



Nota van B&W

Onderwerp Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2014

Portefeuillehouder S. Bak, J.J. Nobel
Collegevergadering 14 januari 2014
Inlichtingen L. Venema (023 5676284)
Registratienummer 2013.0085541

Inleiding

Met het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt een algemeen, toekomstbestendig en – vanwege de aansluiting bij landelijk beleid – herkenbaar kader op hoofdlijnen gecreëerd. Het bevat de belangrijkste beleidsmatige standpunten van de gemeente, zoals die op het gebied van Social Return, duurzaam inkopen en lokale economie. Concrete uitwerking van het beleid geschiedt in ieder geval voor wat betreft de bedrijfsvoering via separate ambtelijke instructies en besluiten (zie het directiebesluit Rollen, taken en verantwoordelijkheden in de interne inkooporganisatie).

Het is wenselijk het inkoop- en aanbestedingsbeleid te actualiseren, omdat:

- wij streven naar meer doelmatigheid. Het inkoopbeleid moet de uitvoering van ons gemeentelijk beleid nog beter ondersteunen. We willen de organisatie meer maatwerk en flexibiliteit bieden. De beste oplossing voor de gemeente staat steeds centraal. Tegelijkertijd leggen we de drempel voor deelname aan aanbestedingsprocedures voor leveranciers zo laag mogelijk.
- de omschrijving van onder andere de speerpunten Social Return, duurzaam inkopen en lokale economie aanpassing behoeven;
- wij voor de markt de herkenbaarheid en daarmee de effectiviteit van ons beleid willen verbeteren door uniformering met landelijk gangbaar beleid. Dit hebben wij recent ook al gedaan met betrekking tot onze algemene inkoopwaarden;
- nieuwe wet- en regelgeving dient te worden verwerkt.

Wijzigingen

De belangrijkste wijzigingen betreffen:

Doelmatigheid en minder procedures (deregulering)

- We leggen meer nadruk op efficiency en digitalisering ten behoeve van administratieve lastenverlichting. Zo is het streven om inschrijvers niet in een te vroeg stadium onnodig veel inspanningen te laten verrichten. Dat sluit tevens aan op de proportionaliteitseisen;
- Meer aandacht voor professionaliteit van inkoop en aanbesteding; dat houdt in dat we maatwerk leveren en een flexibele werkwijze voorstaan, waarbij de beste oplossing voor de gemeente vooropstaat.

- De afwijkingsprocedure vervalt: nieuwe regelgeving maakt een doelmatiger werkwijze mogelijk met aandacht voor rechtmatigheid (zie verder onder kopje aanpassing beleid aan nieuwe wet- en regelgeving);

Social return en lokale economie

- Er is meer aandacht voor de lokale economie en het MKB; we houden explicieter rekening met de mogelijkheden voor het midden- en kleinbedrijf, inclusief starters en zzp-ers. Dat kan door gebruik te maken van percelen in aanbestedingen, het toestaan van het aangaan van combinaties en onderaanneming en het voorkomen van het hanteren van onnodig zware selectie- en gunningscriteria.
- Duurzaam inkopen en Social Return worden concreter benoemd en hebben in verband met de snelle ontwikkelingen een hanteerbaarder formulering gekregen;

Uniformering

- De aansluiting bij uniforme regelingen en documenten is verbeterd (de uniforme klachtenregeling Ministerie EZ, Landbouw en Innovatie);

Aanpassing beleid aan nieuwe wet- en regelgeving

De Aanbestedingswet en het daaronder hangende Aanbestedingsbesluit (AMvB) inclusief Gids Proportionaliteit (Gids) zijn in werking getreden. Voor opdrachten onder de Europese drempelwaarden geeft de Gids aan welke drempelwaarden en marktbenadering proportioneel zijn.

De regelgeving maakt het ons nu mogelijk dat (behoudens voor aanbestedingen boven de Europese grens) we voor een andere procedure kiezen dan door de Gids voorgeschreven, op voorwaarde dat we dat motiveren. De budgethouder is ervoor verantwoordelijk dat een overeenkomst rechtmatig tot stand komt en draagt dus hiervoor zorg. De motivering leggen we vast in het daarvoor ontwikkelde motiveringsformat. Naast het motiveringsformat (dat dus alleen in geval van afwijking wordt ingevuld) wordt steeds een vast format per aanbestedingstraject ingevuld, waarin raming, aanbestedingsleidraad, contract en proces verbaal van gunning worden vermeld en opgenomen. Beide formats moeten steeds worden geautoriseerd door 2 functionarissen, te weten de budgethouder en de behandelend ambtenaar (veelal de materiedeskundige of algemeen projectleider). Dit kan getoetst worden via de Verbijzonderde Interne Controle. De accountant en Corporate Control zijn geconsulteerd in verband met de voorgestelde werkwijze. In combinatie met het directiebesluit Rollen, taken en verantwoordelijkheden in de interne inkooporganisatie is de toetsbaarheid van het proces daarmee gewaarborgd.

Naar het oordeel van de budgethouder gevoelige dossiers zullen steeds na zo nodig eerst in de inkoopboard en/of de directie te zijn behandeld met de portefeuillehouder besproken worden. Inschakeling van team I en A blijft verplicht als het gaat om nationale of Europese aanbestedingen.

Met het LEAN-traject "Versterken van de inkooporganisatie" gaan wij in 2014 onder andere na welke aanvullende controlemaatregelen nog nodig zijn. Dit traject is essentieel voor een volgende belangrijke stap in de professionalisering van ons inkoopproces. Het traject besteedt in elk geval aandacht aan het samenstel van maatregelen en hulpmiddelen dat nodig is voor een doelmatig en rechtmatig inkoopproces.

Wij noemen onder meer:

- het gebruik van een contractenbank en het inrichten van contractmanagement;
- een verbeterde spendanalyse om (strategische) inkoopanalyses mogelijk te maken;
- het sturen op inkoop- en aanbestedingsadvies aan de voorkant van het proces, met aandacht voor inkooppakketten en de mogelijkheid van een onafhankelijke (prijzen-)toets. Dit ook ter bevordering van de integriteit;
- de rol van de inkoopboard en directie.

De bedrijfsvoering is al aangepast aan de nieuwe regelgeving. Voor de interne werkwijze en borging van de toetsbaarheid van het inkoopproces maken wij gebruik van directie-instructies, vastgelegd in het directiebesluit Rollen Taken en Verantwoordelijkheden van de inkooporganisatie. Alle voor de organisatie nieuwe relevante formats en interne toetsingsregels zijn in overleg met Corporate Control en de accountant aangepast.

Voorts zijn (en worden) er trainingen georganiseerd en is er aandacht voor geweest via Intranet en gesprekken met de budgethouders. Deze beleidsherziening zal overigens in de Managementbijeenkomst worden toegelicht.

Communicatie

Het nieuwe beleid publiceren wij op de gebruikelijke wijze. Tevens volgt verspreiding met toelichting onder relevante interne actoren en budgethouders.

Besluit

Op grond van het voorgaande hebben wij besloten om:

1. het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2014 (bijlage) vast te stellen per 15 januari 2014, onder gelijktijdige intrekking van het aanbestedingsbeleid 2011;
2. deze nota ter informatie te zenden aan de raad.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,
namens dezen,
de portefeuillehouders,


S. Bak


J.J. Nobel

Bijlage(n)

- inkoop- en aanbestedingsbeleid 2014

Inkoop- en aanbestedingsbeleid Gemeente Haarlemmermeer 2014

Inleiding

Dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid schetst de doelstellingen, uitgangspunten en kaders waarbinnen Inkoop in de Gemeente Haarlemmermeer plaatsvindt. Dit beleid is in de uitvoeringsorganisatie verankerd.

