



gemeente BERGEN

**REKENKAMER
COMMISSIE**

Onderzoeksrapport

Rekenkamercommissie

Inkoopbeleid gemeente Bergen

Beoordeling:

- Levering Multifunctionals
- Dienst schoonmaak
- Werk Kunstgrasveld

Dhr. A.A.J. (Ton) Meester, voorzitter
Dhr. Drs. Ing. G.J. (Gerard) Braas, lid
Dhr. Mr. E. (Edwin) Thomas, lid

Juli 2009

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting conclusies en aanbevelingen	4
1. Inleiding	7
1.1 Keuze van het onderwerp	7
1.2 Doelstelling onderzoek/primaire onderzoeksvraag	8
1.3 Aanpak	9
2. Theorie inkoopmanagement	10
2.1 Definities en begripsbepalingen	10
2.2 Inkoopmanagement	11
2.3 Inkoop- en aanbestedingsbeleid Bergen	12
2.4 Conclusies	17
2.5 Normenkader	19
3. Beoordeling aanbestedingsdossiers	21
3.1 Beoordeling Levering Multifunctional	21
3.2 Beoordeling dienst Schoonmaak	23
3.3 Beoordeling aanbesteding Kunstgrasveld	26
4. Conclusies en aanbevelingen	29
Bijlage 1: Juridische beoordeling Schoonmaak	33
Bijlage 2: Juridische beoordeling levering Multifunctionals/werk kunstgrasveld	37
Bijlage 3: Lijst gesproken personen	40
Bijlage 4: Vragenlijst aanbesteden van werken, leveringen en diensten	41
Bijlage 5: Gebruikte documenten en literatuur	43

Voorwoord

De rekenkamercommissie Bergen heeft onderzoek gedaan naar de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het resultaat van dit onderzoek treft u aan in het voorliggende rapport.

Dit rapport is het tweede rapport dat de rekenkamercommissie heeft geproduceerd. Evenals bij het eerste rapport (onderzoek naar de programmabegroting) het geval is geweest is ook het onderhavige onderzoek door de rekenkamercommissie zelf uitgevoerd.

Het onderzoek naar de wijze waarop invulling en uitvoering wordt gegeven aan de Nota Inkoop- en Aanbestedingsbeleid leidt tot een zevental aanbevelingen. De rekenkamercommissie beoogt hiermee een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van het inkoop- en aanbestedingsproces.

Tijdens het onderzoek is opgevallen dat het Bureau Centrale Inkoop een prominente rol binnen het inkoop- en aanbestedingsproces speelt en dit op een enthousiaste en inspirerende wijze doet. De rekenkamercommissie heeft er dan ook het volste vertrouwen in dat Bureau Centrale Inkoop met hetzelfde enthousiasme en inspiratie met de aanbevelingen op haar terrein aan de slag gaat.

A.A.J. Meester
Voorzitter.

Samenvatting conclusies en aanbevelingen

In hoofdstuk 4 zijn de conclusies en aanbevelingen uitgebreid en expliciet weergegeven. Hieronder wordt voor de leesbaarheid een korte samenvatting weergegeven. Daarbij geven wij aan in belang van een heldere scheiding van rollen en verantwoordelijkheden op welk terrein – raad, college, management – de aanbeveling van toepassing is.

Conclusie 1

Het Bureau Centrale Inkoop is de ‘spin in het web’ bij de onderzochte aanbestedingen. Vanuit het principe van integraal management ontstaat het gevaar dat de inhoudelijk verantwoordelijke manager zich terugtrekt en de adviseur de inhoudelijk verantwoordelijke gaat worden. De fasen van aanbesteden worden conform het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid gevolgd. Echter de fase van evaluatie en nazorg is slecht ontwikkeld. Ingevulde evaluatieformulieren met een inhoud zoals aangegeven in bijlage 4 van het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid worden gemist.

Uit de ambtelijke gesprekken hebben wij begrepen dat diensten die betrekking hebben op inhuur van externen veelal niet volgens het vastgestelde beleid verlopen. Dit roept twijfel op of er voldoende gestuurd wordt op de doelmatigheid van externe inhuur.

Aanbeveling A (management)

Maak de verdeling van de ambtelijke verantwoordelijkheden helder en expliciet. De manager is verantwoordelijk voor de inhoud van de aanbesteding en Bureau Centrale Inkoop voor het proces. De advisering van Bureau Centrale Inkoop is bij elke inkoop en aanbesteding (dus ook externe inhuur) van meer dan 10.000 euro verplicht.

Aanbeveling B (college, ter kennisgeving raad)

Herijk de tabel met drempelwaarden van de gemeente Bergen op het moment dat de Europese grenswaarden worden aangepast. Laat het college een besluit nemen over de eigen lokale drempelwaarden en communiceer dat naar het management en betrokkenen.

Conclusie 2

Met de totstandkoming van het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid is het aanbestedingsproces sterk procedureel vorm gegeven en minder op inhoud. Rechtmatigheid krijgt dan een sterk accent, maar sturing op doelmatigheid minder. Door consequent de 6 fasen van inkoopmanagement uit te voeren wordt doelmatigheidssturing ontwikkeld en daar moet het accent op gelegd worden. Sinds 2004 is er op dit vlak niet veel vooruitgang geboekt, de stand van zaken van de voorgenomen acties op bladzijden 5 en 6 en vele voorgenomen intenties in de Nota Inkoop- en Aanbestedingsbeleid getuigen hiervan.

Aanbeveling C (management)

Implementeer voortvarend het financieel systeem Key2Finance. Organiseer de verplichtingen administratie en stuur op het behalen van doelmatigheid.

Conclusie 3. Beoordeling aanbestedingen

Multifunctionals

Wat betreft de rechtmatigheid kunnen opmerkingen geplaatst worden. De gemeente Bergen zou namelijk risico kunnen lopen dat er nog een leverancier is van multifunctionals die zich meldt bij de gemeente en schadevergoeding eist, omdat geen Europese aanbesteding is gevolgd. In het geval van twijfel adviseert de rekenkamercommissie om altijd een juridisch advies onderdeel te laten zijn van de aanbestedingsprocedure, in deze aanbesteding heeft dat niet

plaats gevonden. Echter de onderhandse offerteaanvragen gebeurde wel bij mondiale spelers in deze markt.

De aanbesteding van deze levering kan beoordeeld worden als voldoende doeltreffend, doelmatig.

Schoonmaak

Het proces van de aanbesteding van schoonmaak heeft zeer lang geduurd. Dit proces van aanbesteden had doelmatiger gekund.

Aanbeveling D

Om te voorkomen dat de gunning van opdrachten aan het WNK als staatsteun kan worden aangemerkt, adviseert de RKC een bepaalde opdracht slechts aan het WNK te gunnen, indien (1) deze opdracht Europees is aanbesteed en (2) volgens bij de aanbesteding vastgestelde criteria WNK op basis van de optimale prijs-kwaliteitverhouding als 'winnaar' wordt aangemerkt. Voorgaande heeft plaats gevonden bij deze aanbesteding.

Kunstgrasveld

De openbare aanbesteding van het kunstgrasveld is rechtmatig geweest wat betreft het beleid van de gemeente Bergen. Later is verder onderhandeld en is er 'luxe' uit het bestek gehaald waardoor het bedrag uiteindelijk lager is uitgekomen. Bij dit proces moet bedacht worden dat elk juridisch risico voor de gemeente vermeden moet worden.

Wat betreft de doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen wij constateren dat deze aanbesteding adequaat verlopen is.

Bij alle drie aanbestedingen wordt de evaluatie gemist!

Over de integriteit kan bij de drie aanbestedingen geen uitspraak worden gedaan, omdat het beleid om er op te toetsen nog onvoldoende is uitgewerkt.

Aanbeveling E (College/raad)

De gemeente Bergen publiceert in gevallen van een grensoverschrijdend belang het voornemen om werken, leveringen en diensten onderhands aan te besteden. Indien binnen vier weken na publicatie één of meerdere ondernemingen zich melden, zullen deze in ieder geval worden betrokken bij de onderhandse aanbesteding.

De publicatie kan plaats vinden in een gemeenteblad, op de website, maar bij voorkeur op de Tender Electronic Daily (TED). Om een praktische invulling aan dit begrip te geven, zou de gemeente ervoor kunnen kiezen om de leer van het arrest Correos toe te passen op alle leveringen, diensten en werken van meer dan 100.000 Euro.

De RKC adviseert voor Correos situaties een wezenlijke wijziging van het bestek eveneens te publiceren in een gemeenteblad, op de website, maar bij voorkeur op de TED.

Aanbeveling F (management)

Ontwikkel een praktisch evaluatieformulier en laat deze fase expliciet onderdeel uitmaken van de 6 fasen van het inkoop en aanbestedingsproces. De budgethouder moet inhoudelijk verantwoordelijk zijn voor deze evaluatie en eigenaar zijn van het aanbestedingsdossier. Een vinklijst kan een eenvoudig hulpmiddel zijn om te bereiken dat complete en volledige dossiers ontstaan.

Conclusie 4.

Met het vaststellen van de 'strekking' van het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid is niet expliciet duidelijk welk mandaat het college heeft gekregen van de raad. Ook zijn er geen afspraken gemaakt dat het college een (actieve) informatieplicht heeft naar de raad, wanneer het college substantieel afwijkt van het beleid.

Ook door het vaststellen van de 'strekking' van het beleid is er geen expliciete duidelijkheid voor managers en medewerkers wat wel uitgevoerd kan worden en wat niet en wanneer het college geïnformeerd moet worden als afwijkingen dreigen plaats te vinden.

Door het creëren van het Bureau Centrale Inkoop is een belangrijke stap gezet in het proces en de organisatie van het inkoopmanagement. Aanbesteden vormt slechts de eerste drie stappen van dit traject.

Er kan nog een flink aantal stappen gezet worden om de doeltreffendheid, doelmatigheid en integriteit van beleid en uitvoering te verhogen. Het management is hiervoor verantwoordelijk, Bureau Centrale Inkoop heeft hierbij een adviesrol

Aanbeveling G

Management

- Actualiseer het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid voor een adequate bedrijfsvoering en betrek de punten op bladzijde 18,

zoals:

- uitwerking van de optimale prijs-kwaliteitverhouding bij het beoordelen van offertes;
- uitwerken en toepassen van interne en externe integriteit;
- uitwerken en toepassen van de procedures bij levering en diensten (externe inhuur).

Laat dit beleid verankeren bij het management en de betrokken medewerkers.

College en raad

Formuleer op basis van bovenstaande een kaderstellend beleid en vertaal deze in een verordening en neem een concreet besluit

1. Inleiding

1.1 Keuze van het onderwerp

Inkoop en aanbesteding vindt in de gemeente Bergen plaats overeenkomstig de nota "Inkoop- en Aanbestedingsbeleid gemeente Bergen" van januari 2004.

Met dit beleid beoogt de gemeente Bergen om:

- eerlijk en integer zaken te doen
- met integere leveranciers
- professioneel in te kopen
- volgens de geldende richtlijnen en
- door gestuurd in te kopen een bijdrage te leveren
 - aan een efficiëntere organisatie en
 - een duurzame samenleving.

De doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn:

1. bevorderen van de naleving van wet- en regelgeving op het terrein van aanbesteden, zodat het risico van claims en gerechtelijke procedures zoveel mogelijk wordt teruggedrongen;
2. waarborgen van de integriteit bij de aanbesteding, zowel intern als extern;
3. bevorderen van economisch aanbesteden, dat wil zeggen het op zodanige wijze aanbesteden dat een zo efficiënt mogelijke inzet van geldelijke middelen wordt bereikt (simpelweg het realiseren van besparingen);
4. verantwoording van gevolgde aanbestedingsprocedures.

De beleidsnota geeft een groot aantal subdoelstellingen aan en werkt op uitvoeringsniveau richtlijnen uit over hoe te handelen bij inkoop en aanbesteding. In de nota is ook een 0-meting opgenomen die in 2001/2002 is uitgevoerd met een verbeter- en actieplan.

Voor het beantwoorden van de vraag of het onderwerp zich leent voor nader onderzoek door de rekenkamercommissie gelden de volgende criteria:

criterium	Beoordeling
a) heeft betrekking op de doelmatigheid, doeltreffendheid of rechtmatigheid van het beleid	Ja.
b) bevat een substantieel financieel belang voor de gemeente	Het investeringsplan voor de jaren 2009/2012 geeft voor het begrotingsjaar 2009 een totaal-investering voor nieuwe werken aan van ruim €33 miljoen. Daarbij komen dan nog de investeringen in de exploitatie (aankoop kantoorbehoeften e.d.).
c) betreft beleid dat de gemeente kan beïnvloeden	Ja, met dien verstande dat de voor inkoop en aanbesteding geldende wet- en regelgeving niet beïnvloedbaar is.
d) draagt bij aan enige evenwichtige spreiding over de gemeentelijke beleidsterreinen in de opvolgende onderzoeken en is voldoende onderscheidend t.o.v. de eerdere / andere onderzoeken	Na het onderzoek van de programmabegroting (2008) en het voorgenomen onderzoek naar de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (2009) wordt met een onderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid een geheel ander beleidsterrein beoordeeld.
e) is communiceerbaar naar de bevolking	Ja. Resultaten van het onderzoek zijn goed communiceerbaar.
f) is te relateren aan een beschikbaar normenkader	Het normenkader zal hiervoor nog ontwikkeld moeten worden.
g) levert bruikbare resultaten op, heeft een toegevoegde waarde en is in zijn leereffecten toekomstgericht;	Het onderzoek zal de vraag beantwoorden of conform het vastgestelde beleid gehandeld wordt. De aanbevelingen zullen, daar waar lacunes naar voren komen, leiden tot verbeteringen in processen en procedures.
h) is maatschappelijk relevant	Ja. Niet alleen ten opzichte van de inwoners maar ook ten opzichte van leveranciers.

