

Memo

Vertrouwelijk

Aan Gemeente Goirle, 5.1.2.e en 5.1.2.e

Van 5.1.2.e

Telefoon 5.1.2.e

Projectnummer MN002612

Onderwerp advies aanbestedingsprocedure proeftuin Fokmast/Regte Heide

Datum 23 juli 2021

Beste 5.1.2.e en 5.1.2.e

Zoals met jullie besproken zal ik in de onderhavige notitie in gaan op de mogelijkheid om het project 'aanleg infrastructuur proeftuin Fokmast te Goirle' één op één te gunnen. In deze notitie ga ik eerst in op de proeftuin Fokmast en vervolgens op de door jullie gestelde vraag. Vervolgens zal ik het relevante juridisch kader schetsen en ingaan op de wijze van aanbesteden. Ik sluit deze notitie af met een conclusie.

Een eerdere versie van deze notitie is met jullie besproken en de tijdens dat overleg besproken aanpassingen zijn verwerkt in onderhavige notitie. Ik vertrouw erop jullie hiermee voor nu voldoende te informeren.

Bij vragen of opmerkingen weten jullie mij te bereiken.

Hartelijke groet, 5.1.2.e

Memo

Omschrijving project

Op basis van ons overleg van 11 maart 2021 en de ontvangen informatie begrijp ik het project als volgt:

In het gebied Fokmast-Regte Heide speelt al enige tijd de vraag hoe de inrichting van het gebied kan worden verbeteren. Het gebied Fokmast/Regte Heide ligt ten zuidwesten van de kern Goirle en ten westen van de Turnhoutsebaan tot aan de Regte Heide en aan de zuidzijde tot aan de grens met België. Het is een gebied met verschillende functies en verschillende belanghebbenden met ieder eigen ambities en wensen. Het gebied heeft diverse functies op het terrein van recreatie, bedrijvigheid en natuur. Elke belanghebbende heeft er zijn eigen problemen en ambities. Binnen de bestaande normen en regelgeving leken al deze ambities en belangen niet te verenigen. Om toch passende en toekomstbestendige oplossingen te vinden, is Fokmast-Regte Heide door de gemeente Goirle in samenwerking met de provincie Noord-Brabant aangemerkt als eerste Proeftuin voor de Omgevingswet. De bedoeling van het experiment is dat er in de geest van de Omgevingswet wordt gewerkt om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om te komen tot breed gedragen oplossingen voor deze complexe gebiedsopgave. Omdat de opgave complexer bleek dan in eerste instantie verwacht, is het gebied opgeknipt in deelgebieden. Dit advies ziet op het deelgebied Fokmast. Op de andere deelgebieden ga ik daarom in dit advies niet nader in.

Binnen het deelgebied Fokmast moet de nieuwe locatie van manege de Heideruiter worden gesitueerd (de oude locatie aan de overkant van de Turnhoutsebaan komt te vervallen), de gemeentewerf wordt verplaatst binnen dit gebied en het huidige bedrijfsterrein (de recycling) van Paulissen Grond-, Water- en Wegenbouw (hierna: 'Paulissen') moet worden vergroot. Daarnaast moet er een rotonde komen bij de entree van Tijvoort/Fokmast, dit is al afgesproken met de Provincie Noord-Brabant. Deze rotonde is belangrijk voor de ontsluiting van Goirle-Zuid. Bij de aanleg van deze rotonde en de infrastructuur in het gebied moet zoveel mogelijk rekening worden gehouden met de (nu bekende) toekomstige ontwikkelingen. Op dit moment is duidelijk dat de navolgende infrastructurele onderdelen moeten worden gerealiseerd:

- Nieuwe parallelweg Turnhoutsebaan;

Memo

- Rotonde Turnhoutsebaan- Tijvoortsebaan;
- Afwaarderen Nieuwkerksedijk en opwaarderen Nieuwkerksebaantje;
- Herstellen natuur ten gevolge van de werkzaamheden;

De gemeente Goirle wordt binnen deze gebiedsontwikkeling onder andere geadviseerd door Civil Support. Civil Support heeft de kosten voor het realiseren van voornoemde infrastructurele werkzaamheden geraamd op € 2.850.000,- exclusief btw. Daarnaast heeft de Civil Support de eventuele nadere onderzoekskosten geraamd op 10%, te weten een bedrag van € 285.000,00. Het is op dit moment nog niet duidelijk welke werkzaamheden exact moeten worden opgedragen aan een Opdrachtnemer. Tijdens ons overleg is aangegeven dat een bouwteamsamenwerking met de Opdrachtnemer voor de hand ligt omdat binnen een dergelijke samenwerking gezamenlijk de precies uit te voeren werkzaamheden worden bepaald. Een dergelijke samenwerking wordt aangemerkt als een *overheidsopdracht voor werken* en de geraamde waarde is ongeveer gelijk aan het hiervoor genoemde bedrag.

