

---

# Inkoop en aanbesteding van projecten in Wijdmeren

---

19 september 2022

Rekenkamercommissie Wijdmeren



---

## Inhoud

<b>1</b>	<b>ONDERZOEKSVERANTWOORDING</b>	<b>4</b>
1.1	Aanleiding	4
1.2	Doel van het onderzoek	4
1.3	De onderzoeksvraag	4
1.4	Aanpak van het onderzoek	5
<b>2</b>	<b>BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b>	<b>6</b>
2.1	Beantwoording van de deelvragen	6
2.2	Conclusies	7
2.3	Aanbevelingen	8
<b>3</b>	<b>BELEID INKOOP EN AANBESTEDING</b>	<b>9</b>
3.1	Wet- en regelgeving inkoop en aanbesteding	9
3.2	Beleid inkoop en aanbesteding Wijdmeren	11
3.3	Rolverdeling gemeenteraad, college van b&w en ambtelijke organisatie	13
<b>4</b>	<b>UITVOERING INKOOP WIJDEMEREN</b>	<b>16</b>
4.1	Vorbereiding	17
4.2	Keuze aanbestedingsprocedure	18
4.3	Keuze voor gunning	20
4.4	Begeleiding en nazorg	21
4.5	Vastlegging gegevens	21
<b>5</b>	<b>TWEE CASESTUDIES: IS GEWERKT VOLGENS HET VASTGESTELDE BELEID</b>	<b>22</b>
5.1	Herinrichting Nieuw-Loosdrechtsedijk (Boomhoek-Muyeveld)	22
5.2	Herinrichting Overmeer-Noord	23
<b>6</b>	<b>ACCOUNTANT EN RECHTMATIGHEIDSCONTROLE</b>	<b>25</b>

---

<b>6.1</b>	<b>Managementletters en verklaringen bij de jaarrekeningen</b>	<b>25</b>
------------	--	-----------

---

# 1 **Onderzoeksverantwoording**

## 1.1 **Aanleiding**

In september 2021 is met de begeleidingscommissie uit de gemeenteraad van gedachten gewisseld over het onderwerp inkoop- en aanbesteding. De belangstelling van de commissie gaat naar verheldering van wet- en regelgeving omtrent inkoop en aanbesteding en hoe daar in Wijdemeren invulling wordt gegeven. Er bestaat behoefte aan meer inzicht in de wijze waarop de project- en kredietvoorstellen tot stand komen en de daaraan ten grondslag liggende berekeningen en hoe hierbij de beste leverancier / aannemer wordt gezocht.

Aanbestedingen zijn complex. Het risico bestaat dat aanbestedingen niet conform wet- en regelgeving worden uitgevoerd. Punten waarbij het mis kan gaan zijn:

- Het onterecht opknippen van opdrachten (verdelen over meerdere leveranciers/langere periode).
- Het ontbreken van een realistische raming (bijv. looptijd langer dan 4 jaar waarbij in de raming geen rekening is gehouden).
- Het onjuist aanbesteden van samengestelde/gemengde opdrachten (bv. een combinatie van investering en onderhoudscontracten).
- Een opdracht ten onrechte aanmerken als een quasi inbesteding.
- Een opdracht ten onrechte aanmerken als een sociale/specifieke dienst (Bijlage 14 bij richtlijn 2014/24).
- Een contract met een jaarlijks stilzwijgende verlengingsoptie niet aanmerken als een contract voor onbepaalde tijd.
- Het verlengen van een contract zonder verlengingsoptie.
- Het onjuist omgaan met significante wijzigingen van een contract gedurende de looptijd.

Dit onderzoek naar inkoop en aanbesteding kan inzicht bieden in de praktijk in Wijdemeren.

## 1.2 **Doel van het onderzoek**

Het doel van het onderzoek is inzicht geven in de rechtmatigheid en doelmatigheid van het inkoopproces van werken in de openbare ruimte.

Dit onderzoek gaat om de wijze waarop de inkoop is geregeld binnen Wijdemeren, hoe inkoopspecificaties tot stand komen en of deze door de organisatie betrouwbaar en marktconform worden opgesteld en getoetst. Met inkoop en aanbesteden wordt hierbij bedoeld: het gehele inkoop en aanbestedingsproces om tot leverancierskeuze en opdracht te komen. Aanbesteden betreft een aantal stappen binnen het inkoopproces.

## 1.3 **De onderzoeksvraag**

De onderzoeksvraag luidt: *‘Is de inkoop van werken in de openbare ruimte rechtmatig, doelmatig en efficiënt?’*

In het onderzoek worden de volgende deelvragen beantwoord:

- 
1. Wat is in Wijdmeren het beleid m.b.t. inkoop en aanbesteding?
  2. Voldoet het beleid aan de Nederlandse en Europese wetgeving m.b.t. inkoop en aanbesteding?
  3. Hoe is het proces van inkoop en aanbesteding organisatorisch ingebed? Is binnen de organisatie duidelijk wie, waar, en wanneer voor verantwoordelijk is?
  4. Verloopt de inkoop- en aanbesteding van projecten in de openbare ruimte conform wet- regelgeving en beleid?

#### **1.4 Aanpak van het onderzoek**

De rekenkamercommissie heeft de gebruikelijke werkzaamheden verricht om de onderzoeksvraag te beantwoorden:

- Het houden van een startgesprek en het opvragen van relevante documenten.
- Het uitvoeren van een documentenanalyse.
- Het voeren van meerdere gesprekken met medewerkers van de gemeente.
- Het uitvoeren van een procesanalyse aan de hand van twee aanbestedingstrajecten.
- Het opstellen van een rapportage.

Het onderzoek is afgebakend tot de laatste twee jaar. Er worden geen uitspraken gedaan over de periode daarvoor.

Het rapport bevat verschillende linken naar brondocumenten.

-

## 2 Beantwoording van de onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord op basis van de bevindingen uit hoofdstuk 3 en 4. Daarnaast staan in dit hoofdstuk de conclusies en de aanbevelingen.

### 2.1 Beantwoording van de deelvragen

Deelvragen 1 en 2

1. Wat is in Wijdemeren het beleid m.b.t. inkoop en aanbesteding?
2. Voldoet het beleid aan de Nederlandse en Europese wetgeving m.b.t. inkoop en aanbesteding?

Het inkoopbeleid is regionaal opgesteld en door iedere gemeenteraad vastgesteld. Het inkoopbeleid 2022 is vastgesteld in de gemeenteraad van Wijdemeren op 23 december 2021.

Het beleid m.b.t. inkoop en aanbesteding is vastgesteld in een beleidsnota Inkoopbeleid 2022 dat in regionaal verband is opgesteld.

Hierbij is onderscheid gemaakt in:

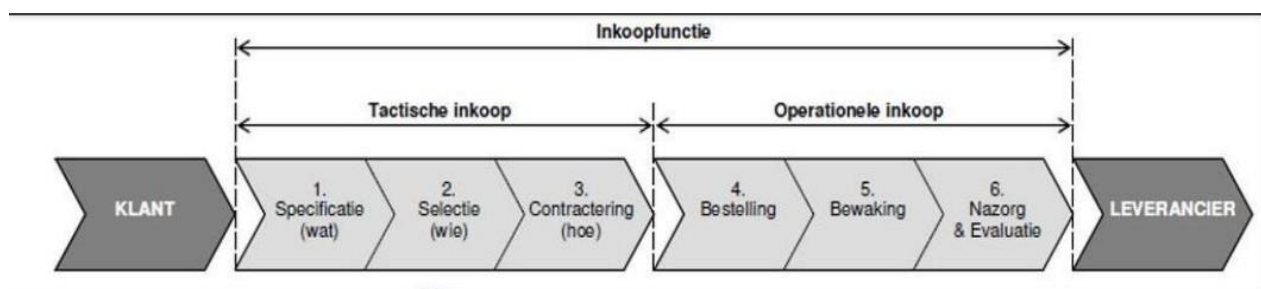
- a. beleidsuitgangspunten met een verplichtend karakter, voortvloeiend uit wet- en regelgeving, of uit lokale en regionale bestuursbesluiten, die algemeen van toepassing zijn.
- b. beleidsuitgangspunten zonder verplichtend karakter, die slechts uitgangspunten zijn en die een streven inhouden en geen verplichtend karakter hebben op grond van regelgeving of lokale en regionale bestuursbesluiten.

