



Onderzoek Rekenkamercommissie

Uitvoering van het aanbestedingsbeleid

Augustus 2017

Colofon

Rekenkamercommissie Voerendaal

Lieve Schouterden,
Voorzitter en enig lid.

Augustus 2017

Inhoudsopgave

Colofon	2
Inhoudsopgave	3
Aanbieding	5
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding van het onderzoek	7
1.2 Opzet van het onderzoek	7
2. Vraagstelling	8
2.1 Centrale vraagstelling	8
2.2 Aanpak onderzoek	8
2.3 Proces en verantwoording onderzoek	9
3. Normenkader	11
3.1 Europese regelgeving	11
3.2 Nederlandse regelgeving	11
3.3 Inkoopbeleid 2015 Voerendaal	11
3.4 Budgethoudersregeling 2015 Voerendaal	11
3.5 Financiële verordening 2012 en 2017 Voerendaal	12
3.6 Expertisecentrum aanbesteden	12
4. Bevindingen onderzoek	13
4.1 Het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2015	13
4.2 De Budgethoudersregeling 2015 / De organisatie	19
4.3 Financiële verordening 2012 en 2017 Voerendaal	20
4.4 De vier 'exemplarische' voorbeelden	21
4.4.1 Casus Opwaardering 't Wouves	21
4.4.2 Casus Gemeentelijk Verkeer en Vervoer Plan (GVVP)	22
4.4.3 Casus Herinrichting Jeustraat	25
4.4.4 Casus MFC Ubachsberg	28

5.	Conclusies, lessons learned, aanbeveling	33
5.1	Conclusies	33
5.2	Lessons Learned en Aanbevelingen	35
5.2.1	Burgerparticipatie	35
5.2.2	Proces van ramen en aanbesteden	36
5.2.3	De organisatie: leren en verbeteren	37
5.2.4	De raad: verbeteren en sturen	39
6.	Bijlagen	41
6.1	Bestuurlijke reactie van het College van B&W	41
6.2	Lijst geïnterviewden	44
6.3	Checklist dossieranalyse	45
6.4	Dossieranalyse casus GVVP 2014	46
6.5	Dossieranalyse casus Jeustraat	50
6.6	Dossieranalyse casus MFC Ubachsberg	53
6.7	Lopende investeringen Jaarverslag 2015	56

Aanbieding

Hierbij biedt de Rekenkamercommissie het onderzoeksrapport 'Uitvoering van het aanbestedingsbeleid' aan.

Dit onderzoek is op voordracht van de fractievoorzitters in het Presidium opgestart.

In de raadsvergadering van 9 november 2016 werd raadsbreed opgeroepen en een motie aangenomen tot het verschaffen van (meer) financieel inzicht in en het opnemen van een risicoparagraaf bij (majeure investerings)projecten. De ingediende motie geeft de grote behoefte aan (financieel) inzicht in investeringsprojecten van de raad weer. Tevens wil de raad meer zekerheid nastreven over realistische kredieten aan de voorkant van projecten.

De doelstelling van het Voerendaals Inkoopbeleid, waarvan aanbesteden deel uit maakt, is om de organisatie in staat te stellen bedrijfsmatig, rechtmatig, doelmatig, integer en transparant in te kopen. Inkoop en aanbesteding is geen directe verantwoordelijkheid van de raad. Maar gezien de raad wel over de kredieten beslist (budgetrecht), speelt de raad wel degelijk een belangrijke rol.

Het onderzoek richt zich primair op de kwaliteit van het aanbestedingsproces inclusief het betrouwbaar begroten van kredieten. Daarnaast richt het zich op de effectiviteit van het beleid en de processen. De rechtmatigheid maakt een vast onderdeel uit van de accountantscontrole bij de jaarrekening en is niet bij dit onderzoek betrokken.

Voor dit onderzoek zijn vier (majeure) projecten voorgedragen die een 'exemplarisch voorbeeld' zouden zijn voor grote kredietoverschrijdingen. Deze casussen zijn diepgaand geanalyseerd en vanuit deze analyse zijn de aanbevelingen opgebouwd.

De 25 'lessons learned' en aanbevelingen betrachten de raad (en organisatie) handreikingen te verschaffen om kredieten voor majeure investeringsprojecten realistisch(er) en kaderstellend te begroten en vast te stellen.

In de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders is te lezen dat de overall constatering onderschreven worden en dat het merendeel van de opvattingen, conclusies en verbeterpunten uit de lessons learned gevolgd worden (zie de volledige reactie in bijlage 6.1, pagina 41).

Van harte en oprecht rekent de Rekenkamercommissie er op dat de raad met dit onderzoek ondersteund wordt in de uitoefening van haar bevoegdheid van het budgetrecht en in haar rol van kaders stellen en toezicht houden.

Lieve Schouterden
Voorzitter Rekenkamercommissie Voerendaal

1. Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

De raad heeft aangegeven grote behoefte te hebben aan meer (financieel) inzicht in majeure (investerings)projecten omdat menigmaal (dreiging tot) overschrijdingen van investeringskredieten voorkomen.

In de raadsvergadering van 9 november 2016 werd bij de behandeling van de programmabegroting 2017 raadsbreed een motie aangenomen waarin het college opgeroepen wordt:

- een overzicht te verstrekken van de potentiële financiële effecten van de door het college nagestreefde projecten (o.a. Open Club en WSP XL);
- per direct majeure projecten te voorzien van een stevige risicoparagraaf;
- risico's m.i.v. de begroting 2018 op te nemen in de risicoparagraaf;
- voor de begrotingscyclus van 2018 e.v. jaren een format te ontwikkelen waarmee raadsleden inzicht wordt gegeven in de kosten van potentiële majeure projecten.

Weliswaar richt deze motie zich met name op de inhoud van de reguliere planning en controlcyclus en op de procedure en de inrichting van de programmabegroting (risicoparagraaf/het zetten van accenten), het geeft wel de behoefte aan aanvullend inzicht van de raad weer.

Ook het gevraagde inzicht in budgetten van majeure projecten betreft in de motie het weergeven van historische feiten, maar is in essentie een oproep van de raad aan het college om meer inzicht te verkrijgen en zekerheid na te streven over realistische kredieten aan de voorkant van het project.

Deze wens vertaalt zich in onderhavig onderzoek waarbij het accent ligt op het zoeken naar methoden of het aanreiken van aanbevelingen om benodigde kredieten voor majeure investeringsprojecten realistisch en kaderstellend voor te dragen aan de raad.

1.2 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek richt zich primair op de kwaliteit van het aanbestedingsproces inclusief het betrouwbaar begroten van kredieten en daarnaast op de effectiviteit van het beleid en de processen. De bevindingen uit het onderzoek dienen te leiden tot aanbevelingen waarmee de raad aan de voorkant kan borgen dat kredieten worden verstrekt die voldoende dekkend zijn voor het investeringsproject.

Voor dit onderzoek zijn vier projecten door het presidium aangedragen die een 'exemplarisch voorbeeld' zouden zijn voor grote kredietoverschrijdingen. Deze vier casussen worden, naast het proces van raming, tevens langs het vigerend beleid gelegd en bestudeerd op juiste toepassing van het aanbestedingsbeleid.

De rechtmatigheid maakt een vast onderdeel uit van de accountantscontrole bij de jaarrekening en is niet bij dit onderzoek betrokken, anders dan dat daar vanuit de studie van de casussen aanleiding toe zou zijn.

2. Vraagstelling

2.1 Centrale vraagstelling

Om te komen tot inzicht in de uitvoering van het aanbestedingsbeleid hanteert de rekenkamercommissie de volgende centrale vraagstelling:

"Hoe effectief is de uitvoering van het aanbestedingsbeleid en het ramen van de kredieten ingericht"?

2.2 Aanpak onderzoek

Om de centrale vraagstelling te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksvragen in de onderzoeksofzet geformuleerd:

Algemeen:

- Vinden de aanbestedingen plaats volgens de Europese en Nederlandse regelgeving?
- Vinden de aanbestedingen plaats conform het gestelde in het Voerendaals aanbestedingsbeleid?
- Voor welke aanbestedingsvormen bij majeure projecten is in de gemeente Voerendaal gekozen?
- Zijn er de afgelopen jaren aanbestedingen geweest, waarbij gedurende de selectie en gunningen afgeweken is van de vastgestelde richtlijnen of regelgeving? Als dat het geval is, hoe (transparant en integer) is daar mee omgegaan?
- Hoe ziet het proces van kredietraming en interne controle van het integrale aanbestedingsproces van majeure projecten uit?
- Hoe is projectmanagement (incl. budgetbewaking) in de organisatie ingebed (administratieve organisatie, personeel en voorhanden competenties)? Wanneer is uitbesteding van projectmanagement aan de orde?
- Hoe is de participatie/inspraak/betrokkenheid van belanghebbenden en inwoners bij projecten geborgd (openheid)?
- Hoe is de verantwoording en verslaglegging ingericht? Zijn er momenten ingebouwd waarbij bestuurlijk bijgestuurd kan worden?
- Welke verbeterpunten zijn af te leiden uit de opgedane ervaringen?

Onderzoek van 4 exemplarische voorbeelden:

De te onderzoeken casussen zijn: MFC Ubachsberg, Gemeentelijk Verkeer en Vervoer Plan (GVVP) jaarschijf 2014, Jeustraat riolering en verharding en Opwaardering 't Wouves:

- In de voorbeelden is er sprake geweest van budgetoverschrijdingen en bijstellingen, wat zijn daar de redenen van, had dit aan de voorkant voorkomen kunnen worden en welke lessen zijn getrokken?
- Is beleid en/of proces aangepast naar aanleiding van bijstellingen en/of overschrijdingsincidenten?
- Hoe kunnen kredieten in de toekomst betrouwbaarder geraamd worden?

2.3 Proces en verantwoording onderzoek

Onderzoeksopzet:

In het presidium van 15 november 2016 is door de fractievoorzitters uitgebreid gesproken over het onderzoeken van de uitvoering van het aanbestedingsbeleid.

Een eerste oriënterende notitie (versie 1.0) is op 21 november 2016 door de voorzitter van de Rekenkamercommissie opgesteld.

Deze notitie is op 7 december 2016 besproken met de gemeentesecretaris om te komen tot een meer ingekaderd voorstel voor het presidium.

Aan de gemeentesecretaris is eveneens een inventaris van de investeringsprojecten met bijstellingen cq. overschrijdingen tussen 2010 en 2016 opgevraagd.

Op 30 december 2016 is de input van het overleg en de projecten-groslid verwerkt in de notitie aanbestedingsbeleid (versie 1.1) voor het presidium.

Deze oriëntatienotitie is besproken in het Presidium van 31 januari 2017 om alzo de onderzoeksvraag scherp te krijgen en een gedragen onderzoeksopzet te kunnen voorbereiden.

Op 19 februari 2017 is de onderzoeksopzet 'uitvoering aanbestedingsbeleid' opgesteld en verstuurd aan de leden van het Presidium.

Het maken van procesafspraken en het opvragen van dossiers en overige documenten heeft op 23 februari 2017 met de gemeentesecretaris plaatsgevonden.

In het presidium van 28 maart 2017 is door de voorzitter van de rekenkamercommissie toelichting gegeven op de onderzoeksopzet en zijn bijkomende vragen beantwoord.

Onderzoek:

Aansluitend is het onderzoek gestart en zijn in de periode april, mei en juni 2017 de opgevraagde dossiers en (in meerdere tranches na geleverde) documenten ontvangen en bestudeerd.

Op 21 april hebben de interviews plaatsgevonden over de dossiers Jeustraat en GVVP 2014. Op 10 mei is het interview over het dossier MFC Ubachsberg aan bod gekomen. Aansluitend is met de portefeuillehouder gesproken over de toepassing van het aanbestedingsbeleid in z'n algemeenheid en de casussen in het bijzonder.

De verdiepende analyse van de casussen en het opstellen van de conceptrapportage heeft zijn beslag gekregen in de maanden juni en juli 2017.

De eindinterviews met de afdelingshoofden hebben op 25 juli 2017 plaatsgevonden. Aansluitend heeft de rekenkamercommissie nog een gesprek gevoerd met de concernjurist (er is geen inkoopfunctionaris) en met de gemeentesecretaris.

Op 1 augustus is afsluitend met de portefeuillehouder het verkregen beeld over de onderzochte casussen getoetst.

In de loop van de maand augustus is door de voorzitter van de rekenkamercommissie gestudeerd op conclusies en aanbevelingen die recht doen aan de onderzoeksvraag om handreikingen te geven aan de raad aan de voorkant kaderstellend gewenste dan wel noodzakelijke budgetten toe te wijzen aan majeure investeringsprojecten.

Op 9 augustus 2017 is een conceptversie voor feitenverificatie naar de ambtelijke organisatie verstuurd waarbij 3 weken werd uitgetrokken voor ambtelijke hoor en wederhoor. De reacties zijn ontvangen op 30 en 31 augustus 2017.

Aanpassingen in het rapport en de bijlagen hebben plaatsgevonden op 10 september en aansluitend is het rapport (via de gemeentesecretaris) aan het college van B&W verstuurd voor bestuurlijke hoor en wederhoor.

De reactie van het college is ontvangen op 10 oktober 2017.

3. Normenkader

Het normenkader speelt een centrale rol in het onderzoek. De bevindingen in dit onderzoek zijn gebaseerd op onderstaand referentiekader.

3.1 Europese regelgeving

In de Europese regelgeving is het vrije handelsverkeer vastgelegd. Een overheidsopdracht die evenveel of meer bedraagt dan het drempelbedrag moet verplicht Europees worden aanbesteed zodat alle ondernemingen in Europa kunnen mee wedijveren.

De Europese regelgeving regelt de wijze waarop de vraag om een offerte wordt gepubliceerd zodat geïnteresseerden een inschrijving kunnen plaatsen.

De drempelwaarden worden iedere twee jaar vastgesteld en zijn voor 2016-2017:

- ✓ Voor diensten en leveringen aan de overheid: € 209.000 exclusief btw
- ✓ Voor sociale en specifieke overheidsopdrachten: € 750.000 exclusief btw
- ✓ Voor uitvoeren van werken voor de overheid: € 5.225.000 exclusief btw

3.2 Nederlandse regelgeving

De Nederlandse regels voor aanbestedingen door (semi-) publieke instellingen zijn vastgelegd in de (per 1 juli 2016 gewijzigde) Aanbestedingswet 2012.

Met deze nationale wet geeft Nederland invulling aan de Europese richtlijnen voor aanbesteden en bevat regels voor aanbestedingen voor zowel boven als onder de Europese drempelbedragen. Een aantal bepalingen is verder uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur (Aanbestedingsbesluit). Hieronder valt het aanbestedingsreglement Werken (ARW2012 en ARW2016) waarbij overheidsdiensten verplicht worden om opdrachten onder de Europese drempelwaarden toe te passen volgens het 'pas toe of leg uit'-principe.

Tevens is het goed om te weten dat het proces van aanbesteden maatwerk is en niet alles in regelgeving vorm kan krijgen.

3.3 Inkoopbeleid 2015 Voerendaal

De beleidsregels van de gemeente Voerendaal zijn vastgelegd in de "Nota Inkoopbeleid gemeente Voerendaal 2015". Hierin zijn opgenomen de doelstellingen, het juridisch kader, de toegestane afwijkingen, de (ethische, ideële en economische) uitgangspunten, de drempelbedragen onder de Europese drempelwaarden, het toepassingskader en de klachtenafhandeling bij aanbesteden.

3.4 Budgethoudersregeling 2015 Voerendaal

Bevoegdheden en verplichtingen van budgethouders en budgetbeheerders en de spelregels rondom het budgetbeheer zijn beschreven in deze budgethoudersregeling.

3.5 Financiële verordening 2012 en 2017 Voerendaal

In de financiële verordening is vastgelegd wanneer en in welke rapportages (begroting, jaarrekening en tussenrapportages) kredieten, wijzigingen en afwijkingen aan de raad gerapporteerd (moeten) worden. Tevens wordt hierin beschreven wanneer en welke (minimale kost)prijs en afschrijvingsmethode dient te worden gehanteerd. Onder andere wordt hierin geregeld dat eens in de vier jaar aan de raad de onderhoudsplannen (wegen, openbaar groen, gebouwen en water en rioleringen) en de te ontwikkelen projecten in de nota grondbeleid worden aangeboden.

Ook is de financiële organisatie, het (kredietrisico)beheer en de interne controle vastgelegd in de financiële verordening.

3.6 Expertisecentrum aanbesteden

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van informatie zoals deze gepubliceerd is door PIANOo. PIANOo is het expertisecentrum Aanbesteden van het ministerie van EZ dat streeft naar de professionalisering van het inkopen en aanbesteden bij overheden (website "www.pianoo.nl").

Tijdens het opzoeken (op 20 april 2017) van informatie over beleid en regelgeving is geconstateerd dat de Financiële Verordening 2017 gepubliceerd staat op Overheid.nl. Het publiceren van algemeen verbindende voorschriften (veelal verordeningen) is verplicht.

Niet gepubliceerd staan de Budgethoudersregeling 2015 en het Inkoopbeleid 2015, maar publicatie van beleidsregels op Overheid.nl is ook niet verplicht. De bekendmaking van beleidsregels is wel wettelijk verplicht en vindt conform regelgeving plaats via de website en het lokale huis-aan-huis-blad.

Interne regelingen worden intern gepubliceerd.

4. Bevindingen onderzoek

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op het vigerende beleid en de toepassing ervan, vervolgens wordt ingezoomd op de onderzochte casussen.

4.1 Het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2015

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is vastgelegd in de "Nota Inkoopbeleid gemeente Voerendaal 2015". Dit beleid vervangt de "Nota Inkoopbeleid gemeente Voerendaal 2012" waarin de noodzakelijke actualisatie als gevolg van de (gewijzigde) Aanbestedingswet 2012 zijn beslag heeft gekregen.

