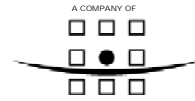


**Quick scan aanbestedingsbeleid Gemeente
Barneveld**
Rapportage

15 mei 2008



ROYAL HASKONING
BM – managers & consultants

HASKONING NEDERLAND B.V.
PROJECTMANAGEMENT HOOFDDORP

Wieger Bruinlaan 100
Postbus 100
2130 AC Hoofddorp
+31 (0)23 561 29 71 Telefoon
+31 (0)23 565 18 94 Fax
info@hoofddorp.royalhaskoning.com E-mail
www.royalhaskoningbm.com Internet
Arnhem 09122561 KvK

Documenttitel Quick scan aanbestedingsbeleid Gemeente
Barneveld
Rapportage
Status definitief rapport
Datum 15 mei 2008
Projectnaam Quick scan aanbestedingsbeleid Gemeente
Barneveld
Projectnummer 9T3689
Auteur(s) ir. R. Reedeker
Opdrachtgever Rekenkamercommissies ViP+
Referentie 9T3689/RR/h10998

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
1 AANLEIDING EN VRAAGSTELLING	1
2 WERKWIJZE EN RAPPORTAGEOPZET	2
2.1 Documentenstudie	2
2.2 Interviews.....	2
3 PROJECT SCHAFFELAARTHEATER	3
4 PROJECT WIJKSCHOOL DE BURGT	8
5 NOTA AANBESTEDINGSBELEID 2004 EN AANBESTEDEN	13

Bijlage

1	Overzicht stukken
---	-------------------

1 AANLEIDING EN VRAAGSTELLING

Zes fractievoorzitters uit de gemeenteraad van Barneveld hebben een brief gestuurd aan de rekenkamercommissie ViP+ waarin zij verzoeken om een onderzoek naar het aanbestedingsbeleid in de gemeente.

De raad vraagt zich naar aanleiding van het verloop van aanbesteding van het Schaffelaartheater en de wijksschool De Burgt het volgende af:

- De raad heeft het aanbestedingsbeleid vastgesteld. Leidt dit in de praktijk tot wat we voor ogen hebben, namelijk een optimaal concurrerend beleid?
- Heeft de gemeente zichzelf een te strak keurslijf opgelegd? Hoeveel ruimte is er voor flexibiliteit / creativiteit bij de aanbestedingen? Leidt het beleid niet per se tot uitsluiting van lokale aannemers, omdat de lat te hoog wordt gelegd?
- Hoe is het aanbestedingsbeleid in de praktijk vormgegeven in de organisatie? Is het logisch dat een vakafdeling een aanbesteding uitvoert? Wat voor opdracht krijgt een extern bureau mee?
- Wordt de raad voldoende en tijdig geïnformeerd?
- Wat kan geleerd worden van de ervaringen met voornoemde cases?

De rekenkamercommissies ViP+ hebben een onderzoek laten uitvoeren naar het aanbestedingsbeleid in de gemeente Barneveld, aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe is het huidige aanbestedingsbeleid toegepast in de twee voornoemde cases?
 - a. Heeft de uitvoering plaatsgevonden conform het aanbestedingsbeleid van de Gemeente?
 - b. Hoe heeft de uitvoering vorm gekregen binnen de organisatie? Is het proces projectmatig en doelgericht aangestuurd?
 - c. Heeft de aanpak geleid tot het beoogde resultaat? (Ten aanzien van concurrentie, kwaliteit, kosten.)
2. Hoe is in de twee voornoemde cases de informatievoorziening aan de Gemeenteraad verlopen?

Afgesproken is dat het onderzoek de vorm krijgt van een quick scan (met de aard van een second opinion op hoofdlijnen) waarbij de focus uitsluitend zal liggen op het aanbestedingsproces en niet op bijvoorbeeld op de bestekken, inschrijvingen, en kostenramingen. Daarbij zal beknopt gerapporteerd worden met behulp van een power point presentatie. Doelstelling is te leren uit het verleden. Indien nodig kan er daarna diepgaander of breder onderzoek plaats vinden.

Dit rapport bevat dan ook over de twee projecten die onderdelen, die te maken hebben met de vraagstelling. Andere aspecten van deze projecten komen niet aan de orde.

2 WERKWIJZE EN RAPPORTAGEOPZET

In overleg met de Rekenkamercommissie is de volgende werkwijze gevolgd.

2.1 Documentenstudie

De Rekenkamercommissie heeft bij de gemeente de relevante stukken opgevraagd betreffende de aanbestedingen van het Schaffelaartheater en de wijksschool De Burgt:

- informatievoorziening aan en besluitvorming door de raad en college
- projectdossier van de aanbesteding (n.a.v. Nota aanbestedingsbeleid 2004)

Alle stukken die zijn ontvangen zijn ter studie gegeven aan Royal Haskoning BM (verder te noemen RHBM). Een verantwoording van de documenten is weergegeven in bijlage 1.¹

2.2 Interviews

Na bestudering van de documentatie zijn er interviews gehouden met direct betrokkenen. Doel van de interviews was om naast de persoonlijke mening over het procesverloop ook nadere toelichting te krijgen op documenten, achtergronden te horen bij documenten en aanvullende informatie te krijgen.

In aanwezigheid van de voorzitter (en deels met de secretaris) van de Rekenkamercommissies zijn de interviews op 1, 2 en 3 april 2008 gehouden met:

- a. de heren Hagelstein en Wolbrink, projectleiders van het Schaffelaartheater
- b. de heer Van de Pol, extern projectleider van de wijksschool De Burgt
- c. de heer Schouwaert, directeur Ontwikkelingsbedrijf
- d. de heer Jongman, afdelingshoofd Onderwijs, Jeugd en Sport
- e. wethouder Verweij (onder andere Onderwijs)
- f. wethouder Tijmensen (onder andere projecten Ontwikkelingsbedrijf)
- g. mevrouw Wildeboer, inkoopcoördinator gemeente Barneveld.

