

PUNTSGEWIJZE AANBEVELINGEN VAN DE ENQUETECOMMISSIE BOUWFRAUDE IN RELATIE MET HET AANBESTEDINGSBELEID DORDRECHT 2002

INLEIDING

In de vergadering van de commissie Bestuur en Middelen van 14 januari jongstleden heeft de heer G. Veldhuijzen de commissieleden toegezegd dat de aanbevelingen uit het bouwfrauderapport in relatie tot het aanbestedingsbeleid van de gemeente Dordrecht zullen worden bestudeerd.

In de bijlage worden alle belangrijke aanbevelingen opgesomd, die aan het einde van het bouwfraude rapport zijn opgesomd. Bij elke aanbeveling is gekeken of deze van belang was voor de gemeente Dordrecht? Daarnaast is gekeken of het aanbestedingsbeleid van Dordrecht afwijkt van de aanbeveling en of een actie noodzakelijk is.

Onder elke aanbeveling treft u een kopje "situatie gemeente Dordrecht", waaronder het resultaat van het bestuderen ervan is aangegeven.

CONCLUSIE NAAR AANLEIDING VAN DE STUDIE

Bestudering van de aanbevelingen van het bouwfrauderapport geeft geen aanleiding om in de gemeente Dordrecht een andere actie te ondernemen dan die nu reeds wordt ondernomen, te weten het ontwikkelen van een integriteitsbeleid.

BIJLAGE

AANBEVELINGEN

1. De verhoudingen tussen de overheid en de bouwnijverheid dienen in de toekomst te worden gekenmerkt door de trefwoorden «Nieuwe Zakelijkheid»:

- uit het oogpunt van mededinging heeft de bouwnijverheid geen aparte status. In de bouw zijn eerlijke concurrentie en gezonde marktwerking eveneens het uitgangspunt;
- overheid en bouwnijverheid respecteren elkaars taken en verantwoordelijkheden en maken werk van een integrale interne organisatie;
- partijen dienen gepaste afstand tot elkaar te bewaren;
- de beginselen van objectiviteit, non-discriminatie en transparantie zijn maatgevend in de aanbesteding van overheidsopdrachten;
- de overheid zorgt voor een wettelijk verankerd aanbestedingskader,
- naleving van wet- en regelgeving wordt door actief toezicht gehandhaafd.

Situatie gemeente Dordrecht

Deze aanbeveling is een zeer algemene, die een invulling zal dienen te krijgen in de praktijk. Met het aanbestedingsbeleid van de gemeente Dordrecht is een stap gezet om deze nieuwe zakelijkheid vorm te geven. Ook het ontwikkelen van een integriteitsbeleid hoort daarbij.

2. Het bouwbeleid van de overheid moet gerevitaliseerd worden. De minister van VROM dient eerstverantwoordelijke voor dat beleid te zijn. Daarbij zal in elk geval aan de volgende elementen invulling moeten worden gegeven:

- structurele en gecoördineerde aandacht voor bouwbeleid in brede, maatschappelijke zin;
 - één aanspreekpunt voor de bouwsector;
 - diens verantwoordelijkheid, als katalysator, voor de ontwikkeling van kennis en innovatie.
- Voorts acht de commissie het gewenst dat het kabinet een voorstel voorlegt waarin inhoud gegeven is aan:
- de rol van de verantwoordelijke bewindspersoon;
 - een adequate ambtelijke inbedding;
 - een infrastructuur voor het systematisch beheer en de bevordering van bedoelde kennis en ontwikkeling.

Situatie gemeente Dordrecht

De aanbeveling is duidelijk gericht aan het ministerie van VROM. De gemeente kan naar aanleiding van deze aanbeveling (nog) geen actie ondernemen.

3. In het kader van de nieuwe, gemoderniseerde Europese richtlijn voor aanbesteding van alle overheidsopdrachten moet de implementatie daarvan in Nederland geschieden door omzetting van de richtlijn in Nederlandse (kader)wetgeving.

Situatie gemeente Dordrecht

Met betrekking tot deze aanbeveling kan de gemeente nog geen actie ondernemen. Zodra de Europese richtlijn is gemoderniseerd en kaderwetgeving is gegeven zal het aanbestedingsbeleid van de gemeente Dordrecht erop aangepast dienen te worden.

4. De bouwnijverheid wordt opgeroepen het «smeren» en «fêteren» van ambtenaren definitief vaarwel te zeggen en het eigen integriteitsbeleid metterdaad ter hand te nemen.

Situatie gemeente Dordrecht

Deze aanbeveling is gericht aan de sector bouwnijverheid. Uiteraard zal de gemeente Dordrecht hier indirect een bijdrage aan kunnen leveren door een integriteitsbeleid voor de gemeente Dordrecht op te stellen. Daaraan wordt gewerkt.

5. Aanscherping van de (basis)regels op integriteitsgebied voor ambtenaren en bestuurders is gewenst. Indien aan het deelnemen aan bijeenkomsten het zakelijk karakter en de noodzaak ontbreekt, dient van deelname te worden afgezien. Hetzelfde geldt voor de aanvaarding van andere zaken met enige materiële waarde. Indien het zakelijk karakter en de noodzaak wel aanwezig zijn, dienen de kosten in beginsel door de betrokken partijen zelf te worden gedragen.

Situatie gemeente Dordrecht

Zoals hiervoor reeds vermeld, ontwikkelt de gemeente Dordrecht op dit moment een integriteitsbeleid. Het is de bedoeling dat dit beleid niet alleen voor het ambtelijk apparaat zal gelden, maar ook voor bestuurders van de gemeente.

6. Integriteitsbeleid bij de overheid moet niet alleen beleden maar ook beleefd worden: integriteit moet een zichtbare en controleerbare plek in het personeelsbeleid krijgen.

Situatie gemeente Dordrecht

Het is van belang dat het te ontwikkelen integriteitsbeleid niet alleen beleden, maar ook beleefd zal worden. De afdelingen Personeel en Organisatie en Communicatie zullen bij het ontwikkelen van het beleid betrokken moeten zijn in verband met de belangrijke plaats die integriteit in het P&O-beleid heeft en de communicatie daarvan.

7. De verdere professionalisering van aanbestedende diensten – juist ook van kleinere diensten op de verschillende overheidsniveaus – dient voortvarend ter hand te worden genomen.

Situatie gemeente Dordrecht

Met het vaststellen van het aanbestedingsbeleid van de gemeente Dordrecht is een aanzet gedaan om het aanbesteden te professionaliseren. Daarnaast wordt er op dit moment een bureau Inkoop en Aanbestedingen ontwikkeld, dat taken krijgt op het gebied van inventariseren en coördineren, adviseren, registreren en rapporteren. Daarnaast kan juridisch advies omtrent aanbestedingen worden ingewonnen bij de afdeling Juridische Zaken en Documentatie.

8. Aanbestedende diensten dienen zelf meer marktwerking te stimuleren door:

- de wijze van aanbesteden (openbaar);
- redelijke selectiecriteria te hanteren in relatie tot de aard en omvang van het aan te besteden werk;
- in bepaalde gevallen te kiezen voor criteria zoals de gebruikswaarde, de levensduur en de onderhoudsintensiteit;
- de kosten van inschrijvers nietodeloos te verhogen;
- elektronische inschrijving;
- te toetsen of eventuele combinatievorming terecht plaatsvindt;
- strategisch om te gaan met de schaalgrootte van projecten;
- melding van vermoedens van onregelmatigheden aan de NMa.

Situatie gemeente Dordrecht

Bij de aanbestedende dienst ligt een taak om meer marktwerking te stimuleren. Deze dient zich hiervan bewust te zijn. Het aanbestedingsbeleid biedt hem daarvoor een aantal mogelijkheden (zoals de plicht tot het kiezen van een aanbieding aan de hand van objectieve selectie- en gunningscriteria en het beëindigen van bestaande één-op-één relaties). De aanbestedende dienst dient echter het zelf daadwerkelijk vorm te geven. Het bureau Inkoop en Aanbestedingen zal het sluiten van mantelovereenkomsten stimuleren.

9. Bij standaardwerken dient in beginsel de laagste prijs hét gunningscriterium te zijn. In dergelijke gevallen moet de opdrachtgever precies zijn wensen en eisen kunnen kwantificeren en de kwaliteitsaspecten kunnen definiëren, hetgeen een beroep doet op de professionaliteit van de aanbestedder.

Situatie gemeente Dordrecht

Deze aanbeveling is niet expliciet in het aanbestedingsbeleid van de gemeente Dordrecht verwerkt, maar spreekt wel voor zich. Het is hierbij dus van belang dat wij als opdrachtgever zeer precies onze eisen en wensen kunnen kwantificeren en de kwaliteitseisen kunnen definiëren. Dit vergt de nodige professionaliteit van de aanbestedende dienst. Dit betekent dan ook dat hij de aanbesteding zeer goed dient voor te bereiden.

10. In geval van aanbesteding van complexere en innovatieve projecten kunnen ook andere criteria en procedures worden gehanteerd, zoals dat van de economisch meest voordelige aanbidding (waarbij bijvoorbeeld ook variatie in de levensduur, gebruikswaarde en onderhoudsintensiteit een rol kunnen spelen). Proefprojecten kunnen uitwijzen welke criteria hiervoor het meest geschikt zijn.

Situatie Gemeente Dordrecht

De gemeente heeft vrijwel niet te maken met innovatief aanbesteden. Dit soort aanbesteden gebeurt meer bij ontwerpen van nieuwe werktuigbouwen. Maar mocht een dergelijke aanbesteding binnen de gemeente plaatsvinden, dan ligt het voor de hand kennis te nemen van de uitkomsten van de eventuele proefprojecten. Zonodig zal specifiek deskundigheid moeten worden ingehuurd.

11. Het uitbetalen van rekenvergoedingen door de overheid is niet aan de orde; bij complexere en innovatieve projecten kunnen ontwerpvergoedingen worden betaald.

Situatie gemeente Dordrecht

Er worden door de gemeente Dordrecht vrijwel geen rekenvergoedingen betaald. Als het gebeurt, dan zijn het de ontwerpkosten.

12. Risico's bij een aan te besteden werk moeten daar gelegd worden waar zij het best kunnen worden beheerst of gemitigeerd. In dat licht moet terughoudendheid worden betracht bij het toedelen van risico's aan de opdrachtnemer. De ervaring leert dat als te gemakkelijk de risico's bij de opdrachtnemer worden gelegd, dit de prijs disproportioneel verhoogt.

Situatie gemeente Dordrecht

Deze aanbeveling impliceert kennis van de specifieke aanbesteding. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt primair bij de aanbestedende dienst zelf. Deze, of het door hem ingehuurde adviesbureau, heeft de knowhow hierover.

13. Er moet een landelijk register komen waarin bedrijven die onregelmatigheden hebben gepleegd, worden geregistreerd. Dit systeem, omgeven met de nodige zorgvuldigheidswaarborgen, moet voor alle aanbestedende diensten toegankelijk zijn. Hoewel het Europese recht uitsluiting van bedrijven slechts onder restrictieve voorwaarden toestaat, kan een dergelijk systeem aanbestedende diensten ten minste attent maken op dubieuze opdrachtnemers, zodat zij tijdig maatregelen kunnen treffen om risico's te beperken. Uitsluitingsgronden dienen de Europeesrechtelijke toets te doorstaan.

Situatie gemeente Dordrecht

Met betrekking tot deze aanbeveling hoeft de gemeente geen actie te ondernemen. Zodra dit landelijke register beschikbaar is, is het wel van belang dit te gebruiken om zo een bijdrage te leveren aan bestrijding/voorkoming van onregelmatigheden.

14. Het heeft de voorkeur van de enquêtecommissie de verplichting om aanbestedingsgeschillen aan de Raad van Arbitrage voor te leggen te schrappen. In plaats daarvan staat de gang open naar de rechter, eventueel in de vorm van een nog in te stellen bouwkamer, tenzij partijen expliciet anders overeenkomen en bijvoorbeeld de voorkeur geven aan de Raad van Arbitrage. In de nieuwe aanbestedingswetgeving kan de wijze van geschilbeslechting definitief worden geregeld.

Situatie gemeente Dordrecht

Met betrekking tot deze aanbeveling kan de gemeente Dordrecht afwachten. Bij inkoop door de gemeente Dordrecht worden standaard de inkoopvoorwaarden van de gemeente Dordrecht van toepassing verklaard. Hierin is de rechtbank in Dordrecht bevoegd verklaard.

15. Wat de wettelijke bevoegdheden van de NMa aangaat, is de enquêtecommissie van oordeel dat eventuele uitbreiding daarvan onderwerp van zorgvuldige afweging dient te zijn, met name waar mogelijke inbreuk op het huisrecht in het geding is. De commissie gaat er van uit dat uitbreiding met vergaande bevoegdheden aan de orde kan zijn als de huidige mogelijkheden, zoals het opleggen van last onder dwangsom, ontoereikend blijken. Maar ook dan zal een zorgvuldige afweging moeten worden gemaakt, met inachtneming van de onderscheiden bestuursrechtelijke en strafrechtelijke systematiek.

Situatie gemeente Dordrecht

De actie op deze conclusie kan door de gemeente worden afgewacht.

16. De werking van de mededingings- en aanbestedingsregels in de bouwnijverheid moeten periodiek worden geëvalueerd. Het Besluit vrijstelling combinatieovereenkomsten dient op korte termijn te worden herzien.

Situatie gemeente Dordrecht

Met deze conclusie kan de gemeente niets te doen.

17. De enquêtecommissie beveelt aan de ontwikkelingen rond VINEXlocaties op rijksniveau intensiever te monitoren en periodiek de bevindingen te toetsen aan de oorspronkelijke doelstellingen van de rijksoverheid.

Situatie gemeente Dordrecht

Hieruit vloeit een actie voort voor het rijk.

18. Nader onderzoek door de NMa naar de combinatievorming of samenwerking van marktpartijen op VINEX-locaties is gewenst.

Situatie gemeente Dordrecht

Met betrekking tot deze conclusie is actie van de NMa gewenst.

19. Financieel-economische delicten moeten vanwege hun eroderende werking en hun economische en maatschappelijke gevolgen meer prioriteit krijgen bij het Openbaar Ministerie en opsporingsdiensten als de Rijksrecherche; in dat licht dienen de kwalitatieve en kwantitatieve capaciteitstekorten bij het Openbaar Ministerie, en zondig bij opsporingsdiensten als de Rijksrecherche, op dat terrein te worden weggewerkt.

Situatie gemeente Dordrecht

Ook met deze conclusie kan de gemeente niets doen. Indirect zou wel nogmaals gezegd kunnen worden dat het van belang is onregelmatigheden bij de Nma te melden.

20. Het Openbaar Ministerie dient bij de keuze tussen het aanbieden van een transactie dan wel het entameren van een strafzaak, nadrukkelijk de toegevoegde waarde mee te wegen van het publiek belang om meer kennis te verkrijgen over de achtergronden van het feitencomplex en de rol die betrokkenen daarbij hebben gespeeld.

Situatie gemeente Dordrecht

Uit deze conclusie dient actie te volgen door het OM.

21. De overheid moet het voortouw nemen om de regelgeving inzake het functioneren van accountants te evalueren en waar nodig aan te scherpen; zeker daar waar het de Verordening op de Fraudemelding betreft. Maar ook als het gaat om de beroepsopleiding en de permanente educatie. Aspecten als fraude, witwassen en met name dilemmatrainingen inzake beroepsethiek en het omgaan met klanten, mogen daarin niet ontbreken. Voorts dient de instelling van een «openbaar aanklager» voor het accountantsberoep te worden overwogen.

Situatie gemeente Dordrecht

Uit deze conclusie dient actie vanuit het rijk te komen.

22. Wettelijk normering van de activiteiten van forensische accountants dient te worden overwogen. Nadere regeling is nodig voor de door de commissie onwenselijk geachte samenloop van een controle- en een forensische opdracht bij eenzelfde cliënt. De overheid dient minder snel tot uitbesteding van bepaalde forensische opdrachten, zoals die inzake ernstige integriteitsinbreuken, over te gaan. Kennis en kunde op dit terrein dient veelvuldiger binnen de overheid zelf te worden belegd.

Situatie gemeente Dordrecht

Uit deze conclusie dient actie vanuit het rijk te komen.