

Discussienota

AAN	Raadsleden
VAN	College van Burgemeester en Wethouders
ONDERWERP	Discussienota inkoop- en aanbestedingsbeleid ¹
DATUM	31 augustus 2017
BIJLAGE	3
REGISTRATIENUMMER	GEM - 1735169/16480
INFORMATIE TE VERKRIJGEN BIJ:	m.thonen@culemborg.nl/M. Thonen

Inleiding:

Deze notitie is bedoeld om met de Raad een gerichte discussie te voeren over een drietal inkoop gerelateerde onderwerpen. Het zijn onderwerpen die naar voren zijn gekomen in eerdere gesprekken met de Raad.

De drie discussiepunten met de raad:

- A. *Gunningenregister*
- B. *Social Return on Investment (SROI) en PSO*
- C. *Duurzaam inkopen*

Daarnaast vindt u in de bijlagen de stand van zaken met betrekking tot het in 2015 gestarte project inkoopverbetering en de voorgenomen aanpassingen in het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid. Toegevoegd is tevens het huidige te actualiseren inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Na bespreking van deze notitie in de raad worden de conclusies verwerkt in een kadernotitie die aan de raad ter vaststelling zal worden voorgelegd. Deze kadernotitie vormt hiermee de basis voor het te actualiseren en door het college vast te stellen inkoop- en aanbestedingsbeleid.

(bijlage 1): Stand van zaken Inkoopverbetering

Rechtmatigheidskwesties naar aanleiding van de jaarlijks accountantscontrole zijn de aanleiding geweest om (eind 2014) een projectleider inkoopverbetering aan te stellen. In 2015 is het inkoopverbeteringsproject opgestart.

(bijlage 2) Aanpassingen in gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid

In 2014 is het Culemborgs inkoopbeleid zoveel mogelijk gesynchroniseerd met dat van Tiel en Geldermalsen om een gezamenlijk optrekken in aanbestedingsprocedures makkelijker te maken. Inmiddels is het onder meer onder invloed van aanpassingen in de Aanbestedingswet 2012, regionale afwijkingen in drempelbedragen en het ontstaan van nieuwe inzichten opnieuw gewenst op onderdelen het inkoop- en aanbestedingsbeleid te herzien. Enkele aandachtspunten die eerder vanuit de raad naar voren zijn gebracht komen hier eveneens terug.

¹ Met deze notitie wordt initiatiefvoorstel GEM/1102068/801 GL, PvdA, CU, de openstaande motie GEM/1421897/11511 PvdA, SP, CC, GL en de toezegging 6a door dhr. Stolwijk, d.d. 14 april 2016 afgedaan.

(bijlage 3) huidige gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid

A Discussiepunt Raad: Gunningenregister:

Van enkele raadsleden is een verzoek gekomen om een openbaar gunningenregister te introduceren waarin periodiek details over afgeronde aanbestedingstrajecten worden gepubliceerd. Transparant en eenvoudig toegankelijk voor de burger.

De gemeente Geldermalsen gebruikt bijvoorbeeld een dergelijk gunningenregister en registreert daarin per kwartaal gegunde contracten. Gezien de beschikbare capaciteit om het register te kunnen bijhouden heeft men zich hier beperkt tot trajecten bóven de enkelvoudig onderhandse grens (25K/50K). Een fors deel van de gegunde, vaak ook lokale, opdrachten bevindt zich onder deze grens. De benodigde inspanning om deze één op één gegunde onderhandse aanbestedingen periodiek inzichtelijk te maken zou aanzienlijk zijn.

Een gunningenregister is een middel dat zorgvuldig en bestendig kan worden ingericht op het moment dat de verbeteringen aan de inkoopstructuur zijn afgerond en inzicht en overzicht is gecreëerd in de aanbestedingsresultaten. Met deze voorwaarden is de ambtelijke organisatie momenteel bezig.

Voorafgaande aan een besluit tot een openbaar gunningenregister dient er een zorgvuldige afweging plaats te vinden over nut, noodzaak en randvoorwaarden. Daarin moet bijvoorbeeld aandacht zijn voor de commerciële belangen van leveranciers, de praktische uitvoerbaarheid en de benodigde capaciteit.

Als alternatief voor een openbaar gunningenregister kan gewezen worden op de publicatie van aanbestedingen op de voor eenieder toegankelijke website TenderNed.nl (door de overheid geïnitieerd). Culemborg heeft een verwijzing naar deze site geplaatst op haar (externe) website en geeft hiermee derden toegang tot aanbestedingsgegevens. De belangstellende wordt automatisch doorgelinkt naar specifieke door Culemborg voorgenomen dan wel lopende aanbestedingstrajecten.

