategie. Dit vereist echter een grondige en actuele kennis van de markt. Het ontbreken daarvan kan ertoe leiden dat een veronderstelde concurrentiepositie door het ontbreken van onafhankelijkheid niet optreedt.

De oplossing hiervan is het opzetten van een kennissysteem bouworganisaties.

- Langdurig functioneren in dezelfde positie

Lang actief zijn in een bepaalde markt kan ten koste gaan van de onafhankelijkheid van functionarissen ten opzichte van de marktpartijen. Toetsing en betrokkenheid van meerdere personen beperkt de risico's van onrechtmatig handelen.

Een systeem van functieroulatie, dat genoemd risico verder kan beperken, wordt niet toegepast. Alle vier rijksdiensten benadrukken de waarde van verkregen ervaring en opgebouwde deskundigheid.

6. *Welke maatregelen heeft de rijksoverheid genomen ten aanzien van afdekking van risico's bij het verlenen van opdrachten (beleid, procedures, interne functiescheiding, controle achteraf en dergelijke)?*

Naast de bovengenoemde risico's zijn er natuurlijk vele risico's meer te bedenken betreffende mogelijke onregelmatigheden.

In het algemeen kan worden gesteld dat het aanbestedingsbeleid en de aanbestedingspraktijk, naast de doelmatigheid van bestedingen, vooral gericht zijn op rechtmatige besteding van overheidsmiddelen. Te constateren is dat daartoe vele beleidsregelen en een omvangrijk instrumentarium is ingezet.

Relevante aspecten van het aanbestedingsbeleid en –praktijk gericht op het afdekken van risico's op onrechtmatig handelen zijn met name:

- De functiescheiding.
- De mandateringsregelingen.
- De instelling van onafhankelijke toetsingsafdelingen.
- Beleidsrichtijnen ten aanzien van samenwerkings- en contractvormen.
- Centrale gegevensbanken ter ondersteuning van regionale medewerkers.

Het totaal aan maatregelen is aangegeven in de hoofdstukken 2 en 3 van deze rapportage.

5.3 AANBESTEDINGSBELEID EN MOGELIJKE VORMEN VAN BOUWFRAUDE

In de kabinetsbrief van 5 december 2001 worden de volgende vormen van “bouwfraude” benoemd:

- a. het maken van zogenaamde horizontale afspraken tussen aannemers over een opslag op de prijs ten behoeve van de onderlinge verrekening van rekenkosten.
- b. onderlinge afspraken tussen aannemers over de hoogte van de laagste inschrijving en over wie tegen het laagste bedrag inschrijft en dus het werk krijgt.
- c. fraude tijdens de uitvoering.
- d. omkoping van ambtelijk medewerkers en bestuurders.

Tevens is in de brief aangegeven dat met name bij genoemde onderlinge afspraken (b.), die een prijsopdrijvend effect hebben, een relatie bestaat met het aanbestedingsbeleid.

In het hierna staande beschouwen wij de relatie tussen elk van deze vormen van “bouwfraude” en het aanbestedingsbeleid.

- a. *Het maken van zogenaamde horizontale afspraken tussen aannemers over een opslag op de prijs ten behoeve van de onderlinge verrekening van rekenkosten.*

Het maken van zogenaamde horizontale afspraken tussen aannemers over een opslag op de prijs ten behoeve van de onderlinge verrekening van rekenkosten is sedert 1992 niet toegestaan.

Zoals ook is aangegeven in de kabinetsbrief, zou een relatief kleine opslag voor rekenkosten volgens geïnterviewden niet terug te vinden zijn in de aangeboden prijzen. Deze eventuele horizontale prijsafspraken worden dus niet zonder meer gesignaleerd.

In het aanbestedingsbeleid is op deze vorm van “bouwfraude” in het beste geval slechts te anticiperen via het verstrekken van ‘verticale’ rekenvergoedingen aan de inschrijvende aannemers. Op basis van het UAR 2001 kunnen de departementen een (verticale) rekenvergoeding verstrekken.