Aangezien Inkoop plaatsvindt in een dynamische omgeving, is de Gemeente Haarlemmermeer continu bezig met het doorvoeren van verbeteringen in de inkoopprocessen. De gemeentelijke doelstellingen zijn hierbij leidend. De inkoopdoelstellingen zijn daarbij rechtstreeks afgeleid van de gemeentelijke doelstellingen, Inkoop is tenslotte ondersteunend en levert continu toegevoegde waarde aan het gehele prestatieniveau van de Gemeente Haarlemmermeer. Hoe we onze inkoopprocessen concreet inrichten om deze inkoopdoelstellingen te realiseren is uitgewerkt in procedures, werkinstructies en gedragslijnen die zijn vastgesteld door de directie.

De Gemeente wil met dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid een optimaal inkooprendement realiseren met behulp van de volgende 4 inkoopdoelstellingen:

1. Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever te zijn.
2. Een administratieve lastenverlichting voor zowel zichzelf als voor Ondernemers.
3. Inkoop op maatschappelijk verantwoorde wijze plaats te laten vinden.
4. Doelmatig en rechtmatig Inkopen zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed.

De inkoopdoelstellingen met de bijbehorende uitgangspunten worden hieronder nader toegelicht.

1. Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn

Professionaliteit

- Professionaliteit van Inkoop houdt in dat op bewuste en zakelijke wijze aandacht wordt besteed aan onder andere het inrichten van een uitgavenanalyse, inkooppakketten, inkoopstrategieën en contract- en leveranciersmanagement.
- Continu wordt geïnvesteerd in inkoopkennis over de in te kopen Werken, Leveringen en Diensten, de marktomstandigheden en de relevante wet- en regelgeving.
- De Gemeente acht het van belang om de markt te kennen door – indien mogelijk – een product en/of marktanalyse uit te voeren. Een productanalyse leidt tot inzicht in de aard van het 'product' en een marktanalyse leidt tot het inzicht in de relevante markt(vorm), de Ondernemers die daarop opereren en hoe de markt- en mogelijke machtsverhoudingen zijn (bijvoorbeeld: kopers- of verkopersmarkt). Een marktconsultatie met Ondernemers kan onderdeel uitmaken van de marktanalyse.
- De Gemeente spant zich in om alle inlichtingen en gegevens te verstrekken aan de Ondernemer voor zover die nodig zijn in het kader van het inkoopproces.

Integriteit

- De Gemeente heeft hoog in het vaandel dat haar bestuurders en ambtenaren integer handelen. De bestuurders en ambtenaren houden zich aan de vastgestelde gedragscodes. Zij handelen zakelijk en objectief, waardoor bijvoorbeeld belangenverstrengeling wordt voorkomen.
- De Gemeente wil uitsluitend zaken doen met integere Ondernemers die zich niet bezighouden met criminele of illegale praktijken. Een toetsing van de integriteit van Ondernemers is bij Inkoop en aanbesteding in beginsel mogelijk, door de toepassing van uitsluitingsgronden.

Onafhankelijkheid en keuze voor de ondernemersrelatie

- De Gemeente acht een te grote afhankelijkheid van Ondernemers niet wenselijk. De Gemeente streeft naar onafhankelijkheid ten opzichte van Ondernemers (Contractanten) zowel tijdens als na de contractperiode.
- De Gemeente acht het van belang dat contractpartners niet zodanig afhankelijk worden van de Gemeente als opdrachtgever dat zij bij het beëindigen van de overeenkomst niet langer kunnen voortbestaan.

2. De Gemeente stelt een administratieve lastenverlichting voor zowel zichzelf als voor Ondernemers voorop

Administratieve lastenverlichting

- Zowel de Gemeente als Ondernemers verrichten vele administratieve handelingen tijdens het inkoopproces. De Gemeente verlicht deze lasten door bijvoorbeeld proportionele eisen en criteria te stellen en door een efficiënt inkoopproces uit te voeren.

