

Onderwerp

Kadernota inkoop en aanbesteden

Voorstel

1. de bijgevoegde nota "Zo doet de gemeente Heerenveen zaken" vaststellen als kadernota;
2. een keuze te maken tussen:
 - a. geen eigen drempelbedragen vast te stellen onder de Europese drempels (alternatief I);
 - b. wel drempelbedragen vast te stellen onder de Europese drempels (alternatief II);
3. de bijgevoegde "Inkoopmonitor" vaststellen;
4. de "Inkoopmonitor" jaarlijks in de maand juni in een informele bijeenkomst van de commissie Algemene Zaken te behandelen;
5. kennis te nemen van het bijgevoegde Social Return beleid.

Aanleiding

Algemeen

Op 1 april 2013 is de Aanbestedingswet in werking getreden. Dit heeft geleid tot een aanpassing van het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid (hierna: "inkoopbeleid") door het college van burgemeester en wethouders. Naar aanleiding van deze aanpassing en een tweetal onderzoeken van de rekenkamercommissie naar inkoop is inkoop en aanbesteden besproken in een commissoriale vergadering op 29 september 2014. Hier kwam naar voren, dat de raad rond inkoop graag gebruik wil maken van zijn kaderstellende bevoegdheden. Indien de kadernota wordt vastgesteld zal het door ons vastgestelde "Inkoop- en aanbestedingsbeleid april 2013" komen te vervallen. Het is ondoelmatig in twee stukken feitelijk hetzelfde te regelen.

De kadernota betreft een paraplu, die toegepast wordt op inkoopacties binnen ieder beleidsveld van de gemeente. Onderwerpen behorende bij specifieke beleidsvelden worden niet verwoord in de kadernota. Hiervoor gelden de reguliere bevoegdheden, zoals opgenomen in de Gemeentewet (kort gezegd: kaderstellend beleid en verordeningen behoren tot de raad, uitvoeringsbeleid behoort tot het college en bedrijfsvoering tot de gemeentesecretaris).

Uitgangspunten & Doelstellingen Kadernota

In de kadernota (bijlage I) worden een viertal uitgangspunten benoemd, namelijk: juridische, ethische & ideële, economische en organisatorische. Vervolgens zijn een achttal doelstellingen verwoord, welke de gemeente wil realiseren.

1. rechtmatig, doelmatig en transparant inkopen zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed;
2. een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn;
3. inkopen tegen de meest optimale (integrale) prijs-kwaliteit verhouding;
4. maatschappelijke, duurzame en sociale criteria bij inkopen betrekken;
5. inkoop samenwerking zowel binnen als buiten de gemeente te bevorderen;
6. lokale/regionale ondernemers en Midden- en KleinBedrijf (MKB) kansen bieden zonder dat dit leidt tot discriminatie van ondernemers;
7. financiële en juridische risico's beperken;
8. administratieve lasten voor zowel ondernemers als voor zichzelf te beperken.

Uit verschillende documenten en contactmomenten met uw raad hebben wij geconstateerd, dat u de volgende inhoudelijke aspecten hebt benoemd: lokale economie/MKB, Social Return, duurzaamheid, innovatie en samenwerking. Onder de verschillende uitgangspunten komen al deze aspecten specifiek terug (Social Return onder het ruimere begrip "Maatschappelijk verantwoorde inkoop").

Juridische uitgangspunten

Onder deze uitgangspunten wordt het juridische kader geschetst. Dit ziet met name toe op het onderdeel van rechtmatige inkoop. Allereerst wordt de van toepassing zijnde *Wet- en Regelgeving* verwoord. Vervolgens wordt ons college de mogelijkheid geboden *Inkoopvoorwaarden* vast te stellen. Hiervan hebben wij reeds sinds 2007 gebruik gemaakt.