Stelling: het maken van een keuze voor een openbaar gunningenregister naast een platform als TenderNed is ongewenst gezien de verwachte verhouding tussen de ermee gemoeide terugkerende inspanning en de beperkte mogelijke meerwaarde voor burger en ondernemers. In de praktijk is die meerwaarde moeilijk te meten.

B Discussiepunt Raad: aanscherpen beleidsdoelen SROI/PSO:

Social Return on Investment (SROI) is als beleidsdoel opgenomen in het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid. Daarnaast heeft Culemborg zich regionaal verbonden aan de afspraken in de Samenwerkingsovereenkomst Inkoop- en Aanbestedingsbeleid Rivierenland.

Culemborg kan als opdrachtgever en werkgever een voorbeeldfunctie vervullen door een sociale paragraaf op te nemen bij aanbestedingen. Sociale werkgevers kunnen een beloning of voordeel krijgen bij aanbestedingen. Het inkoopbeleid kan fungeren als “vliegwiel” voor het

creëren van arbeidsmogelijkheden of werkplekken, maar moet wel uitgaan van een realistische en proportionele toepassing.

Het vaststellen van de SROI-component is maatwerk in die zin dat deze branche- en product-specifiek is en proportioneel moet worden toegepast. In de ene productgroep (bijvoorbeeld bij groenonderhoud) liggen er meer kansen voor SROI dan in de andere (bijvoorbeeld levering kantoorartikelen of inhuur hoogwaardig advies).

Het benodigde maatwerk komt tot uiting in de manier waarop er invulling wordt gegeven aan social return (de vorm) en de zwaarte van de verplichting ten opzichte van de omvang en aard van de opdracht en de betrokken markt. Een methode die enerzijds bijdraagt aan een eenduidige toepassing van SROI maar anderzijds de nodige ruimte voor maatwerk biedt is de zogenaamde bouwblokkenmethode. Hierbij wordt in een aanbesteding een SROI-verplichting opgenomen ter grootte van x% (nader te bepalen) van de opdrachtsom dan wel van de loonsom bij arbeidsextensieve projecten. Door flexibel en proportioneel met dit percentage om te gaan kan social return bij opdrachten waar dit goed mogelijk is op grotere schaal worden ingezet zonder bij andere opdrachten onmogelijke eisen te stellen. Daarbij is het mogelijk in een aanbesteding een bepaalde minimumeis op te nemen waaraan alle ondernemers moeten voldoen, maar hen daar bovenop de gelegenheid te geven zich te onderscheiden als zij een hoger percentage aanbieden. Deze ambitie wordt bij de beoordeling van de offertes vervolgens meegewogen bij het bepalen van de beste prijs-kwaliteitverhouding.

Met de bouwblokkenmethode is niet alleen maatwerk mogelijk voor wat betreft de omvang van de SROI-verplichting, maar ook ten aanzien van de invulling ervan. Opdrachtnemer zorgt ervoor dat hij een gedeelte van de opdracht, ter waarde van de SROI-verplichting invult met personeel uit de doelgroepen (garantiebanen, Wajong, WIA/WAO, leerling BBL, Leerling BOL, WSW etc). De waarden (de bouwblokken) van deze doelgroepen zijn vooraf gedefinieerd en bij voorkeur ook regionaal geharmoniseerd (in verband met monitoring).

Voorbeeld: Bouwbedrijf Onder de Poort krijgt van de gemeente Culemborg een opdracht ter waarde van 500.000 euro. Vastgesteld is dat een social returndoelstelling van 5% reëel en haalbaar is. Onder de Poort zorgt ervoor dat hij een gedeelte van de opdracht, in ieder geval ter waarde van 25.000 euro laat uitvoeren door mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt.

Bedrijven kunnen zelf kiezen welke doelgroep ze inzetten. In de verbinding tussen gecontracteerde opdrachtnemers en doelgroepen speelt Werkzaak Rivierenland een belangrijke ondersteunings- en adviesrol. In Tiel heeft men besloten tot het extern aantrekken van een SROI coördinator om een impuls te geven aan de SROI invulling.

Stelling: Het creëren van maatschappelijke waarde door een SROI-verplichting op te nemen bij aanbestedingen is het uitgangspunt bij de gemeente Culemborg als het gaat om omvangrijke opdrachten die zich daarvoor lenen; er is echter ruimte voor maatwerk nodig.

Prestatieladder Socialer Ondernemen (PSO):

Bij de uitvoering van de banenafspraken hebben gemeenten niet alleen de rol van regisseur en begeleider, ze zijn als werkgever ook verplicht een bijdrage te leveren aan de realisatie van de banenafspraken. PSO is een instrument dat gemeenten bij beide verantwoordelijkheden kan ondersteunen.

De Prestatieladder Socialer Ondernemen (PSO) is een landelijk meetinstrument en keurmerk dat de mate van sociaal ondernemen objectief zichtbaar maakt. Doel is het oplossen van een maatschappelijk probleem door sociaal te ondernemen: meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt duurzaam en kwalitatief aan het werk helpen bij reguliere organisaties. Sociaal inkopen draagt hier ook aan bij. De PSO stimuleert (meer) organisaties om hier aantoonbaar aan bij te dragen. Dat betekent dat zij (in)direct meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt duurzaam aan werk helpen. Bovendien toetst de PSO of dit op kwalitatief goede wijze gebeurt. Via de certificering wordt bereikt dat bedrijven die zich aantoonbaar en structureel inzetten als sociale ondernemer worden gewaardeerd of beloond. Zij krijgen daarmee meer kansen op opdrachten en realiseren daarmee een positieve pr. Organisaties die het PSO-certificaat hebben behaald, mogen het PSO-logo op hun producten voeren en inzetten voor hun marketing en communicatie. Binnen de PSO zijn er verschillende niveaus van sociaal ondernemen onderkend en het stimuleert de ontwikkeling van aspirant-status tot het niveau van "koploper".

Regionaal hebben gemeenten besloten om gezamenlijk op te trekken en (binnen het Regionaal Werkbedrijf – Platform Onderwijs Arbeidsmarkt Rivierenland) in het kader van Social Return on Investment (SROI) zich maximaal in te spannen om besluitvorming te realiseren over de PSO-certificering van de eigen gemeente. Culemborg overweegt dan ook een eigen PSO-certificering om daarmee het goede voorbeeld te geven. Daarnaast zal men zich inspannen om aan gemeente gelieerde organisaties hetzelfde te laten doen. Het wordt dan mogelijk om leveranciers voordelen te bieden als zij over een PSO-certificaat beschikken door deze in aanbestedingsprocedures in te zetten als één van de gunningscriteria. Momenteel zijn er landelijk circa 500 ondernemingen die beschikken over een PSO-certificering.

Voordelen

- Stimuleert ondernemers tot duurzaam sociaal ondernemen
- Niet alleen sturing op aantallen alleen, maar ook op kwaliteit en duurzaamheid van de inzet
- Ook effect op de leveranciers van de opdrachtnemer
- Onafhankelijke toetsing
- Sociale ondernemers worden beloond

Nadelen

- Geen sturing op doelgroep en doelgroep specifieke gemeente
- Kosten voor werkgevers (kosten certificaat voor werkgever (bij 50-250Fte) zijn € 1.650 p/jr.
- Administratieve belasting voor werkgevers, 1 maal per 2 jaar
- (Nog) niet veel PSO gecertificeerde bedrijven in de regio (wel in het land, PSO is wel omarmd door bouwende Nederland)

Stelling:

Culemborg gaat de aspirantstatus PSO aanvragen om het goede voorbeeld te geven en daarmee een stimulans voor marktpartijen te vormen om dit voorbeeld te volgen.

C Duurzaam inkopen en Fair Trade

Duurzaam inkopen

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Culemborg vormt één van de instrumenten om de duurzame ontwikkeling van Culemborg vorm te geven. Door duurzaam in te kopen en aan te besteden kan de markt voor duurzame producten en methodieken worden gestimuleerd.

In het bestaande inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt voor opdrachten met een geraamde opdrachtwaarde boven de enkelvoudige drempel (30.000 euro) duurzaamheids-eisen (cfm Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, voorheen AgentschapNL) meegenomen in de betreffende bestekken, en waar mogelijk/wenselijk wordt duurzaamheid opgenomen in gunningscriteria bij inkoop en aanbestedingstrajecten onder genoemde drempel. Daarmee geeft het huidige inkoopbeleid invulling aan Rijks- en regionale afspraken.

Inmiddels wordt er vanuit het Rijk sinds eind 2016 met het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2016-2020 een nieuw initiatief ingezet waarin gemeenten worden opgeroepen deel te nemen om hun duurzaamheidsambities in het inkoopproces te actualiseren. De ondertekenaars van het Manifest (naast gemeenten ook provincies, waterschappen en ministeries) willen de effectiviteit en de impact van MVI vergroten door een intensivering van de samenwerking tussen overheden. Hiermee wordt de gezamenlijke inkoopkracht en opdrachtgeverschap versterkt en kan MVI integraal in de organisaties worden ingebed. In het Manifest MVI zijn ambities vastgelegd die verder gaan dan het toepassen van de tot nu toe gebruikelijke minimumeisen. Daarmee vervangt het Manifest eerdere afspraken zoals het 100% duurzaam inkopen op basis van minimumeisen. In het nieuwe manifest bepalen overheden zelf hun doelstellingen, op basis van hun eigen ambities. Iedere organisatie maakt binnen zes maanden na ondertekening een concreet actieplan, dat wordt gepubliceerd op de website van PIANoo.

Tot nu toe hebben zo'n 60 gemeenten aan deze oproep gehoor gegeven. Culemborg heeft de mogelijkheid om in aanvullende rondes dit jaar aan te sluiten (zie www.PIANoo.nl).

Duurzaam inkopen en aanbesteden is onderdeel van het duurzaamheidsbeleid van de gemeente Culemborg. In het afgelopen jaar is de aandacht voor de duurzame ontwikkeling van Culemborg sterk toegenomen. Om de kansen die het instrument duurzaam inkopen en aanbesteden biedt om de duurzame ontwikkeling te versterken, onderzoeken we momenteel de resultaten van het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid en analyseren we de mogelijkheden om hierin verbeteringen aan te brengen. Naar verwachting kunnen we in een relatief korte termijn (ca. 6 maanden) verbetervoorstellen (verschillende scenario's) formuleren. Dit geeft ook een invulling aan de op 15 december 2016 aangehouden motie over 100% duurzaam inkopen.

Fair Trade

Culemborg draagt sinds 2010 de titel Fair Trade gemeente. Ook voor Fair Trade is een beleidsdoel opgenomen, waarmee Culemborg tracht een gelijkwaardige manier van handel drijven te stimuleren.

Voorbeelden van door Culemborg gebruikte Fair Trade producten zijn onder meer koffie, thee, suiker en cacao, wijn en bloemen die worden ingekocht door de organisatie. Waar mogelijk zullen we het assortiment Fair Trade-producten uitbreiden.

- Stelling: Het is wenselijk dat de gemeente Culemborg het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen ondertekent en implementeert in de organisatie om daarmee duurzaam inkopen en aanbesteden een impuls te geven die uitstijgt boven het tot nu toe gehanteerde niveau.
- Stelling: Duurzaam inkopen kan betekenen dat de inkoop duurder wordt. Het is wenselijk om in ieder inkoopdossier transparant te verantwoorden op basis van welke overwegingen gekozen wordt voor een bepaalde mate van duurzaamheid. Duurzaamheidscriteria worden daarmee een standaard afwegingskader voor inkoopbeslissingen.

Bijlage 1: Stand van zaken inkoopverbeteringen

Na start van het traject inkoopverbetering is duidelijk naar voren gekomen dat er substantieel geïnvesteerd moet worden in tactische inkoopcapaciteit, kennis en kunde. Zaken die in de organisatie benodigd zijn om de gewenste verbeteringen ook daadwerkelijk te gaan realiseren. Het betreft hier verbeteringen binnen de pijlers strategie (inkoopbeleid en productgroep strategie), organiseren inkoopfunctie (inkooporganisatie, instrumentarium, opleidingen en trainingen), informatievoorziening (jaarplanner, spendanalyse) en een aantal dossiers met een prioriteit en een rechtmatigheidsaspect waaronder externe inhuur.

Naar aanleiding van voorgaande afwegingen is er medio 2016 in de voorjaarsrapportage besloten tot een formatieve versterking voor de komende jaren teneinde structurele verankering van de inkoopfunctie als primair proces en de verdere implementatie van de inkoopverbeteringen en strategie te kunnen gaan organiseren en realiseren. Het doel van de inkoopverbeteringen en de daarmee samenhangende besluiten is om op een professionele en duurzame wijze doelmatig en rechtmatig in te kopen en daarmee ook de inkoopdoelstellingen te realiseren. Om de inkoopfunctie structureel te verankeren binnen de organisatie is het afgelopen jaar een begin gemaakt met het inrichten van drie domeinen verbonden aan de primaire functies van de gemeente Culemborg (Algemeen Domein, Fysiek Domein en Sociaal Domein). Deze inrichting vindt plaats aan de hand van een productgroepeindeling met een specifiek inkooppakket. Het betreft de volgende productgroepen:

- GWW
- Gebouwen en gebouw gerelateerde installaties
- Advies en Onderzoek
- Flexibele arbeid
- Sociaal Domein
- Kantoorinrichting en middelen, bedrijfsvoering middelen

Ieder domein kent een productgroep-eigenaar (MT-lid) en kent daarnaast de inkooprollen tactische inkoper, operationele inkoper en besteller. Het aantal medewerkers dat zich actief met inkoop bezig houdt is aanzienlijk teruggebracht. Er is een eerste aanzet gemaakt met het per domein ontwikkelen van een productgroep strategie door middel van workshops met de betrokken medewerkers en leidinggevenden. In deze workshops zijn inkoopdoelen vastgesteld waar de komende tijd naar toe wordt gewerkt. Borging en coördinatie van inkoop staat op de MT agenda, toegelicht door de inkoop coördinator.

Naast de inkoopdoelen binnen de productgroepen zijn er flankerende, domein overstijgende doelen vastgesteld waaraan gewerkt wordt op de korte en middellange termijn waaronder een verplichtingenadministratie (in samenwerking met BvoWB en de samenwerkingsgemeenten), in lijn brengen van het proces inkoop en mandaten, borging van het inkoopproces binnen het zaakstelsel Decos teneinde, naast de gewenste dossiervorming, ook het besluitproces te leiden langs een vastgestelde, vaste workflow (implementatie Q2 2017).

Sinds medio mei 2016 zijn er senior tactische inkopers actief op de verschillende domeinen ter ondersteuning van de inkoopende collega's. Naast de actieve ondersteuning en advisering van inkoopende collega's worden er momenteel zowel strategische als operationele ondersteunende tools ontwikkeld zoals: inkoopplanning, periodieke spendanalyse per domein, inkooppakketindelingen, formats en templates.

Naast reguliere aanbestedingen en advisering worden er momenteel corrigerende maatregelen genomen die zien op een verbeterslag vanuit de in de inkoopscan over het boekjaar 2015 geconstateerde fouten op het gebied van rechtmatigheid dan wel procedurefouten. Te noemen zijn o.m. aanbestedingen met betrekking tot bemiddeling flexibele arbeid (externe inhuur van uitzendwerk, detachering en payroll), brandstoffen, schoonmaak, catering (Triosingel).

In januari is het in-company trainingsprogramma voor collega's met een rol binnen inkoop gestart. De trainingen worden naar verwachting in Q2 2017 afgerond. Een informatiebijeenkomst "professioneel en verantwoord inkopen" georganiseerd voor de collega's die een rol hebben in de inkooporganisatie en die ook de start markeerde van het trainingstraject heeft eind 2016 plaatsgevonden.

Bijlage 2: Aanpassingen in gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid:

In 2014 is het Culemborgs gemeentelijk inkoopbeleid zoveel mogelijk gesynchroniseerd met dat van Tiel en Geldermalsen om een gezamenlijk optrekken met de samenwerkingsgemeenten in aanbestedingsprocedures mogelijk te maken. Inmiddels is o.m. onder invloed van aanpassingen in de nieuwe Aanbestedingswet, regionale afwijkingen in de drempelbedragen en nieuwe topics het opnieuw gewenst op onderdelen het inkoop- en aanbestedingsbeleid te herzien.

Culemborg heeft zich daarnaast eveneens geconformeerd aan het regionale inkoopbeleid, dat door het Inkoopbureau Regio Rivierenland wordt gehanteerd in regionale aanbestedingstrajecten, als zij optreedt namens deelnemende gemeenten. Het Culemborgs inkoop- en aanbestedingsbeleid is uitvoerend van aard. Specifieke politiek bestuurlijke uitgangspunten zijn hierin vastgelegd en het beleid wordt formeel vastgesteld door het College.

Bij het herschrijven van het Culemborgs inkoop- en aanbestedingsbeleid zal gebruik worden gemaakt van het door het Inkoopbureau Regio Rivierenland op te zetten “basis” inkoopbeleid waarin de aanpassingen vanuit wet- en regelgeving zijn verwerkt en dat gecompleteerd wordt met de specifiek Culemborgse (bestuurlijke) doelen.

Na bespreking van deze notitie in de raad worden de conclusies verwerkt in een kadernotitie die aan de raad ter vaststelling zal worden voorgelegd. Deze kadernotitie vormt hiermee de basis voor het te actualiseren en door het college vast te stellen inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Nadere terugkoppeling aan de Raad en monitoring van de resultaten op genoemde punten is mogelijk in de P&C cyclus (begroting, jaarrekening) in de paragraaf Bedrijfsvoering. Onder meer op de volgende onderdelen zal het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden aangepast:

- a. Wet Aansprakelijkheid Schijnconstructies (WAS)
- b. Antidiscriminatie regel (motie Raad eind 2014)
- c. Procedure bij afwijkingen van het gemeentelijk inkoopbeleid
- d. Klachtenregeling
- e. Algemene inkoopvoorwaarden naar Culemborgs model
- f. Code Verantwoord Marktgedrag Thuisondersteuning
- g. Aanpassing drempelbedragen onder EU-grens
- h. Gunningenregister (discussie Raad)
- i. Aanscherpen beleidsdoelen SROI/PSO (discussie Raad)
- j. Duurzaam inkopen (discussie Raad)

a) Wet Aansprakelijkheid Schijnconstructies (WAS)

Op 1 juli 2015 is de Wet Aansprakelijkheid Schijnconstructies (WAS) in werking getreden. De WAS ziet op de verbetering van de naleving en handhaving van arbeidsrechtelijke wetgeving in verband met de aanpak van schijnconstructies door werkgevers in de werken- en dienstensector. De wet beoogt de rechten van werknemers te beschermen en oneerlijke concurrentie door onderbetaling tegen te gaan. Wanneer een werknemer wordt onderbetaald kunnen alle deelnemers in een keten onder omstandigheden aansprakelijk worden gesteld voor de voldoening van het verschuldigde loon. De ketenaansprakelijkheid is van toepassing wanneer er sprake is van een overeenkomst van opdracht of aanneming van werk in een keten waarin een werknemer arbeid verricht.

Ook gemeenten krijgen te maken met deze wet in hun rol van opdrachtgever (bij werken en diensten). Op grond van de WAS kan de gemeente namelijk in haar rol als opdrachtgever aansprakelijk worden gehouden voor onderbetaling van werknemers van een (onder)aannemer of opdrachtnemer(s). Het doel van deze wet is opdrachtgevers ertoe te bewegen geen zaken meer te doen met bedrijven die hun werknemers onderbetalen.

Gemeenten hebben de VNG de vraag gesteld of het VNG Model Inkoopvoorwaarden aanpassing behoeft vanwege de inwerkingtreding van de WAS. De VNG ziet hiertoe vooralsnog geen reden maar geeft wel een aantal suggesties voor verbeteringen. Deze en andere mogelijke verbeteringen zullen in het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid worden meegenomen.

b) Antidiscriminatie regel:

De motie “gelijke kansen op een baan”, van 6 november 2014 roept de gemeente op een rolmodel te zijn en vraagt om het innemen van een standpunt ten aanzien van discriminatie in contractvoorwaarden met bedrijven en partners. In het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid (vastgesteld door het College op 6 november 2014) is het wettelijk kader omschreven. Het non-discriminatiebeginsel staat daarin vermeld. Daarenboven zal de strekking van de motie in standaardovereenkomsten en in nog aan te passen inkoopvoorwaarden worden opgenomen.

c) Procedure bij afwijkingen gemeentelijk inkoopbeleid

In het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid is de procedure rond de afwijkingsbevoegdheid beschreven. Hierbij dient voorafgaande aan gunning aan het college toestemming te worden gevraagd met een begeleidend advies door het regionale Inkoopbureau. Met het in werking treden van de nieuwe inkooporganisatie waar binnen de drie domeinen senior inkopers actief zijn is het inschakelen van het Inkoopbureau voor een advies ten aanzien van de objectieve gronden voor een afwijking niet meer nodig en kan deze belegd worden bij de senior inkopers van het betreffende domein. De afwijkingsbevoegdheid blijft noodzakelijk en past prima binnen het kader van de Gids Proportionaliteit en de Aanbestedingswet 2012.

d) Klachtenregeling

Conform de Aanbestedingswet 2012 en de Gids Proportionaliteit is een klachtenregeling in het kader van inkoop en aanbesteden wenselijk voor elke aanbestedende dienst. De gemeente Culemborg beschikt nog niet over een klachtenprocedure in haar inkoop- en aanbestedingsbeleid. Deze wordt in de nieuwe versie opgenomen en in 2017 geïmplementeerd.

e) Algemene Inkoopvoorwaarden naar Culemborgs model

De inkoopvoorwaarden zijn als instrument erg geschikt om bij contracten uniformiteit te realiseren. Door de inkoopvoorwaarden van toepassing te verklaren hoeven deze voorwaarden niet apart contractueel opgezet te worden. Daarbij komt dat door toepassing van de algemene inkoopvoorwaarden de gemeente diverse juridische risico's afdekt, zoals aansprakelijkheid, leveringsrisico's, eigendomsrechten etc. Leverings- of verkoopvoorwaarden van de leverancier dienen in de regel uitgesloten te worden, aangezien deze voorwaarden de juridische risico's veelal afwentelen op de gemeente. Niet in alle gevallen worden de algemene inkoopvoorwaarden door de marktpartijen geaccepteerd. Deze acceptatie verschilt per branche en is afhankelijk van de grootte van de opdracht. Indien de verwachting is dat de algemene inkoopvoorwaarden niet geaccepteerd worden, is het mogelijk om de inkoopvoorwaarden daarop aan te passen. Culemborg gebruikt tot op heden de VNG inkoopvoorwaarden. Deze zijn echter op een aantal punten niet meer accuraat. Een wijziging door de VNG is op korte termijn niet te verwachten, reden waarom gemeenten inmiddels zijn overgegaan tot het aanpassen van de VNG inkoopvoorwaarden op onderwerpen als beperking aansprakelijkheid en verzekering, intellectueel eigendom, schijnconstructies/keten-aansprakelijkheid, verwijzingen naar gedateerde richtlijnen etc. Idealiter worden deze aanpassingen van de voorwaarden geharmoniseerd. Culemborg bereidt momenteel wijzigingen van de VNG-inkoopvoorwaarden voor.

f) Code Verantwoord Marktgedrag Thuisondersteuning

Aanbieders, gemeenten en CNV Zorg en Welzijn stellen fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden centraal bij de inkoop van huishoudelijke hulp. Samen willen ze voorkomen dat medewerkers en mensen die zorg nodig hebben de dupe worden van teveel nadruk op een zo laag mogelijke prijs.

De Code Verantwoordelijk Marktgedrag Thuisondersteuning benoemt gesprekstema's, toont praktijkvoorbeelden en biedt een handreiking met een transparante kostprijsopbouw waardoor een kwalitatief aanbestedingsproces kan worden ingericht; transparant, volledig en in partnerschap gericht op meerjarige samenwerkingsrelaties. Met de ondertekening van de afspraken bevestigen gemeenten, aanbieders en de vakbond dat de nieuwe zorg- en ondersteuningsverantwoordelijkheden van gemeenten mogelijkheden bieden om het werk slimmer te organiseren, tegen lagere kosten en met behoud van fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden voor medewerkers. Bijvoorbeeld door diensten als huishoudelijke hulp, begeleiding en in de toekomst verzorging logisch te combineren.

De gemeente Culemborg heeft de Code Verantwoord Marktgedrag ondertekend. In het Inkoopbeleid zal hieraan aandacht worden besteed.

g) Aanpassing drempelbedragen onder EU-grens

Het huidige inkoopbeleid is op dit punt in feite meer rigide dan de wetgever oplegt. In beginsel is men onder de Europese drempel vrij in de te kiezen procedure, mits gehandeld wordt in lijn met eigen beleid en voor zover de keuze is gebaseerd op basis van objectieve criteria, proportioneel is en past in het streven naar maatschappelijke waarde en het zoveel mogelijk beperken van de administratieve lasten. Daarnaast is in de Aanbestedingswet 2012 opgenomen dat er een richtsnoer komt dat invulling aan het proportionaliteitsbeginsel geeft. Dit richtsnoer

is de Gids Proportionaliteit. We kunnen deze niet negeren, maar uitdrukkelijk geldt: pas toe of leg uit. Het is dus een richtsnoer, en geen keurslijf. Dit geldt ook voor de keuze van de procedure: de Gids Proportionaliteit besteedt hier aandacht aan en presenteert een 'stoplichtmodel' op basis van de opdrachtwaarde, maar benadrukt tegelijkertijd dat eigenlijk per geval allerlei aspecten bekeken moeten worden om de proportionele en geschikte procedure te bepalen. Het stoplicht model kent niet alleen 'groen' en 'rood', maar ook oranje en bovendien is geen sprake van harde grenzen, maar van een verlopende reeks.

In het huidige inkoopbeleid is ervoor gekozen dit te vertalen naar een aantal harde, interne drempels die ook nog relatief laag in de reeks zitten. Daarmee maken we het onszelf vanuit het oogpunt van rechtmatigheid onnodig moeilijk en bovendien miskent het dus het uitgangspunt van de Gids Proportionaliteit, dat je per geval een integrale afweging maakt.

Idealiter zou het de voorkeur hebben in het inkoopbeleid uitsluitend aan te geven dat de keuze voor de procedure onder de Europese drempels gemaakt wordt in lijn met de gezichtspunten die de Gids Proportionaliteit hiervoor geeft. Dan geef je de organisatie maximale ruimte, ook om bijv. de meer ideële doelstellingen uit het beleid te verwezenlijken, verklein je de kans op rechtmatigheidsproblemen en voldoe je zoveel mogelijk aan wat de wetgever wil. Tegelijkertijd moet men, omdat door het ontbreken van een hard kader in *alle* gevallen vooraf een uitgebreide, integrale afweging moet worden gemaakt, elke keer een goede afweging maken en de uitkomst daarvan accepteren, ook als het niet uitkomt. Dit is onnodig complicerend, tijdrovend en zonder voldoende toegevoegde waarde.

Daarnaast zijn de proceduredrempels tussen de samenwerkingsgemeenten in de afgelopen periode van elkaar af gaan wijken en is er de wens om ook daarin waar mogelijk te harmoniseren.

Harde interne drempelbedragen zijn dus vereist, met inachtneming van de volgende suggestie:

- Neem in het inkoopbeleid op dat bij leveringen en diensten tussen de € 30.000 en € 50.000 gemotiveerd gekozen kan worden voor *of* een enkelvoudig onderhandse *of* een meervoudig onderhandse aanbesteding, zonder dat sprake is van een 'afwijking'. Een drempel van € 50.000 kan ook, maar is hoog.

En

- Neem in het inkoopbeleid op dat bij leveringen en diensten tot de Europese drempel een meervoudig onderhandse aanbesteding volstaat. De nationale aanbesteding voor leveringen en diensten komt daarmee te vervallen.

En

- Neem in het inkoopbeleid op dat bij Werken een drempel geldt voor de enkelvoudig onderhandse aanbesteding van € 0 – € 150.000, om zo gehoor te geven aan de wens om drempels te harmoniseren met de samenwerkingsgemeenten.

Huidige drempels aanbestedingsprocedures Culemborg – Geldermalsen -Tiel

Levering/Dienst	Culemborg	Geldermalsen	Tiel
Enkelvoudig onderhands	0 – 30 K	0 – 25 K	0 – 50 K
Meervoudig onderhands	30 – 125 K	25 – 209 K *	50 – 209 K
Nationaal openbaar	125 – 209 K	n.v.t.	n.v.t.
Europees	➤ 209 K	➤ 209 K *	➤ 209 K

Werken	Culemborg	Geldermalsen	Tiel
Enkelvoudig onderhands	0 – 100 K	0- 50 K	0 - 150 K
Meervoudig onderhands	100 – 1.500 K	50 – 1.500 K	150 – 1.500 K
Openbaar	1.500 – 5.225 K	1.500- 5.225 K	1.500 – 5.225K
Europees	➤ 5.225 K	➤ 5.225 K	➤ 5.225 K

EU drempel Leveringen en diensten 209.000 euro
EU drempel Werken: 5.225.000 euro

Met een jaarlijks beïnvloedbaar inkoopvolume van circa 30 mio euro kan de gemeente Culemborg een impuls geven aan de lokale/regionale economie.

Het verhogen van de proceduredrempels bij aanbestedingen onder/tot aan de Europese grens voor de procedures levering en diensten, en het daardoor laten vervallen van de mogelijkheid van een openbare aanbesteding, heeft het effect dat de gemeente vaker (meervoudig) onderhands kan aanbesteden en bij meer inkooptransacties kan sturen op de bedrijven die deelnemen aan de aanbesteding. Dit kan een gunstig effect hebben op lokale en regionale economie. Het verhogen van de proceduredrempels leidt tot een lager risico op het toepassen van een “verkeerde” procedure. Binnen de grenzen van hetgeen de Proportionaliteitsgids ons voorschrijft zit bij de huidige gehanteerde drempels onder de EU-grens ruimte voor aanpassing.

Keerzijde is dat bij meervoudig onderhands aanbesteden de richtlijnen minder strikt zijn dan bij openbare aanbestedingen. De gemeente moet meer motiveren op objectieve gronden waarom zij bepaalde bedrijven uitnodigt en andere niet. Hierin schuilt een risico van procedures door ontevreden, niet uitgenodigde, leveranciers. Om lokaal/regionaal ondernemerschap te stimuleren moet duidelijk zijn wat een lokaal of regionaal bedrijf is en in hoeverre er sprake is van onderaanneming door partijen buiten de gemeente of regio. Druk vanuit bedrijven om door de gemeente te worden uitgenodigd bij een onderhandse aanbesteding kan groter worden.

Culemborg zet hiermee in op voorgestelde harmonisatie van de drempelbedragen, laat voor leveringen en diensten de Nationaal Openbare procedure vervallen teneinde het oprekken van de meervoudige onderhandse proceduredrempels mogelijk te maken en mede daardoor meer kansen te creëren voor lokale ondernemers en ZZP'ers.

Bijlage 3: huidig gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid.