Onderzoek voor Motie Circulaire economie: gemeente en bedrijven

Datum: 12-05-2022

Aanleiding

Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van aangenomen Motie Circulaire economie: gemeente en bedrijven uit de raadsvergadering van 10-02-2022. De vraag is gesteld om te onderzoeken op welke wijze, bij de aanbesteding van werkzaamheden van de gemeente, lokale bedrijven een grote kans maken om het werk van de Gemeente uit te voeren.

Wat is lokale inkoop en wat doet de gemeente?

Vijfheerenlanden heeft oog voor de lokale en regionale economie. Daarom stimuleert de gemeente, binnen de kaders van geldende wet en –regelgeving, om lokaal in te kopen. In het inkoopbeleid is opgenomen dat de gemeente streeft om bij enkelvoudige en meervoudige onderhandse aanbestedingen minimaal één (enkelvoudig) respectievelijk twee (meervoudig) lokale partijen uit te nodigen, tenzij de belangen van de Gemeente daarmee evident niet gediend zijn. Een lokale partij betreft alleen ondernemingen binnen de grenzen van de gemeente Vijfheerenlanden en de direct aangrenzende buurgemeenten.

Bij een enkelvoudige gunning is er de zekerheid dat een lokale partij daadwerkelijk de opdracht gegund krijgt om als lokale inkoop te worden aangemerkt. Bij een meervoudig onderhandse procedure is die zekerheid er niet omdat er in de regel tussen drie en vijf partijen worden uitgenodigd en daar minstens twee lokale bedrijven voor uitgenodigd moeten zijn om als lokale inkoop te worden aangemerkt.

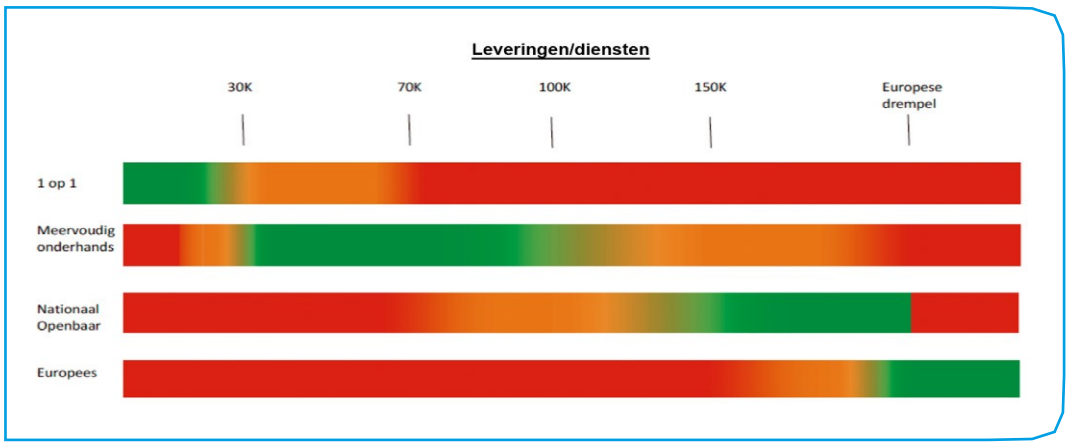
Naast het inkoopbeleid worden inkopers begeleid door een inkooptool in het zaaksysteem en is er een inkoopadviseur aangesteld voor inkoopvraagstukken. De inkooptool heeft aandacht voor lokaal inkopen en alle inkopen worden in de registratie geïnformeerd over het lokale inkoopbeleid en gevraagd of er sprake is van lokale inkoop. In de inkooptool wordt bij elke inkoop verantwoording afgelegd over het wel of niet lokaal inkopen. Ook wordt er maandelijks bij wijze van steekproef getoetst op onder andere lokaal inkopen.

Inkoopprocedures en lokale inkoop

Bij inkopen wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende aanbestedingsprocedures. De opdrachtwaarde is bepalend is voor de inkoopprocedure. Naarmate een zwaardere inkoopprocedure wordt toegepast kan minder invloed worden uitgeoefend op welke ondernemingen zich inschrijven. De opdrachtwaarde wijzigen door bijvoorbeeld splitsen of clusteren van een opdracht om de procedure te beïnvloeden, en zodoende bijvoorbeeld door een laagdrempeligere procedure lokaal in te kunnen kopen, is niet toegestaan.

Er wordt in de aanbestedingswet onderscheid gemaakt tussen diensten en leveringen aan een kant en werken aan de andere kant met verschillende drempelbedragen. De drempelbedragen staan in tabel 1 voor diensten en leveringen en in tabel 2 voor werken. Groen in de tabellen geeft aan dat een inkoopprocedure wordt geadviseerd aan de hand van de opdrachtwaarde, er gemotiveerd kan worden gekozen voor een inkoopprocedure in het oranje gebied, en rood een iet rechtmatige inkoopprocedure is.

Tabel 1. Leveringen en diensten



Tabel 2. Werken



Europese aanbesteding

Bij een Europese aanbesteding wordt een opdracht uitgeschreven in Europa. Elke onderneming kan zich hier op inschrijven waarbij de aanbestedende dienst minder invloed heeft op wie zich inschrijft dan bij andere procedures. De aanbestedende dienst kan rekening houden met het MKB en daarmee ook lokale ondernemingen. De Gids Proportionaliteit schrijft dit ook voor. Door te hoge eisen te stellen aan een opdracht wordt de markt onnodig beperkt, hetgeen noch in het belang is van de aanbestedende dienst noch in het belang van de ondernemingen.