1.2 Doelstelling onderzoek/primaire onderzoeksvraag

De doelstelling van het onderzoek is het toetsen van:

- de aanwezigheid van een adequaat inkoop- en aanbestedingsbeleid;
- de kwaliteit van de uitvoering;
- drie financieel omvangrijkste aanbestedingen van werken, leveringen en diensten van de afgelopen twee jaar (2007 en 2008).

Het onderzoek zal zich ook uitstrekken tot een beoordeling van de mogelijkheden voor verbetering van de aanpak, de inrichting, het beheer en de werkwijzen van inkoop en aanbesteden

De primaire onderzoeksvraag die daaruit volgt is:

In hoeverre vinden inkoop en aanbesteden door de gemeente Bergen rechtmatig, doelmatig, doeltreffend en integer plaats en wat zijn de mogelijkheden tot optimalisering?

1. Onderzoeksvragen

1. *Wat zijn de kenmerken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Bergen?*
2. *Vinden inkoop en aanbesteden plaats volgens de in de nota opgenomen richtlijnen en voorwaarden?*
3. *Vinden inkoop en aanbesteding plaats volgens het geldende Nederlands en Europees recht?*
4. *Zijn besparingen – wordt gestuurd met een verbeter- en actieplan - bereikt (op inkoop-prijs, op transactiekosten, op logistieke en op ontwikkelingskosten)?*

5. *Zijn de drie financieel omvangrijkste aanbestedingen van werken, leveringen en diensten van de afgelopen twee jaar rechtmatig, doelmatig, doeltreffend en integer verlopen?*
6. *Indien wordt afgeweken van de vastgestelde richtlijnen gebeurt dit dan navolgbaar, toetsbaar en rechtmatig?*
7. *Is er een verbeterslag gemaakt ten aanzien van de kwaliteit, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het inkoopproduct en inkoopproces en zijn er verbetermogelijkheden?*

1.3 Aanpak

De uitvoering van het onderzoek gebeurt door literatuurstudie, onderzoek van beleidsdocumenten, documentenonderzoek, het houden van interviews en een analyse van aanbestedingsdossiers. De dossiers worden geanalyseerd met het toetsingskader dat is opgenomen in de bijlage 4.

2. Theorie inkoopmanagement

2.1 Definities en begripsbepaling

Aanbesteden is een onderdeel van het meer omvattende inkoopbeleid. Inkoop wordt in het standaardwerk "Inkoopmanagement in Gemeenten (1999)" vaak uitgedrukt als:

“ Inkoop is alles waar een factuur tegenover staat.”

Deze definitie is ruim. Wel wordt hiermee inkoop in de volle breedte neergezet. Of zoals wel wordt gezegd: van paperclips tot bouwwerken.

Aanbesteden wordt vaak in één adem met inkoop genoemd. Het is een vorm van inkoop en het heeft betrekking op de eerste drie stappen in een inkoopproces (zie hierna). Een aanbesteding is een uitnodiging aan één of meer leveranciers om deel te nemen aan een procedure, met als doel het doen van een aanbod / offerte voor de uitvoering van een opdracht. Aanbesteden is het proces dat vooraf gaat aan het verstrekken van een opdracht voor de uitvoering van 'Werken', een 'Levering' dan wel een 'Dienst'.

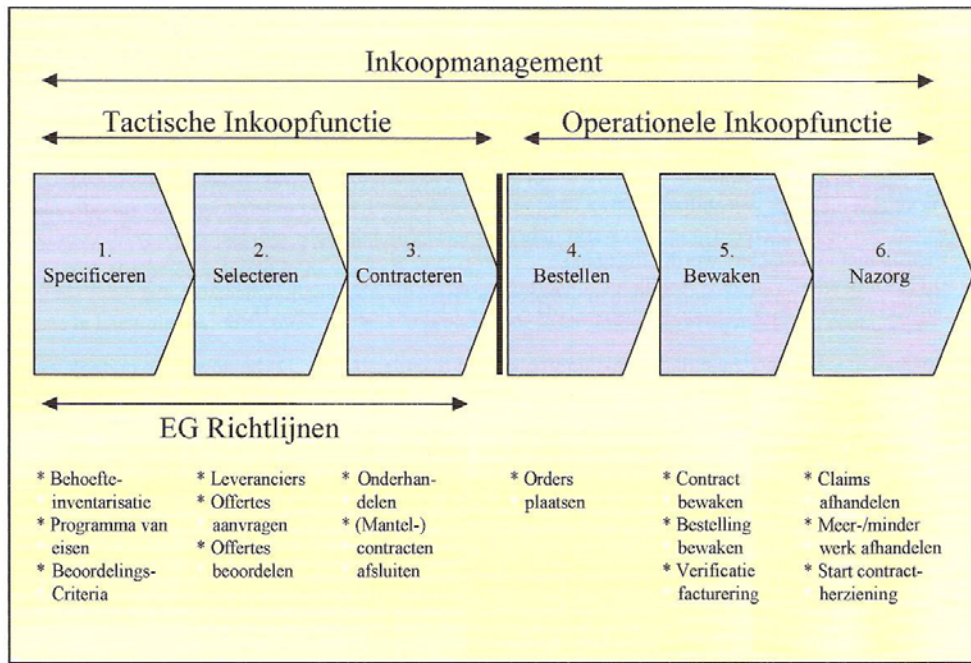
Het inkoopproces bestaat uit een aantal stappen die in Nederland na het verschijnen van het boek van professor Jan Telgen (o.a. Harink, J.H.A., J. Telgen en P. Streefkerk "Inkoopmanagement in gemeenten" Kluwer Bedrijfsinformatie, Deventer (1999) als standaard worden gehanteerd:

1. Specificeren (programma van eisen, beoordelingscriteria)
2. Selecteren (leveranciers, offertes vragen en beoordelen)
3. Contracteren (onderhandelen, afsluiten van -mantel- contracten)
4. Bestellen (orders plaatsen)
5. Bewaken (contract versus bestelling, factuur versus bestelling)
6. Nazorg (meer/minderwerk, evaluatie).

Voor een opdrachtgever (de gemeente) valt de meeste (financiële) winst te halen in de eerste twee stappen van het proces, aldus Telgen.

2.2 Inkoopmanagement

In dit hoofdstuk wordt een normenkader beschreven. Voor de duidelijkheid wordt gememoreerd dat aanbesteden in feite de eerste drie stappen zijn van inkoopmanagement.



In hoofdlijn worden onderstaand de 6 fasen beschreven.

Specificeren

Het specificeren bij aanbesteden is een zeer belangrijke fase. Op basis van een programma van eisen moet worden bepaald wat de gemeente wil realiseren. Op basis hiervan kan de raad bijvoorbeeld een krediet toekennen en weet dan wat ze wil bereiken. In raadsbesluiten moeten de volgende zaken ter besluitvorming worden voorgelegd:

- een voorbereidingskrediet voor maken van een bestek;
- de projectbegeleidingskosten;
- een expliciet beschreven programma van eisen voor vaststelling van het definitieve krediet.

Een goede (en realistische) voorcalculatie, welke kwaliteit tegen welke kosten, is een absolute voorwaarde. Meestal wordt gewerkt met technische specificaties (bijvoorbeeld een RAW-bestek¹). Deze RAW-systematiek, die wordt beheerd en onderhouden door CROW, is sinds jaar en dag dé standaard voor bestekken in de grond-, water- en wegenbouw (GWW). Deze systematiek geldt alleen voor werken. Er zijn al duizend gebruikersovereenkomsten afgesloten door toepassing van deze systematiek en van de standaard RAW-bepalingen zijn tienduizenden exemplaren verkocht (www.crow.nl).

Er dient intern, maar ook als een extern bureau de bestekken maakt, kwaliteitscontrole plaats te vinden.

¹ Rationalisatie en Automatisering in grond-, water- en wegenbouw (RAW-systematiek)

Selecteren

Bij het selecteren van de leverancier wordt aan de hand van het bedrag en de omschrijving (werk, dienst of levering) vastgesteld welk deel van de aanbestedingsmatrix van toepassing is. Een goede marktoriëntatie van leveranciers en aannemers van groot belang.

Contracteren

Bij de beoordeling wordt naast de prijs, ook de leveringstermijn, onderhoud en het beheer van het product, de milieueisen, gebruikskosten, rentabiliteit, klantenservice, garantie en technische bijstand, rijtijden voor service en onderhoud een rol. Deze criteria moeten **vooraf** eenduidig, objectief en transparant worden aangegeven.

Bestellen

Bij het bestellen moeten de eigen inkoopvoorwaarden leidend zijn. Ook kan de gemeente zich conformeren aan RAW-inkoopvoorwaarden. Dit beperkt de financiële en juridische risico's. Als de aannemer de gemeentelijke inkoopvoorwaarden niet accepteert, dan moet juridisch advies een verplicht onderdeel zijn van de procedure.

Bewaken

Bij de levering van goederen worden deze beoordeeld en gecontroleerd en dit wordt vastgelegd. Tevens worden geleverde prestaties en/of diensten expliciet beoordeeld en vastgelegd. Bij het binnenkomen van de factuur wordt deze gecontroleerd op basis van de geleverde goederen/diensten. Er vindt controle plaats tussen het volume (of tijdsduur) van het contract en de geleverde goederen/diensten.

Nazorg

Nazorg is het correct afhandelen van de bestelcyclus inclusief:

- factuurafhandeling;
- het afwikkelen van eventuele claims;
- het evalueren met de leveranciers;
- het meten van de leveranciersprestaties;
- en het bijhouden van een adequate leveranciersdocumentatie.

Om grotere doelmatigheid te bereiken moeten projectevaluaties worden gehouden. In hoofdlijn dient in deze evaluatie een vergelijking te worden gemaakt tussen begrote aanneemsom en de werkelijk gemaakte kosten, waarbij de (belangrijkste) verschillen worden verklaard. Tevens moet worden aangegeven wat er met de realisatie van het werk, levering of dienst wordt beoogd (wat willen we bereiken) en wat er uiteindelijk is gerealiseerd (wat hebben we bereikt).

2.3 Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Bergen

In de nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Bergen wordt de hiervoor behandelde theorie van inkoopmanagement gebruikt. Echter voor de status van het document is nagegaan hoe de besluitvorming is verlopen. De volgende beslispunten – in de kern - werden voorgelegd aan de raad:

- Akkoord te gaan met de grensbedragen volgens een matrix in bijlage 6;

- Akkoord te gaan met het grensbedrag van 10.000 euro excl. BTW waarboven Centrale Inkoop ingeschakeld moet worden;
- Akkoord met de ingangsdatum 01-02-2004;
- Akkoord te gaan met de deelname aan het project “Duurzaam Inkopen”;
- Akkoord te gaan met inschakelen van een “Inkoopplatform”;
- Akkoord te gaan met het inschakelen van de Werkvoorziening Noord-Kennerland daar waar mogelijk. Verder wordt geen voorkeursbehandeling gegeven. Lokale ondernemers krijgen uiteraard de mogelijkheid/kans mee te dingen;
- Akkoord te gaan met de toepassing van specifieke regelgeving van aanbesteden van werken;
- Akkoord te gaan met het verder ontwikkelen en onderzoeken van regionale samenwerking;
- Akkoord te gaan met de Algemene Inkoopvoorwaarden gemeente Bergen.

De gevraagde beslispunten en het besluit werden door de raad niet overgenomen. De raad heeft in zijn vergadering van 27 januari 2004 op basis van een amendement besloten:

1. met de **strekking** van de nota “Inkoop- en aanbestedingsbeleid Gemeente Bergen-NH waarvan deel uit maken de “Algemene inkoopvoorwaarden Gemeente Bergen-NH” akkoord te gaan;
2. in de nota zal worden opgenomen dat ook lokale of in de regio van de gemeente Bergen NH gevestigde bedrijven zullen worden uitgenodigd;
3. de algemene inkoopvoorwaarden tekstueel zullen worden gecomprimeerd tot een leesbaar stuk op een enkel A4 dat bij de offerteaanvragen kan worden bijgevoegd.

Uit gesprekken met ambtenaren blijkt dat het college het besluit van de raad zodanig heeft opgevat dat de nota Inkoop- en Aanbestedingsbeleid is vastgesteld. Er is namelijk door het college geen aanvullend besluit genomen als reactie op de raadsbehandeling.

Er werd geen nadere invulling gegeven aan punt 2 van het amendement: lokale/regio bedrijven worden uitgenodigd. Ambtelijk werd aangegeven dat dit punt reeds in de nota staat beschreven. Punt 3 wat betreft de inkoopvoorwaarden werd uitgevoerd.

De inhoud van de nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Bergen werd daarmee per 1 februari 2004 de leidraad voor het handelen bij inkoop en aanbesteden.

Wel dient opgemerkt te worden dat voor verdere uitwerking van het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid van de gemeente Bergen in de inleiding op bladzijde 5 en 6 een aantal producten en activiteiten zijn benoemd. Deze producten en acties zouden in 2003 en 2004 uitgevoerd moeten worden. Ambtelijk werd wat betreft de stand van zaken van deze activiteiten aangegeven dat:

- het inkoop- en aanbestedingsbeleid in 2009 geactualiseerd moet worden;
- elke aanbesteding gespiegeld wordt aan Europese regelgeving;
- er in 2005 op initiatief van Alkmaar en Bergen een regionaal inkoop overleg is gestart. Andere deelnemende gemeenten zijn Heerhugowaard, Den Helder en Hoorn;
- het contractenregister sinds 2007 is geïmplementeerd;
- echter door beperkte capaciteit en automatiseringsproblemen veel later dan gepland (waarschijnlijk in 2009) een nieuw financieel systeem Key2Finance zal worden geïmplementeerd. Dit systeem maakt het mogelijk dat er een sluitende verplichtingenadministratie kan komen. Het aantal leveranciers kan worden teruggedrongen en Vedorrating (leveranciersprestatiesysteem) kan worden ingevoerd. Het aantal facturen kan daarmee worden verminderd en een inkoopstrategie kan worden ontwikkeld;
- in begin 2009 in samenwerking met de afdeling Planning en Control de eerste stappen gezet zijn voor een Inkoop- en prestatie meting. Het nieuwe systeem biedt wellicht daarbij ook meer mogelijkheden.