Digitalisering

- Bij het Inkoop- en aanbestedingsproces zal de Gemeente zo veel mogelijk gebruik maken van digitale mogelijkheden.

3. Inkoop vindt op maatschappelijk verantwoorde wijze plaats

Duurzaam inkopen

- Duurzaamheid is een van de speerpunten van de Gemeente. Met al haar diensten, bedrijven en 26 kernen kan de Gemeente effectieve duurzaamheid bevorderen. Bij aanbestedingsprocedures dienen er daarom –daar waar mogelijk- duurzaamheidscriteria te worden toegepast. Deze criteria hebben veelal betrekking op milieuaspecten, politiek/economische en sociaal/maatschappelijke aspecten.

Social Return

- De Gemeente past -daar waar mogelijk en doelmatig- Social Return toe bij haar Inkopen. Door middel van Social Return willen we bereiken dat de arbeidsmarktparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt wordt vergroot. Door inzet van Social Return worden extra werk(ervarings)plaatsen gecreëerd (bovenop de bestaande formatie van de opdrachtnemer) en daarmee het bestaande arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid ondersteund. Doel hiervan is het bevorderen van de uitstroom naar werk. Het instrument is gericht op alle mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt die zonder re-integratieondersteuning moeilijk(er) bemiddelbaar zijn.

4. Doelmatig en rechtmatig Inkopen zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed

Doelmatigheid

Inkopen tegen een optimale (integrale) prijs-kwaliteit verhouding

- De Gemeente koopt efficiënt en effectief in. De inspanningen en uitgaven moeten een positieve bijdrage leveren aan de realisatie van het beoogde doel. De kosten staan in redelijke verhouding tot de opbrengsten en het beheersen en verlagen van de gemeentelijke uitgaven staan centraal. Bij het Inkopen van Werken, Leveringen en Diensten kan de Gemeente ook interne en andere (externe) gemeentelijke kosten betrekken in de afweging. Ook de kwaliteit van de in te kopen Werken, Leveringen en Diensten speelt een belangrijke rol.

Lokale economie en MKB

- 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.
- 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, waaronder ook bijvoorbeeld starters en zzp-ers, 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 administratieve lasten en het voorkomen van het hanteren van onnodig zware selectie- en gunningscriteria.

Innovatie

- De Gemeente moedigt innovatiegericht Inkopen en aanbesteden aan. Bij innovatiegericht Inkopen wordt gezocht naar een innovatieve oplossing of laat de Gemeente ruimte aan de Ondernemer om een innovatieve oplossing aan te bieden. Het kan bijvoorbeeld gaan om een volledig nieuwe innovatieve oplossing, de verdere ontwikkeling van de eigenschappen van een bestaand 'product' of dat er functioneel wordt ingekocht in plaats van technisch. Dit houdt in dat wordt ingekocht op basis van een probleemstelling en niet op basis van een oplossing.
- De Gemeente bekijkt – daar waar mogelijk - of in plaats van traditionele contractvormen een andere innovatieve contractvorm mogelijk is.

Samenwerkingsverbanden

- De Gemeente heeft oog voor samenwerking bij Inkoop. Dit geldt zowel voor samenwerkingen binnen de eigen organisatie als voor samenwerkingen met andere gemeenten of aanbestedende diensten. Deze samenwerkingsverbanden kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op inkoop samenwerking, milieuactiviteiten, bundelen van soortgelijke opdrachten en werkvoorzieningsschappen.

Rechtmatigheid

Algemeen juridisch kader

- De Gemeente leeft geldende wet- en regelgeving en het Inkoop- en aanbestedingsbeleid na.