Het inkoopbeleid stelt de gemeente in staat om bedrijfsmatig, rechtmatig, doelmatig, integer en transparant in te kopen (en daarmee ook het aanbesteden). Tevens vormt het inkoopbeleid het kader voor de operationele regels in het Inkoophandboek en de Algemene inkoopvoorwaarden.

Hierna volgt een korte samenvatting van de elementen uit het inkoopbeleid, die gebruikt zijn ter ondersteuning van de beantwoording van de onderzoeksvragen én de toetsing van de casussen.

De hoofddoelstellingen die de gemeente nastreeft met dit inkoopbeleid zijn:

- 1) **Het doelmatig inkopen**, zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend.
- 2) **Het profileren als een professionele inkoper en opdrachtgever**, die in ieder geval de beginselen van transparantie, objectiviteit en non-discriminatie hanteert. Als professionele inkoper (en aanbesteder) handelt de gemeente integer en betrouwbaar. Binnen de gemeente vindt interne toetsing plaats op de naleving.
- 3) **Inkopen tegen de meest optimale (integrale) prijs-kwaliteit verhouding**, waarbij leveringen, diensten en werken tegen de meest gunstige condities worden ingekocht. De verhouding prijs-kwaliteit wordt afgewogen.
- 4) **Maatschappelijk verantwoord inkopen**, waarbij rekening wordt gehouden met de maatschappelijke gevolgen voor mens en milieu waaronder 'social return', duurzaamheid en lokaal ondernemerschap.
- 5) **Het stimuleren van inkoop samenwerking**, zodat inkoopvolumes worden gebundeld en capaciteit en kennis worden vergroot en gedeeld.

Uit de studie van de casussen kan geconcludeerd worden dat de organisatie de inkoopdoelstellingen nastreeft en rekening houdt met maatschappelijke gevolgen. Daar waar niet gekozen werd voor de meest optimale prijs-kwaliteit verhouding (maar voor 'laagste prijs') werd dit correct en deugdelijk gemotiveerd.

De voor het inkoopbeleid meest relevante wet- en regelgeving:

- Aanbestedingswet 2012;
- Aanbestedingsbesluit;
- Gids Proportionaliteit;
- Aanbestedingsreglement werken 2012;
- Europese wet- en regelgeving;
- Burgerlijk Wetboek;
- Gemeentewet;
- Algemene wet bestuursrecht;
- Wet Markt en Overheid.

Uit de studie van de casussen kan geconcludeerd worden dat de gemeente de wet- en regelgeving volgt en dat de aanbestedingen plaatsvinden volgens de Europese (weliswaar niet van toepassing in de casussen) en de Nederlandse regelgeving. Ook vinden de aanbestedingen plaats volgens het Voerendaals aanbestedingsbeleid.

Het inkoopbeleid beschrijft onder 4.5.1 de algemene beginselen aanbestedingsrecht:

- **Gelijkheidsbeginsel:** het op gelijke wijze behandelen van alle deelnemers;
- **Non-discriminatiebeginsel:** het niet bij voorbaat uitsluiten van potentiële deelnemers;
- **Transparantiebeginsel:** het (vooraf) geven van duidelijkheid over verloop van de procedure;
- **Proportionaliteitsbeginsel:** de keuzes, eisen en voorwaarden staan in redelijke verhouding tot de opdracht;
- **Wederzijdse erkenning:** diensten en goederen van ondernemers uit andere lidstaten van de Europese Unie moeten worden toegelaten voor zover die diensten en goederen op gelijkwaardige wijze kunnen voorzien in de legitieme behoeften van de gemeente.

Ook is de gemeente gehouden aan behoorlijk bestuur zoals het motiveringsbeginsel, vertrouwensbeginsel en verbod op vooringenomenheid.

Uit de studie van de casussen kan geconcludeerd worden dat de gemeente de algemene beginselen van aanbestedingsrecht en behoorlijk bestuur toepast.

Met de Wet BIBOB heeft de gemeente sinds 2003 een extra instrument in handen om de integriteit van ondernemers te controleren. De gemeente doet melding in de aanbestedingsdocumenten indien de Wet BIBOB van toepassing is.

Uit de studie van de casussen kan geconcludeerd worden dat de gemeente de toepassing van de wet BIBOB opneemt in de aanbestedingsdocumenten.

De bevoegdheid te besluiten tot daadwerkelijke gunning van een aanbesteding is aan het college voorbehouden (art 160 GW). Via mandaat, volmacht of machtiging kan deze taak worden overgedragen aan een gemeentefunctionaris.

Uit de studie van de casussen kan geconcludeerd worden dat het college tot daadwerkelijke gunning van de aanbestedingen besluit en geen gebruik maakt van overdracht van deze bevoegdheid.

Het college van B&W en/of de burgemeester hebben de bevoegdheid om in bijzondere omstandigheden *deugdelijk gemotiveerd* af te wijken van de beleidsregels. Afwijkingen zijn niet toegestaan voor inkopen (of aanbestedingen) boven de Europese drempelwaarden. Overigens kan deze bevoegdheid niet gemandateerd worden.

Uit de studie van de casussen kan geconcludeerd worden dat het college de bevoegdheid om af te wijken heeft genomen.
Geconstateerd werd dat in één casus niet werd gekozen voor de meest optimale prijs-kwaliteit verhouding maar voor 'laagste prijs'; dit werd deugdelijk gemotiveerd.

In het inkoopbeleid zijn ook ethische en ideële uitgangspunten beschreven zoals zelf integer handelen en uitsluitend met integere ondernemers zakendoen. Duurzaam en maatschappelijk verantwoord inkopen is ook een ideëel uitgangspunt en van toepassing verklaard op de openbare aanbestedingen.

In praktijk betekent dit dat leveringen en diensten vanaf € 100.000,- en werken vanaf € 500.000,- onderwerp zullen zijn van duurzaam inkopen.

Bij maatschappelijk verantwoord inkopen wordt volgend beleid gehanteerd:

1. Bij elke aanbestedingsprocedure vanaf € 100.000,- wordt *verplicht* een Social Return paragraaf opgenomen. Het projectbureau Social Return Parkstad Limburg wordt bij elke procedure om advies gevraagd,
2. Bij een aanbestedingsprocedure tussen € 50.000,- en € 100.000,- wordt dit op *advies* van het projectbureau Social Return Parkstad Limburg gedaan.

Uit de studie van de casussen kan geconcludeerd worden dat de gemeente de ethische en ideële uitgangspunten waaronder duurzaam en maatschappelijk verantwoord inkopen onderschrijft en correct toepast.

De gemeente moedigt innovatiegericht inkopen/aanbesteden aan, er wordt ruimte aan de ondernemer gegeven om een innovatieve oplossing aan te bieden.

Uit de studie van de casussen kan geconcludeerd worden dat de gemeente de ondernemer ruimte geeft om tot innovatieve oplossingen te komen.

Er zijn ook economische uitgangspunten beschreven in het inkoopbeleid: hoe gaat de gemeente om met de markt en de ondernemers?

- Voorafgaand aan de inkoop of aanbesteding dient marktanalyse en -verkenning plaats te vinden.
- De gemeente zal steeds kiezen voor de meest aangewezen (on)afhankelijke ondernemersrelatie, deze kan ontstaan door toepassing van doelstellingen, resultaten, innovatie en kan worden bepaald door de omvang van de opdracht, de mate van concurrentie en de beschikbaarheid van alternatieve ondernemers.
- In gevallen waar enkelvoudige of meervoudige onderhandse offerteaanvraag is toegestaan, wordt rekening gehouden met de lokale ondernemers.

- Uit de studie van de casussen kan geconcludeerd worden dat de gemeente een marktverkenning uitvoert of laat uitvoeren.
- In één casus kiest de gemeente voor het instellen van een bouwteam (meest aangewezen (on)afhankelijke ondernemersrelatie met het oog op meest optimale prijs-kwaliteit verhouding en op innovatief ondernemen). Deze keuze ging tijdens de aanbesteding vergezeld van een deugdelijke motivering.
- De gemeente kiest zichtbaar voor het uitnodigen van en mededingen door lokale ondernemers.

De gemeente hanteert bij alle uitgevoerde aanbestedingen boven de Europese drempelwaarde een stand still periode (de Alcateltermijn) van twintig dagen.

Bij aanbestedingen onder de Europese drempel hanteert de gemeente een stand still periode van zeven dagen bij meervoudige onderhandse aanbestedingen en 20 dagen bij nationale openbare aanbestedingen.

Praktisch gezien wordt eerst een voorlopige gunning dan wel afwijzing verzonden naar de inschrijvers van een aanbesteding, waardoor de dag erna (de dagstempel is hierbij leidend) de stand still periode start. Deze termijn dient om de afgewezen inschrijvers de mogelijkheid te bieden de redenen van hun afwijzing te achterhalen, voor zover deze nog niet bekend zijn, en (zich te beraden om) eventueel een juridische procedure te starten. De gunning van de opdracht wordt opgeschort totdat de termijn is verstreken. Na afloop van deze stand still periode wordt de definitieve gunning dan wel afwijzing verzonden naar de inschrijvers. Inschrijvende partijen worden op de hoogte gesteld van dit beleid in de voorlopige gunningsbrief en eventueel in bijbehorende aanbestedingsdocumenten.

Uit de studie van de casussen kan geconcludeerd worden dat de gemeente de stand still periode respecteert.

In één casus zijn geen (voorlopige en definitieve afwijzings)brieven verstuurd aan de inschrijvers, ook niet de gunningsbrieven aan de winnaar. De afwijzing cq. gunning is wel mondeling overgebracht. Ook al wordt dit persoonlijk aspect mogelijk gewaardeerd door de deelnemers, het is in strijd met de procedure en kan uiteindelijk tot nietigverklaring van de procedure leiden.

Inkoop en aanbesteding dient plaats te vinden op basis van deugdelijke en objectieve voorafgaande schriftelijke ramingen van de opdracht. De ramingen zijn ook van belang om de financiële haalbaarheid van de opdracht te bepalen.

Voor alle opdrachten geldt dat de waarde van de opdracht wordt berekend op basis van een reële raming van de totale waarde (exclusief BTW) gebaseerd op alle geplande, optionele (dus ook eventuele verlengingsopties van opdrachten) en anderszins redelijkerwijs in te schatten activiteiten of elementen.

Een voorgenomen opdracht mag niet worden gesplitst of samengevoegd met het oogmerk om zich aan de van toepassing zijnde aanbestedingsregels te onttrekken.

Uit de studie van de casussen kan vastgesteld worden dat er steeds is aanbesteed op basis van schriftelijke ramingen opgesteld door bouwadviseurs, aannemers en/of architecten.

De gemeente mag er dan vanuit gaan dat deze ramingen deugdelijk zijn.

Vraag blijft of de ramingen in dat stadium mogelijk als 'te globaal' dienen aangemerkt te worden. Met de kennis 'achteraf' is het (te) makkelijk om daar kritisch over te zijn.

Door de onderzoeker kan alleszins vastgesteld worden dat de organisatie zich in eerste instantie houdt aan de gevoteerde kredieten. Goed waarneembaar is vervolgens dat zich tijdens het proces naar het definitieve ontwerp en/of tijdens de uitvoering van het werk wenselijke dan wel onvoorziene dan wel noodzakelijke aanpassingen opdringen.

Schematisch overzicht van de te volgen procedures:

Procedure	WERKEN	LEVERINGEN	DIENSTEN
VORMVRIJ Bij voorkeur lokaal <i>Budgetbeheerder tekent</i>	Tot € 2.500,-	Tot € 2.500,-	Tot € 2.500,-
ENKELVOUDIG In beginsel lokaal en aan één ondernemer <i>Budgethouder tekent</i>	Tot € 50.000,-	Tot € 25.000,-	Tot € 25.000,-
MEERVOUDIG Ten minste aan 3 en ten hoogste aan 5 en tenminste aan één lokale ondernemer. <i>College besluit, budgethouder tekent</i>	Vanaf € 50.000,- tot € 750.000,-	Vanaf € 25.000,- tot € 100.000,-	Vanaf € 25.000,- tot € 100.000,-
NATIONAAL *zonder voorafgaande selectie: algemene bekendmaking *met voorafgaande selectie: aankondiging, ondernemers schrijven in, selectie minimaal 5 die docs ontvangen en mogen inschrijven, daarna wordt gegund. <i>College besluit, budgethouder tekent</i>	Vanaf € 750.000,- tot Europees drempelbedrag	Vanaf € 100.000,- tot Europees drempelbedrag	Vanaf € 100.000,- tot Europees drempelbedrag
EUROPEES *zonder voorafgaande selectie: algemene bekendmaking + publ Tendersnet + publ TED *met voorafgaande selectie: aankondiging + publ Tendersnet + publ TED, ondernemers schrijven in, selectie minimaal 5 die docs ontvangen en mogen inschrijven, daarna wordt gegund. <i>College besluit, budgethouder tekent</i>	Vanaf Europees drempelbedrag	Vanaf Europees drempelbedrag	Vanaf Europees drempelbedrag

Tabel 1. Schematisch overzicht te volgen procedure

De Europese drempelwaarden worden iedere twee jaar vastgesteld en bedragen voor 2016-2017:

- ✓ Voor diensten en leveringen aan de overheid: € 209.000 exclusief btw (€ 207.000 voor 2014-2015)
- ✓ Voor sociale en specifieke overheidsopdrachten(*): € 750.000 exclusief btw
- ✓ Voor uitvoeren van werken voor de overheid: € 5.225.000 exclusief btw (€ 5.186.000 voor 2014-2015)

(*) Dit bedrag wordt niet (periodiek) door de Europese Commissie herzien. Vanaf de inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot wijziging gaat voor sociale en andere specifieke diensten een vereenvoudigde procedure gelden. Voor deze categorie diensten gaat bij speciale sectorbedrijven een drempelwaarde van € 1.000.000 gelden.

4.2 De Budgethoudersregeling 2015 / De organisatie

In de Budgethoudersregeling 2015 zijn de bevoegdheden en verplichtingen van budgethouders vastgelegd en de spelregels rondom het budgetbeheer beschreven. Tot het budgethouderschap behoort ook het beheer van risico's.

Hierna volgt een korte samenvatting van de elementen uit de budgethoudersregeling, die gebruikt zijn ter ondersteuning van de beantwoording van de onderzoeksvragen én de toetsing van de casussen.

Het afdelingshoofd is budgethouder en deze is verantwoording verschuldigd aan de directeur en het college.

Uitvoering gebeurt door een budgetbeheerder en is diegene die conform de financiële administratie gekoppeld is aan een product.

Enkel bij opdrachten tot € 2.500 mag de budgetbeheerder zelf verplichtingen aangaan en hiervoor tekenen (zie ook Tabel 1 op de voorgaande pagina).

Schuiven met budgetten binnen een programma is aan het college, voor directe kosten en opbrengsten binnen een product is dit aan de budgethouder.

Schuiven binnen de verschillende programma's is aan de raad.

Afwijkingen van budgetten worden door de budgethouder aan de directeur verstrekt. De directeur informeert het college over de afwijkingen.

Afwijkingen tussen budget en verwachte realisatie worden door de budgethouder, op basis van prognoses, vooraf via de directeur voor besluitvorming voorgelegd aan het college. Het gaat hierbij om afwijkingen in zowel positieve zin als negatieve zin en waarbij de te leveren prestaties en ingezette middelen altijd in samenhang worden gezien.

Er wordt via de directeur en het college gerapporteerd aan de raad op de drie in de planning en control cyclus opgenomen momenten (voor- en najaarsrapportage en jaarrekening). Dit gebeurt volgens het "geen bericht, is goed bericht" principe. Indien noodzakelijk wordt er via de directeur en het college tussentijds gerapporteerd.

Naast de afdelingsplanning, de voortgang van het beleid en de bedrijfsvoering, maakt budgetcontrol onderdeel uit van de te behandelen onderwerpen in de periodieke managementgesprekken tussen de directeur en de individuele afdelingshoofden.

Van investeringsprojecten wordt onmiddellijk na gereedkomen van het project een eindverantwoording inclusief budgetrapportage opgesteld en via de directeur gerapporteerd aan het college van burgemeester en wethouders.

Uit de studie van de casussen kan geconcludeerd worden dat het college van B&W het gestelde in de budgethoudersregeling correct toepast.
In de casus van het GVVP jaarschijf 2014 zijn enkele (administratieve) omissies en 'schoonheidsfoutjes' aangetroffen.

4.3 Financiële verordening 2012 en 2017 Voerendaal

In de financiële verordening is vastgelegd wanneer en in welke rapportages (begroting, jaarrekening en tussenrapportages) kredieten, wijzigingen en afwijkingen aan de raad gerapporteerd (moeten) worden. Tevens wordt hierin beschreven wanneer en welke (minimale kost)prijs en afschrijvingsmethode dient te worden gehanteerd. Hierin wordt geregeld dat eens in de vier jaar de onderhoudsplannen (wegen, openbaar groen, gebouwen en water en rioleringen) en de te ontwikkelen projecten in de nota grondbeleid aan de raad worden aangeboden.

Ook is de financiële organisatie, het (kredietrisico)beheer en de interne controle vastgelegd in de financiële verordening.

In de financiële verordening 2012 staat in artikel 5 lid 7 het volgende opgenomen:

"Indien een beschikbaar gesteld krediet dreigt te worden overschreden met meer dan 20% met een maximum van € 100.000 zal niet eerder opdracht verstrekt worden dan nadat de raad een aanvullend krediet ter beschikking heeft gesteld."

In de financiële verordening 2017 is dit in artikel 5 lid 3 punten 3 en 4 aangepast opgenomen. "Overschrijding met meer dan 20%" blijft gehandhaafd en "met een maximum van € 100.000" is gewijzigd in "met € 100.000 of meer".

Gezien de onderzochte casussen allemaal plaatsvonden, of een aanvang genomen hebben vóór 2017, zijn de overschrijdingen getoetst aan het gestelde in de Financiële verordening 2012.

Uit de studie van de casussen kan geconcludeerd worden dat de organisatie het gestelde in de financiële verordening naleeft.

4.4 De vier 'exemplarische' voorbeelden

Navolgend worden de vier casussen behandeld. Eerst wordt in een korte schets het project beschreven, waarbij aanleidingen, oorzaken en/of beweegredenen voor overschrijdingen inzichtelijk worden. Vervolgens worden de aanpassingen, overschrijdingen en bestedingen van het gevoteerde krediet in kaart gebracht. De casusanalyse wordt afgerond met enkele kanttekeningen en de uiteindelijke conclusie. De dossieranalyse is ook doorlopen aan de hand van een dertigtal vragen en is terug te vinden in de bijlage.

4.4.1 Casus Opwaardering 't Wouves

Deze casus werd door het presidium opgevoerd om te onderzoeken, met name vanwege het feit dat er een bijstelling van € 620.000,- naar € 919.000,- heeft plaatsgevonden, zonder dat duidelijk was op welke wijze dit gebeurd was. Enkel en alleen als zou blijken dat de kredietverhoging *niet* door de raad werd goedgekeurd zou de casus (en de kredietoverschrijding) onderzocht dienen te worden.

Uit de verstrekte informatie blijkt dat het krediet verhoogd werd met ontvangen Provinciale subsidies, met bijdragen door derden en met een overheveling uit de onderhoudsvoorziening. Deze mutaties (kredietverhogingen) werden vastgesteld door de raad tijdens de jaarrekening 2015.

Meldingen aan de raad:

Raadsvergadering 24-05-2012:	Kredietvoting € 620.000,-
Voorjaarsrapportage 2014 pagina 34:	Melding provinciale subsidie € 318.000,-
Jaarrekening 2015 pagina 28*:	Melding verloop van het krediet

* *Het overzicht 'Lopende investeringen Jaarverslag 2015' is opgenomen in bijlage 6.7 pagina 56-57.*

Mutaties krediet:

€ 620.000	Oorspronkelijk krediet RB 24/5/2012
+ € 319.000	Provinciale subsidie (afgerond)
+ € 40.000	Bijdrage derden
+ € 90.000	Toevoeging uit voorziening groot onderhoud
-/- € 150.000	Overheveling BTW voordeel RB 01/10/2015 naar MFC Ubachsberg
€ 919.000	Totaal krediet

Conclusie:

De casus Opwaardering 't Wouves is dus niet verder onderzocht, conform de vooraf gemaakte afspraak met het presidium. Er is immers geen sprake van overschrijding van het door de raad gevoteerde krediet. Het betreft hier ophoging van het krediet met gelden van derden.

4.4.2 Casus Gemeentelijk Verkeer en Vervoer Plan (GVVP)

Het Gemeentelijk Verkeer en Vervoer Plan, verder aangeduid als GVVP 2012-2015, was het eerste in zijn soort voor de gemeente Voerendaal. Dit plan werd in november 2011 opgesteld voor de periode 2012-2015 en kreeg de titel mee "Gemeente Voerendaal in Beweging". Het GVVP is een kapstokplan dat uitgangspunten schetst, dat laat zien in welke richting het verkeersbeleid zich ontwikkelt en welke beleidsonderdelen of producten de komende jaren verder moeten worden uitgewerkt. Het plan betreft een inventarisering van maar liefst 200 'knelpunten' waaraan gewerkt moet worden. Het GVVP sluit af met een actielijst waarop infrastructurele en niet-infrastructurele maatregelen staan vernoemd voor de 4 komende jaren, weggezet in tijd en geld.

De geschatte totale kosten door de afdeling Openbare Ruimte voor uitvoering van dit plan bedroegen € 1.170.000,-. Voor de looptijd van het plan werd door de raad een krediet van €1.000.000,- beschikbaar gesteld, te weten 4 jaarschijven ten bedrage van € 250.000,-.

Het "GVVP 2014" werd door het presidium in de groslist aangeduid als te onderzoeken casus omdat een overschrijding van € 54.000 op de jaarschijf van 2014 (€ 250.000) had plaatsgevonden. In dit onderzoek zijn alle 13 maatregelen (werken) uit de jaarschijf 2014 'van A tot Z' tegen het licht gehouden. Zie de volledige opsomming in de dossieranalyse bijlage 6.4 pagina 46.

In de jaarschijf GVVP 2014 zijn de diverse projecten voorbereid en uitgevoerd, waarbij er ook nog projecten uit de vorige jaarschijf werden afgerond en lopende zaken pas in 2015 voltooid werden. Ook zijn er continu doorlopende processen gaande zoals communicatiecampagnes, de betrokkenheid met de totstandkoming van ruimtelijke plannen, het nemen van verkeersmaatregelen, verkeersmetingen en tellingen, werken aan gedragsverandering bij het halen/brengen van kinderen aan scholen enzovoort.

Binnen de jaarschijf GVVP 2014 zijn daarnaast nog door het college (B&W besluit 25/11/2014, zaak 13810) aanvullende opdrachten verstrekt voor werken aan de Kerkveldweg(Craubeek)/Putweg/Steinweg. In het collegebesluit is te lezen dat de werken werden geraamd op € 47.000,- en dat hiervoor onvoldoende financiële ruimte was binnen de jaarschijf 2014. Omdat de overschrijding binnen de marges van de financiële verordening viel (20% tot maximaal € 100.000) én omdat financiële dekking van de extra kapitaallasten beschikbaar was binnen andere projecten (parkeervoorziening stationsomgeving Ransdaal en Voerendaal) is de raad in 2014 niet vooraf geïnformeerd, wel achteraf in de rapportages.

De uitvoering van de opgenomen projecten Kernplan Voerendaal en Weustenrade maakten onderdeel uit van grotere werken die aanbesteed waren.

Met uitzondering van voorgenoemde werken vallen alle overige werken onder de vormvrije procedure (tot € 2.500,- en bij voorkeur lokaal gunnen) of de enkelvoudige procedure (tot € 50.000,- en in beginsel lokaal en aan één ondernemer gunnen).

In tegenstelling tot de vormvrije procedure, waar de budgetbeheerder de opdracht mag geven en de facturen mag aftekenen, is dat bij de enkelvoudige procedure aan de budgethouder (afdelingshoofd) om de opdracht te verstrekken en de rekening te

accorderen. In de casus GVVP 2014 zijn hieromtrent enkele 'schoonheidsfoutjes' aangetroffen. Alhoewel het om (zeer) kleine bedragen gaat is vier keer abusievelijk door de budgetbeheerder opdracht verstrekt dan wel akkoord voor betaling gegeven, terwijl dit door de budgethouder had moeten plaatsvinden.

Daarnaast is bij de opdrachtverstrekking 'Verkeersmaatregelen Steinweg' een omissie geconstateerd. Het dossier bevat wel een schriftelijke offerte met de uit te voeren werkzaamheden maar de schriftelijke opdrachtverstrekking ten bedrage van € 31.978,80, normaliter opgesteld door de budgethouder (afdelingshoofd), ontbreekt. Ook de opdrachtbrief voor 'Verkeerseducatie 2014' ten bedrage van € 3.076,37 ontbreekt.

Omdat men nogal eens zegt dat het grote in het kleine terugkomt, heeft de voorzitter van de rekenkamercommissie alle opdrachtbrieven, rekeningen en bonnetjes met betrekking tot de activiteiten van de jaarschijf 2014 opgevraagd en in detail bestudeerd. De conclusie is dat het werkelijk gaat om 'ommissies'.

Een aantal kanttekeningen bij de analyse van dit dossier:

1. In het algemeen geeft de bestudering van het GVVP 2014 het beeld dat de organisatie kwalitatieve vorderingen maakt op het gebied van planmatig werken aan zo'n 200-tal maatregelen. De intentie om het beleid te volgen is volgens de rekenkamercommissie zeker aanwezig, echter de slordigheden in (en onvolledigheid van) het aangeleverde dossier leverde voor de onderzoeker een erg chaotisch beeld. Een goede verslaglegging en een volledige dossiervorming bij meerjarige planuitvoering is onontbeerlijk. Uiteindelijk bleek wel nagenoeg alle informatie die door de voorzitter van de rekenkamercommissie gevraagd werd, beschikbaar (en in meerdere tranches aangeleverd) te zijn, maar zonde dat het zoveel moeite en tijd heeft gekost.
2. In de interviews is naar voren gekomen dat er behoefte bestaat aan een leidraad waarin geconcretiseerd wordt op welke wijze men het inkoopbeleid in de praktijk moet toepassen. Zo zijn verstrekte opdrachten gebaseerd op ramingen van de uitvoerder. Er zijn geen vergelijkende offertes aangetroffen. Volgens het inkoopbeleid mag dat (enkelvoudige procedure tot € 50.000,- bij werken). Maar deze enkelvoudige procedure doet onvoldoende recht aan de overige omschreven beoogde algemene inkoopdoelstellingen (zie pagina 13), vooral daar waar het betreft het betrachten van inkoopvoordelen (doelmatig), een gewenste professionele en onafhankelijke houding van de inkoper én aan het uitgangspunt marktverkenning zoals prijsvergelijking, concurrentie, prijs-kwaliteit verhouding (doeltreffend). Ook al wordt door de rekenkamercommissie erkend dat er correct volgens de drempelwaarden wordt gewerkt, door het opvragen van meerdere offertes zouden mogelijk lagere prijzen uitgelokt kunnen worden. Daar staat dan wel tegenover dat de volledige meervoudige aanbestedingsprocedure dient te worden gevolgd, hetgeen extra tijd, grotere administratieve lasten en kosten met zich meebrengt en waarbij dus afweging moet plaatsvinden of het eventuele aanbestedingsvoordeel hiertegen opweegt. Bij de diverse werken is wel vastgesteld dat aan verschillende en lokale aannemers wordt gegund.

De checklistvragen en antwoorden zijn in de dossieranalyse bijlage 6.4 pagina 46 opgenomen.

Besteding van het krediet 2014:

1. Verkeersmaatregelen Winthagen	€ 22.950
2. Verkeersmaatregelen Steinweg	€ 31.978,80 + € 1.498,25 + € 25,00
3. InfraCraubeek/Penderskoolhof/Kerkveldweg	€ 1.100 + € 25.300 + € 1.445 + € 340 + € 10.700 + € 1.837,50
4. Attentiekoker KIDS @ SCHOOL	€ 1.537,80
5. Verplaatsen VOP Kerkveldweg Klimmen	€ 22.630,00
6. Project Kernplan Voerendaal	€ 124.999,99 (onderdeel van groter aanbesteed werk)
7. Project Weustenrade	€ 35.000,00 (onderdeel van groter aanbesteed werk)
8. Openb. vervoer visie	€ 8.500,00 + € 3.700,00 + € 360,00
9. Snelheidsmetingen	€ 3.100,00
10. Abonnement 2014	€ 775,00 + € 775,00 + € 220,00
11. Werkbezoeken	€ 595,00 + € 552,50
12. Memo monitoring verkeer	€ 1.500,00
13. Verkeerseducatie 2014	€ 3.076,37
Totaal:	€ 304.496,21

Verklaring overschrijding oorspronkelijk krediet 2014:

Totaal GVVP 2012-2015	Budget	Besteed	Over/onderschrijding
2012	€ 250.000,00	€ 270.676,44	€ 20.676,44
2013	€ 250.000,00	€ 230.619,59	-€ 19.380,41
2014	€ 250.000,00	€ 304.496,21	€ 54.496,21
2015	€ 250.000,00	€ 333.000,00	€ 83.000,00
RB 28/5/2015			
RB 2/7/2015	€ 83.000,00		-€ 83.000,00
Totaal	€ 1.083.000,00	€ 1.138.792,24	€ 55.792,24 Overschrijding

Conclusie overschrijding krediet 2014:

Nagenoeg de gehele overschrijding van de jaarschijf GVVP 2014 is te wijten aan de door het college verstrekte aanvullende opdrachten voor de werken aan Kerkveldweg (Craubeek)/Putweg/Steinweg ten bedrage van ca. € 47.000,-.

Omdat de overschrijding binnen de marges van de financiële verordening viel (20% tot maximaal € 100.000) én omdat financiële dekking van de extra kapitaallasten beschikbaar was binnen andere projecten (parkeervoorziening stationsomgeving Ransdaal en Voerendaal) is de raad in 2014 niet vooraf geïnformeerd. Wel is in de jaarrekening 2015 (zie bijlage 6.7 pagina 55-66) financieel verantwoording afgelegd over de uiteindelijke overschrijding van afgerond € 54.000,-. Dit alles verloopt conform de regels van autorisatie door college en vaststelling door raad.

4.4.3 Casus Herinrichting Jeustraart

Het project Herinrichting Jeustraart was tot en met de begroting 2015 integraal onderdeel van het 'Afkoppelplan Voerendaal West'. De uitgangspunten waren 'sober en doelmatig'. Bij de jaarrekening 2015 is het project Jeustraart formeel afgesplitst; zowel de verharding als de riolering werden in één afzonderlijk project geplaatst.

In de periode van de planvoorbereiding (april 2015-december 2015) is het overleg aangegaan met de bewoners om wensen en knelpunten op te halen. In diverse sessies is een groot aantal reacties van bewoners ontvangen. Met name bewoners vanaf het zijstraatje tot aan het Stationsplein waren oneens met het schetsontwerp op basis van het gekozen dwarsprofiel. Ook werd de (parkeer)problematiek besproken en als gevolg van alle reacties werd er een volledige ontwerpaanpassing doorgevoerd.

Hierdoor vond er een behoorlijke opschuiving van 'sobere en doelmatige herinrichting' naar 'volledige reconstructie en toepassing van duurzame materialen' plaats.

De uitgangspunten in de ontwerpfase waren immers beduidend afwijkend ten opzichte van de uitgangspunten die gehanteerd waren bij het investeringskrediet in 2011-2012, zoals:

- volledige reconstructie van de bovenbouw versus onderhoud/sobere herinrichting
- vervangen van alle huisaansluitingen (gresbuizen) versus geen vervanging
- volledig nieuwe fundering (noodzakelijk vanuit bodemonderzoek) versus hergebruik fundering
- asbestsanering bodem (noodzakelijk vanuit bodemonderzoek) versus niet voorzien

Tijdens deze voorbereidingsfase in september 2015 werd duidelijk dat verhoging van het investeringskrediet noodzakelijk was en werd in de programmabegroting van 2016 het krediet verhoogd op basis van de genoemde afwijkende uitgangspunten.

Verharding oorspronkelijk begroting 2011: € 66.000,-; in de begroting 2016 verhoogd met € 110.000,- naar € 176.000,-.

Riolering oorspronkelijk begroting 2012: € 278.300,-; in de begroting 2016 verhoogd met € 50.000,- naar € 328.300,-.

Het investeringskrediet voor het project Jeustraart werd dus verhoogd van € 344.300,- met € 160.000,- naar € 504.300,-.

In maart 2016 kreeg het aangepaste ontwerpplan de goedkeuring van de bewoners en kon gestart worden met de bestekuitwerking.

Het meervoudig onderhands aanbestedingsproces werd ingezet in april 2016.

Er werd overigens aanbesteed met een afwijkend gunningscriterium, namelijk op laagste prijs en niet op meest optimale prijs-kwaliteit verhouding, zoals het inkoopbeleid voorschrijft.

Conform het inkoopbeleid ging deze afwijking vergezeld met een duidelijke motivering namelijk: *"In het RAW bestek met bijlagen staat eenduidig de omvang en de inhoud van de werkzaamheden omschreven. De kwaliteitseisen die van toepassing zijn voor de werkzaamheden zijn in het RAW bestek duidelijk en gedetailleerd vastgelegd. De ondernemingen, uitgenodigd voor het doen van een inschrijving, beschikken over veel ervaring met de uitvoering en de oplevering van, qua omvang en inhoud, gelijke opdrachten"*. Anders gezegd, doordat de kwaliteitseisen gedetailleerd bekend en vastgelegd waren, werd gekeken naar de laagste prijs voor die beschreven kwaliteit.

De laagste inschrijving (€ 370.000,-) leverde een aanbestedingsvoordeel op van 20% t.o.v. de geraamde omvang van € 460.000,-. Na een externe toets en positief gunningsadvies, werd op 24 mei 2016 gegund aan de laagste-prijs inschrijver. In juni 2016 presenteerde de aannemer de planning en het plan van aanpak.

Tijdens het graven van proefsleuven in juli 2016 werden aannemer en gemeente geconfronteerd met onvoorziene zaken in de diepere ondergrond. Kabels en leidingen lagen anders, ook lagen er nog oude vervallen rioleringen, waardoor de nieuwe riolering niet volgens tekening aangelegd kon worden. De ingediende meer- en minderwerk opstelling door de aannemer ten bedrage van € 180.000,- leidde een (vervelende) fase in van (verwijtend) mailverkeer over en weer, gesprekken, betwisting, onderhandeling, inzet van een onafhankelijke derde, terugtrekking van de directievoerder, dreiging rechtszaak enz. De gemeente heeft hierin goed geacteerd en dit resulteerde op 18 oktober 2016 in een door alle partijen goedgekeurde afkoopsom voor het meerwerk van € 90.000,- met behoud van alle kwaliteitseisen. Helaas viel daarmee wel het eerdere aanbestedingsvoordeel volledig weg.

Op 3 november 2016 is de raad van de overschrijding schriftelijk op de hoogte gesteld; de overschrijding viel binnen de marges zoals gesteld in de financiële verordening en daarmee hoefde er geen aanvullend krediet door de raad beschikbaar gesteld te worden.

Het voornemen om eind augustus 2016 te starten met de werken is door het gewijzigd rioolontwerp en het intensief onderhandelingstraject verlaat naar 17 oktober 2016. Bewoners en raad zijn daarover schriftelijk geïnformeerd op 13 september 2016.

