



Onderzoeksrapport
Inkoop- en aanbestedingsbeleid
gemeente Eijsden-Margraten

Januari 2018



Inhoudsopgave

1	Aanleiding, doel, afbakening en normenkader	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Doel van het onderzoek	5
1.3	Afbakening van het onderzoek	5
1.4	Normenkader	6
2	Onderzoeksaanpak	7
2.1	Dossierstudie	7
2.2	Casusonderzoek	7
2.3	Interviews	7
3	Onderzoeksresultaten	9
3.1	Inleiding	9
3.2	Wettelijk perspectief	9
3.3	Nota inkoop en aanbesteding gemeente Margraten 2010	10
3.4	De aanbestedingsprocedure	10
3.5	Waardebepaling van een opdracht	11
3.6	Selectie en gunningscriteria	12
3.7	Duurzame inkoop	12
3.8	Bevoegd gezag en uitzonderingen	12
3.9	Fusie voormalige gemeenten Eijsden en Margraten	16
3.10	Aanbestedingsbeleid gemeente Eijsden-Margraten 2016	16
3.11	Strategische visie “Vernieuwen door Verbinden 2022”	22
3.12	Programmabegroting 2017	22
3.13	Jaarrekening 2016 en accountantscontrole	22
4	Toets van de casussen aan het vigerende inkoop- en aanbestedingsbeleid	24
4.1	BMR Mheer	24
4.2	Burgemeester Bogmanplein Noorbeek	24
5	Conclusies en aanbevelingen	26
5.1	Conclusies	26
5.2	Aanbevelingen	27
Bijlagen		
1	De rekenkamercommissie	30





1. Aanleiding, doel, afbakening en normenkader

1.1 Aanleiding

Op 5 december 2016 heeft een eerste inventarisatie van mogelijke onderzoeksonderwerpen plaatsgevonden tussen de presidiumleden van de gemeente Eijsden-Margraten en de rekenkamercommissie (hierna: de commissie).

De presidiumleden gaven aan vooral behoefte te hebben aan meer inzicht en sturing op het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het proces van inkoop en aanbesteden is een belangrijk kernproces binnen elke gemeente, zo ook in Eijsden-Margraten. Inkopen en aanbestedingen zijn instrumenten om bij te dragen aan het realiseren van de collegedoelstellingen. Aangezien de financiële omvang en complexiteit van het proces van inkoop en aanbestedingen groot zijn, brengt uitvoering van dit proces diverse risico's met zich mee. Dit betreft niet alleen financiële, operationele en bestuurlijke risico's, maar ook integriteitrisico's. Daarnaast leeft de specifieke vraag hoe de jaarlijkse toets van de accountant op de financiële aspecten zich verhoudt tot aanbestedingscriteria in de sfeer van duurzaamheid en social return.

De vraag in hoeverre de gemeenteraad voldoende toezicht kan houden op de uitvoering van het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid blijft daarmee een actueel onderwerp.

Naar aanleiding van deze inventarisatie heeft de commissie een onderzoeksvorstel en onderzoeksplan gepresenteerd in de presidiumvergadering van 7 maart 2017. Naar aanleiding van deze bijeenkomst is met het Presidium afgesproken dat een drietal concrete projecten als basis worden gebruikt voor casuonderzoek. De redenen hiervoor zijn:

- Meer inzicht in de concrete werking van het beleidsonderwerp.
- Een goede praktijktoets van casussen onder vigeur van het oude en het nieuwe beleid.
- Gericht gebruik van de (beperkte) onderzoekstijd.

Het definitieve onderzoeksvorstel is vervolgens ter kennisgeving voorgelegd aan het presidium.

1.2 Doel van het onderzoek

De commissie beoogt met dit onderzoek inzicht te bieden in:

- de wijze waarop bij inkoop- en aanbestedingen gunningscriteria zijn voorgeschreven in het beleid;
- de mate waarin bij de inkoop- en aanbestedingen aan deze criteria uitvoering wordt gegeven;
- de mate waarin aan de gegunde inkoop- en aanbestedingen toepassing wordt gegeven aan criteria die moeilijk objectief zijn uit te drukken, zoals duurzaamheid en social return;
- de vraag in hoeverre de inkoop- en aanbestedingen door het college zijn gemandateerd aan ambtenaren en de wijze waarop aan het gegeven mandaat uitvoering wordt gegeven;
- de mate waarin het college zicht en controle heeft ingeregeld ten aanzien van de inkoop- en aanbestedingen en de daaraan verbonden mogelijke integriteitrisico's zijn afgedekt.

1.3 Afbakening

Voor het huidige onderzoek heeft de commissie zich beperkt tot een algemene weergave van de wijze waarop inkopen en aanbestedingen door het college, en door haar ambtenaren, in de praktijk worden uitgevoerd.



Meer specifiek wordt daarbij in kaart gebracht in hoeverre de diverse gunningscriteria, met name ten aanzien van aspecten zoals duurzaamheid en social return, ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Daarbij wordt tevens gekeken naar integriteitsrisico's binnen dit proces. De commissie onderzoekt geen gedragsmatige zaken als vertrouwen, cultuur, het bieden van tegenspraak binnen de organisatie en de integriteitscultuur binnen de organisatie.

1.4 Normenkader

Zoals gezegd spitst het onderzoek zich vooral toe op de wijze waarop meer subjectieve gunningscriteria ook daadwerkelijk worden gerealiseerd en gecontroleerd. Als normenkader gelden de beheersmaatregelen die binnen het integriteitsbeleid en die binnen het proces van inkoop en aanbestedingen zijn getroffen. Daartoe wordt tevens gekeken welke "hard controls" (de relevante wet- en regelgeving, beleidskaders en beleidsregels van het inkoopproces, en het integriteitsbeleid) door het college worden ingezet.



2 Onderzoeksaanpak

2.1 Dossierstudie

Er heeft een analyse plaatsgevonden van verschillende documenten, waaronder tenminste:

- relevante wetgeving en beleidsregels;
- gemeentelijke beleidsstukken;
- gemeentelijke begrotingen en jaarverslagen;
- gemeentelijke mandaat- en budgethoudersregelingen;
- concrete gemeentelijke projectdossiers.

Aan de hand van deze documenten is nagegaan hoe het proces van inkoop en aanbestedingen is ingericht. De commissie merkt op dat de aanlevering van de opgevraagde documenten de nodige tijd in beslag heeft genomen, vermoedelijk mede vanwege het feit dat de dossiers zeer omvangrijk zijn en dat niet alle documenten centraal zijn opgeborgen, maar versnipperd zijn gedocumenteerd. De commissie heeft hieromtrent een aanbeveling genoteerd. In deze omstandigheid is een verklaring gelegen voor het gegeven dat ook de eindoplevering van het rapport enige vertraging heeft opgelopen.

2.2 Casusonderzoek

Om de werking van het proces te toetsen, is in overleg met het Presidium afgesproken om een drietal casussen te selecteren bij elk van de inkoopende clusters. Geborgd wordt dat bij de verschillende clusters een goede selectie van dossiers op materialiteit plaatsvindt. Het doel van het analyseren van de cases is niet om inhoudelijke uitspraken over de betreffende casus te doen, maar om aan de hand van het geselecteerde dossier inzicht te krijgen in de wijze van uitvoering van het inkoopproces, de financiële risico's en de werking van de beheersmaatregelen. Aan de hand van de beschikbare documentatie en registratie in de desbetreffende softwaresystemen zal worden nagegaan hoe het inkoopproces in deze cases is uitgevoerd. De te houden interviews met clustermedewerkers zijn gekoppeld aan de geselecteerde cases.

Uit gezamenlijk overleg op 7 maart 2017 is met het Presidium afgesproken dat de volgende projecten als basis worden gebruikt voor casusonderzoek:

1. BMR Mheer.
2. Bouwplan Gubbels met Burgemeester Bogmanplein te Noorbeek.
3. Een door de commissie nog nader te kiezen nieuw plan waarvoor de nieuwe aanbestedingsregels gelden.