Uniforme regelingen en documenten

- De Gemeente hanteert uniforme regelingen en documenten, tenzij een concreet geval dit niet toelaat. Uniformiteit in de uitvoering draagt eraan bij dat Ondernemers weten waar ze aan toe zijn en landelijk gezien niet steeds met verschillende procedureregelingen worden geconfronteerd. De Gemeente past bij de betreffende Inkoop indien van toepassing de volgende - of nadien gewijzigde- regelingen en documenten toe:
 - Uniforme klachtenregeling van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie;
 - Gemeente Haarlemmermeer VNG-model algemene inkoopvoorwaarden voor Leveringen en Diensten 2013 met annex;
 - Landelijk opgestelde algemene voorwaarden voor specifieke branches met eventueel afwijkende bepalingen van de Gemeente;
 - Inkoop- en aanbestedingsformats.

Algemene beginselen bij Inkoop

- De Gemeente bevordert eerlijke mededinging. Ondernemers moeten een eerlijke kans krijgen om de opdracht gegund te krijgen. Dit zal bijdragen aan het in stand houden van een gezonde marktwerking (ook op langere termijn). De Gemeente wenst geen Ondernemers te betrekken in haar inkoopproces die de mededinging vervalsen. De Gemeente neemt bij overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten voor Werken voor boven de (Europese) drempelwaarden en bij overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten onder de (Europese) drempelwaarden met een duidelijk grensoverschrijdend belang de volgende algemene beginselen van het aanbestedingsrecht in acht:
 - Gelijke behandeling: Gelijke omstandigheden mogen niet verschillend worden behandeld, tenzij dat verschil objectief gerechtvaardigd is. Ook verkapte of indirecte discriminatie is verboden.
 - Non-discriminatie: Discriminatie op grond van nationaliteit mag niet.
 - Transparantie: De gevolgde procedure dient navolgbaar (en dus controleerbaar) te zijn. Dit is een logisch uitvloeisel van het beginsel van gelijke behandeling. Normaal zorgvuldige en oplettende inschrijvers moeten weten waar ze aan toe zijn.
 - Proportionaliteit (evenredigheid): De gestelde eisen, voorwaarden en criteria aan de inschrijvers mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot het voorwerp van de opdracht. De Gemeente past het beginsel van proportionaliteit toe bij de te stellen eisen, voorwaarden en criteria aan inschrijvers en inschrijvingen en met betrekking tot de contractvoorwaarden.
 - Wederzijdse erkenning: Diensten en goederen van ondernemingen uit andere lidstaten van de Europese Unie moeten worden toegelaten voor zover die Diensten en goederen op gelijkwaardige wijze kunnen voorzien in de legitieme behoeften van de Gemeente.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

- De Gemeente neemt bij haar Inkopen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht, zoals het gelijkheidsbeginsel, motiverings- beginsel en vertrouwensbeginsel.

Grensoverschrijdend belang

- Voorafgaand aan Inkoop vindt een objectieve toets plaats of sprake is van een duidelijk grensoverschrijdend belang. Bij overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten met een duidelijk grensoverschrijdend belang past de Gemeente de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht toe en zal de Gemeente een passende mate van openbaarheid in acht nemen.

Bepalen van de inkoopprocedure

- De Gemeente hanteert – met inachtneming van de Gids Proportionaliteit – bij de onderstaande bedragen de onderstaande procedures. Het niet toepassen van onderstaande procedures kan, met uitzondering van de Europese procedures, alleen op basis van een deugdelijke motivering. Per opdracht wordt vastgesteld welke inkoopprocedure geschikt en proportioneel is.