Ter voorbereiding van de interviews zijn er op basis van de documentatie vragenlijsten opgesteld en aan de te interviewen personen toegezonden. Van de interviews zijn beknopte verslagen gemaakt, de conceptverslagen zijn aan de geïnterviewden toegezonden. Een aantal respondenten had kritiek op het verslag. De rekenkamercommissie heeft bij een aantal respondenten toegelicht dat de interviews dienden als een aanvulling/toetsing op de documenten en de verslagen daarom kort en bondig zijn geformuleerd, wat wellicht tot misverstand heeft geleid.

Alle opmerkingen op deze verslagen zijn zoals afgesproken volledig overgenomen in het definitieve verslag. De bevindingen uit de interviews zijn verwerkt in de hoofdstukken 3, 4, 5 en 6.

De rapportage gaat in hoofdlijnen in op de twee onderzochte cases (hoofdstuk 3 en 4). Aanvullend is ook de Nota Aanbestedingsbeleid 2004 op hoofdlijnen meegenomen (hoofdstuk 5). Op basis hiervan volgen conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 6).

¹ Omdat het een quickscan betreft, zijn alleen de aangeleverde stukken bestudeerd. Ook een fractie heeft haar dossier inzake de aanbestedingen aangeleverd.

3 PROJECT SCHAFFELAARTHEATER

In dit hoofdstuk schetsen we in vogelvlucht het verloop van het project en de aanbestedingen voor het Schaffelaartheater. Dit bestaat uit een overzicht van de relevante informatie per document op hoofdlijn, met eventuele toelichtingen uit de interviews. De belangrijkste bevindingen staan in kaders vermeld. Aan het einde van het hoofdstuk worden antwoorden gegeven op de onderzoeksvragen.

3.1 Projectverloop en bevindingen

In 2003 is, mede naar aanleiding van de gewijzigde plannen met betrekking tot de Veluwehal, samen met het Muziekgezelschap "De Harmonie" het plan ontwikkeld om op de locatie hoek Bouwheerstraat en Churchillstraat een Muziekcentrum te realiseren. Aan de hand van een schetsontwerp heeft het College toen toestemming gegeven om verder te gaan met de planontwikkeling.

Vanwege de goede relatie van "De Harmonie" met aannemer Boers kreeg deze aannemer de gelegenheid om in verschillende stappen op basis van tekeningen van het "Voorlopig Ontwerp" (van architectenbureau A.A. Bos en partners bv) op 22 december 2004 een aanneemsom in te dienen voor de bouwkundige werkzaamheden van € 3.769.910,-.

De gemeente heeft aan BBN/LAgroup.nl gevraagd een toets uit te voeren op onder andere de investeringen en de exploitatiekosten van het plan. Op 14 januari 2005 is het rapport van de toets verschenen. De algemene bevindingen voor wat betreft de bouwkostenbegroting waren:

- Het prijsniveau van de bouwkosten mag als marktconform worden beschouwd. Dit wil zeggen dat de eenheidsprijzen scherp zijn en de staartkosten laag;
- Het betreft hier een VO raming, de kwaliteiten van de diverse materialen en afwerkingen liggen nog niet vast. Aanbevolen wordt alvorens een overeenkomst te sluiten dit wel te doen.

Voor de inrichtingskosten gaf BBN op basis van hun ervaring aan dat voor de theatertechniek bij het ambitieniveau van de exploitatieopzet minimaal € 1.200.000,-- nodig is in plaats van de aangegeven € 475.000,--.

Tot 2005 had vooral "De Harmonie" de leidende rol in de projectgroep bij de ontwikkeling van het theater. Eind 2004, na het aantreden van wethouder Tijmensens is aan de rol van de gemeente meer inhoud gegeven en is deze krachtiger geworden. Daarbij werd vorm gegeven aan een relevante projectorganisatie met vertegenwoordigers van betrokken partijen.

Op verzoek van de gemeente op 22 augustus 2005 heeft advocatenkantoor Simmons en Simmons advies uitgebracht over onder andere de aanbestedingsrechtelijke aspecten van het project. In dit advies werd aangegeven dat in beginsel de voorgestelde constructie niet in strijd is met de regelgeving inzake het aanbestedingsrecht.

Op basis van het raadsvoorstel 'Realisering Muziekcentrum Barneveld van 31 oktober 2005 heeft de gemeenteraad van Barneveld op 20 december 2005 ingestemd met de

realisatie van de nieuwbouw van het Muziektheater (Schaffelaartheater), waarbij ook de Woningstichting Barneveld inmiddels betrokken was.

In 2006 werd een Samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen de Gemeente Barneveld, de Woningstichting Barneveld en het Muziekgezelschap "De Harmonie" betreffende: "De realisatie en exploitatie van het Muziekcentrum en de inrichting van de Buitenruimte te Barneveld".

Met de brief van 8 januari 2007 heeft de gemeente Barneveld de Gedeputeerde Staten van de Provincie Gelderland verzocht om toestemming voor deelname aan de op te richten Eigendom b.v.

Na goedkeuring door de provincie op 3 april 2007 is de "Muziek Theater Barneveld b.v." opgericht met als aandeelhouder de Stichting Administratiekantoor Muziekcentrum Barneveld met als deelnemers: de Gemeente Barneveld, de Woningstichting Barneveld en het Muziekgezelschap "De Harmonie".

De Muziek Theater Barneveld b.v is opgetreden als aanbestedende dienst.

De opdracht voor de realisering is op 19 december 2006 door Muziek Theater Barneveld b.v. i.o. gegund aan de aannemingsmaatschappij Boers uit Veenendaal.

