

Inkoop en aanbesteden

Raadhuisplein 1
7811 AP Emmen
t. 14 0591
f. 0591 685599

Postbus 30001
7800 RA Emmen
e. gemeente@emmen.nl
i. gemeente.emmen.nl



Aan de raad

**Personeel, Juridische Zaken
en Communicatie**

team
PJC-JI

ons kenmerk
15.080335

uw kenmerk

bijlage
motie RIS 7066

behandeld door BSN
F.J. Esendam

datum
17 februari 2016

telefoon
14 0591

fax

e-mail
gemeente@emmen.nl

onderwerp
Motie RIS.7106

Geachte leden van de raad,

De fractie van de PvdA heeft in de raadsvergadering van op 28 mei 2015 een motie ingediend die door het college is overgenomen. In de motie wordt het volgende aan het college verzocht:

- het Inkoop- en aanbestedingsbeleid zo vorm te geven dat kansen voor lokale en regionale aanbieders worden geoptimaliseerd;
- de uitvoering van inkoop en aanbesteding zo in te richten dat uitvoering conform beleid is gewaarborgd;
- hieromtrent uiterlijk 1 november een voorstel aan de raad te doen toekomen zodat het uiterlijk in december kan worden vastgesteld;
- erop toe te zien dat in tussenliggende aanbestedingen geen bepalingen worden opgenomen die kansen voor lokale en regionale aanbieders minimaliseren of uitsluiten.

Wethouder Otter heeft tijdens de behandeling in de raadsvergadering van 28 mei 2015 gezegd nog eens goed naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid te zullen kijken en in deze evaluatie de strekking van de motie mee te zullen nemen. Deze brief is dus een antwoord op de motie, en bevat tegelijkertijd een evaluatie van het beleid. Bij brief van 5 november 2015 hebben wij aangegeven dat de beantwoording meer tijd in beslag zou nemen, en dat de brief uiterlijk in het 1^{ste} kwartaal 2016 zou plaats vinden. In deze brief schetsen wij hoe het beleid is vormgegeven, op welke wijze dat wordt uitgevoerd en welke resultaten daarmee worden bereikt.

I. ACHTERGROND

Huidige drempels

De gemeentelijke drempelbedragen voor aanbesteden zijn de afgelopen jaren een aantal keer verhoogd ten gunste van de lokale en regionale economie.



De ontwikkelingen van de drempelbedragen ziet u in onderstaand schema:

	Enkelvoudig onderhands	Meervoudig onderhands	Openbaar	Europees
2005	<€ 50.000	€ 50.000 - € 150.000	> € 150.000	> € 6.242.028
2010	<€ 100.000	€ 100.000 - € 700.000	€ 700.000 - € 4.845.000	> € 4.845.000
2012	<€ 100.000	€ 100.000 - € 2.000.000	€ 2.000.000 - € 5.000.000	> € 5.000.000
2016	<€ 100.000	€ 100.000 - € 2.000.000	€ 2.000.000 - € 5.225.000	> € 5.225.000

Het verschil tussen openbaar en meervoudig onderhands aanbesteden is dat in het eerste geval ieder bedrijf een gelijke kans heeft om in te schrijven, en in het tweede geval de kring van gegadigden door de gemeente wordt beperkt. De gemeente nodigt bij meervoudig onderhands aanbesteden zelf de bedrijven uit die zij het meest geschikt acht. In het geval van enkelvoudig onderhandse aanbestedingen wordt de opdracht rechtstreeks, één op één, aan een (bij voorkeur lokaal) bedrijf gegund die de gemeente het meest geschikt acht.

Bij het beoordelen van het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid in relatie tot het lokale en regionale bedrijfsleven spelen de volgende factoren een rol:

Lokaal voorkeursbeleid

Het voordeel van onderhands aanbesteden is dat gemakkelijker (met inachtneming van de in de volgende paragraaf 'Juridisch' genoemde spelregels) een lokaal voorkeursbeleid kan worden toegepast. Dat gebeurt nu ook. Bij meervoudig onderhandse aanbestedingen worden lokale/regionale bedrijven uitgenodigd. Bij onderhandse aanbestedingen heeft een Emmense bedrijf de voorkeur. Bij meervoudig onderhandse aanbestedingen wordt 2/3 van de bedrijven uit het BOCE-gebied geselecteerd (als er bedrijven zijn die de klus kunnen uitvoeren). De gunning wordt bepaald door de beste prijs/kwaliteitverhouding.

Juridisch

De Europese aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG is van toepassing op opdrachten voor werken met een geraamde waarde van € 5.225.000 en hoger (voor leveringen en diensten is het Europese drempelbedrag € 209.000). Aanbestedende diensten kunnen beneden deze bedragen zelf beleid vaststellen. Ten onrechte wordt weleens gedacht dat een aanbestedende dienst beneden de Europese drempels volledige vrijheid heeft om beleid vast te stellen en opdrachten in de markt te zetten. Dat is echter onjuist. De gemeente is bij zowel het vaststellen van het beleid als bij het gunnen van opdrachten gebonden aan de algemene beginselen die voortvloeien uit de Europese verdragen. Deze algemene beginselen zijn: *transparantie, objectiviteit en non-discriminatie*. Indien alleen Emmense bedrijven worden uitgenodigd, wordt inbreuk gemaakt op het non-discriminatiebeginsel. Daarnaast geldt een aantal andere nationale randvoorwaarden. Samengevat komt het erop neer dat iedere euro die de gemeente uitgeeft, getoetst kan worden aan deze Europese en nationale spelregels.