In hoofdstuk 4 Kaderstelling van het inkoopbeleid wordt beschreven hoe de gemeente Bergen zou moeten handelen bij inkoop. “ Voor alle aankopen van de gemeente Bergen geldt als doelstelling het realiseren van een optimale prijs-kwaliteitverhouding. Onder kwaliteit worden begrippen zoals solvabiliteit van de leverancier, duurzaamheid, levensduur, betrouwbaarheid service en restwaarde bedoeld”. In dit hoofdstuk worden vele zaken benoemd, maar niet concreet uitgewerkt en hebben een hoog intentiegehalte. Als hoofdconclusie kan uit dit hoofdstuk getrokken worden dat qua beleid de gemeente Bergen de laagste prijs niet als uitgangspunt neemt bij een keuze bij offertes.

Voorts kan worden opgemerkt dat bij de geformuleerde doelstelling(en) met het gebruik van de woorden “eerlijk en integer zaken te doen met integere leveranciers” het inkoop- en aanbestedingsbeleid op dit punt een sterk accent krijgt.

Vervolgens worden in Hoofdstuk 4, paragraaf 4.3. Ethisch deze aspecten nader behandeld. In deze paragraaf valt op dat vele intenties worden genoemd. Een aantal voorbeelden hiervan:

- aspecten van interne integriteit opnemen in het nog op stellen integriteitbeleid;
- belangen en relaties met leveranciers dienen bekend gemaakt te worden bij Bureau Centrale Inkoop
- ten aanzien van de integriteit van leveranciers wordt geadviseerd om een procedure te ontwikkelen om integriteit te kunnen beoordelen.

Verder valt in de nota op dat in hoofdstuk 5 Aanbesteding van werken (Bouw en Civieltechniek) wel een nadere uitwerking wordt gegeven:” De gemeente Bergen volgt bij werken het advies van de VNG om het Uniform Aanbestedingsreglement 2001 (UAR 2001) van de rijkdiensten toe te passen”, maar dat de procedure bij leveringen en diensten niet verder is uitgewerkt.

Drempelbedragen/Grensbedragen

Wat betreft de drempelbedragen/grensbedragen en wijze(n) van aanbesteden van leveringen, diensten en werken (in bijlage 6 van het inkoop- en aanbestedingsbeleid), is een vergelijk gemaakt met gangbare bedragen in Nederland. De Rekenkamercommissie gebruikt daarvoor het rapport "Goed Besteed", van november 2006 (Bron: VNG; dit rapport is als afzonderlijke bijlage hierbij gevoegd). Dit rapport, gemaakt door SGBO², is het resultaat van een VNG-project om een impuls te geven aan het professionaliseringsproces van inkopen en aanbesteden door gemeenten. In het voorjaar 2006 is een enquête uitgezet bij alle gemeenten in Nederland. Via de reacties op deze vragenlijst is een beeld gekregen van de mate waarin een professionele aanpak van inkopen en aanbesteden gebruikelijk was.

Gemeenten hanteren verschillende drempelbedragen bij het aanbesteden van werken, diensten en leveringen. In onderstaande tabel staat het gemiddelde van de gemeenten op de vraag over hun drempelbedragen.

Werken	Diensten	Leveringen	Procedure
< 41.590	< 16.580	< 15.834	Enkelvoudig onderhands
≥ 1.590 < 391.927	≥ 16.580 < 118.459	≥ 15.834 < 117.223	Meervoudig onderhands
≥ 391.927 > 5.278.000	≥ 118.459 < 211.000	≥ 117.223 < 211.000	Openbare aanbesteding
≥ 5.278.000	≥ 211.000	≥ 211.000	Openbare aanbesteding volgens Europese richtlijn

Bovenstaande drempelbedragen gelden voor het jaar 2006. Opgemerkt moet worden dat de Europese drempelbedragen periodiek worden vastgesteld.

² Goed Besteed, 2006 SGBO was onderzoeks- en adviesbureau van de VNG

Drempelbedragen/grensbedragen Bergen in de nota Inkoop- en Aanbestedingsbeleid

Raming omvang opdracht in Euro (excl. BTW)	Leveringen	Diensten	Werken	Verantwoordelijk
< 2.500	Enkelvoudige uitnodiging	Enkelvoudige uitnodiging	Enkelvoudige uitnodiging. Onder toepassing UAR 2001.	Budgethouder
< 10.000	Onderhandse aanbesteding tenminste 2 offertes	Onderhandse aanbesteding tenminste 2 offertes	Onderhandse aanbesteding tenminste 2 offertes. Onder toepassing UAR 2001.	Budgethouder
> 10.000	Onderhandse aanbesteding tenminste 3 offertes	Onderhandse aanbesteding tenminste 3 offertes	Onderhandse aanbesteding tenminste 2 offertes. Onder toepassing UAR 2001.	Uitgevoerd Centrale inkoop. Budgethouder eindverantwoordelijk.
> 45.000	Onderhandse aanbesteding tenminste 2 offertes	Onderhandse aanbesteding tenminste 2 offertes	Onderhandse aanbesteding tenminste 3 offertes. Onder toepassing UAR 2001.	Uitgevoerd Centrale inkoop. Budgethouder eindverantwoordelijk.
> 236.945	Europese aanbesteden conf. Richtlijn levering 96/36/EEG en richtlijn 97/82 EG	Europese aanbesteden conf. Richtlijn levering 96/36/EEG en richtlijn 97/82 EG	Onderhandse aanbesteding tenminste 3 offertes. Onder toepassing UAR 2001.	Uitgevoerd Centrale inkoop. Budgethouder eindverantwoordelijk.
> 450.000	Europese aanbesteden conf. Richtlijn levering 96/36/EEG en richtlijn 97/82 EG	Europese aanbesteden conf. Richtlijn levering 96/36/EEG en richtlijn 97/82 EG	Openbare aanbesteding of aanbesteding met voorgaande selectie onder toepassing UAR 2001	Uitgevoerd Centrale inkoop. Budgethouder eindverantwoordelijk.
> 5.923.624	Europese aanbesteden conf. Richtlijn levering 96/36/EEG en richtlijn 97/82 EG	Europese aanbesteden conf. Richtlijn levering 96/36/EEG en richtlijn 97/82 EG	Europese aanbesteding conf. Richtlijn werken 93/37 EEG en richtlijn 97/52 of UAR EG 1994	Uitgevoerd Centrale inkoop. Budgethouder eindverantwoordelijk.

De gebruikte bedragen dateren van januari 2004. Opgemerkt dient te worden dat gemeenten beneden de Europese grenzen zelf de drempelbedragen kunnen vaststellen³. Zoals opgemerkt, worden de Europese drempelbedragen elk jaar periodiek vastgesteld. In 2009 zijn de Europese aanbestedingsgrenzen voor leveringen en diensten 206.000 euro en 5.150.000 euro voor wer-

³ Op het moment van schrijven van dit onderzoeksrapport bestaat er geen Aanbestedingswet, die bepaalde drempelbedragen zou kunnen voorschrijven. Zie omtrent de nieuwe Aanbestedingswet www.ez.nl/Onderwerpen/Huidige_economie/Aanbestedingen/Consultatie_Wetsvoorstel_Aanbestedingswet,

ken. Het is ons niet bekend of drempelbedragen van Bergen periodiek naar aanleiding van de Europese drempelbedragen worden bijgesteld en dat dit met een DB-besluit wordt bekrachtigd.

Wat bij de gemeente Bergen in vergelijking met de gemiddelde drempelbedragen van Nederlandse gemeenten opvalt, is dat:

- bij lagere bedragen, namelijk reeds boven 2.500 euro, meerdere offertes gevraagd moeten worden, een strenger beleid dus;
- bij leveringen en diensten tot de Europese grens onderhands (nu 206.000 euro) kan worden aanbesteed, terwijl gemiddeld in Nederland bij bedragen boven ca 118.000 (bron?) euro openbaar wordt aan besteed. Op dit punt dus een ruimer beleid;
- bij bedragen van meer dan ca 450.000 euro werken openbaar met toepassing van UAR 2001 moeten worden aanbesteed. Dit is ongeveer het bedrag wat gemiddeld in Nederland wordt gehanteerd.

Organisatie van de inkoop functie

In de tabel op de vorige bladzijde is in de laatste kolom kort aangegeven wie verantwoordelijk is bij inkoop en aanbesteden. In de Inleiding op bladzijde 3 wordt ten aanzien van de organisatie gesteld:

“ Kern van deze kaderstelling is de introductie van het centrale inkoopmodel binnen de gemeente Bergen, waarbij inkopen > 10.000 euro worden uitgevoerd door de sector Dienstverlening / Centrale Inkoop en inkopen < 10.000 euro vooralsnog worden uitgevoerd door de budgethouder. In beide gevallen blijft de budgethouder eindverantwoordelijk”.

In paragraaf 4.2 van de nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid is de organisatie van het centrale inkoopmodel verder beschreven.

De vele taken van Centrale Inkoop en decentrale inkopers worden benoemd. De eerstgenoemde taken van beide partijen worden weergegeven:

Centrale Inkoop: het uitvoeren van tactische inkopen > 10.000 euro.

Decentrale inkopers: het uitvoeren van de operationele inkoop voor aankopen < 10.000 euro (op termijn naar 2.500 euro)

2.4 Conclusies

De eerste deelvraag luidde als volgt:

1. Wat zijn de kenmerken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Bergen?

Het beleid van de gemeente Bergen komt overeen met kenmerken die gangbaar zijn bij Nederlandse gemeenten. Wel moet worden opgemerkt dat van het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid geen vertaling naar een verordening is gemaakt. De nota Inkoop- en Aanbestedingsbeleid is met een aantal besispunten ter besluitvorming voorgelegd aan de raad. De raad heeft bij amendement het voorgelegde besluit gewijzigd en is met de **strekking** van nota Inkoop- en Aanbestedingsbeleid akkoord gegaan. Hierdoor heeft er geen expliciete besluitvorming plaatsgevonden. Het college heeft de besluitvorming opgevat alsof het inkoop- en aanbestedingsbeleid door de raad is vastgesteld.

Het gevolg van deze besluitvorming is dat verschillende interpretaties kunnen ontstaan van wat het beleid precies is.

De gehanteerde drempelbedragen komen globaal overeen met gemiddelde bedragen bij Nederlandse gemeenten (bron?). Wel is de onderhandse aanbesteding van leveringen en diensten tot de Europese grens (nu 206.000 euro) hoog. Gemiddeld ligt deze grens van onderhandse aan-

besteden bij Nederlandse gemeenten op ca 118.000 euro. Boven deze grens is het bij veel gemeenten gebruikelijk om openbaar aan te besteden.

De beschrijving van de verantwoordelijkheden tussen Centrale Inkoop en decentrale inkopers is niet scherp gedefinieerd. Wat betekent het uitvoeren van de tactische inkoop en wat van operationele inkoop? Betekent uitvoeren inhoudelijk verantwoordelijk voor de fase specificeren, selecteren, contracteren enz. of alleen voor het proces?

Vele voornemens en intenties in het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn nog niet opgepakt en uitgevoerd. Wij noemen de belangrijkste punten:

- geen uitwerking van optimale prijs-kwaliteitverhouding bij beoordeling offertes;
- interne en externe integriteit;
- ontbreken procedure bij levering en diensten (externe inhuur).

Aanbeveling

Actualiseer het inkoop- en aanbestedingsbeleid en vertaal deze in een verordening.

Zie ook de Bestuursrapportage 2008 Ernst & Young , bijlage 5, 5.1 Inkoopbeleid en aanbesteding. "Inkoop- en aanbestedingsbeleid en aanbestedingsverordening zijn gedateerd en voldoen niet geheel aan de bepalingen in het BAO".

2.5 Normenkader aanbesteden

De Rekenkamercommissie komt op basis van dit hoofdstuk tot het volgende normenkader voor beoordeling van de aanbestedingsdossiers:

Inventariseren	<ul style="list-style-type: none"> • De afweging zelf doen of uitbesteden dient zichtbaar (= toetsbaar) gemaakt te worden. • In raadsbesluiten moeten de voorbereidingsfasen en het programma van eisen (PvE) expliciet worden benoemd. • Er dient sprake te zijn van een goedgekeurd budget; alleen bij aanbesteden onder voorbehoud mag hiervan – onderbouwd – worden afgeweken. • Er dient een aanbestedingsdossier aangelegd te worden met getekende stukken. • Er moet – al tijdens het project - een projectevaluatie rapport worden gemaakt, waarmee door evaluatie wordt geleerd voor toekomstige aanbestedingen.
Specificeren	<ul style="list-style-type: none"> • Aanbesteding op eindresultaat. Het PvE moet stringent beschreven zijn. Beoordeling vindt plaats op grond van tevoren vastgestelde criteria. • Aanbesteding op basis van een technische specificatie. Duidelijke en allesomvattende specificatie van productiemiddel, aard en omvang van de opdracht e.d. is noodzakelijk. • Als uitgangspunt geldt de totale waarde van de (ongesplitste) opdracht, dus inclusief eventuele opties, service e.d. • Aan de hand van de specificatie en de raming wordt bepaald welk vakje in de aanbestedingstabel van toepassing is. • Voor de soort aanbesteding (onderhands, openbaar e.d.) en de categorieën (werken, leveringen en diensten) gelden in dit toetsingskader de definities uit het besluit; daarnaar wordt korthedshalve verwezen.
Selecteren	<ul style="list-style-type: none"> • Aan de hand van de specificatie en de raming wordt bepaald in welk segment van de markt de toekomstige opdrachtnemer moet worden gezocht en welke aanbestedingsprocedure wordt gevolgd. • Er bestaat geen voorkeur voor leveranciers van binnen of buiten de gemeente (alleen bij producten waar snel onderhoud, reparatie e.d. noodzakelijk is kan regionale vestiging een gunningcriterium zijn). Er zal daarentegen op een geografische spreiding worden gelet (mix van leveranciers van binnen en buiten de regio). • Als uit een leveranciersevaluatie blijkt dat die bij een eerdere levering niet goed heeft gepresteerd, kan die leverancier een volgende keer (keren) niet uitgenodigd worden. • Bij onderhandse aanbesteding wordt gebruik gemaakt van een rouleersysteem (hoogste inschrijver c.q. economisch minst voordelige aanbieder wordt een volgende keer niet uitgenodigd). • De regels met betrekking tot integriteit moeten in acht genomen worden: minimaal twee ambtenaren voeren onderhandelingen, geen bestuurders erbij betrekken, geen privé bindingen, functiescheiding e.d.
Contracteren	<ul style="list-style-type: none"> • Gunning vindt plaats op basis van de laagste inschrijfprijs (alleen bij eenvoudige, standaard of routine opdrachten) dan wel de economisch voordeligste aanbieder (inclusief objectieve en transparante criteria).