Bevinding 1

Hoewel in de beginfase de rol van de Harmonie meer leidend was dan de rol van de gemeente zien wij op basis van de stukken en de interviews dat er op belangrijke beslismomenten in het proces door de Gemeente aan externe bureaus adviezen zijn gevraagd op belangrijke documenten of beslissingen. Het proces lijkt zorgvuldig doorlopen en tot het faillissement van Boers zag het er naar uit dat voor zeer acceptabele kosten een Muziekcentrum gebouwd zou worden.

De uitvoering is gestart in februari 2007 en in mei 2007 ging Boers echter failliet. Naast allerlei andere zaken die als gevolg daarvan door de Eigendom b.v moesten worden geregeld is er door de gemeente (hoewel de Muziektheater b.v de aanbestedende dienst was) terecht advies gevraagd (aan Simmons en Simmons) over de nieuwe aanbestedingsprocedure. Geadviseerd werd om het bouwkundige deel opnieuw aan te besteden en nu met een Europese procedure. Architectenbureau A.A. Bos en partners heeft dit advies verfijnd door te adviseren om dit met een niet-openbare procedure met voorselectie te doen. Als aanbestedingsvorm werd gekozen voor het in de markt zetten van bestek en tekeningen. Het bestek moest voor deze aanbesteding in korte tijd vanuit de situatie van een bouwteam geschreven worden. De commissie van bestuur is daarover ingelicht in juli 2007 door middel van een memo van 13 juli 2007.

Bevinding 2

Bij het advies van architectenbureau A.A. Bos en partners is geen overzicht gegeven van de in aanmerking komende aanbestedingsvormen, de voor- en nadelen en de risico's bij de verschillende vormen. Er was geen scenario bij een tegenvallende inschrijving.

Op 29 juni 2007 vond de publicatie plaats, waarbij Muziek Theater Barneveld b.v. als aanbestedende dienst werd vermeld. De publicatie bestond onder andere uit het

kwalificatiedocument van 29 juni 2007 waarin onder andere de eisen werden aangegeven waaraan moest worden voldaan om een inschrijving te mogen doen. De belangrijkste eisen die gesteld werden om in aanmerking te komen voor het doen van een inschrijving waren:

- 5 referentieprojecten met een bruto vloeroppervlak groter dan 3500 m², waaronder 1 project van meer dan €5 miljoen exclusief BTW bouwkundig;
- een jaaromzet van minimaal €15 miljoen exclusief BTW.

Bevinding 3

Blijkens het antwoord op vraag 21 van de fractie Burger Initiatief van 11 december 2007 werd er door de gemeente rekening gehouden met een resultaat van de aanbesteding van circa €4,3 miljoen bouwkundig.

In dat licht zijn de eisen van 1 referentieproject van tenminste €5 miljoen en een omzet van €15 miljoen als enigszins aan de hoge kant te kwalificeren. Voor de omzet wordt veelal 2 tot 3 keer de jaaromzet in het project genomen en voor de omvang van het referentieproject 2/3 van de verwachte projectomvang. Gegeven de ervaring met het faillissement van Boers is de wat grotere zekerheid wel verklaarbaar.

Daarbij kan worden aangetekend dat niet de gemeente maar Muziek Theater Barneveld b.v. (waarin de gemeente voor 1/3 minderheidsaandeelhouder is) de aanbestedende dienst was.

In een rapportage over de resultaten van de oproep tot mededinging van het architectenbureau A.A. Bos en partners werd aangegeven dat er vier partijen voldeden aan de gevraagde kwalificaties. Uiteindelijk zijn er op 31 oktober 2007 door twee partijen daadwerkelijk inschrijvingen gedaan.

De laagste inschrijving is gedaan door aannemersbedrijf Bramer Bouw b.v. voor een bedrag van €4.567.000,--.

Op basis van deze inschrijving is met de nota van 21 november 2007 aan de Raad een aanvullend krediet van €1 miljoen gevraagd voor de realisatie van het Schaffelaartheater. Met het memo van 6 december 2007 is nog nadere informatie verstrekt.

In de vergadering van 18 december 2007 ging de gemeenteraad akkoord met het benodigde aanvullende krediet van €1 miljoen voor de realisatie van het theater.

Bevinding 4

Hoewel de aanbestedende dienst het Muziektheater Barneveld b.v. betreft, is de Raad na het faillissement van Boers op de belangrijke momenten (memo 10 juli 2007 over het vervolg van de aanbesteding, voorstel van 21 november 2007 betreffende de aanvraag voor een aanvullend krediet, de memo met aanvullende informatie naar aanleiding van de commissievergadering Bestuur) geïnformeerd over de gang van zaken.

Begin 2008 is de opdracht van de herstart van de nieuwbouw van het Muziektheater gegund aan aannemersbedrijf Bramer.

3.2 Beantwoording onderzoeksvragen

- Hoe is het huidige aanbestedingsbeleid toegepast in de case?
 - a. Heeft de uitvoering plaatsgevonden conform het aanbestedingsbeleid van de gemeente?

Antwoord:

- de selectie van de architect heeft plaats gevonden conform het beleid door middel van een meervoudige onderhandse aanbesteding;
- de opdrachten aan Hartkamp (installateur) en aannemer Boers zijn onderhands gegeven. Gezien de ontstane praxis in het project is de werkwijze met het voornemen tot de 1 op 1 opdrachten getoetst door Simmons & Simmons. Bij deze toets is het gemeentelijke beleid meegewogen. Eerst na advisering is er gegund;
- na het faillissement van Boers is vooraf door Simmons & Simmons geadviseerd over de wijze van aanbesteding voor het vervolg. In de overwegingen van het advies is het aanbestedingsbeleid meegenomen, maar de belangrijkste overwegingen komen in het huidige beleid niet voor. Dit betreft voornamelijk het beleid bij deelneming van de gemeente in b.v.'s of stichtingen. Bij de vernieuwing van het beleid zal dit meegenomen moeten worden.