De praktijk is dat deze vergoeding slechts in uitzonderingssituaties wordt verstrekt, namelijk wanneer speciale inspanningen worden gevraagd van inschrijvers. In het algemeen wordt gesteld dat de kosten van inschrijving beperkt zijn en behoren tot de normale acquisitiekosten van de bedrijven. De kosten zouden bijvoorbeeld in de post Algemene Kosten van de inschrijving verwerkt moeten worden.

Voor zover is te constateren op basis van analyse van inschrijfbegrotingen is dit echter niet gedaan door de aannemingsbedrijven. Als dit via een meer uitgebreide studie zou worden bevestigd, blijkt dus dat ook de aannemingsbedrijven geen maatregelen hebben genomen ter compensatie van de rekenkosten.

- b. Onderlinge afspraken tussen aannemers over de hoogte van de laagste inschrijving en over wie tegen het laagste bedrag inschrijft en dus het werk krijgt.*

Het aanbestedingsbeleid beoogt juist het verkrijgen van concurrerende aanbiedingen en het bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en kwaliteit. Uit de gesprekken blijkt het vermoeden dat dergelijke onregelmatigheden optreden. Van de omvang van het aantal onregelmatigheden en de hoogte van de prijsverbetering zijn geen indicaties bekend.

Behalve de zorgvuldige keuze van de te volgen aanbestedingsstrategie, zijn er in het aanbestedingsbeleid geen instrumenten opgenomen om te voorkomen dat aannemers in onderling overleg afspraken maken over de hoogte van de inschrijvingen en wie als laagste mag inschrijven. Bedrijven dienen zich uiteraard te houden aan de Mededingingswet. Een gedragscode voor bouwbedrijven is niet opgenomen in de selectiecriteria of aanbestedingsdocumenten.

In de gevallen waarbij de laagste inschrijving ruim boven de begroting ligt, veelal wordt hierbij een overschrijding van 10 % gehanteerd, worden de hierna staande stappen doorlopen. Hierbij handelen alle vier diensten op gelijke wijze, en is de handelwijze onafhankelijk van een vermoeden dat de inschrijvers eventueel onrechtmatig handelen.

- Analyse eigen begroting en laagste inschrijvingsbegroting.
- Indien de eigen begroting te laag wordt bevonden: verzoeken om extra budget en/of versoberen werk, al dan niet in overleg met de laagste inschrijver.
- Indien de laagste inschrijving te hoog wordt bevonden: overleg met laagste inschrijver teneinde te trachten het werk te gunnen binnen het beschikbare budget.
- Indien er, in de ogen van de aanbestedende dienst, ook na overleg geen basis is voor gunning, wordt de aanbesteding als mislukt beschouwd. Het UAR-EG 1991 biedt een dergelijke mogelijkheid om de inschrijving onaanvaardbaar of niet passend te verklaren, elk met een eigen vervolgtraject. Het UAR 2001 (artikel 24, zevende en negende lid) biedt de mogelijkheid bij een hogere inschrijving dan de aanbesteder op basis van een zorgvuldige redelijkerwijs mocht verwachten. In dat geval kan een andere aannemer worden gezocht die wel bereid is het werk uit te voeren binnen het beschikbare budget, dan wel wordt het werk niet opgedragen.

Alle vier de departementen hebben de NMa in het verleden in enkele gevallen benaderd bij vermoeden van onrechtmatig handelen, maar de NMa gaat niet tot onderzoek over, als er onvoldoende concrete aanwijzingen zijn.