Onder de juridische uitgangspunten (*Mandaat en Volmacht*) wordt tevens verwezen naar de regeling delegatie & mandaat, waarin is vastgelegd wie bevoegd is contracten aan te gaan (inkoop/aanbesteden valt daar onder). Tot slot wordt de bevoegdheid tot afwijken van de kadernota geregeld (*Afwijkingsbevoegdheid*). Deze bevoegdheid wordt neergelegd bij het college met de mogelijkheid van doorleggen via de regeling delegatie & mandaat.

Ethische en ideële uitgangspunten

Het eerste uitgangspunt betreft *Integriteit*. De integriteit van bestuurders en ambtenaren spreekt voor zich en is van toepassing op al hun handelen en daarmee ook op inkoop. Van de bedrijven waar wij zaken mee doen verwachten wij ook integer handelen.

Het tweede onderwerp is *Duurzaamheid*. Dit is een van de punten, die expliciet is aangegeven door uw raad. Wij sluiten met de kadernota aan bij het streven, dat tussen Rijk en VNG is afgesproken en de productgroepen die daarbij zijn benoemd. Daarnaast heeft de directie op 10 november 2014 besloten zoveel mogelijk inkoopacties vanaf meervoudig onderhands digitaal te laten verlopen. Voor nationale en Europese aanbestedingen is dit vanaf 2016 wettelijk verplicht. Op dit moment gebruikt de gemeente hiervoor Tendered (verplicht publicatiemedium beheerd door het Rijk). Hiermee wordt een papierstroom ingeperkt en daarnaast zal er (op termijn) sprake zijn van administratieve lastenverlichting.

Het volgende item betreft *Innovatie*. Ook dit onderwerp is door uw raad aangegeven. Indien u de kadernota vaststelt, zullen wij bij iedere inkoopactie vanaf een totale contractwaarde van € 100.000 een open informatieve/vraag stellen over innovatie.

Het laatste uitgangspunt onder dit hoofdstuk betreft *Maatschappelijk verantwoorde inkoop*. Onder deze noemer valt ook het door u genoemde onderwerp Social Return. Het door ons vastgestelde Social Return beleid is ter kennisname als bijlage II toegevoegd aan dit voorstel. Aan dit punt is tevens het begrip "eerlijke handel" toegevoegd. Deze toevoeging ligt in het verlengde van het besluit van de gemeente het predicaat fairtrade gemeente te behalen.

Economische uitgangspunten

Een van de belangrijkste punten, die uw raad heeft aangegeven is het stimuleren van *Lokale economie/MKB*. In de kadernota wordt hierop ingegaan. Hetgeen in de kadernota is aangegeven, bevindt zich binnen de wettelijke mogelijkheden. Belangrijk aspect is het voorkomen van discriminatie van (andere) ondernemers. Op basis van gegevens uit het verleden blijkt de gemeente de kansen te bieden en blijkt het lokale/regionale bedrijfsleven deze kansen aan te grijpen (ter illustratie 2013: 68% in aantallen en 73% in bedragen naar lokaal/regionaal).

De gemeente heeft oog voor *Samenwerking*. Op ad hoc basis werkt de gemeente met anderen samen bij inkopen. De omvang van het gemeentelijke apparaat is dusdanig, dat intern eigenlijk maar op enkele onderwerpen sprake is van soortgelijke inkoopbehoeften op meerdere plekken in de organisatie. Dat betreft met name inhuur van personeelsdiensten. Dit wordt al jarenlang steeds intergemeentelijk

Europees aanbesteed. Kantoorartikelen, meubilair, etc. worden door één afdeling voor de gehele organisatie ingekocht. Samenwerking met externen vindt momenteel vooral op ad hoc basis plaats.

Bij het onderwerp *Bepalen inkoopprocedure* speelt met name de vraag al dan niet eigen drempelbedragen vast te stellen onder de Europese drempels. Naar wij hebben begrepen, wilt u hierover zelf besluiten. Wij stellen u twee alternatieven voor. Waarbij wij u aanraden voor alternatief I te kiezen (geen eigen drempelwaarden).