- b. Hoe heeft de uitvoering vorm gekregen binnen de organisatie? Is het proces projectmatig en doelgericht aangestuurd?

Antwoord:

in het begin heeft vooral de Harmonie de leidende rol gehad in de projectgroep en was de rol van de gemeente terughoudend. Na het aantreden van wethouder Tijmensen is de rol van de gemeente krachtiger en meer sturend vorm gegeven. Na het advies over het aanbesteden met een Europese procedure is er gekozen voor het aanbesteden van een bestek met behulp van een niet-openbare procedure met voorselectie. Gezien de (markt)omstandigheden was het wenselijk geweest om meer aandacht te besteden aan een risicoanalyse/scenarioanalyse voor de verschillende vormen en het opstellen van beheersingsmaatregelen.

- c. Heeft de aanpak geleid tot het beoogde resultaat? (Ten aanzien van concurrentie, kwaliteit, kosten.)

Antwoord:

de aanpak van de aanbesteding na het faillissement van Boers heeft erin geresulteerd dat een vermeerdering van het budget noodzakelijk was. Dat was niet onverwacht gezien de erg lage prijs van Boers en de marktontwikkelingen. Als procedure werd gekozen voor de Europese niet-openbare procedure met voorselectie. Vier partijen voldeden aan de selectie-eisen, twee partijen deden daadwerkelijk een inschrijving. De gestelde eisen waren daarbij niet onredelijk. De aanbesteding werd gedaan met bestek en tekeningen met als gunningcriterium de laagste prijs. Het geheel heeft uiteindelijk beperkte concurrentie opgeleverd. De belangrijkste reden daarvoor moet gezocht worden in de marktomstandigheden en de keuzes die bedrijven daarin maken om al dan niet in te schrijven.

- Hoe is in de voornoemde case de informatievoorziening aan de Gemeenteraad verlopen?

Antwoord:

Na het faillissement van Boers is de Raad op belangrijke momenten steeds tijdig geïnformeerd of werd er aan de Raad een besluit gevraagd.

4 PROJECT WIJKSCHOOL DE BURGT

In dit hoofdstuk schetsen we in vogelvlucht het verloop van het project en de aanbestedingen voor de wijksschool De Burgt. Dit bestaat uit een overzicht van de relevante informatie per document op hoofdlijn, met eventuele toelichtingen uit de interviews. De belangrijkste bevindingen van Haskoning staan in kaders vermeld. Aan het einde van het hoofdstuk worden antwoorden gegeven op de onderzoeksvragen.

Het door de gemeenteraad goedgekeurde Masterplan Primair Onderwijs 2008 - 2026 uit 2007 bevat het meerjarige inzicht in de huisvesting van het primair onderwijs in de gemeente met instemming van de schoolbesturen.

De nieuwbouw van de wijksschool De Burgt is de eerste schakel in de carrousel waarbij vrijkomende gebouwen weer geschikt gemaakt moeten worden voor een andere school. Vertraging heeft gevolgen voor veel meer dan één school. Daardoor was er haast bij de realisering mede gezien de kwaliteit en capaciteit van sommige andere gebouwen.

Begin 2007 werd, na aanvankelijk door de geurproblematiek gekozen te hebben voor een andere locatie, gekozen voor de huidige locatie.

De wethouder heeft aan betrokken partijen toegezegd dat de school medio 2009 gerealiseerd zou zijn. Deze toezegging is in het verloop van het project leidend geweest.

De gemeente heeft voor het project externe capaciteit ingehuurd. Na een onderhandse procedure zijn een externe projectleider en een externe huisvestingsadviseur voor het maken van het programma van eisen geselecteerd. De aansturing van beide externen werd verzorgd vanuit de afdeling OJS. Aanleidingen daarvoor waren dat het hier een school betreft, dat het Ontwikkelingsbedrijf aangaf op dat moment geen capaciteit te hebben en dat het afdelingshoofd OJS beschikt over projectmanagementervaring bij de bouw van scholen.

In de eerste helft van 2007 lag de nadruk vooral op het samen met betrokken partijen opstellen van het programma van eisen, de keuze van de aanbestedingsvorm en de uitwerking daarvan. Omdat dit onderdeel geruime tijd in beslag nam kwam er meer tijdsdruk te liggen op de fasen erna.

De externe projectleider heeft geadviseerd om een aanbesteding te houden van een Engineer & Build contract met een Europese niet-openbare procedure. Kenmerk van zo'n contract is dat de verdere uitwerking van een Definitief Ontwerp, de bouwvoorbereiding (bestek en tekeningen) en de uitvoering opgedragen worden aan 1 partij. Dit advies werd besproken met de wethouder en het hoofd van de afdeling OJS en daarna in het college goedgekeurd. Tevens werd het advies toegelicht in een presentatie aan de betrokken besturen. Belangrijkste reden voor de keuze van de contractvorm was de verwachte tijdswinst die van groot belang was gezien de tijdsdruk van het project.

Bevinding 5

Bij het advies voor de keuze van de contractvorm ontbreekt een document waarin de afwegingen gemaakt worden van de verschillende mogelijkheden met bijbehorende risicoanalyse. Gezien het feit dat een E& B contract de vijver waaruit gevist kan worden kleiner maakt en dit contracttype ook consequenties heeft voor de wijze waarop de rol van de opdrachtgever vorm gegeven moet worden in de aanbestedingsfase en ook in

de realiseringfase en nieuw is voor de gemeente zou dit wel gewenst zijn geweest.

Voor de eerste stap in de gekozen aanbestedingsprocedure, namelijk de selectie van gegadigden, is een publicatie verzonden op 22 juni 2007, waarin naar de op te vragen selectieleidraad werd verwezen.