Daarnaast geven de aanbestedende diensten er ook zelf de voorkeur aan om, in overleg met de laagste inschrijver, te komen tot bijstelling van de inschrijving en uitvoering van het project binnen de vastgestelde tijdschema's. Dit belang wordt mede ingegeven door de wensen van de externe opdrachtgever.

c. Fraude tijdens de uitvoering

In de kabinetsbrief is niet gespecificeerd aan welke onregelmatigheden hierbij wordt gedacht, en strikt genomen valt het ook buiten de scope van het onderzoek. In onze beleving zou het hierbij met name gaan om het niet leveren door de aannemer van de gevraagde en betaalde prestatie. Voorbeelden hiervan:

- Het verrekenen van grotere hoeveelheden dan verwerkt (met name bij RAW-bestekken).
- Het leveren van materialen van lagere kwaliteit of lagere prijs dan overeengekomen.
- Het in rekening brengen van werkzaamheden die niet zijn uitgevoerd, of het dubbel in rekening brengen van werkzaamheden.

Naar onze mening is deze vorm van fraude grotendeels te voorkomen door goed toezicht en adequate controle. Bij alle diensten is hiervan sprake. Tevens is sprake van functiescheiding:

- Directe controle op de werkvloer geschiedt door opzichters.
- Afspraken over geconstateerde afwijkingen worden gemaakt door projectleiders.
- Financiële afspraken worden aangegaan door gemandateerde interne opdrachtgevers, veelal op advies van het interne controleapparaat.
- Steekproefsgewijze controle wordt uitgevoerd door de accountantsdienst.

Op kleine schaal zijn de bedoelde onregelmatigheden naar onze mening niet altijd te voorkomen, hoe vergaand regelgeving en controle ook worden doorgevoerd. Relevant hierbij is ook de wenselijkheid een evenwicht te vinden tussen doelmatigheid en rechtmatigheid. Voorkomen moet worden dat de kosten van controle niet in verhouding staan tot de omvang van mogelijke onregelmatigheden.

d. Omkoping van ambtelijk medewerkers en bestuurders

Vanuit het beleid is het bij alle vier de rijksdiensten tot het uiterste beperkt dat ambtelijk medewerkers kunnen worden omgekocht. Via de regels omtrent mandatering en functiescheiding wordt dit bereikt. Daarnaast bieden “klokkenluidersregelingen” en vertrouwenspersonen waarborgen dat signalen omtrent omkoping worden gehoord en tot nader onderzoek kunnen leiden.

Naar onze waarneming wordt in de praktijk overeenkomstig de regels geopeerd.

Het optreden van bestuurders valt buiten dit onderzoek.

5.4 VERDERE CONSTATERINGEN EN OVERWEGINGEN

Tijdens ons onderzoek hebben wij enkele constatering gedaan die niet direct betrekking hebben op de vraagstelling, maar die onzes inziens wel relevant zijn in de beoordeling van het aanbestedingsbeleid en de aanbestedingspraktijk. Deze constatering willen we graag toevoegen aan onze conclusies.

a. Effecten extern opdrachtgeverschap.

Er is een ontwikkeling naar een zekere verzelfstandiging van de vier rijksdiensten; ze ontwikkelen naar projectmanagementbureaus, een agentschap of soortgelijke positie. De consequentie hiervan is dat de opdrachtgeversrol meer formeel wordt: de opdrachtgever is feitelijk een externe partij (een andere overheidsorganisatie), die een eigen invloed heeft op het project.

Wij willen de aandacht vragen voor twee effecten, die binnen DLG en Rgd reeds zichtbaar zijn:

- Enerzijds zorgt extern opdrachtgeverschap voor een gezonde spanning in de projecten: de opdrachtgever houdt de aanbestedende dienst scherp, juist op financiële en kwalitatieve aspecten.
- Anderzijds introduceert de externe opdrachtgever nieuwe belangen, zoals een belang in voortgang of in exploitatiekosten. Dit kan ertoe leiden dat de aanbestedende dienst, na het tegen elkaar afwegen van de belangen, kiest voor pragmatische oplossingen. Bijvoorbeeld: bij een tegenvallend aanbestedingsresultaat oefent de externe opdrachtgever druk uit om zo snel mogelijk tot een akkoord te komen met de laagste inschrijver en tot uitvoering over te gaan.

b. Verdere professionalisering.

