

## **Input college / raadsvoorstel t.b.v. lokale besluitvorming Regionaal Inkoop- en aanbestedingsbeleid Drechtsteden (inclusief Algemene Inkoopvoorwaarden Drechtsteden 2020).**

Opsteller: Servicecentrum Drechtsteden

### **Voorstel**

- Vaststellen van het Regionaal Inkoop- en aanbestedingsbeleid Drechtsteden inclusief de daarbij behorende Algemene Inkoopvoorwaarden Drechtsteden 2020 t.b.v. het gebruik daarvan door de gemeente met ingang van 1 januari 2020.

### **Bevoegdheid**

- Lokale besturen\* t.b.v. het vaststellen van het Regionaal Inkoop- en aanbestedingsbeleid Drechtsteden (inclusief de Algemene Inkoopvoorwaarden 2020).

*\* Uitgangspunt is dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid als kaderstellend dient te worden beschouwd. Lokaal moet worden bepaald of het beleid door de raad of het college wordt vastgesteld. Hierbij moet er wel rekening mee worden gehouden dat als in het verleden de gemeenteraad het beleid heeft vastgesteld, de raad dat beleid ook moet intrekken zodra het nieuwe beleid inwerking treedt, ook als nu het college het beleid zou vaststellen.*

### **Samenvatting**

Doel van het besluit is te komen tot een vastgesteld Regionaal Inkoop- en aanbestedingsbeleid voor de Drechtsteden en de deelnemers aan de GR Drechtsteden (gemeenten) per 1 januari 2020. Het nieuwe Regionaal Inkoop- en aanbestedingsbeleid Drechtsteden is in lijn met de Aanbestedingswet 2012, gewijzigd op 1 juli 2016. Daarnaast zijn de resultaten uit de ambtelijke en bestuurlijke evaluatie van het huidige Aanbestedingsbeleid verwerkt waarbij ruimte wordt geboden voor de invulling (maatwerk) van de (lokale en regionale) bestuurlijke speerpunten zoals duurzaamheid, Social Return on Investment, bereikbaarheid, regionale en lokale economie. Tegelijkertijd zijn ook de Algemene Inkoopvoorwaarden geactualiseerd.

### **Toelichting op het voorstel**

#### **➤ Aanleiding**

In het PFO Middelven is het Regionaal Inkoop- en aanbestedingsbeleid van 2014 geëvalueerd. In een aantal opzichten is de uitvoering van dit beleid succesvol geweest. Zo zijn er weinig (juridische) incidenten rond aanbestedingen geweest en is het aannemelijk dat de Drechtsteden (gemeenten) synergievoordeel hebben behaald door de inkoop samenwerking. Tegelijkertijd is geconstateerd dat de Drechtsteden-organisaties (gemeenten) het grootste deel van hun inkopen nog steeds zelfstandig verrichten, dus zonder inschakeling of betrokkenheid van team Inkoop van het SCD (Het leeuwendeel daarvan bestaat uit projecten in de buitenruimte). Circa 50% van het netto beïnvloedbaar inkoopvolume (320 miljoen per jaar) gaat thans langs team Inkoop van het SCD. Er kunnen ongetwijfeld valide redenen zijn die de individuele Drechtsteden-organisaties (gemeenten) doen besluiten om in tal van situaties zelfstandig in te kopen. Maar daar staat tegenover dat bij het merendeel van het inkoopvolume de schaal-, proces- en kennisvoordelen worden misgelopen, die via de GRD bereikt hadden kunnen worden. Om inzicht te krijgen in de redenen waarom de individuele Drechtsteden-organisaties vaak zelfstandig inkopen, is een enquête gehouden onder de 'klanten' van team Inkoop van het SCD en is een aantal stakeholders, voornamelijk op bestuurlijk niveau, geïnterviewd. De geïnterviewde stakeholders vormen een dwarsdoorsnede van de verschillende gemeenten en regionale en lokale portefeuilles. In dit onderzoek kwam de brede behoefte naar voren om inkoop door te ontwikkelen. De geïdentificeerde (te door ontwikkelen) verbeterpunten / kansen liggen op een vijftal terreinen:

1. Aanbestedingen kunnen doelgerichter;
2. Verduidelijking van de inkoopbevoegdheden en -verantwoordelijkheden;
3. Verduidelijking van de rol van team Inkoop;
4. De samenwerking tussen de Drechtsteden-organisaties (gemeenten) en team Inkoop vraagt om verbetering;
5. Het inkoopbelang verdient meer sturing.

## **Zie voor een nadere uitwerking van bovenstaande punten bijlage 3 "Doorontwikkeling van Inkoop 2019".**

De uitkomsten van het onderzoek zijn meegenomen en waar mogelijk verwerkt in het nieuw vast te stellen Regionaal inkoop- en aanbestedingsbeleid.

### **➤ Beoogd resultaat**

Doel van het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid is om per 1 januari 2020 te komen tot een regionaal vastgesteld herijkt en geactualiseerd pakket aan beleidsregels voor aanbestedingen in de Drechtsteden waarbij:

1. Het nieuwe aanbestedingsbeleid aansluit bij de voorschriften uit de Aanbestedingswet;  
2. De ambtelijke en bestuurlijke ervaringen en wensen aangaande het huidige beleid uit 2014 zijn vertaald naar een vernieuwd aanbestedingsbeleid waarbij de focus op maatwerk per aanbesteding komt te liggen rekening houdend met de in het nieuwe Regionaal inkoop- en aanbestedingsbeleid benoemde doelen:

1. Versterken lokale economie
2. Bevorderen sociaal klimaat
3. Bijdragen aan duurzaamheidsambities
4. Verbeteren bereikbaarheid en verminderen overlast
5. Zekerstellen continuïteit van bedrijfsvoering

Na regionale en lokale vaststelling van het nieuwe Regionaal Inkoop- en aanbestedingsbeleid zal team Inkoop van het SCD de uitrol naar de werkvloer verzorgen. Bovenstaande doelstellingen worden na regionale en lokale vaststelling gekwantificeerd in percentages. PFO Middelven stelt de regionale doelstellingen jaarlijks vast op voorstel van het Netwerk MT-Middelven. Lokale doelstellingen worden lokaal bepaald en vastgesteld door het daartoe bevoegde lokale gremium.

### **➤ Argumenten**

#### **1. Proces**

##### ***Ambtelijke en bestuurlijke inbreng en afstemming ondernemers***

In het herijtingsproces heeft ambtelijke en bestuurlijke inbreng plaatsgevonden via de uitgevoerde schriftelijke evaluatie respectievelijk de uitgevoerde interviews. Daarnaast is begin 2019 een ambtelijke klankbordgroep met vertegenwoordigers vanuit de gemeenten ingesteld die kennis heeft genomen van het Regionaal Inkoop- en aanbestedingsbeleid Drechtsteden. Voor Social Return on Investment heeft afstemming plaatsgevonden met vertegenwoordigers van Baanbrekend Drechtsteden. Voor duurzaamheid heeft zowel ambtelijke afstemming plaatsgevonden alsook afstemming met de regionaal bestuurlijk portefeuillehouder.

##### ***Bronnen***

Voor het Regionaal Inkoop- en aanbestedingsbeleid Drechtsteden is gebruikgemaakt van de volgende bronnen:

- a. De ambtelijke en bestuurlijke evaluaties van het Aanbestedingsbeleid zoals uitgevoerd in 2017;
- b. Het VNG-model Algemene Inkoopvoorwaarden;

##### ***Uitgangspunten***

De volgende uitgangspunten zijn gehanteerd bij het herijken van het beleid:

- a. Balans tussen wat letterlijk overgenomen moet worden uit de wetgeving en de leesbaarheid en omvang van het Regionaal Inkoop- en aanbestedingsbeleid Drechtsteden;
- b. Aansluiten bij beleidsontwikkeling op aanverwante terreinen (onder meer duurzaamheid, SROI, innovatie) zodanig dat dit niet direct leidt tot herziening Inkoop- en Aanbestedingsbeleid bij elke beleidsontwikkeling die zich op die onderwerpen voordoet;
- c. Rekening houden met uitkomsten ambtelijke en bestuurlijke evaluatie (met nadruk op het bieden van voldoende ruimte voor maatwerk per aanbesteding).

#### **2. Inhoud**

Het Regionaal Inkoop- en aanbestedingsbeleid stelt de kaders voor onder meer de bestuurlijke punten maatschappelijk verantwoord ondernemen, duurzaamheid, bereikbaarheid, Social return on Investment en regionale en lokale economie. Daarnaast borgt het Regionaal Inkoop- en aanbestedingsbeleid de vertaling van de Aanbestedingswet 2012 naar de lokale beleidskaders.

### *Drempelbedragen*

Voor de drempelbedragen sluiten de Drechtsteden (gemeenten) aan bij de aanbestedingswetgeving. De Gids Proportionaliteit (onderdeel van de aanbestedingswetgeving) geeft in schema richting aan ten aanzien van welke procedure proportioneel wordt geacht. De Gids Proportionaliteit geeft daarbij tevens aan dat voor elke opdracht moet worden bepaald aan de hand van factoren waaronder omvang van de opdracht, gewenste resultaat en type van de markt welke procedure proportioneel is. De drempelbedragen zijn derhalve niet vast bepaald en voor elke opdracht moet binnen de kaders van proportionaliteit worden gezien welke procedure passend is.

De drempelbedragen voor de Europese drempels worden elke 2 jaar aangepast. Opname van de drempelbedragen in het beleidsdocument kan ertoe leiden dat op korte termijn (na 1-1-2020) het beleid niet meer actueel is. Dat is niet praktisch. Derhalve worden de drempelbedragen en de uitleg over de proportionele toepassing van de procedures opgenomen in het Inkoophandboek.

### *Kanttekeningen*

Van belang is dat gemeenten een eenduidige besluitvorming bevorderen. Wanneer lokale besluitvormingstrajecten uiteenlopen in de tijd qua vaststelling resp. wanneer de lokale besluiten uiteenlopen bemoeilijkt de regionale samenwerking op het vlak van Inkoop- en aanbesteding, omdat dan niet kan worden uitgegaan van eensluidend beleid bij het uitvoeren van regionale aanbestedingen.

### ***Optioneel indien vaststelling door enkel college plaatsvindt:***

*Uitgangspunt binnen het duale stelsel van gemeenteraad en college is dat het vaststellen van kaderstellend beleid behoort tot de bevoegdheid van de raad en dat (interne) uitvoerend beleid door het college wordt vastgesteld. De VNG zegt over vaststellen van aanbestedingsbeleid:*

*Feitelijk komt het er op neer dat het college zorg draagt voor de Nota Aanbestedingsbeleid waarin de beleidsuitgangspunten met betrekking tot de inkoop en de aanbesteding van werken en de levering van goederen en diensten worden vastgelegd. Deze uitgangspunten waarborgen dat wordt gehandeld in overeenstemming met de regels terzake van de Europese Unie. De nota wordt ter vaststelling aan de raad aangeboden. Het college werkt vervolgens de Nota Aanbestedingsbeleid uit in interne regels (protocol) waarin de ambtelijke regels en procedures voor de inkoop en de aanbesteding van werken, leveringen en diensten worden vastgelegd.*

*De meeste bepalingen uit de gemeentelijke verordening met betrekking tot inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn overgenomen uit de standaard financiële verordening van de VNG. In dit artikel staat dat het college zorgt voor beleid en interne regels voor inkoop en aanbesteding van goederen, werken en diensten. Een aantal gemeenten (Alblasserdam, Hardinxveld-Giessendam, Zwijndrecht en GRD) hebben daaraan toegevoegd 'en legt vast (in een besluit)'.*

*In het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn zowel regels opgenomen die als kaderstellend kunnen worden beschouwd, als regels die zien op interne organisatie van het inkoop- en aanbestedingsproces. Bijvoorbeeld hoofdstuk 2 heeft een kaderstellend karakter als het gaat om de daargenoemde doelstellingen: de doelstellingen (in procenten) vormen een duidelijk kader voor beslissingen van het college rondom inkoop- en aanbesteding. Hoofdstuk 3 daarentegen heeft grotendeels een intern karakter met regels over de professionele kaders die gelden voor de interne organisatie.*

*De vraag is dan nog of de toevoeging 'en legt vast' nog een verschil maakt in de bevoegdheid tussen raad en college. Dat is niet het geval omdat de bevoegdheid voor het college, gelet op de taak- en rolverdeling tussen raad en college, niet verder kan gaan dan intern beleid en interne regels en dus niet kaderstellend kan zijn. De verantwoordelijkheid die de financiële verordening bij het college legt kan dus per definitie geen kaderstellende bevoegdheid zijn en het artikel is ook niet zo bedoeld (zie ook de Q&A van de VNG).*

### ***Risico's bij het door college laten vaststellen van kaderstellend inkoop-en aanbestedingsbeleid***

*Wat kan gebeuren is dat de raad het college aanspreekt omdat die buiten zijn bevoegdheid is getreden met het kaderstellend inkoop- en aanbestedingsbeleid en het college politiek op de vingers wordt getikt (en de raad alsnog vaststelling door de raad wenst).*

### **Consequenties**

Het beleidskader Inkoop- en aanbestedingsbeleid Drechtsteden vanaf 2014 komt met de vaststelling van het Regionaal inkoop- en aanbestedingsbeleid te vervallen.

Met het vaststellen van de Algemene Inkoopvoorwaarden Drechtsteden 2020 blijven de Algemene Inkoopvoorwaarden als onderdeel van het Aanbestedingsbeleid (2014) alleen van kracht voor zover ze onderdeel zijn van lopende overeenkomsten en aanbestedingen die vóór ingangsdatum van het nieuwe Regionaal Inkoop- en aanbestedingsbeleid Drechtsteden inclusief de Algemene Inkoopvoorwaarden Drechtsteden 2020 in de markt zijn gezet. Na vaststelling gelden voor nieuwe overeenkomsten vanaf de vaststellingsdatum de Algemene Inkoopvoorwaarden Drechtsteden 2020.

### **Advies en draagvlak**

In het herijkingsproces heeft ambtelijke en bestuurlijke inbreng plaatsgevonden via de uitgevoerde schriftelijke evaluatie respectievelijk de uitgevoerde interviews. Daarnaast is een ambtelijke klankbordgroep met vertegenwoordigers vanuit de gemeenten ingesteld die haar reactie heeft gegeven op de vorm en inhoud van het Regionaal Inkoop- en aanbestedingsbeleid Drechtsteden, is een toelichting op het nieuw vast te stellen beleid gegeven aan MT-BOR en is het Judo (Juridisch Drechtsteden Overleg) geïnformeerd.

Op 24 januari 2019 is het Regionaal Inkoop- en aanbestedingsbeleid Drechtsteden behandeld en besproken in het MT-Middelen.

Op 8 mei 2019 is het Regionaal Inkoop- en aanbestedingsbeleid Drechtsteden besproken en afgestemd met regionaal portefeuillehouder Mevrouw J. van Dongen.

Afstemming met de Regionaal secretaris Gr-Drechtsteden dhr. P. van den Wijngaart over het Regionaal Inkoop- en aanbestedingsbeleid Drechtsteden heeft op 19 juni 2019 plaatsgevonden.

Op 3 september is het Regionaal Inkoop- en aanbestedingsbeleid Drechtsteden behandeld en besproken in het PFO Middelven. Het PFO Middelven is voorstander van het vaststellen van het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid door DSB en colleges. Gevraagd is de mogelijkheden en eventuele risico's te benoemen indien wordt gekozen door vaststelling door DSB en colleges. Onder de kop "Kanttekeningen" in dit voorstel wordt hier nader op ingegaan.

Op 9 oktober heeft het DSB positief geadviseerd op het voorstel om het Regionaal inkoop- en aanbestedingsbeleid inclusief de daarbij behorende Algemene Inkoopvoorwaarden 2020 vast te stellen t.b.v. het gebruik daarvan door de GR-Drechtsteden met ingang van 1 januari 2020. Vaststelling vindt plaats door de Drechttraad.

Het Regionaal Inkoop- en aanbestedingsbeleid Drechtsteden is door bovenstaande betrokkenen positief ontvangen, met name vanwege de ruimte die het nieuwe Regionaal Inkoop- en aanbestedingsbeleid Drechtsteden biedt voor maatwerk per aanbesteding.

### **Verdere procedure, communicatie en uitvoering**

- De behandeling in de lokale colleges / raden is voorzien in de periode oktober tot en met december 2019 (met uitloop indien nodig in januari 2020).
- Nadat de vaststelling van het Regionaal Inkoop- en aanbestedingsbeleid Drechtsteden heeft plaatsgevonden, zal team Inkoop een informatieronde organiseren voor het toelichten van het nieuwe Regionaal Inkoop- en aanbestedingsbeleid Drechtsteden en de Algemene Inkoopvoorwaarden 2020 aan de medewerkers bij de klantorganisaties.
- Na vaststelling van het Regionaal Inkoop- en aanbestedingsbeleid Drechtsteden en de Algemene Inkoopvoorwaarden Drechtsteden 2020 dienen de gemeenten en de GR Drechtsteden hierover de ondernemers te informeren via hun websites. Dit zal centraal door team Inkoop en afdeling Communicatie van het SCD worden gecoördineerd.
- Het Regionaal Inkoop- en aanbestedingsbeleid Drechtsteden en de Algemene Inkoopvoorwaarden Drechtsteden 2020 dient in geval van vaststelling door college ter kennisname aan de gemeenteraad verstuurd.

### **Onderliggende stukken**

1. Regionaal Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de Drechtsteden en de deelnemers aan de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden
2. Algemene Inkoopvoorwaarden van de Drechtsteden en de deelnemers aan de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden 2020

### 3. Doorontwikkeling van Inkoop 2019