In deze leidraad werden de eisen vermeld waaraan gegadigden dienden te voldoen.

De belangrijkste minimumeisen waren:

- een omzet van de aannemer van € 15 miljoen per jaar en bij een combinatie voor iedere combinant een omzet van € 10 miljoen per jaar;
- ervaring met realisatie van multifunctionele gebouwen met bouwkundige aanneemsom van minimaal € 3 miljoen en installatietechnische aanneemsom van € 1 miljoen;
- ervaring met bouwkundige en installatietechnische engineering van multidisciplinaire gebouwen van € 3 miljoen respectievelijk € 1 miljoen.

Bevinding 6

Gezien de verwachte omvang van het project van bijna € 8 miljoen zijn de gestelde minimumeisen redelijk te noemen in het licht van de gekozen contractvorm.

Naar aanleiding van de publicatie hebben twee bedrijven selectiedocumenten ingediend, waarvan één bedrijf voldeed aan de eisen namelijk Pellikaan Bouwbedrijf b.v. uit Tilburg.

In een nota van de externe projectleider van 17 augustus 2007 aan het College is dit resultaat gemeld, waarbij werd geadviseerd om door te gaan en met een tweetal aanvullende maatregelen toch voldoende concurrentiewerking te bewerkstelligen. De maatregelen betroffen:

- het stellen van een prijsplafond in de gunningleidraad. Dit plafond werd bepaald op basis van twee onafhankelijke kostenramingen van twee verschillende adviesbureaus;
- het laten tekenen van een afstandsverklaring door gegadigde zodat in het geval er geen passende inschrijving komt de gemeente vrij is om met deze inschrijving met andere partijen verder te gaan.

Het College is akkoord gegaan met het advies en de voorgestelde maatregelen en gaf aan dat het doorgaan met één aanbieder eist dat het bedrag van de aanbidding wordt getoetst door twee onafhankelijke deskundige adviesbureaus en dat bij een onaanvaardbaar verschil er niet tot gunning zou worden overgegaan.

Het prijsplafond van € 7,7 miljoen werd bepaald naar aanleiding van de ramingen van PRC en BBN op basis van het Programma van Eisen en het Schetsontwerp. Pellikaan heeft de gevraagde afstandsverklaring ondertekend.

Bevinding 7

Gezien de tijdsdruk op de realisering van het project is ervoor gekozen om toch verder te gaan met maar één partij. Daardoor is er geen sprake meer van natuurlijke marktwerking en zijn aanvullende maatregelen noodzakelijk om tot een gewenst resultaat te komen.

Er zijn ook maatregelen genomen om “marktdruk” bij de gegadigde te creëren.

Gegeven de omstandigheid dat er slechts één gegadigde was hadden de (procedurele) maatregelen krachtiger mogen zijn door meer regie te claimen op de ingediende prijs in relatie tot het budget c.q. de uiteindelijke contractprijs. De gemeente was weliswaar afhankelijk van de ene aanbieder als de procedure werd doorgezet, maar dat geldt ook omgekeerd. Van die afhankelijkheid had denkkelijk meer gebruik gemaakt kunnen worden in de aanvullende maatregelen.

Met een uitnodigingsbrief d.d. 5 september 2007 met bijbehorende stukken is Pellikaan uitgenodigd om een inschrijving te doen. Op 9 november 2007 is de inschrijving ontvangen.

In de tussentijd vonden er gesprekken plaats met Pellikaan, werden er op basis van deze gesprekken twee Nota's van Inlichtingen verzonden en werden het Programma van Eisen en het Schetsontwerp aangepast.

De ontvangen inschrijving is vervolgens beoordeeld op volledigheid en ontbrekende documenten zijn opgevraagd. Op 5 december 2007 bevatte de inschrijving voldoende informatie om tot een inhoudelijke beoordeling over te gaan.

De projectleiding heeft het prijsdeel van de inschrijving vergeleken met twee, door onafhankelijke bureaus (BBN en PRC) opgestelde, zelfstandige en objectieve kostenopstellingen op basis van het gewijzigde Programma van Eisen en het aangepaste Schetsontwerp. Tevens hebben BBN en PRC ook de prijsaanbieding van Pellikaan beoordeeld.

Resultaat van deze toetsing en beoordeling was dat de inschrijving van Pellikaan door deze bureaus marktconform werd bevonden. Zij waren echter wel ruim boven het bijgestelde budget.

Bevinding 8

Gegeven de keuze van de aanbestedingsprocedure en de contractvorm is de procedure zorgvuldig doorlopen. Het resultaat van de gemaakte "marktdruk" is in de prijsaanbieding onvoldoende gebleken in relatie tot het budget. Door twee externe bureaus is wel geconstateerd dat, gezien de marktomstandigheden, de inschrijving marktconform was.

Aangezien de prijsaanbieding boven het beschikbare budget lag, is er door de gemeente met Pellikaan gesproken over mogelijke bezuinigingen zonder wezenlijke wijziging van de vraagspecificatie. Dit resulteerde in een aantal voorstellen tot een totaal bedrag van circa € 285.000,- exclusief staartkosten.

Bevinding 9

De inschrijving werd op 9 november 2007 ontvangen, ontbrekende stukken voor een complete inschrijving op 5 december 2007. De externe ramingen (16 en 27 november 2007), de toetsingen van de prijs en de gesprekken met Pellikaan werden daarna gehouden. Het definitieve gunningadvies is onder verantwoordelijkheid van de externe projectleider opgesteld en gedateerd op 21 januari 2008. De gemeente zat in een formele aanbestedingsprocedure. De wethouder heeft ervoor gekozen om pas na afronding van deze activiteiten en een besluit in B&W de raad te informeren, teneinde de raad zorgvuldiger en vollediger te informeren.

Gegeven de vertrouwelijkheid van aanbestedingsprocedures en de daarmee gepaard gaande vereiste zorgvuldigheid is de keuze verklaarbaar, mede omdat de feitelijke situatie er niet door zou veranderen en de uiteindelijke beslissing toch bij de Raad bleef. Denkbaar is wel, gezien het grote belang van de zaak, dat de doorlooptijd van de ontvangst van de inschrijving tot het moment dat de Raad de informatie ontving, beperkt had kunnen worden.

Voor de bepaling van het benodigde budget voor het project is steeds uitgegaan van de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Barneveld, waarin de landelijke VNG normen worden gehanteerd. In het voorstel aan de raad van 4 februari 2008 is een krediet aangevraagd van € 13.948.800 voor de bouw van De Burgt. In dit voorstel stond vermeld dat in de oorspronkelijke raming van de gemeente niet of onvoldoende rekening is gehouden met:

- de marktomstandigheden (VNG normen te laag);
- kosten in verband met verplaatsen van semi-permanente lokalen en aanpassing aan het hoofdgebouw;
- de normen van duurzaam bouwen (DUBO);
- de normen van het NOC*NSF voor de schoolsportvoorzieningen;
- de bouwkostenindexering.

Bevinding 10

De genoemde punten waren al in een eerder stadium van het project bekend en hadden verwerkt kunnen worden in het benodigde budget. Wethouder Verweij heeft dit namens het college in het debat op 4 maart 2008 ook aangegeven. Weliswaar zouden de kosten daarmee niet zijn veranderd, maar de raad zou eerder voorbereid zijn geweest op een hogere prijs.

Van de reservering van een bedrag voor marktomstandigheden in de meerjaren investeringsbegroting was de Raad wel op de hoogte.

Tijdens de behandeling in de raad in maart is aan het college gevraagd een inspanningsverplichting op te nemen om, binnen juridische kaders van de aanbestedingsprocedure, te komen tot een substantiële verlaging van de totale investering zonder vertraging voor het project. De gesprekken met Pellikaan hebben geleid tot een verlaging van het benodigde krediet met 1.1 miljoen euro. Het programma van eisen en de kwaliteitseisen zijn daarbij niet veel gewijzigd.

Over het eventueel staken van de procedure heeft C/M/S Derks Star Busman geadviseerd met haar advies van 25 februari 2008. Over de mogelijkheden voor onderhandelen is advies ingewonnen bij C/M/S Derks Star Busman (12 maart 2008) en Significant (14 maart 2008).

Bevinding 11

Opvallend in de adviezen van het advocatenkantoor is de onderbelichting van de specifieke situatie met één aanbieder en een E&C contract. Teveel wordt geredeneerd vanuit algemene situaties en regelgeving. Stoppen van de procedure en heraanbesteding van de school met behulp van een uitgewerkt bestek en tekeningen (een andere contractvorm dus) was zonder problemen mogelijk. Onderhandelingen over de prijs is in deze specifieke situatie wel degelijk mogelijk. Het geadviseerde percentage van 10% is slechts van toepassing indien een hoger percentage zou hebben geleid tot

een zo veel lagere aanneemsom dat daar lagere selectie-eisen bij gesteld hadden kunnen worden, waardoor wellicht andere partijen wel in aanmerking zouden zijn gekomen. Bij het opstellen van de selectie-eisen was echter uitgegaan van een bedrag dat meer dan 30% lager lag dan de aanbidding, zodat er voldoende ruimte was om te onderhandelen.

Met het raadsvoorstel van 27 maart 2008 wordt een nieuw krediet van €12.848.573 gevraagd voor de realisering van De Burgt, inclusief €50.000,- voor versterking van de kwaliteitsbewaking tijdens de uitvoering.

Op 1 april 2008 is de gemeenteraad unaniem akkoord gegaan met de verstrekking van het benodigde krediet.

Beantwoording onderzoeksvragen

- Hoe is het huidige aanbestedingsbeleid toegepast in de voornoemde case?
 - a. Heeft de uitvoering plaatsgevonden conform het aanbestedingsbeleid van de gemeente?

Antwoord:

 - de selectie van de architect voor het maken van een schetsontwerp is overeenkomstig het aanbestedingsbeleid meervoudig onderhands verlopen;
 - de aanbesteding van het E&C contract is overeenkomstig het aanbestedingsbeleid verlopen met een Europese niet-openbare procedure.
 - b. Hoe heeft de uitvoering vorm gekregen binnen de organisatie? Is het proces projectmatig en doelgericht aangestuurd?

Antwoord:

 - de uitvoering heeft op zorgvuldige wijze vorm gekregen in de projectorganisatie;
 - op belangrijke momenten in het proces is extern advies gevraagd.
 - c. Heeft de aanpak geleid tot het beoogde resultaat? (Ten aanzien van concurrentie, kwaliteit, kosten.)

Antwoord:

door de keuze om, gezien de tijdsdruk, te kiezen voor het E&C contract is de vijver waaruit gevist kon worden voor gegadigden voor de realisering kleiner geworden.

Het resultaat kent, na de verlaging door de onderhandeling, een overschrijding van bijna €2 miljoen (20%) op het budget van de bouwkosten door marktwerking. Een nog zakelijker opstelling, waarin meer de grenzen van de regelgeving opgezocht worden, was mogelijk geweest. Zie bevinding 11.
- Hoe is in de voornoemde case de informatievoorziening aan de Gemeenteraad verlopen?

Antwoord

Met betrekking tot de noodzakelijke verhoging van het budget als gevolg van Duurzaam Bouwen, toepassing van de NOC/NSF normen voor schoolsportvoorzieningen en het verplaatsen van semi-permanente lokalen was eerdere informatie mogelijk geweest.

De keuze om de informatie over de uitslag van de aanbesteding pas aan de raad te geven nadat er een aantal onderzoeksactiviteiten waren verricht en het definitieve gunningadvies was opgesteld, was verklaarbaar uit het oogpunt van zorgvuldigheid en volledigheid. Denkbaar is wel, gezien het grote belang van de zaak, dat de doorlooptijd van de ontvangst van de inschrijving tot het moment dat de Raad de informatie ontving, beperkt had kunnen worden.

5 NOTA AANBESTEDINGSBELEID 2004 EN AANBESTEDEN

Aanbesteden heeft tot doel om een professionele marktpartij te vinden die in staat is een project te realiseren tegen door de opdrachtgever acceptabel bevonden voorwaarden op basis van een daarvoor gemaakte overeenkomst.

Aanbesteden is niet slechts het laatste deel van de voorbereidingen, maar aanbesteden is een proces van voortdurend nadenken vanaf de start van een project over de wijze waarop het gewenste resultaat kan worden bereikt. De wijze van aanbesteden is namelijk altijd van invloed op alle fasen van de voorbereidingen.

Het aanbestedingsbeleid van de gemeente Barneveld is neergelegd in de Nota Aanbestedingsbeleid 2004 d.d. 1 juli 2004.

Bevinding 12

Door allerlei nieuwe regelgeving na de vaststelling van de Nota (bijvoorbeeld de nieuwe aanbestedingswet en het ARW 2005) en ontwikkelingen in de markt en jurisprudentie is de Nota gedateerd en toe aan vernieuwing.

Doelstelling van de Nota is algemene en objectieve kaders op te stellen die gevolgd dienen te worden bij het aanbesteden van werken, zoals realisatie, reconstructie en onderhoud van wegen, riolering, groenprojecten en gebouwen.

Bevinding 13

In de Nota worden slechts de kaders voor Werken beschreven terwijl er in de tussentijd een aparte Nota is gemaakt voor Diensten en Leveringen. Wet- en regelgeving hebben deze aandachtsgebieden inmiddels geïntegreerd in bijvoorbeeld het BAO en het ARW 2005.

In de Nota wordt het beleid met betrekking tot de keuze van de aanbestedingsvorm aangegeven.

Uitgangspunt daarbij is dat boven de € 400.000,-- er openbaar wordt aanbesteed, terwijl onder die grens er een verdeling is in drie categorieën:

- minder dan € 75.000,-- : enkelvoudig onderhands;
- van € 75.000,-- tot € 150.000,-- : meervoudig onderhands met drie bedrijven die binding hebben met de gemeente;
- van € 150.000,-- tot € 400.000,-- : meervoudig onderhands met drie bedrijven die binding hebben met de gemeente en één nationaal bedrijf.

Bevinding 14

In het beleid wordt expliciet ruimte gegeven aan de belangen van bedrijven die binding hebben met de gemeente. In 12.1 van de Nota wordt dit nog eens benadrukt.

Bevinding 15

In de nieuwe aanbestedingswet worden andere grenzen aangegeven voor de verschillende vormen. De grens van bijvoorbeeld € 75.000,-- wordt daar gesteld op € 50.000,--.

In de Nota wordt een overzicht gegeven van de onderdelen die in ieder geval aanwezig dienen te zijn in een Aanbestedingsdossier.

Bevinding 16

Voor het project de Burgt was het dossier goed verzorgd.
Voor het project van het Muziektheater beschikte de gemeente zelf niet over alle in het Aanbestedingsbeleid genoemde stukken. Deze zijn via de architect verkregen.

De Nota bevat een grote hoeveelheid informatie over aanbestedingsprocedures, (verouderde) aanbestedingsreglementen en contractvormen. Veel van deze informatie is vastgelegd in het ARW 2005. De Nota geeft een helder overzicht van het beleid van de gemeente van de fase voorafgaand aan het aanbestedingsproces tot en met de gunning. De Nota vormt daarmee een goede basis voor vernieuwing die noodzakelijk is als gevolg van de ontwikkelingen na de vaststelling van de Nota.

Aanbesteden is een specialisme waar verschillende disciplines voor moeten worden aangewend en waar ervaring voor nodig is om tot een goede afweging en keuze van de meest geschikte procedure en vorm te komen en tevens zorg te dragen voor een zorgvuldige uitvoering.

Om te komen tot de juiste afwegingen voor de aanbesteding is een bundeling nodig van:

- kennis van de verschillende bouworganisatievormen;
- juridische kennis van de aanbestedingsprocedures;
- kennis van de verschillende vormen van aanbesteden binnen een bouworganisatievorm en procedure;
- marktkennis;
- kostendeskundigheid.

Bevinding 17

De aanwezige kennis van aanbestedingen is binnen de gemeente Barneveld versnipperd over onder andere de inkoopcoördinator, de afdeling V en I en het Ontwikkelingsbedrijf.

Uit de twee projecten blijkt dat mede daardoor veelal gesteund wordt op de adviezen van externe adviseurs. Door de versnippering is het moeilijk om externe adviseurs adequaat aan te sturen.