Het is zichtbaar dat de betreffende rijksdiensten zich verder professionaliseren. Een onderdeel hiervan zou kunnen zijn een certificeringstraject. Op dit moment zijn slechts enkele onderdelen van deze rijksdiensten ISO 9001 gecertificeerd. Een belangrijk onderdeel van professionalisering van de kwaliteitszorg is de projectevaluatie. Op dit moment wordt daar niet op structurele wijze aandacht aan besteed, terwijl de voordelen duidelijk zijn, juist ook op de oogmerken van het aanbestedingsbeleid. Een systematiek van structurele evaluatie van projecten hoeft vanzelfsprekend niet gekoppeld te zijn aan een kwaliteitscertificaat.

5.5 EPILOOG

Het onderzoek vindt plaats in het kader van signalen over vermeende bouwfraude.

Het aanbestedingsbeleid van de rijksoverheid is in belangrijke mate gericht op het rechtmatig handelen van de betrokken ambtenaren gedurende het gehele proces van aanbesteding en uitvoering, en op de controle van het rechtmatig handelen van de gecontracteerde aannemers tijdens de uitvoering van de werken.

De regelgeving waarin dit is vastgelegd is helder en uitputtend geformuleerd.

Binnen deze kaders van rechtmatigheid kan worden gezocht naar een zo doelmatig mogelijke marktbenadering en besteding van de rijksmiddelen.

Naar onze observatie verloopt de toepassing van de regelgeving adequaat.

Dit neemt niet weg dat er ruimte is voor kwetsbare onderdelen in de aanbestedingspraktijk en bij de uitvoering van de werken. Hierbij denken wij met name aan de selectie van aannemers op kwalitatieve gronden in bepaalde selectietrajecten, en de grote mandaten die aan individuele ambtenaren soms worden gegeven binnen goedgekeurde projectbudgetten.

Verder zijn naar onze mening onrechtmatigheden op kleine schaal nimmer te voorkomen, hoe vergaand regelgeving en controle ook worden doorgevoerd.

Eventueel onrechtmatig handelen door de bouwbedrijven is naar onze mening via het aanbestedingsbeleid nauwelijks te voorkomen.

Buiten een zorgvuldige keuze van de wijze van samenwerken tussen opdrachtgever en aannemer, en de zorgvuldige keuze van de wijze van aanbesteden, bieden de aanbestedingsregelen geen instrumenten om onrechtmatig handelen door bouwbedrijven tegen te gaan.

BIJLAGE 1
LIJST VAN AFKORTINGEN

LIJST VAN AFKORTINGEN

APO	Aanvraag Prijs Opgave
ARIV	Algemene Rijksinkoop Voorwaarden
AVBB	Algemeen Verbond Bouwbedrijf
AVVD	Algemene Voorwaarden voor het Verlenen van Diensten aan de Rijkswaterstaat
BAW	Besluit Aanbesteding van Werken
B&U	Burgerlijke en Utiliteitsbouw
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CROW	Kenniscentrum voor verkeer, vervoer en infrastructuur (oorspronkelijk: Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek)
D&C	Design & Construct
DG	Directeur-Generaal
DGW&T	Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen van het ministerie van Defensie
DLG	Dienst Landelijk Gebied van het ministerie van LNV
EC	Europese Commissie
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap
EU	Europese Unie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
GWW	Grond-, Weg- en Waterbouw
HACON	Handboek Contractering (Rijkswaterstaat)
HV	Hoofd Verwerving
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
LBK	Landelijk Kostprijs Bestand (RWS)
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
MMW	Meer-/minderwerk
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
PM	Projectmanagement (Rgd), Programmamanager (DLG)
PV	Projectverantwoordelijke
PvE	Programma van eisen
PRI	Project Ramingen Infrastructuur (Rijkswaterstaat)
RAW	Rationalisatie en Automatisering in de Grond-, Water- en Wegenbouw
REA	Realisatierichtlijn (Defensie, DGW&T)
Rgd	Rijksgebouwendienst
Rgd-RAW	Rijksgebouwendienst Regeling Aanbesteding van Werken
RIB	Railinfrabeheer
RMR	Rekenmethode Rijksgebouwen
RVOI	Regeling van de Verhouding tussen Opdrachtgever en adviserend Ingenieursbureau
RWS	Rijkswaterstaat
SEP	Standaard Eenheidsprijzen (DLG)