	<ul style="list-style-type: none"> • Bij gunning op basis van de economisch meest voordelige aanbieding vindt inhoudelijke vergelijking plaats op basis van prijs / kwaliteit-verhouding. Daarnaast spelen bij de beoordeling ook de prijs, leveringstermijn, onderhoud en het beheer van het product, de milieueisen, gebruikskosten, rentabiliteit, klantenservice, garantie en technische bijstand, rijtijden voor service en onderhoud een rol. Deze criteria moeten vooraf eenduidig, objectief en transparant worden aangegeven. • Contracten schriftelijk afsluiten: geen mondelinge afspraken maken. • Zo mogelijk en - indien voordeliger - mantelcontracten afsluiten. • Er dient een (geautomatiseerd en voor iedereen raadpleegbaar) systeem van contractbeheer te worden ingericht.
Bestellen	<ul style="list-style-type: none"> • De verplichtingen moeten geregistreerd worden. • Er zijn inkoopvoorwaarden. • De inkoopvoorwaarden van de gemeente Bergen worden gehanteerd.
Bewaken	<ul style="list-style-type: none"> • Bij levering van goederen worden deze beoordeeld, gecontroleerd en dit wordt vastgelegd. • Geleverde prestaties en/of diensten worden expliciet beoordeeld en vastgelegd.
Nazorg	<ul style="list-style-type: none"> • De factuur wordt gecontroleerd aan de hand van de levering van goederen/diensten. • Er vindt controle plaats tussen volume (tijdsduur) van het contract en geleverde goederen/diensten. • Er wordt een projectevaluatie gehouden. • Daarvan wordt een verslag gemaakt. • Dit verslag wordt in het aanbestedingsdossier opgenomen.

3. Beoordeling van aanbestedingsdossiers

Om inkoop en aanbesteden te toetsen zijn dossiers bij een levering, een dienst en een werk geselecteerd. Uitgangspunt bij de selectie was dat het om de financieel omvangrijkste aanbestedingen zou gaan. Op basis van dit uitgangspunt is:

- de levering van Multifunctionals;
- de dienst Schoonmaakonderhoud
- het werk Kunstgrasveld Duinrand-S;

geselecteerd.

Bij de beoordeling van de dossiers werd de vragenlijst van bijlage 1 en het normenkader gebruikt.

3.1 Beoordeling aanbesteding levering Multifunctionals (4 jarig contract)

Algemeen

In het aanbestedingsdossier van Bureau Centrale Inkoop zitten voornamelijk die stukken waarbij zij betrokken is. Inhoudelijke stukken zijn niet aanwezig bij inhoudelijk verantwoordelijke. Een raads- en/of collegebesluit was niet nodig omdat lopende budgetten uit begroting (ca 80.000 euro per jaar) werden ingezet ter dekking van het project.

Er bestaat een centraal inkoopmodel in de gemeente Bergen en een Bureau Centrale Inkoop. In het dossier van Multifunctional (Kopieer en Print Faciliteiten, KPF) zou Bureau Centrale Inkoop verantwoordelijk moeten zijn voor het proces en het sectorhoofd Dienstverlening inhoudelijk verantwoordelijk. In de praktijk loopt deze verdeling van verantwoordelijkheden niet altijd even scherp. Bureau Centrale inkoop wordt de inhoud 'in getrokken' en de inhoudverantwoordelijk 'trekt zich terug'.

Specificeren

Door een werkgroep is een bestek KPF gemaakt. De projectstructuur is niet helder beschreven, voorondersteld mag worden dat het sectorhoofd de projectleider is. Voor het tot stand komen van het Programma van Eisen (PVE) zijn de PVE 's van de Woningbouwvereniging Woonwaard en het PVE van de gemeente Lelystad uitgangspunt geweest. Productspecificaties zijn opgenomen in het bestek. In het bestek staat dat de inkoopvoorwaarden van de gemeente Bergen moeten worden gehanteerd.

Een begroting ontbreekt in het bestek of in een ander document in het dossier en er zijn geen voorcalculaties c.q. kostenramingen gevonden in het dossier van Bureau Centrale Inkoop.

Selecteren

De nota Inkoop- en Aanbestedingsbeleid met in bijlage 6 de tabel met drempelwaarde wordt beschouwd als het vastgestelde beleid. In het bestek staat vermeld dat het aanbesteden van het project KPF voor de gehele contractduur van 4 jaar niet boven de Europese grens zal komen. Tijdens deze fase werd uitgegaan van oorspronkelijke aantallen en hoeveelheden en dan zou het project onder de Europese aanbestedingsgrens vallen. Tijdens de contractbesprekingen werden de hoogvolume repromachines en nog twee extra machines meegenomen in de onderhandelingen. Hierdoor zou een aanbestedingstraject formeel volgens Europese richtlijnen moeten verlopen. Zie bijlage 2 voor een juridische beoordeling van dit aspect.

Ambtelijk wordt aangegeven dat niet bewust gestuurd is op het omzeilen van een Europese aanbesteding. De uiteindelijke gunning kwam uit op 338.667,48 euro en dat is boven Europese drempelwaarde van nu 206.000 euro.

Er is een onderhandse aanbestedingsprocedure gevolgd met 7 offerteaanvragen.
Nashuatec bv

Veenman bv
Panasonic bv
Witteveen bv
Canon bv
Oce bv
Dantuma bv

Een aantal leveranciers heeft nadere inlichtingen gevraagd. Slechts 2 leveranciers hebben een offerte uitgebracht. De gunning werd op basis van de economisch voordeligste aanbieding gegeven aan Oce BV voor 80.145,12 euro per jaar. Een expliciete beoordeling op een optimale prijs-kwaliteitverhouding werd niet gemaakt.

Bij de gemeente Bergen zijn geen gegevens vastgelegd over leveranciers. De selectie vindt plaats op basis van ervaring en marktkennis bij Bureau Centrale Inkoop en/of de budgethouder. Wie verantwoordelijk is voor het aanbestedingsdossier is niet expliciet duidelijk. Het proces van de aanbesteding wordt door Bureau Centrale Inkoop geadministreerd en de inhoudelijk verantwoordelijke zou de andere stukken moeten archiveren. Het dossier is vandaar niet volledig en er ontbreken handtekeningen

Contracteren

Het contract is getekend door de budgetverantwoordelijke. Contracten zijn aanwezig in het dossier, maar er zit een eenzijdig getekend contract van Oce en een eenzijdig door Bureau Centrale Inkoop getekende kopie in het dossier. De contracten worden geregistreerd in een contractenregister.

Er is geen juridisch advies ingewonnen toen bleek dat aanbesteding boven de Europese grens uitkwam. Het oorspronkelijke deel van het bestek zat immers, volgens de ambtenaren, onder de Europese grens.

Bestellen en bewaken

De verplichting wordt op dit moment pas geregistreerd bij het ontvangen van de factuur. Er is namelijk geen verplichtingenadministratie. De budgethouder beoordeelt en controleert de levering en de factuur, maar dit is nog niet eenduidig vastgelegd. Documenten hierover worden niet gevonden in het dossier.

Op dit moment worden de tellerbestanden nog niet gebruikt voor de beoordeling van de volumes. Ambtelijk wordt aangegeven dat dit wel gaat gebeuren; de indruk bestaat dat het volume van de kleurenkopieën is toegenomen.

Evaluatie en nazorg

In het contractenregister bij Bureau Centrale Inkoop wordt vastgelegd wanneer en wat de resultaten zijn van de evaluatie. Er is geen evaluatieformulier in het dossier gevonden zoals bijlage 4 van de nota Inkoop- en Aanbestedingsbeleid voorschrijft, waarin de inhoudelijk verantwoordelijke de aanbesteding en aankoop evalueert, bijvoorbeeld met de W-vragen Wat willen we bereiken? En Wat hebben we bereikt?

De rechtmatigheid van de procedure van de aanbestedingen wordt 2 keer per jaar steekproefsgewijs door de accountant getoetst.

Onderstaand wordt het volgende besparingspotentieel verondersteld.

Budget

Bij gelijkblijvend aanbod (zwart/wit kopiëren/printen) had het budget kunnen dalen, maar het aanbod is uitgebreid met kleur, het budget is daarom gelijk gehouden..

Doelmatigheid in werkprocessen

Hogere snelheid geeft tijdwinst. Door 1 prijs en hogere snelheid is er geen noodzaak meer om via Repro grotere volumes te laten uitvoeren (voorkomt geloop en wachttijd bij Repro).

Er kan op locatie met kleur geprint worden, dit geeft geen geloop en wachttijden bij Repro.

Er kan gefaxt worden per verdieping, geen geloop naar 1 apparaat in het gemeentehuis.

Er kan gescand worden op locatie, geen geloop en wachttijd bij afdeling I&A.

Er zijn 2 apparaten per locatie, dit geeft minder wachttijd.

Kwaliteit

De vergroting van de mogelijkheden van b.v. kopiëren in boekvorm en nog ontelbare andere mogelijkheden, welke in het verleden zelfs niet door Repro uitgevoerd konden worden.

Er kan in kleur geprint worden, scannen en faxen.

Er kan beveiligd geprint worden, output printen alleen met gebruikmaking van een pasje zodat vertrouwelijke zaken niet – zoals in de oude situatie – voor anderen inzichtelijk zijn.

Printen en kopiëren kan nu door middel van een pasjessysteem, wat in de toekomst simpele doorbelasting van budgetten mogelijk maakt.

Er wordt echter nog niet inhoudelijk en financieel gemonitord of bovenstaande kwaliteit en besparingen worden gerealiseerd. Aannemelijk is dat de kosten van kleurenkopieën zullen toenemen.

3.2 Beoordeling aanbesteding dienst Schoonmaak (4 jarig contract)

Algemeen

Aanleiding was het schoonmaakcontact dat afliep en verlengd moest worden. Er is een startdocument (2005) opgesteld voor het bundelen van alle schoonmaakwerkzaamheden van de diverse gemeentelijke gebouwen. Alle reeds beschikbare budgetten zijn ingezet. Vanaf het begin bestond de intentie om het Werkvoorzieningschap Noord-Kennemerland (WNK) de schoonmaak te laten verzorgen.

Voor de daadwerkelijke start van het aanbestedingstraject is zowel intern als extern juridisch advies (bij AKD Prinsen Van Wijnen te Eindhoven)) ingewonnen. Uit beider adviezen kwam duidelijk naar voren welk traject gevolgd moest worden. Zowel Directie als Portefeuillehouder zijn hierover geïnformeerd. Daarbij was steeds de intentie om WNK de schoonmaakwerkzaamheden te gunnen. Uit dit advies kwam naar voren dat een Europese procedure ex artikel 19 BAO (art 19 richtlijn 2004/18) voor werk voor sociale werkplaatsen mogelijk was.

Het inkoopdossier is gecompleteerd aan de hand van door de Rekenkamercommissie gestelde vragen. Bureau Centrale Inkoop beschikte over een dossier van stukken die zij had behandeld. In de aanbesteding van schoonmaak is Bureau Centrale Inkoop meer gericht op het proces en de sector Dienstverlening inhoudelijk verantwoordelijk. De leden van de projectgroep waren medeverantwoordelijk voor het tot stand komen van het PVE. Zij waren namelijk ieder verantwoordelijk voor een of meerdere gebouwen.

Ook in deze aanbesteding blijkt Bureau Centrale Inkoop sterk inhoudelijk betrokken te zijn geweest, alhoewel de inhoudelijke verantwoordelijkheid bij de sector Dienstverlening lag.

Specificeren

Omdat er nauwelijks productspecificaties aanwezig waren heeft de projectgroep besloten een bestek voor schoonmaak te laten maken. Met twee leveranciers zijn gesprekken gevoerd en mondeling zijn twee offertes aangevraagd voor het opstellen van een PVE en het begeleiden van de Europese aanbesteding. Op basis van de economisch laagste prijs is gekozen voor

ATIR BV Lelystad. De advieskosten van ATIR zijn gefinancierd uit het reguliere schoonmaakbudget.

Door ATIR is een bestek Aanbesteding Schoon GB-EA-FH, augustus 2008, gemaakt. In dit bestek werd het proces van Europese aanbesteding (immers 4 x ca 120.000 euro is boven de Europese drempelwaarde) beschreven en gespecificeerd wat een schoonmaakcontract expliciet zou moeten inhouden.