De gemeente Emmen heeft met de vaststelling van het Strategisch Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2010 (geactualiseerd eind 2012) deze spelregels verdisconteerd in het beleid. Daarbij is nadrukkelijk rekening gehouden met het lokale en regionale bedrijfsleven. De bovengenoemde Europese basisbeginselen zijn daarin herbekrachtigd en worden als zodanig ook uitgevoerd. De drempel voor meervoudig onderhands aanbesteden is destijds verhoogd naar € 700.000 en later naar € 2.000.000, en er is een lokaal voorkeursbeleid vastgelegd. Door de verhoging van de bedragen kan de gemeente bij meer inkoopprocessen sturen op de bedrijven die deelnemen aan de aanbesteding. Dat was een uitdrukkelijke wens van de toenmalige raad en het toenmalige college. Alhoewel niet op voorhand kan worden gesteld dat het regionale voorkeursbeleid "verboden" is, staat dit zonder meer op gespannen voet met het Europees recht en met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (denk met name aan het gelijkheidsbeginsel, beginsel van fair play, rechtszekerheidsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel).

De gemeente is op basis van de Aanbestedingswet 2012 en de Gids Proportionaliteit verplicht te

motiveren waarom zij bepaalde bedrijven uitnodigt en andere niet. Dit moet gebeuren op objectieve gronden. Een bedrijf dat vindt dat zij ten onrechte niet is uitgenodigd, kan dat aanvechten bij de rechtbank. Ook als dit een bedrijf buiten de gemeentegrens in.

Economisch

Vanuit het oogpunt van de bezuinigingen waar de gemeente voor staat, zijn openbare aanbestedingen te verkiezen boven onderhandse aanbestedingen. Openbaar aanbesteden leidt tot meer concurrentie en daarmee tot een scherpere prijs dan wel een betere prijs/kwaliteitverhouding voor de gemeente ten opzichte van meervoudig onderhands aanbesteden, laat staan enkelvoudig onderhands aanbesteden. Een belangrijk praktisch voordeel daarbij is dat in de vorige paragraaf (Juridisch) genoemde motiveringsplicht vervalt.

Macro-economisch heeft een strikt regionaal voorkeursbeleid ongewenste neveneffecten. Als iedere gemeente dit doet, dan komen Emmense bedrijven niet of nauwelijks meer in aanmerking voor opdrachten buiten de gemeente. De meeste Emmense bedrijven halen waarschijnlijk het merendeel van hun omzet buiten de eigen gemeente. Een ander ongewenst neveneffect kan zijn dat Emmense bedrijven voor hun omzet te afhankelijk worden van de gemeente. Dit past niet bij een gezonde bedrijfsvoering en wordt vanuit het oogpunt van professioneel inkopen daarom zoveel mogelijk vermeden.

Overigens maken ook veel bedrijven in de profit sector gebruik van aanbesteden om het beste uit de markt te halen.

Praktisch

In de praktijk lopen we vaak tegen de vraag aan wat een lokaal of regionaal bedrijf is. Er zijn bijvoorbeeld aannemersbedrijven buiten de regio met een aanzienlijk aantal werknemers in Emmen. Strikt genomen is dat geen lokaal bedrijf, maar het gunnen van de opdracht daaraan is wel degelijk goed voor de Emmense werkgelegenheid. En wat te doen als een landelijk aannemersbedrijf een postbus-BV opent in Emmen?

Verder is er nog het probleem met onderaanneming. Het komt voor dat we aan een Emmens bedrijf gunnen, dat de klus volledig laat uitvoeren door onderaannemers buiten de gemeente. Ook bereiken ons klachten van Emmense leveranciers die aangeven niet te worden benaderd door Emmense bedrijven die van de gemeente een opdracht hebben gekregen, maar dat wel een leverancier van buiten de regio wordt ingeschakeld. Kortom, de praktijk laat zien dat alleen de regel om bij voorkeur bij lokale partijen te in te kopen niet per definitie leidt tot stimulans van de lokale economie.

Zoals gezegd zijn de gemeentelijke drempelbedragen de afgelopen jaren een aantal keer verhoogd ten gunste van de lokale en regionale economie. Door het verhogen van de drempelbedragen is het mogelijk om vaker (meervoudig) onderhands aan te besteden en meer invloed uit te oefenen op de mogelijkheden in te kopen bij lokale partijen. De keerzijde van meervoudig onderhands aanbesteden is dat het risico op fouten groter is. Immers, bij meervoudig onderhands aanbesteden zijn de richtlijnen minder strikt en minder duidelijk. Er is meer vrijheid, er moeten meer keuzes worden gemaakt, er moet meer worden gemotiveerd, en er is minder sprake van een gestructureerd proces. Openbaar aanbesteden gebeurt volgens een efficiënt ingericht proces, uitgevoerd door de inkoopadviseurs. Daarin worden ook zorgvuldig de doelstellingen van het college (stimuleren lokale economie, social return, duurzaamheid) verdisconteerd. Het grotere risico op fouten blijkt ook uit de interne audits, waar geconstateerde onregelmatigheden vrijwel altijd betrekking hebben op kleinere uitgaven. Het verder verhogen van drempelbedragen staat dan ook op gespannen voet met een efficiënt en effectief inkoopproces.