SPO	Vereniging van Samenwerkende Prijsregelende Organisaties in de Bouwnijverheid
STABU	Standaardbestek Burger- en Utiliteitsbouw
TALIN	Technische Administratie Landinrichtingsprojecten (DLG)
UAR	Uniform aanbestedingsreglement
UAV	Uniforme administratieve voorwaarden
UAV-GC	Uniforme administratieve voorwaarden - geïntegreerde contracten
UAV-TI	Uniforme administratieve voorwaarden - technische installaties
UCA	Uniforme administratieve voorwaarden - contractenadministratie
V&W	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
V&G	Veiligheid & Gezondheid
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

BIJLAGE 2
OVERZICHT AANBESTEDINGSPROCEDURES

OVERZICHT AANBESTEDINGSPROCEDURES

(Conform bijlage 2 van Brief van de tijdelijke commissie Bouwfraude, d.d. 24 januari 2002.)

Bronnen:

- Mr. E.H. Pijnacker-Hordijk en mr. G.W. van der Bend, Aanbestedingsrecht, Handboek van het Europees en Nederlandse aanbestedingsrecht, 1999;
- Mr. M.M.T. Philippi, Uniform Aanbestedingsreglement (UAR-2001 en het UAR-1991), 1999.

AANBESTEDINGSVORMEN	KENMERKEN
A. Openbare aanbesteding	<ul style="list-style-type: none"> • Aanbesteding, in één ronde, die algemeen bekend wordt gemaakt; • Iedereen die als aannemer is geregistreerd kan deelnemen; • Opdrachtgever mag niet onderhandelen.
B. Aanbesteding met voorafgaande selectie, ook wel: "niet openbaar"	<ul style="list-style-type: none"> • Aanbesteding, in twee rondes, die algemeen bekend wordt gemaakt; • Op grond van vooraf bepaalde selectiecriteria worden enige aannemers (tenminste vijf in het UAR-EG 1991) uitgenodigd een offerte uit te brengen; • Opdrachtgever mag niet onderhandelen.
C. Onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking ¹	<ul style="list-style-type: none"> • Aanbesteding, in twee rondes, die algemeen bekend wordt gemaakt; • Opdrachtgever onderhandelt in de tweede ronde met beperkt aantal gegadigden (ten minste drie in het UAR-1991) vast te stellen; • UAR-1991 is uitgebreider dan de Europese Richtlijnen om bescherming tegen het leuren te verbieden; • UAR-1986/2001 bevat deze procedure niet.
D. Onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking: "uit de hand" aanbesteden (één op één).	<ul style="list-style-type: none"> • Aanbesteding in één ronde, die niet algemeen bekend wordt gemaakt; • Opdrachtgever onderhandelt met één of meer vrij gekozen gegadigden over de contractuele voorwaarden;