Vraag gemeente Goirle

De gemeente Goirle is in overleg met alle partijen binnen het projectgebied om tot een goede gebiedsinrichting te komen. Onderdeel van deze gebiedsinrichting is de aanleg van voornoemde rotonde en infrastructuur. Binnen het projectgebied is een van de belanghebbenden Paulissen Grond-, Water- en Wegenbouw. De gemeente vraagt zich af of het mogelijk is om de hiervoor genoemde werkzaamheden ten aanzien van de aanleg van infrastructuur op te dragen aan Paulissen Grond-, Water- en Wegenbouw. In deze notitie wordt ingegaan op het antwoord op die vraag.

Relevant juridisch kader

In verband met het toepasselijke juridisch kader is het van belang om vast te stellen of de opdrachtgever van het project kwalificeert als aanbestedende dienst. De gemeente Goirle is opdrachtgever en wordt op grond van artikel 1.1 van de Aanbestedingswet 2012 aangemerkt als aanbestedende dienst. Dit betekent dat de bepalingen uit de aanbestedingswet van toepassing zijn.

Memo

Om te bepalen welke afdelingen van de Aanbestedingswet 2012 van toepassing zijn moet worden vastgesteld welk type overheidsopdracht wordt ingekocht en wat de geraamde financiële waarde van die opdracht is.

Het aanleggen van infrastructuur kwalificeert op grond van artikel 1.1 Aanbestedingswet 2012 als een *overheidsopdracht voor werken*. Dit type werkzaamheden is namelijk omschreven in bijlage II bij richtlijn 2014/24/EU. De geraamde financiële waarde voor het realiseren van de infrastructurele werkzaamheden bedraagt € 2.850.000,- exclusief btw.

Omdat de geraamde financiële waarde van het werk lager is dan de geraamde financiële waarde dan het zogeheten 'drempelbedrag' uit artikel 2.1 Aanbestedingswet 2012. Het drempelbedrag voor *overheidsopdrachten voor werken* licht momenteel op € 5.350.000,-. Dit betekent dat alleen hoofdstuk 1 van de Aanbestedingswet van toepassing is. Uit artikel 1.13 Aanbestedingswet volgt dat de gids proportionaliteit van toepassing is op deze opdracht. In de Gids Proportionaliteit wordt aangegeven op welke wijze uitvoering moet worden gegeven aan de bepalingen dat de aanbestedende diens de overeenkomst zorgvuldig moet voorbereiden.

Daarnaast geldt dat de gemeente Goirle op 6 mei 2021 haar inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft vastgesteld. Dit beleid moet worden meegenomen in het bepalen van de wijze waarop de onderhavige opdracht moet worden ingekocht. Derhalve zijn de navolgende wetten en regelingen van toepassing:

- Aanbestedingswet 2012;
- Gids Proportionaliteit 3^e herziening, februari 2021;
- Inkoop- en aanbestedingsbeleid d.d 6 mei 2021

Toepassing juridisch kader

Aanbestedingswet

De aanbestedingswet 2012 bepaalt primair dat de aanbestedende dienst die voornemens is een overheidsopdracht te sluiten op basis van objectieve criteria moet bepalen op welke wijze de overeenkomst tot stand komt (welke aanbestedingsprocedure wordt gevolgd) en welke

Memo

ondernemers worden toegelaten tot de gekozen aanbestedingsprocedure (artikel 1.4 Aanbestedingswet).

Daarnaast bepaalt de Aanbestedingswet dat een aanbestedende dienst – in de onderhavige situatie van een opdracht onder de drempelwaarde - ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze moet behandelen en dat opdrachten niet onnodig mogen worden samengevoegd. Daarnaast wordt bepaald dat de aanbestedende dienst bij de voorbereiding en het tot stand brengen van de overeenkomst uitsluitend eisen, voorwaarden en criteria aan inschrijvers en inschrijvingen stellen die in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht. De aanbestedende dienst moet zich daarbij houden aan de voorschriften uit de Gids Proportionaliteit of daarvan gemotiveerd afwijken.

Op grond van de Aanbestedingswet is het strikt genomen dus mogelijk om de onderhavige opdracht te gunnen aan Paulissen op voorwaarde dat er een voldoende motivering op basis van objectieve criteria bestaat. Welke criteria dat zijn, is nader uitgewerkt in de Gids Proportionaliteit.

Gids Proportionaliteit

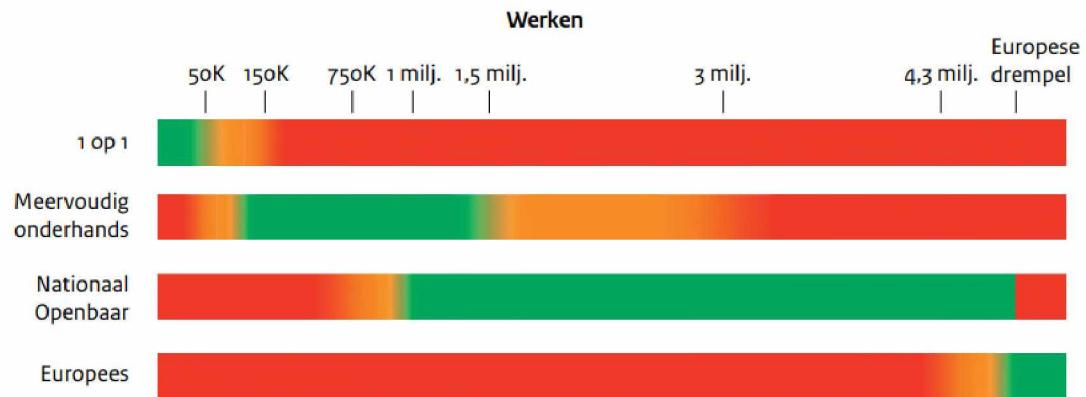
Voorschrift 3.4 A van de Gids Proportionaliteit ziet op de keuze van de te volgen aanbestedingsprocedure. Dit voorschrift luidt als volgt:

De aanbestedende dienst beziet per opdracht welke aanbestedingsprocedure geschikt en proportioneel is, daarbij slaat hij in ieder geval acht op de volgende aspecten:

- *omvang van de opdracht;*
- *transactiekosten voor de aanbestedende dienst en de inschrijvers;*
- *aantal potentiële inschrijvers;*
- *gewenst eindresultaat;*
- *complexiteit van de opdracht;*
- *type van de opdracht en het karakter van de mark*

Voor wat betreft het eerste aandachtspunt – omvang van de opdracht – is de meest wenselijke keuze te herleiden uit het navolgende schema:

Memo



Uit dit schema volgt dat voor de onderhavige opdracht de nationale aanbestedingsprocedure het meest voor de hand ligt. Een één op één opdracht wordt gelet op de financiële waarde niet proportioneel geacht. Dit is echter niet het enige aspect dat meespeelt. Ik licht de andere aspecten toe.

De transactiekosten zijn zowel voor de aanbestedende dienst als voor de inschrijvers fors. Op moment dat een opdracht één op één wordt opgedragen zijn de transactiekosten van de opdracht erg klein en daarmee wordt recht gedaan aan het algemene beginsel dat een overheid zoveel mogelijk maatschappelijke waarde moet verkrijgen. Minder transactiekosten betekent namelijk meer financiële ruimte om maatschappelijke waarde toe te voegen.

Het aantal potentiële inschrijvers voor een opdracht als het onderhavige is redelijk groot. Dit komt omdat er in Nederland veel bedrijven zijn die dergelijke infrastructurele werkzaamheden uitvoeren. Hoewel het projectgebied dicht bij de Belgische grens ligt, verwacht ik geen grensoverschrijdende belangstelling. De ervaring leert dat bedrijven gevestigd in België niet graag inschrijven op projecten in Nederland. Dit wordt veroorzaakt doordat zij niet goed bekend zijn met de Nederlandse regelgeving en normen.

Het gewenste eindresultaat is in de onderhavige afweging erg belangrijk. Dit aspect hangt samen met het bijzondere karakter van de opdracht en de complexiteit van de opdracht. Het betreft hier immers een proeftuinproject waarbij veel verschillende belangen van verschillende partijen moeten worden meegewogen. Een van die partijen is Paulissen zelf. Een groot deel van het project gaat over grondposities van Paulissen en de aanpassingen die moeten worden

Memo

gedaan aan haar bedrijventerrein. Op moment dat wordt gekozen voor een andere opdrachtnemer dan Paulissen kan het eindresultaat in het gedrang komen. Mogelijk vindt het project in het geheel geen doorgang of enkel tegen fors hogere kosten. Er zullen mogelijk vertragende discussies ontstaan over de uitvoering van het werk en mogelijk ook over het verkrijgen van de gronden. Dit komt het totale project en/of de daarmee gemoeide maatschappelijke kosten niet ten goede. Het is gelet op de benodigde grondposities goed mogelijk dat het project geen doorgang kan vinden, indien Paulissen niet betrokken wordt bij de realisatie van dit project. Het betreft hier dus een zeer uitzonderlijke situatie met een complex uitvoeringsproces.

Op grond van de Gids Proportionaliteit ligt het volgen van een nationale aanbestedingsprocedure het meest voor de hand, maar op basis van andere relevante aspecten van de opdracht is het mogelijk om te beargumenteren dat het één op één gunnen van de opdracht is toegestaan. Dit is altijd projectspecifiek en moet goed worden vastgelegd in het inkoopdossier. De projectspecifieke argumenten heb ik in het vorenstaande genoemd, de belangrijkste is het unieke karakter van het project en de complexe uitvoering.

Aanbestedingsbeleid Goirle

Binnen de gemeente Goirle is het eigen inkoop en aanbestedingsbeleid van toepassing. Binnen dit beleid wordt aangegeven dat de bepalingen uit de Gids Proportionaliteit worden gevolgd en dat het navolgende schema leidend is om de aanbestedingsprocedure te bepalen:

	Werken	Leveringen	Diensten**)
Enkelvoudig	tot € 150.000	tot € 25.000	Tot € 25.000
Meervoudig	€ 150.000 tot € 1.500.000	€ 25.000 - Europees drempelbedrag	€ 25.000 - Europees drempelbedrag
Nationaal	€ 1.500.000 tot Europees drempelbedrag	*)	*)
Europees	Vanaf Europees drempelbedrag	Vanaf Europees drempelbedrag	Vanaf Europees drempelbedrag

Memo

Ook uit dit schema volgt dat een nationale procedure het meest voor de hand ligt. Het is echter mogelijk om hier gemotiveerd van af te wijken. Afwijkingen zijn slechts mogelijk en toegestaan op basis van een deugdelijk gemotiveerd besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente (of een andere hiertoe gemachtigde binnen de gemeentelijke organisatie) en voor zover een en ander op basis van de geldende wet- en regelgeving mogelijk is. Dit betekent dat in overleg met de afdeling inkoop een afwijking moet worden verzocht aan het college (of een andere hiertoe gemachtigde binnen de gemeentelijke organisatie). Zoals hiervoor aangegeven zie ik in dit dossier voldoende aanknopingspunten om een afwijking toe te staan.

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Goirle is aangegeven dat de gemeente het erg belangrijk vindt om lokaal in te kopen. Local Sourcing draagt bij aan de doelmatigheid van de inkoop. Ook wordt aangegeven dat de gemeente Goirle oog heeft voor de belangen van het MKB. Paulissen is, zo heb ik begrepen, een integere, lokale MKB-partij die geschikt is om de opdracht uit te voeren. De belangrijke doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid komen dus niet in het gedrang op moment dat een opdracht één op één aan Paulissen wordt gegund.

Conclusie

In het vorenstaande ben ik tot de conclusie gekomen dat het project 'aanleg infrastructuur proeftuin Fokmast te Goirle' kan worden opgedragen aan Paulissen Grond-, Water- en Wegenbouw indien het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Goirle gebruik maken van hun bevoegdheid om gemotiveerd af te wijken van het aanbestedingsbeleid van de gemeente Goirle. Ik zie in de onderhavige casus voldoende aanleiding om de afwijking gemotiveerd toe te staan. Dit geldt voor zowel de situatie waarin wordt gekozen voor het opdragen van alleen de realisatiewerkzaamheden als voor de situatie waarin wordt gekozen voor het opdragen van de nadere onderzoeken en uitvoeringswerkzaamheden.