Het beleid voldoet aan de Nederlandse en Europese regelgeving voor zo ver deze een verplichtend karakter hebben. Voor de beleidsuitgangspunten zonder verplichtend karakter zijn deze op hoofdlijnen beschreven

Het college heeft geen nadere beleidsregels opgesteld m.b.t. milieucriteria of welke procedure vanaf een bepaalde opdrachtwaarde de aangewezen procedure is. Er is een ambtelijke procesbeschrijving uit 2019. Hierin worden handeling, bewijsdocumentatie en systeem waarin de documentatie wordt vastgelegd, kort beschreven. De procesbeschrijving geeft daarnaast inzicht in wie wat moet doen. Het beleid is niet uitgewerkt in een bijvoorbeeld een praktijk-inkoophandboek voor medewerkers.

3. Hoe is het proces van inkoop en aanbesteding organisatorisch ingebed? Is binnen de organisatie duidelijk wie, waar, en wanneer voor verantwoordelijk is?

Het onderstaande proces is vastgelegd in de Nota inkoopbeleid. Het proces ziet er als volgt uit.



---

Medewerkers van een team doen de specificatie en de selectie. In het geval van het team Projecten wordt daarvoor vaak een gespecialiseerd ingenieursbureau ingehuurd. De inkoopadviseur wordt ingeschakeld als de raming van het werk uitkomt boven de € 75.000,-. Voor een levering of een dienst is dit € 30.000,-. De verantwoordelijkheid om de inkoopadviseur in te schakelen ligt bij de medewerker. Als de medewerker dit verzuimd, of als de teammanager hier niet op let, is niet gegarandeerd dat de inkoop volgens wet- en regelgeving en beleid wordt uitgevoerd. De inkoopadviseur heeft slechts een adviserende rol.

Offertes van grotere werken worden in het team Projecten vaak beoordeeld door een ingenieursbureau. In andere gevallen ligt de beoordeling bij een beoordelingsteam van de gemeente, al dan niet in overleg met de inkoopadviseur.

Wie waar verantwoordelijk voor is en wie wat mag, is ook vastgelegd. Of de procesbeschrijving al dan niet gebruikt is, wordt niet gemonitord. In het team projecten zijn sinds november 2021 wel werkafspraken over het '4-ogen principe' van kracht.

Het was ten tijden van het onderzoek voor de medewerkers die geïnterviewd zijn, duidelijk wie waar verantwoordelijk voor is. Gezien de personele wisselingen is het niet gegarandeerd dat dit blijvend het geval is. Ook kunnen er geen conclusies worden getrokken met betrekking tot de rest van de organisatie.

#### 4. Verloopt de inkoop- en aanbesteding van projecten in de openbare ruimte conform wet- regelgeving en beleid?

De rekenkamercommissie heeft een procesanalyse uitgevoerd naar de aanbesteding van twee recente werken in de openbare ruimte: Herinrichting Overmeer - Noord en de herinrichting van de Nieuw-Loosdrechtsedijk (Boomhoek-Muijeveld). De rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat beide werken conform het gemeentelijk beleid en wet- en regelgeving zijn aanbesteed. De vorige teammanager heeft hier consequent op gestuurd. Wel is geconstateerd dat duurzaamheid weinig inhoudelijke aandacht heeft gekregen. Social Return is bij beide projecten geen scoringscriterium, maar een besteksverplichting.

## 2.2 Conclusies

De onderzoeksvraag luidt: *Is de inkoop van werken in de openbare ruimte rechtmatig, doelmatig en efficiënt?*

### Algemeen

- De aanbestedingen van de door de rekenkamercommissie onderzochte werken zijn adequaat en rechtmatig uitgevoerd. Dit is vooral het gevolg van de inzet van goed ingevoerde medewerkers. Er was een goede samenwerking rond aanbestedingen tussen het team projecten en de inkoper.

### Administratieve organisatie

- Borging: De processen zijn niet voldoende geborgd in de administratieve organisatie en zijn daarmee sterk afhankelijk van de ervaring en deskundigheid van de medewerkers.
- Dossiervorming is niet op orde: De keuze die ambtenaren hebben gemaakt t.a.v. de uitvoering van de aanbesteding worden niet helder vastgelegd en inzichtelijk voor derden (niet transparant).
- De mandaatregeling bevat geen onderdeel inkoop- en aanbesteding.

- 
- De wetgeving biedt de mogelijkheid naast het algemeen beleid nadere beleidsregels vast te stellen. De gemeente Wijdmeren heeft gekozen geen verdere beleidsregels vast te stellen. Dit betekent ambtenaren de vorm en inhoud van aanbestedingen naar eigen inzicht kunnen bepalen en uitvoeren.
  - De inkoopadviseur heeft een adviserende functie. Het risico bestaat dat hij bij inkopen niet voldoende wordt betrokken.
  - In de uitvoering van de aanbesteding is onvoldoende functiescheiding aangebracht. Een en dezelfde persoon neemt op verschillende tijdstippen in het traject een besluit waarbij er niemand is die direct controle uitoefent.

#### **Informatievoorziening**

- De verantwoording van het college aan de gemeenteraad over de uitvoering van het inkoop en aanbestedingsbeleid is zeer beperkt: In de voorgelegde besluiten over investeringen is beperkt informatie over aanbestedingsresultaten opgenomen. In de verplichte verantwoordingsparafen in begroting, tussentijdse informatie en jaarrekening is over het aanbestedingsproces zeer beperkte informatie opgenomen.

### **2.3 Aanbevelingen**

#### **Beleid**

- Stel als college nadere beleidsregels vast over de aanbestedings- en gunningscriteria.

#### **Administratieve organisatie**

- Optimaliseer de administratieve organisatie: overweeg een handboek inkoop vast te stellen waarin voor aanbesteden helder en concreet is beschreven hoe de functiescheiding is georganiseerd en wie welke activiteiten uitvoert bij aanbesteding. Bij een betrouwbare en effectief proces is het belangrijk te beschrijven wie wat moet bepalen, wie wat moet uitvoeren en wie wat hierbij moet controleren.
- Breidt de mandaatregeling uit met een kopje inkoop en aanbesteding.
- Zorg dat de dossiers op orde zijn; leg de activiteiten en besluiten rond de uitvoering van de aanbesteding systematisch vast.
- Heroverweeg de positie van de inkoopadviseur en overweeg hem een rol te geven in de controle van de aanbestedingen.

#### **Informatievoorziening en verantwoording**

- Verbeter de informatievoorziening van het college aan de gemeenteraad over de uitvoering van het inkoop en aanbestedingsbeleid zowel in de voorgelegde besluiten als in de verplichte verantwoordingsparagrafen in de jaarrekening.



---

## 3 *Beleid inkoop en aanbesteding*

In dit hoofdstuk worden de bevindingen beschreven die betrekking hebben op de beantwoording van de deelvragen 1 en 2 van het onderzoek.

Gemeenten kopen jaarlijks voor tientallen miljarden euro's in. Elke gemeente heeft te maken met inkoop- en aanbestedingsregels. Aanbesteding is overigens een onderdeel van het inkoopproces. Er wordt in de wet- en regelgeving onderscheid gemaakt tussen levering, diensten en werken.