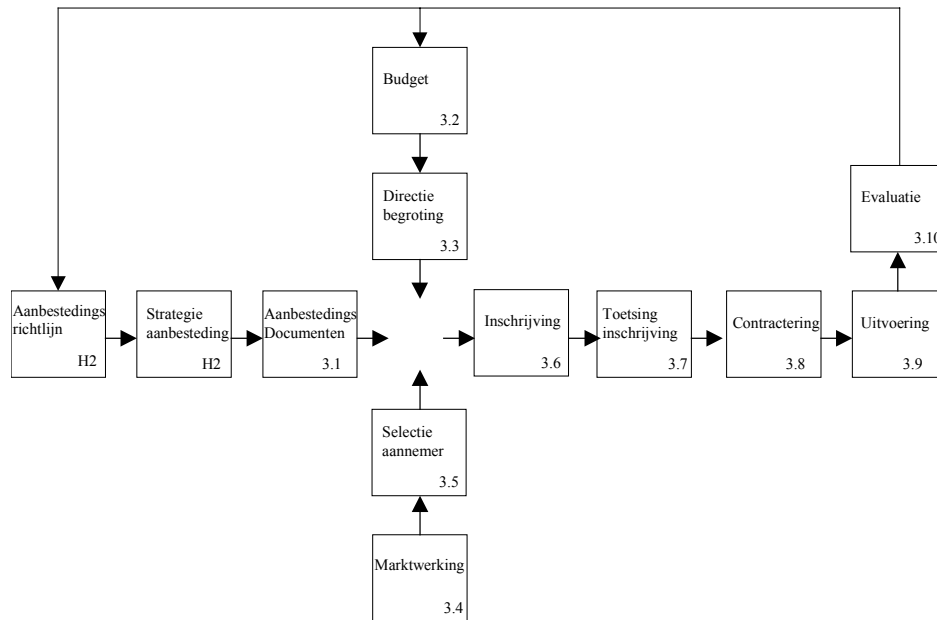
¹ Vergelijkbare procedure voor aanbesteding van werken onder de Richtlijn Nutssectoren: "gunning via onderhandeling met voorafgaande oproep tot mededinging".

AANBESTEDINGSVORMEN	KENMERKEN
	<ul style="list-style-type: none"> • UAR-1991 is uitgebreider dan de Europese Richtlijnen om bescherming tegen het leuren te verbieden; • UAR-1986/2001 bevat deze procedure niet.
E. Uitgifte concessie	<ul style="list-style-type: none"> • Europese richtlijnen en UAR-1991 geven slechts beperkte voorschriften voor de uitgifte van concessies.
F. Prijsvraag voor ontwerpen	<ul style="list-style-type: none"> • Geen aanbestedingswijze in eigenlijke zin, de aanbesteding mag uit de hand gegund worden (zie D.).
G. Procedure voor opname in een bouwteam	<ul style="list-style-type: none"> • Conform EU-richtlijnen dient, bij opname van aannemer in bouwteam voor sociale woningbouw, de niet-openbare procedure toegepast te worden: zie UAR-1991.
H. Onderhandse aanbesteding	<ul style="list-style-type: none"> • Aanbesteding, in één ronde, die niet algemeen bekend wordt gemaakt; • Opdrachtgever nodigt ten minste twee maar niet meer dan zes gegadigden uit; • Opdrachtgever mag niet onderhandelen alvorens te gunnen.
I. Onderhandse aanbesteding na selectie	<ul style="list-style-type: none"> • Aanbesteding ,in tweede rondes, die niet algemeen bekend wordt gemaakt; • Vrije keus aanbesteder tot uitnodiging van ten minste twee maar niet meer dan zes (nieuw in UAR-2001); • Geen onderhandelingsvrijheid.

BIJLAGE 3

SCHEMATISCHE WEERGAVE AANDACHTSGEBIEDEN ONDERZOEK
AANBESTEDINGSBELEID RIJKSOVERHEID

SCHEMATISCHE WEERGAVE AANDACHTSGEBIEDEN ONDERZOEK
AANBESTEDINGSBELEID RIJKSOVERHEID



Op basis hiervan zijn de volgende vragen gesteld aan de geïnterviewde medewerkers van de vier rijksdiensten:

Aanbestedingsrichtlijn:

- Hoe luiden de aanbestedingsrichtlijnen.
- Welke doelen beogen zij te bereiken.
- Welke alternatieve samenwerkingsvormen zijn genoemd, zijn hieraan richtbedragen gekoppeld en welke contractvormen zijn voorgeschreven.
- Welke mandateringen zijn opgenomen.
- Is er een anti-corruptie bepaling opgenomen.