BIJLAGE 1

Overzicht stukken

Algemeen

01-07-2004	Nota aanbestedingsbeleid 2004

Schaffelaartheater

2008	
27-03	Beantwoording vragen BI door het college van B&W
2007	
04-07-2007	Beantwoording vragen BI door het college van B&W
11-12-2007	Beantwoording vragen BI door het college van B&W
06-12-2007	Memo aan de Bestuur inzake toezeggingen commissie 4/12 Schaffelaartheater van wethouder Tijmens
18-12-2007	Overzicht historie Muziektheater, opgesteld door Burger Initiatief
Wk 47 2007	Besluitenlijst B&W nr. 15: inzake parkeren Schaffelaartheater
16-11-2007	Brief advies inzake beroep aannemer Vink op retentierecht
Wk 25 2007	Besluitenlijst B&W nr. 28 Aanbesteding vervolg bouw Schaffelaartheater
25-05-2007	Beantwoording vragen BI door het college van B&W
04-05-2007	Brf van provincie Gelderland aan college inzake besluit oprichten Eigendom B.V. en Stichting Administratiekantoor t.b.v. muziekcentrum
08-01-2007	Brf van College aan gedeputeerde staten Gelderland voor goedkeuring oprichting B.V. en Stichting
31-10-2007	Gedetailleerde Inschrijfbegroting Bramer
31-10-2007	Inschrijfbiljetten van de twee aannemers (bij 1 ook verklaring KvK, ontheffing Vestigingswet, verklaring bestuurder rechtmatigheid)
	Proces-verbaal van aanbesteding (31-10-2007)
31-10-2007	Agenda Aanbesteding (overleg 31-10-2007)
?	Rapportage resultaten oproep tot mededinging Europese aanbesteding (fase 1)
10-09-2007	Directieraming
29-06-2007	Kwalificatiedocument uitvoerende partijen muziektheater Barneveld
26-06-2007	Voorstel aan college voor goedkeuring aanbestedingsprocedure
14-06-2007	Memo van Simmons & Simmons aan directeur Ontwikkelingsbedrijf Ruud Schouwaert
?	B&W besluit 327 / 06 reguliere bouwvergunning, vrijstelling voorschriften van de geldende bestemmingsplannen
2006	
29-12-2006	Aannemingsovereenkomst Muziektheater Barneveld

05-12-2006	E-mail wisseling Jan Werkhoven en Jeroen Wolbrink (ext projectleider)
20-06-2006	Akte van Oprichting van Eigendom B.V. (CONCEPT)
27-04-2006	Samenwerkingsovereenkomst Gemeente Barneveld, Woningstichting Barneveld en Muziekgezelschap De Harmonie (ONTWERP)
03-02-2006	Interne memo Simmons & Simmons inzake financiering Muziekcentrum Barneveld
2005	
31-10-2005	Raadsvoorstel 'Realisering Muziekcentrum Barneveld'
22-08-2005	Brief van Simmons & Simmons aan externe projectleider J. Wolbrink
29-06-2005	Oproep tot mededinging Bouwkundig aannemer muziekcentrum Barneveld
14-01-2005	Investerings- en exploitatietoets Muziekcentrum te Barneveld
2004	
09-08-2004	Brf van Woningstichting Barneveld aan college inzake ontwikkeling terrein Muziekcentrum
14-07-2004	Financiering Muziek Centrum Barneveld
27-04-2004	Rapportage van Projectleider Centrumplan aan College van B&W
2003	
12-06-2003	Muziekcentrum Barneveld Exploitatieoverzicht 2006 - 2010
12-06-2003	Muziekcentrum Barneveld Overzicht bouwkosten per gebruiker
Mei 2003?	Brief van Deloitte&Touche aan de heer Hagelstein (extern projectleider)
06-05-2003	Exploitatieoverzicht Muziekcentrum Barneveld
22-04-2003	Muziekcentrum Barneveld?
29-04-2003	Het MCB: Komt daar muziek in??
Ong. 14-04-2003	Voorstel concertzaal Barneveld versie 3
OVERIG	
	Overzichten jaarrekeningen Pellikaan, Boers
	Uittreksel KvK B.V. Muziektheater Barneveld
01-04-1984	Raadsbesluit betreffende het in erfpachtuitgave terrein voor muziekvereniging De Harmonie

Wijkschool De Burgt

	Verslag Raadsvergadering april m.b.t. kredietaanvraag bouw
01-04-2008	Becijferingen BI over aanneemsom Pellikaan
01-04-2008	Antwoorden college aan Pro98
30-03-2008	Vragen Pro98 over aanbestedingstraject
27-03-2008	Kredietaanvraag bouw wijkschool
25-03-2008	Pre-advies van het college aan de Raad over moties VVD

14-03-2008	Advies Significant aan mevrouw Wildeboer over ingediende moties
12-03-2008	Memo CMS Derks Star Busman over moties VVD
04-03-2008	Verslag Raadsvergadering Kredietaanvraag
27-02-2008	Brf Van de Pol aan Pellikaan over stilleggen van de werkzaamheden
25-02-2008	Nadere informatie aan de raad n.a.v. commissievergadering 20-02-2008
20-02-2008	Memo aan raadscommissie met nadere informatie voor vergadering van 21-02-2008
19-02-2008	Beantwoording vragen Burger Initiatief door het college van B&W
19-02-2008	Beantwoording vragen VVD door het college van B&W
04-02-2008	Raadsvoorstel gunning
21-01-2008	Gunningadvies WijkSchool De Burgt van Van de Pol en Bottram
31-10-2007	Nota van inlichtingen 2
17-10-2007	Nota van inlichtingen 1
25-09-2007	Afstandsverklaring Pellikaan intellectueel eigendom
13-09-2007	Brf Van de Pol uitnodiging inschrijving Pellikaan
september	Gunningleidraad
28-08-2007	B&W voorstel om kennis te nemen van het resultaat van de selectiefase en in te stemmen met start gunningfase
20-07-2007	Brf College uitslag beoordeling aanmelding Schutte
20-07-2007	Brf College uitslag beoordeling aanmelding Pellikaan
22-06-2007	Publicatie aanbesteding
21-06-2007	Selectieleidraad aanbesteding Engineer & Build
16-05-2007	Verslag bijeenkomst Brede School De Burgt en presentatie (datum 25-03-2008?)
Wk 11 2007	Besluitenlijst B&W nr. 39 Visie Brede School De Burgt

=0=0=0=