**Definitie levering:** Overheidsopdrachten voor leveringen hebben betrekking op de aankoop, lease, huur of huurkoop – met of zonder koopoptie – van producten. Een overheidsopdracht die betrekking heeft op de levering van producten en in bijkomende orde op werkzaamheden voor het aanbrengen of installeren, wordt beschouwd als een overheidsopdracht voor levering.

**Definitie dienst:** Als een opdracht volgens de definitie geen levering is of geen werk dan wordt de opdracht beschouwd als een dienst. Wanneer een overheidsopdracht op zowel diensten als producten betrekking heeft, wordt deze als een dienstenopdracht beschouwd wanneer de waarde van de diensten hoger ligt dan voor de producten.

**Definitie werk:** Een werk is het product van een geheel van bouwkundige of civieltechnische werken, dat ertoe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen<sup>1</sup>.

### 3.1 *Wet- en regelgeving inkoop en aanbesteding*

De [Aanbestedingswet 2012](#)<sup>2</sup> geldt voor alle aanbestedingen door overheidsinstellingen. Met deze nationale wet geeft Nederland invulling aan de [Europese richtlijnen](#) voor aanbesteden. De wet bevat zowel regels voor aanbestedingen boven de Europese drempelbedragen, als daaronder.

De wet gaat uit van vier basisprincipes:

- Non-discriminatie: overheden mogen geen onderscheid naar nationaliteit maken.
- Gelijke behandeling van ondernemers: overheden moeten iedereen op dezelfde manier behandelen. Iedereen krijgt dezelfde informatie.
- Transparantie: ondernemers krijgen inzicht en informatie over aanbestedingen.
- Proportionaliteit: de eisen bij aanbestedingen staan in verhouding tot de werkzaamheden en de omvang van de opdracht.

Een aantal bepalingen uit de Aanbestedingswet 2012 is nader uitgewerkt in een Algemene Maatregel van Bestuur, het [Aanbestedingsbesluit](#).

In het Aanbestedingsbesluit is onder meer opgenomen:

---

<sup>1</sup> <https://europadecentraal.nl/onderwerp/aanbesteden/werk-levering-of-dienst/>

<sup>2</sup> Aanbestedingswet 2012 | PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden

---

- [Gids Proportionaliteit](#)

De Aanbestedingswet 2012 beschouwt het proportionaliteitsbeginsel als een van de dragende beginselen van het aanbestedingsrecht.

- [Uniform Europees Aanbestedingsdocument \(UEA\)](#)

Het UEA is een Eigen verklaring over de financiële toestand, de bekwaamheden en de geschiktheid van ondernemingen voor een aanbestedingsprocedure.

- [Aanbestedingsreglement Werken 2016 \(ARW 2016\)](#)

Het Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW 2016) beschrijft de procedures voor het aanbesteden van opdrachten voor werken.

Door een wijziging van de Gids proportionaliteit is per 1 januari 2022 ook het Aanbestedingsbesluit gewijzigd. Deze wijziging is op 12 oktober 2021 [gepubliceerd](#).

Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de keuzes die een aanbestedende dienst maakt en de eisen en voorwaarden die zij stelt bij een aanbesteding, in redelijke verhouding dienen te staan tot de aard en omvang van de aan te besteden opdracht. De Gids Proportionaliteit is in zijn geheel het richtsnoer dat is aangewezen in het Aanbestedingsbesluit en handvatten geeft voor een redelijke toepassing van het proportionaliteitsbeginsel. In hoofdstuk 3 en 4 van deze Gids zijn daarnaast voorschriften opgenomen. Op grond van de wet, geldt voor deze voorschriften dat deze door aanbestedende diensten dienen te worden nageleefd, of, dat afwijking van (onderdelen van) deze voorschriften wordt toegelicht in de aanbestedingsstukken. Elke aanbestedende dienst moet zijn keuze tot afwijking van deze voorschriften kunnen motiveren, bijvoorbeeld wanneer ervoor wordt gekozen om zwaardere eisen te stellen.

Het Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW 2016) is er voor het aanbesteden van opdrachten van werken onder de Europese drempelbedragen. Het ARW 2016 bevat algemene regels en vermeldt welke procedure er moet of kan worden toegepast.

Niet alles kan in regelgeving worden vormgegeven. Er zijn daarom beleidsmaatregelen genomen die richting geven aan de praktijk van aanbesteden en verdere professionalisering ondersteunen en stimuleren. Onderstaande documenten bevatten hiervoor richtlijnen.

- Professionalisering opdrachtgevers (PIANOo)
- [Beter Aanbesteden](#)
- [Klachtafhandeling bij aanbesteden](#)
- [VNG Model Algemene Inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten](#) (VNG Model Alv) en [VNG Model inkoop- en aanbestedingsbeleid](#)

Het lokale inkoopbeleid moet altijd rekening houden met wat is vastgelegd in de [Gids Proportionaliteit](#).

Er zijn vier nationale procedures:

- [Enkelvoudige onderhandse procedure](#)
- [Meervoudige onderhandse procedure](#)
- [Nationale openbare procedure](#)

- [Nationale niet-openbare procedure](#)

Eén-op-één gunnen is het rechtstreeks gunnen van een opdracht aan één bepaalde leverancier zonder dat deze ondernemer de concurrentie met andere ondernemers hoeft aan te gaan. Het één-op-één gunnen is in slechts in uitzonderlijke gevallen mogelijk. Bijvoorbeeld als het gaat om een klein bedrag of wanneer er slechts één mogelijke leverancier de vereiste oplossing kan leveren. Dit moet dan wel goed gemotiveerd worden.

### **Europese drempelbedragen 2022**

Als de raming van een opdracht boven het Europees drempelbedrag uitkomt, moet Europees worden aanbesteed. Voor werken geldt met ingang van 1 januari 2022 een drempelbedrag van € 5.382.000 en voor leveringen en diensten een drempelbedrag van € 215.000.

### **3.2 *Beleid inkoop en aanbesteding Wijdmeren***

Inkoop moet voldoen aan wet- en regelgeving én aan het lokaal vastgestelde beleid.

Voor dit onderzoek zijn twee lokale beleidsdocumenten relevant.

- Inkoopbeleid 2016-2021 Wijdmeren en regiogemeenten.
- Inkoopbeleid 2022 Regiogemeenten Gooi- en Vechtstreek

Het inkoopbeleid is regionaal opgesteld en is door iedere gemeenteraad lokaal vastgesteld. De gemeenteraad van Wijdmeren stelde het meest recente inkoopbeleid op 23 december 2021 vast. Het regionaal inkoopbeleid is daarmee van toepassing op alle inkopen die Wijdmeren doet, ook de gezamenlijke inkoop.

In het vastgestelde regionale Inkoopbeleid 2022 is onderscheidt gemaakt tussen:

1. Beleidsuitgangspunten met een verplichtend karakter, voortvloeiend uit wet- en regelgeving en lokaal en regionaal vastgesteld regelgeving en/of besluiten.
2. Beleidsuitgangspunten zonder verplichtend karakter, die een streven inhouden en geen verplichtend karakter hebben op grond van regelgeving of lokale en regionale bestuursbesluiten.

#### **Beleidsuitgangspunten met verplichtend karakter**

Dit betreft wet- en regelgeving (zie ook paragraaf 3.1) en aanvullende lokale en regionale besluiten.

Aanvullende besluiten zijn:

- Algemene inkoopvoorwaarden regio Gooi en Vechtstreek.
- Gemeentelijke inkoopvoorwaarden ICT (GIBIT).
- Algemene branchevoorwaarden architecten, stedenbouwkundige bureaus (DNR).
- Uniforme administratieve voorwaarden (UAV 2012 en UAV-GC 2005).

#### **Beleidsuitgangspunten zonder verplichtend karakter**

Dit betreft uitgangspunten over social return, kansen voor midden- en kleinbedrijf en maatschappelijk verantwoord inkopen.

Het is in het beleid opgenomen opdat aandacht wordt besteed aan social return en duurzaamheid bij de selectie van aannemers en leveranciers. Duurzaamheidsaspecten worden in de procedures uitgevraagd, als dat passend is bij de opdracht.

