



Rapportage korte toets aanbesteding BEL – kantoor

Opdrachtgever : Rekenkamercommissie BEL-combinatie

Opdrachtnemer : Haute Equipe

Onderzoekers : Gerrit Stam
Arnoud Dokter

INHOUDSOPGAVE

1. Aanleiding en motivatie	3
2. Onderzoek	4
2.1 Doel van het onderzoek.....	4
2.2 Afbakening van het onderzoek.....	4
2.3 Onderzoeksvragen	4
3. Onderzoeksopzet	5
3.1 Aanpak en werkwijze	5
3.2 De interne en externe kaders	5
3.3 Dossiers	6
3.4 Interviews.....	7
4. Bevindingen	8
4.1 Het project en zijn sturing	8
4.2 Het project en zijn realisatie.....	8
5. Conclusies en aanbevelingen	11
Bijlage geraadpleegde dossiers	12

1. Aanleiding en motivatie

Per 1 januari 2008 hebben de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren hun ambtelijke capaciteit gebundeld om zo efficiënter te kunnen werken en als organisatie minder kwetsbaar te zijn. In de loop van 2009 zal de nieuwe organisatie in één kantoor gehuisvest worden. Dit kantoor is momenteel in aanbouw.

Vanuit een gemeenteraadsfractie in Eemnes is de vraag bij de rekenkamercommissie binnengekomen of er een korte toets kan worden uitgevoerd omtrent de aanbestedingsprocedure van dit nieuwe BEL-kantoor.

In december 2008 heeft de rekenkamercommissie van de drie BEL-gemeenten Haute Equipe opdracht gegeven om een korte toets uit te voeren op de aanbesteding van het BEL-kantoor. Centraal doel van het onderzoek is om na te gaan of de aanbesteding van het BEL-kantoor conform de geldende aanbestedingsregels is uitgevoerd.

Sinds de invoering van de rechtmatigheidsverklaring, vraagt het rechtmatig handelen door overheidsorganisaties en dan vooral het aantoonbaar kunnen maken daarvan, meer aandacht. Het aspect rechtmatigheid vormt een onderdeel van de externe controle door de accountant. Hij zal bij de jaarstukken, naast een getrouwheid verklaring, ook een oordeel geven over het rechtmatig handelen van de gemeente. De organisatie zal moeten kunnen aantonen dat er gewerkt is in overeenstemming met de geldende in- en externe regelgeving.

In deze eindrapportage zal de gehanteerde onderzoekopzet voor de korte toets op de aanbesteding van het BEL – kantoor worden toegelicht en zullen de onderzoeksvragen worden beantwoord met daaraan gekoppeld de bevindingen en de conclusies.

De korte toets heeft als insteek dat de rapportage pakweg 5 pagina's beslaat. Dat dit document langer is heeft te maken met de afweging om het als zelfstandig stuk te kunnen laten fungeren. De feitelijke rapportage bestaat slechts uit de hoofdstukken 4, 5 en 6, en valt daarmee ruim binnen de toegemeten omvang.

2. Onderzoek

2.1 Doel van het onderzoek

Centraal in het onderzoek staat de vraag of de aanbesteding van het BEL – kantoor conform de geldende aanbestedingsregels is uitgevoerd.

2.2 Afbakening van het onderzoek

Gevraagd is om een korte toets uit te voeren omtrent de aanbestedingsprocedure van het BEL – kantoor. Deze korte toets betreft uitdrukkelijk niet de kwaliteit van het aanbestedingsbeleid van de BEL-gemeenten. De resultaten van de korte toets dienen dan ook alleen betrekking te hebben op de gevolgde procedure van het object: 'aanbesteding van het BEL-kantoor'.

Dit onderzoeksonderwerp vormt de basis voor het verkrijgen van relevante brondocumenten en relevante aanbestedingsstukken.

2.3 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvraag luidt: "Is de aanbesteding van het BEL-kantoor uitgevoerd conform de geldende aanbestedingsregels?"

Deze vraag kan worden beantwoord door in te zomen op de volgende deelvragen:

- Is het juiste aantal offertes aangevraagd?
- Hoe is het programma van eisen vastgesteld? Heeft de BEL-combinatie hierbij externe onafhankelijke hulp gehad?
- Zijn de offertes op een juiste wijze gewogen?
- Zijn de juiste personen binnen de BEL-combinatie betrokken geweest bij het aanbestedingsproces?
- Is de keuze op een juiste manier gemaakt en vastgelegd?