Er is in dit bestek gekozen voor een selectieprocedure van:

- a. Aanbesteding bij Sociale Werkvoorzieningen, bedoeld in artikel 1, onder e, van het besluit Uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken.
- b. De instelling moet economisch en financieel draagkrachtig zijn:
 - omzet van 150.000 euro of hoger;
 - een verzekering hebben tegen beroepsrisico's.

De gemeente is deelnemer in het WNK en in dat kader is op bestuurlijk niveau met het WNK afgesproken zoveel mogelijk gebruik te maken van de diensten van het WNK.

De gemeente Bergen was een van de gemeenten die erg weinig invulling gaf aan deze afspraak. Om die reden is er naar mogelijkheden gezocht om het werk aan het WNK te gunnen. De projectgroep heeft op basis van een juridisch advies gekozen voor een Europese aanbesteding waarbij het werk werd voorbehouden aan sociale werkplaatsen. Deze procedure hield wel in dat ook andere sociale werkvoorzieningen zouden kunnen offereën.

Bij de gunning werd als uitgangspunt geformuleerd dat uit werd gegaan van de economisch voordeligste offerte.

In de begroting van het lopende jaar was het bedrag van € 130.300 opgenomen. De € 120.000 is begroot door adviesbureau ATIR. Dit was mogelijk nadat door de gemeente het bestek was vastgesteld en omvang en frequentie van het totale schoonmaakprogramma duidelijk was. De projectgroep heeft besloten dat dit een redelijk bedrag was in vergelijking met de lopende begroting.

De productspecificaties van het bestek werden in de offerteaanvraag consequent gebruikt.

Selecteren

Het was een openbare Europese aanbesteding met voorbehoud aan sociale werkplaatsen. Zie bijlage 1 voor een juridische beoordeling van de procedure.

Bij een openbare Europese aanbesteding worden nooit leveranciers benaderd. Er wordt gepubliceerd (TED (Tender Electronic Daily) in Luxemburg) dat de gemeente voornemens is het schoonmaakwerk aan te besteden. Er zijn dan tenderdiensten die deze site (waar alle Europese aanbestedingen gemeld worden) controleren voor hun opdrachtgevers of er geschikte aanbestedingen tussen zitten. Ook kan de leverancier zelf deze site in de gaten houden. Naar aanleiding hiervan kan men dan het bestek opvragen en meedoen met de aanbestedingsprocedure.

Een nota van inlichtingen werd alleen gevraagd door Werkvoorzieningschap Noord-Kennemerland. Geen andere sociale werkvoorziening heeft gereageerd. WNK was, immers door eerder bestuurlijk contact, op de hoogte van de aanbesteding. De Nota van Inlichtingen is een stap die altijd gezet wordt bij Europese aanbestedingen. Iedereen die het bestek opvraagt, heeft de mogelijkheid om vragen te stellen over zaken die niet duidelijk zijn. De vragen worden geanonimiseerd beantwoord zodat eenieder dezelfde gegevens heeft om een offerte op te kunnen stellen.

Uit het proces-verbaal blijkt dat WNK een offerte uitbrengt van 136.701,46 euro. Deze offerte werd onder de maat gevonden. Uit de brief van 26 september 2008 blijkt dat wordt overgegaan tot een procedure van gunning door onderhandeling. Dit is ambtelijk besloten en het is een ver-

volgtraject binnen de Europese aanbestedingsprocedure. Het WNK werd afgeschreven op basis van hun offerte, maar de projectgroep heeft haar verzocht samen te overleggen hoe een en ander toch vorm gegeven zou kunnen worden. Bij de onderhandelingen is voortgeborduurd op het PVE en de offerte. In deze fase zijn afspraken gemaakt welke zijn vastgelegd in een document. Of een expliciete beoordeling op een optimale prijs-kwaliteitverhouding is gemaakt kon niet worden nagegaan.

Er is een nieuwe calculatie gemaakt door het WNK en deze is in pdf formaat opgenomen in het dossier. Er is een versie aanwezig die bewerkbaar is bij wijzigingen van de werkzaamheden. Het uitgangspunt was € 120.000 excl. glasbewassing. Eindresultaat was: gunning aan WNK voor € 126.037,16 incl. glasbewassing.

Contracteren

De ondertekening van het contract door de burgemeester heeft plaatsgevonden op verzoek van het Hoofd Interne Bedrijfsvoering. Dit om een feestelijk tintje te geven aan de uiteindelijke totstandkoming van de overeenkomst waar een flink aantal jaren van voorbereiding aan vooraf is gegaan. Tevens is de burgemeester, bij civielrechtelijke zaken, op grond van de gemeentewet als enige bevoegd de gemeente in rechte te vertegenwoordigen. Onderdeel van het contract is een verslag waarin nadere afspraken zijn opgenomen en het bestek van ATIR.

Bestellen en bewaken

De verplichtingen van het contract worden aangegaan bij registratie van de factuur. In artikel 14 van de overeenkomst zijn bepalingen opgenomen over de kwaliteit. Controle vindt steekproefsgewijs plaats door een onafhankelijk bureau; tot op heden NIC. De financiële bewaking vindt plaats door de budgethouder.

Evaluatie en nazorg

Er is geen evaluatie van het aanbestedingsproces gemaakt volgens de richtlijnen in bijlage 4 van het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid. Inhoudelijke evaluatie van de schoonmaak is opgenomen in het PVE.

Besparingspotentieel

Directe besparingen in middelen levert het huidige contract t.o.v. de oude contracten niet op. Dit heeft te maken met de wijze waarop binnen de diverse gemeentelijke panden de schoonmaakwerkzaamheden werden uitgevoerd en gefinancierd (b.v. brandweer: vrijwilligers verrichten werkzaamheden, afrekenen met cadeaubon). Alle betrokken partijen binnen het schoonmaakcontract hebben hun schoonmaakprogramma's herijkt wat betekent dat t.o.v. de oude situatie er binnen het nieuwe contract meer schoonmaakwerk wordt uitgevoerd. Het voordeel zit in de (beleving van de) verhoging van de kwaliteit.

Ambtelijk wordt verondersteld dat er flink voordeel wordt behaald binnen de organisatie.

- Er is schaalvoordeel behaald door contracten te bundelen;
- Er zijn objectieve normen t.a.v. schoonmaak kwaliteit voor alle gemeentelijke objecten;
- Efficiënte regie en beheerrol met één partner;
- Facilitair is contracteigenaar en zet expertise in.

De aanwezigheid van schoonmakers maakt het mogelijk:

- meerdere malen per dag reinigen van toiletten (m.n. publieksdeel);
- tussentijds reinigen van vergaderzalen, trappenhuis en trouwzaal;
- betere communicatie tussen gebruiker en schoonmaker.

Ambtelijk wordt aangegeven dat de kwaliteit enorm is toegenomen. Objectieve kwaliteitsmetingen hebben nog niet plaatsgevonden. Het WNK krijgt een half jaar de tijd om de gebouwen op orde te krijgen en het achterstallig onderhoud weg te werken dat het vorige schoonmaakbedrijf heeft achtergelaten. Vele medewerkers constateren en geven ook aan dat het WNK heel goed schoonmaakt.

3.3 Beoordeling aanbesteding aanleg kunstgrasveld (A-veld) en renovatie voetbalveld (B-veld) Duinrand Schoorl.

Het "programma van eisen" (bestek) is opgesteld door de Grontmij. De kosten van het opstellen van dit bestek bedroegen € 6.950 excl. BTW. De aanbesteding van deze dienst (volgens de Nota Inkoop en Aanbesteding op basis van tenminste 2 offertes) valt buiten het onderzoek.

Algemeen

In het geraadpleegde dossier van Bureau Centrale Inkoop ontbreekt documentatie met betrekking tot de kredietverstrekking. De aanbesteding is sterk een zaak van Bureau Centrale Inkoop geweest en zeer ondersteunend naar het verantwoordelijke sectorhoofd.

Binnen de procedures voor inkoop/aanbesteding verzorgt Bureau Centrale Inkoop alleen het specificeren tot en met het contracteren. Eventueel wordt vanuit Bureau Centrale Inkoop nog enige nazorg gegeven. Evaluatie valt buiten het takenpakket van Bureau Centrale Inkoop. Evenmin beoordeelt Bureau Centrale Inkoop of door de gemeenteraad een budget is toegekend.

Uit onderzoek van het aanbestedingsdossier lijkt het dat procesverantwoordelijkheid en productverantwoordelijkheid twee gescheiden trajecten zijn.

In de orderbevestiging aan Oranjewoud staat als oplevering vermeld: z.s.m. maar tenminste voor 1 augustus 2008.

Ten behoeve van het werk is een planning (gedateerd 5 juni 2008) opgesteld (laatste werkzaamheden voor 1 september 2008). Er is een nieuwe planning aan de gemeente kenbaar gemaakt (eveneens gedateerd 5 juni 2008) bij het rapport van de toezichthouder van de gemeente: deze planning vermeldt als oplevering 26 september 2008.

Niet inzichtelijk is waarom van de aanvankelijke planning (volgens opdrachtbevestiging 1 augustus 2008 gereed) is afgeweken en of daarmee is ingestemd. In ieder geval is wel bezwaar gemaakt tegen de door de toezichthouder genoemde opleverdatum: 26 september 2008. Uit het aanbestedingsdossier blijkt niet de werkelijke opleverdatum.

Specificeren

Door de Grontmij is een RAW-bestek, standaard 2005 met bestekstekening en Veiligheid- en Gezondheidsplan opgesteld (11 april 2008). Onderhandse aanbesteding vond plaats volgens RAW-2005. De Grontmij heeft ook de Nota van Inlichtingen (22 april 2008) opgesteld.

Voor het kunstgrasveld zijn in het aanbestedingsdossier productspecificaties van Edel Viagrass Pro (versie 29 januari 2008) aangetroffen. Voor zover kon worden nagegaan hebben deze productspecificaties verder geen rol gespeeld in de aanbestedingsprocedure. Volgens het door de Grontmij opgestelde bestek moet het kunstgrasveld voldoen aan de ISA Sport sportvloerenlijst. ISA Sport heeft het kunstgrasveld gecontroleerd en gecertificeerd (zie hierna).

De door de Grontmij opgestelde documenten zijn gehanteerd als basis voor de aanbesteding van het werk. De begroting van de Grontmij (directieraming) sloot op € 515.200 excl. btw. Uit het aanbestedingsdossier is niet gebleken dat deze raming intern getoetst is.

Selecteren

Openbare aanbesteding heeft plaatsgevonden op 7 mei 2008. Er werd begroot dat de aanbesteding gerealiseerd kon worden voor minder dan 450.000 euro en dat daardoor geen Europese aanbesteding hoefde te worden gehouden. Ambtelijk wordt aangegeven dat het geen punt van overweging is geweest om de aanbesteding bewust onder de grens van 450.000 euro te houden.

Voor dit werk zijn 5 aannemers uitgenodigd (15 april 2008). Het aanbestedingsdossier geeft geen indicatie van de wijze waarop de selectie/keuze van deze 5 aannemers tot stand is gekomen. Als reden is ambtelijk aangegeven, dat in 2006 een onderhandse aanbesteding heeft plaats gevonden, maar dat deze door een te laag budget niet gegund kon worden. Door in 2008 opnieuw deze aanbesteding te starten, werden dezelfde leveranciers uitgenodigd.

Uitslag aanbesteding:

Ceelen Sport Constructie	-	€ 528.000
Van Kessel	-	€ 529.500
Oranjewoud	-	€ 478.400
Arcadis	-	€ 492.000
Heijmans Sport en Groen	-	te laat

Het proces-verbaal is getekend door sectorhoofd en de medewerkers van Bureau Centrale Inkoop.

De laagste aanbieder was Oranjewoud, maar met een offerte die niet in het budget paste. Overleg tussen budgethouder en Oranjewoud heeft geresulteerd in een aanvullende aanbieding op 27 mei 2008 van € 431.000. Het bestek is niet inhoudelijk gewijzigd, er is alleen enige luxe uit het bestek gesneden. Op deze wijze hoefde naar ambtelijke mening de aanbesteding niet overgedaan te worden. Zie bijlage 2 waarin meer ingegaan wordt op dit aspect.

De inschrijving van Oranjewoud is waarschijnlijk beoordeeld door de Grontmij (hierover is geen informatie aangetroffen in het aanbestedingsdossier).

Inmeting heeft plaatsgevonden door een medewerker van de gemeente Bergen.

Opmerkelijk is, dat uiteindelijk het beschikbare budget van 450.000 euro overschreden is met 25.000 euro, waarvan 13.000 euro op het conto van Oranjewoud komt (als gevolg van meerwerk door hoogteverschillen). Daarmee komt de aanneemsom van Oranjewoud van 431.000 euro op 446.000 euro. Dit resultaat staat haaks op de bezuinigingsexercitie die met Oranjewoud was aangegaan. De budgetoverschrijding is overigens ambtelijk als acceptabel gekwalificeerd.

Contracteren

De order aan Oranjewoud (orderbevestiging) is getekend door het sectorhoofd en door Oranjewoud Civieltechniek Inkoop (geen vermelding van de naam van de ondertekenaar – rechtsgeldigheid ondertekening niet controleerbaar).

In verband met mogelijke schade als gevolg van de werkzaamheden heeft een bouwkundige vooropname plaatsgevonden door Hanselman Taxaties (kosten € 750 excl. btw)

Bestellen en bewaken

Bij de factuurregistratie wordt de verplichting geregistreerd.
Kwaliteitsborging vindt plaats conform standaard RAW bepalingen (standaard 2005).

Evaluatie en nazorg

In het contractenregister wordt vastgelegd wanneer en wat de resultaten zijn van de evaluatie. Een systematische evaluatie volgens bijlage 4 van de nota Inkoop- en Aanbestedingsbeleid vindt niet plaats.

Na oplevering vond sporttechnische keuring van het kunstgrasveld (29 oktober 2008) plaats. Conclusie: voldoet aan normen NOC*NSF voor wat betreft sportfunctionaliteit (bruikbaarheid) duurzaamheid en reglementen KNVB. Veld is van toepassing voor competitiewedstrijden, bekerwedstrijden en toernooien (geldigheidsduur certificaat is 2008 t/m 2010).

Uit het aanbestedingsdossier blijkt niet of de kwaliteit van het gerenoveerde B-voetbalveld eveneens beoordeeld is. Dit is blijkens ambtelijke toelichting echter wel gedaan en wel door een medewerker van de gemeente Bergen,

De onderhoudstermijn bedraagt volgens bestek 6 maanden en volgens het bij kunstgras behorend onderhoudscontract (dit contract is niet in het aanbestedingsdossier aangetroffen). Dit wordt (moet) door budgethouder gecontroleerd worden, maar wordt nog niet eenduidig vastgelegd.

Juridische en financiële risico's

Niet van toepassing. Bijlage 6 van de Nota Inkoop en Aanbesteding schrijft voor werken tussen € 450.000 en € 5.923.624 openbare aanbesteding met voorafgaande selectie onder toepassing UAR 2001 voor. Aan dit criterium is voldaan.

De accountant controleert steekproefsgewijs twee keer per jaar

Besparingspotentieel

Dit kan niet wordt aangetoond

4. Conclusies en aanbevelingen

Beantwoording van de deelvragen en aanbevelingen

Door voorgaande behandeling van de aanbestedingen van een levering, een dienst en een werk kunnen de deelvragen beantwoord worden.

Deelvraag 2 luidde:

Hoe vinden inkoop en aanbesteden plaats in de gemeente Bergen?

Het Bureau Centrale Inkoop is de 'spin in het web' bij de onderzochte aanbestedingen. De coördinatie van het proces vindt door dit bureau plaats. Maar de inbreng gaat verder dan coördinatie, de betrokkenheid en inhoudelijke inbreng bij de onderzochte aanbestedingen is groot. Vanuit het principe van integraal management ontstaat het gevaar dat de inhoudelijk verantwoordelijke manager zich terugtrekt en de adviseur de inhoudelijk verantwoordelijke gaat worden.

De fasen van aanbesteden worden conform het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid gevolgd. Echter de fase van evaluatie en nazorg is slecht ontwikkeld. Ingevulde evaluatieformulieren met een inhoud zoals aangegeven in bijlage 4 van het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid worden gemist.

De dossiers worden bijgehouden door Bureau Centrale Inkoop, maar gaan voornamelijk over het proces van aanbesteden. De aanleiding voor de aanbesteding, de nazorg en de evaluatiefase zouden onderdeel van het dossier moeten zijn en de eigenaar van het aanbestedingsdossier zou de verantwoordelijk manager moeten zijn. Deze beheert immers het product of dienst in de aankomende jaren.

Uit de ambtelijke gesprekken hebben wij begrepen dat diensten die betrekking hebben op inhuur van externen veelal niet volgens het vastgestelde beleid verlopen. Immers volgens de drempelbedragen van bijlage 6 van het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid is inhuur van externen een dienst en dient bijvoorbeeld boven 10.000 euro uitgevoerd te worden door Bureau Centrale Inkoop, waarbij de budgethouder eindverantwoordelijk is. Dit roept twijfel op of er voldoende gestuurd wordt op de doelmatigheid van externe inhuur.

Aanbeveling A

Maak de verdeling van verantwoordelijkheden helder en expliciet. De manager is verantwoordelijk voor de inhoud van de aanbesteding en Bureau Centrale Inkoop voor het proces. De advisering van Bureau Centrale Inkoop is bij elke inkoop en aanbesteding (dus ook externe inhuur) verplicht.

PS Dit hoeft geen bureaucratisch procedure te worden, maar kan via korte adviezen geregeld worden.

Deelvraag 3

Vinden inkoop en aanbestedingen plaats volgens het geldende Nederlands en Europees recht?

De aanbesteding van de Multifunctionals werd uiteindelijk niet volgens Europees recht uitgevoerd. Ambtelijk zijn de argumenten aangevoerd hoe deze situatie is ontstaan.

Door het niet actualiseren van de tabel met drempelwaarden kunnen procedures met onjuiste drempelwaarden worden gestart. In de tabel van Bergen is de Europese drempelwaarde voor een levering en dienst 236.945 euro, terwijl deze grens nu 206.000 euro is.

Aanbeveling B

Herijk de tabel met drempelwaarden van de gemeente Bergen op het moment dat de Europese grenswaarden worden aangepast. Laat het college daarover een besluit nemen en communiceer dat naar het management en betrokkenen.

Deelvraag 4

Zijn besparingen – wordt gestuurd met een verbeter- en actieplan- bereikt (op inkoopprijs, op transactiekosten, op logistieke en op ontwikkelingskosten)?

Met de totstandkoming van het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid is het aanbestedingsproces sterk procedureel vorm gegeven en minder op inhoud. Rechtmatigheid krijgt dan een sterk accent, maar sturing op doelmatigheid minder. Door consequent de 6 fasen van inkoopmanagement uit te voeren wordt doelmatigheidssturing ontwikkeld en daar moet het accent op gelegd worden. Sinds 2004 is er op dit vlak niet veel vooruitgang geboekt, de stand van zaken van de voorgenomen acties op bladzijden 5 en 6 van de Nota Inkoop- en Aanbestedingsbeleid getuigen hiervan.

Aanbeveling C

Implementeer voortvarend het financieel systeem Key2Finance. Organiseer de verplichtingen administratie en stuur op het behalen van doelmatigheid.

Deelvraag 5

Zijn de drie financieel omvangrijkste aanbestedingen van werken, leveringen en diensten van de afgelopen twee jaar rechtmatig, doelmatig, doeltreffend en integer verlopen?

Multifunctionals

Wat betreft de rechtmatigheid kunnen opmerkingen geplaatst worden. De gemeente Bergen zou namelijk risico kunnen lopen dat er nog een leverancier is van multifunctionals die zich meldt bij de gemeente en schadevergoeding eist, omdat geen Europese aanbesteding is gevolgd. . In het geval van twijfel adviseert de rekenkamercommissie om altijd een juridisch advies onderdeel te laten zijn van de aanbestedingsprocedure, in deze aanbesteding heeft dat niet plaats gevonden.

Echter de onderhandse offerteaanvragen gebeurde wel bij mondiale spelers in deze markt.

De aanbesteding van deze levering kan beoordeeld worden als voldoende doeltreffend en doelmatig. Over de integriteit kan geen uitspraak worden gedaan, omdat het beleid om er op te toetsen nog onvoldoende is uitgewerkt. Monitoring van de Multifunctionals op doeltreffendheid en doelmatigheid van gebruik worden nu de opdracht en het doel.

Schoonmaak

Het proces van de aanbesteding van schoonmaak heeft zeer lang geduurd. De eerste startnotitie was van 2005. Zeer veel energie en tijd is gebruikt om na te gaan of er een rechtmatige procedure gevolgd kon worden waardoor de aanbesteding aan WNK zou kunnen worden gegund. Reeds in 2005 had duidelijkheid verkregen kunnen worden over de te volgen procedure als op dat moment juridisch advies was gevraagd. Dit proces van aanbesteden had doelmatiger gegund. Over de integriteit kan geen uitspraak worden gedaan, omdat het beleid om er op te toetsen nog onvoldoende is uitgewerkt.

Aanbeveling D

Om te voorkomen dat de gunning van opdrachten aan het WNK als staatsteun kan worden aangemerkt, adviseert de RKC een bepaalde opdracht slechts aan het WNK te gunnen, indien (1) deze opdracht Europees is aanbesteed en (2) volgens bij de aanbesteding vastgestelde criteria WNK op basis van de optimale prijs-kwaliteitverhouding als 'winnaar' wordt aangemerkt.

Monitoring van de schoonmaak zal duidelijk maken hoe de kwaliteit en doelmatigheid zich ontwikkelen

Kunstgrasveld

De openbare aanbesteding van het kunstgrasveld is rechtmatig geweest wat betreft het beleid van de gemeente Bergen. Later is verder onderhandeld en is er 'luxe' uit het bestek gehaald waardoor het bedrag uiteindelijk lager is uitgekomen. Bij dit proces moet bedacht worden dat elk juridisch risico voor de gemeente vermeden, zie verder hieronder, moet worden. Als het bestek namelijk verandert dan moet de aanbesteding opnieuw gedaan worden. Andere aanbidders zouden dat kunnen eisen. In geval van een wezenlijke wijziging van het bestek bij een aanbesteding boven de Europese aanbesteding, moet een corrigendum worden gepubliceerd. Een 'corrigendum' geeft aan dat het oorspronkelijk bestek is herzien. Dat speelt hier in beginsel niet, omdat er sprake is van een aanbesteding onder de Europese aanbestedingsgrens. Het niet publiceren van een wezenlijke wijziging van het bestek⁴ voor situaties die onder het arrest Correos vallen (hierna: Correos situaties), kan echter strijd met het transparantiebeginsel opleveren. De RKC adviseert voor Correos situaties een wezenlijke wijziging van het bestek eveneens te publiceren in een gemeenteblad, op de website, maar bij voorkeur op de Tender Electronic Daily (TED).

Wat betreft de doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen wij constateren dat deze aanbesteding adequaat verlopen is. Over de integriteit kan geen uitspraak worden gedaan, omdat het beleid om er op te toetsen nog onvoldoende is uitgewerkt.

Het meervoudig onderhands aanbesteden tot de EU grens is opgenomen in de *Nota Inkoop en Aanbesteding* van de gemeente Bergen.

Deze (meervoudige) onderhandse aanbesteding is, voor opdrachten waar buitenlandse aannemers, opdrachtnemers of leverancier in geïnteresseerd zouden kunnen zijn, vanwege een beperkte concurrentie en het niet voldoen aan de eisen van gelijke behandeling, non-discriminatie en transparantie, in beginsel niet toelaatbaar (arrest Correos).

Om te kunnen voldoen aan de 'passende mate van openbaarheid' en de 'oproep tot mededinging' als vereist door de Rechtbank Amsterdam, die zich daarbij baseert op het Correos arrest, komt de RKC hieronder met een aanbeveling

Wij missen bij alle drie de aanbestedingen de evaluatie!

Aanbeveling E

De gemeente Bergen publiceert in gevallen van een grensoverschrijdend belang het voornemen om werken, leveringen en diensten onderhands aan te besteden. Indien zich binnen vier

⁴ Zie voor het antwoord op de vraag wanneer sprake is van een wezenlijke wijziging van het bestek www.piano.nl/wet en regelgeving/wezenlijke wijziging. Deze voorwaarden worden afgeleid uit HvJ EG 19 juni 2008, zaak C-454/06 (Presstext).

weken na publicatie één of meerdere ondernemingen zich melden, zullen deze in ieder geval worden betrokken bij de onderhandse aanbesteding.

De publicatie kan plaats vinden in een gemeenteblad, op de website, maar bij voorkeur op de Tender Electronic Daily (TED). Om een praktische invulling aan dit begrip te geven, zou de gemeente ervoor kunnen kiezen om deze leer van het arrest Correos toe te passen op alle leveringen, diensten en werken van meer dan 100.000 Euro⁵.

De RKC adviseert voor Correos situaties een wezenlijke wijziging van het bestek eveneens te publiceren in een gemeenteblad, op de website, maar bij voorkeur op de Tender Electronic Daily (TED).

Aanbeveling F

Ontwikkel een praktisch evaluatieformulier en laat deze fase expliciet onderdeel uitmaken van de 6 fasen van het inkoop en aanbestedingsproces. De budgethouder moet inhoudelijk verantwoordelijk zijn voor deze evaluatie en eigenaar zijn van het aanbestedingsdossier. Een vinklijst kan een eenvoudige hulpmiddel zijn om te bereiken dat complete en volledige dossiers ontstaan.

Deelvraag 6

Indien wordt afgeweken van de vastgestelde richtlijnen gebeurt dit dan navolgbaar, toetsbaar en rechtmatig?

Met het vaststellen van de 'strekking' van het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid is niet expliciet duidelijk welk mandaat het college heeft gekregen van de raad. Ook zijn er geen afspraken gemaakt dat het college een (actieve) informatieplicht heeft naar de raad, wanneer het college substantieel afwijkt van het beleid.

Ook door het vaststellen van de 'strekking' van het beleid is er geen expliciete duidelijkheid voor managers en medewerkers wat wel uitgevoerd kan worden en wat niet en wanneer het college geïnformeerd moet worden als afwijkingen dreigen plaats te vinden.

Deelvraag 7

Is er een verbeteringslag gemaakt ten aanzien van de kwaliteit, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het inkoopproduct en het inkoopproces en zijn er verbetermogelijkheden?

Door het creëren van het Bureau Centrale Inkoop is een belangrijke stap gezet in het proces en de organisatie van het inkoopmanagement. Aanbesteden vormt slechts de eerste drie stappen van dit traject.

Er kan nog een flink aantal stappen gezet worden om de doeltreffendheid, doelmatigheid en integriteit van beleid en uitvoering te verhogen. Het management is hiervoor verantwoordelijk, Bureau Centrale Inkoop heeft hierbij een adviesrol

Aanbeveling G

Management

Actualiseer het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid voor een adequate bedrijfsvoering en betrek de punten op bladzijde 18, zoals:

- uitwerking van de optimale prijs-kwaliteitverhouding bij het beoordelen van offertes;

⁵ De grens van 100.000 Euro is ontleend aan het rapport Inkoop en aanbesteden, de stand van zaken bij de Nederlandse gemeenten, Goed Besteed, november 2006, SGB0 (kortweg: Goed Besteed).

- uitwerken en toepassen van interne en externe integriteit;
- uitwerken en toepassen van de procedures bij levering en diensten (externe inhuur).

Laat dit beleid verankeren bij het management en de betrokken medewerkers.

College en raad

Formuleer op basis van bovenstaande een kaderstellend beleid en vertaal deze in een verordening en neem een concreet besluit

Bijlage 1: Juridische beoordeling dienst schoonmaak

Het verschil tussen aanbesteden en inbesteden

Gemeenten en andere aanbestedende diensten kunnen samenwerkingsverbanden oprichten. Een voorbeeld van een dergelijk samenwerkingsverband vormt het Werkvoorzieningschap Noord Kennemerland (hierna mede: WNK).

Indien er sprake is van twee voorwaarden, waaraan beide voldaan is (hierna: cumulatieve voorwaarden), hoeft er niet aanbesteed te worden. Er is dan sprake van inbesteding⁶ en geen sprake van aanbesteding. Indien geen sprake is van aanbesteding, kan geen sprake zijn van staatssteun.

Twee cumulatieve voorwaarden wanneer sprake is van 'inbesteding'

Het EG-Verdrag en dus ook de bepalingen omtrent de staatssteun, zijn niet van toepassing, indien:

1. De overheidsinstantie die de opdracht verleent, oefent op degene die de opdracht uitvoert (de opdrachtnemer) hetzelfde toezicht uit als op haar eigen diensten⁷. De opdrachtnemer moet onder zodanig toezicht staan dat de opdrachtverlenende overheidsinstantie de beslissingen kan beïnvloeden (voorwaarde 1a)⁸. Het moet gaan om een doorslaggevende invloed zowel op de strategische doelstellingen als op de belangrijke beslissingen van dit lichaam⁹ (voorwaarde 1b) en
2. Het merendeel van de werkzaamheden wordt uitgevoerd ten behoeve van degene die de opdrachtnemer beheerst¹⁰. Aan deze voorwaarde kan zijn voldaan wanneer de onderneming van de opdrachtnemer het merendeel van haar werkzaamheden verricht voor de lichamen die als geheel de opdrachtnemer beheersen. De opdrachtnemer hoeft het me-

⁶ Rechtbank Utrecht 14 januari 2009, HA ZA 08-231.

⁷ Vgl. HvJ EG 13 november 2008, zaak C-324/07, ro. 26 (Coditel), dat verwijst naar HvJ EG 18 november 1999, zaak C-107/98, *Jur. blz.* I-8121, r.o. 50 (Teckal) en HvJ EG 13 oktober 2005, nr. C-458/03, NJ 2006/226 m.nt. Mok, r.o. 62 (Parking Brixen).

⁸ Vgl. HvJ EG 13 november 2008, zaak C-324/07, ro. 26 (Coditel), dat verwijst naar HvJ EG Parking Brixen, r.o. 65, en HvJ EG 11 mei 2006, zaak C-340/04, *Jurispr. blz.* I-4137, NJ 2007/255, r.o. 36 (Carbotermo en Consorzio Alisei).

⁹ Vgl. HvJ EG 13 november 2008, zaak C-324/07, ro. 28 (Coditel).

¹⁰ Vgl. HvJ EG 13 november 2008, zaak C-324/07, ro. 26 (Coditel), dat verwijst naar HvJ EG 18 november 1999, zaak C-107/98, *Jur. blz.* I-8121, r.o. 50 (Teckal), en, HvJ EG 13 oktober 2005, nr. C-458/03, NJ 2006/226 m.nt. Mok, r.o. 62 (Parking Brixen).

rendeel van haar werkzaamheden niet noodzakelijkerwijs voor het ene of het andere van de bedoelde lichamen te verrichten¹¹.

Aan de tweede voorwaarde wordt wel voldaan, omdat het werkvoorzieningschap door WNK wordt uitgeoefend voor de deelnemende gemeenten, die via een gemeenschappelijke regeling het WNK beheersen¹².

Aan de eerste voorwaarde wordt echter niet voldaan. De verantwoording van het lid van het Algemeen Bestuur van de gemeente Bergen aan de gemeenteraad is onvoldoende. Hiermee kan de raad van de gemeente Bergen immers geen beslissingen van de WNK beïnvloeden (artikel 14, lid 8 Gemeenschappelijke Regeling). Aan voorwaarde 1a wordt dus niet voldaan.

Aan voorwaarde 1b wordt evenmin voldaan, omdat slechts het lid van het Algemeen Bestuur van het WNK dat door de gemeenteraad van Bergen is aangewezen, aan deze gemeente verantwoording is verschuldigd (artikel 14, lid 8 Gemeenschappelijke Regeling WNK).

Kortom: de leden van het AB die niet door de gemeenteraad van Bergen zijn aangewezen, zijn ook geen verantwoording schuldig aan deze gemeenteraad. Anders gezegd: het toezicht door de gemeente Bergen op het WNK wordt aanzienlijk beperkt door de bevoegdheden die het AB en DB krachtens de Gemeenschappelijke Regeling WNK hebben¹³.

Aan voorwaarde 1, zowel 1a en 1b, wordt dus niet voldaan, omdat Bergen op het WNK geen toezicht uitoefent als op haar eigen diensten.

Wanneer is wel sprake van staatssteun?

1. Wordt de handel tussen Nederland en een andere EG-lidstaat beïnvloed?
2. Zijn bij een bepaalde maatregel staatsmiddelen betrokken?
3. Wordt door middel van de maatregel een voordeel verschaft?
4. Wordt dit voordeel verschaft aan een bepaalde onderneming?
5. Wordt hierdoor de concurrentie vervalst?

Alleen wanneer aan alle vijf de criteria wordt voldaan, is sprake van 'staatssteun' in de zin van artikel 87 EG-Verdrag¹⁴.

Voorwaarde 1

Wanneer steun wordt verleend aan een onderneming die actief is op een markt waarop ook buitenlandse ondernemingen zouden kunnen opereren, is dat op zich genoeg om beïnvloeding van tussenstaatse handel aan te nemen¹⁵.

Voor het WNK betekent dit dat, indien buitenlandse bedrijven ook deze schoonmaakopdracht zouden kunnen uitvoeren, aan dit criterium wordt voldaan. Aan het schoonmaakwerk worden

¹¹ Vgl. HvJ EG 19 april 2007, zaak C-295/05, NJ 2007/417 m.nt. Mok (Tragsa), r.o. 62, dat verwijst naar HvJ EG HvJ EG 11 mei 2006, zaak C-340/04, *Jur.* blz. I-4137, NJ 2007/255, r.o. 70 (Carbotermo en Consorzio Alisei).

¹² Vgl. de artikelen 1 t/m 3 van de Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningschap Noord Kennemerland (WNK).

¹³ Vgl. HvJ EG 13 oktober 2005, nr. C-458/03, NJ 2006/226 m.nt. Mok, r.o. 69 (Parking Brixen).

¹⁴ Vgl. C.T. Dekker en Y van der Wal, *Staatssteun in de decentrale praktijk*, Kluwer, Deventer, 2008, p. 20.

¹⁵ Vgl. C.T. Dekker en Y van der Wal, a.w., p. 37.

geen bijzondere kwaliteitseisen gesteld, die slechts door Nederlandse bedrijven zouden kunnen worden vervuld.

Kortom: buitenlandse bedrijven zouden dit schoonmaakwerk ook kunnen verrichten, zodat aan het eerste criterium wordt voldaan.

Voorwaarde 2

De begrippen 'staat' en 'staatsmiddelen' moeten worden gelezen als 'overheid' en 'overheidsmiddelen'¹⁶. Aan deze voorwaarde wordt voldaan, omdat de betaling voor het schoonmaakcontract geschiedt uit middelen van de gemeente Bergen.

Voorwaarde 3

Het begrip 'voordeel' moet worden uitgelegd als een 'niet- marktconform voordeel'¹⁷. In casu verplicht de Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningschap Noord Kennemerland (WNK) de deelnemende gemeenten niet om een minimumbedrag per jaar te besteden bij het WNK. Van ambtelijke zijde is echter opgemerkt:

"De gemeente is deelnemer in het WNK en in dat kader is er op politiek niveau met het WNK afgesproken zoveel mogelijk gebruik te maken van de diensten van het WNK. De gemeente Bergen was een van de gemeenten die erg weinig invulling gaf aan deze afspraak. Om die reden is er naar mogelijkheden gezocht om het werk aan het WNK te gunnen."

Kortom: uit gedragingen van de gemeente Bergen zou een buitenstaander *feitelijk* kunnen afleiden dat de gemeente beoogt om het WNK te bevoordelen.

Voorwaarde 4

Wat houdt het begrip 'onderneming' in? Onder dit begrip vallen vanzelfsprekend op winst gerichte particuliere ondernemingen, maar winstgerichtheid is in het staatssteunrecht niet relevant. Volgens een definitie die door het Hof van Justitie is gegeven, valt onder het begrip onderneming 'elke entiteit die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd'. Volgens het Hof van Justitie is sprake van een economische activiteit wanneer goederen of diensten op een markt worden aangeboden, tegen een vergoeding die enig verband houdt met de geleverde prestatie¹⁸.

In casu biedt WNK haar (schoonmaak)diensten op een markt aan, want haar afnemers/cliënten zijn niet beperkt tot de deelnemende gemeenten. Daarnaast biedt het WNK in casu schoonmaakdiensten tegen een vergoeding aan, zodat aan dit criterium wordt voldaan.

Voorwaarde 5

Een niet-marktconform voordeel dat aan een onderneming wordt verschaft, maar de mededinging niet vervalst, vormt geen steunmaatregel, maar is nauwelijks denkbaar¹⁹. Kortom: als aan de eerste vier voorwaarden wordt voldaan, wordt daarmee automatisch aan de vijfde voorwaarde voldaan.

Conclusie

Er is een politieke/bestuurlijke druk om WNK te betrekken bij aanbesteden.

Bij de vraag of er in de relatie Bergen en WNK sprake is van staatssteun, is het begrip 'voordeel' cruciaal. Dat is het enige van de vijf criteria, waaraan mogelijk niet wordt voldaan. Uit de

¹⁶ Vgl. C.T. Dekker en Y van der Wal, a.w, p. 20.

¹⁷ Vgl. C.T. Dekker en Y van der Wal, a.w, p. 25.

¹⁸ Vgl. C.T. Dekker en Y van der Wal, a.w, p. 31.

¹⁹ Vgl. C.T. Dekker en Y van der Wal, a.w, p. 36.

gedragingen van Bergen kan door een buitenstaander een bevoordeling van het WNK worden afgeleid, zodat sprake zou kunnen zijn van staatssteun.

Om te voorkomen dat de gunning van opdrachten aan het WNK als staatssteun kan worden aangemerkt, adviseert de RKC een bepaalde opdracht slechts aan het WNK te gunnen, indien (1) deze opdracht Europees is aanbesteed en (2) volgens bij de aanbesteding vastgestelde criteria WNK vanwege de optimale prijs-kwaliteitverhouding als 'winnaar' wordt aangemerkt.

Voor de Europese aanbesteding geldt tevens dat de termijnen voor offerte, selectie en publicatie bij Europese aanbestedingen in acht moeten worden genomen (3)²⁰. Aan alle drie de voorwaarden moet worden voldaan, zodat de Europese aanbesteding van een opdracht aan het WNK niet door een rechter ongeldig kan worden verklaard.

²⁰ Zie www.europeseaanbestedingen.eu/europeseaanbestedingen/europese_aanbesteding/termijnen.

Bijlage 2: Juridische beoordeling levering Multifunctionals en het werk Kunstgrasveld Duinrand-S

Openbaarmaking bij bedragen boven de Europese aanbestedingsdrempels

Omtrent opdrachten boven de Europese drempels bestaan geen onduidelijkheden: verplichte publicatie op database TED (Tender Electronic Daily)²¹.

Beoordeling levering Multifunctionals

De gemeente Bergen zou het risico kunnen lopen dat er nog een leverancier is van multifunctionals die zich meldt bij de gemeente en schadevergoeding eist, omdat geen Europese aanbesteding is gevolgd.

Openbaarmaking bij bedragen onder de Europese aanbestedingsdrempels

Het HvJ EG heeft de afgelopen jaren verschillende arresten gepubliceerd over de 'publicatieplicht' van opdrachten onder de Europese drempels.

Uit de arresten Telaustria en Coname van het HvJ EG kan worden afgeleid dat aan elke potentiële inschrijver een passende mate van openbaarheid wordt gegarandeerd.

Uit het arrest Parking Brixen kan aanvullend worden afgeleid dat alle potentiële inschrijvers recht hebben op toepassing van het gelijkheids- en transparantiebeginsel, ongeacht hun nationaliteit²².

In het arrest Commissie tegen Italië (zaak C-412/04) overwoog het HvJ EG:

“65 In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat de gemeenschapswetgever er uitdrukkelijk en principieel voor heeft gekozen om opdrachten die beneden een bepaalde drempel blijven, van de door hem ingevoerde openbaarmakingsregeling uit te sluiten. Voor deze opdrachten heeft hij dus geen enkele specifieke verplichting opgelegd.

66 Wanneer evenwel vaststaat dat een dergelijke opdracht een bepaald grensoverschrijdend belang vertoont, levert de gunning van deze opdracht aan een in de lidstaat van de aanbestedende dienst gevestigde onderneming, zonder dat er sprake is van enige transparantie, een ongelijke behandeling op ten nadele van de in een andere lidstaat gevestigde ondernemingen die mogelijkterwijs in deze opdracht geïnteresseerd zijn”.

ecente jurisprudentie

Belangrijk zijn het Correos arrest van het Hof van Justitie EG en het vonnis van de Rechtbank Amsterdam van 18 juni 2008. Dat arrest en het vonnis gaan beide uit van in principe openbaar aanbesteden.

Arrest Correos van het Hof van Justitie der Europese Gemeenschappen (HvJ EG²³)

In dit arrest - dat ging over postdiensten - oordeelde het HvJ EG over de gunning van overheidsopdrachten als volgt:

Het vrije verkeer van vestiging geldt voor alle ondernemers buiten Nederland die zich in Nederland willen vestigen.

Onder het 'dienstenverkeer' vallen in inkoop en aanbesteding termen in principe slechts diensten en geen werken. Het HvJ EG maakt in zijn jurisprudentie echter geen onderscheid tussen

²¹ Arresten van het Europese Hof van Justitie in 2007 en 2008, VdLC Publisher/consultants, 2009, VdLC Van der Linden Communications Den Haag, p. 27.

²² Arresten van het Europese Hof van Justitie in 2007 en 2008, VdLC Publisher/consultants, 2009, VdLC Van der Linden Communications Den Haag, p. 27 en 28.

²³ HvJ EG 18 december 2007, zaak C-220/60, NJ 2008/281 (Correos).

leveringen, diensten en werken. Het arrest Correos kan dus ook worden toegepast op aanbestedingen voor werken.

Conclusies uit het arrest Correos

Dit arrest lijkt te betekenen dat een andere vorm dan openbare aanbesteding - waar geen sprake is van een 'oproep tot mededinging' - niet toegestaan is. Het HvJ EG aanvaardt in het arrest Correos op deze regel (nog) geen uitzonderingen, hoewel het HvJ EG spreekt van 'in beginsel'. Het HvJ EG zegt echter niets over de periode waarvoor deze openbare aanbesteding kan plaatsvinden. Dat betekent weer dat na een openbare aanbesteding en gunning, het sluiten van een meerjarig contract niet strijdig met het EG-recht is.

Voor de duidelijkheid: openbare aanbesteding in de zin van het arrest Correos houdt in een aanbesteding die 'open' geschiedt. Waar hier gesproken wordt over openbare aanbesteding wordt derhalve niet de Europese openbare aanbesteding bedoeld. Het arrest Correos ging immers over aanbestedingen beneden de grenzen voor verplichte Europese aanbesteding.

Indien een gemeente in strijd met het arrest Correos handelt, kan een ondernemer die zich benadeeld voelt, een schadeclaim tegen deze gemeente indienen²⁴.

Rechtbank Amsterdam 18 juni 2008, LJN BE9537

De Rechtbank Amsterdam overwoog in zijn vonnis van 18 juni 2008:

"De op de aanbestedende dienst rustende transparantieplichting houdt in dat aan elke potentiële inschrijver een passende mate van openbaarheid wordt gewaarborgd die de dienstenmarkt voor mededinging openstelt en een toetsing van de aanbestedingsprocedures op onpartijdigheid mogelijk maakt.

Meer concreet betekent dit dat uit de artikelen 43 en 49 EG-verdrag voortvloeit dat op de aanbestedende dienst bij de gunning van onderdrempelige overheidsopdrachten met grensoverschrijdend effect een verplichting rust om een oproep tot mededinging te publiceren. Indien er meerdere belangstellenden zijn, dan zal in beginsel een aanbestedingsprocedure moeten volgen. Ontbreekt een dergelijke oproep tot mededinging, dan is dit in beginsel in strijd met de vereisten van de artikelen 43 en 49 EG-verdrag en de beginselen van gelijke behandeling, non-discriminatie en transparantie."

Praktische gevolgen van het arrest Correos en het vonnis van de Rechtbank Amsterdam 18 juni 2008

Het meervoudig onderhands aanbesteden tot de EU grens is opgenomen in de *Nota Inkoop en Aanbesteding* van de gemeente Bergen.

Deze (meervoudige) onderhandse aanbesteding is, voor opdrachten waar buitenlandse aannemers, opdrachtnemers of leverancier in geïnteresseerd zouden kunnen zijn, vanwege een beperkte concurrentie en het niet voldoen aan de eisen van gelijke behandeling, non-discriminatie en transparantie, in beginsel niet toelaatbaar (arrest Correos).

Om te kunnen voldoen aan de 'passende mate van openbaarheid' en de 'oproep tot mededinging' als vereist door de Rechtbank Amsterdam, die zich daarbij baseert op het Correos arrest, adviseert de RKC het volgende:

"De gemeente Bergen publiceert in gevallen van een grensoverschrijdend belang het voornemen om werken, leveringen en diensten onderhands aan te besteden. Indien zich binnen vier weken na publicatie één of meerdere ondernemingen zich melden, zullen deze in ieder geval worden betrokken bij de onderhandse aanbesteding.

De publicatie kan plaats vinden in een gemeenteblad, op de website, maar bij voorkeur op de Tender Electronic Daily (TED)."

Van het begrip grensoverschrijdend belang valt tot nu toe (helaas) geen sluitende, vastomlijnde, definitie te geven. Van een grensoverschrijdend belang kan sprake zijn in alle situaties waarin

²⁴ Voor een voorbeeld van een schadeclaim, zie Rechtbank Amsterdam 18 juni 2008, LJN BE9537.

een buiten Nederland gevestigde ondernemer in een opdracht van de gemeente Bergen geïnteresseerd zou kunnen zijn.

Om een praktische invulling aan dit begrip te geven, zou de gemeente ervoor kunnen kiezen om deze leer van het arrest Correos toe te passen op alle leveringen, diensten en werken van meer dan 100.000 Euro²⁵.

Overige opmerkingen

Omdat er sprake is van een opdracht onder de Europese aanbestedingsgrens, geldt in principe niet de overige jurisprudentie van het HvJ EG. Deze jurisprudentie gaat bijvoorbeeld over de vraag wanneer sprake is van een 'wezenlijke wijziging' van het bestek. In geval van een wezenlijke wijziging van het bestek bij een aanbesteding boven de Europese aanbesteding, moet een corrigendum worden gepubliceerd. Een 'corrigendum' geeft aan dat het oorspronkelijk bestek is herzien. Dat speelt hier in beginsel niet, omdat er sprake is van een aanbesteding onder de Europese aanbestedingsgrens.

Het niet publiceren van een wezenlijke wijziging van het bestek²⁶ voor situaties die onder het arrest Correos vallen (hierna: Correos situaties), kan echter strijd met het transparantiebeginsel opleveren. De RKC adviseert voor Correos situaties een wezenlijke wijziging van het bestek eveneens te publiceren in een gemeenteblad, op de website, maar bij voorkeur op de Tender Electronic Daily (TED).

²⁵ De grens van 100.000 Euro is ontleend aan het rapport Inkoop en aanbesteden, de stand van zaken bij de Nederlandse gemeenten, Goed Besteed, november 2006, SGBO (kortweg: Goed Besteed).

²⁶ Zie voor het antwoord op de vraag wanneer sprake is van een wezenlijke wijziging van het bestek www.pianoo.nl/wet/ en regelgeving/wezenlijke wijziging. Deze voorwaarden worden afgeleid uit HvJ EG 19 juni 2008, zaak C-454/06 (Presetext).

Bijlage 3: Lijst met gesproken personen

Cees van Geel (Bureau Centrale Inkoop)

Wilma Gilles (Bureau Centrale Inkoop)

Kees Diepenveen (Sector Dienstverlening)

George Presburg (sector Maatschappelijk Zaken/Welzijn)

Bijlage 4 Vragenlijst bij aanbesteden van werken, leveringen en diensten

A. Opzet, inrichting, beheer en werkwijze

Algemeen

1. Voldoen de procedures en beleidsuitvoering binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders op politiek, financieel, aanbestedings- en leveranciersmanagementgebied?
2. Is de coördinatie van de planning van gemeentebrede inkoop en aanbestedingsprocessen adequaat geregeld?

Specificeren

3. Zijn intern standaard productspecificaties aanwezig en zo ja, zijn deze bij de betrokken functionarissen bekend?
4. Worden deze consequent gehanteerd?
5. Zijn er inkooppakketten gedefinieerd? (Voorbeelden: adviesdiensten, drukwerk, energie, flexibele arbeid, groenvoorziening, ICT infrastructuur, kantoorapparatuur, schoonmaak, opleidingen, wagenpark etc.)
6. In hoeverre wordt er (met name bij aanbestedingen) gewerkt met voorcalculaties c.q. kostenramingen? Wie stelt deze op en wie toetst ze?

Selecteren

7. Welke activiteiten worden op het gebied van marktoriëntatie verricht?
8. Is documentatie aanwezig over (ervaringen met) leveranciers (bijvoorbeeld een leveranciersbestand) Zo ja, is dit gemeentebreed toegankelijk?
9. Welk beleid wordt gemeentebreed dan wel per afdeling gehanteerd voor aanbestedingsprocedures (openbaar, idem na selectie, gunning uit de hand etc.)?
10. Welke gunningscriteria worden gemeentebreed dan wel per afdeling gehanteerd?
11. Hoe ligt vast op basis waarvan een bepaalde leverancier is geselecteerd?
12. Welke beleid is geformuleerd inzake concurrentiestelling?
13. In hoeverre is er een standaard format voor het aanvragen van offertes?
14. Worden gemeentebreed algemene inkoopvoorwaarden gehanteerd?
15. In hoeverre worden de uitkomsten van de offertebeoordeling expliciet vastgelegd in een dossier, register?
16. Is er sprake van een herhalingsinkoop (bijvoorbeeld ter uitvoering van een mantelcontract). Zo ja, wordt de optimale bestelgrootte expliciet bepaald?

Contracteren

17. Is eenduidig vastgelegd wanneer contracten moeten worden opgesteld
18. Worden modelcontracten (bijvoorbeeld van de Nederlandse Vereniging van Inkopers NEVI) gehanteerd?
19. Wordt standaard juridisch advies ingewonnen?
20. Worden contracten geregistreerd in een contractregister?

Bestellen en bewaken

21. Wordt de verplichting geregistreerd?
22. Wordt de levering van goederen beoordeeld en gecontroleerd en zo ja, wordt dit vastgelegd?
23. Wordt de geleverde prestatie of dienst expliciet beoordeeld en zo ja wordt dit vastgelegd?
24. Wordt de factuur gecontroleerd aan de hand van de daadwerkelijke levering van de goederen/diensten?
25. Vindt voor zo ver van toepassing periodiek een controle plaats tussen het volume van het contract en de geleverde goederen/diensten?

Evaluatie en nazorg

26. Wordt er geëvalueerd en zo ja, wordt hiervan een verslag opgesteld?

B. Juridische en financiële risico's

27. Worden signalen van Europese, landelijke en gemeentelijke ontwikkelingen en trends, die gevolgen hebben voor het eigen inkoopbeleid juist en tijdig opgepakt?
28. In hoeverre worden de Europese aanbestedingsregels juist toegepast en adequaat nageleefd?
29. Wordt de juiste uitvoering van vastgestelde interne inkoop- en aanbestedingsprocedures intern gemonitord (bijvoorbeeld door middel van een periodieke kwantitatieve inkoopdiagnose door de concerncontroller of een externe auditor) en wordt hierover gerapporteerd (meer uitgebreid en specifiek aan ambtelijk en bestuurlijk management, via de cyclusdocumenten aan de raad)?
30. Voldoet de interne administratieve organisatie aan de daaraan te stellen eisen van rechtmatigheid en integriteit?

C. Besparingspotentieel

31. In hoeverre kan er inzicht gegeven worden in potentiële besparingen dat wil zeggen inzicht in afgesloten contracten en gemaakte prijsafspraken?
32. Is het opstellen van een mantelcontract voor specifieke goederen of diensten gebruikelijk?
33. Is er thans sprake van een teruglopend aantal leveranciers en facturen ten opzichte van afgelopen jaren?

D. Juridische en financiële risico's

34. Worden signalen van Europese, landelijke en gemeentelijke ontwikkelingen en trends, die gevolgen hebben voor het eigen inkoopbeleid, juist en tijdig opgepakt?
35. In hoeverre worden de Europese aanbestedingsregels juist toegepast en adequaat nageleefd?
36. Wordt de juiste uitvoering van vastgestelde interne inkoop- en aanbestedingsprocedures intern gemonitord (bijvoorbeeld door middel van een periodieke kwantitatieve inkoopdiagnose door de concerncontroller of een externe auditor) en wordt hierover gerapporteerd (meer uitgebreid en specifiek aan het ambtelijk en bestuurlijk management, via de cyclische documenten aan de raad)?
37. Voldoet de interne administratieve organisatie aan de daaraan te stellen eisen van rechtmatigheid en integriteit?

E. Besparingspotentieel

38. In hoeverre kan er inzicht worden gegeven in potentiële besparingen dat wil zeggen in afgesloten contracten en over gemaakte prijsafspraken?
39. Is het opstellen van een mantelcontract voor specifieke goederen of diensten gebruikelijk?
40. Is er thans sprake van een teruglopend aantal leveranciers en facturen ten opzichte van afgelopen jaren?

Bijlage 5 Gebruikte documenten en literatuur

Gemeente Bergen: Bestuursrapportage 2008

Gemeente Bergen: Inkoop- en Aanbestedingsbeleid 2004

Gemeente Bergen: Programmabegroting 2009

Gemeente Bergen: Rekening 2008

Gemeente Bergen: Programmabegroting 2008

Gemeente Bergen: Rekening 2007

SGBO, Goed Besteed, de stand van zaken bij de Nederlandse gemeenten, november 2006

Telgen, J. (o.a. Harink, J.H.A., J. Telgen en P. Streefkerk), Inkoopmanagement in gemeenten" Kluwer Bedrijfsinformatie, Deventer 1999.

C.T. Dekker en Y. van der Wal, Staatssteun in de decentrale praktijk, Kluwer, Deventer, 2008.

www.pianoo.nl.

www.curia.eu.int.

www.ez.nl/Onderwerpen/Huidige_economie/Aanbestedingen/Consultatie_Wetsvoorstel_Aanbestedingswet

Archiefdossiers:

- Aanbesteding Multifunctionals
- Aanbesteding Schoonmaak
- Aanbesteding Kunstgrasveld