## Social return

Social return is het principe dat ondernemers naast het uitvoeren van de reguliere opdracht iets terugdoen voor de gemeenten, op maatschappelijk of sociaal vlak. De gemeenten willen dat hun Inkopen ook een sociale opbrengst (return) opleveren voor de maatschappij.

Bij Inkopen en aanbestedingen kan worden gekozen voor sociale uitgangspunten en wordt nagedacht over de kansen die er zijn voor social return bij een specifieke werk, dienst en eventueel levering. De gemeenten kunnen social return inzetten voor:

- het bevorderen van de participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt;
- het stimuleren van sociaal ondernemen; en
- het bereiken van andere doelen in het sociaal domein, zoals armoedebestrijding, onderwijs en zorg.

De regiogemeenten passen, wanneer dit mogelijk en zinvol is, de bouwblokkenmethode social return toe bij opdrachten voor diensten vanaf de drempel voor Europees aanbesteden en voor opdrachten voor werken, waarbij de looncomponent meer dan € 200.000 bedraagt. De bouwblokkenmethode staat in onderstaande tabel. De inschrijver verplicht zich om bij gunning een inspanning te leveren ter waarde van 5% van de (gefactureerde) opdrachtsom voor de inzet van social return. De activiteiten mogen in de opdracht worden uitgevoerd, maar ook in de bedrijfsvoering van de opdrachtnemer of bij een onderaannemer of toeleverancier. Voorwaarde is wel dat het een nieuwe, aanvullende activiteit betreft en dat deze activiteit alleen bij de gemeente wordt opgegeven die de opdracht inkoopt. Bestaande of al eerder uitgevoerde activiteiten worden niet meegenomen. De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor het nakomen van de social returnverplichting, ook als de activiteiten bij een onderaannemer of toeleverancier worden uitgevoerd<sup>1</sup>.

Tabel Bouwblokkenmethode social return

Categorie doelgroep / activiteit	Waarde per jaar / 1 fte (36 uur dienstverband)
Participatiewet < 2 jaar	€ 30.000,-
Participatiewet > 2 jaar	€ 40.000,-
WW < 1 jaar	€ 10.000,-
WW > 1 jaar	€ 15.000,-
WIA / WAO	€ 30.000,-
Wajong	€ 35.000,-
55+	€ 5.000,- extra op bovenstaand bedrag
BBL (leerbaan)	€ 15.000,-
BOL (stage)	€ 5.000,-
MVO-activiteiten (diensten, kennis en materialen)	€ 100,- per besteed uur per eigen medewerker
Afname van diensten en producten SW-bedrijf	facturen

## Kansen voor (lokale) midden- en klein bedrijf (MKB)

<sup>1</sup> Uit het Inkoopbeleid 2022

---

De gemeente heeft oog voor het midden- en kleinbedrijf (MKB). Uitgangspunt is dat alle ondernemers gelijke kansen moeten krijgen. Dit kan door:

- a. opdrachten niet te groot te malen;
- b. gebruik te maken van percelen in aanbestedingen;
- c. het toestaan van combinaties en onderaanneming;
- d. het verminderen van de lasten;
- e. het niet hanteren van onnodig zware selectie- en gunningscriteria;
- f. meervoudig onderhands aanbesteden bij hogere bedragen, conform wet- en regelgeving.

Als gekozen is voor de nationale procedure is dit criterium *niet* van toepassing. Iedere aannemer mag daaraan meedoen. Bij meervoudig onderhands selecteert de gemeente wel de bedrijven die meedoen. Daarvoor kiest de projectleider /teammanager bedrijven uit waarvan aantoonbaar verwacht wordt dat ze het werk goed zouden kunnen uitvoeren. Een lokaal bedrijf die voldoet kan in principe worden uitgenodigd om mee te dingen.

### **Maatschappelijk verantwoord inkopen**

Dit betekent dat bij de inkoop maatschappelijke waarde wordt gecreëerd bij de aanpak van belangrijke maatschappelijk, duurzame en sociale vraagstukken zoals:

- milieu (bijv. CO2-reductie);
- sociale voorwaarden (mensenrechten, kinderarbeid, loonbetaling);
- circulair inkopen (hergebruik van materialen en beperken afvalstoffen);
- innovatie (nieuwe oplossingen).

De gemeenten passen minimaal de milieucriteriadocumenten toe die beschikbaar zijn via het kenniscentrum PIANOo.

In 2018 hebben de regiogemeenten de intentieverklaring circulair opdrachtgeven en inkopen ondertekend. Hiermee hebben de betrokken gemeenten, waaronder alle gemeenten van de regio Gooi- en Vechtstreek afgesproken om in 2022 minimaal 10% en in 2025 50% circulair in te kopen. Daarna willen de gemeenten zo snel mogelijk doorgroeien naar 100% circulair inkopen en opdrachtgeverschap, bij voorkeur in 2030. Dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de inhoudelijke afdelingen en Inkoop, waarbij Inkoop faciliteert.

### **3.3 Rolverdeling gemeenteraad, college van b&w en ambtelijke organisatie**

Bij de beoordeling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is van belang inzicht te hebben in de rollen, taken en bevoegdheden van de verschillende actoren daarbij.

Dit zijn de gemeenteraad, het college van b&w en de ambtelijke organisatie.

#### Gemeenteraad

De rol van de raad is het vaststellen van de kaders voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dit kader is vastgesteld in het Inkoopbeleid 2022 dat in regionaal verband is opgesteld.

Daarnaast is de raad vanuit zijn controlerende rol belast met het beoordelen of de uitvoering heeft plaatsgevonden binnen de door hen vastgestelde kaders.

---

### College van b&w

De rol van het college is om nadere regels te stellen waarbinnen uitvoering wordt gegeven aan het inkoop- en aanbestedingsproces. Het vastgestelde inkoopbeleid 2022 maar ook het inkoopbeleid 2016-2021 biedt de het college de mogelijkheid om nadere regels vast te stellen. Zo staat bijvoorbeeld in het recente inkoopbeleid dat per gemeente door het college nadere regels kunnen worden gesteld inzake welke procedure vanaf een bepaalde opdrachtwaarde de aangewezen procedure is En er kunnen nadere regels gesteld worden m.b.t. milieucriteria.

Het college kan inkooprichtlijnen vaststellen waarbinnen de ambtelijke organisatie tot feitelijke uitvoering kan overgaan. In veel gemeenten is bijvoorbeeld. een Inkoophandboek opgesteld waarin de verschillende criteria die moeten worden gehanteerd bij het selectie-, aanbestedings- en gunningsproces is opgenomen.

### Ambtelijke organisatie

De verantwoordelijkheid voor het rechtmatig en doelmatig uitvoeren van inkoop- en aanbestedingstrajecten ligt decentraal in de organisatie bij de teammanager die tevens budgethouder is. Het door de gemeenteraad vastgestelde inkoopbeleid is daarbij leidend, aangezien er geen andere regels zijn gesteld. De ambtelijke procesbeschrijving uit 2019 beschrijft welke documentatie bij welke handeling in het proces opgeleverd moet worden en in welk systeem dit moet worden opgeslagen. De procesbeschrijving geeft daarnaast inzicht in wie wat moet doen.

De organisatorische afspraak is dat bij grotere werken de teammanager een beroep doet op de inkoopadviseur voor wat betreft het recht- en doelmatig uitvoeren van procedures. Daarnaast kan de inkoopadviseur (on)gevraagd advies uitbrengen over de inkoop- en aanbestedingsprocedures. In principe zouden alle inkoopstrategieën door de inkoopadviseur getoetst moeten worden zodat er in een vroeg stadium centraal inzicht is in alle inkopen en aanbestedingen die zullen plaatsvinden. Dit is niet het geval.

