

Memo

Van: Bertrik Hakvoort
Erik van der Kamp

Datum: 11 oktober 2017

Onderwerp: Aanpassen gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid

Geachte,

Sinds enige tijd werken de gemeenten Staphorst, Steenwijkerland en Zwartewaterland samen op het gebied van de inkoop- en aanbestedingsadviesfunctie. Op de samenwerkingsagenda voor 2017 staat o.a. het actualiseren en harmoniseren van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de drie gemeenten. In deze memo wordt nader ingegaan op de voorgestelde aanpassing van het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Waarom is aanpassing beleid gewenst?

Voor elk van de samenwerkende gemeenten geldt dat het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid niet goed aansluit op de gewijzigde aanbestedingswet. Een aanpassing van het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid is daarom gewenst.

Gehanteerde uitgangspunten

Bij het opstellen van het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. het beleid moet voldoen aan actuele aanbestedingswet- en -regelgeving;
2. het beleid moet zoveel mogelijk aansluiten op de bestaande praktijk;
3. aandacht voor het MKB in het algemeen en het plaatselijke bedrijfsleven in het bijzonder;
4. het beleid is gebaseerd op het VNG-model inkoop- en aanbestedingsbeleid;
5. de gemeenteraad stelt een beleid op hoofdlijnen vast dat door het college nader wordt uitgewerkt in een inkoop- en aanbestedingsprotocol;
6. een uniform beleid voor de drie samenwerkende gemeenten met de mogelijkheid voor 'couleur locale';
7. een gecoördineerd inkoopmodel.

Ad 1: Beleid moet voldoen aan actuele aanbestedingswet- en -regelgeving

Enige tijd geleden is de aanbestedingswet geactualiseerd. Deze actualisatie was nodig in verband met nieuwe Europese aanbestedingsregels. Het beleid van de drie samenwerkende gemeenten is nog niet aangepast en bevat nog een aantal bepalingen waardoor het beleid niet goed aansluit op de gewijzigde aanbestedingswet.

Ad 2: Het beleid moet zoveel mogelijk aansluiten op de bestaande praktijk

Voorafgaand aan het opstellen van het concept beleid en protocol zijn diverse betrokkenen (waaronder lokale ondernemersverenigingen) in de gelegenheid gesteld eisen en wensen m.b.t. het nieuw op te stellen beleid kenbaar te maken. Gebleken is dat er vooral behoefte is om dicht bij de bestaande praktijk te blijven. Wij zijn van mening dat het voorliggende concept beleid en protocol hieraan voldoet en dat marktpartijen in de praktijk weinig zullen merken van de actualisatie van het beleid.

Ad 3: Aandacht voor het MKB in het algemeen en het lokale en regionale bedrijfsleven in het bijzonder

In de aanbestedingswet zijn meerdere bepalingen opgenomen die gericht zijn op de toegang van bedrijven uit het midden- en kleinbedrijf op opdrachten van de overheid. Zo moet bij het eventueel samenvoegen van meerdere opdrachten in één aanbesteding o.a. gelet worden op de gevolgen van zo'n samenvoeging op de toegang tot de opdracht voor MKB-bedrijven.

De wet bevat echter geen bepalingen gericht op het vergroten van de kansen van het lokale / regionale bedrijfsleven op het verwerven van overheidsopdrachten. Omdat dit toch een wens is die bij alle drie gemeenten leeft is in paragraaf 5.3 van het beleid bepaald dat de gemeente primair oog heeft voor de positie van de lokale economie en secundair voor de regionale economie. Dit uitgangspunt is verder uitgewerkt in het inkoop- en aanbestedingsprotocol.

Ad 4: Het beleid is gebaseerd op het VNG-model inkoop- en aanbestedingsbeleid

Eén van de doelstellingen van de aanbestedingswet is een eind te maken aan de enorme lappendeken van lokale regelingen op het gebied van inkoop en aanbesteden. Een doelstelling die met de aanbestedingswet in zijn huidige vorm niet automatisch gerealiseerd wordt. Om deze doelstelling toch te realiseren zijn convenanten afgesloten tussen de ministeries van EZ en BZK en organisaties die grote groepen van aanbestedende diensten vertegenwoordigen zoals de Unie van Waterschappen, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Om invulling te geven aan dit convenant heeft de VNG een model inkoop- en aanbestedingsbeleid opgesteld.

Het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid van de drie samenwerkende gemeenten is niet gebaseerd op het VNG-modelbeleid. Door nieuw beleid vast te stellen gebaseerd op het VNG-modelbeleid wordt voldaan aan de doelstellingen van het 'Convenant aanvullend beleid aanbestedingswet'.

Ad 5: De gemeenteraad stelt een beleid op hoofdlijnen vast dat door het college nader wordt uitgewerkt

Om dit uitgangspunt te begrijpen is het goed om eerst even stil te staan bij de vraag of het vaststellen van een inkoop- en aanbestedingsbeleid een taak/bevoegdheid is van het college of van de gemeenteraad.

Op de website van Europa Decentraal staat hierover het volgende:

Met de dualisering zijn de begrotingsuitvoering, het bewaken van de financiële positie en de rechtmatige en doelmatige besteding grotendeels taken van het college geworden. Het organiseren van de bedrijfsvoering is een taak van het college. Het college werkt een en ander doorgaans uit in interne regels waarin de ambtelijke regels en procedures voor de inkoop en de aanbesteding van werken, leveringen en diensten worden vastgelegd. Hiermee is tevens voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid invulling gegeven aan artikel 160 Gemeentewet.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat het college bij de uitoefening van deze taak de algemene kaders in acht dient te nemen die door de gemeenteraad zijn gesteld.

Voorgesteld wordt te kiezen voor een model waarbij sprake is van een door de gemeenteraad vast te stellen richtinggevend beleid dat nader ingevuld wordt in uitvoeringsregels in een door het college vast te stellen protocol.

Ad 6: Uniform beleid voor de drie samenwerkende gemeente met mogelijkheid voor 'couleur locale'

Zoals al eerder in deze memo vermeld is één van de doelstellingen van de aanbestedingswet een eind te maken aan de lappendeken van lokale aanbestedingsregels. Landelijk dragen steeds meer gemeenten hieraan bij door een gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid vast te stellen dat gebaseerd is op het VNG-model. Door als samenwerkende gemeenten te kiezen voor één (op het VNG-model gebaseerd) uniform inkoop- en aanbestedingsbeleid (met mogelijkheid voor 'couleur locale') wordt ook eenheid in de regio gecreëerd.

Een bijkomend voordeel van een zoveel mogelijk uniform beleid is dat het voor de inkoopadviseurs eenvoudiger wordt om hun adviesrol in te vullen.

Ad 7: Een gecoördineerd inkoopmodel

Bij elk van de drie samenwerkende gemeenten is het inkoop- en aanbestedingsproces georganiseerd volgens een gecoördineerd model. Kenmerkend van zo'n gecoördineerd model is dat er sprake is van decentraal belegde verantwoordelijkheid met centrale ondersteuning. Het voorliggende beleid en protocol is gebaseerd op een gecoördineerd inkoopmodel en sluit daardoor goed aan op de wijze waarop inkoop en aanbesteden in de drie samenwerkende gemeenten georganiseerd is.

Opzet nieuw beleid

Op basis van de hiervoor genoemde uitgangspunten is een concept inkoop- en aanbestedingsbeleid en een concept inkoop- en aanbestedingsprotocol opgesteld. In het vervolg van deze memo zal op de inhoud van beide beleidsstukken ingegaan worden.

Opzet inkoop- en aanbestedingsbeleid

Zoals reeds gemeld is het concept inkoop- en aanbestedingsbeleid gebaseerd op het VNG-model inkoop- en aanbestedingsbeleid. Andere belangrijke bronnen zijn:

1. Het huidige beleid van de drie gemeenten;
2. Beleid andere gemeenten.

Voorgesteld wordt op een aantal punten af te wijken van de tekst van het VNG-model. Belangrijkste wijzigingen / aanvullingen zijn:

1. Het in het beleid opnemen van de begrippen 'Lokale ondernemer' en 'Regionale ondernemer'.
Toelichting: In het VNG-model is conform de uitgangspunten van de aanbestedingswet wel aandacht voor het MKB in het algemeen maar niet voor de positie van lokale en regionale ondernemers.
2. Het uitbreiden van de gemeentelijke doelstelling met de doelstelling dat de gemeente aandacht heeft voor de positie van het MKB in het algemeen en het lokale en regionale bedrijfsleven in het bijzonder.
3. De juridische uitgangspunten zijn meer 'toekomstbestendig' gemaakt door niet expliciet te verwijzen naar de huidige versie van relevante wet en- regelgeving, maar een meer algemenere verwijzing naar externe wet- en regelgeving te nemen.
Voorbeeld: In het VNG-model wordt verwezen naar de Europese richtlijnen 2014/18/EG, 2014/17/EG en 2007/66/EG. Voorgesteld wordt om dit te vervangen door een algemene verwijzing naar de actuele Europese richtlijnen.
4. Het juridische kader is aangevuld met:
 - a. Een verwijzing naar de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)
Toelichting: Voor een rechtmatig verloop van een inkoop- of aanbestedingsprocedure of voor de uitvoering van een opdracht kan het noodzakelijk zijn om privacygevoelige informatie te delen met bedrijven die in willen schrijven op een aanbesteding of een opdracht uitvoeren voor de gemeente. In het beleid is nu vastgelegd om welke wijze omgegaan het verstrekken van privacygevoelige informatie aan bedrijven.
 - b. een verwijzing naar de Wet Openbaarheid bestuur (Wob).
Toelichting: De aanbestedingswet kent een openbaarheidsregeling die boven de algemene openbaarheidsregeling van de Wob gaat.
5. Paragraaf 3.2 is uitgebreid met uitgangspunten m.b.t. het gebruik van algemene voorwaarden en uniforme voorwaarden. De titel van deze paragraaf is daarom gewijzigd van 'Uniforme documenten' in 'Uniforme procedures, voorwaarden en documenten'.
6. In hoofdstuk 4 is de paragraaf over duurzaam inkopen vervangen door de paragraaf 'Maatschappelijk verantwoord inkopen' waardoor e.e.a. beter aansluit op het convenant maatschappelijk verantwoord inkopen dat door de gemeente is getekend.
7. In de paragraaf over het bepalen van de inkoopprocedure (par. 5.5) is - aanvullend op de aanbestedingswet en het VNG-model - opgenomen dat de gemeente bij het bepalen van de procedure zal letten op de positie van het MKB in het algemeen en de positie van lokale en regionale ondernemers in het bijzonder.

Afwijkingsbevoegdheid

Conform het VNG-model is in paragraaf 6.3 van het inkoop- en aanbestedingsbeleid bepaald dat het college van Burgemeester en Wethouders verantwoordelijk is voor de uitvoering van het beleid. Eveneens conform VNG-model is in paragraaf 3.6 van het beleid vastgelegd dat het college van Burgemeester en Wethouders bevoegd is om – voor zover mogelijk binnen de geldende wet- en regelgeving - op basis van deugdelijk gemotiveerde adviezen af te wijken van de standaard beleidsregels.

Opzet inkoop- en aanbestedingsprotocol

In tegenstelling tot het kaderstellende inkoop- en aanbestedingsbeleid is er voor het opstellen van een inkoop- en aanbestedingsprotocol geen VNG-model beschikbaar. De gemeente zou er mee kunnen volstaan om alleen een kaderstellend beleid vast te stellen gebaseerd op het VNG-model. Geadviseerd wordt echt om naast het beleid een protocol vast te stellen waarin de door de raad - in het beleid - vastgestelde uitgangspunten nader uitgewerkt worden in door het college vastgestelde uitvoeringsregels. Belangrijke bronnen bij het opstellen van het protocol waren:

1. Het huidige beleid van de drie gemeenten¹;
2. Aanbestedingsprotocollen andere gemeenten;
3. Input betrokkenen (intern en extern).

Belangrijkste zaken die in het protocol geregeld worden zijn:

1. Organisatorische uitgangspunten (hoofdstuk 2)

Bij elk van de drie samenwerkende gemeenten wordt gewerkt met een gecoördineerd inkoopmodel.

2. Het bepalen van de inkoopprocedure (paragraaf 3.1)

De Aanbestedingswet noemt een zestal aspecten waarop gelet moet worden bij het bepalen van de inkoopprocedure. Deze criteria zijn aangevuld met de positie van het MKB in het algemeen en het plaatselijke bedrijfsleven in het bijzonder.

3. Onderscheid tussen werken, leveringen en diensten (paragraaf 3.2)

Een samenvatting van de in de Aanbestedingswet opgenomen regels om te bepalen of er sprake is van een opdracht voor een werk, levering of dienst.

4. Regels voor het ramen van de opdrachtwaarde (paragraaf 3.3)

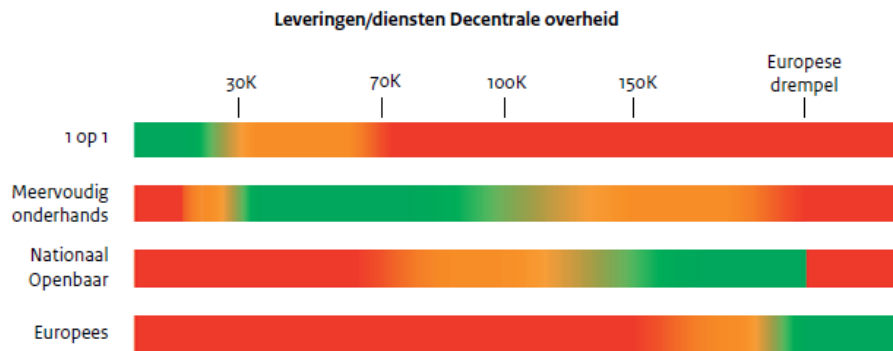
Samenvatting van de in de Aanbestedingswet opgenomen regels voor het ramen van de opdrachtwaarde.

5. Meest gangbare procedures (paragraaf 3.4)

Dit onderdeel bevat voor elke gemeente een belangrijke wijziging ten opzichte van het huidige beleid. Nieuw is namelijk dat onderscheid gemaakt wordt tussen de 'meest gangbare procedure' en een 'alternatieve procedure'. Dit is in lijn met het proportionaliteitsbeginsel waarop de aanbestedingswet is gebaseerd en dat wettelijk is uitgewerkt in de Gids Proportionaliteit. In de Gids Proportionaliteit staan indicatieve drempelbedragen en kleurenbalkjes zoals de hierna weergegeven kleurenbalkjes voor het aanbesteden van leveringen en diensten door decentrale overheden.

¹ Uitgangspunt bij het opstellen van het nieuwe beleid was dat dit beleid zoveel mogelijk moest aansluiten op het huidige beleid.

Onderstaande balkjes geven aan op welke wijze voorschrift 3.4A in beginsel wordt uitgevoerd.⁷



Zoals te zien is verspringt de kleur in de kleurenbalkjes niet in één keer van groen naar rood (of omgekeerd) maar is er ook sprake van een oranje gebied. In het protocol is dat verwerkt door te werken met gangbare procedures en alternatieve procedures.

6. Uitzonderingsprocedures (paragraaf 3.5)

Nieuw is ook dat er in het protocol een aantal situaties beschreven zijn waarbij – ongeacht de geraamde waarde van de opdracht – altijd gekozen mag worden voor een enkelvoudige uitnodiging. De genoemde uitzonderingen zijn in lijn met de in de aanbestedingswet opgenomen uitzonderingen. Ook het plaatsen van opdrachten bij (semi-)publieke samenwerkingspartners van de gemeente (bijv. bij inhuur van personeel bij een andere gemeente) is in deze paragraaf geregeld.

7. Dynamisch aankoopstelsel (paragraaf 3.6)

Een dynamisch aankoopstelsel (DAS) is een elektronisch proces voor het aanschaffen van standaard producten en diensten. Een DAS kan een goed alternatief zijn voor het gebruik van raamovereenkomsten. In paragraaf 3.6 wordt geregeld dat een DAS gezien wordt als een alternatieve procedure voor het inkopen/aanbesteden van eenvoudige aankopen die met enige regelmaat worden gedaan bijvoorbeeld het inhuren van tijdelijk (administratief) personeel.

8. Algemene (inkoop)voorwaarden (paragraaf 3.7)

In lijn met huidig beleid is beschreven dat bij het inkopen van leveringen en diensten in principe de algemene inkoopvoorwaarden van de gemeente van toepassing verklaard moeten worden. Nieuw – maar wel in lijn met de Gids Proportionaliteit – is dat aangegeven is dat de gemeente op die markten waarvoor paritair opgestelde voorwaarden (bijv. de Uniforme Aanbestedingsvoorwaarden (UAV 2012)) of landelijke standaard inkoopvoorwaarden (bijv. de Gemeentelijke Inkoopvoorwaarden bij IT (GIBIT)) beschikbaar zijn voorwaarden zal gebruiken.

9. Uitnodigingsbeleid (hoofdstuk 4)

Het beschreven uitnodigingsbeleid bevat het wettelijke kader aangevuld met aandacht voor de positie van lokale en regionale ondernemers.

Bij meervoudig onderhandse aanbestedingen kent de gemeente Steenwijkerland in vergelijking met de gemeenten Staphorst en Zwartewaterland een afwijkend uitnodigingsbeleid. In overleg met de BCS is in Steenwijkerland een bijzondere manier van meervoudig onderhandse aanbesteden ontwikkeld waarbij meervoudig onderhandse aanbestedingen (met een geraamde waarde boven een drempelbedrag) vooraf gepubliceerd worden op de gemeentelijke website.

10. Dossievorming en registratie (hoofdstuk 5)

Hier worden de regels voor het invullen van inkoopstartdocumenten (in Steenwijkerland aanbestedingsformulieren genoemd) geharmoniseerd. Voorgesteld wordt dat een inkoopstartdocument voorafgaand aan het starten van een inkoop- of aanbestedingsprocedure ingevuld moet worden:

- bij opdrachten voor werken met een geraamde waarde van € 50.000 of meer;
- bij opdrachten voor leveringen of diensten met een geraamde waarde van € 25.000 of meer;
- als wordt gekozen voor een alternatieve procedure;
- als er wordt afgeweken van het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid;
- als er wordt afgeweken van het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsprotocol.

11. Maatschappelijk verantwoord inkopen

De tekst van de hoofdstuk sluit aan bij het door de gemeenten getekende Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) en de regionale uitgangspunten m.b.t. social return.

12. Afwijkingsbevoegdheid

Voorgesteld wordt om het college bevoegd te maken om af te wijken van het protocol.

13. Beschrijving belangrijkste procedures (bijlage 1)

Beknopte beschrijving van de belangrijkste aanbestedingsprocedures.

14. Klachtenregeling bij aanbestedingen (bijlage 2)

Uniform model voor een klachtenregeling bij aanbestedingen gebaseerd op de landelijke standaard voor het afhandelen van klachten bij aanbestedingen.