Inkoopprocedures (Bedragen zijn exclusief BTW)	Leveringen/ Diensten*	Werk
Enkelvoudig onderhands De Gemeente vraagt minimaal aan één Ondernemer een Offerte.	Tot € 50.000,-	Tot € 150.000,-
Meervoudig onderhands De Gemeente vraagt ten minste aan drie Ondernemers en ten hoogste aan vijf Ondernemers een Offerte.	Tot € 200.000,-	Tot € 1.500.000,-
Nationaal aanbesteden Bij Werken met een geraamde waarde tussen €1.500.000,- en het (Europese) drempelbedrag zal de Gemeente nationaal aanbesteden. De Gemeente zal voorafgaand aan de opdrachtverlening een aankondiging plaatsen.	-	Tot € 5.000.000,-
Europees aanbesteden** Boven de (Europese) drempelbedragen zal de Gemeente in beginsel Europees aanbesteden, tenzij dit in een bepaald geval niet nodig is op grond van de geldende wet- en regelgeving.	Vanaf € € 207.000	Vanaf € 5.186.000

* 2A Diensten

** Deze Europese drempelbedragen zijn per 1 januari 2014 geldig. De drempelbedragen worden elke twee jaar opnieuw vastgesteld.

Raming van de opdracht

- Inkoop vindt plaats op basis van een deugdelijke en objectieve voorafgaande raming van de opdracht. De raming is ook van belang om de financiële haalbaarheid van de opdracht te bepalen.

Mandaat en volmacht

- Inkoop vindt plaats met inachtneming van de vigerende mandaat- en volmachtregeling van de Gemeente. De Gemeente wil slechts gebonden zijn aan verbintenissen en verplichtingen op basis van rechtsgeldige besluitvorming en civielrechtelijke vertegenwoordiging.

Bijlage

Definities

In dit Model Inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt verstaan onder:

Contractant	De in de overeenkomst genoemde wederpartij van de Gemeente.
Diensten	Een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die is gesloten tussen een of meer dienstverleners en een of meer aanbestedende diensten en die a. uitsluitend betrekking heeft op het verrichten van in bijlage II van richtlijn nr. 2004/18/EG aangewezen diensten, b. betrekking heeft op het leveren van producten en het verrichten van diensten als bedoeld in onderdeel a, indien de waarde van die diensten hoger is dan de waarde van de te leveren producten, of c. betrekking heeft op het verrichten van in bijlage II van richtlijn nr. 2004/18/EG aangewezen diensten die slechts zijdelings betrekking heeft op werkzaamheden die in het kader van bijlage I van richtlijn nr. 2004/18/EG zijn aangewezen.
Gemeente	De Gemeente Haarlemmermeer, zetelend aan het Raadhuisplein 1 te (2132 TZ) Hoofddorp.
Inkoop	(Rechts)handelingen van de Gemeente gericht op de verwerving van Werken, Leveringen of Diensten en die een of meerdere facturen van een Ondernemer met betrekking tot bedoelde Werken, Leveringen of Diensten tot gevolg hebben.
Leveringen	Een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die is gesloten tussen een of meer leveranciers en een of meer aanbestedende diensten en die betrekking heeft op: a. de aankoop, leasing, huur of huurkoop, met of zonder koopoptie, van producten of b. de levering van producten en die slechts zijdeling betrekking heeft op werkzaamheden voor het aanbrengen en installeren van die levering.
Offerte	Een aanbod in de zin van het Burgerlijk Wetboek.
Offerteaanvraag	Een enkelvoudige of meervoudige aanvraag van de Gemeente voor te verrichten prestaties of een (Europese) aanbesteding conform de Aanbestedingswet en de Europese aanbestedingsrichtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG.
Ondernemer	Een 'aannemer', een 'leverancier' of een 'dienstverlener'.
Werken	Een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die is gesloten tussen een of meer aannemers en een of meer aanbestedende diensten en die betrekking heeft op: a. de uitvoering of het ontwerp en de uitvoering van werken in het kader van in bijlage I van richtlijn nr. 2004/18/EG aangewezen werkzaamheden, b. de uitvoering of het ontwerp en de uitvoering van een werk, of c. het laten uitvoeren met welke middelen dan ook van een werk dat aan de door de aanbestedende dienst vastgestelde eisen voldoet.