De beoordeling van de controle op de rechtmatigheid van het uitgevoerde inkoop en aanbestedingen behoort tot de verantwoordelijkheid van de Verbijzonderde Interne Controle (VIC) functionaris. De Verbijzonderde Interne Controle (VIC) is de beoordeling van de rechtmatigheid bij de interne controle. en binnen de controleverklaring van gemeente.

Zijn taak is:

- Het elk half jaar opstellen van een spendanalyse aan de hand van de bestedingen in de crediteurenadministratie.
- Het elk halfjaar aan de hand van de spendanalyse en het contracten register controleren of de inkopen rechtmatig zijn geweest.
- Aan de hand van de uitkomsten van de spendanalyse voeren van gesprekken met de teammanager om het inkoopproces te bewaken.

De VIC functionaris is extern ingehuurd en is vanwege achterstallig onderhoud in de organisatie waarvoor hij is ingezet, nog onvoldoende aan zijn VIC taken toegekomen.

---

De teammanager draagt zorg voor het juist verlopen van het proces van inkoop- en aanbesteding. De gemeentesecretaris en directieleden kunnen overeenkomsten aangaan. In de huidige mandaatregeling die juni 2022 is vastgesteld staat het volgende:

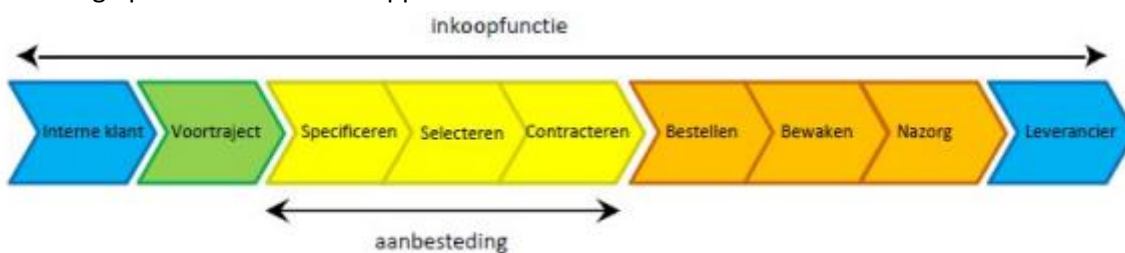
Het aangaan en ondertekenen van (raam)overeenkomsten, mits geen sprake is van overschrijding van budgetten en/of kredieten	Mandaat en machtiging	Gemeentesecretaris en directieleden	Collegebesluit 23-2-21, zie ook A38
--	-----------------------	-------------------------------------	-------------------------------------

## 4 Uitvoering inkoop Wijdemeren

In dit hoofdstuk worden de bevindingen beschreven die betrekking hebben op de beantwoording van de vragen 3 en 4.

In 2019 is een procesbeschrijving gemaakt voor het proces Inkoop & Aanbestedingen. In deze procesbeschrijving staat de interne gemeentelijke werkwijze.

De onderstaande figuur beschrijft het inkoopproces schematisch. In de tabel daaronder staat een korte toelichting op de verschillende stappen.



Stap	Fase inkoopproces	Toelichting
1	Voortraject	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bepalen van inkoopbehoefte</li> <li>• Bepalen van het aanbod (bijv. product- en marktanalyse)</li> <li>• Raming en bepalen van het financiële budget</li> <li>• Keuze Offerteaanvraag</li> </ul>
2	Specificeren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opstellen van eisen en wensen</li> <li>• Omschrijven van de opdracht</li> <li>• Opstellen Offerteaanvraag</li> </ul>
3	Selecteren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eventuele voorselectie geïnteresseerde Ondernemers</li> <li>• Bekendmaking opdracht via verzenden van de Offerteaanvraag, de website of TenderNed</li> <li>• Offertes evalueren</li> <li>• Nader onderhandelen (indien mogelijk op grond van de geldende wet- en regelgeving)</li> <li>• Gunning aan winnende Ondernemer</li> </ul>
4	Contracteren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teken (raam) overeenkomst met (winnende) Contractant</li> <li>• Registreren getekende overeenkomst</li> <li>• Informeren afgewezen Ondernemers</li> </ul>
5	Bestellen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitvoeren van de opdracht</li> <li>• Eventueel met het doen van bestellingen</li> </ul>
6	Bewaken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewaken termijnen</li> <li>• Controleren nakoming afgesproken prestaties, waaronder de MVI-afspraken.</li> <li>• Tijdige betaling facturen</li> </ul>
7	Nazorg	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beheren van de overeenkomst, bijvoorbeeld prijsindexeringen of looptijd</li> <li>• Evalueren overeenkomst met Contractant</li> </ul>



---

In de Wijdemeerse praktijk worden de stappen in het inkoopproces van een werk in de openbare ruimte zo ingevuld.

Sinds november 2021 gelden voor het team Projecten ook de volgende werkafspraken:

Vierogen principe financieel:

- Proces opdrachtverstrekking
  - Uitvragen van significante omvang vooraf bespreken met de teammanager
  - Significante omvang (gebaseerd op gids proportionaliteit):
    - Diensten: € 40.000.
    - Werken: € 50.000.
  - Bij uitvragen van diensten:
    - Check of de aanvraag valt binnen de scope van de raamovereenkomst ingenieursdiensten.
  - Indien het project valt binnen de scope van de raamovereenkomst ingenieursdiensten: werkwijze volgen die binnen dit contract is opgenomen
- Opdrachten mogen pas verstrekt worden als:
  - Verplichting in Key2financiën door de teammanager is goedgekeurd
  - Voornemen tot gunning: bespreken met teammanager bij bedragen van significante omvang

#### **4.1 Voorbereiding**

De gemeente heeft geen inkoophandboek waarin staat wat medewerkers moeten doen als ze een werk of een dienst of een levering willen inkopen. De inkoopadviseur van de gemeente heeft deze kennis wel. Hij moet door de medewerkers expliciet ingeschakeld worden. Daarvoor is de richtlijn dat de inkoper ingeschakeld moet worden als een levering of dienst geraamd is op € 30.000 of een werk meer dan € 75.000. Het initiatief daarvoor ligt bij de medewerker. Het is in de organisatie niet geborgd dat dit in de praktijk ook gebeurt als het nodig is.

Een inkoopproces begint altijd met het in kaart brengen van de behoeften en doelen. Op basis van de geschatte waarde van de opdracht en het inkooprisico (is er slechts één of een zeer beperkt aantal aanbieders), wordt in overleg met de inkoper de inkoopstrategie bepaald. Elk inkoopproces is uniek en vraagt om het maken van zorgvuldige afwegingen gericht op de specifieke situatie.

Het is in Wijdemeren gebruikelijk dat medewerkers met kennis van het onderwerp de kosten ramen.

Wanneer er geen of onvoldoende kennis in huis is om de kosten goed te kunnen ramen,

- doet de medewerker met behulp van de inkoopadviseur een beroep op de kennis die in het regionale netwerk aanwezig is;
- wordt gebruik gemaakt van de kennis van gecontracteerde adviseurs;
- wordt een marktverkenning gedaan;
- wordt een marktconsultatie gehouden.

Deze werkwijze is echter niet geborgd in aanvullende beleidsregels die door het college zijn vastgesteld.

Het team projecten schakelt vaak een adviesbureau in om een schriftelijke raming te maken. Wijdemeren werkt met vaste adviesbureaus die ook weer vooraf zijn aanbesteed. De werkschrijving of het bestek *moet* compleet zijn en zonder ruis in elkaar zitten om, na de inschrijving, goed te beoordelen of de aanbestedingsprijs realistisch is. Daarop werd vóóraf door de vorige teammanager gestuurd.