In december 2016 blijken opnieuw extra werkzaamheden noodzakelijk te zijn.

- De aansluithoogte van de riolering aan een zijstraatje van de Jeustraat kwam niet overeen met de bestektekening. De extra werkzaamheden zijn afgekocht voor een bedrag van € 30.000,-.
- De wegaansluiting met de Cortenbachstraat werd tijdens de uitvoering aangepast, waardoor er meerkosten optraden voor de wegverharding. Deze extra werkzaamheden zijn afgekocht voor een bedrag van € 6.500,-.

Op het moment van onderzoek was het project 'Herinrichting Jeustraat' nog niet afgerond, maar op basis van uitgegeven en nog te verwachten opdrachten is de calculatie dat de overschrijding van het investeringskrediet van € 504.300,- oploopt met € 96.800,- naar € 601.100,-. Omdat de verwachte overschrijding (19%) binnen de marges van de financiële verordening valt (20% en € 100.000,- niet overschrijdt) is de raad niet vooraf geïnformeerd en is er (nog) geen aanvullend krediet gevraagd.

Een kanttekening bij de analyse van dit dossier:

De bestudering van dit (zeer compleet aangeleverde) dossier levert het beeld dat de projectleider en de organisatie zeer professioneel hebben geacteerd. Deze conclusie is gebaseerd op het correct uitgevoerde aanbestedingstraject, het intensief gevoerde onderhandelingstraject, de besluitvormingsprocedures, de goed gedocumenteerde opdrachtverstrekkingen en de informatievoorziening aan burgers en raad. De checklistvragen en de antwoorden zijn in de dossieranalyse bijlage 6.5 pagina 50 opgenomen.

Besteding van het krediet:

Jeustra	Budget	Besteed	Overschrijding
Aanbesteding	€ 370.000,00	€ 370.000,00	
Afkoop meerwerk rioleringsstels		€ 90.000,00	meerwerk
Afkoop aanpassing riool zijstraatje		€ 30.000,00	meerwerk
Afkoop verharding Cortenbachstraat		€ 6.500,00	meerwerk
VAT kosten	€ 75.000,00	€ 78.000,00	
WML en Ziut	€ 20.000,00	€ 9.700,00	
Onvoorzien	€ 39.300,00	€ 16.900,00	meerwerk
Totaal	€ 504.300,00	€ 601.100,00	€ 96.800,00

Verklaring overschrijding oorspronkelijk krediet:

Verharding Jeustra			
Begroting 2011	€ 66.000,00		
Begroting 2016	€ 110.000,00	Vanwege afwijkende uitgangspunten	
Totaal krediet verharding	€ 176.000,00		
Riolering Jeustra			
Begroting 2012	€ 157.000,00		
Krediet Cortenbachstraat	€ 75.000,00		
Krediet Hogeweg	€ 46.300,00		
Totaal krediet 2012	€ 278.300,00		
Begroting 2016	€ 50.000,00	Vanwege afwijkende uitgangspunten	
Totaal krediet riolering	€ 328.300,00		
Totaal krediet Jeustra	€ 504.300,00		
Prognose overschrijding	€ 96.800,00	Vanwege grondwateroverlast/extra's	
Totale kosten Jeustra	€ 601.100,00		

Conclusie overschrijding krediet:

De overschrijding van het oorspronkelijke krediet van het project Herinrichting Jeustra, riolering en verharding, is op te splitsen in twee tranches.

De eerste tranche bijstellingen nl. € 110.000,- voor verharding en € 50.000,- voor riolering is door de raad gevoteerd via de begroting 2016 en is te wijten aan de omslag van de 'sobere en doelmatige' uitgangspunten naar de uiteindelijke keuze tot volledige reconstructie van de Jeustra.

De tweede tranche aan overschrijdingen ten bedrage van € 96.800,- (prognose) is te wijten aan onvoorziene zaken in de diepere ondergrond waaronder niet op tekening aanwezige oude/vervallen rioleringen en leidingen en extra werkzaamheden aan onvoorziene rioolaanpassingen aan het zijstraatje, niet aansluitende verharding Cortenbachstraat en de noodzakelijke werkzaamheden ter opheffing van de door bewoners gemelde grondwateroverlast.

4.4.4 Casus MFC Ubachsberg

Het project MFC Ubachsberg, ook wel genoemd 'de Auw Sjoëël', werd in de loop van 2013 opgestart en behelst het realiseren van een (duurzaam) Multi Functioneel Centrum (MFC) via het verwerven van de fanfarezaal en het realiseren van een fysieke verbinding met de ouderensoos, peuterspeelzaal en basisschool. Door de gemeente werd gekozen voor een verbouwing van de 'de Auw Sjoëël' vanwege het behoud van het beeldbepalend en markant gebouw, dat binnen een kern als Ubachsberg ook enige culturele historie met zich meedraagt.

Op basis van een vlekkenplan en kostenraming door de bouwadviseur, een businessplan en het programma van eisen van de werkgroep 'bouw' MFC Ubachsberg (afgevaardigden toekomstige gebruikers/verenigingen), werd door de raad op 30 januari 2014 een investeringskrediet van € 600.000,- inclusief BTW gevoteerd. Hierin begrepen waren de stichtingskosten, bijkomende kosten, BTW en een netto afkoopbijdrage aan de fanfare ad € 50.000,-.

Aansluitend werd een periode ingegaan waarbij de werkgroep 'bouw' en een architect tekenden aan een ontwerp, op basis van wensen en het programma van eisen. Medio 2014 werd een eerste variant gepresenteerd op basis van dat programma van eisen, de vooronderzoeken, gesprekken met gebruikers en een analyse van de bestaande situatie. Deze variant bedroeg € 1.039.000,- (excl. BTW) en viel daarmee aanzienlijk hoger uit dan het gevoteerde krediet. Wel werd toen al duidelijk dat er destijds bij de raming van het investeringskrediet van € 600.000,- geen rekening was gehouden met asbestsanering, een te beperkt budget voor installaties was voorzien en te weinig budget was opgenomen voor de vereiste geluidswering in het bestaande gebouw.

De portefeuillehouder, zo is terug te lezen uit de verslagen, heeft aangegeven dat de voorliggende variant van meer dan 1 miljoen toch echt buiten de kaders van het mogelijke viel. Begin 2015 zijn dan zes andere varianten uitgewerkt en besproken met de toekomstige gebruikers, maar om verschillende redenen bleken die varianten ook niet haalbaar te zijn. De voorkeursvariant, die te duur was vanwege de hoge kostenpost asbestsanering, werd nog eens tegen het licht gehouden en daarbij kwam de uitwerking voor de variant 'doos-in-doos' in beeld, met een beduidend lagere kostenraming.

Met een tussenstand dd. 15 juni 2015 presenteerde de architect op 23 juli 2015 een voorlopig ontwerp waarin wederom de diverse varianten, inclusief de raming van de bouwkosten voor de verschillende varianten werden opgenomen. De voorkeursvariant 'doos-in-doos' genoot de voorkeur van alle betrokkenen.

Op 1 oktober 2015 heeft de raad het besluit genomen om de voorkeursvariant te volgen en het investeringskrediet op te hogen naar € 880.000,- (excl. BTW) te weten € 695.000,- voor Stichtingskosten (incl. € 70.000,- voor asbestsanering), € 135.000,- voor bijkomende kosten (planvoorbereiding en directievoering/toezicht) en € 50.000,- voor de bijdrage aan de fanfare.

De dekking van de verhoging van 280.000,- werd gevonden in de overheveling van de te verwachten € 150.000,- BTW-compensatie van 't Wouves en een aanvullend krediet van € 130.000,- werd aan de raad gevraagd om ter beschikking te stellen.

Vervolgens kon de aanbesteding uitgezet worden. Er werd gekozen voor een alternatieve vorm, maar wel passend binnen het inkoopbeleid. Daarin wordt als economisch uitgangspunt gesteld: *'De gemeente kiest voor de meest aangewezen (on)afhankelijke ondernemersrelatie, deze kan ontstaan door toepassing van doelstellingen, resultaten, innovatie en kan worden bepaald door de omvang van de opdracht, de mate van concurrentie en de beschikbaarheid van alternatieve ondernemers.'*

Tijdens de ontwikkeling van dit project kwam immers steeds vaker de materiaalkeuze aan de orde, de onzekerheden qua status van de bestaande situatie fanfarezaal en de te verwachten kosten. Materiaalkeuzes en uitvoeringsmethoden bleken zodanige ongewissheden in het proces te zijn dat de werkgroep 'bouw' unaniem van mening was dat er behoefte was aan een betrokken aannemer die vroegtijdig participeert bij het engineeren, voorbereiden, realiseren en onderhouden van het MFC Ubachsberg. Op deze wijze werd geborgd dat de aannemer zijn specifieke ervaring en deskundigheid op het gebied van uitvoerings- en kostentechnische aspecten aan de voorkant kon inzetten, teneinde een optimale verhouding tussen prijs en kwaliteit te bekomen.

Er werd een zogenaamde aanbestedingsleidraad (deelnameleidraad) ontworpen en ter uitnodiging tot deelname aan het selectieproces van een bouwteampartner op 9 oktober 2015 aan zes partijen verstuurd. De procedure werd verder correct doorlopen. Op 8 december 2015 heeft het college van B&W het besluit tot voornemen genomen om een bouwteamovereenkomst met afstandsverklaring te sluiten met een bouwbedrijf uit Voerendaal en na invulling conform de overeenkomst, tevens de aannemingsovereenkomst met deze partij aan te gaan.

Na de 'stand still' periode is de bouwteamovereenkomst op 13 januari 2016 getekend.

Het 'complete' bouwteam (afgevaardigden toekomstige gebruikers/verenigingen, de architect en de aannemer) kon nu aan de slag waarbij de verkregen stukken uit de aanbesteding konden worden uitgewerkt tot een definitief plan, inclusief de daarbij behorende kostenbegroting. Ook werden alle wensen van de toekomstige gebruikers, de vertaling hiervan door de architect, de gevolgen van de extra onderzoeksrapporten (funderingsonderzoeken, asbest en installaties en akoestiek), de destructieve onderzoeken op de projectlocatie en de gewijzigde inzichten van de opdrachtgever en de toekomstige gebruikers verwerkt in de uitvoeringsbegroting.

Tevens werd er rekening gehouden met de mogelijke gevolgen voor de situatie van de nieuwe bestemming voor omwonenden nabij het nieuwe MFC. Zo zijn er door gemeente, aannemer en stichting gesprekken gevoerd met de bewoners van de twee belendende percelen. De geluidsoverlast die de bewoners al jaren ervaren kon nu door de extra geluidsvoorzieningen worden beperkt.

Door het realiseren van een extra toiletgroep is het gebruik van de fanfarezaal ook bij wat grotere evenementen praktischer en hoeven de bezoekers niet door het hele gebouw te gaan. De keuken moest mede fungeren als ontmoetingsplek, zelfstandig leren koken (gericht op preventie), zodat mensen langer zelfstandig thuis kunnen blijven wonen, voedingsleer, samen tafelen, eenzaamheidspreventie, themagericht werken aan gezonde voeding, budget koken, enzovoort.

In de ontwerptekeningen, die als basis dienden voor de aanbesteding, waren deze diverse wensen van de gebruikers en omwonenden nog niet opgenomen. Deze ontwikkeling kon worden gezien als voortschrijdend inzicht en verdere optimalisatie van het duurzame gebruik van het gebouw. Ook is tijdens de bouwteam overleggen en de bezoeken ter plaatse nog gebleken dat er extra voorzieningen dienden te worden getroffen zoals aanpassingen van riolering buitenom het gebouw en het plaatsen van een brandwerend plafond.

Dat alles leidde ertoe dat in de commissie Samenleving van 22 september 2016 door de portefeuillehouder melding werd gemaakt van de diverse tegenvallers en het voortschrijdend inzicht in dit project. De raad werd hierover schriftelijk geïnformeerd op 7 oktober 2016 en aangekondigd werd e.e.a. uit te werken en te concretiseren in een raadsvoorstel voor de raadsvergadering van februari 2017.

Dit voorgenomen raadsvoorstel werd echter ingehaald door het ingediende amendement op 22 december 2016 tijdens de behandeling van de najaarsrapportage. Voornaamste reden voor het indienen van het amendement was om enerzijds geen verdere vertraging in het project op te lopen. Anderzijds was er voldoende vertrouwen in de mondelinge toelichting en de onderbouwing die desgevraagd is verstrekt met betrekking tot de overschrijdingen. Het amendement leidde tot een extra kredietvotering door de raad van € 350.000,- waarmee het totale krediet voor het MFC Ubachsberg € 1.230.000,- bedraagt.

Het bouwteam kon dus verder met de concretisering en op 28 maart 2017 is overgegaan tot het sluiten van de aannemingsovereenkomst met het Bouwbedrijf uit Voerendaal voor een bedrag van € 1.045.390 (excl. BTW).

Ten tijde van het onderzoek was het project nog niet afgerond. Ook is de overeenkomst voor het 10-jarig onderhoud nog niet afgesloten.

Enkele kanttekeningen bij de analyse van dit dossier:

1. Bij de analyse van dit dossier zijn naast de standaardvragen zoals in bijlage 6.6 opgenomen, ook een aantal andere vraagpunten naar boven gekomen. Zo is naast het standaard onderzoek of primair de juiste keuze van aanbesteding werd gemaakt ook onderzocht of deze keuze gehandhaafd kon blijven toen de bouwkosten de drempel van nationaal aanbesteden (> € 750.000,-) (fors) ging overschrijden. Had anno maart 2017 een heroverweging over de procedure cq type aanbesteding moeten plaatsvinden? Ook is gecheckt of de primaire raming als deugdelijk kon worden beschouwd, gezien de vele meerkosten die later aan het licht kwamen. En of er terecht een afsplitsing mocht plaatsvinden van de terreinwerken en de WMO-keuken. Er is ook nog eens extra onderzocht of het aannemingscontract, op 28 maart 2017 voor € 1.045.390,-, getekend door de burgemeester, terecht kon worden afgesloten zonder een extra collegebesluit. Op al deze vragen heeft de onderzoeker (uiteindelijk) een bevestiging gekregen en/of gevonden dat alles conform regelgeving is verlopen. Echter de kanttekening dient wel geplaatst te worden dat de organisatie meer bewust en actiever verslag dient te leggen van de (juridische) adviezen en motiveringen die daaraan ten grondslag hebben gelegen. Op dit punt waren de aangeleverde dossiers onvolledig.
2. In de aanbestedingsprocedure is als procedure voorzien dat de deelnemers aan de aanbestedingsprocedure een schriftelijke bekendmaking van afwijzing of gunning krijgen. In onderhavig dossier zijn de deelnemers persoonlijk geïnformeerd. Dit werd, zo werd gemeld door de organisatie, door de deelnemers zeer gewaardeerd. Er zijn vervolgens geen brieven meer verstuurd. Uiteraard kan persoonlijk toelichten gecontinueerd worden, maar laat dat steeds vergezeld gaan van schriftelijke bekendmakingen zodat de aanbestedingsprocedure volledig en correct wordt doorlopen.

De checklistvragen en de antwoorden zijn in de dossieranalyse bijlage 6.6 pagina 53 opgenomen.

Besteding van het krediet:

MFC Ubachsberg	Budget	Besteed	Overschrijding
Aannemingscontract 28/3/2017	€ 1.045.390,00		
Bijdrage fanfare	€ 50.000,00		
Bijkomende kosten/advieskosten	€ 135.000,00		
Onvoorzien	-€ 390,00		
Totaal Budget	€ 1.230.000,00	€ 0,00	€ 0,00

Verklaring overschrijding oorspronkelijk krediet:

MFC Ubachsberg	
Raming bouwkosten (extern adviesbureau)	€ 550.000,00
Bijdrage fanfare	€ 50.000,00
Oorspronkelijk krediet RB 10/1/2014	€ 600.000,00
Voorstel Oktober 2015	
Raming voorkeursvariant (architect)	€ 625.000,00
Asbestsanering	€ 70.000,00
Bijdrage fanfare	€ 50.000,00
Bijkomende kosten/advieskosten	€ 135.000,00
Voorstel voorkeursvariant	€ 880.000,00
Dekking RB 1/10/2015	
Oorspronkelijk krediet 2014	€ 600.000,00
Overheveling BTW-voordeel ' Wouves	€ 150.000,00
Aanvullend krediet RB 1/10/2015	€ 130.000,00
Krediet MFC Ubachsberg RB 1/10/2015	€ 880.000,00
Najaarsrapportage december 2016	
Krediet oktober 2015	€ 880.000,00
Amendement raming (bouwteam) meerkosten asbestsanering en noodzakelijke voorzieningen verhogend gebruiksgemak	€ 350.000,00
Krediet MFC Ubachsberg RB 22/12/2016	€ 1.230.000,00

Conclusie overschrijding krediet:

De overschrijdingen van het oorspronkelijke krediet voor het verbouwen van de 'Auw Sjoëël' tot het MFC Ubachsberg is terug te vinden in een aantal verklaringen.

Ten eerste is men gestart vanuit een (politieke) ambitie om het MFC te realiseren binnen een bepaald budget (€ 600.000), op basis van een globale raming, zonder dat aan de voorkant akoestisch of asbest (destructief) onderzoek had plaatsgevonden. Weliswaar is dit een gebruikelijke wijze, in onderhavig project heeft dit voor de nodige financiële verrassingen gezorgd.

Ten tweede leidde het intensief overleg met de toekomstige gebruikers tot (andere) wensen, voortschrijdende inzichten en tal van uitgewerkte varianten om een brug te kunnen slaan tussen wenselijkheid enerzijds en beschikbaar budget anderzijds. Dit heeft ook nog eens veel tijd en veel inzet van betrokken partijen gekost, met de daarbij horende extra onderzoeks- en advieskosten.

Ten derde komt men in de (aanloop van de) uitvoering, ondanks de grondige studie van bouwontwerp en kostprijsberekeningen in het bouwteam (met architect én aannemer), toch nog voor extra tegenvallers rondom asbestsanering te staan waardoor ophoging van het krediet noodzakelijk werd.

Per saldo is sprake van een overschrijding van € 416.188,- t.o.v. de oorspronkelijke kostenpresentatie in december 2015 van € 629.202,-. Ruwweg 70% van de overschrijding is toe te wijzen aan tegenvallers en 30% aan voortschrijdend inzicht en wensen cq. verhogend gebruiksgemak voor de toekomstige gebruikers.

5. Conclusies, lessons learned, aanbeveling

5.1 Conclusies

Om de centrale vraagstelling te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksvragen in de onderzoeksopzet geformuleerd:

Algemeen:

- Vinden de aanbestedingen plaats volgens de Europese en de Nederlandse regelgeving?
Ja, vanuit de onderzochte casussen is dit proefondervindelijk vastgesteld.
- Vinden de aanbestedingen plaats conform het gestelde in het Voerendaals aanbestedingsbeleid?
Ja, vanuit de onderzochte casussen is dit proefondervindelijk vastgesteld. De behoefte aan een uitgeschreven leidraad hoe (precies) te handelen is tijdens de interviews door de organisatie geuit.
- Voor welke aanbestedingsvormen bij majeure projecten is in de gemeente Voerendaal gekozen?
In de onderzochte casussen gaat het om vormvrije (tot € 2.500), enkelvoudige (tot € 50.000) en meervoudige (tot € 750.000,-) Werken en meervoudige Diensten (€ 25.000 - € 100.000).
- Zijn er de afgelopen jaren aanbestedingen geweest, waarbij gedurende de selectie en gunningen afgeweken is van de vastgestelde richtlijnen of regelgeving? Als dat het geval is, hoe (transparant en integer) is daar mee omgegaan?
Nee, vanuit de onderzochte casussen is proefondervindelijk vastgesteld dat er niet is afgeweken van de vastgestelde richtlijnen. Anders gezegd, het handelen van het college en de organisatie is overeenkomstig het door de raad vastgestelde beleid, kaders en geformuleerde uitgangspunten. En met inachtneming van een adequate communicatie en informatieverstrekking en informatie uitwisseling.
- Hoe ziet het proces van kredietraming en interne controle van het integrale aanbestedingsproces van majeure projecten uit?
*Het proces van kredietraming is bij elke casus uitputtend behandeld. Kort samengevat: de primaire kredietraming komt meestal tot stand op basis van een globale raming door architect, bouwadviesbureau of aannemer. Wanneer het definitief planontwerp wordt opgemaakt worden zaken concreet en wordt de begroting bijgesteld. In voorkomende gevallen wordt ook het krediet bijgesteld door de raad via een raadsvoorstel en/of de (begroting)rapportage. Tijdens de aanbestedingsprocedure opereert een selectiecommissie die offertes objectief beoordeelt en toeziet op juiste toepassing van de vooropgestelde criteria.
De interne controle wordt geborgd door advisering en/of toetsing door concerncontroller en concernjurist. De accountant toetst aanbestedingen bij de controle van de jaarrekening in het kader van de rechtmatigheid.*

- Hoe is projectmanagement (incl. budgetbewaking) in de organisatie ingebed (administratieve organisatie, personeel en voorhanden competenties)? Wanneer is uitbesteding van projectmanagement aan de orde?
De budgethoudersregeling en de financiële verordening zijn in het leven geroepen om grenzen, verplichtingen, bevoegdheden en functiescheiding vast te leggen. De nota Inkoopbeleid gaat uitgebreid in op doelstellingen, selectie & gunning, bevoegdheden, ethische, ideële en economische uitgangspunten, te volgen procedures en de te hanteren drempelwaarden. Personeel en voorhanden competenties zijn adequaat. Uitbesteding van projectmanagement is aan de orde als extra capaciteit of kwaliteit noodzakelijk geacht wordt.
- Hoe is de participatie/inspraak/betrokkenheid van belanghebbenden en inwoners bij projecten geborgd (openheid)?
Samenvattend kan gesteld worden dat de burgerparticipatie, draagvlak en inbreng ruime aandacht krijgt van bestuur en organisatie. Met de ruimte, die de raad op basis van de kredietbijstellingen geeft aan de uitvoerders (college) geeft zij er blijk van participatie serieus te nemen. Belanghebbenden en toekomstige gebruikers hebben in de gemeente Voerendaal voldoende invloed om hun wensen en eisen te laten landen in projectvoorstellen. Bezien vanuit de invalshoek voor het (beter) ramen van projecten is dat een extra complicerende factor. Dat blijkt uit de onderzochte casussen.
- Hoe is de verantwoording en verslaglegging ingericht? Zijn er momenten ingebouwd waarbij bestuurlijk bijgestuurd kan worden?
De wijze van verantwoording is geregeld in de financiële verordening. Verantwoording vindt plaats via de reguliere P&C-cyclus zoals begroting, jaarrekening en overige rapportages. Via tussentijdse raadsinformatiebrieven en mondelinge toelichtingen over stand van zaken tijdens commissies wordt bij voortdurende verantwoording afgelegd. In begroting en jaarrekening wordt het overzicht van de projecten weergegeven met de krediet(bijstelling)en, voortgang en waar nodig nog een toelichting.
- Welke verbeterpunten zijn af te leiden uit de opgedane ervaringen?
Deze vraag wordt beantwoord onder de 'lessons learned' en de aanbevelingen.

Onderzoek van 4 exemplarische voorbeelden:

De te onderzoeken casussen waren: MFC Ubachsberg, Gemeentelijk Verkeer en Vervoer Plan (GVVP) jaarschijf 2014, Jeustraat riolering en verharding en Opwaardering 't Wouves:

- In de voorbeelden is er sprake geweest van budgetoverschrijdingen en bijstellingen, wat zijn daar de redenen van, had dit aan de voorkant voorkomen kunnen worden en welke lessen zijn getrokken?
- Is beleid en/of proces aangepast naar aanleiding van bijstellingen en/of overschrijdingsincidenten?
- Hoe kunnen kredieten in de toekomst betrouwbaarder geraamd worden?

Deze onderwerpen zijn uitvoerig behandeld bij de onderzochte casussen zie pagina's 21-33. De 'lessons learned' uit de onderzochte casussen en de aanbevelingen worden op de volgende pagina behandeld.

5.2 Lessons Learned en Aanbevelingen

De prangende behoefte die aan dit onderzoek ten grondslag ligt is de vraag naar de leer- en verbeterpunten uit de opgedane ervaringen. Welke lessen kunnen getrokken worden uit de onderzochte (majeure) investeringsprojecten? Op welke wijze kan aan de voorkant 'betrouwbaarder' geraamd worden cq. kredieten realistisch(er) in de begroting worden opgenomen zodat kredietoverschrijdingen en -bijstellingen tot een minimum beperkt blijven?

5.2.1 Burgerparticipatie

Burgerparticipatie is een groot goed in de gemeente Voerendaal. De gemeente neemt participatie van belanghebbenden en gebruikers serieus en luistert naar voorstellen, wensen en behoeften. Uiteraard neemt de gemeente daarbinnen ook haar (financiële) verantwoordelijk en weegt wensen en belangen goed af tegen de (maatschappelijke en economische) doelstellingen waarvoor het investeringsproject dient.

Bezien vanuit de invalshoek voor het (beter) ramen van budgetten voor grote projecten vormt dit binnen de *huidige* werkwijze één van de meest complicerende factoren. Aan de voorkant zijn deze wensen, mogelijkheden tot meer gebruiksgemak enz. immers niet (voldoende) inzichtelijk om betrouwbaar te kunnen begroten.

Hiervoor zijn wel enkele aanbevelingen te bedenken:

1. Ga als gemeente eerst aan de slag met bewoners, belanghebbenden, toekomstige gebruikers, enz. en inventariseer wat nodig en wenselijk is bij het tot stand komen van een bepaald project. Overigens heeft de gemeente deze werkwijze onlangs toegepast bij de Open Club in Klimmen. Voor de inrichting van de Open Club zijn liefst acht varianten uitgewerkt, variërend van een eenvoudig scenario van 4,8 miljoen euro tot een zeer uitgebreide variant van 10,8 miljoen euro. In de varianten is sprake van een renovatie van de bestaande basisschool tot het bouwen van een nieuw multifunctioneel centrum inclusief ruimte voor horeca, onderwijs, verenigingen en ondernemers. En dan is het aan de gemeenteraad om een keuze te maken en het bijbehorende budget hiervoor beschikbaar te stellen. Daarmee is het budget het sluitstuk in plaats van de startpositie.
2. Doordat de gemeente Voerendaal geen accommodatiebeleid voert maar maatwerk in de kernen levert zou men (nog) meer op zelfsturing in de kernen kunnen inzetten. Bij zelfsturing wordt gedacht in gemeenschappelijke belangen, gaan burgers zelf meedoen en zelf verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van hun leefomgeving, dan wordt energie gegenereerd en enthousiasme gedeeld en ontstaat er een groot wij-gevoel. Een mooi voorbeeld is de bouw van een nieuw gemeenschapshuis in de kern Grashoek (gemeente Peel en Maas): 50% werd door de gemeenschap gefinancierd en 50% door de gemeente. Het resultaat werd een gebouw dat volledig is afgestemd op de wensen van de gebruikers én een gebouw waar de burgers trots op zijn dat ze dit *zelf* hebben gerealiseerd. En de gemeenschap is ook zelf verantwoordelijk voor de exploitatie ervan.
3. Stuur op zelfredzaamheid van verenigingen en gebruikers door een handreiking te doen om bijvoorbeeld voor alle 'extra' wensen hetzelfde aantal euro's bij te leggen als de toekomstige gebruikers zelf ook willen inbrengen.

5.2.2 Proces van ramen en aanbesteden

In de onderzochte casussen werd steeds gestart vanuit (een politieke) 'ambitie' en 'wat mag het kosten'. Daarna volgden inschattingen en globale ramingen waarna de kredieten via begrotingen, raadsbesluiten (en zelfs amendement) worden besloten. Als de organisatie dan aan de slag ging met aanbesteding, offertevergelijkingen, onderzoeken, uitvoering, communicatie met burgers enz. werden de problemen pas zichtbaar, werden oplossingen gezocht en/of werden bijkomende verzoeken financieel ingevlochten.

Deze conventionele (en overigens gangbare) wijze van ramen en aanbesteden breekt op als de wens van de raad gericht is op het aan de voorkant veel meer duidelijke en werkelijkheidsgetrouwe kredieten te willen vastleggen.

Hiervoor zijn aanbevelingen, verwant aan die van burgerparticipatie, te bedenken:

4. Wanneer vanuit een coalitieprogramma een raadsprogramma met voornemen tot investering volgt, is het aan te bevelen om te zorgen dat de doorrekening in de (meerjaren)begroting een juiste 'status' krijgt. In zo'n vroeg stadium betreft het meestal een globale schatting van een benodigd krediet dat nauwelijks gebaseerd is op concrete gegevens maar eerder op gevoel, ervaring en wenselijkheid. Door duidelijk aan te geven dat een concretisering, uitwerking en risicoparagraaf nog volgt, krijgt men aan de voorkant de verwachtingen beter gemanaged. Ook zou de raad per project een bovengrens kunnen bepalen waarbij deze grenzen gemotiveerd kunnen worden met het aangeven van de risico's en onzekerheden.
5. De sterkste aanbeveling is toch wel deze: ga als gemeente eerst aan de slag met een definitiever ontwerp, voer onderzoeken uit met betrekking tot asbestsanering, ondergrond en fundering, akoestiek en inventariseer alle wensen van bewoners, belanghebbenden en toekomstige gebruikers. Laat architect en bouwadviseur deze elementen meenemen en mogelijkheden, oplossingen in verschillende varianten verwerken. En dan is het aan de gemeenteraad om een keuze te maken uit de varianten en het daarbij behorende budget hiervoor beschikbaar te stellen. Zoals toegepast bij de Open Club in Klimmen zal deze werkwijze ertoe leiden dat het budget het sluitstuk vormt en het krediet daarmee veel realistischer is dan een globale raming als startpositie.
6. Ook het werken met een bouwteamovereenkomst, zoals in de onderzochte casus MFC Ubachsberg, levert voordelen op en is aan te bevelen. Uit financieel oogpunt lijkt het traditioneel aanbesteden op beste prijs-kwaliteit verhouding of op laagste prijs soms interessanter, in alle onderzochte casussen zijn de financiële consequenties pas later in het proces gebleken. Vooropgesteld, dat verandert niet als een bouwteam aan het ontwerp werkt, alleen geeft het de gemeente meer keuze-mogelijkheden.
Zie het als 'droogzwemmen'. De tegenvallers worden tijdens de bouwteam besprekingen en in het totaal licht van het project beschouwd waardoor een open mind blijft bestaan voor alternatieve oplossingen. Gebruikerswensen en -eisen komen gemakkelijker in beeld en de gemeente houdt daarmee de regie op wat wel en niet te honoreren en op welke wijze. Onderzoeken kunnen uitgevoerd worden en vertaald naar oplossingen die door de aannemer berekend kunnen worden waardoor kostenbegrotingen realistischer of zelfs maatgevend worden.

De intensieve periode van overleg, onderzoek, reële calculaties opstellen en oplossingen bedenken in het bouwteam gebeurt met maximale inzet en met minimale kosten. En last but not least, de gemeente heeft in het uiterste geval de contractuele vrijheid om het project af te blazen of op een geheel andere wijze uit te voeren. Zo zou men bij een verbouwing en/of renovatie van een gebouw tot de conclusie kunnen komen dat slopen en nieuwbouw (eventueel met behoud van markante en/of historische elementen) een financieel, ruimtelijk en/of qua gebruiksgemak betere optie is.

7. Het is nadrukkelijk aan te bevelen om in elk aanbestedings- en uitvoeringsproces bij tijd en wijle afstand te nemen en het project weer in zijn geheel te bekijken. Wat waren de doelstellingen en waar staan we nu cq. hoe ver zijn we afgedreven van het doel door alle 'extra's' die er aan toegevoegd worden? Hoeveel bedraagt de huidige kostenraming en hoe verhoudt zich dat tot het geraamde budget? Op welk moment is het wenselijk of noodzakelijk de raad hierin te betrekken? En het lef te hebben -zowel organisatie als raad- om een heroverweging te maken als zaken te ver uit elkaar komen te liggen.
8. Verwerk een raming 'participatie' in de projectbegroting. Met dat budget kan de gemeente aan de slag met wensen van bewoners, belanghebbenden, toekomstige gebruikers, enz. om hieraan invulling te geven. Dan is aan beide zijden duidelijk dat de bomen niet tot in de hemel groeien.
9. Een aanbeveling voor het GVVP: verbetermaatregelen kunnen binnen het gehele plan of per jaarschijf worden opgesplitst in kortlopend wederkerend onderhoud en reconstructies en aanleg waardoor ze als geheel kunnen worden aanbesteed of onder raamcontracten kunnen weggezet worden.
10. Bij de kanttekeningen over de casus GVVP wordt aandacht gevraagd voor het uitlokken van lagere prijzen middels opvragen van vergelijkende offerten. Een alternatief zou er als volgt kunnen uitzien. In het geval van een enkelvoudige aanbesteding (< € 50.000,- en lokaal aan één ondernemer) dient vooraf door de verantwoordelijke ambtenaar een onderbouwde en verantwoorde kostenbegroting op basis van een bestek en kengetallen opgesteld te worden alvorens offerte opgevraagd wordt bij een lokale ondernemer. Als de offerte beduidend afwijkt kan de gemeente actie ondernemen zoals in gesprek/onderhandeling gaan met de ondernemer dan wel het college een gemotiveerd besluit laten nemen om af te wijken. Deze mogelijkheid dient wel in het Inkoopbeleid of in de nog op te stellen leidraad opgenomen te worden.

5.2.3 De organisatie: leren en verbeteren

11. In de interviews is meermaals naar voren gekomen dat de organisatie lerende is. Er werd bijvoorbeeld meer dan voorheen beroep gedaan op interne juridische adviezen. Was in 2014 de concernjurist nog 0,4 fte, sinds 2015 is dat voltijds en de vraag werpt zich anno 2017 op of dit nog toereikend is om aan alle juridische aspecten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid voldoende aandacht te kunnen besteden.
Dit is een rechtstreeks gevolg van de hoge ambities die de gemeente Voerendaal de laatste jaren nastreeft en terug te zien is in de majeure investeringsprojecten

en natuurlijk ook in de uitstekende infrastructuur waarvan de burgers van de gemeente Voerendaal momenteel kunnen genieten.

12. Inkoop en aanbesteding vormen bedrijfskritische processen. Alvorens dit soort processen aan te zetten is het noodzaak om vooraf (interne of externe) expertise in te zetten en bij elke onverwachte (financiële) wending wederom experts te consulteren zodat niet alleen de 'reactie' goed beoordeeld wordt maar ook het aanbestedingstechnisch en financieel effect op het gehele project.
13. Wetten en werkwijzen veranderen voortdurend. Medewerkers zijn gebaat met het volgen van specifieke trainingen inkoop/aanbesteding en projectmanagement om competenties verder te ontwikkelen.
14. Tijdens de interviews is meermaals de sterke behoefte aan een uitgewerkte leidraad 'inkoopbeleid en uitvoering aanbesteding' naar voren gekomen. Het is aan te bevelen deze leidraad op korte termijn uit te (laten) schrijven. In zo'n leidraad zouden uitgewerkte alternatieve werkwijzen beschreven kunnen worden. Neem bijvoorbeeld de werkwijze bij enkelvoudige aanbesteding (Werken < 50.000). Men zou in de leidraad kunnen beschrijven dat een onderbouwde en verantwoorde kostenbegroting op basis van een bestek opgesteld dient te worden alvorens een offerte opgevraagd wordt, of het bepalen van de objectieve criteria voor het selecteren van lokale ondernemers.
15. Deze lessons learned in ogenschouw nemende zou het te overwegen zijn om een centrale inkoopfunctie (deeltijds) in de organisatie te borgen. De inkoper zou dan ook samen met de projectmanager kunnen bekijken of het in bepaalde gevallen aangewezen zou zijn om professioneler met inkoop om te gaan, ook al valt een andere werkwijze binnen de marges van het inkoopbeleid. Met name in het GVVP komen bij herhaling werken voor die qua omvang lager zijn dan € 50.000 (enkelvoudige inkoop) maar die (financieel) gebaat zouden zijn met een procedure waarbij meerdere offertes opgevraagd worden. De inkoper kan helpen om een afweging te maken tussen het beoogd concurrentievoordeel en de last van de administratieve procedure die dat met zich meebrengt.
16. Ondanks de duidelijke bevoegdheidsgrenzen die in het inkoopbeleid gesteld worden, worden er door de organisatie fouten gemaakt in de bevoegdheidsfeer. Daaruit kan afgeleid worden dat er onvoldoende waarborgen zijn rondom de functiescheiding. Deze borging dient verankerd te worden in de bedrijfsprocessen, het financieel systeem en bij de functies van juridisch controller en financieel controller vanuit het oogpunt van interne controle en rechtmatigheid.
17. Een stevige aanbeveling vormt de aandacht voor de dossiervorming van majeure projecten. Met de voortgaande digitalisering dreigt dit naar de achtergrond te verdwijnen. Informatie zit digitaal her en der verspreid, in e-mails, documenten, bijlagen, in de cloud, in diverse applicaties enz. Het wordt voor medewerkers steeds moeilijker om te beoordelen welke informatie uit de overvloed relevant is en wel of niet moet gearchiveerd worden in het digitale dossier.
18. Besteed ook meer aandacht aan een adequate en schriftelijke verslaglegging van adviezen en overwegingen die onderbouwen waarom bepaalde keuzen gemaakt

worden. Meestal zal die keuze, met de wetenschap van dat moment, de beste optie zijn (geweest). Als achteraf (b)lijkt dat het fout loopt kan wel geconstateerd worden dat destijds naar eer en geweten is gehandeld.

19. Denk naast de publicatieplicht van algemeen verbindende regels en voorschriften ook aan de behoefte van burgers en belanghebbenden om digitaal en liefst op één plaats het beleid te kunnen raadplegen zoals bijvoorbeeld op www.overheid.nl; de wegwijzer naar informatie en diensten van alle overheden.
20. Om het lerend vermogen van de organisatie te versterken is het aan te bevelen voor elk (majeur) project een totaal-evaluatie op te stellen. Hoe zijn de processen gelopen, wat hadden we anders en beter kunnen doen, wat waren de valkuilen en hoe kunnen we die een volgende keer voorkomen of omzeilen, wat levert de kwantitatieve, financiële en kwalitatieve evaluatie aan leerpunten op voor een volgend project? Tevens kan deze evaluatie gebruikt worden om aan de behoefte tot inzicht van de raad te voldoen. Aangezien inkoop en aanbesteding plaatsvindt in een dynamische omgeving, dient de gemeente voortdurend bezig te zijn met het doorvoeren van verbeteringen in de inkoopprocessen, zo zegt ook het Inkoopbeleid.

5.2.4 De raad: verbeteren en sturen

21. Dit onderzoek is ontsproten uit de behoefte van de raad naar meer inzicht in (majeure) investeringsprojecten. Elke tussentijdse en eind-evaluatie van projecten zal hiertoe bijdragen. Want ook voor de raad levert dit leermomenten op. Wenst de raad een krediet te voteren op basis van een zeer globale behoefte-indicatie of op basis van een gedegen kostenraming? Welke valkuilen wil de raad een volgende keer voorkomen of omzeilen? In welke mate en op welke wijze wenst de raad de burgerparticipatie in projecten te betrekken en te honoreren? Hoe bewaakt de raad dat alle kernen 'op maat' worden bediend? Hier luidt de aanbeveling dat de raad een eigen leidraad zou kunnen hanteren met de minimale vereisten waaraan een ingediend project (lees kredietaanvraag) moet voldoen alvorens over te gaan tot kredietvotering. Deze aanbeveling kan ook doorgetrokken worden naar het aspect van kredietbijstellingen.
22. De raad zou kunnen verzoeken, in het kader van de informatievoorziening, in de P&C-cyclus (jaarrekening, begroting, tussentijdse rapportages) 'projectverslagen' per project of een 'projectenboek' toe te voegen. Nu wordt een A4-tje met alle projecten opgenomen, in de toekomst zou dat een A4-tje per (majeur) project kunnen zijn waarin de voortgang van de meest relevante onderdelen benoemd wordt zoals doel, stand van zaken realisatie, besteding budget en met name een risicoparagraaf waarin de voorkomende risico's belicht worden. Zo wordt de raad op tijd in positie gebracht om mee te denken en mee te sturen.
23. Bij de raming van het totale GVVP 2012-2015 werd door de organisatie een schatting gemaakt over de totale uitvoeringskosten, deze bedroeg € 1.170.000,-. De raad heeft een krediet van € 1.000.000,- (4 x € 250.000,-) beschikbaar gesteld. De raad heeft hiermee een financiële grens gesteld maar ook het 'sportieve' risico genomen dat de uitvoering van alle maatregelen het (ingeperkte) krediet zou kunnen overstijgen. Beter is om bij het vaststellen van het krediet ook

aan te geven welke maatregelen later, anders of niet worden uitgevoerd zodat het gevoteerde krediet ook gehandhaaft blijft.

24. Het is te overwegen een Auditcommissie, samengesteld uit leden van de raad, in te stellen. In deze commissie komen alle financiële aangelegenheden van de gemeente aan de orde. Deze commissie adviseert vervolgens de raad. Feitelijk functioneert deze commissie als een Raad van Toezicht. Het college en de portefeuillehouder beschikken dan over een platform waarin zaken als begroting, jaarrekening, tussenrapportages, accountantsaangelegenheden en nadrukkelijk ook de financiële voortgang van majeure projecten uitvoerig besproken en toegelicht kunnen worden.
25. Kortom, verzoek het college van B&W om aansluitend aan de vaststelling van dit onderzoek in de raad, een "Leidraad Inkoopbeleid Voerendaal" op te (laten) stellen waarin de wensen van de raad, de noden van de ambtenaren, de lessons learned en de aanbevelingen hun beslag en uitwerking krijgen.

6. Bijlagen

6.1 Bestuurlijke reactie van het College van B&W



gemeente
voerendaal

Raadhuisplein 1
6367 ED Voerendaal
Postbus 23000
6367 ZG Voerendaal

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

Aan de rekenkamercommissie
t.a.v. mevr. L. Schouterden

Uw brief van 10-september-2017	Uw kenmerk	Ons kenmerk 41217	Voerendaal 10-oktober-2017
Onderwerp reactie onderzoeksrapport uitvoering aanbestedingsbeleid		Behandeld door	Bijlagen

Geachte mevrouw Schouterden,

Wij hebben uw rapport "Onderzoek rekenkamercommissie Uitvoering van het aanbestedingsbeleid" in goede orde ontvangen. Wij kunnen ons vinden in de overall constateringen dat aanbestedingen in Voerendaal plaatsvinden volgens de Europese en Nederlandse regelgeving en dat de inkoopdoelstellingen worden nagestreefd en behaald.

U geeft in uw conclusies en aanbevelingen aan wat er nog beter zou kunnen bij de uitvoering van het inkoopbeleid en de raming van opdrachten in het bijzonder. Onderstaand reageren wij op uw conclusies en aanbevelingen daarover.

In algemene zin merken wij op dat wij sinds 2014 een professionaliseringsslag hebben ingezet, waarbij het toenmalige inkoopbeleid tegen het licht is gehouden. Dit heeft geresulteerd in het inkoopbeleid zoals dat in december 2014 door de gemeenteraad is vastgesteld en thans door de organisatie wordt gehanteerd. Ook is in 2014 de functie van concernjurist in de organisatie geïntroduceerd. Deze heeft ten aanzien van inkoop en aanbesteding een belangrijke rol bij de concernadvisering. De ontwikkeling die de organisatie sindsdien heeft ingezet zien wij terug in uw rapport. Uw conclusies vormen voor ons een bevestiging dat wij de goede weg zijn ingeslagen. Wij voelen ons dan ook door het rapport gesteund in de stappen die wij al in gang hebben gezet.

Tijdens de voor uw onderzoek uitgevoerde audits en interviews is gebleken dat de concernjurist steeds nadrukkelijker betrokken wordt door de verantwoordelijke vakambtenaren. Bij enkele van de onderzochte dossiers bleek dat dit in beperkte mate gebeurt, of dat zijn betrokkenheid onvoldoende schriftelijk wordt vastgelegd. Wij zien in uw conclusies afgetekend dat de organisatie van inkoop en aanbesteding zich beweegt in een zich nog steeds lerende organisatie op dit punt, in combinatie met een voortdurende ontwikkeling in de markt en veranderende regelgeving. Vanuit dat

perspectief willen wij uw conclusies dan ook benaderen. Dat betekent dat wij zeker oog hebben voor punten waarop een verbetering kan worden bewerkstelligd. Tegelijk blijven wij ook oog houden voor het werken in de praktijk en de grote stappen die de organisatie de afgelopen jaren op dit punt al heeft gezet.

Met u zijn wij van opvatting dat de organisatie behoefte heeft aan een inkoopleidraad, met name voor vormvrije, enkelvoudige en meervoudig onderhandse inkoop. Dit soort aanbestedingen vinden organisatiebreed plaats door budgetbeheerders en -houders die daar in veel gevallen niet dagdagelijks mee te maken hebben. Voor hen kan een stuk standaardisatie in de vorm van formats en checklists houvast bieden in de steeds complexere inkoopdossiers. Uw aanbeveling op dit punt nemen wij dan ook ter harte en wij zullen de gemeenteraad over de uitwerking daarvan informeren. Onze ervaring is dat bij (grotere) nationale en Europese procedures tijdig voldoende deskundigheid binnen de organisatie wordt ingeschakeld en waar nodig externe deskundigheid wordt ingewonnen. Hiervoor beschikt de organisatie over korte lijnen met een ter zake gespecialiseerde advocaat.

Ten aanzien van scholing en training van medewerkers zien wij zeker het belang daarvan in. Ook daarvoor zullen wij in de toekomst aandacht houden. Uw suggestie voor een centrale inkoopfunctie kunnen wij plaatsen binnen de resultaten van uw onderzoek. Daar stellen wij tegenover dat wij bewust niet gekozen hebben voor gecentraliseerde inkoop. Uw suggestie lijkt die richting op te gaan. Wij zijn daarvan geen voorstander, al was het alleen maar omdat dat zich in onze ogen niet verdraagt met onze organisatiefilosofie waarbij nadrukkelijk de keuze is gemaakt om verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie te beleggen. Zo blijft de vakinhoudelijke afdeling nauw betrokken bij de aanbesteding. De juridische kwaliteit is geborgd langs advisering door de concernjurist.

Zoals aangegeven zijn wij blij met uw conclusie dat aanbestedingen in Voerendaal plaatsvinden volgens de geldende regelgeving. De rechtmatigheid van inkoop en aanbesteding is uiteraard een groot goed nu het gaat om de besteding van maatschappelijke middelen. Uw conclusie dat de dossiervorming van (majeure) projecten aandacht verdient, onderschrijven wij. Uw onderzoek en de wijze waarop daarvoor gegevens door de organisatie moesten worden verzameld heeft ons duidelijk gemaakt dat hier verbetering wenselijk is. Door het ambitieniveau en de focus op resultaat raken schriftelijke vastlegging en dossiervorming op de achtergrond. Bovendien is de kwaliteit van de dossiervorming op dit moment te zeer persoonsafhankelijk. Wij maken hier werk van en deze aanbeveling past in de reeds door ons ingezette lijn om de organisatiebrede wijze van (digitale) dossiervorming en -archivering tegen het licht te houden en waar nodig te verbeteren. Overigens merken wij daarbij op dat de vastlegging van (interne) adviezen in inkoopprocedures beter kan, maar dat schriftelijke verslaglegging soms op gespannen voet staat met een laagdrempelige en snelle advisering. Hierin zullen wij een werkbare modus moeten vinden.

Ten aanzien van de gemaakte opmerkingen over de majeure projecten, het volgende. Onze majeure projecten zijn zoals bij elke gemeente, heel divers van aard. Het kunnen maatschappelijke voorzieningen betreffen, een gebiedsontwikkeling of een standaard infrastructureel project op basis van noodzakelijk beheer en onderhoud. De realiteit is dat elk soort project maatwerk vereist, zowel op het gebied van burgerparticipatie, de wijze van ramen en de besluitvorming daarover, als wel de wijze van aanbesteden en het al dan niet werken met een bouwteam.

Voor wat betreft de projecten van maatschappelijke voorzieningen herkennen wij ons in het geschetste dilemma tussen enerzijds ruimte geven aan inbreng van betrokkenen/ burgers teneinde

draagvlak te creëren en tegemoet te komen aan de lokale wensen en anderzijds de (financiële) bijstellingen die hiermee gemoeid zijn.

Inmiddels hebben de ervaringen uit het verleden geleid tot een gewijzigde aanpak. Het project Open Club wordt in het rapport hiervoor concreet genoemd. Het aan de voorkant investeren in het proces van ramen en aanbesteden is een leerpunt uit het verleden dat o.a. bij de Open Club is toegepast. De integratie van de bibliotheek en wijksteunpunt Voerendaal – Kunrade op de locatie van de bibliotheek is ook een mooi, recent voorbeeld van burgerparticipatie. Er wordt ruimte geboden aan de toekomstige gebruikers om mee te denken over de fysieke inrichting van het plan. Binnen de opdracht die hiervoor aan de betreffende werkgroep is gegeven, is het kaderstellende budget als expliciete randvoorwaarde meegegeven. Alles kan, mits dit binnen het budget gerealiseerd kan worden. Daar waar aanvullende wensen zijn, dienen op eigen initiatief andere financiële bronnen aangeboord te worden.

Daar waar beheersmatige infrastructurele projecten zijn ingestoken vanuit een technische noodzaak, worden inwoners en belanghebbenden vooraf geïnformeerd over de werkzaamheden. Materialisatie en werkwijze liggen bij zulke projecten veelal vast; bouwteamconstructies worden hier niet toegepast. Bij (her)inrichtingsprojecten van de openbare ruimte betrekken wij inwoners vroegtijdig bij de planvoorbereiding. Deze werkwijze is onder andere toegepast bij de reconstructie Valkenburgerweg en de Bergseweg.

Het bepalen van bovengrenzen is bij infrastructurele werken al langere tijd gemeengoed. Deels komt dat doordat de projectbegrenzing vooraf veel duidelijker is. Ook hier is echter, als gevolg van de wens om kredieten meerjarig vooruit te ramen, soms sprake van globale schattingen van benodigde kredieten. Tijdens projecten monitoren wij regelmatig hoe ver een project gevorderd is, of de kosten binnen het budget blijven en of moet worden bijgestuurd. Alle ervaringen zijn leermomenten voor de organisatie.

Tot slot merken wij voor de volledigheid op dat het inkoopbeleid zoals dat in 2014 is vastgesteld inmiddels een update verdient. Mede naar aanleiding van uw onderzoek hebben wij geconstateerd dat enerzijds beleid en uitvoering van het aanbestedingsbeleid op onderdelen niet altijd overeenstemmen. Daarnaast is na de wijziging van de aanbestedingsregelgeving medio 2017, een actualisatie wenselijk. Wij zullen regelgeving, beleid en uitvoering van het aanbestedingsbeleid in de komende periode met elkaar in overeenstemming brengen.

Met vriendelijke groet,

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN VOERENDAAL,
de secretaris, de burgemeester,

H.H. M. Timmermans

W. Houben

6.2 Lijst geïnterviewden

Portefeuillehouder: Patrick Leunissen

Gemeentesecretaris/algemeen directeur: Bert Timmermans

Concernjurist: Joost Laudy

Afdeling Maatschappelijke ontwikkeling:

Afdelingshoofd: Stephanie de Gijzel

Medewerker casus MFC Ubachsberg: Erik Wolters

Afdeling Ruimte en Omgeving:

Afdelingshoofd: François Kool

Medewerker betreffende casus GVVP: Chris Heil

Medewerker betreffende casus Jeustraat: Chantal Kurvers

6.3 Checklist dossieranalyse

Deze checklist kan per casus genuanceerd zijn.

1. Tijdlijn
2. Omschrijving aanbesteding/maatregelen
3. Toepassing regelgeving/beleid
4. Leverancier/gewonnen aannemer
5. Is er een deugdelijke objectieve schriftelijke raming?
6. Geraamde omvang aanbesteding/opdracht?
7. Boven welk drempelbedrag valt de raming?
8. Gecontracteerde omvang van de aanbesteding/werken?
9. Omvang van meerwerk/vervolgopdrachten?
10. Boven welk drempelbedrag valt de som van de gecontracteerde omvang + meerwerk?
11. Was te voorzien dat de som van de gecontracteerde omvang en het eventueel meerwerk boven het geraamde bedrag zou uitkomen?
12. Is er geschoven met budgetten?
13. Door wie, en was deze functionaris bevoegd hiertoe cq ligt er een collegebesluit onder?
14. Welk type aanbesteding zou het moeten zijn?
15. Welk type is daadwerkelijk toegepast?
16. Meervoudige aanbesteding: hoeveel offertes hadden moeten worden opgevraagd?
17. Hoeveel offertes zijn daadwerkelijk aangevraagd?
18. Indien van de procedure/beleidsregels is afgeweken, is dit dan voldoende onderbouwd?
19. Openbare of Europese aanbesteding: is de aanbesteding adequaat gepubliceerd?
20. Is er sprake van een gezamenlijke aanbesteding met andere gemeenten?
21. In geval van samenwerking: Wat zijn de redenen?
22. In geval van samenwerking: Hoe is de samenwerking verlopen?
23. Droeg de aanbesteding bij aan de 5 gemeentelijke doelstellingen inkoopbeleid?
24. Wat was de inbreng van de jurist bij het aanbesteden?
25. Zijn uniforme documenten beschikbaar gesteld door de jurist?
26. Heeft marktverkenning plaatsgevonden?
27. Waren de selectie-eisen van de aanbesteding nauwkeurig gespecificeerd?
28. Zijn er gunningcriteria opgesteld?
29. Indien er gunningcriteria zijn opgesteld: wat zijn de criteria?
30. Is ook gegund volgens de gunningcriteria?
31. Indien werd afgeweken, is dit dan voldoende onderbouwd?
32. Is de 'stand still' periode gehanteerd?
33. Is bekendgemaakt aan wie en waarom de opdracht aan die partij is gegund?
34. Wie heeft namens de gemeente het contract getekend?
35. Is deze persoon ook bevoegd?
36. Heeft er een evaluatie van de aanbesteding plaatsgevonden?
37. Zijn er redenen om aan te nemen dat er problemen waren met het naleven van de integriteitsregels? Zo ja, wat zijn de redenen?
38. Conclusie: is aan alle procedures voldaan? Zo niet waar is het fout gegaan?

6.4 Dossieranalyse casus GVVP 2014

	Dossieranalyse GVVP 2014	Dossier/interview	
1	Tijdlijn:	2014 is onderwerp van onderzoek.	Doorlopend binnen GVVP 2012-2015.
2	Omschrijving Maatregelen:	1. Verkeersmaatregelen Winthagen	
		2. Verkeersmaatregelen Steinweg	
		3. Infra Craubeek/Penderskoolhof/ Kerkveldweg	
		4. Attentiekoker KIDS @ SCHOOL	
		5. Verplaatsen VOP Kerkveldweg Klimmen	
		6. Project Kernplan	
		7. Project Weustenrade	
		8. Openb. vervoer visie	
		9. Snelheidsmetingen	
		10. Abonnement 2014	
		11. Werkbezoeken	
		12. Memo monitoring verkeer	
		13. Verkeerseducatie 2014	
3	Toepassing regelgeving/beleid:	GVVP 2012-2015	
4	Leveranciers/aannemers:	1. Verkeersmaatregelen Winthagen	Haveco Weg- en Waterbouw
		2. Verkeersmaatregelen Steinweg	Wegenbouwbedrijf Limburg
		3. InfraCraubeek/Penderskoolhof/ Kerkveldweg	Haveco Weg- en Waterbouw
		4. Attentiekoker KIDS @ SCHOOL	POL Heteren B.V.
		5. Verplaatsen VOP Kerkveldweg Klimmen	Haveco Weg- en Waterbouw
		6. Project Kernplan Voerendaal	<i>Dit is een apart investeringsproject geweest, waaraan vanuit het GVVP een bijdrage is geleverd. Aannemer was Bloem B.V.</i>
		7. Project Weustenrade	<i>Dit is een apart investeringsproject geweest, waaraan vanuit het GVVP een bijdrage is geleverd. Aannemer was Kurvers B.V.</i>
		8. Openb. vervoer visie	HaskoningDHV Nederland B.V.
		9. Snelheidsmetingen	Meetel B.V.
		10. Abonnement 2014	Stichting Verkeersregelaars
		11. Werkbezoeken	Haveco Plancoördinatie
		12. Memo monitoring verkeer	HaskoningDHV Nederland B.V.
		13. Verkeerseducatie 2014	Parkstad Limburg

5	Is er een deugdelijke objectieve schriftelijke raming?	Opdrachten worden gebaseerd op ramingen ondernemer	
6	Gecontracteerde omvang?	1. Verkeersmaatregelen Winthagen	€ 22.950,00
		2. Verkeersmaatregelen Steinweg	€ 31.978,80 + € 1.498,25 + € 25,00
		3. InfraCraubeek/Penderskoolhof/Kerkveldweg	€ 1.100,00 + € 1.837,50 + € 1.445,00 + € 340,00 + € 25.300,00 + € 10.700,00
		4. Attentiekoker KIDS @ SCHOOL	€ 1.537,80
		5. Verplaatsen VOP Kerkveldweg Klimmen	€ 22.630,00
		6. Project Kernplan Voerendaal	€ 124.999,99
		7. Project Weustenrade	€ 35.000,00
		8. Openb. vervoer visie	€ 8.500,00 + € 3.700,00 + € 360,00
		9. Snelheidsmetingen	€ 3.100,00
		10. Abonnement 2014	€ 775,00 + € 775,00 + € 220,00
		11. Werkbezoeken	€ 595,00 + € 552,50
		12. Memo monitoring verkeer	€ 1.500,00
		13. Verkeerseducatie 2014	€ 3.076,37
		Totaal:	€ 304.496,21
7	Opdracht valt boven welk drempelbedrag?	Alle werken zijn tot max € 50.000	
8	Omvang van meerwerk/vervolgopdrachten?	5. Meerwerk € 2.130 op opdracht van € 20.500, totaal € 22.630 8. Meerwerk € 300 op € 3.400, totaal 3.700 en meerwerk € 2.750 op opdracht van € 11.500, totaal 14.250, waarvan € 5.750 betaald in 2013	
9	Som van gecontracteerde omvang en meerwerk valt boven welk drempelbedrag?	N.v.t.	
10	Was te voorzien dat de som van de gecontracteerde omvang en evt. meerwerk boven het geraamde bedrag zou uitkomen?	N.v.t.	
11	Is er geschoven met budgetten?	Ja	
12	Door wie en was deze functionaris bevoegd hiertoe cq ligt er een collegebesluit onder?	Ja bevoegd: Collegebesluit zaaknr 13810 en jaarrek 2015 en RB 25/9/2014 en RB 28/5/2015	
13	Welk type aanbesteding zou het moeten zijn?	N.v.t.	
14	Welk type aanbesteding is daadwerkelijk toegepast?	N.v.t.	
15	Meervoudige aanbesteding: Hoeveel offertes hadden moeten worden aangevraagd?	N.v.t.	

16	Hoeveel zijn er daadwerkelijk aangevraagd?	N.v.t.	
17	Indien van de procedure/beleidsregels is afgeweken, is dit dan voldoende onderbouwd?	N.v.t.	
18	Openbare of Europese aanbesteding: Is de aanbesteding adequaat gepubliceerd?	N.v.t.	
19	Is er sprake van een gezamenlijke aanbesteding met andere gemeenten?	N.v.t.	
20	In geval van samenwerking: Wat zijn de redenen?	N.v.t.	
21	In geval van samenwerking: Hoe is deze verlopen?	N.v.t.	
22	Droeg de aanbesteding bij aan de 5 gemeentelijke doelstellingen inkoopbeleid?	N.v.t.	
23	Wat was de inbreng van de jurist bij de werken?	Geen inbreng/adviezen gevonden	
24	Zijn uniforme documenten beschikbaar gesteld?	Geen uniforme formulieren gevonden	
25	Heeft marktverkenning plaatsgevonden?	Geen marktverkenning gevonden	
26	Waren de selectie-eisen nauwkeurig gespecificeerd?	N.v.t.	
27	Zijn er gunningcriteria opgesteld?	N.v.t.	
28	Indien er gunningcriteria zijn opgesteld: wat zijn de criteria?	N.v.t.	
29	Indien er gunningcriteria zijn opgesteld: Is de opdracht gegund overeenkomstige de criteria?	N.v.t.	
30	Indien werd afgeweken, is dit dan voldoende onderbouwd?	N.v.t.	
31	Is de 'stand still' periode gehanteerd?	N.v.t.	
32	Is bekendgemaakt aan wie en waarom aan die partij is gegund?	N.v.t.	
33	Wie heeft namens de gemeente de contracten getekend?	1. Verkeersmaatregelen Winthagen	€ 22.950,- Budgethouder
		2. Verkeersmaatregelen Steinweg	31.978,8 Geen opdrachtbrief opgesteld en opdracht dus niet door budgethouder (afdelingshoofd) verstrekt.
		3. InfraCraubeek/Penderskoolhof/ Kerkveldweg	25.300 + € 10.700 College zaak 13810
		4. Attentiekoker KIDS @ SCHOOL	Onder € 2.500 mag budgetbeheerder tekenen
		5. Verplaatsen VOP Kerkveldweg Klimmen	€ 22.630,- Budgethouder € 20.500, meerwerk € 2.130 door budgetbeheerder (moest getekend door budgethouder)

		6. Project Kernplan Voerendaal	€ 124.999,99 College 28/11/2013
		7. Project Weustenrade	€ 35.000,- College 19/3/2013
		8. Openb. vervoer visie	€ 8.500 + € 3.700 Budgethouder voor € 11.500, meerwerk € 2.750,- + meerwerk 300,- door budgetbeheerder (moest getekend door budgethouder)
		9. Snelheidsmetingen	€ 3.100,- Budgethouder
		10. Abonnement 2014	Onder 2.500 mag budgetbeheerder tekenen
		11. Werkbezoeken	Onder 2.500 mag budgetbeheerder tekenen
		12. Memo monitoring verkeer	Onder 2.500 mag budgetbeheerder tekenen
		13. Verkeerseducatie 2014	€ 3.076,37 Geen opdrachtbrief opgesteld en opdracht dus niet door budgethouder (afdelingshoofd) verstrekt.
34	Is deze persoon hiertoe ook bevoegd?	Niet in de gevallen 2, 5, 8, 13	
35	Heeft er een evaluatie van de inkoop/aanbesteding plaatsgevonden?	Evaluatie GVVP 2012-2015 is heel summier opgenomen in het nieuwe GVVP 2016-2019	
36	Zijn er redenen om aan te nemen dat er problemen waren met het naleven van de integriteitregels? Zo ja: wat zijn deze redenen?	Nee	Door de 'te vrije' werkwijze met onvoldoende controleprocedures, dient de organisatie hier wel aandacht aan te besteden.
37	Conclusie: Is aan alle procedures voldaan? Zo niet, waar is het fout gegaan?	Nee, zie de werken/maatregelen onder punten 2, 5, 8, 13 bij vraag 33 en 34 (bevoegdheid aangaan opdrachten en/of tekenen goedkeuring betaling)	

6.5 Dossieranalyse casus Jeustraart

	Dossieranalyse Jeustraart	Dossier/interview
1	Tijdlijn:	<p>Het investeringskrediet Jeustraart was bepaald binnen het project "Afkoppelen Voerendaal West", uitgangspunten sober en doelmatig. De gehanteerde uitgangspunten in de ontwerpfase waren beduidend afwijkend van de uitgangspunten bij de aanvraag van het investeringskrediet. O.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • volledige reconstructie versus onderhoud / sobere herinrichting • vervangen van alle huisaansluitingen (gresbuizen) versus geen vervanging • volledig nieuwe fundering (noodzakelijk vanuit bodemonderzoek) versus hergebruik fundering • asbestsanering bodem (noodzakelijk vanuit bodemonderzoek) <p>Het investeringskrediet is verhoogd in de programmabegroting van 2016: Verharding oorspronkelijk: € 66.000, verhoogd met € 110.000 naar € 176.000. Riolering oorspronkelijk € 278.300, verhoogd met € 50.000 naar € 328.300. Het nieuwe totale investeringskrediet bedraagt dan € 504.300.</p> <p>Vervolgens is bestek inclusief bestektekeningen, directieraming, kosten voor nuts, openbare verlichting en VAT-kosten opgesteld en getoetst aan het krediet.</p> <p>De financiële kaders werden niet overschreden en de meervoudig onderhandse aanbesteding werd ingezet. Op 11 april 2016 is de uitnodiging voor inschrijving verstuurd. Op 2 mei 2016, 16.00 vindt de aanbesteding plaats en op 24 mei 2016 wordt gegund aan Plum, Kerkrade.</p> <p>In juli 2016 worden aannemer en gemeente geconfronteerd met onvoorziene zaken, resulterend in een afkoopsom van € 90.000,- (deels compensabel met aanbestedingswinst).</p> <p>In december 2016 zijn opnieuw extra werkzaamheden nodig voor € 36.500.</p> <p>Prognose totale overschrijding = € 96.800</p> <p>Prognose totaal benodigd investeringsbudget = € 504.300 + € 96.800 = € 601.100</p>
2	Omschrijving aanbesteding:	"Herinrichting Jeustraart", betreffende verharding en riolering.
3	Toepassing regelgeving/beleid:	Jeustraart was t.e.m de begroting 2015 integraal onderdeel van 'Afkoppelplan Voerendaal West". Bij de jaarrekening 2015 is het project Jeustraart formeel afgesplitst.
4	Gewonnen aannemer:	Plum Infra bv Kerkrade
5	Is er een deugdelijke objectieve schriftelijke raming?	Ja.
6	Geraamde omvang van de opdracht/aanbesteding:	€ 460.000 (excl. btw).
7	Geraamde omvang valt boven welk drempelbedrag?	Drempelbedrag boven € 50.000,- meervoudig onderhands Werken.
8	Gecontracteerde omvang van de aanbesteding?	Plum Infra wint de opdracht met een inschrijving van € 370.000,-
9	Omvang van meerwerk/vervolgopdrachten?	<p>Afkoop onvoorzien ondergrond wijziging riolering Jeustraart € 90.000.</p> <p>Afkoop aanpassing riool zijstraatje Jeustraart € 30.000</p> <p>Afkoop aanpassing verharding Cortenbachstraat € 6.500.</p>

10	Som van gecontracteerde omvang en meerwerk valt boven welk drempelbedrag?	N.v.t.
11	Was het te voorzien dat de som van de gecontracteerde omvang en evt. meerwerk boven het geraamde bedrag zou uitkomen?	Nee. Ondanks eerdere proefsleuven, bleken er oude parallel rioolbuizen in de grond te zitten. Tevens onvoorziene aansluithoogte riolering en wegaansluiting.
12	Is er geschoven met budgetten?	Ja, Riolering Jeustraart was oorspronkelijk (2012) € 157.000, toegevoegd werd krediet Cortenbachstraat (vervanging vervallen) tbv € 75.000 en krediet Hogeweg (vervallen vergroting 2940-2941) tbv € 46.300. Samen 278.300,- (in 2012).
13	Door wie en was deze functionaris bevoegd hiertoe cq ligt er een collegebesluit onder?	Raad via Begroting en Jaarrekening 2012.
14	Welk type aanbesteding zou het moeten zijn?	Meervoudig onderhands Werken, bedrag tussen € 50.000 – € 750.000
15	Welk type aanbesteding is daadwerkelijk toegepast?	Meervoudig onderhandse aanbesteding.
16	Meervoudige aanbesteding: Hoeveel offertes hadden moeten worden aangevraagd?	Minimaal drie, maximaal vijf en tenminste één lokale ondernemer.
17	Hoeveel zijn er daadwerkelijk aangevraagd?	Vier offertes (1 lokaal, 3 regionaal).
18	Openbare of Europese aanbesteding: Is de aanbesteding adequaat gepubliceerd?	N.v.t.
19	Indien van de procedure/beleidsregels is afgeweken, is dit dan voldoende onderbouwd?	N.v.t.
20	Is er sprake van een gezamenlijke aanbesteding met andere gemeenten?	N.v.t.
21	In geval van samenwerking: Wat zijn de redenen ?	N.v.t.
22	In geval van samenwerking: Hoe is deze verlopen?	N.v.t.
23	Droeg de aanbesteding bij aan de 5 gemeentelijke doelstellingen inkoopbeleid?	Ja, doelmatig inkopen + professioneel inkopen. Niet gekozen voor beste Prijs-Kwaliteit-Verhouding (PKV, voorheen EMVI Economisch Meest Voordelige Inschrijving), wel gemotiveerd waarom keuze voor laagste prijs. Social return is opgenomen.

24	Wat was de inbreng van de jurist in het aanbestedingstraject?	De concerncontroller is in het kader van collegevoorstel betrokken bij de advisering. De aanbesteding is gedaan door RHDHV in opdracht van de afdeling Openbare Ruimte.
25	Zijn uniforme documenten beschikbaar gesteld door de jurist?	Ja.
26	Heeft marktverkenning plaatsgevonden?	Ja, Zie Motivatieformulier Aannemers.
27	Waren de selectie-eisen nauwkeurig gespecificeerd?	Ja, Zie Motivatieformulier Aannemers.
28	Zijn er gunningcriteria opgesteld?	Ja, gunning op basis van laagste prijs.
29	Indien er gunningcriteria zijn opgesteld: wat zijn de criteria?	Gunningscriterium "Laagste Prijs". Motivering: "In het RAW bestek met bijlagen staat eenduidig de omvang en de inhoud van de werkzaamheden omschreven. De kwaliteitseisen die van toepassing zijn voor de werkzaamheden zijn in het RAW bestek duidelijk en gedetailleerd vastgelegd. De ondernemingen, uitgenodigd voor het doen van een inschrijving, beschikken over veel ervaring met de uitvoering en de oplevering van, qua omvang en inhoud, gelijke opdrachten".
30	Indien er gunningcriteria zijn opgesteld: Is de opdracht gegund overeenkomstige de criteria?	Ja, laagste prijs.
31	Is de 'stand still' periode gehanteerd?	Ja, conform het inkoopbeleid.
32	Indien niet voor de goedkoopste leverancier is gekozen, is dit dan voldoende onderbouwd?	N.v.t.
33	Is bekendgemaakt aan wie de opdracht is gegund en waarom voor deze leverancier is gekozen?	Ja, per brief op 17 mei 2016 en gegund aan inschrijver met laagste prijs.
34	Wie heeft namens de gemeente het contract getekend?	Budgethouder (= afdelingshoofd).
35	Is deze persoon hiertoe ook bevoegd?	Ja, conform budgethoudersregeling.
36	Heeft er een evaluatie van de inkoop/aanbesteding plaatsgevonden?	Project is nog niet afgerond.
37	Zijn er redenen om aan te nemen dat er problemen waren met het naleven van de integriteitregels? Zo ja: wat zijn deze redenen?	Nee.
38	Conclusie: Is aan alle procedures voldaan? Zo niet, waar is het fout gegaan?	Ja.

6.6 Dossieranalyse casus MFC Ubachsberg

	Dossieranalyse MFC Ubachsberg	Dossier/interview
1	Tijdlijn:	<p>Op 30/1/2014 wordt raadsbesluit genomen om krediet van € 600.000 inclusief BTW beschikbaar te stellen tbv stichtingskosten, bijkomende kosten en bijdrage aan fanfare ad € 50.000.</p> <p>Op 1 oktober 2015 wordt raadsbesluit genomen voor overheveling 150.000 't Wouves én aanvullend krediet ad € 130.000 t.b.v. bijgestelde raming van stichtingskosten inclusief bijkomende kosten, inclusief bijdrage aan fanfare ad € 50.000 en exclusief BTW voor in totaal € 880.000.</p> <p>Op 6/10/2015 vooraankondiging selectie bouwteampartner met 3 selectiecriteria (beroepsbekwaamheid, presentatie, aanbieding staartkosten en bouwplaatskosten) aan 6 partijen Smeets Bouw Maastricht, L&L Bouw Voerendaal, Bouwbedrijf Lemmens Maastricht, Bouwbedrijf Wierts Landgraaf, Bouwbedrijf Eussen Voerendaal en Eijkerbouw Margraten.</p> <p>Op 9/10/2015 uitnodiging selectie bouwteampartner met 'spelregels'.</p> <p>Op 1/12/2015 worden de presentaties gehouden + de overhandiging van de aanbieding = sluitingsdatum.</p> <p>Op 8/12/2015 collegebesluit voornemen bouwteamovereenkomst met Eussen Voerendaal. In zijn presentatie werd een bedrag van € 629.202,50 opgenomen.</p> <p>Op 13/1/2016 <i>bouwteamovereenkomst</i> met Eussen gesloten.</p> <p>Op 22/12/2016 via amendement toevoeging va € 350.000 aan het krediet, totaal krediet wordt € 1.230.000.</p> <p>Op 28/3/2017 is de <i>aannemingsovereenkomst</i> met Eussen gesloten voor een bedrag van € 1.045.390.</p> <p>De 3e overeenkomst (<i>meerjarig onderhoud</i>) is nog niet afgesloten. Hierover vinden nog gesprekken plaats. In het gemeentelijk meerjaren onderhoudsprogramma is hiermee reeds rekening gehouden.</p>
2	Omschrijving aanbesteding:	"Uitbreiding MFC Ubachsberg" te weten engineeren, voorbereiden, realiseren en (10 jaar) onderhouden.
3	Toepassing regelgeving/beleid:	De opdrachtgever is aanbestedingsplichtig. Het selectieproces moet als zodanig worden gezien, dus als een aanbestedingsprocedure tbv selectie van 1 bouwpartner voor het engineeren, voorbereiden, realiseren en onderhouden van het MFC. Gezien de omvang van dit werk kiest de gemeente voor een meervoudig onderhandse aanbesteding (tussen € 50.000 en € 750.000) met voorafgaande selectie tussen 3 tot 5 partijen, waarvan minimaal 1 lokale ondernemer.
4	Gewonnen aannemer:	Bouwbedrijf Eussen Voerendaal
5	Is er een deugdelijke objectieve schriftelijke raming?	Ja. Raming van ca € 600.000,- gebaseerd op raming architect.
6	Geraamde omvang van de opdracht/aanbesteding?	In de deelnameleidraad 9 oktober 2015 wordt gesproken van maximaal € 640.000 exclusief btw, exclusief ontwerpkosten, exclusief aanleg buitenterrein, exclusief aanschaf en installatieWMO keuken, exclusief 10-jarig onderhoud tbv € 15.000/jaar.
7	Geraamde omvang valt boven welk drempelbedrag?	Drempelbedrag boven € 50.000,- meervoudig onderhands Werken.

8	Gecontracteerde omvang van de aanbesteding?	Bouwteamovereenkomst obv een bedrag van € 629.202,50 Aannemingsopdracht (uiteindelijk) voor € 1.045.390 10-jarig onderhoudscontract nog niet afgesloten
9	Omvang van meerwerk/vervolgopdrachten?	1.045.390 -/ - 629.202 = 416.188 exclusief meerjarig onderhoudsopdracht
10	Som van gecontracteerde omvang en meerwerk valt boven welk drempelbedrag?	Valt boven drempel van 750.000 Nationale aanbesteding
11	Was het te voorzien dat de som van de gecontracteerde omvang en evt. meerwerk boven het geraamde bedrag zou uitkomen?	Raming architect bedroeg ca € 600.000. In de deelnamestaat is een maximaal budget van € 640.000 opgenomen. Toen was geen zicht op de tegenvalles mbt asbestsanering en de noodzakelijke meerkosten ivm akoestiek/geluidwering en de extra voorzieningen.
12	Is er geschoven met budgetten?	Ja. Krediet 't Wouves is door raad op 1/10/2015 verlaagd met € 150.000 en overgeheveld naar MFC Ubachsberg. Kosten herinrichting buitenruimte wordt gedekt uit reserve activa maatschappelijk nut waarin restant herinrichting Bernardusplein ad 70.000 is opgenomen. Kosten WMO keuken uit reserve sociaal domein.
13	Door wie en was deze functionaris bevoegd hiertoe cq ligt er een collegebesluit onder?	Raad 1 oktober 2015.
14	Welk type aanbesteding zou het moeten zijn?	Meervoudig onderhands Werken, bedrag tussen € 50.000 – € 750.000. Het toetsingsmoment voor bepalen van de opdrachtwaarde en het type aanbesteding is het moment van het versturen van de uitnodiging tot offertes. Eventuele fluctuaties die daarna voorkomen, beïnvloeden in beginsel de beslissing over toepassing van het aanbestedingsregime niet. Ten aanzien van MFC Ubachsberg lag er een raming van de architect van ± € 600.000, derhalve ruim onder het eerstvolgende drempelbedrag van € 750.000. Op basis van die raming is gekozen voor een meervoudig onderhandse aanbesteding van de bouwteamovereenkomst. In de uitvraag van de bouwteamovereenkomst is uitdrukkelijk een plafond van € 640.000 opgenomen.
15	Welk type aanbesteding is daadwerkelijk toegepast?	Meervoudig onderhandse aanbesteding.
16	Meervoudige aanbesteding: Hoeveel offertes hadden moeten worden aangevraagd?	Minimaal drie, maximaal vijf waarvan tenminste één lokale ondernemer.
17	Hoeveel zijn er daadwerkelijk aangevraagd?	6 uitgenodigd, 4 deelnemers (1 lokaal, 3 regionaal).
18	Openbare of Europese aanbesteding: Is de aanbesteding adequaat gepubliceerd?	N.v.t.
19	Indien van de procedure/beleidsregels is afgeweken, is dit dan voldoende onderbouwd?	N.v.t.
20	Is er sprake van een gezamenlijke aanbesteding met andere gemeenten?	N.v.t.
21	In geval van samenwerking: Wat zijn de redenen ?	N.v.t.

22	In geval van samenwerking: Hoe is deze verlopen?	N.v.t.
23	Droeg de aanbesteding bij aan de 5 gemeentelijke doelstellingen inkoopbeleid?	Ja, doelmatig inkopen + professioneel inkopen. Niet gekozen voor aanbesteding beste Prijs-Kwaliteit-Verhouding (PKV, voorheen EMVI Economisch Meest Voordelige Inschrijving), maar wel voor bouwteampartner en dit wordt uitgebreid gemotiveerd wat doel selectiekeuze bouwteampartner is nl bijdrage leveren aan mee ontwikkelen en expertise en innovatie inbrengen waardoor PKV wordt behaald. Duurzaamheid van toepassing en gevolgd. Social return werd eveneens opgenomen.
24	Wat was de inbreng van de jurist in het aanbestedingstraject?	Adviseren. De aanbesteding is gedaan door de afdeling Maatschappelijke ontwikkeling.
25	Zijn uniforme documenten beschikbaar gesteld door de jurist?	N.v.t.
26	Heeft marktverkenning plaatsgevonden?	Ja. Er heeft zowel vooraf als tijdens het voortraject verkenning van diverse mogelijkheden, varianten en locaties plaatsgevonden.
27	Waren de selectie-eisen nauwkeurig gespecificeerd?	Ja. Deelnameleidraad.
28	Zijn er gunningcriteria opgesteld?	Ja. Gunning op basis van hoogste score op 3 criteria nl beroepsbekwaamheid, presentatie en aanbidding staartkosten en bouwplaatskosten.
29	Indien er gunningcriteria zijn opgesteld: wat zijn de criteria?	De opdrachtgever kiest ervoor innovatieve elementen toe te passen om daarmee meer inzicht in de competenties van aanbieders te krijgen. 3 criteria zijn A. beroepsbekwaamheid, B. presentatie en C. aanbidding staartkosten en bouwplaatskosten. A en B zien op de vakbekwaamheid en wegen samen 70% (elk 35%), C is het financieel/economisch criterium en weegt 30%.
30	Indien er gunningcriteria zijn opgesteld: Is de opdracht gegund overeenkomstige de criteria?	Ja, Eussen haalde op alle 3 criteria de hoogste scores.
31	Is de 'stand still' periode gehanteerd?	Ja, conform het inkoopbeleid.
32	Indien niet voor de hoogstscorende leverancier is gekozen, is dit dan voldoende onderbouwd?	N.v.t.
33	Is bekendgemaakt aan wie de opdracht is gegund en waarom voor deze leverancier is gekozen?	Niet conform inkoopbeleid, is mondeling gebeurd.
34	Wie heeft namens de gemeente het contract getekend?	Bouwteamovereenkomst door budgethouder (= afdelingshoofd). Aannemingsovereenkomst door de burgemeester.
35	Is deze persoon hiertoe ook bevoegd?	Ja, conform budgethoudersregeling.
36	Heeft er een evaluatie van de inkoop/aanbesteding plaatsgevonden?	Project is nog niet afgerond.
37	Zijn er redenen om aan te nemen dat er problemen waren met het naleven van de integriteitregels? Zo ja: wat zijn deze redenen?	Nee.
38	Conclusie: Is aan alle procedures voldaan? Zo niet, waar is het fout gegaan?	Nee, bekendmaking voorlopige gunning en gunning (en afwijzingen) is niet per brief gedaan.

6.7 Lopende investeringen Jaarverslag 2015

E. Investeringsprojecten

Naast de zogenoemde exploitatie, de jaarlijkse baten en lasten, zijn er nog diverse lopende investeringsprojecten. Dit betreffen eenmalige grote uitgaven, welke niet rechtstreeks in één keer in het resultaat van een boekjaar tot uitdrukking komen, maar waarbij over een langere periode de lasten via rente en afschrijving (kapitaallasten) worden toegerekend.

Onderstaand wordt de stand van de investeringsprojecten eind 2015 weergegeven:

Lopende investeringen	Gevoteerde krediet		Huidige stand van zaken				
	Raadsbesluit	Bedrag	Gerealiseerd	Restant	Gereed		
Opwaardering parkgebied 't Brook	Begroting 2014 Rb. 03-07-2014	600.000 <u>300.000</u> 900.000	833.000	67.000	2016		
Telemetrie gemalen en overstorten	Begroting 2007	200.000	92.000	108.000	2016		
Afkoppelplan Voerendaal West (onderdeel kernplan fase II)					gereed		
– verharding	Begroting 2011	534.000	534.000	0			
– riolering (incl. deel kredieten Hoensweg, Vincentiusstraat en Parallelweg-Jeustraat)	Begroting 2012	<u>1.345.000</u> 1.879.000	<u>1.284.000</u> 1.818.000	<u>61.000</u> 61.000			
Jeustraat (onderdeel afkoppelplan Voerendaal West)					2016		
– verharding	Begroting 2011	66.000	4.000	62.000			
– afkoppelen hemelwater	Begroting 2012	<u>278.000</u> 344.000	<u>15.000</u> 19.000	<u>263.000</u> 325.000			
Spoorboring en aanleg buffer Molenbeek (onderdeel afkoppelplan Voerendaal West)	Begroting 2012 Begroting 2015	200.000 <u>300.000</u> 500.000	371.000	129.000	2016		
Kernplan fase II					gereed		
– verharding	Begroting 2013	816.000	809.000	7.000			
– riolering (incl. deel kredieten Hoensweg, Vincentiusstraat en Parallelweg-Jeustraat)	Begroting 2013	<u>972.000</u> 1.788.000	<u>954.000</u> 1.763.000	<u>18.000</u> 25.000			
Reconstructie Ransdalerstraat					2017		
– verharding	Begroting 2013 Rb. 01-10-2015	290.000 718.000	} 0	1.008.000			
– riolering (incl. aanleg groene buffer)	Begroting 2013 Rb. 01-10-2015	<u>1.590.000</u> <u>- 21.000</u> 2.577.000			83.000	<u>1.486.000</u> 2.494.000	
					83.000		
Reconstructie Valkenburgerweg, viaduct autosnelweg A79 tot bedrijventerrein LG:					gereed		
– verharding	Begroting 2011 Rb. 25-09-2014	650.000 300.000	} 1.071.000	-121.000			
– riolering	Rb. 25-09-2014	<u>200.000</u> 1.150.000			<u>195.000</u> 1.266.000	<u>5.000</u> -116.000	
Reconstructie Valkenburgerweg, kruispunt Kunderlinde tot bedrijventerrein LG:					2016		
– verharding	Begroting 2011 Rb. 28-05-2015	750.000 438.000	} 80.000	1.108.000			
– riolering	Begroting 2011 Rb. 28-05-2015	<u>177.000</u> <u>80.000</u> 1.445.000			<u>1.000</u> 81.000	<u>256.000</u> 1.364.000	
Holleweg, rioolvervanging	Begroting 2012	13.000	18.000	-5.000	gereed		
Hunsstraat, rioolverzwaring en afkoppelen	Begroting 2012 Begroting 2015	217.000 <u>55.000</u> 272.000	267.000	5.000	gereed		

Lopende investeringen	Gevoteerde krediet		Huidige stand van zaken		
	Raadsbesluit	Bedrag	Gerealiseerd	Restant	Gereed
Bernardusplein – reconstructie	Begroting 2011 Rb. 13-03-2014	150.000 190.000	} 350.000	-10.000	gereed
– riolering	Rb. 13-03-2014	<u>35.000</u> 375.000			
Putweg, vervanging foliebuffer	Begroting 2015	75.000	53.000	22.000	gereed
Bereikbaar maken blinde putten	Begroting 2012	218.000	1.000	217.000	2016
Weustenrade, rioolverzwaring	Begroting 2013	74.000	0	74.000	2016
Dalstraat – renovatie verharding – afkoppelen hemelwater en afwatering	Begroting 2015	100.000 <u>325.000</u> 425.000	0 <u>3.000</u> 3.000	100.000 <u>322.000</u> 422.000	2016
Bergseweg – reconstructie verharding – riolering	Begroting 2012 GVVP 2015 Rb. 01-10-2015 Begroting 2012 Rb. 28-05-2015 Rb. 01-10-2015	460.000 150.000 -168.000 140.000 -80.000 <u>580.000</u> 1.082.000	} 0 } 5.000	442.000 <u>635.000</u> 1.077.000	2017
Parkeervoorziening stationsomgeving Voerendaal	Begroting 2014 Provinciale subs.	75.000 <u>27.000</u> 102.000			
Parkeervoorziening stationsomgeving Ransdaal	Begroting 2014 Provinciale subs.	150.000 <u>70.000</u> 220.000	146.000	74.000	gereed
GVVP, maatregelen 2014	Begroting 2014	250.000	304.000	-54.000	gereed
GVVP, maatregelen 2015	Begroting 2015 Rb. 02-07-2015	250.000 <u>83.000</u> 333.000	125.000	208.000	2016
Vervanging fietspadzoutstrooier	Rb. 17-12-2015	30.000	0	30.000	2016
Opwaardering 't Wouves	Rb. 24-05-2012 Provinciale subs. Bijdragen derden Onderhoudsvoorz Rb. 01-10-2015	620.000 319.000 40.000 90.000 <u>-150.000</u> 919.000	929.000	-10.000	gereed
MFC Ubachsberg	Rb. 30-01-2014 Rb. 01-10-2015 Rb. 01-10-2015	600.000 150.000 <u>130.000</u> 880.000	44.000	836.000	2017
Open club vv Hellas	Begroting 2014	500.000	6.000	494.000	2017
Zaaksysteem (samenvoeging van Mid-office zaaksysteem, klantcontactstelsysteem, Mid- office corsa stekker, bestuursmodule en subsidie-applicatie)	Begroting 2013	170.000	99.000	71.000	2016
Reconditioneren archief	Begroting 2013	360.000	363.000	-3.000	gereed
Personeelsinformatiesysteem / Youpp	Begroting 2014	25.000	0	25.000	2016
Inrichting werkplaats dienstgebouw buitendienst	Begroting 2015	30.000	31.000	-1.000	Gereed
Kubota trekkers	Begroting 2015	97.000	0	97.000	2016
Minikraan / Beluchter Shockwave	Begroting 2015	37.000	0	37.000	2016

Voor identificatiedoeleinden
behorende bij controleverklaring
d.d. 15 juli 2016

28

Jaarverslag Gemeente Voerendaal 2015