Strategie aanbesteding:

- Wordt de voorgeschreven strategie in de praktijk gevolgd.
- Hoe worden projectrisico's (waaronder het aanbestedingsrisico) beoordeeld en beheerst.
- Hoe wordt tot een keuze van de aanbestedingsstrategie gekomen.
- Welke functionarissen zijn daarbij betrokken.

Aanbestedingsdocumenten:

- Wordt de UAV integraal toegepast.
- Wat is het detailniveau en de kwaliteit van de (ontwerp)gegevens.
- Hoe worden risico's verdeeld tussen partijen.
- Welke gegevens worden gevraagd in de aanbidding.
- Hoeveel vrijheid wordt gegeven aan inschrijvers voor bijvoorbeeld alternatieven en materiaalkeuzes.

Budget:

- Hoe komt het projectbudget tot stand.
- Welke invloed heeft het projectbudget op het verdere project.
- In hoeverre heeft de budgetsysteematiek invloed op het project (kasstelsels etc.)

Directiebegroting:

- Hoe en door wie wordt de directiebegroting opgesteld.
- Welke kostencomponenten zijn in de directiebegroting te onderscheiden; hoe wordt bijvoorbeeld omgegaan met onvoorzien, prijsstijgingen, uitvoeringsrisico's.
- Welk detailniveau heeft de directiebegroting, ook met het oog op toetsing van inschrijfbegrotingen en de kostenbeheersing tijdens de uitvoering.
- Hoe worden markttrends geanalyseerd en behandeld.
- Wie zijn betrokken bij het opstellen van de directiebegroting.
- Hoe wordt de kwaliteit van de directiebegroting gewaarborgd.

Marktwerking:

- Zijn in de regelingen maatregelen ingebouwd die de concurrentie bevorderen.
- Kunnen inschrijvers hun concurrentiepositie goed inschatten.
- Hoe wordt tijdens de inschrijvingsperiode gecommuniceerd tussen opdrachtgever en inschrijvers.

Selectie aannemer:

- Hoe komt de selectie tot stand: relevante beoordelingsfactoren, weging, etc.
- Welke functionaris(sen) maakt de uiteindelijke keuze uit de inschrijvers.
- Worden aanvullende afspraken gemaakt tijdens deze selectie.

Inschrijving:

- Wat is het detailniveau van de aanbiedingen.
- Hoe is de procedure van aanbieden.
- Wat is het aandeel van verrekenbare posten in de inschrijvingen.

Toetsing inschrijvingen:

- Hoe worden de inschrijvingen beoordeeld.
- Door wie worden de inschrijvingen beoordeeld.
- Welke rol spelen budget en directiebegroting bij de beoordeling.
- Rol accountantsdienst.

Contractering:

- Wie sluit uiteindelijk het contract met de geselecteerde inschrijver.
- Is het contract in concept al bekend bij de inschrijvers.
- Worden bepalingen toegevoegd aan het concept contract.
- Hoe wordt de beheersing van verrekenbare posten geborgd.
- Welke procedures gelden voor de beoordeling en goedkeuring van eventueel door de aannemer te verrichten ontwerpwerkzaamheden.

Uitvoering:

- Wie treedt op als opdrachtgever naar de aannemer(s).
- Welke meer- en minderwerkprocedures bestaan.
- Wat is de omvang van meer- en minderwerken (aantal en bedragen)
- Hoe wordt omgegaan met verrekenbare posten.
- Wat is de rol van de accountantsdienst tijdens de uitvoering van de werken.

Evaluatie:

- Hoe wordt het proces van aanbesteden, contracteren en uitvoeren geëvalueerd.
- Hoe wordt op basis van deze evaluatie een lerend effect bereikt, met name gericht op de concurrentiewerking van procedures en de gewenste verhouding tussen prijs en kwaliteit.