Principieel

De druk op de gemeente van bedrijven om in het kader van een meervoudige onderhandse aanbesteding te worden uitgenodigd, zal naarmate de waarde hiervan stijgt, steeds groter worden. Dit kan vanuit het oogpunt van integriteit ongewenste situaties opleveren. Het risico op fraude (intern en extern) neemt daardoor toe. Als de kring van gegadigden klein is, kan niet worden uitgesloten dat bedrijven onderling

de markt gaan verdelen ten koste van de gemeente en daarmee van het publieke belang. De Bouwfraude heeft geleerd dat dergelijke situaties niet ondenkbeeldig zijn.

Vanuit een professioneel opdrachtgeverschap moeten we dit soort risico's minimaliseren door het stellen van procedurele waarborgen. Hierdoor worden te nauwe banden tussen enerzijds budgethouders, inkopers, bestuurders en anderzijds lokale bedrijven voorkomen. Dit is juist *in het belang van de markt*: als bedrijf wil je niet worden overgeleverd aan de "grillen" van een aanbestedende dienst. Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven hebben niet voor niets een belangrijke rol gespeeld bij het opstellen van de Gids Proportionaliteit (zie hieronder).

Huidige handelswijze onder € 100.000

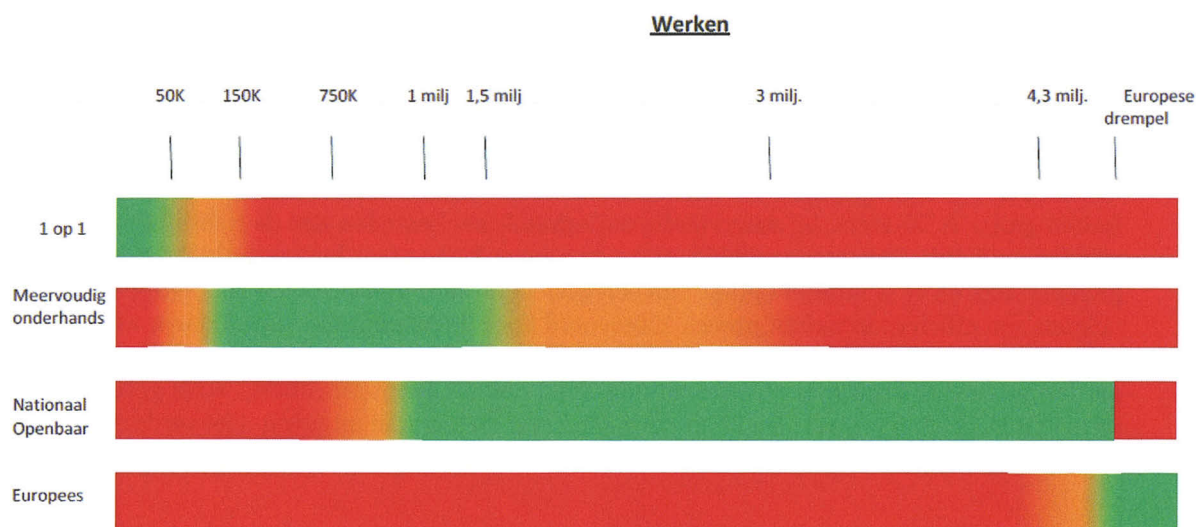
In de praktijk zetten we als organisatie ook opdrachten onder de grens voor € 100.000 veelvuldig in concurrentie op de markt, met het oog op de bovenstaande argumenten. Een wijziging van het huidige drempelbedrag heeft op zichzelf dus nog geen direct effect. Zeker nu de budgetten onder grote druk staan, zijn budgethouders en projectleiders gedwongen een concurrerende prijs te realiseren door middel van marktwerking.

Wat zegt de Gids Proportionaliteit?

Op 1 april 2013 is de Gids Proportionaliteit in werking getreden, samen met de Aanbestedingswet 2012. Een aantal zaken uit de wet (verplicht gebruik Aanbestedingsreglement voor werken ARW, model Eigen verklaring en verplicht gebruik Gids Proportionaliteit) wordt in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) geregeld.

Bij aanbesteden moet het beginsel van proportionaliteit in acht worden genomen. De Gids Proportionaliteit geeft hier invulling aan. De Gids proportionaliteit is als *verplicht* te volgen richtsnoer aangewezen. De Gids is opgesteld door een schrijfgroep waarin aanbestedende diensten en ondernemers vertegenwoordigd zijn.

In de Gids staan ook marges voor drempelbedragen. De Gids schrijft voor werken tussen **€ 100.000** en **€ 1,5 miljoen** de meervoudig onderhandse procedure voor. Voor enkelvoudig onderhands aanbesteden schrijft de Gids een drempelbedrag tussen **€ 0,=** en **€ 50.000,=** voor. Zie onderstaand schema:



De gemeente Emmen hanteert op dit moment een grens tussen 100.000 en 2 miljoen voor meervoudig onderhands aanbesteden. Deze grens strekt zich al uit buiten de in de Gids bepaalde grenzen. Dit geeft aan dat wij de randen al opzoeken.

Voor enkelvoudig onderhands aanbesteden hanteert Emmen een drempelbedrag van € 100.000,=. Ook deze grens strekt zich uit buiten de door de Gids bepaalde grens. Onze huidige grens ligt in het oranje gebied, de onlangs door Wakker Emmen bepleite grens van € 200.000,= ligt zelfs in het rode gebied.

Ook de VNG adviseert in haar model voor een gemeentelijk inkoopbeleid aan gemeenten de grenzen van de Gids over te nemen (VNG 2012, p. 32). Dit hebben sindsdien veel gemeenten gedaan.

De huidige drempelbedragen voor de gemeente Emmen:

Aanbestedings-procedure	Leveringen en Diensten***	Werken	Bevoegdheid	Reglement
Enkelvoudig onderhands	< € 50.000	< € 100.000	Mandaatverz besluit	geen
Meervoudig onderhands*	≥ € 50.000 < € EU-drempel	≥ € 100.000 < € 700.000 (min 3 offertes) ≥ € 700.000 < € 2.000.000 (6 offertes)	Mandaatverz besluit	Werken: ARW 2012
Openbaar	kan vrijwillig	≥ € 2.000.000	Mandaatverz besluit	Werken: ARW 2012
Europees	≥ € EU-drempel voor leveringen en diensten	≥ EU drempel voor werken	College	Werken: ARW 2012

* De voorwaarden van § 3.9 gelden onverkort. In het geval van meervoudig onderhandse aanbestedingen worden minimaal één en maximaal twee (bij 3 uitnodigingen) dan wel maximaal vier (bij 6 uitnodigingen) plaatselijke of regionale bedrijven uitgenodigd om een inschrijving in te dienen. Bij andere aantallen dus maximaal 2/3 deel.

Vergelijking met andere gemeenten

In het onderstaande overzicht staan de drempelbedragen voor enkelvoudig onderhands aanbesteden van een aantal vergelijkbare gemeenten en de provincie Drenthe:

Drempelbedrag enkelvoudig onderhands	Gemeenten
< 50.000	Apeldoorn, Enschede, Hengelo, Leeuwarden

< 75.000	Ede, Zwolle
< 100.000	Groningen, Provincie Drenthe
< 150.000	Amersfoort
Gids Proportionaliteit is richtlijn	Assen

Uit dit overzicht blijkt dat andere vergelijkbare gemeenten zich aansluiten bij de Gids Proportionaliteit, en in de meeste gevallen een substantieel lagere grens hebben dan de **huidige** grens van Emmen. Alleen Amersfoort heeft een drempelbedrag dat hoger is, dat bedrag strekt zich uit tot het maximum van het oranje gebied. De provincie Drenthe heeft hetzelfde drempelbedrag als de gemeente Emmen, maar heeft een grotere schaal en overschrijdt deze grens bij aanbestedingen eerder.

Tegenstrijdige doelstellingen

Het is goed te beseffen dat we in vrijwel alle aanbestedingsprocessen te maken hebben met tegenstrijdige doelstellingen en belangen. Voorbeelden zijn doelmatigheid versus rechtmatigheid, grootschaligheid versus de politieke wens om opdrachten te verkleinen, BOCE-samenwerking versus kleinschaligheid, hoge kwaliteitseisen versus lokaal, hoge kwaliteitseisen versus prijs, traditionele eisen versus innovatie, traditionele eisen versus duurzaamheid, et cetera.

Een voorbeeld van een spanning tussen gewenste kwaliteitseisen enerzijds en de wens om regionale (MKB-)bedrijven een goede kans te bieden speelt bijvoorbeeld bij sommige ICT-aanbestedingen. In bepaalde gevallen worden om kwaliteitsredenen hoge eisen gesteld. Dit is geen gevolg van het inkoopproces, maar van inhoudelijke eisen die aan de onderneming of aan de dienstverlening worden gesteld. Dit gebeurt bij bepaalde ICT-aanbestedingen, maar ook bij bijvoorbeeld de aanbesteding voor de accountantsdiensten die onlangs is afgerond. Het gaat hier immers om vitale bedrijfsprocessen. Dit heeft ook te maken met de grootte van de gemeente. Wij zullen bij komende aanbestedingen extra zorgvuldig beoordelen of kwaliteitseisen omlaag kunnen worden bijgesteld. Daarbij zullen wij kritisch blijven beoordelen of geen bepalingen worden opgenomen die onnodig kansen voor lokale en regionale aanbieders minimaliseren of uitsluiten. Uiteindelijk is het aan de budgethouder om hierover te beslissen. Bij twijfel zal dit eventueel aan ons college worden voorgelegd.

Conclusie ten aanzien van het *beleid*: de gemeente Emmen zoekt in het huidige beleid al de grenzen op. Zowel de bestaande bovengrens van € 100.000 voor enkelvoudig onderhands als de bovengrens van € 2 miljoen voor meervoudig onderhands bevinden zich al in het oranje gedeelte. Het nog verder verhogen van de grens is om die reden niet verdedigbaar. In het hierna volgende deel zal worden ingegaan op de uitvoering van het beleid.

II. EVALUATIE: HET AANBESTEDINGSBELEID IN DE PRAKTIJK

In het bovenstaande is de achtergrond van het beleid geschetst. Samengevat komt het erop neer dat de gemeente Emmen een regionaal voorkeursbeleid voert waar dat juridisch mogelijk is. Dit houdt in dat het regionale bedrijfsleven een goede kans krijgt om opdrachten in de wacht te slepen. Bij meervoudig onderhandse aanbestedingen wordt in de praktijk 2/3 van de bedrijven uit de regio uitgenodigd. In (Europese) openbare aanbestedingen worden redelijke eisen gesteld, die rekening houden met het MKB. Zo is de ervaringseis voor referenties in onze aanbestedingen niet meer dan 60% van de waarde van de opdracht. Ook hoeven niet meer alle inschrijvers bewijsmiddelen over te leggen, maar alleen de winnende inschrijver.

