

gemeente **Overbetuwe**



Evaluatie aanbestedingen 2015-2017

Evaluatie van de aanbestedingen van de gemeente Overbetuwe op de aandachtspunten social return, duurzaamheid en lokale economie en MKB

Datum: 6 juni 2018

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding.....	3
1.1	Aanleiding.....	3
1.2	Doelstelling.....	3
1.3	Afbakening.....	4
1.4	Aanpak.....	4
1.5	Leeswijzer	4
Hoofdstuk 2	Het inkoop- en aanbestedingsbeleid	6
2.1	Algemeen gemeentelijk beleid.....	6
2.2	Inkoop- en aanbestedingsbeleid	8
2.3	Wettelijk kader	9
2.4	Inkoopproces.....	14
Hoofdstuk 3	Definities social return, lokale economie en MKB en duurzaamheid	15
3.1	Social return	15
3.2	Lokale economie en MKB.....	16
3.3	Duurzaamheid	17
Hoofdstuk 4	Stand van zaken 2015-2017	19
4.1	Resultaten	19
4.2	Resultaten uitgesplit per jaar.....	20
4.3	Resultaten leveringen en diensten uitgesplit per drempelwaarde	21
4.4	Resultaten werken uitgesplit per drempelwaarde	25
4.5	Deelconclusie.....	28
Bijlagen	29	
Bijlage I	– Onderzochte cases.....	30
Bijlage II	– Verdieping 14 cases	36
Bijlage III	– Globale gespreksagenda interviews	37
Bijlage IV	– Leden projectteam	38

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Overbetuwe betreft in haar inkoop- en aanbestedingsbeleid verschillende gemeentelijke speerpunten op het gebied van economische ontwikkeling, integriteit en maatschappelijk verantwoord ondernemen zoals social return en duurzaamheid.

In september 2017 is het inkoop- en aanbestedingsbeleid in concept herzien en ter voorbereiding op besluitvorming besproken met de portefeuillehouder. De portefeuillehouder heeft aangegeven dat hij geen zicht heeft op de uitvoering van de bestuurlijke opdracht op de onderwerpen social return, duurzaamheid en lokale economie en MKB. Er is afgesproken dat de aanbestedingen¹ van de jaren 2015 tot en met 2017 worden geëvalueerd op de drie thema's alvorens een nieuw beleid wordt aangeboden.

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt aangegeven dat de gemeente duurzaamheid, social return en lokale economie belangrijke onderwerpen vindt die ze wil stimuleren. Ook het coalitieprogramma 2018-2022 wijst op dit belang. De gemeente wil meer aandacht geven aan duurzaamheid en social return en lokaal ondernemerschap daarbij maximaal inzetten. Maar met alleen dat opschrijven in het beleid, is niet meetbaar in hoeverre die stimulans leidt tot resultaten op die onderwerpen. Een evaluatie van de bestuurlijke opdracht op deze onderwerpen is daarom vereist. Het onderzoek dient te leiden tot inzicht in de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in de gemeente Overbetuwe. Met dat inzicht kunnen mogelijkheden worden verkend die kunnen bijdragen aan het vergroten van de toepassing van de mogelijkheden omtrent lokale economie en MKB, social return en duurzaamheid bij aanbestedingen.

1.2 Doelstelling

De doelstellingen van het onderzoek zijn:

- A. Het verkrijgen van inzicht in welke mate de doelstellingen omtrent lokale economie en MKB, social return en duurzaamheid uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013 worden behaald.
- B. Het doen van aanbevelingen om het behalen van de doelstellingen omtrent lokale economie en MKB, social return en duurzaamheid return door middel van aanbestedingen te bevorderen.

Door het beleid van de drie jaren te analyseren en inzicht te krijgen in de praktijk van de gemeente Overbetuwe, wordt achterhaald wat de huidige situatie/nul-situatie is. Daarmee wordt vastgesteld in welke mate de doelstellingen van lokale economie en MKB, social return en duurzaamheid bij aanbestedingen zijn behaald. Indien hier een verbeterslag in te behalen is, resulteert deze evaluatie in aanbevelingen voor bijvoorbeeld het starten van een bepaalde activiteit waardoor het behalen van de doelstellingen wordt vergroot.

De volgende vraagstelling staat centraal:

In welke mate worden de doelstellingen van lokale economie en MKB, social return en duurzaamheid uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013 behaald en op welke wijze kan beter invulling worden gegeven aan het behalen van deze doelstellingen?

¹ Aanbestedingen zijn alle opdrachten die door een 'aanbestedende dienst' worden uitgezet/alle inkopen die door een 'aanbestedende dienst' worden gedaan. De gemeente valt onder een 'aanbestedende dienst'.

1.3 Afbakening

Het onderzoek heeft betrekking op de aanbestedingen in de periode 2015 - 2017 en richt zich op alle aanbestedingen van $\geq$ € 10.000,00.

Het onderzoek beslaat enkel de aanbestedingsdocumenten die reeds aanwezig zijn bij cluster Inkoop.²

1.4 Aanpak

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zijn verschillende fasen doorlopen.

Traceren beleid

Allereerst is het gemeentelijk beleid over de verschillende onderwerpen getraceerd. Daarnaast is in deze fase het volume van de aanbestedingen voor de drie onderzoeksjaren getraceerd.

Traceren praktijk

De tweede fase van het onderzoek richtte zich op het verkrijgen van inzicht in de praktijk van de gemeente Overbetuwe. Aan de hand van de aanbestedingsdocumenten is bezien, hoe de inkoop en aanbesteding in de gemeentelijke praktijk verloopt. Deze illustratie beslaat de periode 2015 tot en met 2017. In deze fase zijn dossierstukken aangevuld met interviews. De interviews zijn afgenomen bij diegenen die betrokken zijn geweest bij de geselecteerde cases, de budgethouders, maar ook de indieners. Daarnaast zijn er interviews afgenomen bij diegenen die inhoudelijk betrokken zijn bij de thema's duurzaamheid, social return en lokale economie en MKB. Deze fase kent het karakter van een meervoudige casestudie.

Analyse en rapportage

Aan het begin van de derde fase is een projectteam opgezet van mensen die vanuit hun expertise aanbevelingen naar aanleiding van de evaluatie hebben gedaan en deze aanbevelingen gaan uitwerken en uitvoeren. Verder is het beleid en de praktijk geanalyseerd en beoordeeld en zijn er concrete ambities geformuleerd. Deze analyse en toetsing leiden tot een aantal conclusies en aanbevelingen. In deze fase is ook het onderzoeksrapport vormgegeven.

Concretiserings- en uitvoeringsfase

In de laatste fase wordt een begin gemaakt met de verbeterslag. Wat zijn de resultaten uit het evaluatieonderzoek en wat kan de gemeente nu concreet doen om beter invulling te geven aan het behalen van de drie thema's uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid. In deze fase dient een plan van aanpak te worden opgesteld voor de uitvoering van de ambitie en aanbevelingen. Vervolgens kunnen in samenwerking met het projectteam activiteiten worden gestart die de toepassing van de mogelijkheden van lokale economie en MKB, social return en duurzaamheid bij aanbestedingen vergroten.

1.5 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport bestaat, inclusief dit eerste inleidende hoofdstuk, uit vijf hoofdstukken. Hoofdstuk twee geeft inzicht in het algemene beleid en het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Overbetuwe. Verder besteedt dit hoofdstuk aandacht aan de wet- en regelgeving en het gemeentelijke inkoopproces. Hoofdstuk drie staat in het teken van de definities van social return, lokale economie en MKB en duurzaamheid. Hoofdstuk vier is gewijd aan de stand van zaken van 2015

² Tot oktober 2017 was de inkoopverplichting om de inkoopadviseur op de hoogte te brengen bij inkopen vanaf €20.000 voor Leveringen en diensten. Voor werken was deze drempel €150.000. Vanaf oktober 2017 dienen alle inkopen groter of gelijk aan €10.000 te worden gemeld bij de inkoopadviseur. De resultaten van het onderzoek kunnen gekleurd zijn door dit gat.

tot en met 2017, met achtereenvolgens de algemene resultaten, resultaten uitgesplitst per jaar, resultaten leveringen en diensten uitgesplitst per drempelwaarde, resultaten werken uitgesplitst per drempelwaarde en de conclusies die uit deze resultaten getrokken kunnen worden.

Hoofdstuk 2 Het inkoop- en aanbestedingsbeleid

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van het algemeen gemeentelijk beleid met betrekking tot de doelstellingen lokale economie en MKB, social return en duurzaamheid, het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente, wet- en regelgeving en het inkoopproces.

2.1 Algemeen gemeentelijk beleid

In het bijzonder is het volgende gemeentelijke beleid onder de loep genomen:

- | | |
|--|--|
| I. Coalitieprogramma 2014-2018; | XIII. Milieukompas voor de toekomst; |
| II. Uitvoeringsagenda 2016-2018; | XIV. Raadsbesluit 1 dec. 2015, ambitieniveau beleid duurzaamheid; |
| III. Programmabegroting 2018; | XV. Routekaart Duurzaam Overbetuwe 2017-2020; |
| IV. Toekomstvisie+ 2009; | XVI. Energieaudit Gemeente Overbetuwe november 2017; |
| V. Economisch uitvoeringsprogramma 2015-2016; | XVII. Waterplan 2008; |
| VI. Economisch uitvoeringsprogramma 2017-2018; | XVIII. Mobiliteitsbeleid 2003-2013; |
| VII. De Re-integratieverordening; | XIX. Omgevingsvisie 2040 (in ontwikkeling: vaststelling medio 2018); |
| VIII. Beleidsplan Sociaal Domein 2015-2017; | XX. Regionale routekaart energietransitie 2018; |
| IX. Beleidsplan Sociaal Domein 2017-2021; | XXI. Beleidsplan Licht in Overbetuwe 2018-2022; |
| X. Milieubeleidsplan 2011-2014; | XXII. Coalitieprogramma 2018-2022. |
| XI. Uitvoeringsplan afval 2017; | |
| XII. Nota "Overbetuwe Klimaatneutraal"; | |

1. Duurzaamheidsdoelen³



Energieneutraal in 2050⁴

Energiebesparing per jaar	1,5%	Is een energieverbruik van 3.298 TJ in 2020. ⁵
Duurzame energie toename per jaar	1,2%	In 2020: 14% van de energievraag lokaal duurzaam opwekken is 537 TJ. In 2023: 16%.
Reductie fossiele energie per jaar	2,7%	Fossiele CO2 emissie in 2020 van 226,09 kton, is een daling van 774,5 TJ. In 2023 een CO2 emissie van 211,33 kton, is een daling van 215,3 TJ. Op weg naar 2050 gaat het fossiel energieverbruik dalen tot 0 door besparen, duurzame warmte, duurzaam transport en duurzame elektriciteit.

³ Zie: Uitvoeringsplan afval 2017; Raadsbesluit 1 dec. 2015, ambitieniveau beleid duurzaamheid; Routekaart Duurzaam Overbetuwe 2017-2020; Energieaudit Gemeente Overbetuwe november 2017.

⁴ Energieneutraal: in energievraag bedrijven, woningen en vervoer wordt voorzien met duurzame energie.

⁵ TJ is gelijk aan 1.000 GJ, dat is het warmteverbruik van 20 woningen in een jaar.



2020

- 75% van het huishoudelijk afval dient te worden hergebruikt.
- 100 kg restafval per inwoner per jaar.

2025

30 kg restafval per inwoner per jaar.

2030

Maximaal percentage scheiding van het huishoudelijk afval.

2. Participatiedoelen⁶

Meedoen is de basis voor onze samenleving. In Overbetuwe willen wij de kracht van de samenleving en ondernemers benutten. Wij willen gezamenlijk met het bedrijfsleven kansen creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Kansen die aansluiten bij de bedrijfsvoering van bedrijven, hierbij gaat het om maatwerk.

Het Team Werk en Inkomen biedt in samenwerking met het Werkgeversservicepunt ondernemers en inwoners dienstverlening gericht op inkomen (participatiewet), werk en zorg. Bijvoorbeeld voor de ondernemer arbeidsmarktoplossingen op maat, met onder andere het creëren van leer-werkplekken.

Het Werkgeversservicepunt (WSP) geeft uitvoering aan de opdracht die het rijk gesteld heeft in de vorm van de banenafpraak - het plaatsen van mensen met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt.

Het invullen van social return on investment (SROI) met arbeid is niet bij alle inkoop en/of opdrachtgevers (ondernemers) mogelijk. Daarom komt gemeente Overbetuwe met een ruimere definitie. SROI kan dan vrijer worden ingevuld, zoals het maken van afspraken over het leveren van een bijdrage aan bepaalde maatschappelijke doelen. Deze ruimere opvatting biedt meer mogelijkheden voor een invulling op maat voor de opdrachtnemer (ondernemer).

Kansen op arbeidsparticipatie voor werkgevers creëren.

De lokale basisstructuur wordt verder opgebouwd en versterkt. Met daarnaast meer lokale initiatieven van instellingen en inwoners.

Ons streven is, kortom, dat inwoners, werkgevers, het maatschappelijke middenveld en de gemeente zich gezamenlijk verantwoordelijk weten voor de participatieopgave en vanuit die verantwoordelijkheid een bijdrage leveren. Onder andere met de inzet van het Werkgeversservicepunt willen we werkgevers helpen om hier een bijdrage aan te leveren. Samen creëren we zo mogelijkheden om alle mensen, die extra hulp of aandacht nodig hebben, aan het werk te helpen of in contact te brengen met andere mensen.

3. Doelen lokale economie en MKB⁷

Uitbesteding van gemeentelijk werk moet op zodanige wijze geschieden dat de gemeente wáár voor zijn geld krijgt en dat lokale (vaak kleinere) ondernemers bij aanbestedingen een eerlijke kans hebben.

Ondernemers uit Overbetuwe hebben aangegeven dat zij het belangrijk vinden dat de gemeente Overbetuwe zo veel mogelijk aan lokale inkoop doet. In samenwerking met Ondernemers Contact Overbetuwe heeft de gemeente Overbetuwe diverse activiteiten hiervoor opgezet. In 2017 en 2018 is deze werkwijze verder uitgewerkt onder de werktitel "Koopt Overbetuwsche Waar!"

Lokale inkoop in de gemeente Overbetuwe versterken

⁶ Zie: Economisch uitvoeringsprogramma 2015-2016 en Economisch uitvoeringsprogramma 2017-2018.

⁷ Idem.

2.2 Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Deze paragraaf geeft de tekst van het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Overbetuwe weer.

DUURZAAM INKOPEN

"a Bij Inkopen neemt de Gemeente milieuaspecten in acht.

De Gemeente heeft een voorbeeldfunctie in het maatschappelijk verkeer. De Gemeente streeft er naar om in 2015 100% duurzaam in te kopen. Duurzaam Inkopen is het meenemen van sociale en milieuaspecten in het inkoopproces. Dit komt o.a. tot uitdrukking door het volgende:

- Bij de product- en marktanalyse inventariseert de Gemeente welke Werken, Leveringen of Diensten op het gebied van duurzaamheid op de markt worden aangeboden.*
- In de aanbestedingsstukken (bijvoorbeeld in de selectie- en gunningscriteria) en in de te sluiten overeenkomst worden duurzaamheidscriteria opgenomen.*
- De Gemeente kan kiezen om digitaal in te kopen (E-procurement, gebruik van e-mail etc.).*
- De Gemeente zal de aangeboden duurzame oplossingen monitoren. Op deze wijze kan zij een duurzame oplossing inbedden in de eigen organisatie van de Gemeente en haar werkwijze.*

Voor een aantal 'product- groepen' zijn door Agentschap.nl/Pianoo zogenaamde 'duurzaamheidscriteria' opgesteld. Het CROW (nationaal kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte) heeft bijvoorbeeld de duurzaamheidscriteria die betrekking hebben op de GWW-sector geschikt gemaakt voor toepassing in RAW-bestekken door middel van het opstellen van de 'RAW-Catalogus Bepalingen – Duurzaam Inkopen'. Deze duurzaamheidscriteria zullen daar waar mogelijk worden opgenomen in bestekken/programma's van eisen.

b Inkoop vindt op maatschappelijk verantwoorde wijze plaats.

De gemeente koopt in op maatschappelijk verantwoorde wijze. Dit betekent dat bij de inkoop rekening wordt gehouden met onderwerpen als arbeidsreïntegratie, arbeidsomstandigheden en social return. De Gemeente stimuleert in het bijzonder de arbeidsdeelname van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Daarnaast onderschrijft de gemeente het principe van Fair trade. Producenten in ontwikkelingslanden verdienen een eerlijke prijs te krijgen voor hun product. Daarnaast dienen de werkomstandigheden menswaardig te zijn, dat wil zeggen geen kinderarbeid, dwangarbeid, discriminatie extreem lange werkdagen en niet-betaling van leefbaar loon. Ook moet er aandacht zijn voor milieuvriendelijke productieprocessen. Werken, Leveringen en/of Diensten die onder niet aanvaardbare arbeidsomstandigheden tot stand komen of zijn gekomen, worden geweerd."

SOCIAL RETURN

"De gemeente neemt bij aanbestedingen voor Werken vanaf de procedure voor Meervoudig onderhands aanbesteden en voor Leveringen en Diensten vanaf de drempel voor Europees aanbesteden sociale criteria op in de aanbestedingsstukken waaronder criteria in het kader van 'Social Return'.

Door inschrijving verbindt de potentiële Ondernemer zich aan deze eisen.

Bij zwaarwegende omstandigheden, of wanneer de criteria disproportioneel zijn, of in bepaalde marktsituaties, kan de gemeente besluiten af te zien van de Social Return eis.

De bevoegdheid betreffende het oordeel over de zwaarwegende omstandigheden is beschreven in het mandaatbesluit van de gemeente Overbetuwe."

LOKALE ECONOMIE EN MKB

“a De Gemeente heeft oog voor de lokale economie, zonder dat dit tot enigerlei vorm van discriminatie van Ondernemers leidt.

In gevallen waar een enkelvoudig onderhandse Offerteaanvraag en/of een meervoudig onderhandse Offerteaanvraag volgens de geldende wet- en regelgeving is toegestaan, kan rekening worden gehouden met de lokale economie en lokale Ondernemers. Discriminatie moet daarbij worden voorkomen en de Gemeente moet niet onnodig regionale, nationale, Europese of mondiale kansen laten liggen. ‘Local sourcing’ kan bijdragen aan de doelmatigheid van de Inkoop.

b De Gemeente heeft oog voor het midden- en kleinbedrijf (MKB).

Uitgangspunt is dat alle Ondernemers gelijke kansen moeten krijgen. De Gemeente houdt echter bij haar Inkoop de mogelijkheden voor het midden- en kleinbedrijf in het oog. Dit kan de Gemeente doen door gebruik te maken van percelen in aanbestedingen, het toestaan van het aangaan van combinaties en onderaanneming, het verminderen van de lasten en het voorkomen van het hanteren van onnodig zware selectie- en gunningscriteria.”

2.3 Wettelijk kader

Door de Europese Unie is een richtlijn vastgesteld voor de verstrekking van overheidsopdrachten. Deze richtlijn is geïmplementeerd in de (gewijzigde) Aanbestedingwet 2012 en geldt voor alle aanbestedingen door (semi-)publieke instellingen in Nederland. De Aanbestedingswet 2012 bevat zowel regels voor aanbestedingen boven de Europese drempelbedragen, als daaronder. De wet is niet vrijblijvend maar moet worden toegepast door de gemeente bij opdrachten voor "Werken", "Leveringen", "Diensten" en "Concessies".

Een aantal bepalingen uit de Aanbestedingswet 2012 is nader uitgewerkt in een Algemene Maatregel van Bestuur (Aanbestedingsbesluit). Het gaat hier om een uitvoeringsbesluit bij de Aanbestedingswet 2012. Onderdeel van dit besluit zijn de Gids Proportionaliteit, het Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW 2016) en het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA).

NALEVEN VAN TRANSPARANTIE, OBJECTIVITEIT, NON-DISCRIMINATIE, PROPORTIONALITEIT EN ZORGVULDIGHEID

De basisprincipes van de Europese wetgeving zijn van toepassing op de verstrekking van overheidsopdrachten met een opdrachtwaarde boven, maar ook beneden het Europese drempelbedrag. *Transparantie* betekent dat het proces van aanbesteden voor alle betrokkenen helder en eenduidig moet zijn (maar niet altijd openbaar) en daarom verantwoord moet kunnen worden. *Objectiviteit* wil zeggen dat het proces van aanbesteden gebaseerd is op verifieerbare feiten en het gebruik van onafhankelijke (beoordelings-)methodieken. *Non-discriminatie* betekent dat alle betrokkenen beschikken over gelijke informatie en dat er gelijke kansen moeten worden geboden aan alle betrokkenen. *Proportionaliteit* betekent dat voorwaarden en eisen die door de gemeente worden gesteld in een redelijke verhouding moeten staan met de aard en omvang van de, in te kopen, leveringen, diensten en werken. Tot slot betekent *zorgvuldigheid* dat aanbestedingen zorgvuldig voorbereid dienen te worden, zodat alle partijen achteraf niet voor verrassingen komen te staan. De aanbestedende dienst kan achteraf de aanbesteding niet meer veranderen, alleen in het geval van externe omstandigheden die niet konden worden voorzien. Om deze reden dient tijdig gestart te worden met de voorbereidingen en dienen inkopers na te gaan welke doelen zij nastreven.

AMBITIES VOOR DE AANGEPASTE AANBESTEDINGSWET 2012

Eén van de ambities van de Aanbestedingswet is het verbeteren van de toegang van ondernemers tot overheidsopdrachten, in het bijzonder het MKB. Zowel de wet als de Gids Proportionaliteit bevatten daarom maatregelen om administratieve lasten bij aanbestedingen te verlagen en te voorkomen dat sommige eisen de toegang van ondernemers onnodig beperkt.

De opdracht⁸

Er zijn verschillende factoren die het MKB beletten om aan aanbestedingen deel te nemen. De eerste belemmering is de grootte en complexiteit van sommige opdrachten. De wetgever heeft getracht dit probleem te ondervangen door aanbestedende diensten verschillende tools te geven om de opdrachten kleiner te maken:

- Het samenvoegen van opdrachten is in principe niet toegestaan (art. 1.5 lid 1 Aw);
- Opdrachten moeten zoveel mogelijk in percelen worden verdeeld (art. 1.5 lid 3 Aw);
- Kleinere delen van grote opdrachten kunnen onder voorwaarden rechtstreeks aan inschrijvers worden gegund (percelenregeling, art. 2.18 en 2.19 Aw).
- De aanbestedende dienst kan in de aanbestedingsstukken bepalen dat inschrijvers niet meer dan één perceel per opdracht gegund krijgen (art. 2.10 Aw).

Eisen aan de inschrijvers

Ook de eisen die aanbestedende diensten stellen aan inschrijvers zijn een beperkende factor voor het MKB. De nieuwe Aanbestedingswet schrijft ten aanzien van alle geschiktheidseisen voor dat aanbestedende diensten slechts die geschiktheidseisen stellen, die kunnen garanderen dat een gegadigde over de juiste capaciteiten en middelen beschikt om de overheidsopdracht uit te voeren (art. 2.90 lid 4 Aw). Het stellen van allerlei aanvullende geschiktheidseisen die betrekking hebben op randzaken is niet toegestaan.

Administratieve lasten

De administratieve lasten zijn verlaagd door de vervanging van de Eigen Verklaring door het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA). Dit document is van toepassing op zowel aanbestedingen boven als onder de Europese drempelwaarden⁹. In alle aanbestedingen wordt dus hetzelfde document gebruikt voor de financiële toestand, de bekwaamheden en de geschiktheid van ondernemingen. Inschrijvers hoeven niet het volledige bewijsmateriaal bij inschrijving te verstrekken. Dit leidt tot een administratieve lastenverlichting. De Aanbestedingswet tracht de administratieve kosten verder terug te dringen door het verplicht voorschrijven van digitaal aanbesteden.

Innovatie

Tot op heden was het voor innovatieve MKB ondernemingen praktisch bijna onmogelijk om samen met aanbestedende diensten nieuwe producten te ontwikkelen. Daar brengt de procedure van het innovatiepartnerschap verandering in. Ondernemers en aanbestedende diensten kunnen afspreken om gezamenlijk onderzoek en ontwikkeling te starten, waarna de aanbestedende dienst ook daadwerkelijk kan overgaan tot aanschaf van het innovatieve product (art. 2.31a e.v. AW). Daarnaast biedt toepassing van de concurrentiegerichtte dialoog mogelijkheden voor innovatie.¹⁰ Toepassing

⁸ Geciteerd en geparafraseerd uit: Mr. Sven Saric, *MKB en aanbesteden*, Geraadpleegd op 16 april 2018 via <https://www.vindinkoopenaanbesteding.nl/>.

⁹ Een nuancering: De aanbestedende dienst is onder de drempel niet verplicht om gebruik te maken van een soort van Eigen Verklaring. Als er gekozen wordt om dit wel te doen, dan dient dit het UEA te zijn.

¹⁰ De concurrentiegerichtte dialoog biedt de ruimte voor geschikte partijen om verschillende oplossingen aan te dragen om in de behoefte van de aanbestedende dienst te kunnen voorzien. Vervolgens kan de aanbestedende dienst in de dialoog samen met deze deelnemers de voorgestelde oplossingen nader uitwerken en uiteindelijk bepalen welke oplossing(en) het best in zijn behoefte kan voorzien.

van dit soort procedures vereist altijd een gemotiveerde afweging met betrekking tot kosten en baten, denk aan de extra kosten, de lange looptijd en de beperkte deelnemers.

GIDS PROPORTIONALITEIT

Duurzaamheid/sociale voorwaarden¹¹

“Duurzaamheidscriteria kunnen voorkomen in de vorm van (technische en functionele) specificaties, geschiktheidseisen, selectiecriteria, gunningscriteria of contractvoorwaarden.

- *Bij het stellen van duurzaamheidscriteria is het proportioneel de omvang van de opdracht mee te laten wegen bij de keuze om eisen op dit terrein te stellen. Dit betekent niet dat voor kleine opdrachten geen duurzaamheidscriteria gesteld mogen worden.*
- *De criteria met betrekking tot duurzaamheid waaronder sociale voorwaarden dienen enerzijds in redelijke verhouding te staan tot de aard en omvang van de opdracht, maar dienen anderzijds te worden afgestemd op hetgeen de relevante markt kan bieden. Indien uit marktonderzoek blijkt dat een brede range van bedrijven voldoet aan bepaalde criteria, dan kunnen deze generiek toegepast als eis opgenomen worden. Gaat het om vernieuwingen op de markt waar slechts een beperkt aantal ondernemingen aan kan voldoen, dan kunnen ze beter als een van de subcriteria binnen het gunningscriterium Beste PKV¹² opgenomen worden. Opnemen van technische specificaties en eisen waaraan slechts een zeer beperkt deel van de markt voldoet en daardoor daadwerkelijke mededinging niet langer gewaarborgd is, is niet alleen disproportioneel, maar ook onverstandig.*
- *Als uitgangspunt geldt dat de duurzaamheidscriteria in het kader van de beoordeling op Beste PKV reële waardering krijgen en objectief meetbaar zijn.*
- *Proportionaliteit van duurzaamheidscriteria wordt bevorderd, wanneer aanbestedende diensten met (potentiële) inschrijvers te allen tijde¹³ het gesprek aangaan over de ideeën en mogelijkheden die er ten aanzien van duurzaamheid bestaan. Enige vorm van marktconsultatie als bedoeld in § 2.5 en in artikel 2.25 van de wet zou daartoe een middel kunnen zijn.*
- *Bij de definitieve keuze voor het stellen van duurzaamheidscriteria is het navolgende van belang.*
 1. *Eenduidigheid: bij de keuze dient in eerste instantie aangesloten te worden bij algemeen geldende criteria toegesneden op de relevante branches (opgesteld door PIANOo).*
 2. *Formulering van eigen afwijkende criteria kan in geval van functioneel specificeren en/of een aanbesteding op basis van Beste PKV een optie zijn, mits via een marktverkenning is getoetst dat voldoende marktpartijen hieraan kunnen voldoen.*
 3. *Over het algemeen is het sowieso verstandig om op dit gebied niet te veel met geschiktheidseisen te werken; wil je als organisatie een stimulans geven aan duurzaamheid en verder gaan dan de criteria van PIANOo, verdient het sterke aanbeveling dat in de vorm van gunningscriteria te doen: dit bevordert de verdere ontwikkeling van duurzaamheid, zonder a priori bedrijven uit te sluiten die hier (nog) niet aan voldoen.*
- *Reële overgangstermijn: Indien eisen op het gebied van duurzaamheid worden gesteld, wordt opgemerkt dat de markt dan ook wel de gelegenheid moet krijgen, de bedrijfsvoering op eenmaal binnen de organisatie van de aanbestedende dienst vastgestelde eisen af te*

¹¹ Geciteerd uit: *Gids Proportionaliteit*, 1e herziening, april 2016, p. 54-56.

¹² Beste PKV is beste prijs-kwaliteitverhouding. Naast de prijs worden ook andere kwaliteitsaspecten meegewogen in de beoordeling van inschrijven. Beste PKV kan worden ingezet als de inkoper inschrijvers wilt stimuleren om meer te bieden dan wat geëist wordt. In feite concretiseren de Beste PKV-criteria de wensen die de aanbesteder heeft boven op de minimeisen voor een bepaalde opdracht.

¹³ Met noot: dit kan alleen in het voortraject of bij specifieke aanbestedingsvormen.



stemmen; voortdurend wijzigen van voorwaarden wordt in dat kader evenmin passend geacht.

- *Bij het vragen naar referenties met betrekking tot duurzaamheid geldt hetzelfde als voor referenties in het algemeen. Uit de referenties dient duidelijk te blijken, dat de inschrijver beschikt over de competenties om de gevraagde duurzaamheid in de praktijk te brengen, het is niet nodig¹⁴ te vragen naar een identiek vergelijkbaar project; duurzaamheid hangt immers nauw samen met innovatie en het kunnen aanbieden van varianten. De doelen die worden gesteld moeten wel afgeleid zijn van de nationale duurzaamheidsthema's. Als laatste dient bewijslast op het punt van duurzaamheid in de laatste fase plaats te vinden, net als bij andere geschiktheidseisen en gunningscriteria.¹⁵*
- *Het opnemen in aanbestedingsstukken van een verplichting voor de opdrachtnemer tot het laten rapporteren over duurzaamheidsaspecten dient plaats te vinden conform het advies van de SER¹⁶ en de Raad voor de Jaarverslaggeving¹⁷. Rapportage anderszins wordt daarmee dus disproportioneel geacht.*
- *Bij sociale voorwaarden voor duurzaam inkopen gaat het om de sociale situatie in de (internationale) productieketen. Hierbij valt te denken aan naleving van universele rechten van de mens waaronder vakbondsvrijheid, verbod op kinderarbeid, gedwongen arbeid en discriminatie. Het gaat hier slechts om een redelijke inspanningsverplichting, afhankelijk van een redelijke inschatting van de risico's.*
- *Verwijzing naar bepaalde keurmerken¹⁸ mag. Hieraan zijn wel een aantal voorwaarden verbonden:*
 - *alle keurmerkeisen moeten verband houden met het voorwerp van de opdracht;*
 - *ze moeten gebaseerd zijn op objectief controleerbare en niet-discriminerende criteria;*
 - *tot stand gekomen zijn door middel van een open en transparante procedure;*
 - *waarbij de ondernemer die het keurmerk aanvraagt geen beslissende invloed kan uit oefenen op de inhoud van het keurmerk."*

Met betrekking tot lokale economie en MKB is in de Gids Proportionaliteit het volgende opgenomen:¹⁹

- *"twee of meer ((al dan niet gelijksoortige) opdrachten kunnen worden samengevoegd, waarbij -in het kader van de marktverhoudingen- de positie van het MKB zorgvuldig is geanalyseerd en afgewogen en de aanbestedende dienst de noodzaak tot clusteren deugdelijk kan motiveren;*
- *Het opdelen in percelen vergroot de mogelijkheden voor het MKB;*
- *Het kan proportioneel zijn een beperking op het aantal te gunnen percelen per inschrijver op te nemen. Daarbij kan de bescherming van de belangen van het MKB een rol spelen;*
- *Het begrip perceel wordt bij aanbestedingen nog op een andere manier gebruikt, namelijk in het kader van de artikelen 2.18 en 2.19 van de wet: percelenregeling. Op basis van deze regeling mag bij een aanbesteding van een werk, dienst of levering een deel van de opdracht*

¹⁴ Met noot: Primair is dit niet toegestaan. De inkoper dient te vragen naar kerncompetenties. Exact vergelijk is alleen toegestaan als het echt niet anders kan.

¹⁵ De inschrijvingen worden beoordeeld op basis van de informatie die (potentiële) leveranciers aanleveren. Op basis van deze informatie wordt een winnaar gekozen. Eventueel kan er vervolgens om een verificatie gevraagd worden van de geschiktheidseisen en gunningscriteria.

¹⁶ <https://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2010/b28646.aspx>

¹⁷

https://www.rjnet.nl/Documents/Uitingen%202009/0000026826_RJ_Uiting_2009_8_Herziene_Richtlijn_400_Jaarverslag_en_Handreiking.pdf

¹⁸ Met noot: de leverancier dient het keurmerk te bezitten óf te voldoen aan de eisen van het keurmerk.

¹⁹ Geparafraseerd uit: *Gids Proportionaliteit*, 1e herziening, april 2016.



(een perceel) buiten de aanbesteding gehouden worden, mits dit deel in euro's of procenten bepaalde waarden niet te boven gaat. Hierdoor wordt een kans gecreëerd voor het MKB;

- *Als uitgangspunt geldt dat raamovereenkomsten niet het effect mogen hebben dat de toegang voor het MKB wordt beperkt;*
- *Geschiktheidseisen²⁰ – Het is van belang de eisen die aan de financiële en economische draagkracht worden gesteld, dusdanig te kiezen, dat eenieder die in staat is om de opdracht naar behoren uit te voeren ook kan meedingen. Dit komt de marktwerking ten goede. Bij het bepalen welke eisen te stellen verdient de positie van het MKB aandacht, zeker wanneer uit marktanalyse blijkt dat bij de betreffende overheidsopdracht deze groep een potentiële inschrijver is. Door te hoge eisen te stellen wordt de markt onnodig beperkt, hetgeen noch in het belang is van de aanbestedende dienst noch in het belang van de ondernemingen. De eisen die worden gesteld, moeten in redelijke verhouding staan tot aard en omvang van de opdracht. Het is daarom van belang bij elke eis na te denken waarom die eis wordt gesteld: bij meer en/of hogere eisen blijven steeds minder ondernemingen over, waardoor de keuze beperkter wordt. Uiteindelijk wil men de groep ondernemers bereiken, die geschikt zou zijn voor de opdracht.”*

Met betrekking tot keuze van de aanbestedingsprocedure is in de Gids Proportionaliteit het volgende opgenomen:²¹

“Voorschrift 3.4 A:

De aanbestedende dienst bezielt 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 markt.”*

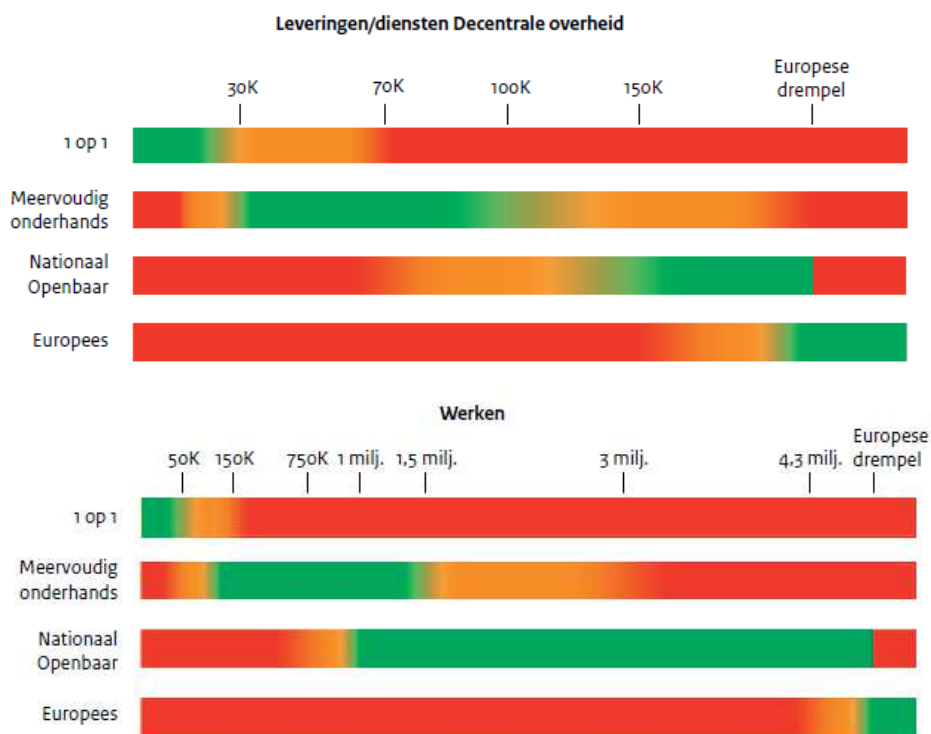
Door bij de keuze voor een bepaalde aanbestedingsprocedure factoren als de omvang van de opdracht, de complexiteit ervan, de transactiekosten voor alle partijen en de kenmerken van de markt in ogenschouw te nemen, kan deelname van het MKB worden bevorderd.

Onderstaande balkjes geven aan op welke wijze voorschrift 3.4 A in beginsel wordt uitgevoerd.²²

²⁰ Met geschiktheidseisen toetst een aanbesteder of een gegadigde of inschrijver geschikt is om de opdracht uit te voeren. Er kunnen eisen gesteld worden om de technische en de beroepsbekwaamheid te toetsen en om de financieel en economische draagkracht te toetsen. Een gegadigde of inschrijver moet tenminste aan deze eisen voldoen om deel te mogen nemen aan de verdere procedure. Geschiktheidseisen hebben altijd betrekking op de potentiële opdrachtnemer en niet op de opdracht.

²¹ Geciteerd uit: *Gids Proportionaliteit*, 1e herziening, april 2016, p. 29-31.

²² Voor opdrachten in de categorie “sociale en andere specifieke diensten” geldt in afwijking van de reguliere grensbedragen voor Europees aanbesteden een drempelbedrag van € 750.000,-. Voor concessieopdrachten kan worden aangesloten bij de balkjes Werken, net zoals voor speciale-sectorbedrijven al mutatis mutandis kon worden aangesloten bij de balkjes Leveringen/diensten Decentrale overheid en Werken. In de balkjes is geen rekening gehouden met opdrachten met een grensoverschrijdend belang. Bij dergelijke opdrachten kan het al bij lagere waarden noodzakelijk zijn Europees aan te besteden.



2.4 Inkoopproces

De gemeente Overbetuwe heeft haar inkoopproces weergegeven in ENGAGE Viewer. Dit stappenplan kan de inkoper gebruiken om na te gaan of hij de juiste afwegingen maakt en de juiste procedure volgt. Bij het doornemen van het proces komen de doelstellingen lokale economie, social return en duurzaamheid één keer indirect voorbij. Dit is bij het invullen van het inkoopformulier (stap 9). In dit inkoopformulier wordt de volgende vraag gesteld: *“Houdt je in je keuzes rekening met het geldende inkoop- en aanbestedingsbeleid? Zo ja, geef aan hoe, zo nee, geef aan waarom (zie beleid Aanbestedingen Overbetuwe)”*.

Hoofdstuk 3 Definities social return, lokale economie en MKB en duurzaamheid

Dit hoofdstuk geeft de interne definities van de doelstellingen social return, lokale economie en MKB en duurzaamheid.

3.1 Social return

De gemeente koopt in op maatschappelijk verantwoorde wijze (zie het inkoopbeleid²³). Bij het aanbesteden wordt rekening gehouden met arbeidsreïntegratie, arbeidsomstandigheden en social return. De gemeente stimuleert in het bijzonder de arbeidsdeelname van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De gemeente neemt bij aanbestedingen voor Werken vanaf € 150.000 en bij aanbestedingen voor Leveringen en Diensten vanaf € 221.000 sociale criteria op in de aanbestedingsstukken. De doelen uit het algemene gemeentelijke beleid²⁴ met betrekking tot social return zijn onder andere:

- Meedoen is de basis voor onze samenleving. In Overbetuwe willen wij de kracht van de samenleving en ondernemers benutten. Wij willen gezamenlijk met het bedrijfsleven kansen creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Kansen die aansluiten bij de bedrijfsvoering van bedrijven, hierbij gaat het om maatwerk;
- Het Team Werk en Inkomen biedt in samenwerking met het Werkgeversservicepunt ondernemers en inwoners dienstverlening gericht op inkomen (participatiewet), werk en zorg. Bijvoorbeeld voor de ondernemer arbeidsmarktoplossingen op maat, met onder andere het creëren van leer-werkplekken;
- Het Werkgeversservicepunt (WSP) geeft uitvoering aan de opdracht die het rijk gesteld heeft in de vorm van de banenafpraak - het plaatsen van mensen met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt;
- Het invullen van social return on investment (SROI) met arbeid is niet bij alle inkoop en/of opdrachtgevers (ondernemers) mogelijk. Daarom komt gemeente Overbetuwe met een ruimere definitie. SROI kan dan vrijer worden ingevuld, zoals het maken van afspraken over het leveren van een bijdrage aan bepaalde maatschappelijke doelen. Deze ruimere opvatting biedt meer mogelijkheden voor een invulling op maat voor de opdrachtnemer (ondernemer).

Wat de definitie van social return voor de gemeente Overbetuwe is, wordt niet benoemd. Op de website van PIANOo staat het volgende. "Social return is een aanpak om meer werkgelegenheid te creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Inkopers van overheden kunnen, bij het verstrekken van opdrachten, de opdrachtnemer stimuleren of verplichten om kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt te betrekken bij de uitvoering van de opdracht. Overheden passen social return op verschillende manieren toe. Er is geen generiek landelijk beleid op social return."²⁵ De VNG spreekt in haar handreiking over het volgende. "Social return is een instrument voor opdrachtgevers (met name gemeenten) om sociale doelstellingen te realiseren bij aanbestedingen en het verlenen van subsidies en vergunningen. Het is het principe dat opdrachtnemers naast het uitvoeren van de reguliere opdracht iets terugdoen voor de gemeente, op maatschappelijk of sociaal vlak."²⁶

²³ Zie pagina 7-8 van dit rapport.

²⁴ Zie pagina 6 van dit rapport.

²⁵ www.piano.nl (geraadpleegd op 17 april 2018).

²⁶ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), *Handreiking social return*, Maart 2018.



3.2 Lokale economie en MKB

De gemeente heeft oog voor de lokale economie en het midden- en kleinbedrijf (MKB)(zie het inkoopbeleid²⁷). Uitgangspunt blijft dat alle ondernemers gelijke kansen krijgen en het mag niet leiden tot enigerlei vorm van discriminatie van ondernemers. De doelen uit het algemene gemeentelijke beleid²⁸ met betrekking tot lokale economie en MKB zijn onder andere:

- Lokale inkoop in de gemeente Overbetuwe versterken;
- Uitbesteding van gemeentelijk werk moet op zodanige wijze geschieden dat de gemeente wáár voor zijn geld krijgt en dat lokale (vaak kleinere) ondernemers bij aanbestedingen een eerlijke kans hebben;
- Ondernemers uit Overbetuwe hebben aangegeven dat zij het belangrijk vinden dat de gemeente Overbetuwe zo veel mogelijk aan lokale inkoop doet. In samenwerking met Ondernemers Contact Overbetuwe heeft de gemeente Overbetuwe diverse activiteiten hiervoor opgezet. In 2017 en 2018 is deze werkwijze verder uitgewerkt onder de werktitel "Koopt Overbetuwsche Waar!".

De gemeente kan zich inzetten voor de lokale economie en het MKB door gebruik te maken van percelen in aanbestedingen, het toestaan van het aangaan van combinaties en onderaanneming, het verminderen van de lasten en het voorkomen van het hanteren van onnodig zware selectie- en gunningscriteria.

De definities van 'lokaal' en 'MKB' worden niet benoemd. De online Nederlandse encyclopedie geeft de volgende definitie van 'lokaal': 'plaatselijk', 'op of van een bepaalde plek of streek' of 'laagste schaalniveau, je kijkt naar een wijk, dorp of stad'. In Nederland valt 99 procent van de bedrijven binnen de categorie 'MKB'. Het zijn ondernemingen met maximaal 250 medewerkers. De definities van het 'MKB' zoals vastgesteld door de Europese Commissie zijn als volgt.

1. *Middelgroot*: minder dan 250 werknemers, een jaaromzet van hoogstens 50 miljoen euro of een jaarlijks balanstotaal kleiner of gelijk aan 43 miljoen euro.
2. *Klein*: minder dan 50 werknemers, een netto-jaaromzet van hoogstens 10 miljoen euro of een balanstotaal kleiner of gelijk aan 10 miljoen euro.
3. *Micro*: minder dan 10 werknemers en een jaaromzet van hoogstens 2 miljoen euro of een jaarlijks balanstotaal kleiner of gelijk aan 2 miljoen euro.²⁹

²⁷ Zie pagina 7-8 van dit rapport.

²⁸ Zie pagina 6 van dit rapport.

²⁹ www.mkb servicedesk.nl (geraadpleegd op 17 april 2018).

3.3 Duurzaamheid

De gemeente streefde ernaar om vanaf 2015 100% duurzaam in te kopen (zie het inkoopbeleid³⁰). Duurzaam inkopen is volgens de gemeente het meenemen van sociale en milieuaspecten in het inkoopproces. De gemeente kan zich inzetten voor duurzaamheid door te inventariseren welke leveringen, diensten en werken al duurzaam worden aangeboden, in de aanbestedingsstukken en de te sluiten overeenkomst duurzaamheidscriteria op te nemen, digitaal in te kopen en de aangeboden duurzame oplossingen te monitoren. De duurzaamheidscriteria van PIANOo worden daar waar mogelijk opgenomen in bestekken/programma's van eisen. De ambitie van de gemeente³¹ is om uiterlijk in 2050 energieneutraal te zijn. Hiervoor is 1,5% energiebesparing per jaar tot 2020 gewenst en dient in 2020 minimaal 14% van het totale energiegebruik duurzaam te zijn opgewekt. Daarnaast dient in 2030 een maximaal percentage van scheiding van het huishoudelijk afval te zijn behaald. Dit betekent voor 2020: 100 kg restafval per inwoner per jaar en voor 2025: 30 kg.

Wat is 100% duurzaam inkopen? Vanaf 1 januari 2015 hebben alle overheden zichzelf via bestuurlijke afspraken verplicht 100% duurzaam aan te besteden.³² Duurzaam aanbesteden is daarmee een beleidskeuze en niet een verplichting die volgt uit wet en regelgeving. Vanaf 2015 moeten provincies en gemeenten 100% duurzaam aanbesteden op basis van bepaalde minimumnormen per productcategorie. Hierbij is afgesproken dat dit alle aanbestedingen betreft (bij alle soorten aanbestedingsprocedures). De doelstelling '100% duurzaam inkopen' betekent dat voor alle aanbestedingen binnen de 52 productcategorieën - waarvoor criteria zijn opgesteld - alle minimum criteria worden toegepast. In de deelnameverklaringen tussen de gemeenten en het rijk worden geen drempelbedragen voor aanbestedingen beschreven waarboven deze afspraak geldt.

100% duurzaam inkopen kan als volgt worden geïnterpreteerd:

- Het gaat om alle aanbestedingen, dus leveringen, diensten en werken. Denk aan: kantoormeubelen, papier, catering, dienstvoertuigen, gebouwen, aanleg en onderhoud van wegen, openbare verlichting, groenvoorzieningen etc.;
- Het gaat om alle aanbestedingen (dus bijvoorbeeld ook bij enkelvoudig onderhands aanbesteden);
- Het betreft een resultaatverplichting. Wanneer op het moment van de aanbesteding reeds milieucriteria en sociale criteria beschikbaar zijn, worden deze gehanteerd bij de aankoop van leveringen, diensten of werken;
- Concluderend: de gemeente koopt 100% duurzaam in, als de inkoper de milieucriteria toepast die beschikbaar zijn op de relevante productcategorieën. Met deze uitleg is 100% duurzaam inkopen een realistisch doel. De milieucriteria zijn laagdrempelig, dynamisch en praktisch toepasbaar.

Daarnaast heeft de gemeenteraad van Overbetuwe op 28 juni 2016 het college opgeroepen om de doelstelling om voor eind 2017 100% duurzame inkoop te bereiken op te nemen in het routeplan duurzaamheid. Verder wordt verzocht om maatregelen in gang te zetten om deze doelstelling te bereiken.³³ Op 26 november 2017 heeft fractie GroenLinks schriftelijke vragen gesteld over de stand van zaken van de uitvoering van deze motie.³⁴ Bij de beantwoording van deze vragen is toegezegd dat het college de gemeenteraad later informeert door middel van de evaluatie van het inkoopbeleid.³⁵

³⁰ Zie pagina 7-8 van dit rapport.

³¹ Zie pagina 5 van dit rapport.

³² Door middel van de Deelnameverklaring Duurzaam Inkopen van SenterNovem. Het is een intentieverklaring.

³³ Gemeenteraad van Overbetuwe, M-11, Motie, Maak werk van fairtrade producten, Kadernota 2017, 28 juni 2016.

³⁴ Gemeenteraad van Overbetuwe, GroenLinks, Stand van zaken 100% duurzame inkoop, 26 november 2018, S-314 (17int05311).

³⁵ Beantwoording vragen S-314 stand van zaken 100% duurzame inkoop, 16 januari 2018, 18uit00559.

RELEVANTE PRODUCTCATEGORIEËN

Wat zijn deze relevante productcategorieën dan?

Cluster Automatisering en telecommunicatie

- Audiovisuele apparatuur
- ICT-hardware en mobiele apparaten
- Netwerken, datacenterhardware en telefoniediensten
- Reproductieapparatuur
- Toner cartridges

Cluster Grond, Weg en Waterbouw (GWW)

- Civiele constructies
- Conserveringswerken
- Gemalen
- Gladheidsbestrijding
- Groenvoorzieningen
- Grondwerken, bouwrijp maken terrein en sanering/bodemreiniging
- Kabels en leidingen
- Mobiele werktuigen uitbesteding
- Openbare verlichting
- Reiniging openbare ruimte
- Riolering
- Straatmeubilair
- Vaartuigen
- Verkeersregelinstallaties
- Waterzuiveringsinstallaties en slibbehandeling
- Wegen
- Zware voertuigen

De criteria voor duurzaam aanbesteden van de productgroepen binnen de GWW zijn tevens omgezet in de RAW-systematiek. Duurzaam aanbesteden in RAW op crow.nl

Cluster Kantoorgebouwen

- Grootkeukenapparatuur
- Kantoorgebouwen beheer en onderhoud
- Kantoorgebouwen huur en aankoop
- Kantoorgebouwen nieuwbouw
- Kantoorgebouwen renovatie
- (Kantoor)gebouwen sloop
- Kantoorstoffering

Cluster Energie

- Elektriciteit
- Gas

Cluster Kantoorfaciliteiten en diensten

- Automaten
- Bedrijfskleding
- Bloemen
- Catering
- Drukwerk
- Externe vergader- en verblijffaciliteiten
- Kantoorartikelen
- Kantoormeubilair
- Papier
- Reiniging bedrijfskleding
- Schoonmaak

Cluster Transport/Vervoer

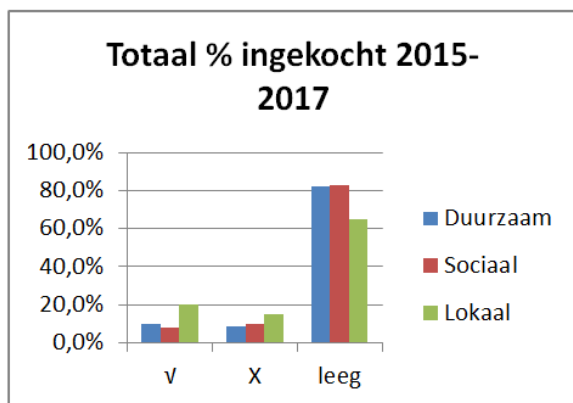
- Buitenlandse dienstreizen
- Dienstauto's
- Contractvervoer
- Transportdiensten

Hoofdstuk 4 Stand van zaken 2015-2017

Is er een geregistreerde, gemotiveerde afweging met betrekking tot duurzaamheid, social return en lokale economie en MKB gemaakt in de inkoopprocessen/aanbestedingsdocumenten van de aanbestedingen over de jaren 2015-2017?

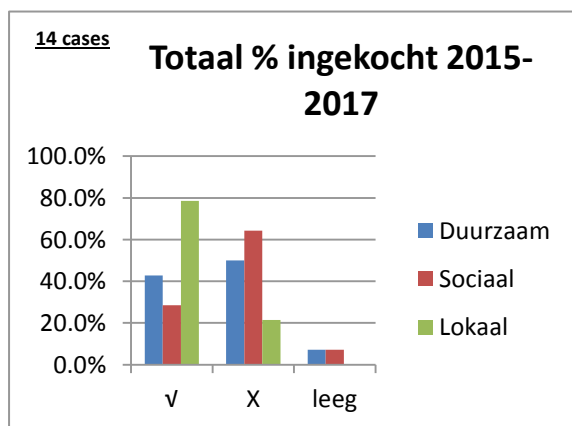
4.1 Resultaten

Om een overzicht te krijgen van de omvang van de aanbestedingen over de jaren 2015, 2016 en 2017 is gekeken naar de ingevulde checklists inkoop en aanbesteding³⁷ en inkoopformulieren³⁸. Dit is geen sluitende administratie, maar geeft wel een beeld van de aanbestedingen in de desbetreffende periode. Over de periode 2015 t/m 2017 zijn 169 aanbestedingen in beeld.³⁹ Er vanuit gaande dat er in deze periode ongeveer 350 aanbestedingen zijn gedaan boven de grens van € 10.000, betekent dat er een kleine 50% van de aanbestedingen in beeld zijn.



Figuur 1: Totaal aanbesteed 2015-2017

De grafiek geeft een weergave van de resultaten die behaald zijn op het gebied van lokale economie en MKB, social return en duurzaamheid door middel van de geregistreerde aanbestedingen in de periode 2015 tot en met 2017. Er is gekeken of er in ieder geval een geregistreerde, gemotiveerde afweging is gemaakt omtrent één van de beleidsdoelen. Die afweging is omtrent duurzaamheid in 9,5% van de gevallen gemaakt, tegenover 7,7% sociaal en 20,2% lokaal. Omtrent duurzaamheid is in 8,3% van de gevallen geen afweging gemaakt, tegenover 9,5% sociaal en 14,9% lokaal. Van het grootste deel van de aanbestedingen zijn de gegevens omtrent lokale economie, social return en duurzaamheid niet ingevuld of niet bekend. Dit kan betekenen dat er wel over is nagedacht, maar niet is opgeschreven.



Omtrent duurzaamheid is in 50% van de gevallen geen afweging gemaakt, tegenover 64,3% sociaal

Om dit verder uit te diepen zijn 14 cases geselecteerd om een verdiepingsslag te maken. Voor deze 14 cases zijn extra documenten bij de vakinhoudelijke ambtenaren opgevraagd en interviews gehouden met de desbetreffende ambtenaren.⁴⁰ Het resultaat daarvan is de volgende grafiek. Tijdens de verdieping werd duidelijk dat de onbekendheid niet automatisch betekent dat er geen afweging is gemaakt. Van de 14 cases is in 42,9% een afweging gemaakt omtrent duurzaamheid, tegenover 28,6% social return en 78,6% lokale economie en MKB.

³⁷ Door middel van deze checklist stelt de inkoper de inkoopadviseur op de hoogte van zijn voornemen om tot aanbesteding over te gaan. Deze checklists werden gebruikt van medio 2014 tot oktober 2017 en was verplicht voor leveringen en diensten groter of gelijk aan €20.000,00 en voor werken groter of gelijk aan €150.000,00.

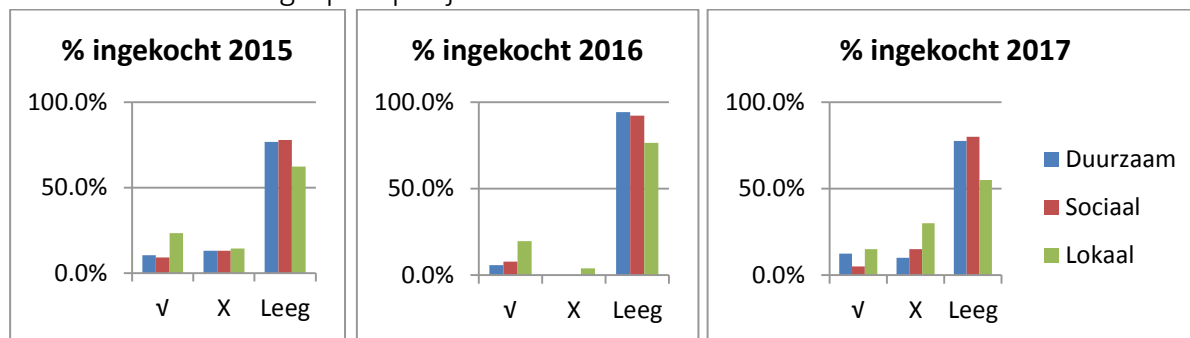
³⁸ Door middel van dit formulier stelt de inkoper de inkoopadviseur op de hoogte van zijn voornemen om tot aanbesteding over te gaan. Dit formulier is ingevoerd vanaf oktober 2017 en is verplicht voor alle aanbestedingen groter of gelijk aan € 10.000,00.

³⁹ Zie bijlage I.

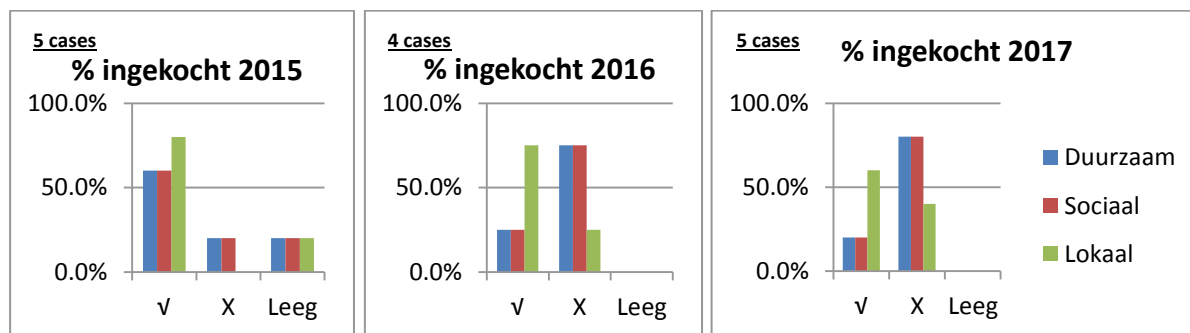
⁴⁰ Zie bijlage II.

en 21,4% lokaal. Van 1 case was de administratie niet sluitend en bleven de resultaten met betrekking tot 2 van de 3 beleidsdoelen onbekend. Dit zijn al veel positievere resultaten. Maar er is gekeken naar het feit of er een gemotiveerde afweging is gemaakt en niet of het ook daadwerkelijk is toegepast. Dit betekent dat er nog steeds genoeg stappen vooruit te maken zijn omtrent de 3 doelstellingen.

4.2 Resultaten uitgesplitst per jaar



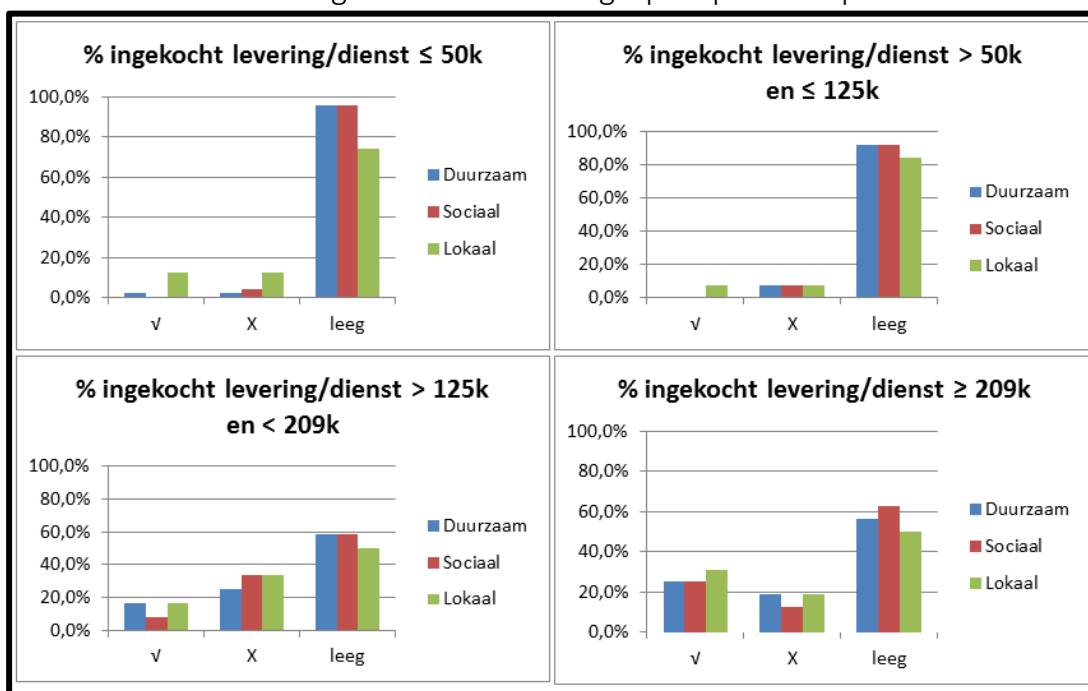
Figuur 3: Aanbestedingen per jaar



Figuur 4: Aanbestedingen per jaar (14 cases)

Deze grafieken geven een weergave van de resultaten die behaald zijn, verdeeld per jaar. De beste resultaten zijn in 2015 behaald. De centrale administratie is in 2016 het minst op orde. 2017 laat zien dat er het minst gedaan is op de drie beleidsthema's.

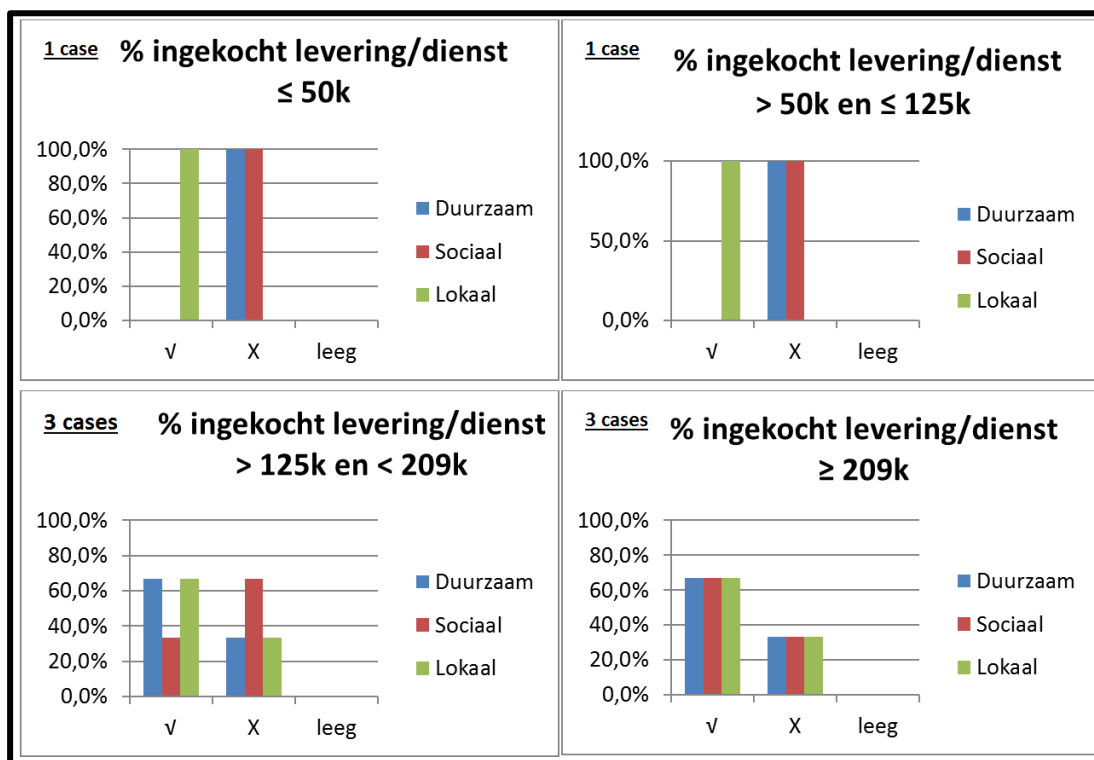
4.3 Resultaten leveringen en diensten uitgesplit per drempelwaarde



Figuur 5: Aanbestedingen per drempelbedrag levering/dienst

Ik heb alle resultaten ook verdeeld per drempelwaarde. De bovenstaande grafieken hebben betrekking op de leveringen en diensten van de geregistreerde aanbestedingen in de periode 2015 tot en met 2017. Als er voor een hoger bedrag wordt ingekocht, geeft figuur 5 een daling van het percentage onbekend weer. Er is bij hogere waarden beter gedocumenteerd. Wat opvalt, is dat het hoogste percentage waarin een afweging is gemaakt omtrent lokale economie en MKB niet is behaald in de laagste waarde-groep, maar in de groep van drempelwaarden boven de 209k. Dit betekent niet dat toen vaker lokaal of MKB gericht is aanbesteed, maar er is vaker een geregistreerde gemotiveerde afweging gemaakt. Voor duurzaamheid en social return geldt: hoe hoger de waarde, hoe vaker een afweging wordt gemaakt. Dit komt overeen met het feit dat social return vanaf €221.000 verplicht is.⁴¹ Een andere reden voor de afweging van duurzaamheid en social return bij hogere waarden kan zijn dat inkopers het belang van het beleidsdoel duurzaamheid en social return belangrijker en meer proportioneel vinden bij hogere bedragen. Dan wel dat er bij hogere bedragen meer specialisaties betrokken zijn. De inkoper wordt feitelijk gedwongen om een goede afweging te maken en het volledige gemeentelijke beleid erbij te betrekken.

⁴¹ Zie pagina 14.



Figuur 6: Aanbestedingen per drempelbedrag levering/dienst (14 cases)

Figuur 6 heeft betrekking op de leveringen en diensten van de 14 geselecteerde cases. Hier volgt een weergave van de resultaten uit het onderzoek naar deze cases.

LEVERING/DIENST ≤ 50k

De case levering/dienst ≤ 50k betreft de aanbesteding Meubilair Ambtshuis van 2016. Twee lokale leveranciers hebben ieder de helft van de opdracht gegund gekregen. De één voor de stoelen, de ander voor de bureaus. Over social return is bij deze aanbesteding niet nagedacht. Noch over duurzaamheid. Na navraag was de verklaring daarvoor dat duurzaamheid de aanbesteding vooral duurder maakt en qua budget moeilijk is te realiseren. Met redelijke mate van zekerheid kan gesteld worden dat deze case een weerspiegeling van de praktijk is voor de omvang van deze aanbesteding. Dit blijkt uit de interviews, de resultaten uit het onderzoek en de heersende vragen rondom aanbesteden en deze drie thema's.

LEVERING/DIENST > 50k EN ≤ 125k

De case levering/dienst > 50k en ≤ 125k betreft de aanbesteding Prioritering woningbouw van 2017. Deze opdracht is niet aan een lokale partij gegund, maar aan een semi-lokale partij. Er zijn geen bureaus in Overbetuwe die deze opdracht konden vervullen. Indien dit het geval is en goed gemotiveerd, dan kan men een stap verder kijken. Er zijn drie semi-lokale partijen uitgenodigd. Eén van deze partijen heeft de opdracht gegund gekregen. Over social return is bij deze aanbesteding niet nagedacht, de verklaring was: "onbekend maakt onbemind". De uitvraag heeft in beginsel geen directe link met duurzaamheid. Het uiteindelijke product wel. De drie partijen hielden dan ook rekening met de Ladder voor Duurzame Verstedelijking en in de woonvisie komt duurzaamheid ook naar voren. Maar in deze aanbesteding voor deze dienst is duurzaamheid niet expliciet uitgevraagd. Met redelijke mate van zekerheid kan gesteld worden dat deze case een weerspiegeling van de praktijk is voor de omvang van deze aanbesteding. Dit blijkt uit de interviews, de resultaten uit het onderzoek en de heersende vragen rondom aanbesteden en deze drie thema's.

LEVERING/DIENST > 125K EN < 209K⁴²

De cases levering/dienst > 125k en < 209k betreffen de aanbestedingen Zaaksysteem van 2017, Koffieautomaten van 2015 en laptops van 2016.

- Tijdens de aanbesteding voor de koffieautomaten is aan alle drie de beleidsdoelstellingen gehoor gegeven. Bij controle op de toepassing van de beleidsdoelstellingen blijkt ook dat dit voorspoedig verloopt.
- Bij de aanbestedingen laptops zijn de drie beleidsdoelstellingen niet meegenomen. Na navraag was de reden voor niet lokaal bij de aanbesteding voor laptops dat kleinere bedrijven zorgen voor een hogere prijs per laptop. De inkoper wilde graag palletprijzen. Voor het niet afwegen van social return wordt als reden gegeven dat de opdracht lager is dan de drempel. Er is niet bij duurzaamheid stilgestaan, behalve dat het kwalitatief, hoogwaardige laptops dienen te zijn.
- Bij de aanbesteding voor het zaaksysteem zijn 2 van de 3 doelstellingen afgewogen. Het zaaksysteem dient volledig in de Cloud te draaien. Na marktonderzoek bleken er maar 3 à 4 (niet-lokale) partijen te zijn die dit konden leveren. Daarom is de doelstelling lokale economie en MKB niet toegepast. Voor het niet afwegen van social return wordt als reden gegeven dat de opdracht lager is dan de drempel. Duurzaamheid is niet toegepast omdat dit eventueel alleen mogelijk is voor de processen en inrichting van het bedrijf zelf.

Met redelijke mate van zekerheid kan gesteld worden dat deze cases een weerspiegeling van de praktijk zijn voor de omvang van deze aanbestedingen. Dit blijkt uit de interviews, de resultaten uit het onderzoek en de heersende vragen rondom aanbesteden en deze drie thema's.

LEVERING/DIENST ≥ 209K

De cases levering/dienst ≥ 209k betreffen de aanbestedingen Groenonderhoud van 2015, Leerlingenvervoer van 2016 en Printers/multifunctionals van 2017.

- De aanbesteding Groenonderhoud is enkelvoudig onderhands uitgezet, in verband met een vernieuwend ontwikkelconcept met betrekking tot social return.⁴³ Een semi-lokale leverancier heeft de opdracht gegund gekregen. Een lokale partij is in de mogelijkheid geweest om een projectvoorstel in te dienen. Op dit voorstel is echter negatief geadviseerd door buitenruimtebeheer op de gebieden schaal, duurzaamheid en directievoering. In overleg met de beoogd ondernemer wordt Presikhaaf Bedrijven als onderaannemer ingeschakeld om de social return-inspanning in te vullen. De inkoper geeft aan dat het wel moeilijk is om op social return te handhaven. Duurzaamheidscriteria zijn opgenomen in het programma van eisen als uitvoeringsvoorwaarde. Daarnaast heeft men het reduceren van CO2-Uitstoot uitgevraagd. De leverancier moet hiervoor met een kwaliteitsplan komen. Er wordt tijdens de uitvoering getoetst op dit plan. Indien de leverancier niet voldoet kan er een boete opgelegd worden van € 2000,-. Het is echter wel moeilijk te meten, de toetsingseisen zijn niet smart gemaakt. Het kwaliteitsplan wordt besproken tijdens bouwbesprekingen.
- Tijdens de aanbesteding voor het Leerlingenvervoer zijn twee van de drie beleidsdoelstellingen afgewogen. Een semi-lokale leverancier heeft de opdracht gegund gekregen. Een lokale partij heeft zich ingeschreven op de Europese aanbesteding. De inkoper heeft de lokale economie en het MKB tijdens de aanbesteding geprobeerd te faciliteren. Hij heeft de aanbesteding zo simpel mogelijk gehouden en er is elke keer gekeken naar relevantie. Hij wilde geen onnodige eisen stellen. De inkoper heeft bijvoorbeeld weinig uitsluitingsgronden gesteld en de documenten zo eenvoudig mogelijk gehouden. Omtrent social return is in deze aanbesteding overwogen om de

⁴² Per 1 januari 2018 is het drempelbedrag voor leveringen en diensten verhoogd naar €221.000,-.

⁴³ Dit was mogelijk door dat er gebruik kon worden gemaakt van een uitzondering op de regelgeving.



zogenaamde 2%-regeling toe te passen. Echter deze regeling is uit de offerteaanvraag gehaald voor verzending. De reden kon niet worden achterhaald. Duurzaamheid is wel uitgevraagd. Het was onderdeel van de gunningssystematiek. De vervoerder dient in zijn inschrijving in te gaan op het onderwerp duurzaamheid. Men was met name geïnteresseerd in de maatregelen die een directe relatie hebben met de uitvoering van het vervoer. Bijvoorbeeld wel maatregelen ter beperking van de uitstoot van de voertuigen (hybride rijden) en niet bedrijfsvoeringprocessen (gescheiden inzamelen van papier). Het ging om Euro 6 motoren etc. Een inkoper kan niet verlangen dat een leverancier opeens zijn wagenpark eruit doet. De inkoper wilt wel zien dat de leverancier erop stuurdt dat ze zo duurzaam mogelijk zijn of worden. Degene die de uitvoering van het beleid omtrent leerlingenvervoer doet, weet niet of de leverancier inmiddels duurzamer is geworden. Er wordt dus weinig gecontroleerd op de duurzaamheidsdoelstelling.

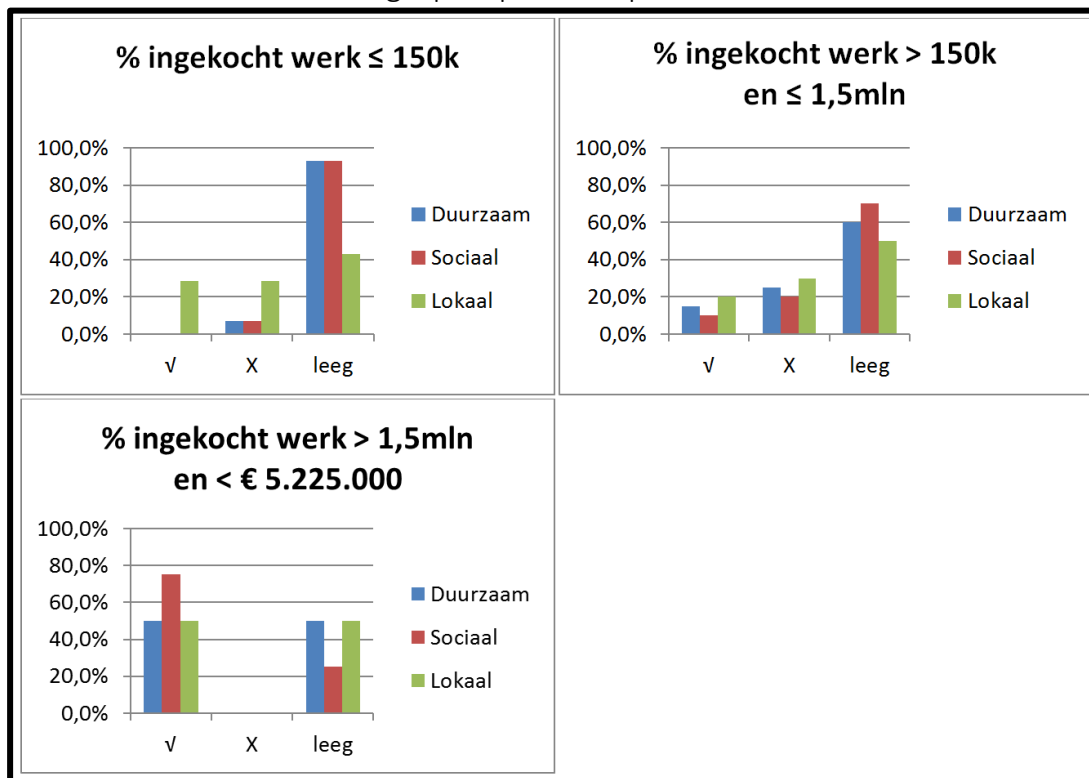
- De aanbesteding Printers/Multifunctionals kon niet lokaal/MKB gericht uitgevraagd worden. De beoogde inschrijvers werken namelijk niet met zgn. re-sellers, maar bedienen zelf het verkoopkanaal. Er heeft wel een semi-lokaal bedrijf ingeschreven, ASI-holding Nijmegen. Die inschrijving was echter onvolledig. De inkoper heeft toen contact gezocht, maar geen reactie meer ontvangen. Omtrent social return is aan de inschrijvers gevraagd om voor social return een voorstel te doen. Dit voorstel telde voor 5% in de beoordeling. Er waren geen minima-eisen gesteld aan het voorstel. De winnende leverancier had een goed voorstel op het gebied van social return. Hier heeft de inkoper inmiddels ook op gecontroleerd. Helaas wordt het nog niet goed toegepast. Duurzaamheid is niet meegenomen in de uitvraag en is ook niet afgewogen, terwijl de inkoper er wel op gewezen is.

Met redelijke mate van zekerheid kan gesteld worden dat deze cases een weerspiegeling van de praktijk zijn voor de omvang van deze aanbestedingen. Dit blijkt uit de interviews, de resultaten uit het onderzoek en de heersende vragen rondom aanbesteden en deze drie thema's.

CONCLUDEREND

Ook deze grafieken geven weer dat voor duurzaamheid en social return geldt: hoe hoger de waarde, hoe vaker een afweging omtrent deze doelstellingen wordt gemaakt. Alles in ogenschouw genomen kan worden geconcludeerd dat social return onbekend en onbemand is. Als het wel wordt uitgevraagd, blijkt dat het in de praktijk niet altijd wordt toegepast. Dit geldt grotendeels ook voor duurzaamheid. De beleidsdoelstelling lokale economie en MKB wordt het vaakst toegepast. Ook bij grotere aanbestedingen met hogere waarden, probeert men de lokale economie en het MKB te faciliteren door de aanbesteding zo eenvoudig mogelijk te houden. Al blijft dit erg moeilijk.

4.4 Resultaten werken uitgesplit per drempelwaarde

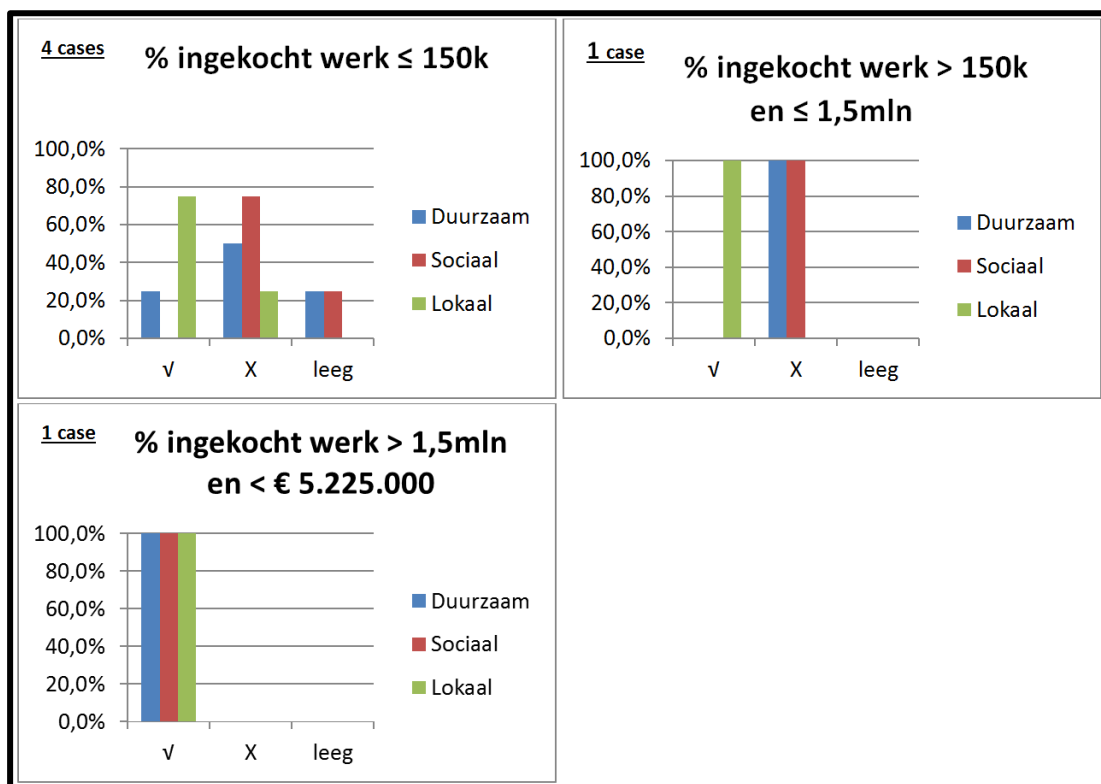


Figuur 7: Aanbestedingen per drempelbedrag werk

De bovenstaande grafieken hebben betrekking op de geregistreerde aanbestedingen van Werken in de periode 2015 tot en met 2017. Ook figuur 7 geeft een daling van het percentage onbekend weer, als er meer wordt ingekocht. Er is bij hogere waarden beter gedocumenteerd. Wat opvalt, is dat de hoogste percentages met betrekking tot lokale economie en MKB zijn behaald in de laagste en in de hoogste waarde-groep. Voor duurzaamheid en social return geldt net als bij leveringen en diensten: hoe hoger de waarde, hoe vaker een afweging omtrent deze doelstellingen wordt gemaakt. Echter het figuur komt niet overeen met het feit dat de toepassing van social return verplicht is vanaf de drempel van €150.000.⁴⁴ Een reden voor het meer afwegen van duurzaamheid en social return bij hogere waarden kan zijn dat inkopers het belang van het beleidsdoel duurzaamheid en social return belangrijker en meer proportioneel vinden bij hogere bedragen. Dan wel dat er bij hogere bedragen meer specialisaties betrokken zijn. De inkoper wordt feitelijk gedwongen om een goede afweging te maken en het volledige gemeentelijke beleid erbij te betrekken.

Opmerking: in deze periode zijn er geen aanbestedingen met een waarde boven € 5.225.000 uitgevraagd. De hoogste waarde is € 3.900.000.

⁴⁴ Zie pagina 14.



Figuur 8: Aanbestedingen per drempelbedrag werk (14 cases)

WERK ≤ 150k

De cases Werk ≤ 150k betreffen de aanbestedingen Parkeerplaatsen van 2015, Bushaltes Broeksingel Driel van 2017, Vloerbedekking gemeentelijke accommodatie van 2015 en Groot onderhoud ML King Plantsoen Zetten van 2016.

- Omtrent de aanbesteding Parkeerplaatsen moet helaas worden geconcludeerd dat er geen aanbestedingsdocumenten zijn terug te vinden. Er is weinig informatie omtrent deze aanbesteding boven tafel gekomen. De enige informatie die is gevonden gaat over de leverancier. De parkeerplaatsen zijn niet lokaal of MKB-gericht aanbesteed. Een semi-lokale leverancier mag de aanbesteding uitvoeren.
- Voor de aanbesteding Bushaltes Broeksingel Driel is een lokale ondernemer uitgenodigd. Er is niet nagedacht over social return. Over duurzaamheid daarentegen wel, maar het is niet toegepast. Cluster beheer had nog materialen liggen, die mogelijk hergebruikt konden worden. Deze materialen voldeden echter niet. De gebruikte materialen zijn wel van kwalitatief hoogwaardige kwaliteit.
- De aanbesteding Vloerbedekkingen gemeentelijke accommodatie is lokaal aanbesteed in meerdere percelen bij verschillende leveranciers. Er is niet nagedacht over social return en duurzaamheid. De binnenstofferding diende zo goedkoop mogelijk te zijn, omdat enkele delen van tijdelijke aard waren vanwege de verhuizing.
- De aanbesteding Groot onderhoud ML King Plantsoen Zetten is uitgezet onder het motto: keep it simple. Om deze reden is geen EMVI toegepast, maar laagste prijs. EMVI bood geen meerwaarde, vanwege de beperkte omvang. Bij het bestek, aan de technische kant, worden al veel eisen gesteld. EMVI geeft daarnaast voor alle partijen extra belasting. Aan de voorkant, maar ook bij de controle achteraf. Er zijn 2 lokale ondernemers en 2 semi-lokale ondernemers uitgenodigd. Een semi-lokale leverancier heeft de aanbesteding gewonnen. Er

is verder geen gemotiveerde afweging gemaakt omtrent social return en duurzaamheid. Bij navraag was de verklaring: er was haast bij deze aanbesteding, daarnaast is het moeilijk om duurzame eisen naar voren te laten komen in de civiele wereld.

Met redelijke mate van zekerheid kan gesteld worden dat deze cases een weerspiegeling van de praktijk zijn voor de omvang van deze aanbestedingen. Dit blijkt uit de interviews, de resultaten uit het onderzoek en de heersende vragen rondom aanbesteden en deze drie thema's.

WERK > 150k EN ≤ 1,5 MLN

De case Werk > 150k en ≤ 1,5 mln betreft de aanbesteding Asfaltbestek van 2017.

De aanbesteding Asfaltbestek is uitgezet onder het motto: keep it simple, met dezelfde argumentatie als bij de aanbesteding Groot onderhoud ML King Plantsoen Zetten. Er is 1 lokale ondernemer uitgenodigd. De lokale ondernemer heeft niet gewonnen. Er is verder geen gemotiveerde afweging gemaakt omtrent social return en duurzaamheid.

Met redelijke mate van zekerheid kan gesteld worden dat deze case een weerspiegeling van de praktijk is voor de omvang van deze aanbesteding. Dit blijkt uit de interviews, de resultaten uit het onderzoek en de heersende vragen rondom aanbesteden en deze drie thema's.

WERK > 1,5MLN EN < € 5.225.000

De case Werk > 1,5mln en < € 5.225.000 betreft de aanbesteding Elst centrum fase 5 van 2015. Deze aanbesteding is in overleg met het college meervoudig onderhands uitgezet. Het werk had een hoge gevoeligheid en daarmee een groot afbreukrisico voor alle partijen. Het was van groot belang een partij te contracteren, die dat onderkent en dat ook als zijn belang ervaart. Meervoudig onderhands geeft, door zelf uit te kiezen partijen, meer invloed op de inschrijvers. De gemeente kan zelf op zoek gaan naar partijen, waarvan zij weet dat zij meer belangen hebben dan een zuiver economisch belang. Deze aanbesteding scoort op alle drie de beleidsdoelstellingen goed. Er zijn geen lokale ondernemers uitgenodigd. Wel 2 semi-lokale ondernemers. 1 van deze 2 heeft de aanbesteding gewonnen. Maar de wens van de gemeente is dat de betreffende aannemer, wanneer hij onderaannemers moet inhuren, zoveel mogelijk met lokale partijen gaat werken (in relatie tot de CO2 uitstoot). De aannemer kan bij de Gemeente terecht voor een overzicht van lokale ondernemers. Wanneer er geen gebruik gemaakt wordt van lokale ondernemers dient de aannemer te kunnen motiveren waarom dit niet is gebeurd. Van de aannemer wordt verlangd dat deze 2% van de aanneemsom aan social return besteed. Er wordt op gecontroleerd en de aannemer komt dit na. De inkoper stelt dat het daadwerkelijk uitvoeren van social return bij GWW vaak goed voor elkaar is. Verder wordt in de documentatie gesteld dat door regionale aannemers uit te nodigen voor een groot deel duurzaam wordt gewerkt. Daarnaast heeft de gemeente voor leveringen van veel materialen al raamovereenkomsten met bedrijven die duurzaam werken. Maar duurzaamheid is niet expliciet uitgevraagd.

Met redelijke mate van zekerheid kan gesteld worden dat deze case een weerspiegeling van de praktijk is voor de omvang van deze aanbesteding. Dit blijkt uit de interviews, de resultaten uit het onderzoek en de heersende vragen rondom aanbesteden en deze drie thema's.

CONCLUDEREND

De doelstelling lokale economie en MKB wordt bij werken bijna altijd afgewogen. Ook deze grafieken geven weer dat voor duurzaamheid en social return geldt: hoe hoger de waarde, hoe vaker een afweging wordt gemaakt omtrent deze doelstellingen. Toch is social return pas vanaf de grens van > 1,5mln afgewogen. Terwijl de toepassing van social return verplicht is vanaf de drempel van €150.000.⁴⁵ Ook omtrent duurzaamheid is maar weinig nagedacht onder de grens van 1,5mln. Alles

⁴⁵ Zie pagina 14.

in ogeschouw genomen kan worden geconcludeerd dat social return en duurzaamheid vaak niet gemotiveerd worden afgewogen, omdat inkopers de aanbesteding simpel willen houden. Voor zichzelf, maar zeker ook voor de ondernemers. Ook omdat er aan de technische kant al veel wordt gevraagd. Indien het wel wordt toegepast, blijft men de beleidsdoelstelling duurzaamheid lastig vinden qua budget. De beleidsdoelstelling lokale economie en MKB wordt bij werken nagenoeg altijd afgewogen. Hieruit kan worden geconcludeerd dat er voor werken voldoende (of in ieder geval meer dan bij leveringen en diensten) lokale/MKB capaciteit is om ook bij de grotere opdrachten rekening te houden met lokale economie en MKB.

4.5 Deelconclusie

Is er een geregistreerde, gemotiveerde afweging met betrekking tot duurzaamheid, social return en lokale economie en MKB gemaakt in de inkoopprocessen/aanbestedingsdocumenten van de aanbestedingen over de jaren 2015-2017?

In de huidige situatie wordt de doelstelling lokale economie en MKB bijna altijd gemotiveerd afgewogen. Bij de 14 verdiepende cases zelfs in ruim 70 procent van de gevallen. De doelstellingen social return en duurzaamheid in veel mindere mate, respectievelijk 35 procent en 35 procent. Ook in situaties dat de afweging verplicht is gesteld in het inkoopbeleid. Als er wordt gekeken naar de verdeling per drempelwaarde, dan tonen de grafieken aan dat bij alle drempelwaarden lokale economie en MKB in bijna evenveel gevallen wordt afgewogen. Voor duurzaamheid en social return geldt: hoe hoger de waarde, hoe vaker een afweging wordt gemaakt. Dit zijn positieve geluiden. Maar er is gekeken naar het feit of er een gemotiveerde afweging is gemaakt en niet of het ook daadwerkelijk is toegepast. Dit betekent dat er nog steeds genoeg stappen vooruit te maken zijn omtrent de 3 doelstellingen.

Bijlagen

Bijlage I	Onderzochte cases
Bijlage II	Verdieping 14 cases
Bijlage III	Globale gespreksagenda interviews
Bijlage IV	Leden projectteam

Bijlage I – Onderzochte cases

Jaar	Inkoopnummer en onderwerp	Soort product	Raming	Aanbestedingsprocedure
2015	CINK100 Koffieautomaten	Levering	€200.000	Meervoudig onderhands
2015	CINK106 Plaatsen Noodstroomvoorziening	Levering	€50.850	
2015	CINK114 Exploitatie Pocketpark Bredelaar	Dienst	€80.000	Meervoudig onderhands
2015	CINK132 Ingenieursdiensten TPR	Dienst	€3.400.000	Europees niet-openbaar
2015	CINK159 Verkeersborden en bewegwijzering	Levering	€720.000	Meervoudig onderhands
2015	CINK161 Explosievenonderzoek	Dienst	€1.000.000	Meervoudig onderhands
2015	CINK168 Cateringdiensten	Levering		Meervoudig onderhands
2015	CINK169 WMO Hulpmiddelen	Levering		Meervoudig onderhands
2015	CINK172 ARBO Dienstverlening	Dienst	€80.000	Enkelvoudig onderhands
2015	CINK173 Brandverzekering	Dienst	€660.000	Europees openbaar
2015	CINK174 Aansprakelijkheidsverzekering	Dienst		Meervoudig onderhands
2015	CINK175 Wagenparkverzekering	Dienst		Meervoudig onderhands
2015	CINK176 Werkmateriaal verzekering	Dienst		Meervoudig onderhands
2015	CINK177 CAR-verzekering	Dienst		Meervoudig onderhands
2015	CINK179 Vervangen openbare verlichting	Dienst	€35.000	Enkelvoudig onderhands
2015	CINK180 Elst centrum fase 5	Werk	€3.900.000	Meervoudig onderhands (in overleg met college)
2015	CINK181 Werkvoorbereiding Elst centrum fase 5	Dienst	€34.350	Enkelvoudig onderhands
2015	CINK182 Inkoopbegeleiding WMO hulpmiddelen	Dienst	€16.500	Enkelvoudig onderhands
2015	CINK183 Postbezorging lokaal	Dienst	€40.000	Enkelvoudig onderhands
2015	CINK185 Voorbereidende WZH Elst fase 5	Werk	€300.000	Meervoudig onderhands
2015	CINK186 Schuldhulpverlening	Dienst	€280.000	Meervoudig onderhands
2015	CINK187 Gebreken NEN3140	Werk	€50.000	Meervoudig onderhands
2015	CINK189 Tractor	Levering	€46.000	Meervoudig onderhands
2015	CINK190 Kunstgrasvelden	Werk	€1.477.000	Meervoudig onderhands
2015	CINK191 Telecommunicatievoorziening	Levering	€1.500.000	Europees openbaar
2015	CINK192 Flexibel bestemmen	Dienst	€45.000	Enkelvoudig onderhands
2015	CINK193 Archeologische onderzoeken	Dienst	€300.000	Meervoudig onderhands
2015	CINK194 Groenonderhoud	Dienst	€2.400.000	Enkelvoudig onderhands
2015	CINK195 Realisatie en exploitatie veer Renkum-Heteren	Werk	€250.000	Enkelvoudig onderhands
2015	CINK196 Opstellen woonvisie	Dienst	€20.000	Meervoudig onderhands
2015	CINK197 Asfaltbestek 2015	Werk		Meervoudig onderhands
2015	CINK198 Logopedie	Dienst	€45.000	Meervoudig onderhands

2015	CINK199 Voertuig openbare werken < 3.500 kg	Levering	€42.353	Meervoudig onderhands
2015	CINK200 Wifi netwerkpunten	Levering		Meervoudig onderhands
2015	CINK201 Mobile device management licenties	Levering	€76.000	Meervoudig onderhands
2015	CINK202 Mobile device management implementatie	Dienst	€20.000	Enkelvoudig onderhands
2015	CINK203 Herinrichting Nieuwe Aamsestr Oost Elst	Werk	€225.000	Enkelvoudig onderhands
2015	CINK204 Natuursteen centrum Elst	Levering	€95.000	Meervoudig onderhands
2015	CINK205 Payroll	Dienst		Nationaal openbaar
2015	CINK206 Relinen 4 locaties	Werk	€125.000	Enkelvoudig onderhands
2015	CINK207 Back-up Hardware	Levering		Meervoudig onderhands
2015	CINK208 Back-up software	Levering		Meervoudig onderhands
2015	CINK209 Back-up implementatie	Dienst		Enkelvoudig onderhands
2015	CINK210 Erfstraat eo. Randwijk	Werk	€150.000	Enkelvoudig onderhands
2015	CINK211 Bouwteamannemer Relining	Dienst	€1.300.000	Meervoudig onderhands
2015	CINK212 Loopbaan- en perspectief centrum	Dienst	€30.000	Enkelvoudig onderhands
2015	CINK213 Speelplan Herveld Andelst	Dienst		Meervoudig onderhands
2015	CINK214 Servies en bestek, mokken en...	Levering		
2015	CINK215 Schilderen 17 panden	Werk		Meervoudig onderhands
2015	CINK216 Schilderwerk gemeentehuis Elst/Andelst	Dienst		Meervoudig onderhands
2015	CINK217 Kassa- en reserveringssysteem de Helster	Levering	€60.250	Enkelvoudig onderhands
2015	CINK218 Virusscanner	Levering	€56.000	Meervoudig onderhands
2015	CINK219 Bouwrijp maken Elst Centraal	Werk		Meervoudig onderhands
2015	CINK220 Aanbestedingsdossier A15 afrit 38	Dienst	€85.000	Meervoudig onderhands
2015	CINK221 P&C Software	Levering	€120.000	Meervoudig onderhands
2015	CINK222 P&C projectleider	Dienst	€110.000	Meervoudig onderhands
2015	CINK223 Tendermanagementsysteem	Levering	€45.000	Meervoudig onderhands
2015	CINK224 Brittanjesingel Zetten	Werk	€200.000	Meervoudig onderhands
2015	CINK225 Fietstunnel Kattenleger	Werk		Meervoudig onderhands
2015	CINK227 Parkeerplaatsen	Werk	€29.000	Enkelvoudig onderhands
2015	CINK228 Strooizout	Levering	€120.000	Meervoudig onderhands
2015	CINK229 Vloerbedekking gem acc	Werk	€120.802	Meervoudig onderhands
2015	CINK230 Bouwteamannemer Relining	Werk	€1.300.000	Meervoudig onderhands
2015	CINK231 Lunches en broodjes	Levering		Meervoudig onderhands
2015	CINK232 3 voertuigen openbare werken > 3.500 kg	Levering	€660.000	Europees openbaar
2015	CINK233 Kolkenzuiger	Levering	€220.000	Europees openbaar
2015	CINK234 Uitvoering Wet WOZ	Dienst	€192.000	Meervoudig onderhands
2015	CINK235 Re-integratie strippenkaart	Dienst	€24.750	Enkelvoudig onderhands

2015	CINK236 Senior planeconoom TPR TOW	Dienst	€200.000	Meervoudig onderhands
2015	CINK237 Bestemmingsplannen de Pas	Dienst	€150.000	Meervoudig onderhands
2015	CINK243 Teamtraining Zaakgericht werken	Dienst	€28.000	Enkelvoudig onderhands
2015	CINK244 Interim Z&I	Dienst	€128.000	Enkelvoudig onderhands
2015	CINK259 Hulp bij huishouden	Dienst		Enkelvoudig onderhands
2015	CINK89 Burgerparticipatie bestemmingsplannen	Dienst	€45.000	Enkelvoudig onderhands
2015	CINK92 Voertuig openbare werken > 3.500 kg	Levering	€200.000	Europees openbaar
2015	CINK97 Schoonmaakdiensten Gemeentehuizen	Dienst		Europees openbaar
2015	CINK98 Schoonmaakartikelen	Levering		
2016	CINK188 Leerlingenvervoer	Dienst	€96.000	
2016	CINK238 Senior procesmanager	Dienst	€200.000	Meervoudig onderhands
2016	CINK239 Regiecentrale vervoer	Dienst		Europees openbaar
2016	CINK240 Elementenverhardingen	Werk	€1.200.000	Meervoudig onderhands
2016	CINK241 Leerlingenvervoer 2017-2020	Dienst	€3.600.000	Europees openbaar
2016	CINK242 Calamiteitenonderhoud	Werk		Meervoudig onderhands
2016	CINK245 Kantoorartikelen	Levering	€10.000	Enkelvoudig onderhands
2016	CINK246 Bodemonderzoeken	Dienst		Europees niet-openbaar
2016	CINK247 Herinrichting afrit 38 A15	Werk	€3.000.000	Nationaal niet-openbaar
2016	CINK248 Woonrijp maken Beemdhof Heteren	Werk	€275.000	Meervoudig onderhands
2016	CINK249 Digitale hulpmiddelen BOA's	Levering	€35.000	Enkelvoudig onderhands
2016	CINK250 Laptops	Levering	€180.000	Meervoudig onderhands
2016	CINK251 Sociaal Intranet	Dienst	€58.000	Meervoudig onderhands
2016	CINK252 Mozartstraat fase 1 (parkeren)	Werk		Enkelvoudig onderhands
2016	CINK253 Mozartstraat fase 2 (park)	Werk		Meervoudig onderhands
2016	CINK254 ISMS en bewustwordingstraject	Dienst	€70.000	Meervoudig onderhands
2016	CINK255 Rioolreinigings- en inspectiebestek 2016	Werk	€75.000	Meervoudig onderhands
2016	CINK256 Bouwrijp maken Elst Centraal Fase 2	Werk	€60.000	Meervoudig onderhands
2016	CINK257 Grondonderzoek Elst Centraal	Dienst	€25.000	Meervoudig onderhands
2016	CINK258 Woonrijp maken Elst Centraal Fase 1	Werk		Meervoudig Onderhands
2016	CINK260 Speelplan Elst Noord	Dienst		Meervoudig onderhands
2016	CINK261 Riolvervanging Muziekbuilt Elst	Werk		Meervoudig onderhands
2016	CINK262 Participatieproces omgevingsvisie	Dienst	€40.000	Meervoudig onderhands
2016	CINK263 Relinen Julianaweg Heteren	Werk	€137.500	Enkelvoudig onderhands
2016	CINK264 Relinen Gansstraat	Werk		Enkelvoudig onderhands

	Oosterhout			
2016	CINK265 Relinen Willemstraat Elst	Werk		Enkelvoudig onderhands
2016	CINK266 Waterkunstwerk Dorpsstraat	Werk		Enkelvoudig onderhands
2016	CINK267 Woonrijpmaken Elst Centraal Fase 2	Werk		Meervoudig onderhands
2016	CINK268 Ontwikkelen werkplekconcept	Dienst	€20.000	Enkelvoudig onderhands
2016	CINK269 Project huisvesting	Werk	€1.000.000	Meervoudig onderhands
2016	CINK270 Reconstructie Eijkmanstraat Driel	Werk	€156.154	Meervoudig onderhands
2016	CINK271 Hulp bij huishouden	Dienst	€1.600.000	Europees openbaar
2016	CINK272 Concernopleiding helder adviseren	Dienst	€27.045	Enkelvoudig onderhands
2016	CINK273 Calamiteitenonderhoud bouwkundig	Dienst		Meervoudig onderhands
2016	CINK274 calamiteitenonderhoud installatietechnisch	Dienst		Meervoudig onderhands
2016	CINK275 calamiteitenonderhoud werktuigbouwkundig	Dienst		Meervoudig onderhands
2016	CINK277 Aanpassen Weteringsewal	Werk		Meervoudig onderhands
2016	CINK278 Publicatie gemeentepagina	Dienst		Meervoudig onderhands
2016	CINK279 Juridisch advies toekomst presikhaaf en bedrijven	Dienst	€10.000	Enkelvoudig onderhands
2016	CINK280 Remote Release Management	Dienst	€47.520	Enkelvoudig onderhands
2016	CINK281 Brandweerkazerne splitsen van werf	Werk	€130.000	Meervoudig onderhands
2016	CINK282 Klimaatbeheersing Archief Elst	Levering	€22.000	Enkelvoudig onderhands
2016	CINK283 Onderzoek naar kansen Wijkbedrijf Elst-Noord – innovatiebudget	Dienst	€12.000	Enkelvoudig onderhands
2016	CINK284 Actief ouderschap – innovatiebudget	Dienst	€28.000	Enkelvoudig onderhands
2016	CINK285 Speeltuin Valburg	Werk	€25.000	Enkelvoudig onderhands
2016	CINK287 LEDarmaturen de Helster	Levering	€50.000	Meervoudig onderhands
2016	CINK288 Groot onderhoud ML King Plantsoen Zetten	Werk	€80.000	Meervoudig onderhands
2016	CINK289 Onderhoud speelterreinen Heteren	Werk	€80.000	Enkelvoudig onderhands
2016	CINK290 Aansprakelijkheidsverzekering	Dienst	€100.000	Meervoudig onderhands
2016	CINK292 Meubilair Ambtshuis	Levering	€21.000	Enkelvoudig onderhands
2016	CINK296 Aanschaf en implementatie TIM-enterprise	Dienst	€20.767	Enkelvoudig onderhands
2017	CINK276 Accountantscontrole	Dienst		Meervoudig onderhands
2017	CINK286 Microsoft Licenties	Levering		Europees openbaar
2017	CINK291 Ing. Diensten Spoorkruising Elst Noord	Dienst	€564.480	Europees openbaar
2017	CINK293 Huur tijdelijke huisvesting basisschool De Vallei	Levering	€160.000	Meervoudig onderhands

2017	CINK294 Asfaltbestek	Werk	€800.000	Meervoudig onderhands
2017	CINK295 Postzegelplannen (kleinere bestemmingsplannen)	Dienst	€160.000	Meervoudig onderhands of Nationaal openbaar
2017	CINK297 Prioritering woningbouw	Dienst	€70.000	Meervoudig onderhands
2017	CINK298 Zaaksysteem	Dienst	€188.000	Meervoudig onderhands
2017	CINK299 Printers/multifunctionals	Levering	€412.000	Europees openbaar
2017	CINK300 Kunstgrasveld Valburg	Werk	€450.000	Meervoudig onderhands
2017	CINK301 Reconstructie Meidoornstraat en Prinsenhof Heteren	Werk	€376.500	Meervoudig onderhands
2017	CINK302 Hosting Vastgoedsysteem	Dienst	€47.700	Enkelvoudig onderhands
2017	CINK303 Architectenselectie Project Huisvesting	Dienst	€133.945	Meervoudig onderhands
2017	CINK304 Aanbesteding Provincie Concessie EV laadinfrastructuur	Dienst		Europees
2017	CINK305 Inhuur personeel tbv TVH	Dienst		Enkelvoudig onderhands
2017	CINK306 Aanbesteding fase 2 gemeentehuis	Werk	€3.700.000	Meervoudig onderhands
2017	CINK307 Aanbesteding GPK	Dienst	€27.000	Meervoudig onderhands
2017	CINK308 Aanschaf meubilair fase 1b	Levering	€75.000	Meervoudig onderhands
2017	CINK309 MJOP	Dienst	€30.000	Meervoudig onderhands
2017	CINK311 Overbetuwe Doet	Levering	€45.000	Enkelvoudig onderhands
2017	CINK400 Produceren en leveren afvalpassen	Levering	€150.000	Meervoudig onderhands
2017	CINK401 Implementatie groen applicatie Greenpoint	Levering	€19.080	Enkelvoudig onderhands
2017	CINK402 Inhuur adviseur HR beleid	Dienst	€36.400	Meervoudig onderhands
2017	CINK403 inhuur tijdelijke salarisadministrateur	Dienst	€40.000	Meervoudig onderhands
2017	CINK404 verwijderen vangrailconstructies en aanpassen verharding	Werk	€55.866	Enkelvoudig onderhands
2017	CINK405 Verlenging Software Assurance	Dienst	€11.265	Enkelvoudig onderhands
2017	CINK406 Opdracht leiderschapsprogramma	Dienst	€48.000	Enkelvoudig onderhands
2017	CINK407 inhuur senior jurist TAV	Dienst	€97.000	Meervoudig onderhands
2017	CINK408 Toekomstbestendigheid ontsluiting PvMG	Dienst	€37.400	Enkelvoudig onderhands
2017	CINK409 Leveren en planten bloembollen Johan de Witstraat	Dienst	€36.000	Enkelvoudig onderhands
2017	CINK410 Inhuur medewerker Landschap	Dienst	€18.000	Enkelvoudig onderhands
2017	CINK411 Ziektevervanging André van Laar	Dienst	€37.000	Meervoudig onderhands
2017	CINK412 Bushaltes Broeksingel Driel	Werk	€36.700	Enkelvoudig onderhands
2017	CINK413 inzet senior projectmanager realisatie OBC	Dienst	€27.500	Enkelvoudig onderhands

2017	CINK414 Licentie handboek bomen	Dienst	€19.200	Enkelvoudig onderhands
2017	CINK415 Het toetsen van kwaliteit op WMO	Dienst	€30.000	
2017	CINK416 Ondersteuning cluster financieel advies	Dienst	€30.450	Enkelvoudig onderhands
2017	CINK417 Inhuur Karel te Molder 2018	Dienst	€64.000	Enkelvoudig onderhands
2017	CINK418 Inhuur trainers sollicitatie en empowermenttraining	Dienst	€220.800	Europees niet-openbaar - Dynamisch aankoopstelsel Werken in Gelderland
2017	CINK505 Telefonie backup	Dienst	€15.000	Enkelvoudig onderhands

Bijlage II – Verdieping 14 cases

Jaar	Inkoopnummer en onderwerp	Soort product	Raming	Aanbestedingsprocedure
2015	CINK100 Koffieautomaten	Levering	€200.000	Meervoudig onderhands
2015	CINK180 Elst centrum fase 5	Werk	€3.900.000	Meervoudig onderhands (in overleg met college)
2015	CINK194 Groenonderhoud	Dienst	€2.400.000	Enkelvoudig onderhands (i.v.m. vernieuwend ontwikkelconcept SROI)
2015	CINK227 Parkeerplaatsen	Werk	€29.000	Enkelvoudig onderhands
2015	CINK229 Vloerbedekking gem. acc.	Werk	€120.802	Meervoudig onderhands
2016	CINK241 Leerlingenvervoer	Dienst	€3.600.000	Europees openbaar
2016	CINK250 Laptops	Levering	€180.000	Meervoudig onderhands
2016	CINK288 Groot onderhoud ML King Plantsoen Zetten	Werk	€80.000	Meervoudig onderhands
2016	CINK292 Meubilair Ambtshuis	Levering	€21.000	Enkelvoudig onderhands
2017	CINK294 Asfaltbestek	Werk	€800.000	Meervoudig onderhands
2017	CINK297 Prioritering Woningbouw	Dienst	€70.000	Meervoudig onderhands
2017	CINK298 Zaaksysteem	Dienst	€188.000	Meervoudig onderhands
2017	CINK299 Printers/Multifunctionals	Levering	€412.000	Europees openbaar
2017	CINK412 Bushaltes Broeksingel Driel	Werk	€36.700	Enkelvoudig onderhands

Bijlage III – Globale gespreksagenda interviews

Lokale economie/mkb

1. Zijn er lokale ondernemers benaderd. Zo niet? Waarom niet?
2. Hoe heeft u de kansen voor lokale ondernemers/mkb vergroot?

Social Return

3. Zijn er aanvullende sociale criteria gesteld? Is er social return toegepast?

Duurzaamheid

4. Voldoet de aanbesteding aan minimumcriteria van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland?
5. Er zijn aanvullende criteria gesteld met betrekking tot duurzaamheid en milieu?

Algemeen

6. Zijn duurzaamheid, social return en lokale economie en MKB voor jou uitgangspunten in de aanbestedingsprocedures?
7. Hoe vul jij deze uitgangspunten in? In vroeg stadium van inkoopproces meegenomen? In alle stappen of vooral na formulering vraag/aanbesteding wordt er naar gekeken?
8. Maak je gebruik van de kennis en kunde van bv. Pianoo?
9. Ben je bereidt om in de toekomst deze beleidsdoelen vaker/beter toe te passen?
10. Wat zou jou helpen om deze beleidsdoelen vaker/beter toe te passen?
11. Als je duurzaamheid, social return en lokale economie en MKB toepast, worden geleverde goederen of diensten gecontroleerd? Steekproefsgewijs of consequent?
12. Wat zijn de belangrijkste knelpunten?
13. Waar liggen kansen voor verbetering?

Bijlage IV – Leden projectteam

Loes Bouwens	Projectleider
Fabian Miceli	Inhoudelijk deskundige lokale economie en MKB
Ysbrand Blanken	Inhoudelijk deskundige duurzaamheid
Judith van der Horst	Inhoudelijk deskundige social return