Concreet zijn onder andere de onderstaande aandachtspunten die, waar passend, worden meegenomen in een Europese aanbesteding.

1. We stellen niet te hoge geschiktheidseisen waardoor lokale aannemers, al dan niet in combinatie, hier aan moeten kunnen voldoen;

2. Er worden geen verzwaarde eisen aan combinaties gesteld. Hiermee geven we lokale ondernemingen de mogelijkheid om zich gezamenlijk aan te melden;

3. Onderaanneming is toegestaan. Hiermee geven we lokale en landelijke ondernemingen de mogelijkheid om lokale aannemer (-s) op een opdracht in te zetten;

4. De aanbestedingsprocedure wordt relatief eenvoudig opgezet met zo min mogelijk administratieve lasten, zodat ook minder ervaren lokale onderaannemers adequate mogelijkheden hebben om zich aan te melden;

5. De selectiecriteria bieden mogelijkheden om invulling te geven aan lokaal maatwerk.

6. Er wordt gebruik gemaakt van de percelenregeling. Een opdracht wordt daarmee kleiner gemaakt waardoor het MKB gemakkelijker kan inschrijven. Ook kan er een maximum van aantal percelen gegund aan 1 partij worden gesteld om meerdere partijen de kans te geven mee te doen aan een opdracht.

Bovenstaande punten bieden kansen aan lokale ondernemingen om zich op grotere opdrachten in te schrijven. Voordelen geven aan lokale ondernemingen is niet toegestaan. Dat gaat in tegen de beginselen van aanbesteden waaronder non-discriminatie en gelijke behandeling.

Een Europese aanbesteding zal ongeacht of een lokale partij de opdracht gegund krijgt of niet, niet als lokale inkoop kunnen worden aangemerkt. Daar biedt het inkoopbeleid en de geldende wet en –regelgeving geen ruimte voor.

Onderhandse aanbestedingen

Bij een meervoudig onderhandse aanbesteding worden meerdere ondernemingen uitgenodigd zich in te schrijven. Bij een enkelvoudige onderhandse aanbesteding wordt één onderneming uitgenodigd een offerte in te dienen. Bij beide onderhandse procedures selecteert de gemeente zelf de inschrijvers en zodoende is er veel invloed op wie zich inschrijft.

Of een opdracht lokaal kan worden uitgeschreven hangt voornamelijk af van het aanbod in de gemeente. Is de gevraagde dienstverlening voldoende lokaal te vinden? Gevraagde diensten lopen uiteen van advies over vennootschapsbelasting tot het leveren van een 24/7 support op achterliggende IT systemen. Specialistische dienstverlening wordt in veel gevallen niet lokaal aangeboden.

Gelijksoortige leveringen en diensten worden in beginsel gelijktijdig en via één overheidsopdracht in de markt te worden gezet. Dit heeft als gevolg dat wellicht wel goed verkrijgbare diensten in de gemeente al snel worden opgeschaald in procedure en daarmee de ruimte die de gemeente heeft lokaal in te kopen. In tegenstelling tot diensten worden werken als losstaande opdracht gezien waardoor de noodzaak voor samenvoegen minder snel van invloed hoeft te zijn op de procedure.

Gemotiveerd kan worden afgeweken van een lokale inkoop. Bijvoorbeeld bij slechte ervaringen met of gebrek aan kennis bij lokale ondernemingen.

Resultaten inkoopbeleid

Werken worden waar mogelijk veelal lokaal ingekocht. Om en rond 75% van de totale opdrachtwaarde voor onderhandse inkoopprocedures over de afgelopen 2 jaar zijn lokaal ingekocht. Hieruit kan worden opgemaakt dat de gemeente voor werken voldoende lokaal aanbod heeft waar veelvuldig gebruik van wordt gemaakt. Door de ruimere drempelbedragen kan eerder een onderhandse procedure worden uitgeschreven en voor hogere bedragen.

Over de afgelopen 2 jaar worden diensten worden bij onderhandse inkoopprocedures met om en rond 25% van de opdrachtwaarde lokaal ingekocht. De diensten die de gemeente afneemt zijn zeer divers waardoor lokaal aanbod een stuk lager ligt. Daarnaast ligt de drempel voor een zwaardere inkoopprocedure lager dan voor werken.

Conclusie en verdere stappen

Lokale bedrijven maken een grote kans om een opdracht uit te mogen voeren bij onderhandse aanbestedingen waar er voldoende aanbod is in de gemeente. De cijfers van 2020 tot heden tonen aan dat vooral bij werken lokale partijen een grote kans maken. Bij diensten is de kans lager door gebrek aan aanbod van specialistische diensten en een lagere drempelwaarde waardoor diensten sneller Europees moeten worden aanbesteed.

Naar aanleiding van dit onderzoek zal vanuit accountmanagement worden onderzocht waar verdere stappen kunnen worden ondernomen om bedrijven en inkopende teams dichter bij elkaar te brengen.