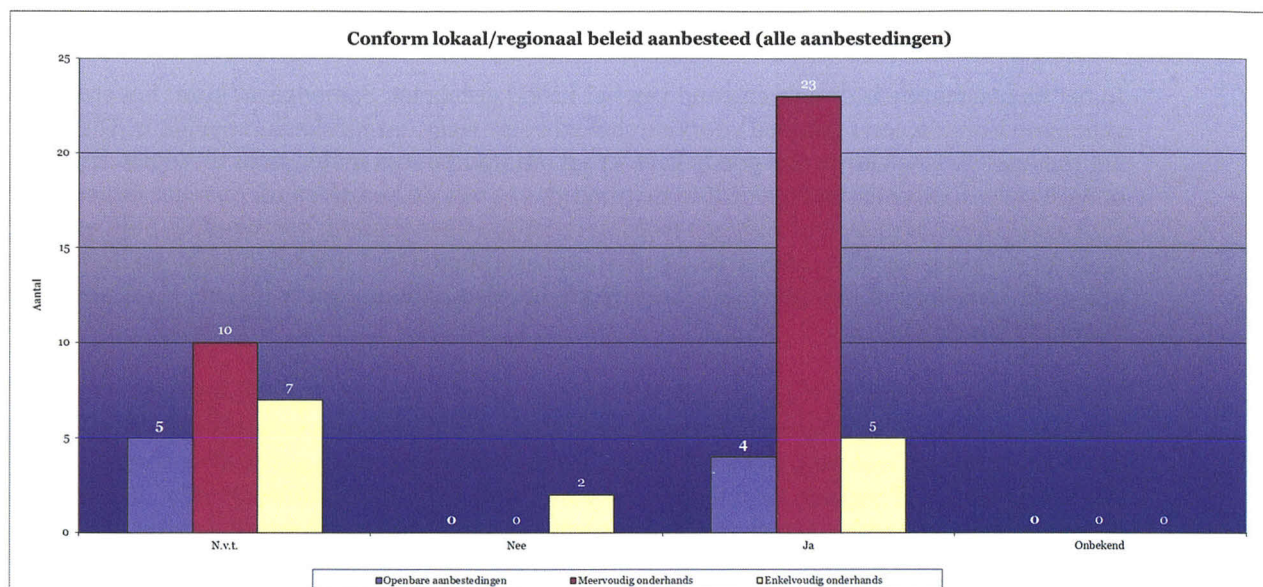
Het doel van dit beleid is, zoals gezegd, het realiseren van regionale werkgelegenheid. Dit is echter maar beperkt meetbaar. Het uiteindelijke resultaat is mede afhankelijk van verschillende door de gemeente niet-beïnvloedbare factoren, zoals het al dan niet in onderaanneming geven als eenmaal aan een plaatselijk bedrijf is gegund. De marktwerking moet hier zijn werk (kunnen) doen. Het omgekeerde zien we ook: als een grote klus aan een grote aannemer van buiten de regio wordt gegund, dan zorgt marktwerking er voor dat in veel gevallen plaatselijke onderaannemers worden ingeschakeld. Een voorbeeld daarvan is de uitvoering van de Hondsrugtunnel.

Ook is niet altijd een regionale markt beschikbaar. Voorbeelden daarvan zijn:

- elektriciteit;
- cylorama's;
- parkeermeters;
- theatertechisch advies nieuwe Theater / Wereld van de Ontmoeting;
- diverse specialistische adviesdiensten;
- renovatie mini-gemalen Buitengebied;
- grotere architectuuropdrachten;
- elektriciteit
- juridische database (legal intelligence);
- formateur college (2014);
- Medewerker Inspiratie Onderzoeken (MIO)
- hubs boulevard en centrumplein.

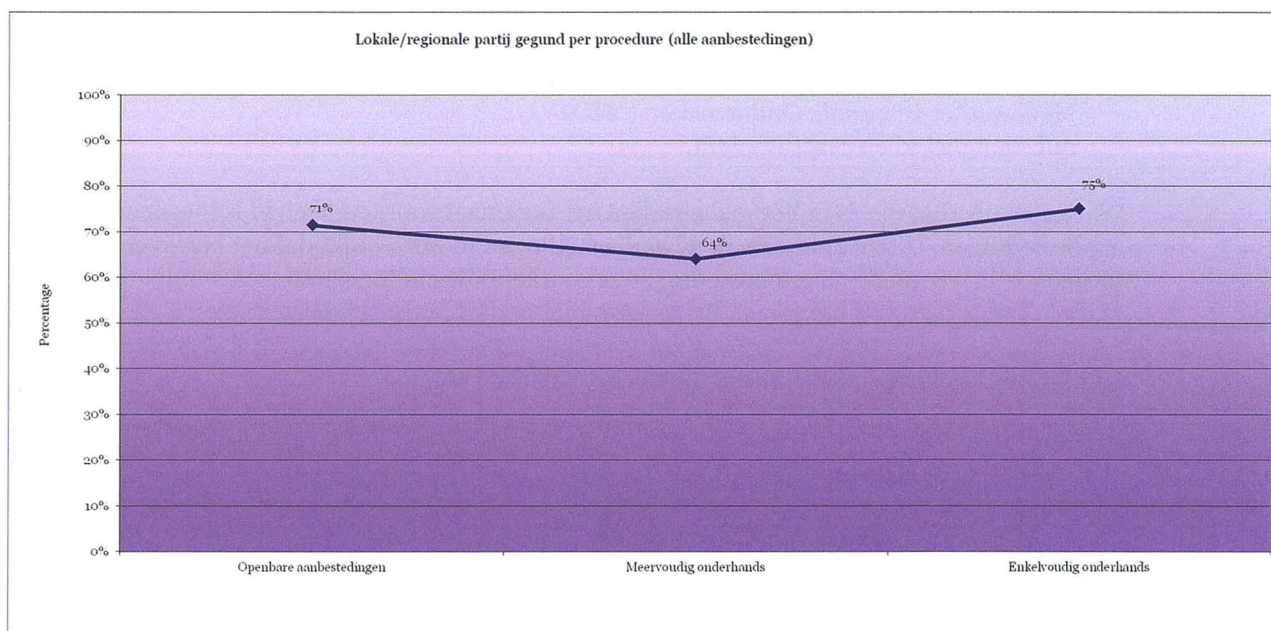
Wat goed meetbaar is, is in hoeveel gevallen het regionaal voorkeursbeleid is toegepast in aanbestedingen. Uit de analyse van de aanbestedingen in 2014 blijkt dat het beleid consequent is toegepast: in 32 van de 34 aanbestedingen is voorkeursbeleid toegepast, zoals blijkt uit onderstaande grafiek. Dat is 94% van het totaal. Bij meervoudig onderhandse aanbestedingen is dat percentage 100%.

Uitgesplitst over het soort aanbesteding is het beeld als volgt:



Hieruit blijkt dat het regionale bedrijfsleven een meer dan evenredige kans krijgt om aanbestedingen te winnen. Uiteindelijk is het natuurlijk aan de markt wie de aanbesteding wint. Een van de andere uitgangspunten van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid is immers “Hoe meer concurrentie, hoe beter”. Dat is zeker gezien de bezuinigingen op de gemeentebegroting van belang.

Interessant is in hoeveel gevallen ook daadwerkelijk gegund is aan een regionale onderneming. Dat wordt voor 2014 weergegeven in onderstaande grafiek:



Hieruit blijkt dat bij de meerderheid van de aanbestedingen gegund is aan een regionaal bedrijf. Ook in voorgaande jaren ligt het aantal gunningen op meervoudig onderhandse aanbestedingen voor werken aan het regionale bedrijfsleven tussen de 60% en 70%.

Overigens hebben zich in 2013 en 2014 geen aanbestedingen voorgedaan tussen € 2.000.000 en € 5.186.000.

Aantal MKB-bedrijven

Een belangrijke doelstelling van de het inkoopbeleid is het bevorderen van deelname van het Midden- en Kleinbedrijf (MKB). Dit instrument is ook goed voor Emmense bedrijven, die veelal tot het MKB behoren. Gemeten over de jaren 2013 en 2014 blijkt dat een substantieel deel van de bedrijven waarmee de gemeente zaken doet, tot het MKB behoort:

Aandeel MKB	
Jaar	% bedrijven
2013	80,0 %
2014	80,3 %

Deze hoge percentages zijn een belangrijke indicator voor het MKB-vriendelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Emmen. Hieruit blijkt immers dat MKB-bedrijven een zeer goede toegang hebben tot opdrachten van de gemeente Emmen. Dat doen wij door proportionele eisen te stellen in aanbestedingen, door administratieve lasten laag te houden, door onderaanneming en combinatievorming mogelijk te maken, en door waar mogelijk opdrachten op te delen in percelen. Dit alles is conform het *Strategisch Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2012*. Dit is overigens ook een doelstelling van de Aanbestedingswet 2012.

Percelen

In de vorige paragraaf 'Aantal MKB-bedrijven' is al aangegeven dat wij waar mogelijk opdrachten in percelen opdelen, met het doel om (lokale) MKB-bedrijven een eerlijke kans te geven. Bij opdrachten voor gebouwen (Brandweerkazerne, scholen e.d.) is dat bijvoorbeeld gebruikelijk. Dit is echter niet altijd mogelijk. Een opdracht in percelen opdelen leidt tot verschillende opdrachtnemers, in plaats van één aanspreekpunt. Dat kan tijdens de uitvoering leiden tot minder doelmatigheid en soms tot coördinatieproblemen. Bij iedere aanbesteding wordt een afweging gemaakt tussen de voor- en nadelen. Twee voorbeelden uit de praktijk zijn de inhuur externen en de schoonmaak van de gemeentelijke gebouwen.

De afgelopen jaren is voor de inhuur van personeel van derden via een Europese aanbesteding op basis van percelen, dat wil zeggen types aanvragen bijvoorbeeld administratief/uitvoerend, fysiek specialistisch etcetera, ingekocht. Er werden raamovereenkomsten afgesloten met dertien leveranciers, verdeeld over vijf percelen. In de praktijk bleek dat zij niet altijd de gewenste kwaliteit konden leveren, en dat leveranciers (uitzend- en detacheringsbureaus) die niet in de raamovereenkomst waren opgenomen leverden zonder gebonden te zijn aan de vastgelegde tariefafspraken. Om dit effect te voorkomen is bij de nieuwe aanbesteding van inhuur derden gekozen voor een ander concept, namelijk om de markt voor inhuur derden in de volle breedte te kunnen benaderen, en de leveranciers volgens onze inkoopvoorschriften te laten leveren. De gemeente Emmen heeft hiervoor een Managed Service Provider (MSP) aan zich gebonden die deze dienstverlening uitvoert. De MSP is dus voor de gemeente Emmen de tussenschakel die vraag en aanbod bij elkaar brengt. Aanvragen voor extern personeel worden door deze MSP uitgezet bij een aantal partijen, en deze biedt de aanvragende afdeling kandidaten aan van verschillende leveranciers. De MSP is onafhankelijk van de markt, en heeft als opdracht om zo scherp mogelijke offertes voor inhuur derden uit te brengen aan de organisatie. Alle leveranciers en zzp'ers kunnen hun diensten hiervoor aanbieden, dus ook de lokale. De MSP voert haar taak uit op basis van de raamovereenkomst en inkoopvoorwaarden van de gemeente

Emmen, en zorgt dat de volledige administratie via een digitaal proces verloopt, die is gekoppeld aan de financiële administratie.

Op het moment van schrijven van deze notitie wordt de Europese aanbesteding voor de schoonmaak voorbereid, een contract ter waarde van € 1.200.000,= per jaar. Dat contract zal in kleinere percelen worden aanbesteed, zodat MKB-bedrijven en regionale bedrijven meer kans maken een opdracht in de wacht te slepen.

Rekenkamer

De gemeente Emmen heeft met de huidige grenzen de juridische grenzen al opgezocht, zoals vorig jaar ook werd geconstateerd in het rapport van de Rekenkamer, getiteld *“Het inkoopbeleid van Emmen onder de loep: focus op lokale en regionale werkgelegenheid”*.

Ook ten aanzien van het huidige beleid, de uitvoering en de resultaten daarvan was de Rekenkamer positief. De belangrijkste conclusies van uw Rekenkamer zijn:

- *“De instrumenten en maatregelen in het inkoopbeleid om het lokale en regionale bedrijfsleven te stimuleren worden goed nageleefd.”*
- *“Het lokale bedrijfsleven wordt daar waar mogelijk uitgenodigd om mee te dingen in een aanbesteding.”*
- *“Het proces van inkoop is goed ingericht bij de gemeente Emmen. [...] Er is een goed samenspel tussen de inhoudelijke afdelingen (inhoudelijke kennis van de markt) en team Inkoop (kennis van het proces).”*
- *“Bij de verschillende aanbestedingen wordt steeds bekeken hoe het lokale en regionale bedrijfsleven gestimuleerd kan worden.”*
- *Matching [in het kader van social return] tussen kandidaten en social return-plekken is niet eenvoudig en vraagt coördinatie en maatwerk vanuit de gemeente. Hetgeen nu wordt gemeten is of eisen met betrekking tot social return ook daadwerkelijk in het bestek zijn opgenomen. Dat blijkt voor 100% te zijn gebeurd in 2012”.*
- *“Het aantal gunningen op meervoudig onderhandse aanbestedingen aan het lokale en regionale bedrijfsleven ligt tussen de 60% en 70%. Echter op de gunning heeft de gemeente geen invloed in verband met het non-discriminatie beginsel”.*

Aan de laatste conclusie kan nog worden toegevoegd dat het aantal meervoudig onderhandse aanbestedingen waarbij het lokale voorkeursbeleid is toegepast in 2012, 2013 en 2014 – datgene waar de gemeente wel invloed op heeft – 100% is.

Uw Rekenkamer constateert verder dat de gemeente Emmen met de maatregelen in het *Strategisch Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2012* heeft getracht het lokale regionale bedrijfsleven te stimuleren. Daarbij concludeert de Rekenkamercommissie dat de gemeente Emmen hierbij “de grenzen heeft opgezocht wat binnen de heersende wet- en regelgeving is toegestaan”. Dat onderschrijven wij.

Ook blijkt uit het rapport dat de effecten van het beleid positief zijn.

Ten aanzien van het inkoopproces stelt het rapport vast dat *“het opstellen van bestekken en programma’s van eisen vaak in nauw samenspel gebeurt tussen de inhoudelijke afdeling en team Inkoop”*. Daarbij hebben de onderzoekers het volgende geconstateerd: *“Bij alle interviews kwam naar voren dat de ondersteuning van team Inkoop als positief werd ontvangen en daardoor het bestek of programma van eisen aan kwaliteit heeft gewonnen”*.

De belangrijkste aanbeveling in het rapport is dan ook dat het huidige beleid voor lokaal inkopen dient te worden voortgezet. Wij zien deze aanbeveling als een aanmoediging, en wat ons betreft zal dit blijvend prioriteit houden.

Subsidievoorwaarden

Als de gemeente voor een project subsidie ontvangt, is het meestal niet eens mogelijk de eigen vastgestelde drempelbedragen te hanteren, omdat in de subsidievoorwaarden aanbesteden conform de Gids Proportionaliteit verplicht wordt gesteld. Dit geldt bijvoorbeeld voor subsidievoorwaarden van de Provincie, het SNN en voor EFRO-subsidies. Daar wordt streng op toegezien door de subsidieverstrekkers. In de praktijk levert dit veel onnodige discussie op met subsidieverstrekkers. Blijkt tijdens de nacontrole dat wij ons daar niet aan gehouden hebben, dan moeten we de subsidie terugbetalen.

Europa strenger

Het moge duidelijk zijn dat we als lidstaat van de Europese Unie – en als gemeente die daar deel van uitmaakt – bij de uitvoering van het beleid gebonden zijn aan de regels die door de Europese commissie worden bepaald. Daarop heeft 'Den Haag' niet of nauwelijks invloed, laat staan de gemeente. Nog een voorbeeld waar we als gemeente mee te maken hebben: op dit moment is er sprake van een hiaat in de Europese regelgeving, op basis waarvan "Reparatie en onderhoud van installaties" zowel als een 'werk' en als een 'dienst' wordt gecategoriseerd. Hierdoor is het nu nog mogelijk in het geval van deze werkzaamheden te kiezen voor de classificatie 'werk', waardoor deze meervoudig onderhands kunnen worden aanbesteed, tot een bedrag van € 2 miljoen. In Emmen classificeren we het als 'werk', zodat we onderhands kunnen aanbesteden, mede gelet op de (lokale) MKB-bedrijven. Deze lacune wordt in april 2016 gerepareerd (via een wijziging in de Aanbestedingswet) in de Europese regelgeving, waardoor "Reparatie en onderhoud van installaties" alleen nog maar kan worden aangemerkt als een 'dienst'. Dat betekent dat deze werkzaamheden met een waarde boven € 209.000 Europees moeten worden aanbesteed.

Conclusies en aanbevelingen

De gemeente Emmen zoekt met haar inkoop- en aanbestedingsbeleid de grenzen van het toelaatbare op om het regionale en lokale bedrijfsleven zo veel mogelijk kansen te geven een opdracht van de gemeente uit te voeren. Naast de verantwoordelijkheid van de gemeente om het regionale en lokale bedrijfsleven zo veel mogelijk te stimuleren speelt ook de verantwoordelijkheid mee om een goede prijs/kwaliteitsverhouding te borgen en zorgvuldig om te gaan met gemeenschapsgeld. Inkoop en aanbesteden gaat over de balans tussen deze verantwoordelijkheden.

Een verhoging van de drempelbedragen (naar bijvoorbeeld € 200.000,=) door de gemeente Emmen is niet alleen in strijd met de Gids Proportionaliteit, de kans is tevens groter dat er in strijd wordt gehandeld met EU-regels, en vanuit economisch oogpunt is het evenmin verstandig. Daarnaast wijkt het ook substantieel af van wat vergelijkbare gemeenten doen. Tot slot vergroot het integriteitsrisico's.

Het overgrote deel van de bedrijven zaken mee doet, behoort tot het MKB. Hieruit blijkt dat de kleinere (lokale en regionale) bedrijven een uitstekende kans maken opdrachten van de gemeente Emmen in de wacht te slepen, en dat de eisen die worden gesteld aan bedrijven proportioneel zijn. Ook wordt waar nodig een opdracht in percelen op de markt gezet. In het geval van de Europese aanbesteding Inhuur externen is gekozen voor één raamovereenkomst met één partij, die voor de gemeente Emmen bemiddelt en waar alle lokale bemiddelingsbureaus en zzp'ers voor kunnen leveren.

Soms worden om organisatorische redenen bepaalde eisen gesteld waar mogelijk lokale bedrijven niet aan kunnen voldoen. Voorbeelden daarvan zijn bepaalde ICT-opdrachten en accountantsdienstverlening. Het gaat hier om vitale bedrijfsprocessen. Dit heeft ook te maken met de grootte van de gemeente. Soms is er ook geen lokale markt aanwezig. Wij zullen bij komende

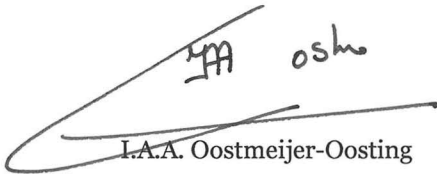
aanbestedingen extra zorgvuldig beoordelen of kwaliteitseisen omlaag kunnen worden bijgesteld. Daarbij zullen wij kritisch blijven beoordelen of geen bepalingen worden opgenomen die onnodig kansen voor lokale en regionale aanbieders minimaliseren of uitsluiten. Uiteindelijk is het aan de budgethouder om hierover te beslissen. Bij twijfel zal dit eventueel aan ons college worden voorgelegd.

Het Inkoop- en aanbestedingsbeleid is zo vormgegeven, dat kansen voor lokale en regionale bedrijven worden geoptimaliseerd. Het inkoopproces is ook zodanig ingericht, dat de uitvoering conform het beleid is gewaarborgd. Dit blijkt niet alleen uit onze eigen metingen, maar is ook door de Rekenkamer vastgesteld. Zowel in 2012, 2013 als 2014 is het lokale voorkeursbeleid in 100% van de meervoudig onderhandse aanbestedingen toegepast. Daar heeft de gemeente invloed op. Daarna is het aan de aanbieder met de beste prijs/kwaliteit verhouding.

Op basis van het vorenstaande concluderen wij dat het beleid ten aanzien van het regionaal bedrijfsleven succesvol is. Het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid is weldoordacht en verantwoord. Hierbij worden de grenzen van het juridisch toelaatbare opgezocht. Wij zien dan ook geen aanleiding om het beleid te wijzigen.

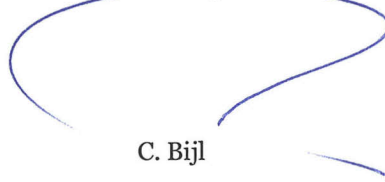
Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Emmen,

de gemeentesecretaris,



I.A.A. Oostmeijer-Oosting

de burgemeester,



C. Bijl