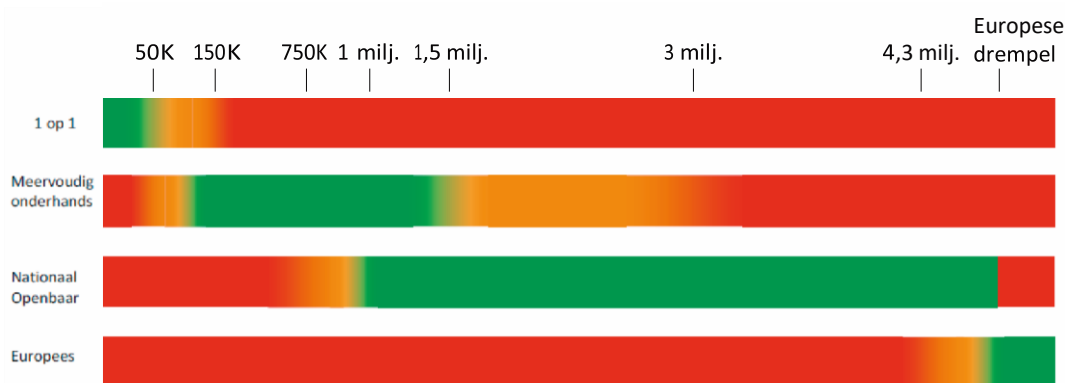
#### 4.2 Keuze aanbestedingsprocedure

Het is in het team projecten gebruikelijk dat de keuze voor de aanbestedingsprocedure bepaald wordt aan de hand van de volgende aspecten:

1. de geschatte waarde van de opdracht;
2. de omvang van de opdracht;
3. transactiekosten voor zowel de ondernemers als de aanbestedende dienst;
4. aantal potentiële inschrijvers;
5. gewenst eindresultaat;
6. complexiteit van de opdracht;
7. type van de opdracht en het karakter van de markt.

Om te bepalen wat de juiste aanbestedingsprocedure moet zijn is een deugdelijke en objectieve raming nodig. Met andere woorden: Hoeveel gaat het project kosten? De inkoopadviseur kent de verschillende procedures en adviseert de medewerker. Voorwaarde is dat de inkoopadviseur is ingeschakeld.

De keuze voor een van de aanbestedingsprocedures hangt af van de hoogte van het geraamde bedrag én van de keuze vooraf om niet één op één te gunnen. Als er voor is gekozen dat meerdere partijen een aanbieding mogen doen dan gelden de 3 nationale procedures of de Europese procedure. De hoogte van de raming bepaalt uiteindelijk welke procedure passend is. Hiervoor gebruikt de gemeente de bandbreedte-methode voor drempelbedragen voor werken die is vastgelegd in de Gids Proportionaliteit en in het beleidsplan. De onderstaande figuur schetst de bandbreedte methode.



Als de raming in het rode deel van de bandbreedte valt, dan kan die inkoopprocedure in principe **niet** worden toegepast. Maar, met toepassing van het “pas toe of leg uit”-principe, kan hiervan worden afgeweken. Dit moet dan zorgvuldig worden gemotiveerd om zowel een rechterlijke toets als de accountantscontrole te kunnen doorstaan.

Valt de raming in groen en oranje dan kan die inkoop procedure worden toegepast. De Aanbestedingswet geeft overigens in art 2.14 aan dat een opdracht niet gesplitst mag worden om onder

een drempel uit te komen (bijvoorbeeld 2 opdrachten van 20.000,- in plaats van 1 opdracht van € 40.000,-).

Er zijn ook gemeenten die hebben ingekaderd wanneer toch gekozen moet worden voor een bepaalde procedure. Het is dan voor medewerkers snel duidelijk waar ze aan moeten denken als ze met een inkoop starten. In onderstaande figuur is een voorbeeld gegeven. Wijdemeren heeft hiervoor niet gekozen hoewel nadere regels, vast te stellen door het college, dit wel mogelijk maken.

<b>Gedifferentieerde drempelbedragen</b>		
	<b>Werken</b>	<b>Leveringen en diensten</b>
<b>Niet reguliere inkoop</b>	< € 5.000	< € 5.000
<b>Enkelvoudig</b>	< € 100.000	< € 30.000
<b>Meervoudig</b>	< € 750.000	< € 125.000
<b>Nationaal</b>	> € 750.000 tot Europees drempelbedrag *)	> € 125.000 tot Europees drempelbedrag **)

Als gekozen wordt om meerdere marktpartijen te vragen een aanbieding te doen, moet vooraf aangeven worden op welke wijze de gemeente bepaalt wat de beste inschrijving is.

Er is keuze uit 3 gunningscriteria:

- de beste prijs-kwaliteitverhouding (BPKV),
- de laagste kosten berekend op basis van kosteneffectiviteit of
- de laagste prijs.

De overkoepelende term is Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) voor deze 3 gunningscriteria.

Bij een *openbare* procedure is er geen sprake van het benaderen van bepaalde bedrijven. Elke ondernemer die belangstelling heeft voor de opdracht mag meedingen. Het betreffende team stelt vooraf wel de selectiecriteria op. Ook mag het aantal uit te nodigen bedrijven bij niet-openbare procedure beperkt worden.

In geval van werken wordt bij *onderhandse* procedures maakt de gemeente (het team) de keuze voor een aannemer op basis van relatief objectieve criteria. Het betreft criteria zoals: heeft de gemeente met een bepaalde aannemer bijvoorbeeld goede ervaringen in het verleden, of zijn er goede ervaringen bij andere aanbestedende diensten bekend. Of heeft een aannemer bepaalde specialisaties, certificering, en dergelijke.

Afwijken van het inkoopbeleid is mogelijk mits in overeenstemming met de wet- en regelgeving<sup>1</sup>. Om te mogen afwijken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en het advies van de inkoopadviseur is een deugdelijk gemotiveerd besluit van het college nodig. Het voorstel aan het college om af te wijken moet in principe voorzien zijn van een advies van de inkoopadviseur.

<sup>1</sup> Zie ook artikel 1.10, lid 4 AW (bevat het principe: pas toe of leg uit).

---

Aan de doelstelling lokale ondernemers te betrekken wordt inhoud gegeven door lokale ondernemers, mits geschikt, uit te nodigen offertes in te dienen bij onderhandse procedures.

Het “voortrekken” van lokale ondernemers is in strijd met de aanbestedingsbeginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie. Er wordt daarnaast rekening gehouden met Midden en Kleinbedrijf (MKB) door bijvoorbeeld opdrachten niet onnodig samen te voegen of te splitsen. Bij opdrachten beneden het drempelbedrag bestaat de mogelijkheid om lokale ondernemers/MKB te betrekken bij opdrachten, mits hiervoor objectieve gronden aanwezig zijn.

De uitwerking van social return in een opdracht of project is maatwerk. Het beoordelingsteam gaat na of het opleggen van een social-returnverplichting passend is bij de opdracht. Na ondertekening van de overeenkomst wordt de verplichting doorgegeven aan de Social Return Officer bij de Regio (Gooi en Vechtstreek). De opdrachtnemer gaat samen met de Social Return Officer concreet invulling geven aan de opgelegde verplichting.

Soms wordt ervoor gekozen om al bij de start van de aanbesteding aan te geven dat de prijs niet boven een bepaald prijsniveau mag uitkomen. Dit wordt daarna ook vastgelegd in de overeenkomst/opdrachtbrief. Eventuele meerkosten na vaststelling van de overeenkomst moeten naar redelijkheid en billijkheid worden beoordeeld.

### **4.3 Keuze voor gunning**

De aanbestedingsprocedure is de voorbereiding die moet leiden tot het aangaan van een overeenkomst. Aanbesteden is in Wijdmeren een ambtelijke bezigheid en een proces waaraan de budgethouder (teammanager), materiedeskundigen en de inkoper gezamenlijk (moeten) optrekken. De overeenkomst, het contract, wordt uiteindelijk, conform de Gemeentewet getekend door de burgemeester of een wethouder die de burgemeester daarvoor heeft gemandateerd.

Een aanbesteding is geen vrijblijvende exercitie. De winnaar van een aanbestedingsprocedure is de aanbieder waarmee de overeenkomst wordt gesloten. Als blijkt dat de winnaar op onjuiste gronden de opdracht heeft gekregen, kunnen andere uitbrengers van een offerte bezwaar maken. Deze situatie heeft zich in Wijdmeren tot op heden niet voorgedaan. Over de periode van het onderzoek geldt de budgethoudersregeling. De bevoegdheden om overeenkomsten aan te gaan en te ondertekenen zijn gemandateerd aan de gemeentesecretaris, domeindirecteuren of budgethouders (teammanagers). Zij zijn daarmee gemachtigd tot het uitvoeren van procedurele bevoegdheden. Sinds 14 juni 2022 is de nieuwe mandaatregeling van kracht.

De medewerker is weliswaar verantwoordelijk voor de inhoudelijke kant maar de teammanager is eindverantwoordelijk voor de opdrachtverlening. De teammanager is in Wijdmeren tevens de budgethouder. Er is daardoor geen functiescheiding tussen degene die het budget beheert en degene die de opdracht geeft. Dit staat op gespannen voet met het beginsel van checks en balances.

---

#### **4.4 Begeleiding en nazorg**

In Wijdemeren monitort een interne of externe projectleider het werk en kijkt of geleverd wordt wat is overeengekomen. Bij omvangrijke opdrachten worden de projectleider en teammanager vaak ondersteund door toezichthouders en/of directievoerders van ingehuurde adviesbureaus.

#### **4.5 Vastlegging gegevens**

Dossiervorming van inkoop en aanbesteding in Wijdemeren is onvoldoende op orde. Er is geen eenduidige vastlegging van de documenten. Vastlegging en archivering vindt plaats door de functionaris die aanbesteding uitvoert. Voor sommige dossiers is dit de inkoopadviseur, voor andere dossiers is het een medewerker uit de organisatie. De dossiers moeten in principe worden opgenomen in het digitale Decos/Join zaaksysteem. Een en ander staat beschreven in de procesbeschrijving inkoop uit 2019. Uit gesprekken blijkt dat dossiers die opgevraagd worden ten behoeve van bijvoorbeeld de interne controle niet of moeizaam boven tafel komen en niet vindbaar zijn in het digitale zaaksysteem.

Soms komt het voor dat in het kader van de interne controle bij de leverancier de documenten moeten worden opgevraagd om te kunnen beoordelen of het proces volgens de regels heeft plaatsgevonden.

Algemene advisering op vragen van collega's wordt door de inkoopadviseur niet standaard vastgelegd. Er wordt in de praktijk ook mondeling advies gegeven.

---

## 5 Twee casestudies: is gewerkt volgens het vastgestelde beleid

Het onderzoek betreft inkoop en aanbesteding van werken in de openbare ruimte. Werken in de openbare ruimte betreft onder andere de aanleg en onderhoud van:

- wegen, voetpaden, fietspaden;
- riolering, waterlopen;
- speelpleintjes, begraafplaatsen;
- beplanting.

De rekenkamercommissie heeft twee projecten geselecteerd om nader te onderzoeken. Beide projecten zijn recent aanbesteed. Er is in de afgelopen jaren één project geweest die boven het Europese drempelbedrag uitkwam en dus Europees moest worden aanbesteed. Het betreft het project Herinrichting Nieuw-Loosdrechtsedijk (Boomhoek-Muyeveld) Het project Overmeer-Noord bleef beneden het Europees drempelbedrag. Hier heeft de gemeente gekozen voor een meervoudige onderhandse aanbesteding.

Beide projecten staan in het door de gemeenteraad vastgestelde investeringsprogramma 2022. Overmeer-Noord stond ook in het investeringsprogramma 2020. Daarmee heeft de gemeenteraad voor beide projecten budget beschikbaar gesteld.

### 5.1 Herinrichting Nieuw-Loosdrechtsedijk (Boomhoek-Muyeveld)

Het betreft hier reconstructiewerkzaamheden aan deze dijk en de vervanging van de bestaande riolering. Voorafgaand aan dit project zijn de afgelopen jaren verschillende onderzoeken uitgevoerd naar onder andere de kwaliteit van de bodem, de kwaliteit van de dijk, waterkwaliteit om de risico's zoveel mogelijk in beeld te krijgen en uit te sluiten. Op basis van deze onderzoeksresultaten is voor dit project in het investeringsplan in de Programmabegroting € 7 mln. opgenomen. Gelet op de hoogte van dit bedrag was duidelijk dat dit project Europees moest worden aanbesteed.

Voorafgaande aan de aanbesteding is door een extern ingenieursbureau een directieraming gevraagd. Op basis hiervan heeft het college de raad voorgesteld een krediet van € 7 mln. beschikbaar te stellen. In de raadsvergadering van 18 november 2021 heeft de raad ingestemd met dit voorstel.

Daarbij is de raad geïnformeerd dat ambtelijk is gekozen voor een hybride contractvorm van aanbesteding. Dit betekent dat de opdrachtgever (lees: de gemeente) een referentieontwerp en een eisenpakket opstelt maar de aannemer aan wie het werk wordt gegund op basis van kennis en ervaring de ruimte geeft de uitvoering aan te passen wanneer dit mogelijk en wenselijk is.

In het raadsvoorstel wordt aangegeven dat het hier gaat om een bijzonder project in een bijzondere omgeving. Vooraf zijn door middel van onderzoeken de risico's zoveel mogelijk in kaart gebracht maar ze kunnen niet helemaal worden uitgesloten. In de directieraming is voor niet benoemde risico's een stelpost opgenomen.

Na het raadsbesluit is gestart met de aanbestedingsprocedure. Er is een bepaling opgenomen dat het bedrag van de inschrijving maximaal € 5,9 mln. mag bedragen. Dit is conform de budgetmethode.

---

Nadat de procedure is afgerond bleek maar één aannemer te hebben ingeschreven voor een bedrag dat gelijk is aan het vooraf bepaalde plafond. Vooraf is door de beoordelingsteam waarin ook het ingenieursbureau vertegenwoordigd is, besloten dat de inschrijvingen zouden worden beoordeeld door een ingenieursbureau. Dit bureau heeft op 14 april 2020 een positief gunningsadvies afgegeven. Het project valt binnen de raming.

Het college van b&w heeft op 26 april 2022 besloten om geen nieuwe procedure te starten maar het werk te gunnen aan de enige inschrijver voor een bedrag van € 5,9 mln.

In dit project zijn de verschillende stappen van een aanbesteding doorlopen.

### **Bevindingen**

Het aanbestedingsproces is verlopen conform het vastgestelde beleid.

Voor wat betreft de duurzaamheidsaspecten, hieraan is invulling gegeven door het hemelwater niet op het oppervlaktewater te lozen maar via de riolering af te voeren.

De bestaande fundering zal zoveel mogelijk worden hergebruikt en de openbare verlichting zal worden vervangen door LED. De aannemer moet er voor zorgen dat de CO<sub>2</sub>-emissies moeten worden beperkt door de bedrijfsvoering daarop aan te passen.

De invulling van social return moet nog uitgewerkt worden in overleg met de adviseur van de regio.

### **5.2 Herinrichting Overmeer-Noord**

Het betreft hier het klimaatbestendig en kindvriendelijk inrichten van deze jaren '60 wijk in Nederhorst den Berg. Hiervoor heeft de raad al op 17 oktober 2019 een krediet van € 1.329.000 beschikbaar gesteld.

Voorafgaande aan de aanbesteding is door een extern ingenieursbureau een directieraming opgesteld.

Voor dit project is gekozen voor een meervoudige onderhandse aanbesteding. Hiervoor zijn vier aannemers geselecteerd op basis van ervaringen, expertise en bekendheid.

Zij hebben een inschrijving gedaan. Maar één aannemer benaderde het bedrag van de directieraming n.l. € 1.178.000. Alle andere drie kwamen op bedragen uit die boven de directieraming lag.

### **Kwalitatieve beoordeling**

De inschrijvingen zijn door het adviesbureau kwalitatief beoordeeld op basis van een plan van aanpak en duurzaamheidsprestaties.

De inschrijvers konden voor de volgende criteria de volgende punten krijgen:

- Criterium A Technisch plan uitvoering en criterium B Omgevingsmanagement maximaal 35 punten;
- Duurzaamheid (CO<sub>2</sub>-prestatieladder en maatregelen duurzaamheid) maximaal 25 punten;
- Prijs maximaal 40 punten.
- De offertes zijn eerst beoordeeld op de kwaliteitsaspecten en duurzaamheid. Daarna zijn de offertes beoordeeld op prijs. Voor ieder aspect zijn conform de vooraf afgesproken en ook bij de aannemers bekende systematiek punten toegekend. Op basis van het totaal aantal punten is een rangorde aangebracht. Op basis van de toegekende punten is de aannemer gekozen die het hoogste aantal punten (totaal 90,98) scoorde. Deze aannemer scoorde hoog op Criterium A en B.

---

Het ingenieursbureau heeft op 20 december 2021 een gunningsadvies “Herinrichting Overmeer Noord” uitgebracht. Dit heeft de gemeente overgenomen.

Omdat het inschrijvingsbedrag van de gekozen aannemer hoger was dan het beschikbare krediet, heeft het college besloten de raad voorgesteld om een extra krediet van € 505.000 beschikbaar te stellen. In het raadsvoorstel voor het aanvullend krediet staat echter dat de raad al € 1.500.000 beschikbaar had gesteld.

De gemeenteraad besluit op 9 februari 2022 in te stemmen met het collegevoorstel. Hiermee kwam het totaal beschikbare krediet voor dit project uit op € 2.005.000.

### **Bevindingen**

Het aanbestedingsproces is verlopen conform het vastgestelde beleid door een meervoudige onderhandse aanbesteding.

Op basis van het raadsvoorstel is niet duidelijk geworden of er nog overige duurzaamheidsaspecten anders dan dat het hemelwater niet op het oppervlaktewater geloosd wordt maar op de riolering, doorgevoerd gaan worden. Voor duurzaamheidsaspecten kon maximaal 25 punten gescoord worden. 10 punten waren voor het onderdeel CO<sub>2</sub>-emissies maar voor dit aspect scoorden alle inschrijvers 10 punten.

Social return moet nog ingevuld worden in overleg met de adviseur van de regio.

Het is de commissie opgevallen dat in het raadsvoorstel van 9 februari 2022 staat dat de raad al een krediet van € 1.500.000 beschikbaar had gesteld terwijl dit € 1.329.000 is. Het is daarmee niet duidelijk hoe het totaal beschikbare krediet van € 2.005.000 zich verhoudt tot de inschrijfsom van € 1.521.000.



---

## **6** *Accountant en rechtmatigheidscontrole*

De accountant heeft de opdracht van de gemeenteraad de rechtmatigheid van de uitgaven te controleren en hierover specifiek aan de gemeenteraad te rapporteren. De interne controlefunctionaris (VIC-er) van Wijdmeren heeft tot taak de inkoop- en aanbestedingen jaarlijks in detail te controleren volgens het intern vastgestelde controleprogramma.

De accountant heeft meerdere malen laten weten dat in Wijdmeren meer aandacht moet komen voor het beter borgen van het naleven van de wet- en regelgeving in het inkoopproces.

### **6.1** *Managementletters en verklaringen bij de jaarrekeningen*

De rol van de accountant is het geven van een oordeel over de rechtmatigheid van de lasten en baten zoals deze in de jaarrekening zijn verantwoord. Bij de jaarrekening 2018 en 2019 is een goedkeurende verklaring door de accountant afgegeven. Dit was anders in 2020 waarbij een verklaring met een beperking werd afgegeven. Volgens de accountant waren in de jaarrekening 2020 lasten opgenomen die samenhangen met de uitvoering van de Europese aanbestedingsregels. Vastgesteld werd dat de inkopen voor de uitgaven voor een bedrag van € 644.000 niet in overeenstemming met de Europese aanbestedingsregels tot stand zijn gekomen. Daarmee is voor dit deel van de lasten niet voldaan aan de eisen van financiële rechtmatigheid.

De rekenkamercommissie heeft bij de inkoopadviseur nagevraagd welke aanbestedingen waarover de accountant rapporteerde, niet volgens de richtlijnen zijn verlopen. De onrechtmatigheden zijn geconstateerd bij drie ICT-dossiers en een dossier inhuur van tijdelijk personeel. Er zijn geen onrechtmatigheden geconstateerd bij de aanbesteding van werken in de openbare ruimte.

De accountant heeft ook tot taak een oordeel te geven over het administratieve organisatie en interne beheersingsproces (AO/IB) en de risico's die daaruit kunnen voortvloeien.

In de managementletter over 2018 werd aangegeven dat eind 2018 verbeteringen in de processen inkoop en aanbesteding deels in gang waren gezet. In de managementletter 2019 werd geconstateerd dat het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels en potentieel risico bevatte voor de controle van de jaarrekening.

In de managementletter 2020 werd dit potentieel risico bewaarheid. Geconstateerd werd dat onterecht niet Europees was aanbesteed. Ook werd geconstateerd dat meer was besteed dan geraamd als gevolg van wezenlijke wijziging in het contract.

De managementletter over 2021 bevatte opnieuw de waarschuwing dat het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels een potentieel risico voor de jaarrekening 2021 betekent.

Geconstateerd werd dat het beleid omtrent de wijze van vastlegging van de controle op prestatielevering nog moest worden opgesteld. Ook de naleving van het raadplegen van de adviesfunctie van de inkoopadviseur vereist aandacht. Het totaaloverzicht van inkopen in de spendanalyse<sup>1</sup> ontbreekt. In 2021 was er ten tijde van het opstellen van de managementletter geen VIC uitgevoerd op dit proces.

---

<sup>1</sup> Een spendanalyse geeft inzicht in de samenhang tussen de bestedingen van verschillende teams, de noodzaak van het al dan niet aanbesteden van inkopen en het aantal jaarlijks te verwerken facturen

---

## Bijlage 1 Documenten en geïnterviewde personen

[Aanbestedingswet 2012](#) <sup>1</sup>

[Europese richtlijnen](#)

[Aanbestedingsbesluit.](#)

[Gids Proportionaliteit](#)

[Uniform Europees Aanbestedingsdocument \(UEA\)](#)

[Aanbestedingsreglement Werken 2016 \(ARW 2016\)](#)

[Beter Aanbesteden](#)

[Klachtafhandeling bij aanbesteden](#)

[Enkelvoudige onderhandse procedure](#)

[Meervoudige onderhandse procedure](#)

[Nationale openbare procedure](#)

[Nationale niet-openbare procedure](#)

Inkoopbeleid 2016-2021 Wijdmeren en regiogemeenten.

Inkoopbeleid 2022 Regiogemeenten Gooi- en Vechtstreek

Managementletters accountant vanaf 2019

Werkafspraken 4 ogen principe oktober 2021

Programmabegrotingen inclusief investeringsplannen

Directieraming Boomhoek Muyevelde

Gunningsadvies Boomhoek Muyevelde

Directieraming Overmeer-Noord

Gunningsadvies Overmeer-Noord Conclusie en aanbevelingen

Raadsvoorstellen die betrekking hebben op beide projecten

Website rijksoverheid

Website PIANOo

### Geïnterviewde personen

Teammanager Projecten tot juni 2022

Inkoopadviseur Wijdmeren

Projectleider team projecten

Medewerker VIC.

---

<sup>1</sup> Aanbestedingswet 2012 | PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden

