



VERVOLGONDERZOEK AANBESTEDINGEN



ONDERZOEK  
RAPPORT



# Vervolgonderzoek aanbestedingen

Onderzoeksrapport

**Voerendaal, januari 2010**

**Onderzoeksteam:  
Drs. W.M.P. Satijn (Projectleider)  
Drs. J.M.M. Rempelberg RC  
Mr. C. Hermens**

**[www.rekenkamerparkstadlimburg.nl](http://www.rekenkamerparkstadlimburg.nl)**

# Inhoudsopgave

0.	Samenvatting	2
1.	Inleiding	4
1.1.	Aanleiding voor het onderzoek	4
1.2.	Opbouw van het rapport	5
2.	Aanpak van het onderzoek	7
2.1.	Onderzoeksvragen	7
2.2.	Uitgevoerd onderzoekswerk	7
2.3.	Het normenkader voor dit onderzoek	8
2.3.1.	Algemeen	8
2.3.2.	Kaders voor aanbesteding	8
3.	Beschrijving van de vier onderzochte dossiers	10
3.1.	Reconstructie Karstraat/Colmonterweg	10
3.2.	Herinrichting Ubachsberg	13
3.3.	Lamellenfilters Kunderhoes	15
3.4.	Asfaltonderhoud	16
4.	De rol van het gemeentebestuur en het managementteam	19
4.1.	Algemeen	19
4.2.	Het college van Burgemeester en Wethouders	20
4.2.1.	Algemeen	20
4.2.2.	De rol van het college in de vier dossiers	22
4.3.	De gemeenteraad	23
4.3.1.	Algemeen	23
4.3.2.	De rol van de raad bij de vier dossiers	24
4.3.3.	De kaderstellende en controlerende rol van de raad	26
4.4.	Het managementteam	27
4.4.1.	Personele ontwikkelingen	27
4.4.2.	Organisatieontwikkelingen	28
5.	Conclusies	29
5.1.	Algemeen	29
5.2.	Beantwoording onderzoeksvragen	31
6.	Aanbevelingen	34
Bijlagen:		
1.	Bestuurlijke reactie College B&W van Gemeente Voerendaal	36
2.	Nawoord Rekenkamercommissie Voerendaal	38
3.	Samenstelling Rekenkamercommissie Voerendaal	39

# 0. Samenvatting

In januari 2009 heeft de Rijksrecherche zes ambtenaren, waaronder één van de gemeente Voerendaal, aangehouden op verdenking van het aannemen van steekpenningen. Naar aanleiding van deze ontwikkelingen heeft het college van B&W besloten een onderzoek te laten uitvoeren binnen de afdeling Beheer. Het onderzoek is uitgevoerd door het BING, het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten. In juli 2009 heeft de gemeenteraad het rapport van BING besproken. De raad achtte de bevindingen te beperkt, omdat het BING-rapport voornamelijk ingaat op de rol van de ambtelijke organisatie. Om die reden verzocht de raad de rekenkamercommissie om de betrokkenheid van zowel het college als zijn eigen rol te onderzoeken.

De Rekenkamercommissie Voerendaal heeft voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen allereerst de reeds uitgevoerde onderzoeken bestudeerd. Daarnaast zijn van vier belangrijke projecten de dossiers opnieuw bestudeerd, nu vooral gericht op de rol van het bestuur daarin. Tenslotte is een aantal interviews gehouden met (oud-) bestuurders (5) en ambtelijke medewerkers (6).

Uit het nader onderzoek van de rekenkamercommissie naar de vier geselecteerde aanbestedingsdossiers is het volgende gebleken:

- In het *dossier Karstraat / Colmonterweg* werd door college en raad (ten onrechte) ingestemd met een onjuiste wijze van aanbesteding. Vervolgens stemde de raad in met een besluitvormingsprocedure waarmee hij zichzelf buitenspel liet zetten.
- Bij het *dossier Ubachsberg* werd door het college ingestemd met aanbesteding via "Design & Construct" zonder de gevolgen daarvan goed te overzien en zonder passende beheersingsmaatregelen. De raad werd vervolgens door het college te laat geïnformeerd over deze afwijking van het aanbestedingsbeleid. Tenslotte stemden college en raad in met een wijze van afdekking van de ontbrekende financiële middelen die niet conform de geldende regels was.
- In het *dossier Lamellenfilters Kunderhoes* werd door het college over het hoofd gezien dat de aanbesteding zonder haar voorafgaande toestemming (dus onbevoegd) had plaatsgevonden, en voorts dat deze in strijd was met de geldende regels van het aanbestedingsbeleid. De raad werd hierover dus ook niet geïnformeerd. Tenslotte werd het college ten onrechte informatie onthouden over het bij de uitvoering van het project opgetreden meerwerk en de wijze van afdekking van de kosten daarvan.
- Bij het *dossier Asfaltonderhoud* stemde het college (ten onrechte) in met enkelvoudige onderhandse aanbesteding voor het jaar 2006, en dus met het afwijken van de geldende regels inzake aanbesteding. Vervolgens werd de raad van deze afwijking van de regels niet bij de eerste gelegenheid in kennis gesteld.

Ten aanzien van de rol van het gemeentebestuur en het managementteam constateert de rekenkamercommissie dat er onvoldoende scherpte en alertheid was in alle fasen van de aanbestedingstrajecten bij college,

raad en ambtelijke organisatie. Uit het onderzoek komt naar voren, dat in de periode na 2004 bij zowel het bestuur als het ambtelijk management sprake was van sterke gerichtheid op de te behalen resultaten. Deze - overigens gerechtvaardigde - resultaatgerichtheid is er mogelijk mede oorzaak van dat correcte naleving en zorgvuldigheid van procedures onvoldoende aandacht kregen.

Dit proces werd waarschijnlijk verder versterkt door de invoering van een nieuw bedrijfsvoeringmodel, waarbij de inbreng van de discipline financiën minder tot haar recht kwam, en voorts door enkele personele mutaties. Het ambtelijk apparaat was kennelijk onvoldoende toegerust om de aanbestedingstrajecten in al zijn facetten in goede banen te leiden.

Deze combinatie van factoren heeft geleid tot het wegvallen van interne "checks and balances" waardoor het onjuist handelen binnen de afdeling Beheer te lang onopgemerkt kon blijven. De rekenkamercommissie deelt de conclusie van BING dat control en controle van ambtelijk niveau tot en met de raad beperkt zijn geregeld. De gebeurtenissen in de afgelopen periode hebben niet alleen geleid tot het instellen van het onderzoek door BING, maar hebben intern ook al geleid tot bezinning en bijsturen. Een aantal interne procedures is inmiddels aangescherpt.

Op basis van de bevindingen uit het onderzoek doet de rekenkamercommissie aanbevelingen ter versterking van beheersing, verantwoording en toezicht door het college en de raad. Voor de ambtelijke organisatie wordt gepleit voor het versterken van de controlfunctie en het waarborgen van voldoende functiescheiding bij gevoelige processen, zoals ondermeer inkoop en aanbesteding.

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding voor het onderzoek

Eind januari 2009 heeft de Rijksrecherche zes ambtenaren van vijf verschillende gemeenten en een ambtenaar van de Provincie Limburg aangehouden op verdenking van het aannemen van steekpenningen en het schenden van het ambtsgeheim. Dit door het bouwbedrijf van vertrouwelijke informatie te voorzien over projecten. Naast de ambtenaren is een aantal medewerkers van een wegenbouwbedrijf dat opdrachtnemer is bij de gemeente Voerendaal aangehouden. Het voormalige hoofd van de afdeling Beheer van de gemeente Voerendaal was één van de aangehouden ambtenaren. Met name het infrastructuurproject "Ubachsberg" is door de Rijksrecherche onderzocht. Daarnaast zijn, op verzoek van het College, door de Rijksrecherche de dossiers Karstraat / Colmonterweg en Putterweg onderzocht.

Naar aanleiding van deze ontwikkelingen heeft het college van B&W besloten een onderzoek te laten uitvoeren binnen de afdeling Beheer. De vraagstelling betrof de volgende:

*"Het onderzoek is er op gericht een extern oordeel te krijgen over de uitvoering en naleving van het vastgestelde aanbestedingsbeleid en dit met name in relatie tot de organisatie van de afdeling, de bedrijfsvoering, mogelijk kwetsbare plekken en hiermee samenhangende integriteitsaspecten".*

Het onderzoek is uitgevoerd door het BING, het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten. BING heeft het onderzoek vanuit twee gezichtspunten benaderd. Ten eerste zijn een aantal (11) aanbestedingsdossiers globaal en een viertal meer diepgaand onderzocht. Op basis van het onderzoek werden diverse afwijkingen van de geldende regelgeving geconstateerd. Daarnaast heeft BING onderzoek gedaan naar de "bedrijfsvoering". Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een SWOT-analyse. In dit deel van het onderzoek werden eveneens belangrijke knelpunten geconstateerd.

Op 26 juni 2009 heeft BING haar rapport aangeboden aan de gemeentesecretaris.

Op 13 juli 2009 heeft de gemeenteraad het rapport besproken. Via een motie werd besloten dat de raad onderzoek zou doen naar de wijze waarop het college heeft gehandeld ten aanzien van de geconstateerde omissies in het BING-rapport. De gemeenteraad van Voerendaal nam de volgende motie aan.

*"De raad van de gemeente Voerendaal in vergadering bijeen d.d. 13 juli 2009 Overwegende dat:*

- Resultaten van het BING-rapport schokkend zijn;*
- Wij het volste vertrouwen hebben in de huidige wethouder;*
- De in het onderzoek aangehaalde en bekeken projecten hoofdzakelijk in de vorige raadsperiode gelopen hebben, dan wel aangezet zijn;*
- Er sprake is van reeds ingezette verbeteringen*

*Stellen de fracties van de coalitiepartijen CDA, PvdA, D'66 en Leefbaar Voerendaal het volgende voor: Een onderzoek vanuit de raad, ondersteund door een deskundige, naar de rol van het vorige en huidige college in de feiten en verdenkingen”.*

Daar waar het BING-rapport vooral ingaat op de rol van de ambtelijke organisatie, besloot de raad op 13 juli in feite om de betrokkenheid van het college en zijn eigen rol te laten onderzoeken.

## **1.2. Opbouw van het rapport**

### *Algemeen*

Naar de aanbestedingen in Voerendaal is inmiddels al veel onderzoek verricht. Naast het onderzoek door het Openbaar Ministerie is een onderzoek uitgevoerd door bureau BING uitmondend in een uitvoerig rapport. Voorts is intern binnen de gemeente onderzoek verricht. Dit laatste heeft ondermeer geresulteerd in de vier “quick scans” die bij de aanbidding van het BING- rapport aan de raad waren gevoegd.

Dit onderzoek van de rekenkamercommissie is vooral gericht op de rol van het bestuur en de leiding van de ambtelijke organisatie bij de besluitvorming en het bewaken van de uitvoering. Daarbij is getracht om doublures met de eerdere onderzoeken zoveel als redelijkerwijs mogelijk te vermijden.

Dit leidt tot een rapportage die enigszins afwijkt van die bij andere rekenkameronderzoeken. Zo is er beduidend minder behoefte aan toetsing aan formele kaders, aangezien dat al in belangrijke mate in het rapport van BING is gebeurd; waar relevant zullen we dat rapport uiteraard wel aanhalen. In dit onderzoek wordt daarentegen meer aandacht besteed aan de werking van het bestuurlijke proces in de praktijk, aan het verloop van het bestuurlijke spel. Het gaat daarbij om het spel en vooral ook de spelers, want die zijn voor het bestuurlijk functioneren in Voerendaal in de onderzoeksperiode naar het oordeel van de rekenkamercommissie mogelijk van grotere betekenis dan de formele kaders.

Het streven om waar mogelijk doublures met de eerdere onderzoeken te voorkomen, kan er voorts toe leiden dat op onderdelen van de gehele problematiek schijnbaar gaten in de historische tijdlijn vallen, doordat daar nauwelijks sprake was van voor dit onderzoek relevante bestuurlijke activiteit. Daar staat tegenover dat op andere onderdelen een overlapping met eerdere onderzoeken niet vermeden kan worden.

Bij de voorbereiding van het onderzoek door de Rekenkamercommissie Voerendaal kwam naar voren, dat één van de leden van de commissie, de heer J.M.P. Essers, tijdens de onderzoeksperiode in 2006 gedurende een periode van vier weken een interim-functie heeft vervuld bij de gemeente Voerendaal. Om deze reden is dit lid van de rekenkamercommissie niet betrokken bij de uitvoering en begeleiding van het onderzoek.

### *Leeswijzer*

In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt de aanpak van het onderzoek beschreven. Daarbij wordt ingegaan op de onderzoeksvragen, het verrichte onderzoekswerk en het toegepaste normenkader.

In hoofdstuk 3 wordt een beschrijving gegeven van de vier onderzoeksdossiers, waarbij per dossier wordt getracht om in te gaan op de zeven onderzoeksvragen.

In hoofdstuk 4 wordt getracht om de rollen die college, managementteam en raad bij de vier dossiers hebben gespeeld samen te vatten en een vertaling te geven naar het functioneren van de gemeente als geheel.

Hierbij wordt tevens een eerste analyse gegeven van mogelijke oorzaken van hetgeen er in de onderzoeksperiode in Voerendaal in de aanbestedingssfeer in de ruimste zin van het woord mis is gegaan.

In hoofdstuk 5 worden de bevindingen van dit onderzoek samengevat en worden de conclusies, de antwoorden op de onderzoeksvragen beschreven.

In hoofdstuk 6 wordt het rapport afgesloten met de aanbevelingen van de rekenkamercommissie.



## 2. Aanpak van het onderzoek

### 2.1. Onderzoeksvragen

De raad van Voerendaal wil een onderzoek naar de rol en verantwoordelijkheid van zowel het huidige als het vorige college en raad in de feiten en verdenkingen zoals verwoord in het BING-rapport.

Op grond van het eerste onderzoeksvoorstel van de raad en de gevoerde gesprekken komt de rekenkamercommissie tot de volgende onderzoeksvragen:

1. *Wat was de (formele en werkelijke) rol van (leden van) het college bij aanbestedingen in het algemeen en bij de vier door BING onderzochte projecten in het bijzonder?*
2. *Zijn er vanuit het ambtelijke apparaat signalen gegeven over afwijkingen ten opzichte van de vastgestelde normen tijdens de aanbestedingsprocedure of lopende de projecten? En hoe is het college of zijn leden daarvan hiermee omgegaan?*
3. *In hoeverre is aan de politiek verantwoordelijken informatie onthouden door het ambtelijke apparaat?*
4. *Hebben leden van het college de dossiers actief gevolgd?*
5. *Is het college in de besluitvorming gepasseerd?*
6. *Is de raad geïnformeerd door het college over de voortgang en bijzonderheden m.b.t. de aanbestedingsaspecten van de projecten (actieve informatieplicht van het college), en zo ja op welke wijze?*
7. *Hoe heeft de raad zich opgesteld richting het college op basis van de hem bekende informatie? Met andere woorden, hoe is de opstelling van de raad geweest ten opzichte van eventueel verkregen of aangedragen informatie?*

De bovenstaande onderzoeksvragen worden primair beperkt tot de vier al door BING onderzochte projecten. Daarenboven zal – voor zover mogelijk - per onderzoeksvraag een algemeen beeld worden gegeven.

### 2.2. Uitgevoerd onderzoekswerk

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is in hoofdzaak gebruik gemaakt van deskresearch. Bij de deskresearch zijn de volgende documenten en stukken bestudeerd:

- rapport BING
- dossiers inzake Reconstructie Karstraat/Colmonterweg, Renovatie Ubachsberg, Lamellenfilters Kunderhoes en Asfaltonderhoud 2006
- relevante raadsvoorstellen, besluiten en notulen uit de periode 2005 tot heden
- relevante collegevoorstellen, besluiten en notulen uit de periode 2005 tot heden
- begrotingen en jaarrekeningen 2005 - 2009
- verslagen van bevindingen en Managementletters van de accountant bij jaarrekeningen 2005 tot en met 2007
- relevante rapportages over ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie 2001 tot en met 2008
- aanbestedingsregels 1997-2007
- aanbestedingsregels 2007

- delegatieregeling Voerendaal 2004
- mandaatregeling Gemeente Voerendaal 2004
- protocol actieve en passieve informatieplicht

Daarnaast is een aantal interviews gehouden met (oud-) bestuurders en ambtelijke medewerkers. In het kader van dit onderzoek zijn vijf (voormalige) bestuurders geïnterviewd, te weten een voormalig burgemeester, een zittende en een oud-wethouder en twee raadsleden (één van coalitie en één van oppositie). Voorts zijn vier ambtelijke medewerkers en twee voormalige medewerkers van de gemeente geïnterviewd.

## **2.3. Het normenkader voor dit onderzoek**

### **2.3.1. Algemeen**

Normen en maatstaven spelen een centrale rol in rekenkameronderzoek. Om te oordelen moet een rekenkamercommissie voor het onderzoek een referentiekader opstellen, waaraan ze de onderzoeksbevindingen toetst. Normen kunnen ontleend zijn aan wet- en regelgeving, maar ook aan wetenschappelijk onderzoek of aan algemeen aanvaarde beginselen zoals het beginsel van behoorlijk bestuur. Ook doelen of prestatie-indicatoren die door de beleidsmaker van te voren zijn opgesteld, kunnen een bron van normen zijn.

De Rekenkamercommissie Voerendaal vindt het belangrijk om dat referentiekader expliciet te maken. Dat geeft niet alleen de commissie en het projectteam gedurende het onderzoek houvast, maar ook de onderzochte instanties/personen.

De rekenkamercommissie heeft tijdens het onderzoek de volgende normen gehanteerd:

- Aanbestedingsregels 1997-2007
- Aanbestedingsregels 2007
- Protocol actieve en passieve informatieplicht
- Gemeentewet
- Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

### **2.3.2. Kaders voor aanbesteding**

Op 8 december 1997 heeft de raad van Voerendaal de Nota aanbestedingsbeleid vastgesteld. Deze regeling wordt gekenmerkt door eenvoud: Alle beslissingen omtrent offertevragen en gunningen zijn voorbehouden aan het college van B&W. Alleen onder het bedrag van fl. 10.000,- zijn deze beslissingen gemandateerd naar respectievelijk de deelbudgethouder en het sectorhoofd.

Opdrachten met een waarde lager dan fl. 10.000,- kunnen enkelvoudig worden aanbesteed, opdrachten met een waarde tussen fl. 10.000,- en fl. 100.000,- kunnen meervoudig of enkelvoudig onderhands<sup>1</sup> worden

---

<sup>1</sup> Deze keuze geeft een vrijblijvendheid weer maar is vanwege het primaat van het college een bestuurlijke aangelegenheid.

aanbesteed. Werken, Leveringen of Diensten met een waarde tussen fl. 100.000,- en fl. 500.000,- worden meervoudig ondershands aanbesteed en met een waarde groter dan fl. 500.000,- openbaar. Voor zover de grensbedragen de Europese drempels overschrijden, gelden de laatste.

In de vergadering van 14 mei 2007 heeft de raad van de gemeente Voerendaal een nieuw aanbestedingsbeleid vastgesteld. Het uitgangspunt is dan: "Openbaar tenzij...". In de regelgeving wordt een onderscheid gemaakt tussen Werken enerzijds en Diensten en Leveringen anderzijds. De gemeente Voerendaal hanteert vanaf dat moment de volgende drempelbedragen:

- Enkelvoudig ondershands aanbesteden bij Werken tot € 50.000,- en Diensten tot € 15.000,- ;
- Onderhands (minimaal drie offertes) aanbesteden bij Werken tot € 500.000,- en Diensten tot € 100.000,- ;
- Openbaar aanbesteden bij Werken boven € 500.000,- en Diensten boven € 100.000,-.
- Voor zover opdrachten de Europese drempels overschrijden gelden de laatste en moet Europees worden aanbesteed.

## 3. Beschrijving van de vier onderzochte dossiers

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de 4 onderzochte dossiers. Het betreft primair een weergave van de feitelijke waarnemingen van de rekenkamercommissie op basis van het dossieronderzoek en de gehouden interviews. In verband met het specifieke karakter van dit onderzoek en ter bevordering van de leesbaarheid is deze beschrijving door de commissie, waar nodig, voorzien van constatering en conclusies. Deze zijn cursief weergegeven.

### 3.1. Reconstructie Karstraat / Colmonterweg

Voor de renovatie van de Karstraat was in de begroting voor 2005 € 600.000,- beschikbaar. In februari 2005 wordt gestart met selectie van bureaus voor de begeleiding van het gehele traject van planvoorbereiding tot en met de uitvoering.

Na het afronden van de inspraakprocedure wordt op 3 mei 2005 door het college van B&W besloten om over te gaan tot aanbesteding van het werk, met als randvoorwaarde het op dat moment nog resterende budget van € 550.000,-.

In de collegevergadering van 5 juli 2005 wordt het resultaat van de aanbesteding voorgelegd met het voorstel om het forse aanbestedingsvoordeel van ruim € 200.000,- samen met een budget voor aanleg persriool van € 60.000,- in te zetten voor reconstructie van de Colmonterweg door dezelfde aannemer voor een bedrag van € 261.000,-.

Voorgesteld wordt om dit werk niet opnieuw aan te besteden, maar als ware het een bestekwijziging toe te voegen aan het werk reconstructie Karstraat.

Bij de voorbereiding van de bespreking in het college worden (door de burgemeester) opmerkingen gemaakt bij de voorgestelde wijze van aanbesteding van dit nieuwe werk. Deze opmerkingen worden beantwoord met een verwijzing naar paragraaf 36 van het UAV 1989 inzake bestekwijzigingen; de tekst daarvan werd bij het collegevoorstel gevoegd. Vervolgens stemt het college in met het voorstel en besluit om de raad op grond van de actieve informatieplicht te informeren en om een reactie te vragen.

*Het instemmen met de voorgestelde wijze van aanbesteding als ware het een bestekwijziging, is opmerkelijk. Het gaat immers om een nieuw werk, dat weliswaar in een gebied ligt dat grenst aan het eerder aanbestede werk, maar dat qua omvang toch moeilijk als bestekwijziging kan worden aangemerkt. De Nota Aanbestedingsbeleid 1997 van de gemeente Voerendaal voorziet niet in een uitdrukkelijke beschrijving over de afgrenzing en mogelijke verkaveling van aan te besteden werken, maar gaat in paragraaf 4.2 wel in op de beschrijving van het werk en de percelen daarbinnen. De interpretatie als ware dit nieuwe werk een bestekwijziging is mogelijk niet in strijd met de letter van de Nota*

*Aanbestedingsbeleid, maar naar het oordeel van de rekenkamercommissie zeer wel in strijd met de geest ervan zoals ondermeer verwoord in paragraaf 4.2.*

Op 7 juli 2005 gaat een brief uit naar de aannemer waarbij opdracht wordt verleend voor het uitvoeren van de reconstructie Karstraat conform het inschrijfbiljet voor een bedrag van € 344.000,-.

De raad wordt bij brief van 6 juli 2005 geïnformeerd. Voorgesteld wordt om het bij de Karstraat behaalde aanbestedingsvoordeel in te zetten voor reconstructie van de Colmonterweg en dezelfde aannemer te verzoeken hiervoor offerte uit te brengen op basis van dezelfde verrekentarieven. In de raadsvergadering van 13 juli 2005 wordt positief op dit voorstel gereageerd. Er wordt alleen gevraagd naar de relatie met de planning in de begroting en naar het inzichtelijk maken van de kosten. Besloten wordt "... kennis te nemen van het feit dat aanvullend krediet is gevraagd voor de Colmonterweg... en dat de financiële effecten en de uitkomst van de onderhandelingen inzichtelijk worden gemaakt in de eerstvolgende vergadering van de commissie en de raad. In de commissie leefomgeving geven de fracties al dan niet groen licht, zodat de opdracht tijdig kan worden gegeven".

Op 15 juli 2005 komt een brief binnen met de offerte van de aannemer voor het gehele werk voor een Lump Sum prijs van € 595.000,-.

In het dossier zit een op 19 juli 2005 gedateerde (concept) brief aan de aannemer waarbij opdracht wordt verleend voor het werk "reconstructie Karstraat" ...voor het totaalbedrag van € 595.000,- ; deze is nog niet ondertekend.

In de collegevergadering van 2 augustus 2005 staat het raadsvoorstel betreffende reconstructie Colmonterweg op de agenda. In de voorbereiding wordt door een wethouder gewezen op de schijn van een "dealtje". Bij het voorstel wordt een "quick scan" gevoegd met een vergelijking van de kosten per meter voor de Karstraat en de Colmonterweg.

*Uit dat stuk blijkt duidelijk dat voor de Colmonterweg wordt gerekend met dezelfde verrekenprijzen als voor de Karstraat, maar dan wel zonder de korting<sup>2</sup>. Dit betekent dat, voor wat betreft het project Colmonterweg, gegund gaat worden voor de op twee na hoogste prijs van de tien inschrijvers bij de oorspronkelijke aanbesteding voor de Karstraat, zoals blijkt uit het proces verbaal van die aanbesteding.*

Met het voorstel wordt door het college in beginsel ingestemd, met de opdracht om het stuk te "herschrijven naar datgene wat voor de raad relevant is". Dit resulteert in het raadsvoorstel dat wordt besproken in de vergadering van de commissie leefomgeving op 30 augustus 2005.

---

<sup>2</sup> De verrekenprijzen van Janssen de Jong Infra waren niet de laagste. Zonder de korting op het totale project was deze aanbidding de op twee na hoogste. Door voor het deel Colmonterweg wel de verrekenprijzen uit het bestek Karstraat te hanteren maar niet de korting werd in feite meer betaald dan in het bestek Karstraat.

In dat voorstel wordt uitvoerig ingegaan op de urgentie van de aanpak van de Colmonterweg, en wordt aan de wijze van aanbesteding één zin gewijd: "Omdat bedongen is dat de reconstructiewerkzaamheden aan de Colmonterweg kunnen worden uitgevoerd in combinatie met het project "Reconstructie Karstraat".

*Een wat merkwaardige argumentatie: was deze wijze van aanbesteding "bedongen", en zo ja, op grond waarvan en door wie?*

In de vergadering worden enkele inhoudelijke vragen gesteld en wordt geïnformeerd naar enkele kleinere financiële verschillen; één lid van de commissie vraagt naar het grote verschil in de aanbesteding. Vragen worden beantwoord en het aanbestedingsvoordeel wordt verklaard uit marktwerking. De commissie besluit unaniem in te stemmen met het voorstel en het college te mandateren om de opdracht nu al te verstrekken aan de aannemer.

Op 31 augustus 2005 gaat de hierboven genoemde concept brief van 19 juli met de opdrachtverlening aan de aannemer definitief uit.

Het definitieve raadsvoorstel wordt behandeld in de vergadering van 19 september 2005. In de vergadering wordt algemeen positief gereageerd en wordt slecht een enkele vraag gesteld, ondermeer over de BTW. De raad besluit zonder hoofdelijke stemming overeenkomstig het voorstel.

*Het gehele proces van de bestuurlijke besluitvorming over dit dossier beziende dringen enkele beelden zich op:*

- *Zowel het college als raad zijn weinig kritisch over de achtergrond van het aanbestedingsvoordeel en de wijze van aanbesteding. Het realiseren van meer meters weg voor hetzelfde bedrag wordt geprefereerd.*
- *Aan de bij de overheid eveneens noodzakelijke zorgvuldigheid van de procedures wordt tegen die achtergrond klaarblijkelijk minder belang gehecht. Dit blijkt naast genoemde overtreding van de aanbestedingsregels ondermeer ook duidelijk uit het instemmen van de raad met de door het college voorgestelde procedure: op 13 juli alvast offerte vragen, vervolgens de commissie vanwege de grote spoed op 30 augustus het college mandaat te laten geven tot opdrachtverlening, dit vooruitlopend op de raadsvergadering van 19 september. Deze procedure wordt door de rekenkamercommissie zeer onzorgvuldig geacht.*
- *Beide gremia informeerden niet naar de oorzaak van het merkwaardig grote aanbestedingsvoordeel.*

*De rekenkamercommissie deelt de conclusie in het rapport van BING (pag.13) dat bij dit project de wet- en regelgeving op aanbestedingsgebied is overtreden*

*De uitvoering van het werk lijkt aansluitend op hoofdlijnen redelijk verlopen en nagenoeg binnen het budget. Dit afgezien van enkele merkwaardige boekingen in de administratie, die reeds zijn beschreven in het rapport van BING.*

De gang van zaken in dit dossier vormde voor het college aanleiding om in het begin van 2009 de Rijksrecherche te verzoeken dit dossier te onderzoeken. Op basis van de bevindingen van de Rijksrecherche over

dit dossier en dat van het project Ubachsberg is medio 2009 aangifte gedaan tegen het voormalig hoofd van de afdeling Beheer.

### 3.2. Herinrichting Ubachsberg

Na een ruime voorbereidingsperiode worden op 6 september 2005 de plannen zoals die door bureau Groenplanning in samenspraak met veel betrokkenen zijn ontwikkeld, voor de herinrichting van Ubachsberg voor het eerst aan het college van B&W voorgelegd. Daarbij wordt ondermeer voorgesteld om te kiezen voor uitvoering via "Design & Construct" (D&C). Het college acht de voorgelegde plannen te weinig ambitieus en stemt ook niet in met de uitvoering via D&C; het college wenst integendeel te werk te gaan via aanbesteding op basis van uitgewerkte en door het college te accorderen bestekken.

Op 31 januari 2006 komt een tweede voorstel over de aanpak en de financiering van de herinrichting van Ubachsberg in het college. Het voorstel heeft op dat moment betrekking op werken waarmee een bedrag aan uitgaven is gemoeid van in totaal € 1.666.000,-. Ondanks de eerdere keuze van het college wordt wederom voorgesteld om niet te kiezen voor openbare aanbesteding op basis van RAW-bestekken<sup>3</sup>, maar om te kiezen voor aanbesteding op basis van D&C bij vier vooraf genoemde aannemers die met die werkwijze vertrouwd zijn.

*In het voorstel is een nogal eenzijdige beschouwing opgenomen over de voor- en nadelen van beide methoden van aanbesteding (RAW weinig voordelen en veel nadelen, D&C omgekeerd). Bij het voorstel is voorts gevoegd een memo van hoofd afdeling Beheer van 31 januari 2006 met als onderwerp: "Waarom Design & Construct"; een inhoudelijk wederom eenzijdige argumentatie, met een beschrijving van alleen de mogelijke voordelen van die methode.*

Met betrekking tot de financiering van het plan resteert nog een tekort van € 544.000,-, waarvan wordt voorgesteld om daar deels in te voorzien door te behalen voordeel bij de aanbesteding (€ 250.000,-), deels door verschuiving van voor andere doeleinden in 2006 beschikbare middelen (€ 138.000,-) en voor het overige (€ 206.000,-) uit investeringsmiddelen geraamd voor het jaar 2007. Het college besluit inhoudelijk conform het voorstel, en de financiering van de totale kosten te voorzien via de toelichting in de financiële verantwoording.

*In de in het kader van dit onderzoek gehouden interviews is de betrokken collegeleden de vraag voorgelegd: "Wist u op dat moment wat design & construct precies inhield?" Daaruit komt naar voren dat in januari 2006 alleen de burgemeester en de gemeentesecretaris enige ervaring hadden met deze methode van werken, waarbij laatstgenoemde er een overwegend negatieve ervaring mee had. De andere leden van het college hebben gevaren op het kompas van de ambtelijke organisatie.*

---

<sup>3</sup> RAW is een landelijk toegepaste systematiek voor het aanbesteden van werken in de grond-, water- en wegenbouw.

Op 26 juni 2006 komt Ubachsberg opnieuw in het college aan de orde met de uitslag van het juryrapport en van de aanbesteding, en het voorstel om opdracht te verlenen aan een aannemer. Het financiële tekort wordt op dat moment geraamd op € 288.000,-. Hiervan wordt voorgesteld om dit te verantwoorden in de begroting 2007 en de jaarrekening 2006. Besloten wordt conform het voorstel, en voorts om een nota voor te bereiden voor de raad in het kader van de actieve informatieplicht.

Op 27 juni gaat een mail uit van het hoofd afdeling Beheer aan de aannemer, waarin hij, na afstemming met de gemeentesecretaris, meedeelt dat "onder verdacht van nog te geschieden proactieve informatievoorziening aan de gemeenteraad 3 juli a.s., in de lijn der verwachting de formele opdracht in week 27 (1e week juli) zal worden gegund".

Na het besluit van het college op 26 juni worden door de raad (fractie DV) op 29 juni schriftelijk vragen gesteld over de wijze van aanbesteding en de afdekking van de ontbrekende middelen. Deze vragen worden beantwoord in de brief aan de raad van 11 juli 2006. In deze brief wordt onder meer bij het antwoord op een vraag inzake de gunning van het werk vermeld dat de gunning afgelopen week (op 7 juli) heeft plaatsgevonden. Een officiële brief hiervan zit niet in het dossier.

Op 3 november 2006 worden door de fractie DV bij het project Ubachsberg opnieuw schriftelijke vragen gesteld over de wijze van aanbesteding, het afwijken van de geldende financiële regels en de wijze van informatievoorziening aan de raad.

Deze worden door het college beantwoord in de brief aan de raad van 15 november 2006. In deze brief staat een curieus antwoord: *"De raad is bij brief van 11 juli 2006 geïnformeerd rondom de financiële situatie. Daar u op dit schrijven ... geen reactie uwerzijds heeft aangeboden is het college van mening dat u instemt met de voorgestelde handelwijze". Voorwaar een merkwuurdig opvatting over de verhouding tussen raad en college. Immers het college vraagt de raad niet vooraf toestemming voor een uitbreiding van het beschikbare krediet met ruim € 450.000,-; nee het college deelt de raad de uitbreiding mee, en vervolgens geldt "wie zwijgt stemt toe ..."*.

De brief van het college wordt op 28 november uitvoerig besproken in de commissie Leefomgeving. Met name de wijze van informeren van de raad over afwijkingen van de aanbestedingsnota en de financiële overschrijdingen was een belangrijk punt van bespreking. Vervolgens wordt in de vergadering van 18 december 2006 over het project Ubachsberg een interpellatie gehouden. Bij deze gelegenheid belooft het college beterschap.

Aan de bij de aanbesteding gehanteerde methodiek van jurering is reeds aandacht besteed in het door de gemeente zelf in een in de loop van 2009 intern uitgevoerd onderzoek. Daarbij is geconstateerd, dat de bij de jurering toegepaste puntensystematiek zeker voor discussie vatbaar is. De gebruikte wegingsfactoren voor de verschillende bij de aanbesteding te waarderen aspecten worden weinig evenwichtig geacht.



*De rekenkamercommissie deelt de conclusie uit het onderzoek van BING (pag.14) dat te weinig zicht bestond op de rol van de jurering binnen de aanbestedingsprocedure, en dat de Design&Construct methode niet met voldoende beheersingsmaatregelen is toegepast.*

*Met betrekking tot de rol van het bestuur hierbij is de commissie van oordeel dat het college te gemakkelijk heeft ingestemd met de aanbestedingsmethode design & construct zonder de gevolgen daarvan goed te kunnen overzien. Voorts heeft het college de raad niet voldoende en niet tijdig geïnformeerd over het afwijken van het geldende aanbestedingsbeleid. Tenslotte is de raad niet vooraf expliciet verzocht om een aanvullend krediet beschikbaar te stellen voor de in het project geconstateerde begrotingsoverschrijding<sup>4</sup> terwijl voorts de voorgestelde en door de raad uiteindelijk goedgekeurde wijze van afdekking van de ontbrekende financiële middelen (tekort in 2006 afdekken uit jaarrekening 2006 en begroting 2007) niet conform de geldende regels is.*

### **3.3. Lamellenfilters Kunderhoes**

Dit project is een onderdeel van de ombouw van de riolering Kunderhoes naar een verbeterd gescheiden stelsel; dit om te voldoen aan de eisen die ter zake zijn gesteld door Zuiveringschap Limburg.

Met de voorbereidingen is al in 2000 een aanvang gemaakt. Deze monden uit in een eerste uitgewerkt voorstel dat in april 2003 aan het college van B&W wordt voorgelegd. In dit voorstel wordt uitgegaan van toepassing van de gebruikelijke techniek met een buffer. Met dit voorstel wordt ingestemd. Aansluitend is in overleg met het waterschapsbedrijf besloten tot nader onderzoek van nieuwe technische mogelijkheden voor zuivering - de lamellenfilters - zoals die reeds geruime tijd worden toegepast in Frankrijk. Dit onderzoek heeft geleid tot bijstelling van het eerder vastgestelde plan.

Op basis van het nieuwe plan wordt het project in september 2006 aanbesteed aan de hand van de meervoudig onderhandse methode.

De resultaten van de aanbesteding worden op 8 oktober 2006 aan het college van B&W voorgelegd, met het voorstel het werk te gunnen aan de laagste inschrijver voor een bedrag van € 269.000,-. In het voorstel wordt ten onrechte expliciet vermeld dat de aanbesteding conform de aanbestedingsnota heeft plaatsgevonden. Tevens wordt voorgesteld om een aanvullend krediet van € 25.000,- te voteren uit het rioolfonds, naast de eerder hiervoor geraamde investeringsmiddelen van € 254.000,-. Na het beantwoorden van een enkele vraag over deze nieuwe techniek besluit het college conform het voorstel.

*Bij de bespreking van het voorstel in het college is aan de wijze van aanbesteding in het geheel geen aandacht besteed. Zowel niet ten aanzien van het feit dat de aanbesteding heeft plaatsgevonden zonder voorafgaande toestemming van het college, alsook niet ten aanzien van de inhoudelijke regels van het aanbestedingsbeleid:gezien de hoogte van het bedrag had immers openbaar*

---

<sup>4</sup> De rekenkamercommissie Voerendaal heeft in haar rapport "Een goede raad : goed geïnformeerd" van april 2007 ook reeds aandacht besteed aan het project Ubachsberg (pag. 21-23 en 26-27). Daarbij zijn dezelfde constateringingen gedaan.

*dienen te worden aanbesteed en niet meervoudig onderhands. Het college is hierover onjuist geïnformeerd en heeft deze afwijking van de regels daardoor klaarblijkelijk geheel over het hoofd gezien. Het college kon derhalve de raad ook niet informeren.*

*De rekenkamercommissie acht dit een ernstige omissie.*

Op 14 november 2006 gaat een brief uit naar de aannemer, waarin de eerdere opdracht voor € 269.000,- wordt ingetrokken, en een nieuwe opdracht wordt verleend voor een bedrag van € 249.800,-.

*Opmerkelijk is, dat in de offerte van de aannemer voor de drie in te kopen lamellenfilters een totaalbedrag is begrepen van bijna € 121.000,-, terwijl uit de in het dossier ter zake aanwezige documentatie blijkt dat met deze inkoop een bedrag gemoeid is van omstreeks € 100.000,-.*

*Mogelijk is dit de verklaring voor de nieuwe inschrijving door de aannemer voor het lagere bedrag, te weten € 249.800,-. De in het rapport van BING op pagina 11 genoemde mogelijke verklaring (factuur Waalheimerweg) kan echter evenzeer juist zijn. Uit het aan ons ter beschikking gestelde dossier en de interviews is de juiste toedracht in deze niet meer te achterhalen.*

Bij de uitvoering van het project ontstaat in de loop van 2007 fors meerwerk voor een bedrag van € 128.000,- en daardoor overschrijding van het budget.

*Naar het oordeel van de rekenkamercommissie houdt een aantal merkwaardige en onjuiste boekingen zoals omschreven in het rapport BING (pag. 11) mogelijk verband met het pogen een oplossing te vinden voor deze overschrijding van het budget. De opdrachten voor het meerwerk lijken te zijn verstrekt door een voor het project ingehuurd externe projectleider, maar de ermee samenhangende onjuiste boekingen in het financiële systeem zijn verricht door een medewerker van de gemeente. Naar het oordeel van de rekenkamercommissie heeft op dit punt ook de interne controle door de afdeling Financiën zeer slecht gefunctioneerd. Mogelijk is dit mede veroorzaakt door de cultuur en werksfeer van dat moment, waarbinnen de afdeling Financiën als een te nemen horde werd gekenschetst en "niet moest zeuren" en de medewerkers daardoor ook minder gemotiveerd waren.*

*Op basis van de interviews en het ontbreken van documenten daaromtrent acht de rekenkamercommissie het tenslotte aannemelijk, dat het college door de ambtelijke organisatie over het meerwerk niet is geïnformeerd.*

### **3.4. Asfaltonderhoud**

In het jaar 2005 is het asfaltonderhoud van de gemeente Voerendaal meervoudig onderhands aanbesteed. Het voorstel daartoe is op 5 april 2005 aan het college van B&W voorgelegd. De aanbesteding heeft vervolgens in mei 2005 geleid tot gunning van het asfaltonderhoud aan de aannemer voor een bedrag van € 72.500,-.

In het jaar 2006 wordt op 21 februari aan het college voorgesteld om het asfaltonderhoud voor dat jaar en de beide daaropvolgende jaren, enkelvoudig onderhands aan te besteden. Dit "om tijd te besparen". In

deze collegevergadering worden terecht diverse vragen gesteld over de voorgestelde afwijking van het geldende aanbestedingsbeleid. Volgens de nota aanbestedingsbeleid 1997 moet immers bij een bedrag tussen 100.000 en 500.000 gulden meervoudig onderhands worden aanbesteed. Besloten wordt dat het voorstel op 7 maart opnieuw aan het college moet worden voorgelegd, met een nadere motivering van de voorgestelde afwijking van het geldende aanbestedingsbeleid.

Aansluitend aan deze vergadering vindt op 22 februari nader overleg plaats tussen het hoofd van de afdeling Beheer en de wethouder Financiën. Dit mondt uit in een nadere toelichting die uiteindelijk wordt gevoegd bij het voorstel dat op 7 maart opnieuw door B&W wordt behandeld.

*In deze toelichting worden door de rekenkamercommissie enkele opmerkelijke zaken geconstateerd:*

- *Allereerst wordt voorgesteld om “de toelichting donderdag 23 februari tijdens het veertiendaags overleguurtje tussen wethouders en burgemeester aan de orde te brengen, waarna gelijktijdig besluitvorming kan plaatsvinden”.*
- *Dit schetst wederom een duidelijk beeld van de cultuur waarin werd gewerkt, te weten met een sterke focus op resultaat en waarbij correcte naleving en zorgvuldigheid van procedures onvoldoende aandacht kregen.*
- *De voor het asfaltonderhoud geraamde bedragen worden gepreciseerd, en belopen voor 2006 € 218.000,-, voor 2007 € 148.048,- en voor 2008 € 151.943,-.*
- *Samen derhalve € 518.000,-, beduidend meer dus dan de 500.000 oude guldens waarboven volgens de nota aanbestedingsbeleid 1997 openbaar moet worden aanbesteed.*
- *Reeds eerder is in paragraaf 3.1 bij het dossier Karstraat/Colmonterweg geconstateerd, dat de nota aanbestedingsbeleid 1997 niet voorziet in een goede beschrijving van de afgrenzing en verkaveling van de aan te besteden werken. Op dat moment voorzag de Europese regelgeving op dit gebied wel al in regels met betrekking tot het mogen opsplitsen van werken. Nader onderzoek was op dat moment derhalve al noodzakelijk geweest.*
- *Een reden temeer om de aanbesteding voor drie jaar als één bestek aan te merken was het voorstel om de verlenging binnen die periode ter beoordeling te laten van de vakafdeling.*

Op 7 maart 2006 besluit het college van B&W om voor het jaar 2006 over te gaan tot enkelvoudige onderhandse aanbesteding, dit mede gezien de beoogde snelheid in uitvoering. Benadrukt wordt dat de opdrachtverlening enkel en uitsluitend voor 2006 kan plaatsvinden, en dat voor latere onderhoudswerkzaamheden een nieuw voorstel aan het college moet worden voorgelegd. Besloten wordt voorts om de raad middels de voorjaarsnota 2006 te informeren over de afwijking van het aanbestedingsbeleid.

Dit is niet “bij de eerste gelegenheid” zoals voorgeschreven in paragraaf 5.3 van de Nota aanbestedingsbeleid 1997, maar pas een maand later in de vergadering van mei.

*De rekenkamercommissie deelt de conclusie in het rapport BING (pagina 15) dat meervoudige onderhandse aanbesteding noodzakelijk was, en dat een deel van de argumenten geen reden vormde om af te wijken van de nota aanbestedingsbeleid. De rekenkamercommissie gaat in haar oordeel met betrekking tot de relevantie van het gebruikte argument "snelheid" verder dan BING. De commissie acht dit een slecht argument aangezien het voorstel ruim een maand vroeger werd ingediend dan in het voorafgaande jaar 2005 en in dat jaar was er wel voldoende tijd beschikbaar voor aanbesteding volgens de regels.*

## 4. De rol van het gemeentebestuur en het managementteam

In dit hoofdstuk worden de feitelijke waarnemingen door de rekenkamercommissie weergegeven op basis van het dossieronderzoek en de gehouden interviews. In verband met het specifieke karakter van dit onderzoek en ter bevordering van de leesbaarheid is deze beschrijving door de commissie, waar nodig, voorzien van constatering en conclusies. Deze zijn cursief weergegeven.

### 4.1. Algemeen

Aan het begin van de 21e eeuw wordt de gemeente Voerendaal door bestuur, inwoners en omstanders gezien als een rustige, gedegen maar ook wel wat “stoffige” gemeente. In deze periode groeit op bestuurlijk vlak geleidelijk aan de behoefte om de gemeentelijke organisatie te moderniseren en op een meer ambitieuze leest te schoeien. Men wil verbetering van kwaliteit van dienstverlening, meer slagvaardigheid en meer creativiteit. In 2004 wordt gestart met het ontwikkelen van de Visie Voerendaal 2015 (uiteindelijk wordt dit Visie 2018).

In dat jaar komt dit streven nadrukkelijk terug in de profielschets voor de nieuw te werven burgemeester. Gevraagd wordt niet alleen om “een sterke representatieve persoonlijkheid met een positieve uitstraling” maar ook “...hij speelt een belangrijke rol in de visieontwikkeling van de gemeente.” Dit leidt begin 2005 tot de benoeming van de vorige burgemeester. Bij zijn benoeming krijgt deze nieuwe burgemeester van de raad onder meer de opdracht mee om “Voyerendaal te ontstoffen”.

Begin 2005 gaat ook de toenmalige gemeentesecretaris met pensioen, en wordt gestart met het werven van een nieuwe secretaris. De huidige gemeentesecretaris wordt in september 2005 benoemd. In 2005 verlaat voorts in juli het sectorhoofd Middelen (tevens controller) de gemeente. De huidige controller wordt benoemd in januari 2007. In de tussentijd wordt veelvuldig gebruik gemaakt van externe financiële deskundigheid.

Een belangrijk moment in bestuurlijk opzicht vormen in deze periode uiteraard ook de gemeenteraadsverkiezingen die zijn gehouden begin 2006. Deze hebben op bestuurlijk vlak tot relatief beperkte verschuivingen geleid. Van de vijftien raadsleden worden er in 2006 vier nieuwe benoemd en worden er elf herbenoemd. In het college worden twee van de drie wethouders in de nieuwe raadsperiode herbenoemd en treedt één nieuwe wethouder aan.

## 4.2. Het college van Burgemeester en Wethouders

### 4.2.1. Algemeen

#### *Samenstelling van het team en samenwerking*

Uit de interviews is naar voren gekomen dat de in 2005 nieuw benoemde burgemeester en de nieuwe gemeentesecretaris enkele eigenschappen gemeen hebben. Te noemen zijn: veel ambitie, een sterke gerichtheid op te behalen resultaten, maar ook het ontbreken van een echte financiële achtergrond en ook weinig affiniteit met dat vakgebied. Dit in tegenstelling tot hun voorgangers. De vorige burgemeester was een zeer ervaren gedegen bestuurder met gewicht en statuur, en onder meer ook met veel aandacht voor zorgvuldigheid van procedures. De vorige gemeentesecretaris had veel affiniteit met financiën en ook een achtergrond op dat vakgebied.

Daarbij kwam dat de in die periode verantwoordelijke portefeuillehouder Financiën weliswaar enige ervaring had met financiën, maar niet echt een financiële achtergrond had. Daarnaast verliet in de loop van 2005 een belangrijke ambtelijke speler op het vakgebied financiën, het sectorhoofd Middelen, de gemeente. Deze functie werd niet direct ingevuld, maar op interim basis door externen ingevuld.

De portefeuillevreiding binnen het college is in beginsel duidelijk, maar de functie van de burgemeester als coördinator van de leefbaarheidsprojecten, maakt dat hij daarmee de portefeuilles van andere collegeleden in niet onbelangrijke mate overlapt. Daarnaast heeft de burgemeester binnen het college meer “de gave des woords” dan enkele andere collegeleden.

De combinatie van bovengenoemde factoren heeft in die periode geleid tot een snelle verstoring van de voorheen bestaande balans binnen het team. De financiële functie raakte qua gewicht – of zo u wilt in termen van macht – binnen het college ondervertegenwoordigd. Dit blijkt duidelijk uit enkele op het eerste oog schijnbare details, maar ook uit een aantal belangrijker zaken.

Om met een schijnbaar detail te beginnen, werden in deze periode meerdere voorstellen bij het college ingediend zonder voorafgaand advies (“paraaf”) van de afdeling Financiën, en gewoon door het college in behandeling genomen. Een in gemeenteland niet erg gebruikelijke gang van zaken. Voorts werden in de periode na 2005 diverse voorstellen met onvoldoende of zelfs geheel ontbrekende financiële dekking in strijd met de financiële verordening ex artikel 212 van de gemeentewet door het college geaccordeerd.

Een voorbeeld van onbalans vindt de rekenkamercommissie ook in de zomer van 2006 bij het afronden van de ontwerpbegroting voor het jaar 2007. Uit de in dit onderzoek gehouden interviews komt naar voren dat bij het afrondend overleg tussen het college en het managementteam om

te komen tot een sluitende begroting, de burgemeester persoonlijk “de eindjes aan elkaar heeft geknoopt”.

#### *Begeleiden eigen dossiers*

Met betrekking tot de wijze waarop de individuele leden van het college de eigen dossiers hebben gevolgd, en de uitvoering ervan hebben bewaakt, komen uit het onderzoek weinig bijzonderheden naar voren. In het stadium van de voorbereiding van projecten en ook tijdens de uitvoering ervan is – voor zover dat in dit korte onderzoek valt te beoordelen – de inhoudelijke betrokkenheid van de collegeleden te kwalificeren als normaal c.q. goed. Een uitzondering hierop – zo bleek uit de interviews – vormde de rol van de burgemeester die bij de voorbereiding en de uitvoering van het project Ubachsberg meer dan gebruikelijk direct betrokken was (“hij loopt frequent over het werk”). Dit is mogelijk te verklaren uit de bij dit project gekozen interactieve aanpak met de bewoners en zijn rol in de communicatie daarbij.

#### *Evaluatie en verantwoording*

Bij de evaluatie van projecten en beleid achteraf en bij het afleggen van verantwoording aan de raad wordt de rol van het college in deze periode gekwalificeerd als weinig actief<sup>5</sup>. Dit vindt zijn oorzaak in bovengenoemde onbalans, in de te sterke focus op de nieuw te behalen resultaten, de blik vooruit, of zoals BING stelt: “de waan van de dag”.

*De rekenkamercommissie onderschrijft bij dit thema de conclusies van BING (pag. 19):*

- *evaluaties over inhoud, proces en kwaliteit ... zijn geen onderdeel van de procedures;*
- *control en controle zijn beperkt geregeld, van ambtelijk niveau tot en met de raad.*

Het blijkt ook uit de geringe aandacht die door het college wordt besteed aan tussentijdse rapportages van de accountant en aan de jaarlijkse nota van bevindingen bij de jaarrekening. Daardoor worden ook belangrijke signalen, zoals die over het niet naleven (in 2006) van de geldende aanbestedingsregels bij drie investeringsprojecten<sup>6</sup>, gewoon gemist.

#### *Informatie naar de raad*

*Bij het informeren van de raad en bij het waar nodig goedkeuring van de raad vragen is de rol van het college in deze periode ook moeilijk als actief te kwalificeren. In de dossiers Ubachsberg en Karstraat / Colmonterweg worden de benodigde kredieten pas achteraf bij de raad gevoteerd. In de dossiers Ubachsberg en Asfaltonderhoud wordt de raad te laat geïnformeerd over belangrijke afwijkingen van het aanbestedingsbeleid.*

---

<sup>5</sup> Dit strookt met de conclusies van het Rekenkamerrapport “Een goede Raad: Goed geïnformeerd” uit 2007.

<sup>6</sup> Het betreft de volgende projecten: Aanleg rotonde Kunderberg, Verkeersplan Ubachsberg en project inzake wateroverlast Furenthela.

#### 4.2.2. De rol van het college in de vier dossiers

De rol die het college heeft gespeeld bij de besluitvorming over de vier onderzochte dossiers en de uitvoering ervan, is reeds uitvoerig beschreven in hoofdstuk 3 van dit rapport. Zij wordt hier derhalve kort samengevat, specifiek gezien vanuit het functioneren van het college.

##### *Dossier Karstraat / Colmonterweg*

In juli 2005 wordt het resultaat van de aanbesteding aan het college voorgelegd met het voorstel om het forse aanbestedingsvoordeel van ruim € 200.000,- in te zetten voor reconstructie van de Colmonterweg door dezelfde aannemer. Bij de voorbereiding van de bespreking in het college worden (terecht) opmerkingen gemaakt bij de voorgestelde wijze van aanbesteding van dit nieuwe werk.

*Vervolgens laat het college zich echter op volstrekt onvoldoende gronden overhalen door de behandelend ambtenaar om alsnog met het voorstel in te stemmen, en daarmee af te wijken van de geldende wet- en regelgeving. Daarbij wordt (in de snelheid) door het college over het hoofd gezien dat de Colmonterweg zonder de korting gegund gaat worden voor de op twee na hoogste prijs van de tien inschrijvers bij de oorspronkelijke aanbesteding voor de Karstraat.*

##### *Dossier Ubachsberg*

In september 2005 wordt het eerste uitgewerkte voorstel voor de herinrichting van Ubachsberg aan het college van B&W voorgelegd. Daarbij wordt ondermeer voorgesteld om te kiezen voor uitvoering via "Design & Construct" (D&C). Het college stemt niet in met de uitvoering via D&C en wenst integendeel te werk te gaan via aanbesteding op basis van uitgewerkte en door het college te accorderen bestekken. In januari 2006 stemt het college echter alsnog in met de aanbestedingsmethode design & construct met een op dat moment zeer eenzijdige argumentatie en zonder de gevolgen daarvan goed te kunnen overzien. Op dat moment hadden in het college alleen de burgemeester en de gemeentesecretaris enige ervaring hadden met deze methode van werken, waarbij eerstgenoemde alleen uit het stadium van de planvoorbereiding, en laatstgenoemde wel over een geheel traject van plan tot en met uitvoering maar dan overwegend negatieve ervaring.

*Daarnaast stemt het college in met een wijze van afdekking van de ontbrekende financiële middelen (tekort in 2006 uit jaarrekening 2006 en begroting 2007) die niet conform de geldende regels is.*

##### *Dossier Lamellenfilters Kunderhoes*

Na een lang traject van voorbereiding en planvorming worden in september 2006 de resultaten van de aanbesteding van het project aan het college van B&W voorgelegd, met het voorstel het werk te gunnen aan de laagste inschrijver voor een bedrag van € 269.000,-. Na het beantwoorden van een enkele vraag over de toegepaste nieuwe techniek besluit het college conform het voorstel. Bij de bespreking van het voorstel in het college is aan de wijze van aanbesteding in het geheel geen aandacht besteed. Dit zowel niet ten aanzien van het feit dat de aanbesteding heeft plaatsgevonden zonder voorafgaande toestemming van het college, alsook niet ten aanzien van de inhoudelijke regels van



het aanbestedingsbeleid: gezien de hoogte van het bedrag had immers openbaar dienen te worden aanbesteed en niet meervoudig onderhands.

*Het college heeft dit klaarblijkelijk geheel over het hoofd gezien, en kon derhalve de raad ook niet informeren. Op basis van de interviews acht de rekenkamer-commissie het aannemelijk dat het college ten onrechte informatie is onthouden over het bij de uitvoering van het project opgetreden meerwerk en de wijze van afdekking van de kosten daarvan.*

#### *Dossier asfaltonderhoud*

Begin 2006 wordt aan het college voorgesteld om het asfaltonderhoud voor dat jaar én de beide daaropvolgende jaren enkelvoudig onderhands aan te besteden, dit "om tijd te besparen". Het college stelt terecht vragen over de voorgestelde afwijking van het geldende aanbestedingsbeleid en besluit het voorstel aan te houden voor nadere onderbouwing. In maart besluit het college echter alsnog in te stemmen met enkelvoudige onderhandse aanbesteding voor het jaar 2006, en dus met het afwijken van de geldende regels inzake aanbesteding. Dit wederom op volstrekt onvoldoende gronden.

Het feit dat niet wordt ingestemd met de voorgestelde aanbesteding voor een periode van drie jaar maakt de ernst van de afwijking van de regels er niet minder om.

Vervolgens wordt de raad van deze afwijking van de regels niet bij de eerste gelegenheid in kennis gesteld (paragraaf 5.3 Nota aanbestedingsbeleid 1997) maar pas middels de Voorjaarsnota in de vergadering van mei.

### **4.3. De gemeenteraad**

#### **4.3.1. Algemeen**

De gemeenteraadsverkiezingen die zijn gehouden in begin 2006 hebben op bestuurlijk vlak tot relatief beperkte verschuivingen geleid. Van de vijftien raadsleden werden er in 2006 vier nieuwe benoemd en werden er elf herbenoemd. Na de verkiezingen waren in de raad zeven politieke partijen vertegenwoordigd: CDA (4), PvdA (3), D'66 (2), VVD (1), Algemeen Gemeenschaps Belang (AGB, 2), Democraten Voerendaal (DV, 2), en Leefbaar Voerendaal (LV, 1). In de loop van de raadsperiode zijn de raadsleden Koenen (AGB) en Dierks (D'66) uit hun fractie getreden.

Een coalitie werd aanvankelijk gevormd door CDA, PvdA, D'66 en LV steunend op een meerderheid van 10 raadsleden. In de herfst van dit jaar is D'66 uit de coalitie getreden, zodat de coalitie nu nog steunt op de kleinst mogelijke meerderheid van 8 raadsleden.

#### 4.3.2. De rol van de raad bij de vier dossiers

##### *Dossier Karstraat / Colmonterweg*

De raad wordt in juli 2005 per brief geïnformeerd over het bij de Karstraat behaalde aanbestedingsvoordeel, waarbij wordt voorgesteld om dit in te zetten voor reconstructie van de Colmonterweg en dezelfde aannemer te verzoeken om hiervoor offerte uit te brengen op basis van dezelfde verrekentarieven. In de raadsvergadering van 13 juli 2005 wordt positief op dit voorstel gereageerd. Besloten wordt "... kennis te nemen van het feit dat aanvullend krediet is gevraagd voor de Colmonterweg... en dat de financiële effecten en de uitkomst van de onderhandelingen inzichtelijk worden gemaakt in de eerstvolgende vergadering van de commissie en de raad.

In de commissie leefomgeving geven de fracties al dan niet groen licht, zodat de opdracht tijdig kan worden gegeven".

Het raadsvoorstel wordt vervolgens besproken in de vergadering van de commissie leefomgeving op 30 augustus 2005. In dat voorstel wordt uitvoerig ingegaan op de urgentie van de aanpak van de Colmonterweg, en wordt aan de wijze van aanbesteding slechts één zin gewijd: "Omdat bedongen is dat de reconstructiewerkzaamheden aan de Colmonterweg kunnen worden uitgevoerd in combinatie met het project "Reconstructie Karstraat". In de vergadering worden enkele inhoudelijke vragen gesteld en wordt geïnformeerd naar enkele kleinere financiële verschillen; één lid van de commissie vraagt naar het grote verschil in de aanbesteding. Vragen worden beantwoord en het aanbestedingsvoordeel wordt verklaard uit marktwerking. De commissie besluit unaniem in te stemmen met het voorstel en het college te mandateren om de opdracht nu al te verstrekken aan de aannemer.

In de raadsvergadering in september 2005 wordt in het algemeen positief op het voorstel gereageerd en besluit de raad zonder hoofdelijke stemming overeenkomstig het voorstel.

*Bij de wijze van behandeling van dit dossier door de vorige raad worden enkele kanttekeningen geplaatst:*

- *Er worden geen vragen gesteld over de wijze van aanbesteding en het afwijken van het geldende aanbestedingsbeleid.*
- *Het relatief grote aanbestedingsvoordeel leidt niet tot bijzondere argwaan of specifieke alertheid; hierover wordt slechts één vraag gesteld.*
- *Met de in juli geaccordeerde besluitvormingsprocedure - waarin al wordt aanbesteed na instemming van de commissie en zonder beschikbaar krediet - laat de raad zichzelf eigenlijk buitenspel zetten.*

##### *Dossier Ubachsberg*

In juni 2006 neemt het college een besluit over de aanpak, de financiering van de herinrichting van Ubachsberg en tevens over de aanbesteding op basis van Design&Construct. Na het besluit van het college op 26 juni 2006 worden door de raad (fractie DV) op 29 juni schriftelijk vragen gesteld over de wijze van aanbesteding en de afdekking van de ontbrekende middelen. Deze vragen worden beantwoord in de brief aan de raad van 11 juli 2006. In deze brief wordt ondermeer bij het antwoord

op een vraag inzake de gunning van het werk vermeld, dat de gunning afgelopen week (op 7 juli) heeft plaatsgevonden.

Op 3 november 2006 worden door de fractie DV bij het project Ubachsberg opnieuw schriftelijke vragen gesteld over de wijze van aanbesteding, het afwijken van de geldende financiële regels en de wijze van informatievoorziening aan de raad.

Deze worden door het college beantwoord in de brief aan de raad van 15 november 2006. In deze brief staat een curieus antwoord: *“De raad is bij brief van 11 juli 2006 geïnformeerd rondom de financiële situatie. Daar u op dit schrijven ... geen reactie uwerzijds heeft aangeboden is het college van mening dat u instemt met de voorgestelde handelwijze”. Voorwaar een merkwaaardige roloppvatting in de verhouding tussen raad en college. Op deze argumentatie van het college wordt door de raad overigens niet gereageerd.*

De brief van het college wordt op 28 november uitvoerig besproken in de commissie Leefomgeving. Vervolgens wordt in de raadsvergadering van 18 december 2006 over het project Ubachsberg een interpellatie gehouden. Bij deze gelegenheid belooft het college beterschap. De raad stemt uiteindelijk wel in met het voorstel en met een wijze van afdekking van de ontbrekende financiële middelen (uit jaarrekening 2006 en begroting 2007) die niet conform de geldende regels is. Een deel van de uitgaven is dan overigens al gedaan, dus zonder krediet.

*Kanttekeningen:*

- *De raad is door het college te laat geïnformeerd en reageert daar adequaat op, uiteindelijk uitmondend in interpellatie in december 2006; de raad vult haar duale rol goed in.*
- *De rekenkamercommissie deelt overigens wel de conclusie uit het onderzoek van BING (pag.14) dat de raad te licht heeft ingestemd met een wijze van afdekking van de ontbrekende financiële middelen die niet conform de geldende regels is.*

*Dossier Lamellenfilters Kunderhoes*

Doordat het college in dit dossier een afwijking van het aanbestedingsbeleid over het hoofd heeft gezien, is de raad ten onrechte bij dit dossier in het geheel niet betrokken.

*Dossier asfaltonderhoud*

In maart 2006 besluit het college om het asfaltonderhoud voor dat jaar enkelvoudig onderhands aan te besteden, dit “om tijd te besparen”, maar geheel afwijkend van het geldende aanbestedingsbeleid. Vervolgens wordt de raad van deze afwijking van de regels niet bij de eerste gelegenheid in kennis gesteld (par. 5.3 Nota aanbestedingsbeleid 1997) maar pas middels de Voorjaarsnota in de vergadering van mei. In deze vergadering worden over de Voorjaarsnota door de raad enkele vragen gesteld, maar deze hebben geen betrekking op deze aanbesteding. De raad heeft dit naar alle waarschijnlijkheid dus over het hoofd gezien.

*Kanttekening:*

- *Het over het hoofd zien van dit belangrijke punt moet de raad zichzelf verwijten; wanneer het niet over het hoofd is gezien heeft men te licht ingestemd met deze slecht onderbouwde afwijking van de regels.*
- *Anderzijds acht de rekenkamercommissie het langs deze weg (via de voorjaarsnota) informeren van de raad over een afwijking van de regels voor discussie vatbaar.*

#### **4.3.3. De kaderstellende en controlerende rol van de raad**

*Kaderstelling*

Bij het dossier Karstraat / Colmonterweg is door de vorige raad te gemakkelijk ingestemd met een afwijking van het geldende aanbestedingsbeleid en met een op z'n minst merkwaaardige besluitvormingprocedure. Een kritische blik op de achtergrond van het aanbestedingsvoordeel werd node gemist. Bij het dossier Ubachsberg wordt door de raad ingestemd met een wijze van afdekking van de kosten die afwijkt van de regels in de financiële verordening ex artikel 212.

*Uit dit beperkte onderzoek komt voor de rekenkamercommissie het beeld naar voren, dat dit geen uitzondering is, en dat in de onderzochte periode wel vaker (ondermeer in de dossiers Karstraat/Colmonterweg en Ubachsberg) door college en raad erg flexibel met deze regels wordt omgegaan.*

*Controlerende taak van de raad*

De behandeling van de jaarrekening en van de Nota van bevindingen van de accountant vind jaarlijks, voorafgaande aan de raadsvergadering, plaats in de commissie Algemeen Bestuurlijke Aangelegenheden (ABA). Bij de behandeling in juni 2006 van de stukken over het jaar 2005 worden in de commissie ABA een aantal vragen gesteld. Deze hebben vooral betrekking op reserves en voorzieningen en voorts op de bestemming van de in 2005 gerealiseerde meeropbrengst bij de OZB. Over de oorzaken van de accountantsverklaring betreffende de rechtmatigheid ("goedkeurend met beperking") wordt door één raadslid een vraag gesteld. Dit wordt door de accountant toegelicht. De commissie adviseert vervolgens positief.

In de hierop volgende raadsvergadering in juli wordt over jaarrekening en de nota van bevindingen geen inhoudelijke discussie gevoerd. Wel wordt een motie aangenomen gericht op teruggave van de meeropbrengst OZB aan de inwoners. In dit verslag van bevindingen van de accountant bij de jaarrekening 2006 wordt geconstateerd dat bij drie investeringsprojecten<sup>7</sup> de vigerende aanbestedingsregels niet zijn nageleefd.

Bij de behandeling van de jaarrekening 2006 en het verslag van bevindingen van de accountant in de commissie ABA in juni 2007 worden diverse vragen gesteld. Deze hebben ondermeer betrekking op de kritische kanttekeningen van de accountant over afwijkingen van het

---

<sup>7</sup> Het totaalbedrag van de geconstateerde aanbestedingsfouten bedroeg ruim € 1,6 mln.

aanbestedingsbeleid en over onrechtmatig verleende subsidies. Voorts worden vragen gesteld over de gebrekkige verantwoording van het college bij de diverse programma's in de jaarrekening. Over de afkeurende verklaring van de accountant inzake de rechtmatigheid worden geen vragen gesteld. Bij haar beantwoording van de vragen belooft het college beterschap bij een aantal door de accountant gesignaleerde problemen. De commissie acht vervolgens het stuk rijp voor behandeling door de raad. Bij de behandeling in juli van de stukken door de raad wordt nog één inhoudelijke vraag gesteld en vervolgens zonder hoofdelijke stemming conform besloten.

*De rekenkamercommissie onderschrijft bij dit thema de conclusies van BING (pag. 19): "control en controle zijn beperkt geregeld, van ambtelijk niveau tot en met de raad."*

*Naar het oordeel van de commissie behoeven de jaarrekening en bevindingen van de accountant daarbij een intensiever en meer kritische behandeling door de raad, dit niet alleen gericht op de bestemming van het resultaat. Een ambtelijk advies met een reactie op de bevindingen van de accountant en mogelijke acties kan daarbij behulpzaam zijn.*

*Kijkend naar het dossier Ubachsberg is de commissie overigens van oordeel dat de raad, ondanks aanvankelijk gebrekkige informatie, het college voldoende kritisch heeft gevolgd, en waar nodig ook heeft "doorgevraagd".*

*Algemeen*

*Uit dit onderzoek komt voor de rekenkamercommissie het beeld naar voren, dat ook bij de raad sprake is van een - op zichzelf goede - sterke gerichtheid op de te behalen resultaten. Hiertegenover wordt kennelijk te weinig aandacht besteed aan de zorgvuldigheid van de procedures. De raad accepteert het regelmatig door het college afwijken van de geldende procedures zonder veel protest.*

## **4.4. Het managementteam**

### **4.4.1. Personele ontwikkelingen**

Begin 2005 verlaat de vorige gemeentesecretaris de gemeente, hij gaat met pensioen.

Zijn opvolger, de huidige algemeen directeur/ gemeentesecretaris, treedt in september 2005 in dienst. In juli 2005 aanvaardt het sectorhoofd Middelen, tevens de controller, een functie elders. In de periode van midden 2005 tot eind 2006 is het hoofd Financiën frequent en ook langdurig ziek; zij verlaat de gemeente eind 2006. Om dit gat op te vullen is vanaf april 2006 door het college een extern interim controller ingezet voor 2 dagen per week. Een nieuwe controller is in januari 2007 in dienst getreden.

Het hoofd van de afdeling Beheer is in februari 2004 in dienst getreden; deze verlaat de gemeente in september 2007. Bij de afdeling Beheer is tevens in september 2004 een nieuwe medewerker in dienst getreden, die in juni 2007 de gemeente weer heeft verlaten.

#### 4.4.2. Organisatieontwikkelingen

In 2001 is in de gemeente Voerendaal een organisatieontwikkelings-traject ingezet.

In het Eindrapport reorganisatieproject 2003-2005, dat in april 2005 is aangeboden aan de ondernemingsraad, worden beschreven de oorspronkelijke doelstellingen uit 2001, de stand van zaken op dat moment en de aandachtspunten voor de komende periode.

De oorspronkelijke doelstelling uit 2001 wordt in de besturingsfilosofie uitgewerkt in de volgende thema's :

- burgereffectief;
- resultaatgericht werken;
- verantwoordelijkheden laag in de organisatie;
- integrale advisering;
- integraal management;
- klantgerichtheid.

Met betrekking tot de stand van zaken op dat moment worden in het rapport ondermeer bij een deel van het personeel overgangsproblemen gesignaleerd bij het omschakelen van de oude "beheersingscultuur" naar de nieuwe verantwoordelijkheden en vrijheden. Met het oog daarop wordt ondermeer bepleit om de controllerstaken eerder dan aanvankelijk beoogd reeds in 2005 te implementeren.

In de periode medio 2005- begin 2006 is Deloitte gedurende een langere periode betrokken geweest bij het optimaliseren van de bedrijfsvoering. Er werd een bedrijfsvoeringsmodel inclusief het profiel van de controller ontwikkeld en tevens werd vanaf april 2006 een interim controller ingezet gedurende 2 dagen per week.<sup>8</sup>

In de periode daarna staat de gedachtevorming over de organisatieontwikkeling niet stil, men gaat door op de ingeslagen weg. Dit mondt uit in de nota "Van fris meedenken naar fris meedoen" uit mei 2007, die weer verder wordt uitgewerkt in "Op weg naar Voerendaalse zakelijkheid" van december 2008 en tenslotte in de notitie "Doorontwikkeling Voerendaalse zakelijkheid" van september 2009.

---

<sup>8</sup> Deze functie is vanaf april 2006 gedurende vier weken ingevuld door de heer Essers, destijds senior manager bij Deloitte en thans lid van de rekenkamercommissie Voerendaal. De heer Essers vertrok half mei 2006 bij Deloitte en is opgevolgd door een andere medewerker van Deloitte. De heer Essers heeft in die periode voornamelijk ondersteund bij het tot stand brengen van de kadernota.

# 5. Conclusies

## 5.1. Algemeen

In hoofdstuk 4 is beschreven dat aan het begin van deze eeuw in Voerendaal op bestuurlijk vlak geleidelijk aan de behoefte groeide om de gemeentelijke organisatie te moderniseren en op een meer ambitieuze leest te schoeien. Men wilde verbetering van kwaliteit van dienstverlening, meer slagvaardigheid en meer creativiteit. In 2004 wordt gestart met het ontwikkelen van de Visie Voerendaal 2015. Dit streven leidt begin 2005 tot de benoeming van de vorige burgemeester, die bij zijn benoeming van de raad ondermeer de opdracht meekrijgt om "Voerendaal te ontstoffen". Begin 2005 gaat ook de vorige gemeentesecretaris met pensioen, en wordt gestart met het werven van een nieuwe secretaris. De huidige gemeentesecretaris wordt in september 2005 benoemd.

De benoeming in 2005 van de nieuwe burgemeester en gemeentesecretaris wordt, zoals is gebleken tijdens de interviews, door diverse betrokkenen omschreven als een "cultuurshock". Deze leidde er in het samenspel tussen het college en de gemeenteraad echter ondermeer toe dat zich een aantal tekortkomingen gingen manifesteren, die eigenlijk reeds eerder in het besturingsmodel besloten lagen. Deze tekortkomingen werden vóór 2005 gemaskeerd en in belangrijke mate ondervangen door de persoonlijke eigenschappen van de vorige burgemeester en gemeentesecretaris, die voor een sterke financiële en procedurele inbreng zorgden.

Binnen de gemeente bestond ook in de vorige raadsperiode weinig aandacht voor "control", voor beheersing, verantwoording en evaluatie achteraf. Dit geldt voor zowel het college als voor de raad. Het nemen van voldoende tijd om af en toe stil te staan en terug te kijken, voor reflectie en bezinning, was niet erg gebruikelijk en in het bestuurlijk proces nauwelijks ingebouwd.

Door het aantreden van de nieuwe burgemeester en gemeentesecretaris raakte de discipline financiën binnen het college minder sterk vertegenwoordigd.

In 2005 verlaat in juli het sectorhoofd Middelen (tevens controller) de gemeente. De huidige controller wordt benoemd in januari 2007. In 2005 en 2006 was voorts het toenmalige hoofd Financiën langdurig ziek. Uit de gehouden interviews lijkt hierbij sprake te zijn geweest van een verband met de organisatieontwikkeling en de verandering van de bedrijfsvoeringfilosofie.

Door het wegvallen van een aantal belangrijke financiële spelers ("verdedigers") raakte ook binnen het gemeentelijke management de discipline financiën ondervertegenwoordigd en ontstond in 2005 en 2006 een cultuur waarin vooral de blik vooruit belangrijk was, en waarbij de "boekhouders" moesten meedenken en vooral niet zeuren. De nog

overgebleven financiële medewerkers binnen het team raakten minder gemotiveerd en gingen mede hierdoor onder hun kunnen presteren. Dit heeft mogelijk geleid tot de gebreken bij de interne controle, zoals die in die periode zijn geconstateerd door ondermeer BING. Het college heeft de ontstane gaten proberen te dichten door het laten uitvoeren van de interne controlewerkzaamheden door de huisaccountant en het op interim basis benoemen van een externe controller voor 2 dagen per week.

Naast de vele personele mutaties werd de invoering van nieuwe bedrijfsvoeringsfilosofie doorgezet. Daarbij was er, gezien het lang openblijven van de vacature controller, minder aandacht voor de balans binnen het team.

De omslag naar de nieuwe cultuur werd echter niet door eenieder goed gemaakt, terwijl daarnaast ook de nieuw toegekende verantwoordelijkheden en vrijheden niet werden afgedekt door meer "control". Bij de nieuwe vrijheden was onvoldoende voorzien in periodieke controle. Kortom, ook binnen de ambtelijke organisatie raakte het zo noodzakelijke systeem van checks en balances in sterke mate verstoord.

Tijdens deze "verbouwing" van de ambtelijke organisatie is naar het oordeel van de commissie over het geheel bezien dan ook niet voldoende "op de winkel gepast".

Voor het bestuur als geheel leidde de combinatie van de hierboven omschreven factoren voor alledrie de "klokken"<sup>9</sup> (zoals treffend omschreven in de nota "Van fris meedenken naar fris meedoen") tot een sfeer van "vooruit en niet zeuren".

In die sfeer gaat in het proces de factor tijdsdruk - terecht of ten onrechte, dat is achteraf vaak moeilijk te beoordelen - een grotere rol spelen, hetgeen de kwaliteit van de besluitvorming zeker niet ten goede komt. In die sfeer ontstaat door gebrek aan controle echter ook het risico, dat spelers binnen het team, die wat zwakkere knieën hebben, in de fout gaan. Dit heeft zich in Voerendaal daadwerkelijk voorgedaan en enkele spelers in het team kregen een rode kaart.

Dit feit en de ermee gepaard gaande publiciteit noopte het bestuur uiteraard tot stilstaan en bezinning. Met het oog daarop werden de onderzoeken opgestart, die voorafgingen aan dit onderzoek van de rekenkamercommissie.

---

<sup>9</sup> In het drie klokkenmodel wordt de politieke cyclus, de bestuurlijke en de uitvoeringscyclus onderscheiden.



## 5.2. Beantwoording onderzoeksvragen

De in overleg met de raad geformuleerde onderzoeksvragen worden door de rekenkamercommissie als volgt beantwoord:

### 5.2.1. Wat was de (formele en werkelijke) rol van (leden van) het college bij aanbestedingen in het algemeen en bij de vier door BING onderzochte projecten in het bijzonder?

- Bij het dossier Karstraat / Colmonterweg heeft college op onvoldoende gronden ingestemd met een afwijking van de geldende aanbestedingsregels.
- Bij het dossier Ubachsberg heeft het college ingestemd met afwijking van de aanbestedingsregels middels de nieuwe methode Design& Construct, zonder voldoende inzicht in de gevolgen daarvan en zonder voldoende beheersingsmaatregelen. Bij dit dossier is voorts de raad te laat geïnformeerd over de afwijking van het aanbestedingsbeleid.
- Bij het dossier Lamellenfilters Kunderhoes heeft het college overtredingen van de aanbestedingsregels over het hoofd gezien; zowel het feit dat de aanbesteding niet vooraf aan het college is voorgelegd ter goedkeuring, als de onjuiste wijze van aanbesteding (had openbaar moeten).
- Bij het dossier Asfaltonderhoud heeft het college op onvoldoende gronden ingestemd met een afwijking van de aanbestedingsregels; er is ten onrechte enkelvoudig onderhands aanbesteed.
- In algemene zin onderschrijft de rekenkamercommissie de conclusies van BING inzake de bedrijfsvoering (par. 6.2). Daarin staat onder meer: "control en controle zijn beperkt geregeld, van ambtelijk niveau tot en met de Raad."
- Ook bij het college is naar het oordeel van de commissie sprake van een - op zichzelf goede - sterke focus op de te behalen resultaten. Daartegenover wordt echter aan control (beheersing en het afleggen van verantwoording achteraf) en aan zorgvuldigheid van procedures te weinig gewicht toegekend.

### 5.2.2. Zijn er vanuit het ambtelijke apparaat signalen gegeven over afwijkingen ten opzichte van de vastgestelde normen tijdens de aanbestedingsprocedure of lopende de projecten? En hoe is het college of zijn leden daarvan hiermee omgegaan?

- In de bij dit onderzoek gehouden interviews is uitdrukkelijk gevraagd naar de toentertijd zelf afgegeven en ontvangen signalen over mogelijke afwijkingen van de regels. In één van de interviews is sprake van signalen die zijn afgegeven over mogelijke onregelmatigheden in het dossier Ubachsberg. Deze zijn echter binnen de ambtelijke organisatie gebleven, dit mogelijk als gevolg van de op dat moment heersende cultuur van "vooruit... niet zeuren".

### **5.2.3. In hoeverre is aan de politiek verantwoordelijken informatie onthouden door het ambtelijke apparaat?**

- Bij het dossier Lamellenfilters Kunderhoes is het college informatie onthouden over het opgetreden meerwerk en de wijze van afdekking van de kosten daarvan.
- Bij de dossiers Karstraat/ Colmonterweg en Ubachsberg is het college over de wijze van aanbesteding onvolledige en zeer gekleurde informatie verstrekt.

### **5.2.4. Hebben leden van het college de dossiers actief gevolgd?**

- Waar het planvoorbereiding en uitvoering betreft wordt deze vraag in dit onderzoek bevestigend beantwoord. Bij verantwoording achteraf over de projecten en bij evaluatie was het college naar het oordeel van de commissie minder actief.

### **5.2.5. Is het college in de besluitvorming gepasseerd?**

- Bij het dossier Lamellenfilters Kunderhoes heeft de aanbesteding plaatsgevonden zonder voorafgaande goedkeuring van het college. Voorts is in dit project het meerwerk en de afdekking van de kosten daarvan niet ter goedkeuring aan het college voorgelegd.

### **5.2.6. Is de raad geïnformeerd door het college over de voortgang en bijzonderheden m.b.t. de aanbestedingsaspecten van de projecten (actieve informatieplicht van het college), en zo ja op welke wijze.?**

- Bij het dossier Karstraat/ Colmonterweg zijn college en daardoor ook de raad onjuist geïnformeerd over prijsstelling bij Colmonterweg.
- Bij het dossier Ubachsberg is de raad te laat geïnformeerd over de afwijking van het aanbestedingsbeleid, en de te verwachten budgetoverschrijding.
- Bij het dossier Lamellenfilters Kunderhoes heeft het college de overtreding van de aanbestedingsregels over het hoofd gezien, en de raad daardoor ook niet geïnformeerd over die afwijking van de regels.

### **5.2.7. Hoe heeft de raad zich opgesteld richting het college op basis van de haar bekende informatie. Met andere woorden: hoe is de opstelling van de raad geweest ten opzichte van eventueel verkregen of aangedragen informatie?**

- Bij het dossier Karstraat/ Colmonterweg heeft de raad weinig "doorgevraagd" over prijsstelling, en nog minder over het afwijken van de geldende aanbestedingsregels. Er is weinig verwondering over het merkwaardig grote aanbestedingsvoordeel.
- Bij het dossier Ubachsberg is de raad door het college te laat geïnformeerd en reageert daar adequaat op, uiteindelijk uitmondend in interpellatie in december 2006; de raad vult zijn duale rol goed in. De raad heeft naar het oordeel van de commissie

te gemakkelijk ingestemd met een wijze van afdekking van de ontbrekende financiële middelen die niet conform de geldende regels is.

- Bij het dossier asfaltonderhoud heeft de raad in mei 2006 bij het behandelen van de Voorjaarsnota een daarin vermelde afwijking van het aanbestedingsbeleid vermoedelijk over het hoofd gezien. Wanneer dit niet over het hoofd is gezien heeft men te gemakkelijk ingestemd met een slecht onderbouwde afwijking van de regels.
- In algemene zin onderschrijft de rekenkamercommissie de conclusie van BING: “control en controle zijn beperkt geregeld, van ambtelijk niveau tot en met de Raad.” Ook door de raad wordt naar het oordeel van de commissie aan control – beheersing en het afleggen van verantwoording achteraf – en aan zorgvuldigheid van procedures onvoldoende gewicht toegekend. Dit blijkt ondermeer uit het grote aantal al dan niet stilzwijgend goedgekeurde afwijkingen van de geldende regels en voorts uit de weinig intensieve behandeling van de jaarstukken.

## 6. Aanbevelingen

De Rekenkamercommissie Voerendaal komt uitgaande van de bevindingen bij dit onderzoek tot aanbevelingen, die in belangrijke mate aansluiten bij de aanbevelingen uit het rapport van BING of die in het verlengde daarvan liggen. De aanbevelingen hebben merendeels betrekking op het consequent hanteren van reeds bestaande regels en uitgangspunten, en voor een deel op intensivering daarvan. Voor de ordening van de aanbevelingen wordt aansluiting gezocht bij de kernfuncties uit Public Governance, zoals omschreven in het rapport van BING.

### 6.1. Met betrekking tot de kernfunctie “beheersen” wordt aanbevolen:

- a. Versterk de interne controlfunctie: draag bij het periodieke budgetoverleg zorg voor regelmaat en goede documentatie middels verslaglegging van kernpunten en afspraken uit het overleg; de commissie acht hierbij de regelmaat van groter belang dan de frequentie.
- b. Draag in het nieuwe bedrijfsvoeringsmodel zorg voor voldoende functiescheiding en handhaaf deze ook; dit met name bij gevoelige processen zoals inkoop en aanbesteding. Zorg dat de beschikkende, controlerende en registrerende functie voldoende gescheiden zijn.
- c. Versterk de bestuurlijke control door zowel het college als de raad; dit kan door naast de reguliere voortgangsrapportages (voorjaarsnota, najaarsnota, e.d.) voor grote projecten zoals bijvoorbeeld Ubachsberg afzonderlijke voortgangsrapportages voor te leggen aan het college en de raad of de vakcommissie (bijv. 2 maal per jaar)

### 6.2. Met betrekking tot de kernfunctie “verantwoorden” wordt aanbevolen:

- a. Voor zowel college als raad geldt : neem meer tijd dan tot op heden gebruikelijk was voor verantwoording en reflectie.
- b. Intensiveer de behandeling van de jaarrekening en de bevindingen van de accountant door deze, onder begeleiding van een ambtelijk advies over de eventueel te nemen actie, afzonderlijk te bespreken in college, vakcommissie, en raad.
- c. Stel bij grote projecten achteraf steeds een evaluatie op, en leg deze voor aan het college en de raad.

### **6.3. Met betrekking tot de kernfunctie “toezicht” wordt aanbevolen:**

- a. In nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2007 liggen regels vast en is tevens voorzien in informatieplicht aan de raad bij afwijking van de regels; zie als raad toe op handhaving van deze regels en stem niet in met afwijkingen zonder goede argumentatie (laat uitzonderingen geen regel worden).
- b. Leg jaarlijks aan de raad voor een overzicht van inkopen en aanbestedingen met een waarde groter dan € 10.000,- en een beoordeling van de juistheid van de aanbestedingsprocedure.
- c. Pas het eind 2007 vastgestelde Protocol actieve informatieplicht consequent toe.

# Bijlage 1. Bestuurlijke reactie College B&W van Gemeente Voerendaal

voerendaal

gemeente  
voerendaal

Raadhuisplein 1  
6367 ED Voerendaal  
Postbus 23000  
6367 ZG Voerendaal

T 045 - 575 33 99  
F 045 - 575 11 95  
E info@voerendaal.nl  
W voerendaal.nl

Rekenkamercommissie Voerendaal  
t.a.v. John van Eijs, voorzitter  
Postbus 200  
6400 AE HEERLEN

<b>Uw brief van</b> 17 januari 2010	<b>Uw kenmerk</b>	<b>Ons kenmerk</b> kabinet/2010/237	<b>Voerendaal</b> 21 januari 2010
<b>Onderwerp</b> bestuurlijke hoor en wederhoor onderzoek aanbestedingen		<b>Behandeld door</b> mr. drs. J.I.F. Kooijman	<b>Bijlagen</b> 2

Geachte heer van Eijs,

Langs deze weg berichten wij U dat wij het onderzoek van de rekenkamer in goede orde hebben ontvangen. Wij hebben het concept-rapport d.d. 17 januari 2010 uitgebreid besproken in onze vergadering van 19 januari 2010 en reageren daarop als volgt.

Belangrijke input voor het rapport vormt het onderzoek dat is verricht door Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (BING-rapport d.d. 26 juni 2009). Deze rapportage is -zoals bekend- besproken in de raadsvergadering van 13 juli 2010 op basis van een uitgebreid voorstel van ons college waarin enerzijds gemaakte fouten zijn erkend en waarin anderzijds uitgebreid is ingegaan op ingezette verbetertrajecten. Mede ter uitvoering van de door de raad aangenomen motie hebben wij nadien de gemeenteraad geïnformeerd over het vervoltraject en wel bij brief van 21 oktober 2010. Zowel deze brief als het betreffende raadsvoorstel van 13 juli 2010 zijn bijgevoegd.

Tegen de achtergrond van het BING-rapport, de raadsbehandeling hiervan én de zojuist gememoreerde bijlagen zal het U niet bevreemden dat wij de feiten in uw rapportage herkennen en ook kunnen instemmen met de geformuleerde conclusies en aanbevelingen. Het is voor ons evident duidelijk dat de rapportage pijnlijk bloot legt dat er fouten zijn gemaakt. We voelen ons als college dan ook zeker (opnieuw) aangesproken door de gememoreerde feiten hetgeen ons sterkt door te gaan op de ingeslagen weg die is gericht op een verbetering van de bedrijfsvoering.

Onderwerp  
bestuurlijke hoor en wederhoor onderzoek  
aanbestedingen

Ons kenmerk  
kabinet

Voerendaal  
21 januari 2010

Paginanummer  
2

Wij zijn overigens van mening dat de ingezette trajecten ter verbetering van de bedrijfsvoering én de organisatieontwikkeling in het algemeen (in termen van cultuur, bezetting en professionaliteit van medewerkers) ertoe hebben geleid dat wij op dit moment meer "in control" zijn dan in de periode 2005 - 2007 waarin de beschreven kwesties rond aanbesteding speelden. Desondanks blijft waakzaamheid geboden om gemaakte afspraken in termen van aanbesteding, financiële controle én bewaking van de processen in dit verband, in de toekomst te blijven borgen. Wij zullen daarbij met name ook investeren in de verbetering van de bestuurlijke informatievoorziening naar de gemeenteraad.

Hoogachtend,

Burgemeester en Wethouders van Voerendaal,  
de secretaris, de burgemeester,

Bijlagen:

1. raadsvoorstel 2009/4/16 d.d. 1 juli 2009 met als onderwerp "rapport BING inzake bouwfraude";
2. schrijven Burgemeester en Wethouders aan de gemeenteraad d.d. 21 oktober 2009 met als onderwerp "rapportage n.a.v. BING-rapport".

Opmerking Rekenkamercommissie: de genoemde bijlagen zijn niet bijgevoegd, aangezien deze reeds in het bezit zijn van de leden van de gemeenteraad.

# Bijlage 2. Nawoord Rekenkamer- commissie Voerendaal

College van Burgemeester en Wethouders  
van de gemeente Voerendaal  
Postbus 23000  
6367 ZG Voerendaal

Betreft: Uw reactie op het conceptrapport van de Rekenkamercommissie:  
"Vervolgonderzoek aanbestedingen".

Heerlen, 29 januari 2010

Geacht College,

Met brief van 21 januari 2010 heeft u ons in kennis gesteld van uw zienswijze op het conceptrapport "Vervolgonderzoek aanbestedingen".

De rekenkamercommissie is ingenomen met uw constatering dat u de feiten in onze rapportage herkent en ook instemt met de geformuleerde conclusies en aanbevelingen.

In uw reactie geeft u verder aan dat uw college zich - door de uitkomsten van ons onderzoek - (opnieuw) aangesproken voelt door te gaan op de reeds ingeslagen weg die is gericht op de verbetering van de bedrijfsvoering. Daarenboven hecht u eraan te vermelden dat de gemeentelijke organisatie, als gevolg van de ingezette trajecten ter verbetering van de bedrijfsvoering en organisatieontwikkeling in het algemeen, op dit moment meer "in control" is dan in de periode 2005 – 2007 waarin de aanbestedingsperikelen speelden. Tot slot merkt u op dat waakzaamheid geboden blijft om gemaakte afspraken in termen van aanbesteding, financiële controle en bewaking van de processen in dit verband, in de toekomst te blijven borgen. Investeren in de verbetering van de bestuurlijke informatievoorziening naar de gemeenteraad is daarbij een nadrukkelijk aandachtspunt.

De rekenkamercommissie heeft deze verbetertrajecten niet expliciet onderzocht omdat deze buiten de onderzoeksopdracht vielen. Niettemin hebben wij tijdens ons onderzoek dergelijke signalen opgevangen, die erop wijzen dat uw college serieus werk maakt van het ingezette ontwikkelproces.

Tegen deze achtergrond vertrouwen wij erop, dat de aanbevelingen in ons rapport zullen bijdragen aan een verdere optimalisering van de reeds ingezette verbeteringstrajecten.

Wij danken u hartelijk voor uw medewerking.

Namens de Rekenkamercommissie van de gemeente Voerendaal,  
De voorzitter,

J.C.M.G. van Eijs



## Bijlage 3. Samenstelling Rekenkamercommissie Voerendaal

*Externe leden:*

Mr. drs. J.C.M.G. van Eijs RA RC CPC (*voorzitter*)

Mr. G. C.A.M. Dolstra-van der Oord

Dhr. J.M.P. Essers MBA

Mr. C. Hermens