Wij constateren, dat de Aanbestedingswet en de Gids Proportionaliteit (de Gids) "detailwetgeving" betreffen. Uiteindelijk zegt met name de Gids feitelijk niets meer en niets minder, dan denk na over de keuzes die je maakt ten aanzien van inkoop (zowel qua procedure als inhoud), motiveer deze en zorg dat ze proportioneel zijn.

Voor het bepalen van de te volgen proportionele inkoopprocedure stelt de Gids, dat in ieder geval (dus niet limitatief) naar de volgende aspecten moet worden gekeken:

- 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 markt.

Het vaststellen van een te volgen inkoopprocedure uitsluitend op basis van omvang van de opdracht lijkt hiermee haaks te staan op de bedoeling van de wetgever.

De bedoeling van de Gids blijkt naar onze mening ook uit de wijze waarop "omvang van de opdracht" in de Gids is vormgegeven (laatste bladzijde bijlage III). Er is gebruik gemaakt van een glijdende schaal in de kleuren groen, oranje en rood. De kleur rood betekent op voorhand echter niet "fout". De Gids gaat namelijk uit van het principe *comply or explain*. Door het niet hanteren van eigen drempelwaarden krijgen de inkoopprofessionals daarnaast maximaal de ruimte voor het noodzakelijke maatwerk. Tot slot kan dit ook worden gezien als een vorm van deregulering. Alternatief I sluit hier naar onze mening het beste bij aan.

Indien u kiest voor alternatief II (eigen drempel waarden), dan geeft de kadernota aan, dat de afwijkingsbevoegdheid bij ons college ligt. Wij kunnen deze bevoegdheid overdragen.

De kadernota hebben wij in concept voorgelegd aan de accountant. Vanuit de accountant(controle) is er geen noodzaak tot het vaststellen van eigen drempelbedragen onder de Europese drempels¹. Indien de gemeente Heerenveen vrijwillig besluit eigen drempelwaarden in te voeren, zal de accountant deze wel mee moeten nemen in het kader van de toets van financiële rechtmatigheid. Alternatief I heeft geen verdere gevolgen voor de accountantscontrole en de interne controle waarop de accountant steunt. De accountant en de interne controle controleren bij dit alternatief feitelijk alleen de juiste uitvoering van Europese aanbestedingsregels. Alternatief II heeft gevolgen voor de accountantscontrole en de interne controle waarop de accountant steunt. De accountant en de interne controle moeten bij dit alternatief de juiste uitvoering van aanbestedingen vanaf de eigen drempelwaarden controleren. Dat naast de uitvoering van de Europese aanbestedingsregels. Alternatief II betekent een verzwaring van de administratieve en controlelasten. De onderstaande tabel geeft een indruk van deze verzwaring. Door eigen drempelbedragen vallen de inkopen in de kolom Overige grotendeels onder de verplichte interne controle en accountantscontrole, dat met de administratie ("bewijslast") die daarvoor bijgehouden moet worden.

	Aantal geregistreerde inkopen	Europees	Overige
2012	92	16%	84%
2013	86	5%	95%
2014	161	5%	95%

Eigen drempelwaarden zullen leiden tot een verdere toename van administratieve lasten (uitvoering en

¹ De Europese drempel voor Leveringen/Diensten is € 207.000,-. De Europese drempel voor Werken is € 5.186.000,-.

control) betekenen. Hiervoor is geen capaciteit beschikbaar. Indien u besluit tot eigen drempelbedragen zullen wij de benodigde capaciteit inzichtelijk maken. Op een later moment komen wij hierop bij u terug met een verzoek de hiervoor benodigde middelen te voteren. Vooralsnog schatten wij voorzichtig in, dat er een structurele uitzetting van circa € 35.000 nodig is (interne kosten (inhoud, bedrijfsvoering en inkoop) en extern (accountant)).

Organisatorische uitgangspunten

Hier wordt aangegeven hoe de inkoopfunctie is georganiseerd (*Inkoop in de organisatie*). Daarnaast worden de *Verantwoordelijkheden* benoemd. Tot slot wordt het *Klachtenmeldpunt* aangestipt. Vooralsnog hebben wij besloten een dergelijk eigen meldpunt niet in het leven te roepen. In de inkoopprocedures is de zorgvuldigheid naar onze mening voldoende geborgd (met name via de Nota's van Inlichtingen, waarin vragen kunnen worden gesteld en opmerkingen kunnen worden gemaakt). Op basis van de ervaringen van de afgelopen twee jaar heeft de noodzaak zich niet voorgedaan dit standpunt te wijzigen. Een klachtenmeldpunt zal mogelijk ook leiden tot lastenverzwaring. Wij houden de vinger aan de pols.

Inkoopmonitor

Aan het stellen van kaders is onlosmakelijk verbonden de monitoring hiervan. Door een goede monitor vertrouwen wij er tevens op, dat uw raad meer gevoel krijgt bij/meer inzicht krijgt in het onderwerp inkoop.

Inkoopcontrol wordt in 2015 verder geprofessionaliseerd. Er wordt gewerkt aan de verdere professionalisering van contractbeheer met digitale ondersteuning. Daarnaast wordt per afdeling zullen voorafgaand aan ieder kalenderjaar inkoopprogramma's worden opgesteld. Aan de achterkant vindt toetsing plaats via het financiële systeem. Als werklijn hanteert de organisatie vooralsnog, dat inkoopacties met een totale contractwaarde vanaf € 40.000 verplicht via Inkoop moeten verlopen. Onder dit bedrag wordt beheersing ondoelmatig geacht. Indien u besluit tot het instellen van eigen drempelwaarden zal deze insteek moeten worden herzien. Verantwoording is dan noodzakelijk vanuit de financiële rechtmatigheidstoets. Dit betekent extra benodigde capaciteit, zowel bij de inhoudelijke afdeling als bij de inkoop/juridische afdeling.

Het systeem en de werkwijze, zoals verwoord in dit raadsvoorstel zijn nieuw. Gaandeweg zal de werkbaarheid hiervan in de dynamiek van de praktijk moeten blijken. Indien noodzakelijk kan dit tot aanpassingen leiden.

Aan dit voorstel is als bijlage III toegevoegd een opzet voor een jaarlijkse Inkoopmonitor. Wij adviseren u deze monitor vast te stellen en deze jaarlijkse in de maand juni in een informele bijeenkomst aan de commissie Algemene Zaken te laten presenteren.

Onderzoeken en motie "Beleidsplan wegen 2013-2017 (Slimmer aanbesteden)"

Met de in dit voorstel benoemde kaders menen wij uitvoering te geven aan de beleidsmatige aanbevelingen uit de twee rekenkamercommissieonderzoek naar inkoop, het 213a-onderzoek, alsmede aan de motie "Beleidsplan wegen 2013 -2017 (Slimmer aanbesteden)". Op de details van de inkoopprocedures is het een kwestie van uitvoering en de inkoopprofessie in stelling brengen (maatwerk & motiveren). Naar onze mening is dat, door dit voorstel en de Gids afdoende afgedekt. Voor wat contractbeheer betreft kunnen wij u meedelen, dat de organisatie op dit moment werkt aan een verdere professionalisering op dit punt, waarbij de decentralisaties en de daaruit voortvloeiende contracten prioriteit krijgen. Daarnaast wordt digitaal inkopen via TenderNed vanaf 1-1-2015 zoveel als mogelijk de norm (vanaf 2016 wettelijk verplicht). Dit moet leiden tot lastenverlichting bij inschrijvers en een inkoopdossier is daarmee volledig digitaal beschikbaar. De genoemde stukken zijn ter informatie aan dit voorstel toegevoegd.

Overwegingen

Zie hierboven.

Effecten

Raadskaders voor inkoop en verdere professionalisering van inkoop.

Bij de keuze voor eigen drempelwaarden een verzwarende van het toetsingskader rond financiële rechtmatigheid. Hiermee gepaard zullen gaan extra externe lasten (accountant) en interne lasten (m.n. inhoud en control).

Beleid en regelgeving

EG-verdrag, Europese aanbestedingsrichtlijn, Aanbestedingswet, Gids Proportionaliteit, Inkoop- en Aanbestedingsbeleid Heerenveen en Social Return beleid Heerenveen.

Financiën, risico's en beheersmaatregelen

Indien wordt gekozen voor eigen drempelwaarden onder de Europese drempels zal dit extra capaciteit vergen. Met name in relatie tot de werksystematiek van de huidige accountant. Als de benodigde capaciteit beter inzichtelijk is, zullen wij in dat geval bij uw raad terugkomen voor het voteren van de benodigde middelen. Er is geen dekking binnen de begroting. Vooralsnog schatten wij voorzichtig in, dat er een structurele uitzetting van circa € 35.000 nodig is (interne kosten (inhoud, bedrijfsvoering en inkoop) en extern (accountant)).

De provincie zal een oordeel geven over het onvermijdbaar en niet uitstelbaar zijn van benodigde middelen. Het is onduidelijk hoe een dergelijk oordeel uit zal pakken.

Vervolgaanpak

Zie "Communicatie".

Communicatie

Na besluitvorming door uw raad wil de organisatie voor aanbieders een bijeenkomst organiseren met de titel "Zo doet u zaken met de gemeente Heerenveen". Dergelijke bijeenkomsten zijn door meerdere gemeenten reeds georganiseerd. De bijeenkomst is tot stand gekomen door "Ondernemersvriendelijk Aanbesteden Noord-Nederland" waarin VNO-NCW-Noord, Bouwend Nederland Noord en MKB-Nederland Noord participeren met ondersteuning van de Kamer van Koophandel Noord. De eerste contacten met "Ondernemersvriendelijk Aanbesteden" zijn reeds gelegd. Het doel van "Ondernemersvriendelijk Aanbesteden" is: een aanbestedingsbeleid dat toegankelijker en vriendelijker is voor het regionaal MKB.

Er zal tevens worden nagegaan of nadere interne communicatie naar aanleiding van dit raadsvoorstel noodzakelijk is.

Relevante informatie

Bijlagen:

- I Kadernota inkoop en aanbesteden (ter vaststelling);
- II Social Return beleid (ter kennisname);
- III Inkoopmonitor (ter vaststelling);
- IV Aanbevelingen 2 rekenkamercommissieonderzoeken en 213A-onderzoek unit Kwaliteit & Analyse (K&A) (ter informatie);
- V Motie "Beleidsplan wegen 2013-2017 (Slimmer aanbesteden)" (ter informatie).

Het college van burgemeester en wethouders van Heerenveen,
de secretaris, de burgemeester,

de heer F.H. Perdok

de heer T.J. van der Zwan

Onderwerp: Kadernota inkoop en aanbesteden

De raad van de gemeente Heerenveen;
gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 7 april 2015 ;

gelet op het feit dat de gemeenteraad gebruik wil maken van zijn kaderstellende bevoegdheden rond inkoop en aanbesteden,

overwegende dat,
het college van burgemeester en wethouders ter vaststelling een kadernota heeft voorgelegd, alsmede ter vaststelling een Inkoopmonitor,

Besluit

1. de kadernota "Zo doet de gemeente Heerenveen zaken" vast te stellen;
2. een keuze te maken tussen:
 - a. geen eigen drempelbedragen vast te stellen onder de Europese drempels (alternatief I);
 - b. wel drempelbedragen vast te stellen onder de Europese drempels (alternatief II);
3. de bijgevoegde "Inkoopmonitor" vaststellen;
4. de "Inkoopmonitor" jaarlijks in de maand juni in een informele bijeenkomst van de commissie Algemene Zaken te behandelen;
5. kennis te nemen van het bijgevoegde Social Return beleid.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 5 oktober 2015.

de griffier,

de voorzitter,

mevrouw W.J.M.A. Jansen

de heer T.J. van der Zwan