De commissie heeft afgeweken van de afspraak om nog een derde project te onderzoeken omdat daarvoor niet genoeg uren beschikbaar waren binnen opdracht van 100 uren.

2.3 Interviews

Voor het onderzoeken van de wijze waarop de gunningscriteria in de praktijk worden toegepast zijn interviews nodig om vat te krijgen op de overwegingen in de verschillende casussen. In dit geval is gesproken met:



- De Concerncontroller bij de gemeente op 11-07-2017, op 2-11-2017 en op 13-11-2017.
- De Projectleider van bouwplan Burg. Bogmanplein Noorbeek op 11-07-2017 en 17-10-2017.
- De Projectleider (externe kracht) van bouwplan BMR Mheer op 11-07-2017 en op 13-11-2017.

De eerste aanlevering van documenten heeft geleid tot verdere verdiepingsvragen bij de commissie. Hieromtrent zijn afspraken ingepland en tijdens deze gesprekken zijn extra onderbouwende documenten opgevraagd. Deze documenten hebben weer geleid tot verdere vragen. Dit heeft geleid tot meerdere afspraken met deze functionarissen.



3. Onderzoeksresultaten

3.1 Inleiding

De gemeente verwerft diverse goederen en diensten van derden. Dit betreft bijvoorbeeld de aanschaf van kantoorartikelen, de reconstructie van een weg en de inhuur van tijdelijk personeel. Al deze soorten van verwerving zijn een vorm van inkoop. Als een aanbestedende dienst, zoals de gemeente, verschillende partijen tegelijkertijd (of vrijwel tegelijkertijd) vraagt om een aanbieding te doen, is er sprake van aanbesteden.

Om marktwerking in de publieke sector te waarborgen zijn er aanbestedingsregels. Europese richtlijnen zetten de toon voor de nationale aanbestedingsregels. De achtergrond van de richtlijnen is het streven naar eerlijke mededinging binnen de Europese interne markt.

Binnen de Europese regels is steeds meer aandacht voor duurzaamheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid. Na omzetting in nationale wetgeving krijgen de Europese richtlijnen rechtstreekse werking. Deze nota is afgestemd op de gewijzigde Aanbestedingswet 2012 zoals deze in werking trad op 1 juli 2016 na implementatie van 3 Europese richtlijnen.

Professionalisering van de aanbestedingspraktijk is niet alleen een kwestie van (Europese en nationale) wetten en regels, maar ook van aanvullend beleid. Gemeentelijk aanbestedingsbeleid is aanvullend beleid met organisatorische, economische en ideële uitgangspunten die zijn afgeleid van het algemene beleid van een gemeente.

3.2 Wettelijk perspectief

In 2005 heeft Nederland, naar aanleiding van de Parlementaire Enquête Bouwnijverheid van 2001, de Uniforme Aanbestedingsreglementen vervangen door één Aanbestedingsreglement Werken (ARW 2004) en zijn de richtlijnen uit 2004 omgezet in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) en het Besluit aanbestedingen speciale sectoren (Bass) voor de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten. Deze besluiten zijn in 2010 gewijzigd i.v.m. de Wet implementatie rechtsbeschermingsrichtlijnen aanbesteden (Wira) en in 2013 vervangen door de Aanbestedingswet 2012.

Per 1 april 2013 geldt de Aanbestedingswet 2012. Een aantal bepalingen uit de Aanbestedingswet 2012 is nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur (Aanbestedingsbesluit). Onderdeel van dit uitvoeringsbesluit zijn het Aanbestedingsreglement Werken 2012 (verplicht bij opdrachten onder de Europese aanbestedingsdrempels), het model Eigen verklaring en de Gids proportionaliteit.

In 2014 traden nieuwe richtlijnen in werking over de gunning van concessieopdrachten (voor werken en diensten), het gunnen van overheidsopdrachten en over opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten. Deze richtlijnen bieden aanbestedende diensten meer flexibiliteit bij de toepassing van enkele aanbestedingsprocedures en meer ruimte voor dialoog met bedrijven. Nederland heeft deze richtlijnen geïmplementeerd in de Aanbestedingswet 2012.



Dit heeft geresulteerd in de gewijzigde Aanbestedingswet 2012 die 1 juli 2016 in werking trad. Ook het Aanbestedingsbesluit, het ARW 2012 (nu ARW 2016) en de Gids Proportionaliteit zijn aangepast. Daarnaast is een Europese Eigen Verklaring ingevoerd; het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA).

Naast deze specifiek op aanbesteding gerichte wet- en regelgeving zijn nog andere wetten relevant zoals de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de Gemeentewet, de Wet BIBOB (Bevordering Integriteitbeoordelingen door het Openbaar Bestuur) en het Burgerlijk Wetboek.

3.3 Nota inkoop en aanbesteding gemeente Margraten 2010

Vastgesteld door de gemeenteraad van voormalige gemeente Margraten op 23 februari 2010. In 2005 heeft Nederland, naar aanleiding van de Parlementaire Enquête Bouwnijverheid van 2001, de Uniforme Aanbestedingsreglementen vervangen door één Aanbestedingsreglement Werken (ARW 2004) en zijn de richtlijnen uit 2004 omgezet in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) en het Besluit aanbestedingen speciale sectoren (Bass) voor de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten. Deze besluiten zijn in 2010 gewijzigd i.v.m. de Wet implementatie rechtsbeschermingsrichtlijnen aanbesteden (Wira) en later in 2013 vervangen door de Aanbestedingswet 2012.

3.4 De aanbestedingsprocedure

De verschillende aanbestedingsprocedures zijn voor werken beschreven in de ARW 2005. Deze wordt bij aanbestedingen consequent van toepassing verklaard. Voor werken heeft Gemeente Margraten gewerkt met meervoudige onderhandse aanbestedingen. Aan de hand van de zogenaamde groslijst worden aannemers uitgenodigd een offerte in te dienen voor een werk. Voor werken groter dan €45.000 worden drie en voor werken groter dan €135.000 worden 6 offertes gevraagd aan aannemers die op de groslijst staan. Als voordelen van het werken met groslijst werden tijdwinst en kwaliteitshandhaving genoemd. De methodiek van onderhandse aanbesteding werd toegepast bij werken tot maximal €1.500.000. Werken boven dit bedrag werden openbaar aanbesteed. Gemeente Margraten hanteerde onderstaande drempelwaarden (bron: pagina 5 van de beleidsnota):



Aanbestedings-vorm	werken	diensten	leveringen	handelwijze
(enkelvoudig) onderhands	<= € 50.000,-	<= € 25.000,-	<= € 15.000,-	Minimaal 1 offerte opvragen (enkelvoudig)
(meervoudig) onderhands <i>(kleine werken, leveranties en diensten)</i>	> € 50.000,- <= € 150.000,-	> € 25.000,- < € 193.000,-	> € 15.000,- < € 193.000,-	3 offertes opvragen.
(meervoudig) onderhands <i>(grote werken)</i>	> € 150.000,- = € 1.500.000,-			6 offertes opvragen
openbare aanbesteding	> € 1.500.000,- < € 4.845.000,-			aankondiging via gemeentelijke website en via www.aanbestedingskalender.nl
Europese aanbesteding	€ 4.845.000,-	€ 193.000,-	€ 193.000,-	conform richtlijn

Op basis van het beleidsstuk was derhalve toegestaan om tot een maximaal drempelbedrag slechts één offerte aan te vragen.

De gemeente werkte niet met een vast format voor een offerteaanvraag, vanwege de onderlinge verschillen tussen werken, diensten en leveringen. Wel moest de offerteaanvraag voorzien zijn van de volgende informatie:

- duidelijke beschrijving van het te leveren of uit te voeren werk, levering of dienst;
- duidelijke kwaliteitseisen die niet voor verschillende interpretaties mogelijk zijn;
- duidelijke gunningscriteria en selectiecriteria;
- duidelijke beschrijving van termijnen, uitvoeringstijd, leveringstijd, startdatum, opleveringstermijn, eventueel onderhoudstermijn, datum en plaats indiening offerte en eventuele opdrachtverlening.

3.5 Waardebepaling van een opdracht

Bij het bepalen van de waarde wordt uitgegaan van de totale waarde van het te leveren werk, dienst of product. Ter bepaling van de aanbestedingsvorm dient de waarde van de aan te besteden opdracht te worden geraamd met inachtneming van de navolgende regels:

- een opdracht mag niet worden gesplitst/opgeknipt in kleinere opdrachten om een bepaalde aanbestedingsvorm te vermijden;
- de waarde van een opdracht omvat de totale vergoeding aan een opdrachtnemer;
- voor een opdracht die een combinatie is van leveringen en/of diensten en/of werken wordt de waarde van alle onderdelen van de overeenkomst bij elkaar opgeteld. Van toepassing op de opdracht is de richtlijn die geldt voor het onderdeel met de grootste waarde.



3.6 Selectie en gunningscriteria

Ten behoeve van het selecteren van partijen voor het uitbrengen van een offerte voor werken, diensten en leveringen golden de volgende criteria:

Uitsluitingscriteria:

- bedrijf verkeert niet in faillissement of surséance van betaling;
- er worden geen strafbare feiten vastgesteld;
- er worden geen beroepsfouten in de afgelopen 3 jaar vastgesteld;
- bewijs van inschrijving in het nationale beroeps- en handelsregister;
- uitsluitingscriteria van groslijsten (geëvalueerde slechte prestaties).

Geschiktheidseisen:

- overzicht van en in omvang en aard vergelijkbare projecten;
- vervangingsmogelijkheden tijdens project.

Bij complexe en grotere opdrachten werden, naar het oordeel van de (deel)budgethouder, aanvullende criteria ten aanzien van de beroepsbekwaamheid gesteld:

- kwalificatie van het personeel;
- kwalificatie van materiaal en materieel;
- overleggen van kwaliteitscertificaten;
- aantal personeelsleden in organisatie.

Bij het gunnen van de opdracht werd het overall-criterium “Economisch meest voordelige aanbieder” gehanteerd. Per opdracht konden verschillende weegfactoren aan de gunningcriteria worden toegekend. Bij eenvoudige inkopen/aanbestedingen van werk, leveringen en diensten gold de laagste prijs als gunningcriteria en konden andere criteria slechts in uitzonderlijke gevallen worden gebruikt.

3.7 Duurzame inkoop

Gemeente Margraten streefde duurzame oplossingen na bij aanbestedingen en inkopen. Prijs/kwaliteit verhouding is hierbij belangrijk, evenals een doorkijk op de langere termijn, waarbij ook afschrijftermijnen worden meegenomen in de gunning. Er wordt bij opdrachtverstrekking sterk rekening gehouden met milieubelastende en energiebesparende factoren.

3.8 Bevoegd gezag en uitzonderingen

De nota van Margraten beschikt over de hoofdstukken 6 en 7 met bevoegdheden en uitzonderingen, als volgt:



Citaat Uit de Nota “Gezond Besteden”

“6 BEVOEGDHEDEN

Naast nadere definiëring van werken, leveringen en diensten en de hieraan verbonden aanbestedingsvormen - zoals aangegeven in de voorgaande hoofdstukken – dient ook aandacht besteed te worden aan het aspect bevoegdheden.

6.1 Raad – college

De hoofdkaders voor de verhouding tussen raad en college op financieel vlak zijn primair geregeld in de Gemeentewet, met nadere uitwerking in interne gemeentelijke regels; meer specifiek in de Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet. Het aanbesteden van opdrachten en inkoop van producten en diensten is bij gemeentewet een bevoegdheid van het college van B&W. In de nieuwe Financiële verordening 2008 (ingang 1-1-2008) is opgenomen dat het college zorgt voor het I&A beleid.

Artikel 18. Inkoop en aanbesteding.

“Het college zorgt voor en legt vast de interne regels voor inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten.” De raadscommissie wordt gehoord alvorens het aanbestedingsbeleid door het college zal worden vastgesteld.

6.2 College – ambtelijke organisatie

De bestelbevoegdheid van (deel)budgethouders en budgethouders is nader uitgewerkt in respectievelijk de budgethouders- en mandaatregeling. Wel dient beoordeeld te worden in hoeverre een transactie gecoördineerd plaats dient te vinden. In bijlage III zijn transacties opgenomen die in elk geval gecoördineerd plaats vinden. Nadrukkelijk dient vermeldt te worden dat de lijst niet-limitatief is, en individueel (deel)budgethouders zelf de afweging dienen te maken in hoeverre een gecoördineerde transactie wenselijk is.

(De gestelde financiële kaders kunnen en mogen niet los gezien worden van bestuurlijke en maatschappelijke implicaties. Het is de verantwoordelijkheid van de individuele (deel)budgethouders om, waar nodig, op grond van niet-financiële afwegingen goedkeuring te vragen aan een hogere hiërarchische laag, ofwel te volstaan met het in kennis stellen).

7 UITZONDERINGEN EN BIJZONDERE ONDERWERPEN

7.1 Uitzonderingen

In uitzonderingsgevallen mag gemotiveerd van de eerder genoemde aanbestedingsvormen worden afgeweken. De uiteindelijke beslissing hiertoe wordt genomen door het college.

Van een uitzonderingsgeval is sprake:

- Wanneer dat strikt noodzakelijk is als gevolg van dringende spoed. Het gaat alleen om weken of diensten die nodig zijn om een onmiddellijke noodsituatie te verhelpen. Hierbij dient echter te worden opgemerkt, dat voor bepaalde soorten noodsituaties ook zogenaamde “meerjaren-overeenkomsten” gebruikt kunnen worden;
- Er sprake is van een situatie, waarbij er maar één opdrachtnemer in aanmerking komt (bijvoorbeeld omdat deze beschikt over een alleenrecht (Octrooi of Auteursrecht) of over specifieke technische of artistieke kwaliteiten);
- In het geval van aanvullende diensten of werken, die, als gevolg van onvoorziene omstandigheden noodzakelijk zijn om de oorspronkelijke dienst te kunnen verlenen;
- In het geval van aanvullende leveringen, ter vervanging van al in gebruik zijnde goederen, of voor leveringen ter uitbreiding, indien de keuze van een andere leverancier of andere producten onaanvaardbaar hoge kosten of technische moeilijkheden met zich mee zou brengen.



Voorbeelden zijn ICT-producten, pompen, beheerprogramma's, kantoormeubilair, andere gestandaardiseerde materialen enz.;

- In het geval van herhalingsopdrachten voor werken, diensten en leveringen. De herhalingsopdrachten zijn hetzelfde van aard en zijn eerder onderhands, openbaar of Europees volgens de regels van deze nota aanbesteed. De prijs (evt. incl. indexering) is geldend voor de herhalingsopdracht. Motivering voor herhalingsopdrachten moet liggen bij de kwaliteit, specifiek en/of tijdswinst. Herhalingsopdrachten kunnen slechts worden geplaatst tot uiterlijk vier jaar na gunning van de oorspronkelijke opdracht;
- In het geval dat een aanbestedingsvorm op basis van zwaarwegende argumenten, nadelig is.
- In geval de geografische ligging van doorslaggevend belang is;
- Woonpunt als woningcorporatie, e.e.a. conform contract;

7.2 Bijzondere gevallen

Naast de traditionele manier van het realiseren van werken, zijn er een aantal bijzondere gevallen. De meest bekende zijn Design en Build en Publiek

Private Samenwerking (PPS). De varianten worden voornamelijk toegepast bij grotere, vaak complexe, werken. Echter de Design en Build variant kan ook toegepast worden bij kleinere traditionele werken.

Voordelen van deze varianten kunnen zijn:

- Tijdswinst
- Inbreng specialisme door aannemer
- Meer verantwoordelijkheid bij de aannemer.

Projectrealisatie op deze bijzondere wijze, wil niet direct zeggen dat er geen ambtelijke uren aan verloren gaan. De inbreng van de gemeente blijft groot en de tijdswinst zit voornamelijk in de termijnen die er voor het totale proces staan.

Nadeel is dat bij aanvang van de voorbereidingen de bouwkosten slechts globaal inzichtelijk zijn. Hierdoor is de bouwsom (aanneemsom) moeilijk te bepalen en worden risico's ingedekt. De marktconformiteit wordt wel altijd afgedwongen door het opvragen van meerdere offertes.

Geschikte projecten worden afzonderlijk en gemotiveerd aan het college voorgesteld. De criteria uit hoofdstuk 4 blijven van toepassing.

7.3 MTB (sociale werkvoorzieningen)

De gemeente Margraten wil op het terrein van werken en diensten de sociale werkvoorzieningen bevorderen, en meer in het bijzonder dan de MTB (Maastrichtse Toeleverings Bedrijven). Daar waar de MTB werken of diensten aanbiedt worden zij uitgenodigd conform de regels van deze nota een offerte aan te bieden. De MTB wordt gelijk gesteld aan een lokale ondernemer (paragraaf 7.4).

7.4 Lokale ondernemers

Bij openbare aanbestedingen kan ieder bedrijf, mits wordt voldaan aan de gestelde selectie-eisen, inschrijven op een opdracht. Bij een openbare aanbesteding wordt voorgeschreven dat, in geval van onderaanneming, lokale ondernemers uitgenodigd worden een offerte uit te brengen. De hoofdaannemer is natuurlijk niet verplicht aan de lokale onderaannemer te gunnen.

In geval van enkelvoudige en meervoudig onderhandse aanbestedingen geldt het gestelde in deze nota, behoudens:

1. Bij meervoudige onderhandse aanbestedingen van diensten en leveringen gelden de volgende regels:

Meervoudige Onderhands (3 uitnodigingen, leveringen > € 15.000,- en diensten > € 25.000,-): minimaal 1 lokale ondernemer, indien voor handen.

2. Bij werken, diensten en leveringen van zeer geringe aard (< € 5.000) krijgt een lokale ondernemer de voorkeur bij enkelvoudige aanbestedingen, mits hij voldoet aan de gestelde eisen:



- marktconform aanbieden
- termijnen handhaven
- kwaliteit bieden.

In geval van groslijsten kunnen lokale bedrijven net als andere bedrijven verzoeken in de groslijst opgenomen te worden.

Einde Citaat Uit de Nota “Gezond Besteden”.



3.9 Fusie voormalige gemeenten Eijsden en Margraten 2011

Per 1 januari 2011 zijn beide gemeenten samengesmolten tot Eijsden-Margraten. In het kader van deze fusie is ook het inkoop- en aanbestedingsbeleid geharmoniseerd.

3.10 Aanbestedingsbeleid Gemeente Eijsden-Margraten 2016

Deze beleidsnota is afgestemd op de gewijzigde Aanbestedingswet 2012 zoals deze in werking trad op 1 juli 2016 na implementatie van 3 Europese richtlijnen.

In de nota worden organisatorische, economische en ideële uitgangspunten geformuleerd die door de medewerkers in alle beslissingen met betrekking tot het inkoopproces moeten worden meegenomen. De uitgangspunten zijn een afgeleide van het algemene beleid van de gemeente Eijsden-Margraten zoals dat is neergelegd in de Strategische Visie. Het doel ervan is om als gemeente bij de inkoop een eenduidige, heldere en efficiënte werkwijze te bereiken, die de toets der rechtmatigheid en doelmatigheid en die van integriteit kan doorstaan. Daarnaast zorgt dit beleid voor een juiste inbedding van de actuele thema's "duurzaamheid" en "maatschappelijke betrokkenheid".

Samengevat geeft het in deze nota geformuleerde beleid invulling aan een drietal doelen:

1. Opereren binnen wettelijke kaders.
2. Realiseren van beleidsdoelen (met economische en ideële uitgangspunten).
3. Efficiency (met organisatorische uitgangspunten).

Inkoop

In de inleiding is aangegeven dat er sprake is van aanbesteden wanneer een aanbestedende dienst, zoals de gemeente, verschillende partijen tegelijkertijd (of vrijwel tegelijkertijd) vraagt om een aanbieding te doen. In verreweg de meeste gevallen geschiedt een aanbesteding dus in het kader van een voorgenomen inkoop. Maar niet altijd. Bij de ontwikkeling van een gebied door een exploitant kan ook een aanbestedingsplicht voor de gemeente gelden als er niet direct sprake is van inkoop door de gemeente, maar de gemeente wel; - eisen stelt die verder gaan dan haar gebruikelijke planologische betrokkenheid bij de ontwikkeling van een gebied c.q. de realisatie van een werk; en - een contractuele uitvoeringsplicht oplegt; en - de gemeente een rechtstreeks economisch belang bij de realisatie van het werk (bijvoorbeeld als de gemeente indirect "betaalt" voor de realisatie van het werk doordat zij te lage grondprijzen in rekening brengt).

Hoofdcategorieën opdrachten

De categorie en de waarde van een opdracht zijn bepalend voor de te kiezen inkoopvorm. Het voor de gemeente toepasselijke aanbestedingsrecht heeft betrekking op 3 hoofdcategorieën opdrachten:

- Werken: een werk is product van bouw- dan wel wegenbouwkundige, waterbouwkundige en milieutechnische werken in hun geheel dat er toe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen. Bijvoorbeeld: de bouw van een brug, een kantoorgebouw of de aanleg van een weg.
- Leveringen: alles wat betrekking heeft op de leveringen van (on)roerende homogene goederen. Bijvoorbeeld: voedingsmiddelen, kantoorartikelen, computers en automatiseringssysteem voor de gemeentelijke personeelsadministratie.



- Diensten: alle inkoop die niet onder werken of leveringen vallen.

Bij een samengestelde opdracht is het hoofdoel van de opdracht bepalend voor de categorie waarin de opdracht dient te worden ingedeeld.

Drempelwaarden

Voor elke categorie wordt tweejaarlijks door de Europese Commissie een Europese drempelwaarde vastgesteld. De drempelwaarden voor gemeenten in 2016-2017 zijn € 209.000 voor leveringen en diensten en € 5.225.000 voor werken en concessies.

Wordt de waarde van de opdracht lager geraamd dan deze drempelwaarde, dan hoeft er niet Europees te worden aanbesteed. Het college van burgemeester en wethouders stelt (met inachtneming van de Gids proportionaliteit) voor elke categorie drempelwaarden vast aan de hand waarvan de inkoopvorm onder de Europese drempelwaarden kan worden bepaald.

Waardebepaling

De waarde van de opdracht is dus bepalend voor de te kiezen aanbestedingsvorm. Bij het bepalen van de waarde van de opdracht, dient de volledige omvang van de behoefte als uitgangspunt te worden genomen. Er mag niet een bepaalde raming methode worden gekozen met het doel om de opdracht onder de vastgestelde drempelbedragen te houden. Concreet betekent dit enerzijds dat de opdracht niet in onderdelen mag worden opgesplitst (organisatorisch noch inhoudelijk) en anderzijds dat de opdracht niet in de tijd mag worden beperkt. Voor een opdracht die een combinatie is van leveringen en/of diensten en/of werken wordt de waarde van alle onderdelen van de overeenkomst bij elkaar opgeteld. Van toepassing op de opdracht zijn de regels voor de categorie met de hoogste waarde. Eventueel bekende optiejaren moeten bij de berekening van de waardebepaling worden betrokken. Bij een onbekende looptijd wordt de waardebepaling bepaald door vermenigvuldiging van het maandbedrag met 48. Bij terugkerende vergelijkbare opdrachten wordt de waarde bepaald op basis van het totale bedrag over 12 maanden. Wordt de aanbestedingsdrempel overschreden, dan moeten de afzonderlijke opdrachten Europees worden aanbesteed. In een dergelijk geval is een eenmalig Europees aan te besteden raamovereenkomst wellicht aan te bevelen, omdat daarbij afzonderlijke Europese aanbestedingen niet meer nodig zijn.

Meest voorkomende inkoopvormen

De meest voorkomende inkoopvormen zijn:

- Enkelvoudige onderhandse offerteaanvraag: Deze vorm van inkoop wordt ook wel de één op één benadering of 'gunning uit de hand' genoemd. Bij deze inkoopvorm wordt dus één offerte opgevraagd.
- Meervoudige onderhandse aanbesteding: De meervoudige onderhandse aanbesteding is een aanbestedingsvorm waarvoor een beperkt aantal van tenminste drie marktpartijen (afhankelijk van de opdrachtwaarde) worden uitgenodigd om een offerte uit te brengen.
- Nationaal openbaar aanbesteden, met of zonder voorgaande selectie: Er wordt op Tendered een aankondiging voor een opdracht geplaatst. Er is vrije concurrentie tussen alle mogelijke nationale opdrachtnemers. Met voorafgaande selectie wordt uit de gegadigden een aantal potentiële opdrachtnemers geselecteerd die een offerte mogen uitbrengen.
- Europees openbaar aanbesteden, met of zonder voorafgaande selectie: Deze procedure wordt de Europese niet-openbare procedure c.q. de Europese openbare procedure genoemd. Er wordt een aankondiging op Tendered geplaatst.



Er is vrije concurrentie tussen alle mogelijke Europese opdrachtnemers. Met voorafgaande selectie wordt uit de gegadigden een aantal potentiële opdrachtnemers geselecteerd die een offerte mogen uitbrengen. Er geldt een lichter regime voor sociale diensten, specifieke diensten (zoals gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, administratiediensten en enkele juridische diensten) en concessies (als de tegenprestatie voor een werk of dienst niet bestaat uit een betaling, maar uit een exploitatierecht en het exploitatierisico bij de exploitant ligt).

Afwijkingsmogelijkheid

Het college van burgemeester en wethouders mag slechts in hoge uitzonderingsgevallen gemotiveerd van de op grond van de vastgestelde drempelwaarde voorgeschreven aanbestedingsvormen onder de Europese drempel afwijken.

Gunningscriteria

Sinds de inwerkingtreding op 1 juli 2016 van de gewijzigde Aanbestedingswet 2012 heeft de term “economisch meest voordelige inschrijving” een andere betekenis. Het is nu de overkoepelende term voor 3 gunningscriteria:

- Laagste prijs
- Laagste kosten, op basis van kosteneffectiviteit (zoals levenscycluskosten)
- Beste prijs kwaliteit verhouding (Beste PKV).

Het gunningscriterium 'laagste kosten' is nieuw. Terwijl bij laagste prijs alleen de aanschafprijs bepalend is, wegen bij laagste kosten naast de prijs ook andere kostencriteria mee. Een voorbeeld hiervan is het meewegen van kosten verbonden aan de gehele levenscyclus van een product. Zo kan duurzaamheid zwaarder meegewogen worden. Voorbeelden van levenscycluskosten zijn: kosten in verband met verwerving, gebruik, onderhoud en afvalverwerking en kosten toegerekend aan externe milieueffecten mits de geldwaarde kan worden bepaald en gecontroleerd.

Het uitgangspunt in de Aanbestedingswet 2012 om op beste prijs-kwaliteitverhouding te gunnen is in de gewijzigde Aanbestedingswet 2012 gehandhaafd. Voor Europese aanbestedingen en voor alle aanbestedingen van werken op grond van het ARW 2016 is het gebruik van Beste PKV als gunningscriterium verplicht. Indien men op laagste prijs of laagste kosten gunt, moet men dit motiveren. Enkele mogelijke (algemene) motiveringen om toch laagste prijs te hanteren zijn:

- Alle details van opdracht (kwaliteit, specificaties, prestaties, omvang) zijn eenduidig vast te leggen.
- Er worden nauwelijks of geen kwaliteitsverschillen in de markt verwacht.
- De markt geeft zelf aan – bijv. tijdens een marktconsultatie – dat er geen Beste PKV-criterium te bedenken is dat kwaliteitsverschillen oplevert.
- Het gaat om een standaard product/werk.

De gemeente Eijsden-Margraten heeft als doelstelling om bij inkopen en aanbesteden zo veel mogelijk naar een optimale verhouding tussen van belang zijnde aspecten te streven (prijs, kwaliteit, duurzaamheid, social return, etc.). Het criterium Beste PKV verdient dus de voorkeur, omdat het past bij de doelstelling van de gemeente. De gunningscriteria 'laagste prijs', of 'laagste kosten' zullen over het algemeen slechts worden gehanteerd indien er sprake is van een zeer hoge mate van standaardisatie van het aanbestede werk of de opdracht gedetailleerd wordt omschreven waardoor onderscheid van aanbiedingen nauwelijks mogelijk is.



Ook als alleen gegund wordt op de laagste prijs, of laagste kosten worden kwaliteitseisen (programma van eisen) meegenomen die vooraf bepaald zijn en waarmee de aanbieder akkoord gaat bij inschrijving op de betreffende aanbesteding.

Regionale ondernemers en kleine marktpartijen

De gemeente stelt zich als doel om de regionale ondernemers meer kansen te bieden om mee te dingen in haar inkopen. In het geval van een vormvrije, enkelvoudige en meervoudig onderhandse aanbesteding wordt getracht minimaal één bedrijf gevestigd in de gemeente uit te nodigen om een inschrijving in te dienen. Indien er geen bedrijf, dat gevestigd is in de gemeente, aan de gestelde criteria kan voldoen, dan wordt getracht een regionaal bedrijf uit te nodigen dat aan de eisen kan voldoen.

Het volgende moet daarbij wel in acht worden genomen:

- De procedure mag de prijs/kwaliteitverhouding niet schaden.
- De uit te nodigen bedrijven moeten wel in staat worden geacht het werk op een goede wijze uit te voeren of de gevraagde producten of diensten te leveren; Het moet te allen tijde gaan om bonafide bedrijven.
- Uiteindelijke gunning van de opdracht zal alleen op basis van vooraf opgestelde objectieve criteria plaatsvinden. Het feit dat het een lokale dan wel regionale leverancier betreft, mag verder geen invloed hebben op de beoordeling.
- Laat kleine opdrachten niet telkens door dezelfde ondernemer uitvoeren. Kijk ook eens of er alternatieven zijn binnen de gemeentegrenzen.

De gemeente stimuleert daarnaast het bieden van mogelijkheden aan kleine marktpartijen. Dit kan onder meer door het toestaan van het aangaan van combinaties en onder aanneming en het hanteren van niet onnodig zware selectie- en gunningcriteria. Een ander manier is het verdelen van een opdracht in percelen (of bijv. specialismen) waarbij ook kleinere ondernemers een kans krijgen.

Duurzaamheid

Een schoner, duurzamer en zuiniger Nederland. Daarvoor gaan Rijk en gemeenten zich inspannen, zo is afgesproken in het “Klimaatakkoord Gemeenten en Rijk 2007-2011”. Dit betekent dat gemeenten bij 100 % van haar inkopen en aanbestedingen duurzaamheid als zwaarwegend criterium meenemen.

In het kader van het landelijk programma “Duurzaam Inkopen” kunnen de volgende doelstellingen gesteld worden:

- Het stellen van een voorbeeld voor anderen.
- Het bereiken van directe milieuwinst.
- Het stimuleren van arbeidsmogelijkheden voor kansarme.
- Het weren van producten die onder niet aanvaardbare arbeidsomstandigheden tot stand zijn gekomen (waaronder kinderarbeid).
- Het beïnvloeden van de markt door een vraag te creëren en te vergroten naar minder milieubelastende producten.
- Meewerken aan de ontwikkeling van een eerlijker handelssysteem.



Het Rijk en alle andere overheden in Nederland hebben besloten om de markt voor duurzame producten de komende jaren flink te stimuleren door het goede voorbeeld te geven en zelf duurzame producten te kopen. Van oorsprong gaat het bij het inkopen om het aanschaffen van producten en diensten van de gewenste kwaliteit tegen de laagste integrale kostprijs. Duurzaam inkopen voegt hier een nieuwe dimensie aan toe, waarbij bovendien van duurzaam samenleven geen sprake kan zijn als schendingen van fundamentele rechten van mensen nog aan de orde van de dag zijn. Voortaan worden bij de inkoop ook sociale – en milieuaspecten meegenomen in de afwegingen. Voor deze “nieuwe” manier van inkopen bestaan de volgende aanknopingspunten:

- Bij marktverkenning of –consultaties inventariseren wat de markt te bieden heeft op het gebied van duurzaamheid en welke kosten daaraan verbonden zijn.
- In het inkoop-/aangebestedingsdocument en in het contract duurzaamheidscriteria opnemen.
- Het selecteren van leveranciers die voldoen aan bepaalde duurzaamheidscriteria.
- Het controleren of de leverancier de gemaakte duurzaamheidsafspraken ook daadwerkelijk nakomt.

De gemeente Eijsden-Margraten streeft er naar om duurzaam in te kopen en hanteert daarom het volgende beleid (bron: pagina 16 van de beleidsnota):

“Allereerst is het van belang om te beseffen dat duurzaam inkopen ook kan zijn: minder inkopen. Het goed definiëren van de vraag of de gewenste inkoopbehoefte echt noodzakelijk is, kan een nieuw inzicht geven, waardoor de inkoopbehoefte beperkt kan worden. De eerste twee fasen van de initiële inkoopfase zijn dus zeer bepalend (zie ook 5.2).

Zodra duidelijk is welke inkoop noodzakelijk is wordt het gebruik van duurzaamheidscriteria overwogen. Dit kan door via de website van PIANOo na te gaan of Agentschap.nl met betrekking tot de betreffende productgroep criteria, of aandachtspunten heeft ontwikkeld en te overwegen of die criteria voor het voorgenomen inkooptraject passend zijn. Daar waar het hanteren van de duurzaamheidscriteria leidt tot onoverkomelijke technische of financiële bezwaren kan worden afgezien van duurzaam inkopen.

De aan te besteden dienst of product dient beoordeeld te worden op zijn integrale kostprijs. Dit betekent dat naast de aanschafprijs alle bijkomende kosten gedurende en na het gebruik ervan mee beschouwd worden (zoals milieueigenschappen, levensduur, onderhoudskosten, gebruikskosten en leveringstermijn).

Meer specifiek met betrekking tot milieu aspecten wordt getoetst of voldaan wordt aan de vigerende milieueisen waarbij zoveel mogelijk de gehele levenscyclus in ogenschouw wordt genomen. Gestreefd wordt naar de meest milieuvriendelijke oplossing met een goede functionaliteit tegen een marktconforme prijs. Leveranciers die bijdragen aan de structurele reductie van de CO₂-uitstoot kunnen een hogere beoordeling krijgen op het onderdeel “duurzaamheid” ofwel de milieucriteria.”

Bevorderen participatie arbeidsmarkt

Bij inkoop kan een aanbestedende dienst afspraken maken met opdrachtnemers over het creëren van extra arbeidsplekken, werkervaringsplekken of stageplekken voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zoals langdurig werklozen. Dit wordt social return genoemd. Op die manier worden extra betaalde arbeidsplaatsen gecreëerd voor de doelgroep, zonder dat bestaande banen worden verdrongen. Social return leidt dus tot extra productiviteit die anders onbenut zou blijven.

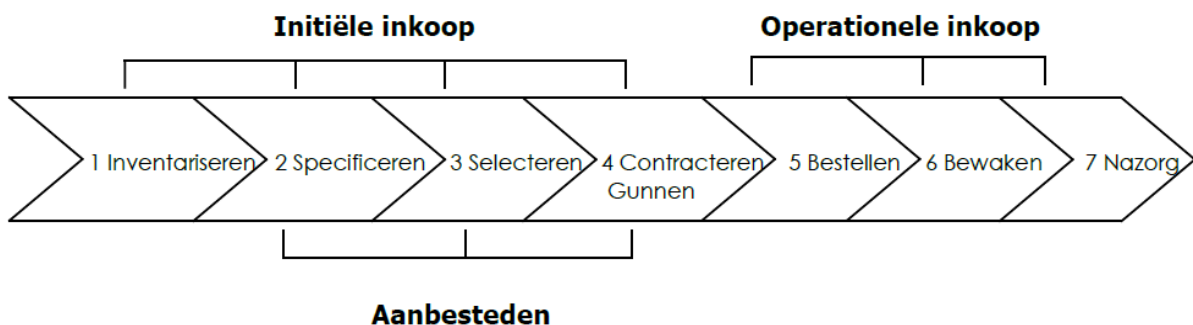


De gemeente Eijsden-Margraten streeft er als volgt naar om door middel van haar inkoopbeleid de participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te bevorderen (bron: pagina 18 beleid):

“De gemeente stelt in het kader van social return een uitvoeringseis bij opdrachten voor werken en meerjarige onderhoudsdiensten/-werken (zoals onderhoud wegen, maaien bermen, gladheidsbestrijding, etc.) vanaf € 100.000,-. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen arbeidsintensieve en arbeidsextensieve opdrachten. Een opdracht is arbeidsextensief als minder dan 30% van het aanbestedingsbedrag wordt besteed aan arbeid. Bij arbeidsintensieve opdrachten wordt daartoe in beginsel 5% van de opdrachtwaarde als social return verplichting opgenomen. Bij arbeidsextensieve opdrachten wordt in beginsel 2% als social return verplichting opgenomen. Deze percentages passen binnen de Gids proportionaliteit. Indien mogelijk kan social return ook worden toegepast bij opdrachten voor diensten, of leveringen.”

Het inkoopproces

De uitvoering van inkooporganisatie moet dusdanig ingericht zijn dat het de principes van integraal management ondersteunt. De inkooporganisatie is gericht op bundeling van gelijksoortige inkoopbehoeften. Soms is dit wettelijk verplicht, maar vaak is dit wenselijk vanuit het oogpunt van doelmatigheid. Het inkoopproces is als volgt:



De eerste vier fasen behoren tot de zogeheten initiële inkoop:

1. Inventariseren: bepalen van de behoefte in de eigen organisatie en/of in samenwerking en inventariseren van het aanbod in de markt.
2. Specificeren: formuleren waar de inkoop aan moet voldoen: opstellen van het programma van eisen, het conceptcontract en de offerteaanvraag.
3. Selecteren: aanvragen en beoordelen van offertes en selecteren van leveranciers.
4. Contracteren / Gunnen: afsluiten contract(en) met leveranciers.

Zodra de leveranciers zijn gecontracteerd begint de operationele inkoop:

5. Bestellen: het plaatsen van de orders.
6. Bewaken: bewaken van het uitleveren van de orders, verifiëren en afhandelen van de facturering.
7. Nazorg: afhandelen klachten en claims, afhandelen meer-/minderwerk, evalueren leveranciers en herzien contracten.



3.11 Strategische Visie “Vernieuwen door Verbinden 2022”

De commissie concludeert dat in de Strategische Visie geen beschrijving wordt gegeven van de gemeentelijke doelstellingen voor wat betreft het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Gelet op de aard en inhoud van dit visiedocument is het ook maar de vraag of een dergelijk specifiek instrument daarin benoemd dient te worden.

3.12 Programmabegroting 2017

In de programmabegroting staat geen strategie voor wat betreft de inkoop- en aanbesteding in het algemeen. Wel wordt met betrekking tot de herinrichting van de organisatie de volgende doelstelling gepresenteerd (voetnoot: paragraaf 6.4.14 op pagina 89 in de kruisjeslijst):

“Het efficiënt en effectief (lean and mean) inrichten van de organisatie, o.a. door de mogelijkheden te onderzoeken (eventueel als pilot) naar het uitgeven van werk en delen van diensten (shared services). Hiermee zal de kwaliteit toenemen en wordt de onafhankelijkheid beter geborgd, waarmee mogelijk op de langere termijn ook kostenbesparingen kunnen worden gerealiseerd.

Shared services: samenwerking actief inzetten met betrekking tot overheden, maar ook met betrekking tot het maatschappelijk middenveld. Dit hoeft niet op personeel betrekking te hebben. Het eventueel afstoten van vastgoed zou wellicht tot een kostenbesparing kunnen leiden, of bijvoorbeeld het eventueel slim(mer) inkopen van energie.”

De gemeente wil deze doelstelling bereiken door:

“Samenwerking is gezocht en er wordt geïnventariseerd. Parallel met het organisatie-ontwikkelingstraject (OOT) overwegen we continu de mogelijkheden van opheffen, samenwerken of outsourcen van taken. In 2016 hebben we middels procesmanagement de processen vergunningverlening en projectmatig werken geëvalueerd en lean ingericht. Procesmanagement trekken we in 2017 door. Vastgoed en Inkoop krijgen prioriteit.”

3.13 Jaarrekening 2016 en accountantscontrole

Met de dualisering zijn de begrotingsuitvoering, het bewaken van de financiële positie en de rechtmatige, doeltreffende en doelmatige besteding grotendeels taken van het college geworden. Het college moet daarbij de kaders (de uitgangspunten) in acht nemen die de Raad ingevolge artikel 212 lid 1 Gemeentewet bij verordening stelt voor het financiële beleid, het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie.

Het college gaat dus over de uitvoering (waaronder inkoop), de raad stelt hiervoor de kaders. De raad heeft het budgetrecht op programma- en investeringskredietniveau. Dit betekent dat elke inkoop bevoegdheid geldt onder voorwaarde dat de raad budget/krediet ter beschikking heeft gesteld. Op productniveau is het budgetrecht aan het college van burgemeester en wethouders. Tot aan de vastgestelde budgetten op productniveau geldt de bevoegdheid conform de vigerende mandaatregeling.



De jaarlijkse accountantscontrole moet onder andere toezien op de rechtmatigheid van gemeentelijke uitgaven. Een toets op de naleving van deze juridische inkoopkaders maakt onderdeel uit van de accountantscontrole. Niet rechtmatig gevoerde aanbestedingen kunnen bij overschrijding van de vastgelegde goedkeuringstoleranties leiden tot een afkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening.



4 Toets van de casussen aan het vigerende inkoop- en aanbestedingsbeleid

Gemeente Eijsden-Margraten bepleit in haar huidige beleid de volgende doelstelling na te streven (bron: pagina 19 van het beleid):

“Om de economische en ideële uitgangspunten/ doelstellingen van deze beleidsnota te bereiken zijn de inventarisatiefase en de specificatie-fase kortom bepalend. Op deze initiële inkooptaken moet dus de aandacht zijn gericht. Zo kan de gemeente Eijsden-Margraten door zorgvuldige voorbereiding haar inkoopkracht inzetten om haar economische en ideële uitgangspunten vermeld in deze nota te bereiken en mee te werken aan de ontwikkeling van een eerlijker handelssysteem in al haar inkopen, klein en groot.”

De commissie heeft getoetst in hoeverre in de gekozen cases deze doelstelling is bereikt.

Casus 1 BMR Mheer

Dit project bestaat uit de uitbreiding van het bestaande sportcomplex fusievereniging BMR met 2 natuurgrasvelden en de omvorming van bestaande trainingsveld tot een parkeerterrein. Daarnaast zal BMR zelf voor eigen rekening en risico de bestaande kleed- en kantineaccommodatie slopen en een nieuwe accommodatie laten bouwen. De gemeente heeft hiervoor een 40-jarige lening verstrekt van €500.000,- aan BMR, waarbij de jaarlijkse aflossing en rente(0%) gecompenseerd worden door een jaarlijks door de gemeente te verstrekken tegemoetkoming(subsidie).

De aanleg van de 2 natuurgrasvelden en parkeerterrein is conform de geldende aanbestedingswet en gemeentelijk aanbestedingsbeleid meervoudig onderhands aanbesteed op basis van een bestek opgesteld door het externe bureau Kybys. De gunningsprocedure is hierbij correct gevolgd en eveneens gebaseerd op het gunningsadvies van extern bureau Kybys.

Zoals reeds vermeld is de sloop en nieuwbouw van de kleed- en kantineaccommodatie door BMR zelf gerealiseerd, waarbij in dit geval géén sprake is van doorlegging van een aanbestedingsplicht door te kiezen voor een lening- en tegemoetkomingsconstructie waarbij er geen bouwplicht geldt en er niet voldaan hoeft te worden aan de geldende Aanbestedingswet en het gemeentelijk aanbestedingsbeleid.

De sloop en nieuwbouw van de kleed- en kantinegebouw is door BMR gegund aan een lokale aannemer.

Casus 2 Burgemeester Bogmanplein te Noorbeek (“bouwplan Gubbels”)

Dit project bestaat uit het binnen het vigerende bestemmingsplan Bogmanplein realiseren van 15 (10 grondgebonden en 5 appartementen) woningen, het verwerven en renoveren van de panden Dorpstraat 4 en 6 ter realisatie van 2 woningen en de aanleg en inrichting van de openbare ruimte waaronder een voetgangersverbinding(buitenlift) o.b.v. door gemeente opgestelde goedgekeurde bestekken door en voor rekening en risico van de private partij NRBK C.V.. De nieuw te realiseren openbare ruimte wordt na eindoplevering door NRBK C.V. weer in eigendom overgedragen aan de gemeente voor een bedrag van € 1 exclusief B.T.W.. De gemeente heeft ter dekking een subsidie aangevraagd en voorlopig toegekend gekregen van € 134.500 door de Provincie Limburg.



De subsidie is toegekend en valt onder de Provinciale Motie “Stimulering Bouw in crisistijd”, waarbij er aan de volgende eisen van duurzaamheid voldaan dient te worden, namelijk energielabel A+ en EPC minimale isolatiewaarden voor de woningen en een nieuw gescheiden rioleringsstelsel. Ten aanzien van de eis van social return dient er voldaan te worden om een nader te bepalen deel van de arbeidsuren beschikbaar te stellen voor de inzet van jongeren die zich aan het scholen zijn voor het werk in de bouwsector.

Aangezien voor de infrastructurele werken de drempelwaarden niet werden overschreden, is een Europese of nationale (openbare) aanbesteding niet aan de orde en is er meervoudig onderhands aanbesteed. Hierbij heeft de gemeente de aanbestedingsplicht doorgelegd naar de private ontwikkelaar NRBK C.V. De gunningsprocedure is hierbij correct gevolgd.

De gemeente heeft de aanbestedingsplicht voor wat betreft de realisatie van de woningen niet doorgelegd qua soort aanbesteding, maar wel wat betreft te stellen eisen aan duurzaamheid en social return zoals opgenomen in het geldend gemeentelijk Aanbestedingsbeleid. De projectontwikkelaar heeft vervolgens zelf de realisatie van de woningen aanbesteed.



5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Project BMR:

- Uitgangspunten zijn in de loop van de besluitvorming van het project gewijzigd, te weten het budget (van € 1.160.00 naar € 1.360.000 a.g.v. duurdere offertes aanbesteding en uiteindelijke kosten van meer dan € 1.430.000) en de financieringswijze (eerst verstrekking van een af te lossen 40-jarige renteloze lening van € 500.000 , vervolgens een lening waarbij de jaarlijkse rente en aflossing gecompenseerd wordt zonder realisatieplicht), waardoor de wijze van aanbesteden onduidelijk is resp. vragen oproept.
- Te veel wisseling in projectleidersfunctie hetgeen de controle en beheersing van het project niet optimaal maakt, zeker niet qua financiële overzicht en rapportering.
- De Aanbestedingswet is correct nageleefd bij dit project.
- De in het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid geformuleerde doelstellingen voor wat betreft social return zijn niet als voorwaarden gesteld bij zowel van de aanleg van de sportvelden/ parkeergelegenheid alsmede bij de sloop en nieuwbouw van de kleed/kantinegebouw.
- De in het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid geformuleerde doelstellingen voor wat betreft de laagste prijs of economisch meest voordelige aanbieding is gerealiseerd bij de aanleg van de sportvelden, maar dit kan niet vastgesteld worden bij de realisatie van de nieuwbouw van het kleed-kantinegebouw daar dit niet meervoudig is aanbesteed aangezien het onder beheer van de fusievereniging is gerealiseerd. Voornoemde nieuwbouw is wel uitgevoerd door een lokale aannemer, hetgeen wel weer beantwoordt aan de in het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid geformuleerde doelstellingen. Er ontbreekt een expliciet besluit waarin gemotiveerd wordt aangegeven waarom de gemeente bij de nieuwbouw heeft afgeweken van het gemeentelijke aanbestedingsbeleid. Dit klemt te meer nu Deloitte nog uitdrukkelijk aan de gemeente heeft geadviseerd om dit in het kader van de rechtmatigheid te doen.
- Er is sprake van het ontbreken van danwel onvoldoende controle op de naleving van de voorwaarden vermeld en overeengekomen in de getekende overeenkomsten zoals het vestigen van het hypotheekrecht als zekerheid voor de verstrekte lening(subsidie) op de kleed-en kantineaccommodatie, het vestigen van het pandrecht op alle (toekomstige) inkomsten van de fusievereniging, de door gemeente goedgekeurde stichtingsbegroting accommodatie, de 3-maandelijke voortgangsrapportage bouw van de accommodatie en de door het bestuur van BMR opgestelde eindrapportage bouw accommodatie.
- De archivering voldoet niet aan de in het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid gestelde vereisten aangezien deze niet compleet is. De eerder genoemde documenten ontbreken namelijk.
- Er is onvoldoende controle op de overschrijding van het door het college en gemeenteraad vastgestelde budget, de verslaggeving en communicatie daarover en flattering daarvan.
- Er ontbreekt een projectplan dat een all-in beschrijving is van het uitgevoerde project voor wat betreft motivering, de te bereiken eindresultaten, goedgekeurd budget, bestede middelen, eventuele verschillenanalyse budget met realisatie, start- en einddatum, wijze van aanbesteding, projectorganisatie, bereikte eindresultaten incl. eindrapportage, benodigde en opgestelde overeenkomsten en inhoudsopgave.



Doel hiervan is dat belanghebbenden en verantwoordelijken snel en gemakkelijk in- en overzicht hebben van het project en daarover ook deugdelijk rekening en verantwoording kunnen afleggen;

Project Bogmanplein Noorbeek:

- De Aanbestedingswet is voor wat betreft de infrastructurele werken correct toegepast, aangezien de geldende drempelwaarden van Europese of nationale (openbare) aanbesteding niet worden overschreden en kan zodoende worden volstaan met een meervoudig onderhandse aanbesteding, hetgeen ook geschied is.
- De in het Inkoop-en Aanbestedingsbeleid geformuleerde doelstellingen omtrent social return zijn wel als voorwaarden gesteld bij de realisatie van dit project, maar de projectontwikkelaar heeft deze slechts van toepassing verklaard op een klein deel van het project, namelijk het overbruggen van het hoogteverschil in het terrein m.b.v. een lift. Wat de consequenties zijn van het niet voldoen aan deze eis voor wat betreft de door de Provincie Limburg voorlopig toegekende en reeds grotendeels ontvangen subsidie is voornamelijk nog niet bekend. De commissie acht het niet ondenkbaar dat de Provincie om deze reden de toegekende subsidie uiteindelijk lager zal vaststellen, dus hierin zit een zeker financieel risico.
- De in het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid geformuleerde doelstellingen voor wat betreft duurzaamheid (EPC-norm bij woningen resp. appartementen, levensloopbestendige en rolstoelvriendelijke bouw, regenwateropvang en –afvoer) zijn zowel als voorwaarden gesteld en ten uitvoer gebracht bij de realisatie van het project. Aan deze beleidsdoelen is dus voldaan.
- Er is sprake geweest van onvoldoende controle en toezicht op de naleving van de gestelde voorwaarden bij de subsidieverstrekking.
- De archivering voldoet niet aan de in het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid gestelde eisen. Het is namelijk versnipperd over allerlei afdelingen en niet geconcentreerd, hetgeen de vindbaarheid en inzichtelijkheid niet bevordert.
- Ook bij dit project ontbreekt het eerder omschreven projectplan. Bij dit project is dit nog essentiëler vanwege transparantie omdat het een publiek-privaat samenwerkingsproject is.

5.2 Aanbevelingen:

- Stringenter toezicht op naleving van aan inkoop resp. aanbesteding gestelde voorwaarden voor wat betreft duurzaamheid, social return, subsidieverstrekking en op te leveren documenten tijdens plannings-, overeenkomsten- en uitvoeringsfase.
- Het vestigen van zekerheidsrechten zoals het recht van hypotheek of pand als zekerheid voor verstrekte lening(en) dienen te allen tijde uitgevoerd te worden en hierop dient dan ook streng op toegezien te worden.
- De archivering van projecten centraliseren door middel van digitalisering en toezien op volledigheid.
- Het implementeren van een checklist voor uitgevoerde projecten, die ingevuld en voor akkoord getekend wordt door een tweetal onafhankelijke (juridische) functionarissen en dient als sluitstuk van controle op volledigheid van zowel dossier alsmede op de uitgevoerde en overeengekomen werkzaamheden en voorwaarden.



- Verbeteren van (tussentijdse) controle op projectbudget en bij overschrijding hiervan een deugdelijke verslaglegging maken en communiceren naar belanghebbenden waaronder college, gemeenteraad en projectleider.
- Opstellen van een projectplan t.b.v. het afleggen van rekening en verantwoording, het hebben van een sneller en duidelijk in- en overzicht en het op een adequate wijze kunnen voldoen aan eisen van transparantie.
- Het voorkomen van teveel wisselingen in het projectleiderschap tijdens de uitvoering, hetgeen het projectresultaat op velerlei manieren te goede zal komen.
- Vanuit de sectorleiding en concerncontrol meer controle, evaluatiemomenten en indien nodig sturing in het werkproces van aanbestedingsplichtige projecten implementeren.
- Overwegen om bijvoorbeeld middels een pré-check-commissie, bestaande uit interne consultants (juridisch/financieel), stelselmatig controle op de voortgang van projecten in te bouwen. Een dergelijke commissie zou tevens alle college- en raadsvoorstellen kunnen screenen als de beleving is dat de algehele kwaliteit daarvan verbeterd kan worden.
- Zorgvuldiger schriftelijk onderbouwen en vastleggen van afwijkingen op het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid.



Bijlagen



Bijlage 1: De rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie bestaat uit:

drs. R.J.H. (René) van den Akker RA, lid

drs. S.H. (Bas) Braakhuis RC, voorzitter

mr. M.H.J. (Thijs) Klaassen, lid

M.G.A. (Maurice) Cobben, secretaris

Alle leden maken op persoonlijke titel deel uit van de rekenkamercommissie. De in de rekenkamercommissie werkzame registeraccountant treedt niet in die hoedanigheid op.

Website : www.rekenkamerzie-zl.nl
Postadres : Postbus 998,
6300 AZ Valkenburg aan de Geul
Telefoon : 06 – 215 337 83