3. Onderzoeksopzet

3.1 Aanpak en werkwijze

In het kort komt de gevolgde werkwijze neer op:

- Het in kaart brengen van de interne en externe kaders
- Het raadplegen van de dossiers
- Het interviewen van een aantal sleutelpersonen in het project

3.2 De interne en externe kaders

De interne regelgeving is het juridisch kader zoals vastgesteld in de notitie "Inkoop voordeel aan besteden " van de gemeente Eemnes.

De externe regelgeving is het juridisch kader zoals vastgesteld in Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao, zie www.europeseaanbestedingen.eu.) De Bao is in december 2005 in werking getreden en is gebaseerd op de Europese richtlijnen 2004/17 en 18. De Europese regelgeving is opgenomen in de Eemnesser notitie. Toch verdienen de Europese regels enige extra aandacht.

Uit de Bao kunnen drie criteria worden gehaald:

- is er sprake van een overheidsopdracht ?
- is er sprake van een Werk, Dienst of Levering ?
- wat is de drempelwaarde ?

Overheidsopdracht: als de aanbestedende dienst met een ondernemer een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel sluit met betrekking tot de uitvoering van een Werk(en), de levering van producten of verlening van diensten.

In de Bao zijn de drie specifieke richtlijnen voor respectievelijk werken, van leveringen en van diensten samengevoegd.

Levering: Overheidsopdrachten die betrekking hebben op de aankoop, leasing, huur of huurkoop met of zonder koopoptie van producten.

Werk: Een werk is het product van een geheel van bouwkundige of civieltechnische werken dat ertoe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen (richtlijn 2004/18 EG).

Dienst: Andere overheidsopdrachten dan overheidsopdrachten voor werken of leveringen, die betrekking hebben op het verrichten van de in bijlage 1 (bij richtlijn 2004/18 EG) bedoelde diensten.

De drempelwaarde

Voor verschillende soorten overheidsopdrachten gelden specifieke drempelwaarden. De drempelwaarden staan vermeld in de 2 Europese aanbestedingsrichtlijnen: artikel 7 van richtlijn 2004/18/EG en artikel 16 van richtlijn 2004/17/EG.

Het Aanbestedingsreglement Werken 2005

Aanvullend op de Bao is door het Nederlandse kabinet een uitvoeringsregel vastgesteld, die als ARW2005 door het leven gaat. Dit reglement maakt een gedetailleerde vertaling van de Europese regelgeving naar aanbestedingen die beneden de Europese drempelwaarden blijven (nationale aanbestedingen) en poogt zo een uniforme aanbestedingspraktijk te creëren. Voor de vier 'bouwdepartementen' (VROM, VenW, Defensie, LNV) is

toepassing van dit reglement verplicht, lagere overheden hebben de vrijheid hierop aan te sluiten of eigen kaders te stellen m.b.t. inkoop en aanbesteden.

Opdrachten voor werken, leveringen en diensten door de overheid en semi-overheid moeten op grond van de Europese aanbestedingsregels plaatsvinden volgens een specifieke aanbestedingsprocedure. In combinatie met de drempelwaarden levert dit het volgende schema op:

2006 – 2007	Werken	Leveringen/Diensten
Drempelbedragen aanbesteding (excl. BTW)		
Europees aanbesteden	> € 6.242.000	> € 249.000

2008 – 2009	Werken	Leveringen/Diensten
Drempelbedragen aanbesteding (excl. BTW)		
Europees aanbesteden	> € 5.150.000	> € 206.000

Voor opdrachten die beneden de Europese drempels blijven, gelden op grond van de Eemnesser beleidsnota de volgende regels:

Leveringen en diensten		
tot	€ 10.000	desgewenst kan volstaan worden met 1 offerte
tussen	€ 10.000 en € 25.000	minimaal 2 offertes vragen
tussen	€ 25.000 en € 100.000	minimaal 3 offertes vragen
tussen	€ 100.000 en € 249.000	onderhands aanbesteden, waarbij minimaal 3 bedrijven worden uitgenodigd, waarvan minimaal 1 buiten de regio
boven	€ 249.000	Europees aanbesteden

Werken		
tot	€ 10.000	desgewenst kan volstaan worden met 1 offerte
tussen	€ 10.000 en € 50.000	minimaal 2 offertes vragen
tussen	€ 50.000 en € 100.000	minimaal 3 offertes vragen
tussen	€ 100.000 en € 6.242.000	onderhands aanbesteden, waarbij minimaal 3 bedrijven worden uitgenodigd, waarvan minimaal 1 buiten de regio
boven	€ 6.242.000	Europees aanbesteden

3.3 Dossiers

Tevoren is een lijst gemaakt van te raadplegen dossiers, waaronder de bouwdoosiers (die weer de verslagen van de Stuurgroep bevatten, de verleende opdrachten etc.), de raadsstukken e.d. Een lijst hiervan is in de bijlagen te vinden.

3.4 Interviews

Op voorhand is gevraagd te mogen spreken met de inkoper en de projectcontroller, en eveneens met iemand die tevens politieke verantwoordelijkheid draagt. Deze vraag is door de rekenkamercommissie ingevuld (conform de toetsopzet) en heeft geleid tot een beperkt aantal te interviewen personen.

Gesproken is met de heren

- Van Benthem, voorzitter van de Stuurgroep, burgemeester van Eemnes
- Van Dijk en De Jong, intern projectleiders
- Königs, extern projectleider

De vragen spitsten zich toe op de eerste voorlopige bevindingen die uit het dossieronderzoek waren gekomen; die hadden betrekking op hoe de keuzes zijn gemaakt en waar dat is gedocumenteerd. Van de gesprekken is een verslag gemaakt.

4. Bevindingen

Onderstaande bevindingen zijn gebaseerd op de informatie die uit de beschikbare dossiers is gehaald; wanneer twijfel of onduidelijkheid bestond, is daarover gesproken met de geïnterviewden.

4.1 Het project en zijn sturing

Het project betreft de bouw van een kantoor dat onderdak biedt aan het grootste deel van de ambtelijke diensten van de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren. Een deel van het gebouw komt voor rekening van en in gebruik bij de gemeente Eemnes als gemeentehuis van die plaats.

De gemeente Eemnes treedt in eerste instantie op als opdrachtgever. Het projectmanagement berust bij een stuurgroep die wordt ondersteund door een extern projectmanager. De stuurgroep kent bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers uit de drie deelnemende gemeenten.

Het is van belang te onderkennen dat de sturing van het project een dynamische bezigheid was. Met regelmaat bleken de uitgangspunten te moeten wijzigen wat leidde tot aanpassingen in het ontwerp of gewijzigde bestekken. Uiteraard is hieraan het bestuurlijk proces debet, dat in dezelfde periode als de bouwplannen uiteindelijk leidde tot een vergaande vorm van samenwerking tussen en gebouwelijke integratie van de drie ambtelijke diensten. Zowel de stuurgroep als de opdrachtnemers hebben uitermate flexibel moeten inspelen op het voortschrijdend politiek inzicht.

Bevinding: hoewel de stuurgroep verstrekende bevoegdheden heeft, is geen expliciet mandaat verleend inclusief de begrenzing ervan. In de praktijk is dit opgelost doordat de deelnemende gemeenten akkoord zijn gegaan met het Plan van Aanpak en de daarin beschreven projectorganisatie. Daadwerkelijke opdrachten en betalingen liepen via de gemeente Eemnes, later de BEL-combinatie.

4.2 Het project en zijn realisatie

Nadere bestudering van het project 'bouw BEL kantoor' laat zien dat er niet sprake is van één aanbesteding, maar dat gedurende de looptijd diverse (grote) opdrachten zijn verleend. Ze worden hieronder stuk voor stuk behandeld. In zijn algemeenheid past hier de constatering dat de verslagen van de stuurgroepvergaderingen niet expliciet de afweging laten zien waarom gekozen is voor het volgen of juist het afzien van een voorgeschreven procedure.

Aanbesteding projectmanagement

Het bureau ABC-Management Groep is vanaf het begin betrokken geweest bij de bouwplannen en levert externe expertise op het gebied van projectleiderschap. De dossiers geven geen uitsluitsel hoe dit bureau zijn opdracht heeft verkregen, maar naar verluidt is ABC al in een voorstadium betrokken geraakt bij de ontwikkeling van het dorp Eemnes, waarvan een nieuw gemeentehuis slechts deel uitmaakte. Het bureau werd automatisch meegenomen in een ontwikkeling die uiteindelijk uitmondde in de realisering van het BEL-kantoor.

Bevinding: het bureau ABC-Management Groep is in feite in deze opdracht gerold zonder dat tussentijds even pas op de plaats is gemaakt om na te gaan of dit conform het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid gebeurde;

Bevinding: de vorming van een aanbestedingsdossier met de verplicht voorgeschreven indeling is achterwege gebleven.

Aanbesteding architect

Voor de uitwerking van de plannen voor de bouw van een gemeenschappelijk kantoor is ADP Architecten gecontracteerd. Dit bureau is geselecteerd na een procedure waarbij vier bureaus een persoonlijke presentatie hebben gehouden. Vervolgens is aan twee bureaus gevraagd een visie te geven op het nieuw te bouwen pand.

Door deze werkwijze is sprake van onderhandse aanbesteding. Hoewel van tevoren verwacht werd dat de kosten voor architectendiensten de drempel voor Europese aanbesteding zouden overschrijden, is niet voor deze route gekozen. Uit de beschikbare stukken valt niet op te maken of dit een bewuste keuze is geweest en waarop die is gebaseerd. Desgevraagd bleek uit de interviews dat door de stuurgroep expliciet tot deze lijn was besloten omdat de verwachte kosten minder dan 20% zijn van het totale werk.

Bevinding: volgens het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid had de keuze van de architect via Europese aanbesteding moeten plaatsvinden. Dat is niet gebeurd. De reden om te kiezen voor onderhandse aanbesteding is uit de gemeentelijke dossiers niet na te gaan, maar zou gemotiveerd zijn op grond van het 20%-criterium. Dit is echter slechts de helft van het criterium dat Europa hanteert blijkens richtlijn 2004/18. Deze richtlijn stelt dat de toepassing van de 20% regel alleen mag plaatsvinden voor opdrachten die de € 80.000 niet overschrijden.

Bevinding: de vorming van een aanbestedingsdossier met de verplicht voorgeschreven indeling is achterwege gebleven.

Aanbesteding bouw

Bij de realisering van de bouwplannen is gekozen voor Europese aanbesteding. Het totale plan is gesplitst in drie percelen, te weten:

- Bouwkundige werkzaamheden
- Werktuigkundige werkzaamheden
- Elektrotechnische werkzaamheden

Voor alle drie de percelen is de voorgeschreven procedure gevolgd, te weten:

1. Opvragen bestekstukken
2. Aanbesteding
3. Gunning

Bevinding: de daadwerkelijke realisering van het pand is opgesplitst in drie percelen en volgens de Europese regels aanbesteed.

Bevinding: de vorming van een aanbestedingsdossier met de verplicht voorgeschreven indeling is achterwege gebleven.

Overige aanbestedingen en opdrachten binnen het project

Naast de grote opdrachten als hierboven genoemd, is er een veelheid aan kleinere opdrachten verleend. Deze zijn conform het vastgestelde beleid (te weten: opvragen van 2 of 3 offertes) tot stand gekomen. Te noemen zijn:

- Stedenbouwkundige: 3 offertes aangevraagd conform aanbestedingsbeleid;
- Installatieadviseur: 3 offertes aangevraagd conform het aanbestedingsbeleid;
- Constructieadviseur: 3 offertes aangevraagd conform het aanbestedingsbeleid;
- Nog wat kleinere opdrachten, die slechts zijdelings worden genoemd en niet terug te vinden zijn in de dossiers.

Niet conform het beleid is de binnenhuisarchitectuur opgedragen aan de architect. Volgens het beleid hadden minimaal 3 offertes moeten worden opgevraagd, maar om rede-

nen van afstemming is de opdracht (na offerte) zondermeer aan de architect gegund. Dit besluit is voorgelegd aan en genomen door het college van Eemnes.

Aanbestedingen en opdrachten buiten het project

Het is de vraag of dit segment binnen de onderzoeksopdracht valt. Toch willen wij de volgende opdrachten noemen, omdat we daar mogelijk wat leerpunten uit kunnen halen.

- "Aanleg terreininrichting en aanpassen gedeelte Zuidersingel." Aanbesteed door BEL conform de internationale aanbestedingsregels: onderhands nationaal;
- "Kopieer- en printapparatuur nieuwbouw." 4 offertes opgevraagd. Omdat hier sprake is van 'levering' had Europees moeten worden aanbesteed; het drempelbedrag wordt berekend door de geschatte jaarkosten met 4 te vermenigvuldigen (ge Gund voor € 83.300 per jaar, voor vier jaren;)
- "Schoonmaken." 3 offertes opgevraagd. Omdat hier sprake is van 'diensten' had Europees moeten worden aanbesteed; het drempelbedrag wordt berekend door de geschatte jaarkosten met 4 te vermenigvuldigen (ge Gund voor € 63.000 per jaar voor één jaar, met stilzwijgende verlenging.)

5. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies:

1. De regels van het eigen inkoop- een aanbestedingsbeleid (waarin opgenomen de Europese regelgeving) zijn grotendeels toegepast. Als er dwingende redenen zijn geweest om af te wijken, dan is dat onvoldoende gedocumenteerd;
2. Bij de aanbesteding van de architectendiensten is ten onrechte afgezien van de Europese procedure;
3. Het is onduidelijk of de stuurgroep heeft geacteerd binnen de grenzen van een expliciet verleend mandaat;
4. Er is niet voldaan aan de verplichting om van elk aanbestedings- en gunningsproces boven de € 100.000 een dossier te vormen met de voorgeschreven verplichte indeling;
5. Het ontbreekt aan kennis omtrent de (complexe) Europese regelgeving en de weerslag ervan in nationale regelgeving zoals het Bao;
6. De beleidsregels rond inkoop en aanbesteden zijn niet geactualiseerd naar de nieuwe Europese drempelbedragen;
7. Binnen de gekozen procedure is het juiste aantal offertes gevraagd, en is de gunning conform de regels en transparant verlopen.
8. De daadwerkelijke bouw van het kantoor – met zijn installaties – is Europees aanbesteed. Uit de stukken blijkt een ordelijk en soepel proces;

Aanbevelingen:

De realisatie van het BEL-kantoor is waarschijnlijk in zijn omvang uniek voor de deelnemende gemeenten. Daarmee is niet gezegd dat de onderliggende processen eenmalig zijn. Ter illustratie zijn de aanbestedingen genoemd van de schoonmaakdiensten en het contract voor het kopiëren en printen. Op grond van bovenstaande conclusies kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

- Versterk intern de kennis over de internationale regels rond inkoop en aanbesteden;
- Borg die kennis en de inbreng ervan op centraal niveau;
- Actualiseer op korte termijn het eigen beleid voor inkoop en aanbesteden, rekening houdend met de gewijzigde Europese drempelwaarden en met nationale aanbevelingen voor decentrale overheden;
- Organiseer een werkwijze die voorziet in het uitvoeren van interne controles of audits op risicovolle processen;
- Zorg bij grote opdrachten voor een risicoanalyse aan de voorkant en bespreek die met de directie;
- Onderschat niet het belang van complete dossiervorming conform de eigen regels, waarmee tevens inzicht wordt geboden in de expliciete afweging waarom gekozen is voor dan wel afgezien van een voorgeschreven procedure.

Bijlage geraadpleegde dossiers

- Dossier 1 t/m 8 "gemeentehuis huisvesting"
- Dossier "Samenwerking BEL gemeenten"; Laren, nr. 1123
- Dossier "Gebouwen voor bestuur, leiding en administratie", BEL kantoor 2008-
- Dossier "Gemeenteraad, vergaderingen/notulen 2008", Laren
- Dossier "Gemeenteraad, vergaderingen/notulen 2007", Laren
- Dossier "Samenwerking BEL gemeenten; vergaderingen stuurgroep en BEL colleges 2004/2006"; nr. 3364
- Dossier "Samenwerking BEL gemeenten; vergaderingen stuurgroep en BEL colleges 2007/ "
- Dossier "Samenwerking BEL gemeenten; notities financiële gevolgen en huisvesting Daghelijks Bestuur 2006/ "
- Dossier "Samenwerking BEL gemeenten; verzamelmap 2007- "
- Dossier "Samenwerking BEL gemeenten; notitie eindperspectief 2006"; nr. 3362
- Dossier "Samenwerking BEL gemeenten; besluitvorming 2006/ "
- Inlichtingenblad Europa richtlijn 2004/17 en 18